

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2019

Fascicule 1

La situation financière des collectivités territoriales
et de leurs établissements publics en 2018

Juin 2019

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Introduction	15
Chapitre I Un desserrement des contraintes financières en 2018	19
I - Des transferts financiers en progression	19
A - La composition des transferts financiers modifiée par l'attribution d'une part de TVA aux régions et par la réforme de la taxe d'habitation	20
B - Une légère reprise des transferts financiers hors fiscalité transférée et évolutions de périmètre	21
C - Un dynamisme des concours financiers favorable au bloc communal et aux régions	24
D - Une augmentation de la fiscalité transférée	26
II - Une hausse modérée de la fiscalité locale	26
A - Les impôts locaux communs aux ménages et aux entreprises	27
B - La fiscalité économique	28
III - L'impact des normes : un moindre impact sur les budgets locaux en 2018	31
A - Un impact calculé par le CNEN en forte baisse	31
B - Un coût pour les budgets locaux estimé par la Cour à plus de 402 M€ en 2018	33
C - Une baisse temporaire, occasionnée par le report de plusieurs mesures	35
Chapitre II Une amélioration générale de la situation financière des collectivités locales	39
I - La maîtrise de la dépense locale : un objectif atteint en 2018	41
A - Une évolution partiellement conforme aux objectifs nationaux	42
B - Un impact de la contractualisation encore difficile à évaluer	44
II - Le bloc communal : des dépenses maîtrisées en fonctionnement, de nouveau soutenues en investissement	46
A - Une progression des produits de fonctionnement inférieure à celle de 2017	47
B - Des charges de fonctionnement maîtrisées	49
C - Une nouvelle progression de l'épargne	52
D - Une poursuite de la reprise de l'investissement	54
E - Une capacité de désendettement en amélioration malgré la progression de l'encours de la dette	56

III - Les départements : des dépenses sociales toujours en hausse et une relance de l'investissement après huit années de baisse.....	58
A - Des produits de fonctionnement en légère baisse	60
B - La poursuite des efforts sur les charges de fonctionnement.....	64
C - Une hausse du niveau d'épargne.....	68
D - Une reprise des investissements des départements	70
E - L'encours de la dette.....	72
IV - Les régions : des recettes dynamiques et une croissance modérée de l'investissement.....	73
A - Une hausse des recettes de fonctionnement accentuée par les transferts de compétences.....	75
B - Une hausse des charges de fonctionnement supérieure aux autres catégories de collectivités	76
C - Une poursuite de l'amélioration de l'épargne.....	78
D - Une moindre progression des investissements	78
E - Une hausse modérée de l'endettement	80
Glossaire	83
Liste des abréviations	87
Annexes	89
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	123

Procédures et méthodes

La Cour publie chaque année des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en mai), la certification des comptes de l'État (en mai), la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (en juin), la situation et les perspectives des finances publiques (en juin), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (en juin et en septembre) et le présent rapport sur les finances des collectivités locales (en juin et en septembre).

À compter de 2019, ce rapport comporte en effet deux fascicules : le premier consacré à l'analyse financière de l'année antérieure, le second aux perspectives financières et à plusieurs thèmes de gestion. Cette évolution doit permettre aux parlementaires de disposer d'éléments relatifs à l'année N-1 au moment de l'examen de la loi de règlement du budget de l'année N-1 et alors qu'ils lancent la préparation du budget N+1.

Le présent rapport s'appuie sur les résultats des contrôles et des enquêtes conduits par la Cour des comptes et par les chambres régionales et territoriales des comptes dans le cadre d'une formation interjuridictions qui en a assuré le pilotage et la synthèse.

Les analyses financières de ce premier fascicule résultent de l'exploitation des comptes de gestion des collectivités locales relatifs aux derniers exercices, centralisés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et mis à la disposition de la Cour. Les budgets annexes sont consolidés avec les budgets principaux après retraitement des flux croisés¹. Les pourcentages d'évolution sont calculés à partir des montants exacts à l'euro près et non des montants arrondis figurant dans les tableaux.

¹ Cf. annexes n° 2 à 6 pour les tableaux financiers par catégorie de collectivité. La détermination des agrégats comptables et les retraitements des flux croisés sont présentés aux annexes n° 7 à 10.

Les développements relatifs à l'impact financier des normes nationales sur les budgets locaux se sont appuyés sur les travaux du Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN) et du secrétariat général du Gouvernement (SGG). Ceux concernant le dispositif de contractualisation mis en œuvre en 2018 ont été nourris par les éléments de réponses de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

L'ensemble des analyses ont été construites en prenant en compte les contributions des administrations centrales de l'État et des associations nationales de collectivités locales.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de publications.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 13 mai 2019, par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes présidée par M. Thornary, conseiller maître, et composée de MM. Martin, Lair, Mme Démier, MM. Monteils, Valleraud, Dubois, Vught, conseillers maîtres, M. Roguez, conseiller maître et Mme Bergogne, conseiller référendaire, en tant que rapporteurs généraux, MM. Cabaret, Doumeix, en tant que rapporteurs, MM. Rolin et Auzilleau, rapporteurs à temps complet, assistés de Mme Crand-Mounguégué, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Advielle, président de chambre régionale des comptes, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 28 mai 2019, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendu en ses avis.

*
**

Les rapports de la Cour des comptes sur les finances publiques locales sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La Documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le rapport sur *Les finances publiques locales 2019 : Fascicule 1 – la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2018*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable aux ministres et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, présidents de chambre, M. Durreleman, Mme Ratte, M. Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Cazanave, Cazala, Rameix, Barbé, Bertucci, Courtois, Diricq, Lefebvre, Charpy, Ténier, Hayez, Mme Trupin, M. De Gaulle, Mme Monique Saliou, MM. Guaino, Guédon, Zerah, Thornary, Antoine, Mousson, Guérault, Mmes Bouygar, Vergnet, M. Feller, Mme Démier, MM. Frenzt, Clément, Rousselot, Laboureix, Geoffroy, Glimet, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Rabaté, Brunner, Guillot, Potton, Vallernaud, Mmes De Coigny, Périn, MM. Ortiz, Saudubray, Rolland, Chatelain, Mme Soussia, MM. Basset, Fulachier, Soubeyran, Mme Faugère, MM. Belluteau, Appia, Mme Fontaine, M. Strassel, Mme Gravière-Troadec, MM. De Combles de Nayves, Dubois, Fialon, Mmes Toraille, Latournaire-Willems, M. Giannesini, Mme Mondoloni, MM. Bouvard, Angermann, Mme Riou-Canals, MM. Levionnois, De Puylaroque, Mmes Thibault, Dokhélar, MM. Lejeune, Vught, Feltesse, Sciacaluga, Girardi, Champion, Mmes Lemmet-Severino, De Mazières, MM. Carcagno, Montarnal, Vallet, Seiller, Mme Mercereau, MM. Courson, Michelet, Duguépéroux, conseillers maîtres, MM. Margueron, Jau, Cordet, Collin, Guégano, Mme Gastaldo, MM. Guéné, Bouvier, Mme Prost, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Thornary, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Madame Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de MM. Cabaret et Doumeix, rapporteurs extérieurs, rapporteurs généraux de la formation interjuridictions, de MM. Rolin, Auzilleau, rapporteurs extérieurs, rapporteurs de la formation interjuridictions, et de M. Advielle, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de M. Ferriol, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 18 juin 2019.

Synthèse

En 2018, le déficit de l'État et des organismes divers d'administration centrale (69,9 Md€) est en partie compensé par l'excédent des administrations de sécurité sociale (10,8 Md€) et par celui des administrations publiques locales (2,3 Md€)². Ces dernières s'entendent comme l'ensemble des collectivités territoriales, y compris les groupements de communes à fiscalité propre, et les organismes divers d'administration locale. Le présent rapport traite exclusivement de la situation des collectivités territoriales.

Les engagements européens de la France en matière de finances publiques portent sur l'ensemble des administrations publiques, au sens de la comptabilité nationale, composé de l'État *stricto sensu*, des organismes divers d'administration centrale, des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

Pour respecter ces engagements, l'État a mis en œuvre divers dispositifs de régulation en direction des différentes catégories d'administrations publiques. L'année 2018 a connu une évolution significative du dispositif visant les collectivités territoriales qui, après trois années de baisse des dotations de l'État, pour un montant cumulé de 10 Md€ depuis 2014, relèvent désormais des dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022. Cette loi de programmation fixe notamment un plafond de 1,2 % à la progression des dépenses de fonctionnement des collectivités. C'est dans ce cadre qu'est analysée leur situation financière.

Une hausse modérée des transferts financiers de l'État et de la fiscalité locale ; un moindre impact des normes sur les budgets locaux

Hors fiscalité transférée et évolutions de périmètre, les transferts financiers de l'État aux collectivités sont restés relativement stables en 2018. Dans le même temps, les recettes fiscales des collectivités ont progressé de manière modérée, mues principalement par le dynamisme de leurs bases. Au total, l'ensemble constitué des transferts financiers et des

² Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2018, résultats et gestion*. La Documentation française, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

recettes fiscales s'est accru de 2,2 % en 2018, alors que son évolution annuelle moyenne s'était limitée à 1 % entre 2014 et 2017.

Dans ce contexte favorable, les collectivités sont parvenues à maîtriser leurs charges de fonctionnement et à respecter ainsi cet objectif de la loi de programmation.

Cette évolution a été facilitée par une diminution de l'impact des normes nationales sur les budgets locaux. Il s'est élevé, selon le calcul de la Cour à environ 400 M€ en 2018, ce qui représente une diminution significative par rapport à 2017 (1 Md€).

Une nouvelle amélioration de la situation financière des collectivités locales en 2018

Les communes et leurs groupements ont mobilisé leur surplus d'épargne nette, en hausse de plus de 10 %, pour accroître leurs investissements. Leurs encours de dette progressent légèrement mais leur capacité de désendettement s'améliore, malgré le niveau d'investissement accru.

Le contexte de finalisation du transfert de la compétence « transports scolaires et interurbains » aux régions a contribué à la maîtrise des dépenses de fonctionnement des départements. Leurs dépenses d'investissement ont progressé en 2018, en rupture avec huit années de baisse consécutives. Leur situation demeure cependant fragile, par comparaison avec les autres catégories de collectivités, car fortement dépendante du rythme d'évolution de leurs dépenses sociales.

Enfin, les régions ont bénéficié d'une part supplémentaire de CVAE, attribuée au titre de leurs nouvelles compétences en matière de transports, ainsi que d'une part de TVA qui s'est substituée à leur part de DGF. Leurs recettes sont désormais principalement constituées de produits de la fiscalité économique. Leur progression en 2018 s'est traduite par une amélioration de l'épargne des régions, malgré des charges de fonctionnement moins contenues que celles des autres catégories de collectivités. Bien que leurs investissements aient peu augmenté en 2018, leur encours de dette a de nouveau progressé et a alimenté pour partie leurs fonds de roulement.

Tableau n° 1 : principaux agrégats par catégories de collectivités

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017	Évolution moyenne 2018/2014
BLOC COMMUNAL							
Épargne brute	18,53	19,83	19,73	20,63	22,13	7,3 %	4,5 %
Dépenses réelles d'investissement	36,81	32,87	32,57	35,65	37,82	6,1 %	0,7 %
Encours de la dette	109,45	111,98	112,94	114,40	115,07	0,6 %	1,3 %
Ratio de désendettement (en années)	5,91	5,65	5,72	5,55	5,20	-6,2 %	-3,1 %
DÉPARTEMENTS⁽¹⁾							
Épargne brute	6,57	6,71	7,81	7,85	7,85	0,1 %	4,6 %
Dépenses réelles d'investissement	10,48	9,62	9,11	8,96	9,29	3,7 %	-3,0 %
Encours de la dette	32,60	33,45	33,32	32,68	32,05	-1,9 %	-0,4 %
Ratio de désendettement (en années)	4,96	4,98	4,27	4,16	4,08	-2,0 %	-4,8 %
RÉGIONS⁽²⁾							
Épargne brute	4,59	4,49	4,62	5,14	5,41	5,4 %	4,2 %
Dépenses réelles d'investissement	8,84	9,04	8,53	9,42	9,56	1,6 %	2,0 %
Encours de la dette	21,34	23,33	24,81	25,56	26,26	2,7 %	5,3 %
Ratio de désendettement (en années)	4,65	5,19	5,37	4,98	4,85	-2,5 %	1,1 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

(1) Hors départements du Rhône, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Guyane, et de la Martinique.

(2) Hors collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique.

Ainsi, l'amélioration de la situation financière des collectivités, prises dans leur globalité, s'est révélée plus favorable à la progression de leurs dépenses d'investissement qu'à une réduction de leur besoin de financement, ou de leur encours de dette comme la loi de programmation leur en fixait aussi l'objectif. Le montant de cet encours s'élevait à 175,3 Md€ en 2018 pour l'ensemble des collectivités locales, soit un niveau légèrement supérieur à celui de 2017 (174,6 Md€).

Des différences sensibles de situation entre collectivités d'une même catégorie

Les blocs intercommunaux de petite taille ont moins maîtrisé leurs charges de fonctionnement que les autres. L'analyse par strate démographique conduit à la même distinction pour les communes, alors que la progression des dépenses de fonctionnement des EPCI est en moyenne plus élevée dans les établissements de taille intermédiaire. En conséquence, l'amélioration de l'épargne nette est plus marquée dans les blocs intercommunaux de grande taille tandis qu'elle diminue pour les blocs de taille intermédiaire. Ces derniers présentent également une hausse plus modérée de leurs dépenses d'investissement.

La situation financière des départements de 500 000 à un million d'habitants s'est améliorée mais de façon moins prononcée que pour les strates de population inférieures. Ils subissent à la fois la diminution la plus importante des produits réels de fonctionnement et la progression la plus forte des dépenses sociales. La diminution de leurs dépenses réelles de fonctionnement n'a pas dépassé 1,8 % malgré l'impact en année pleine des transferts de compétence. Ces départements se sont néanmoins inscrits dans la tendance nationale de progression des dépenses d'investissement et ont consenti un effort de désendettement.

Enfin, alors que quatre régions ont diminué leur encours de dette en 2018, ce dernier progresse de plus de 10 % pour trois régions. L'une d'elles dépasse ainsi, en 2018, le seuil d'alerte défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Cependant, six régions voient leur capacité de désendettement s'améliorer en 2018 dont celle qui présentait le ratio le moins favorable en 2017.

Introduction

L'article L. 132-8, introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

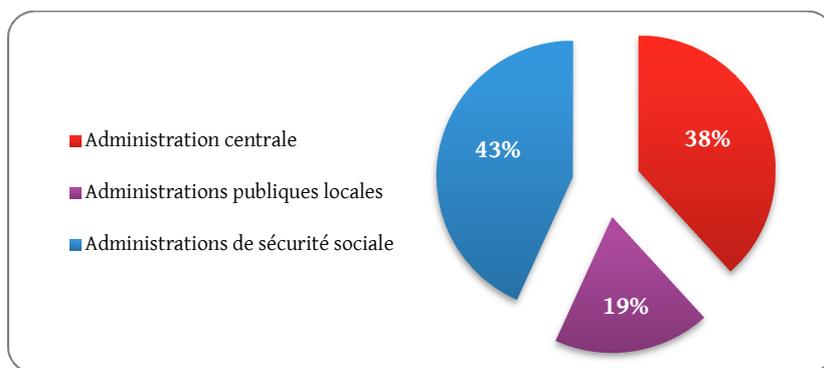
Le présent fascicule est consacré à l'analyse des comptes de gestion des collectivités locales en 2018 et à l'évolution de leur situation financière.

Un second fascicule abordera notamment l'évolution de cette situation au cours de l'année 2019, la mise en œuvre de la contractualisation et la qualité des comptes publics locaux. Il traitera également de la gestion des collectivités locales en analysant comment, trois années après leur installation, les « nouvelles régions » ont pris en charge leurs nouvelles compétences et quel a été pour elles l'impact financier et organisationnel de la réforme territoriale.

Les administrations publiques locales (APUL), composées des collectivités locales et des organismes divers d'administration locale, ont un rôle croissant dans la mise en œuvre des politiques publiques.

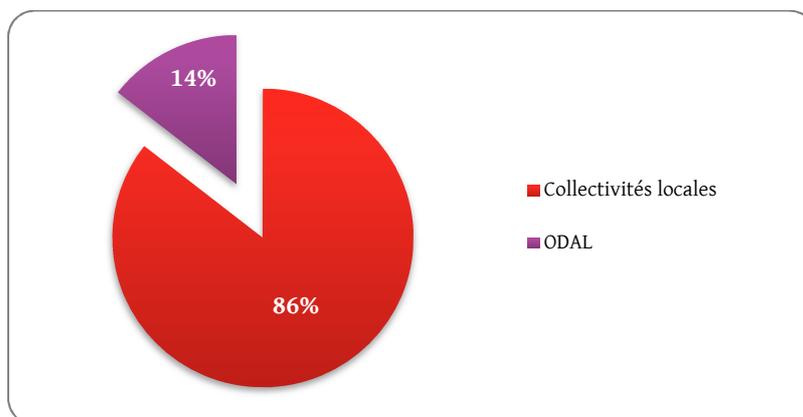
Les APUL portent en effet 19 % de la dépense publique, cette part ayant augmenté de 0,02 point entre 2016 et 2017 et représentent 9 % de la dette publique. Hors Société du Grand Paris, leur dette consolidée a augmenté de 1,5 Md€ en 2018.

L'évolution des dépenses et du solde des APUL est intégrée aux lois de programmation des finances publiques et aux programmes annuels de stabilité.

Graphique n° 1 : part des APUL dans la dépense publique en 2018

Chiffres hors consolidation³

Source : Cour des comptes, données Insee

Graphique n° 2 : part des collectivités locales dans les dépenses et recettes des APUL en 2018

Source : Cour des comptes, données Insee

L'implication des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le redressement des comptes publics se justifie aussi par l'importance des transferts financiers de l'État (105,5 Md€ en 2018) dont elles bénéficient.

³ La consolidation consiste en la neutralisation des flux de dépenses et de recettes entre catégories d'administrations publiques.

En comptabilité nationale, les APUL ont dégagé en 2018 pour la troisième année consécutive un solde positif (+ 2,3 Md€). Ce dernier s'est amélioré de 0,7 Md€ par rapport à 2017, leurs recettes étant plus dynamiques que leurs dépenses. L'augmentation des dépenses de fonctionnement, en particulier les rémunérations, a ralenti. Les APUL ont ainsi contribué à la réduction de 4 Md€ du déficit public en 2018⁴.

L'examen par la Cour des données extraites des comptes de gestion des collectivités et mises à sa disposition par la DGFIP permet une analyse plus approfondie qu'en comptabilité nationale. Elle intègre les budgets annexes⁵ qui sont essentiellement utilisés par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et représentaient, en 2018, 8 % des dépenses de fonctionnement du secteur local et 12,4 % de ses dépenses d'investissement.

La contrainte financière qui pesait sur la gestion des collectivités depuis la mise en place, à compter de 2014, d'une diminution de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) au titre de leur contribution au redressement des finances publiques, s'est desserrée en 2018. Cette évolution se traduit par une reprise de la progression des transferts de l'État, alors que leurs recettes fiscales ont continué d'augmenter et que l'impact des normes sur les finances locales a diminué (I).

Dans ce contexte favorable, bénéficiant en outre d'une bonne maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, la situation financière globale des collectivités s'est améliorée. En particulier, l'objectif d'encadrement des dépenses réelles de fonctionnement prévu par la loi de programmation pour 2018-2022 a été largement atteint en 2018. L'analyse détaillée met cependant en évidence des situations contrastées entre catégories de collectivités (collectivités du bloc communal, départements, régions) et au sein de chacune d'entre elles (II).

⁴ Cette réduction de 4 Md€ est due pour 0,7 Md€ aux APUL et pour 5,4 Md€ aux administrations de sécurité sociale, l'administration publique centrale présentant un déficit en augmentation de 2,1 Md€ par rapport à 2017.

⁵ Cf. annexes n° 2 à 6 pour les tableaux financiers par catégorie de collectivité. La détermination des agrégats comptables et les retraitements des flux croisés sont présentés aux annexes n° 7 à 10.

Chapitre I

Un desserrement des contraintes financières en 2018

Après deux années de diminution, le montant des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales⁶ s'était quasiment stabilisé en 2017. En 2018, pour la première fois depuis 2014, il a légèrement progressé (+ 5,6 Md€ en brut mais seulement + 1,8 Md€ à périmètre constant). Dans le même temps, les collectivités ont bénéficié d'une hausse modérée de leur ressources fiscales (+ 3,1 Md€⁷) reposant principalement sur la progression des bases.

I - Des transferts financiers en progression

Les transferts financiers de l'État ont repris leur progression en 2018 (+ 5,6 Md€, soit + 5,5 %).

Cette évolution résulte de deux tendances concomitantes. D'une part, il a été mis fin à la réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales mise en œuvre au titre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2014-2019 : le remplacement de ce mécanisme pesant sur les ressources des collectivités par un mécanisme de

⁶ Les transferts financiers de l'État regroupent entre autres les concours financiers et la fiscalité transférée. Voir annexe n° 1.

⁷ La fiscalité considérée est l'ensemble des impôts locaux communs aux ménages et aux entreprises auxquels s'ajoute la fiscalité économique.

contrats portant sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement mis en place par la LPFP pour 2018-2022, s'est traduit pour la première fois depuis 2015 par une augmentation des concours financiers de l'État. D'autre part, la réforme de la taxe d'habitation entrée en vigueur en 2018 a provoqué un accroissement de plus de 3,8 Md€ des dégrèvements, compensés intégralement.

Hors l'impact de la réforme de la taxe d'habitation, le montant des transferts financiers a donc en réalité augmenté de 1,8 Md€. Cette progression constitue, en tout état de cause, une rupture avec sa baisse continue depuis 2014.

A - La composition des transferts financiers modifiée par l'attribution d'une part de TVA aux régions et par la réforme de la taxe d'habitation

Le périmètre et la composition des transferts financiers⁸ ont été modifiés en 2018, d'abord, par la loi de finances pour 2018 qui a modifié le panier de ressources des régions. Une fraction de TVA leur a été attribuée en lieu et place de la part de dotation globale de fonctionnement (DGF) qu'elles percevaient jusqu'alors. Le montant de DGF (dotation forfaitaire et dotation de péréquation) a ainsi été réduit de 3,9 Md€ et, en remplacement, un nouveau concours financier a été créé sous la forme d'une part de TVA nationale affectée aux régions⁹. En 2018, ce concours était de 4,2 Md€. Cette modification du panier de ressources n'a en réalité favorisé la croissance des concours financiers qu'à hauteur de 168 M€ à périmètre constant¹⁰, au bénéfice des régions (voir *infra*).

La structure des transferts financiers a aussi été modifiée par la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation au titre de la loi de finances pour 2018 qui s'est traduite par un dégrèvement, compensé à hauteur de la perte de produit fiscal pour les collectivités. Il s'ajoute aux dégrèvements existants, portant leur montant à 15,7 Md€ en 2018 contre 11,9 Md€ en 2017 (+ 3,8 Md€).

⁸ Les transferts financiers n'incluent pas les fonds de péréquation horizontale, par construction neutres, même si leurs paramètres sont votés en loi de finances.

⁹ 2,7 % du produit national de TVA en 2018.

¹⁰ Une partie de la dynamique de la TVA doit être retraitée en raison de la présence dans le produit des recettes auxquelles la TVA se substitue, de la dotation générale de décentralisation de la Corse, en sus de la dotation de continuité territoriale.

La réforme de la taxe d'habitation en 2018

La loi de finances pour 2018 a prévu de dispenser 80 % des foyers du paiement de la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale. Le dispositif, d'application progressive, prévoit pour les foyers éligibles une diminution de la taxe de 30 % en 2018, de 65 % en 2019 et de 100 % en 2020.

La diminution du produit de taxe d'habitation perçu directement par les collectivités est compensé au niveau du dégrèvement, sans remettre en cause le pouvoir de taux des collectivités locales. Les éventuelles hausses de taux ou diminutions d'abattement seront supportées par les contribuables locaux, même s'ils bénéficient du dégrèvement.

La compensation du dégrèvement n'a aucune incidence sur les comptes des collectivités territoriales. Les produits versés en compensation sont considérés dans les comptes de ces dernières comme les produits qu'elles perçoivent directement.

B - Une légère reprise des transferts financiers hors fiscalité transférée et évolutions de périmètre

Hors l'impact de la réforme de la taxe d'habitation, les transferts financiers ont augmenté de 1,8 Md€ alors qu'ils avaient diminué de manière continue depuis 2014.

**Tableau n° 2 : évolution des transferts financiers de l'État
(2014-2018)**

<i>en M€</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Écart 2018-2017
PSR (A)	54 426	50 528	46 465	43 781	40 327	- 3 454
<i>dont DGF</i>	40117	36 645	33 305	30 877	26 974	- 3 903
<i>dont FCTVA</i>	5911	5 615	5 216	5 009	5 519	510
<i>dont allocations compensatrices</i>	2816	1 894	1 636	1 981	2 062	81
<i>dont autres PSR</i>	5582	6 374	6 307	5 914	5 771	- 143
<i>Mission RCT (hors crédits TDIL) (B)</i>	2625	2 648	2 727	3 306	3 572	266
<i>TVA des régions (C)</i>					4 200	4 200
Concours financiers (D=A+B+C)	57 051	53 176	49 192	47 087	48 099	1 012
<i>Subventions d'autres ministères (E)</i>	2 369	2 540	3 154	2 852	2 841	- 11
<i>Subventions TDIL (F)</i>	113	100	86	81	68	- 13
<i>Contrepartie de dégrèvements (G)</i>	10 695	10 913	11 998	11 897	15 707	3 810
<i>Produits amendes (H)</i>	671	636	637	670	690	20
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle (I=D+E+F+G+H)	70 899	67 365	65 068	62 587	67 404	4 818
<i>Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage) (J)</i>	30 233	32 058	33 320	35 375	36 082	707
<i>dont frais de gestion (hors formation professionnelle)</i>	3101	3 227	3 345	3 437	nd	
<i>Financement formation professionnelle et de l'apprentissage (K)</i>	2 219	2 836	2 925	3 079	3 147	68
<i>dont panier de ressources pour la formation professionnelle</i>	901	916	936	956	970	14
<i>dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage (hors CAS/ yc frais de gestion)</i>	1318	425	487	488	487	- 1
<i>dont CAS FNDMA</i>		1 495	1 502	1 635	1 690	55
Total des transferts financiers (I+J+K)	103 351	102 259	101 313	101 041	106 633	5 593

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Les concours de l'État ont repris leur progression en 2018 (+ 1 Md€) après une baisse de 10 Md€ entre 2014 et 2017¹¹. Au sein de ces concours, les crédits de la mission – *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT)¹² ont augmenté de 0,3 Md€ et les prélèvements sur recettes ont diminué de 3,5 Md€ en 2018 en raison de la suppression de la DGF des régions, compensée par l'attribution d'une part de TVA. Dans le budget de l'État, le FCTVA s'est accru de 510 M€ en 2018 en lien avec la reprise de l'investissement local constatée depuis 2017¹³ et la prise en compte, pour la première année, des dépenses de fonctionnement relatives aux trois régimes de versement (année n, année n-1 et année n-2).

L'élargissement du FCTVA aux dépenses de fonctionnement

Le FCTVA versé au titre de dépenses de fonctionnement s'est élevé à 174,7 M€ en 2018 selon les chiffres issus des comptes provisoires des collectivités. Dans le détail, ce sont les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre d'une part (environ 114 M€) et les départements d'autre part (46,7 M€) qui ont le plus bénéficié de l'élargissement du périmètre de l'assiette du FCTVA aux dépenses de fonctionnement d'entretien des bâtiments publics et de la voirie.

À terme, l'automatisation du versement du FCTVA devrait permettre de connaître précisément la répartition des attributions en fonction des montants imputés sur les comptes de dépenses éligibles, notamment de fonctionnement. Cette automatisation, dont le principe a été fixé par l'article 156 de la loi de finances pour 2018, devait être mise en œuvre le 1^{er} janvier 2019. Cependant, les difficultés relevées par la mission interministérielle en charge d'expertiser les conditions de faisabilité de la réforme du FCTVA ont motivé le report d'un an du dispositif¹⁴.

¹¹ La baisse des concours financiers entre 2014 et 2017 a été principalement opérée par une diminution de la DGF de 11,2 Md€. Cette diminution a été en partie compensée par la hausse d'autres concours financiers (+1,2 Md€).

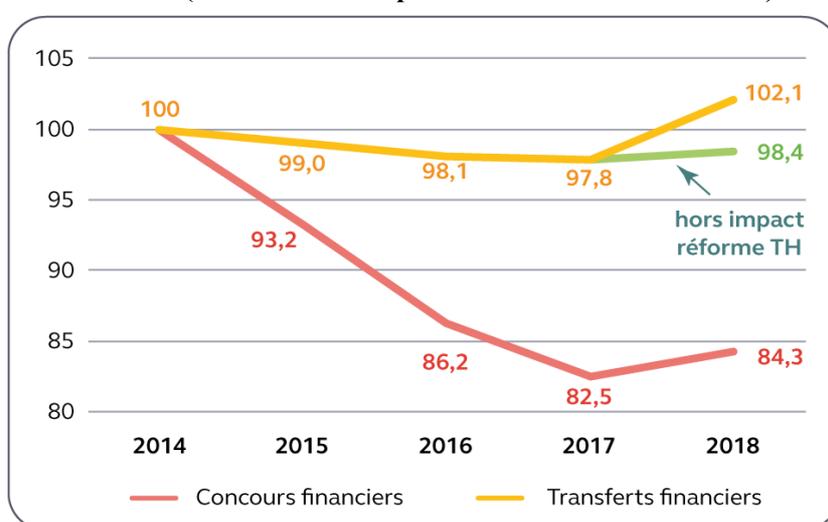
¹² La mission RCT regroupe les crédits destinés au soutien aux projets d'investissement (la dotation aux territoires ruraux (DETR), la dotation aux politiques de la ville (DPV), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et la dotation générale d'équipement (DGE)), à la compensation des charges supportées par les collectivités territoriales à la suite d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétence et à l'indemnisation des collectivités territoriales touchées par un événement climatique ou géologique de grande ampleur.

¹³ Cette évolution est cohérente avec la programmation budgétaire en loi de finances initiale qui prévoyait un montant de FCTVA de 5,7 Md€.

¹⁴ Ce report a été autorisé par l'article 258 de la loi de finances pour 2019.

À la progression des concours de l'État s'ajoutent l'impact de la réforme de la taxe d'habitation (TH) sur le montant des dégrèvements (+ 3,8 Md€) et l'accroissement de la fiscalité transférée (+ 0,7 Md€).

Graphique n° 3 : comparaison de l'évolution des concours et des transferts financiers avec et sans l'impact de la réforme de la TH (indice 100 correspondant aux montants de 2014)



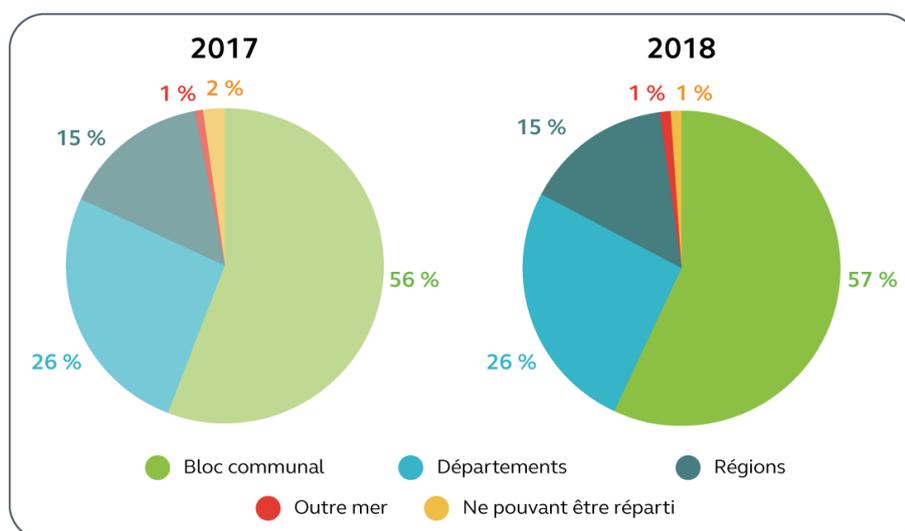
Source : Cour des comptes, d'après des données direction du budget

Hors évolution des compensations de dégrèvements à la suite de la réforme de la taxe d'habitation, les transferts financiers ont donc augmenté de 1,8 Md€ en 2018 alors qu'ils avaient baissé de 2,3 Md€ entre 2014 et 2017.

C - Un dynamisme des concours financiers favorable au bloc communal et aux régions

Comme les années précédentes, le bloc communal est le principal bénéficiaire des concours financiers de l'État en 2018 (27,6 Md€, soit 57 % du total). Le remplacement de la DGF des régions par une fraction de TVA n'a pas modifié structurellement la répartition des concours financiers entre catégories de collectivités.

Graphique n° 4 : répartition des concours financiers de l'État en 2017 et 2018 par catégorie



Certains concours n'ont pu être répartis par la direction du budget en raison de l'absence de données consolidées au niveau national.

Source : Cour des comptes, d'après des données direction du budget

Les différentes catégories de collectivités connaissent cependant des évolutions différenciées. Ainsi, les concours au bloc communal ont été particulièrement dynamiques en 2018 (+ 4,7 %, soit près du double de l'évolution globale chiffrée à + 2,7 %). Cette accélération repose principalement sur la progression de la DSIL (+ 230 M€ exécutés en 2018 par rapport à 2017) et de la DETR (+ 230 M€), conséquence du renforcement de ces deux dotations en loi de finances pour 2018. La progression de l'investissement du bloc communal et, en conséquence, du FCTVA exécuté par l'État (+ 22 %), a également contribué à l'accroissement des concours financiers à cette catégorie de collectivités.

À périmètre constant¹⁵, les concours financiers des régions ont également augmenté en 2018 (+ 2 %). Cette dynamique repose essentiellement sur le produit de la part de TVA qui remplace la DGF régionale.

¹⁵ Une partie de la dynamique de la TVA doit être retraitée. Voir note de bas de page n° 11 *supra*.

Enfin, les concours aux départements ont connu une évolution plus faible (+ 1,5 %). La plupart des dotations départementales sont restées stables (DGD, FMDI, DDEC, DCRTP) et la reprise de l'investissement des départements n'a pas encore eu d'incidence sur le FCTVA¹⁶.

D - Une augmentation de la fiscalité transférée

Les produits de fiscalité transférée par l'État aux collectivités locales ont progressé de 0,7 Md€ en 2018, soit une évolution plus modérée que les années précédentes (+ 2 % en 2018 après + 4 % en 2016 et + 6 % en 2017)¹⁷.

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dont les départements sont les principaux bénéficiaires, ont progressé à nouveau en 2018 (+ 4,3 %) après des augmentations plus importantes les années précédentes (+ 8 % en 2016 et + 16 % en 2017). Le produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) a également évolué à la hausse en 2018 (+ 4 %).

En 2017, un versement exceptionnel de taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) était intervenu du fait de la création d'un acompte versé en année n aux collectivités en vertu de l'article 21 de la LFI pour 2016. Ce versement a perturbé l'évolution du produit de la TASCOM et explique la baisse de ce produit enregistrée en 2018 (- 175 M€).

Enfin, le produit de la TICPE est resté stable en 2018 (- 3 M€, soit - 0,02 %).

II - Une hausse modérée de la fiscalité locale

En 2018, le produit de fiscalité perçu par les collectivités s'est accru de 7,3 Md€ pour atteindre 145,4 Md€, après 138,2 Md€ en 2017. Cette hausse, plus élevée que les années précédentes, résulte cependant pour une part importante de l'attribution aux régions d'une part de TVA de 4,2 Md€ en lieu et place de leur DGF. Hors cette nouvelle recette fiscale, considérée dans le budget de l'État comme un concours financier¹⁸, le produit de fiscalité des collectivités a augmenté de 3,1 Md€ en 2018, soit + 2,2 %¹⁹.

¹⁶ Le FCTVA des départements est versé au cours de l'année n sur la base des dépenses de l'exercice n-1 ou n-2.

¹⁷ Cf. annexe n°15.

¹⁸ Voir *supra*.

¹⁹ Après 3,7 % en 2017, 3 % en 2016 et 5,3 % en 2015.

A - Les impôts locaux communs aux ménages et aux entreprises

Une partie de la fiscalité directe locale, perçue par le bloc communal et les départements, est acquittée à la fois par les particuliers et les professionnels : il s'agit de la taxe d'habitation, et de la taxe foncière sur les propriétés bâties et la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

**Tableau n° 3 : évolution du produit des taxes communes aux ménages
et aux entreprises perçues par le bloc communal et les départements
(2013-2018)**

(en Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017	Évolution moyenne 2018/2013
BLOC COMMUNAL								
Taxe d'habitation	20,31	20,62	21,74	21,8	22,17	22,65	2,2 %	2,2 %
Taxe sur le foncier bâti	16,37	16,78	17,76	18,37	18,82	19,41	3,1 %	3,5 %
Taxe sur le foncier non bâti	0,92	0,94	0,96	0,97	0,97	0,99	1,3 %	1,5 %
Ensemble des trois taxes	37,6	38,33	40,46	41,14	41,97	43,04	2,6 %	2,7 %
DEPARTEMENTS								
Taxe sur le foncier bâti	12,19	12,49	12,68	13,58	13,91	14,23	2,3 %	3,1 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Pour le bloc communal, la croissance de 2,6 % (+ 1,08 Md€) de ces impôts en 2018, qui représente un peu moins des deux tiers de ses recettes fiscales, repose principalement sur l'augmentation des produits de la taxe sur le foncier bâti (+ 3,1 %) et de la taxe d'habitation (+ 2,2 %). Le produit de la taxe sur le foncier non bâti n'a que peu augmenté (12 M€).

Ces hausses proviennent à plus de 77 % de l'évolution des bases d'imposition (valeurs locatives cadastrales), notamment du fait de la revalorisation forfaitaire de 1,2 % votée en loi de finances. En moyenne, les taux de ces impôts ont faiblement progressé (+ 0,21 point pour la taxe sur le foncier non bâti, + 0,19 point pour la taxe sur le foncier bâti et + 0,07 point pour la taxe d'habitation).

Tableau n° 4 : évolution des taux moyens d'imposition des taxes communes aux ménages et aux entreprises (2013-2018)

<i>en %</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017
BLOC COMMUNAL							
<i>Taxe d'habitation</i>	23,9 %	23,9 %	24,2 %	24,3 %	24,4 %	24,5 %	0,07
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	20,1 %	20,2 %	20,8 %	21,1 %	21,3 %	21,5 %	0,19
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	48,9 %	48,5 %	49,1 %	49,3 %	49,4 %	49,6 %	0,21
DEPARTEMENTS							
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	15,2 %	15,2 %	15,4 %	16,2 %	16,4 %	16,4 %	0,02

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les départements perçoivent une part de la taxe sur le foncier bâti qui représente en 2018 plus de 30 % de leurs recettes fiscales (47,6 Md€). Le produit de cet impôt s'est accru de 2,3 %, contre 2,4 % en 2017. Le produit supplémentaire, de 322 M€, s'explique comme pour le bloc communal par l'évolution des bases qui génère 95 % de cette hausse, le relèvement des taux ayant été limité à 0,02 point en moyenne.

Bloc communal et départements confondus, le produit des impôts communs aux ménages et aux entreprises a augmenté de 2,5 % en 2018, soit à un rythme plus rapide que l'année précédente (+ 2,1 %). Cette évolution résulte pour 82 % de l'évolution des bases, y compris la revalorisation forfaitaire (48 %), et pour 18 % de l'évolution des taux.

B - La fiscalité économique

En 2018, le produit des impôts économiques, qui représente près de 20 % du total des recettes fiscales des collectivités locales, a progressé de 281 M€ (+ 1 %), soit d'un montant nettement plus faible qu'en 2017 (1,2 Md€). Ce ralentissement tient principalement à une évolution moindre du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+ 0,8 % en 2018 après + 4,2 % en 2017), alors que celle-ci représente 63 % du produit des impôts économiques. La cotisation foncière des entreprises (CFE) est restée dynamique (+ 3,8 % après + 3,2 % en 2017) et les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER) stables (+ 0,8 %). La taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) a en revanche

fortement diminué en 2018 (- 17,7 %), pour retrouver un niveau proche de 2016²⁰.

**Tableau n° 5 : évolution de la fiscalité économique locale
(2013-2018)**

(en Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017	Évolution moyenne 2018/2013
BLOC COMMUNAL								
<i>CVAE</i>	4,34	4,23	4,4	4,46	4,66	4,83	3,7 %	2,2 %
<i>CFE</i>	6,91	6,96	7,22	7,42	7,66	7,95	3,8 %	2,8 %
<i>IFER</i>	0,51	0,53	0,55	0,57	0,59	0,61	2,8 %	3,6 %
<i>TASCOM</i>	0,71	0,71	0,74	0,75	0,94	0,77	-17,7 %	1,6 %
Sous-total	12,46	12,43	12,91	13,2	13,85	14,16	2,3 %	2,6 %
DEPARTEMENTS								
<i>CVAE</i>	7,93	7,73	8,09	8,204	4,14	4,08	-1,5 %	- 12,4 %
<i>IFER</i>	0,25	0,26	0,26	0,27	0,28	0,28	1,4 %	2,3 %
Sous-total	8,18	7,99	8,35	8,47	4,42	4,36	-1,3 %	- 11,8 %
REGIONS								
<i>CVAE</i>	4,09	3,99	4,16	4,22	8,8	8,84	0,4 %	16,7 %
<i>IFER</i>	0,66	0,65	0,66	0,66	0,66	0,65	- 1,3 %	- 0,3 %
Sous-total	4,74	4,64	4,82	4,88	9,46	9,49	0,3 %	14,9 %
TOTAL	25,39	25,06	26,08	26,55	27,73	28,01	1,0 %	2,0 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les pourcentages d'évolution sont calculés à partir des montants en euros et non à partir des montants arrondis au milliard d'euros figurant dans le tableau.

*

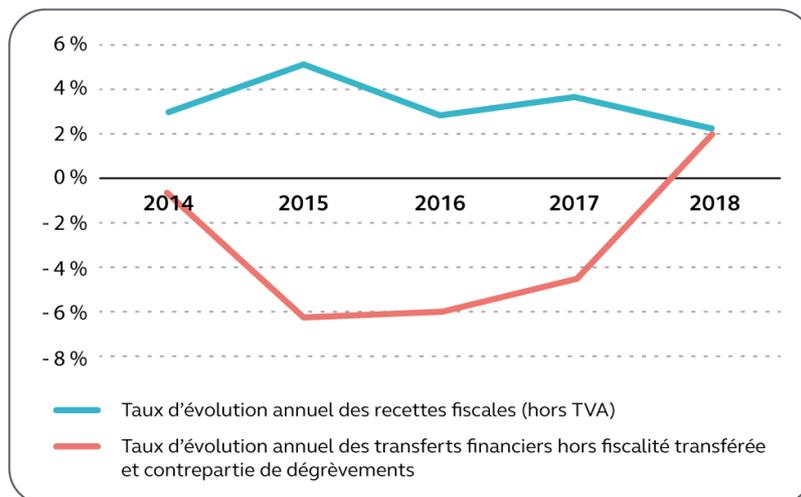
**

²⁰ La mise en œuvre de l'article 21 de la LFI de 2017 a imposé aux établissements ayant une surface de vente au détail supérieure à 2 500 m² de verser en 2017 un acompte de 50 % sur leur contribution due au titre de 2018.

En 2018, en neutralisant la progression des dégrèvements due à la réforme de la taxe d'habitation (+ 3,8 Md€), les transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée ont augmenté d'1 Md€. Dans le même temps, les recettes fiscales des collectivités se sont accrues de 3,1 Md€.

Au total, ces recettes ont donc augmenté, à périmètre constant, de 4,1 Md€, principalement en raison de l'accroissement de la fiscalité. Alors que les années précédentes, la baisse des transferts financiers était compensée en partie par la hausse de la fiscalité locale, tel n'est pas le cas en 2018 : la progression, même légère, des transferts, a eu un réel impact sur l'évolution favorable des recettes des collectivités locales en 2018.

Graphique n° 5 : évolutions des recettes fiscales et des transferts financiers hors fiscalité transférée et contrepartie de dégrèvements (2014-2018)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP et DB

Ainsi, le montant des recettes fiscales et des transferts financiers²¹, dont l'évolution moyenne de 2014 à 2017 était de 1 %, a connu une inflexion en 2018 (+ 2,2 %)²². Cette progression, plus forte

²¹ Hors TVA, fiscalité transférée et contrepartie de dégrèvements. Ces recettes représentent 88 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités.

²² Hors TVA, fiscalité transférée et contrepartie de dégrèvements, l'augmentation de ces recettes a été de 1,8 % en 2014, de 1,4 % en 2015 et 2017 et de 0,2 % en 2016.

que les années précédentes, a reposé principalement sur la reprise de l'augmentation des transferts financiers de l'État, conséquence de la fin de la baisse des concours financiers de l'État, remplacée par un nouveau dispositif de maîtrise de la dépense locale²³.

III - L'impact des normes : un moindre impact sur les budgets locaux en 2018

Après une année 2017 marquée par une forte augmentation des charges générées par des décisions de l'État, leur impact a diminué en 2018. Cet allègement est essentiellement imputable à des mesures ponctuelles.

Une notion à définir

La définition retenue par la Cour recoupe le champ de compétence du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), défini par la loi du 17 octobre 2013. L'ensemble des textes réglementaires et législatifs applicables aux collectivités territoriales et leurs établissements publics sont donc pris en considération²⁴.

Les normes analysées par la Cour dans le présent rapport concernent l'ensemble des politiques publiques, à l'exception des textes intéressant directement la sécurité nationale. Les mesures statutaires, indemnitaires et judiciaires prises sur le plan national et s'imposant à la fonction publique territoriale y figurent mais font l'objet d'études spécifiques.

Les normes techniques de nature réglementaire ou législative sont logiquement intégrées au même champ, de même que les normes professionnelles, notamment celles qui émanent des fédérations sportives ou d'organismes publics financeurs.

A - Un impact calculé par le CNEN en forte baisse

Le CNEN publie chaque année un bilan de l'impact financier des normes réglementaires et législatives décidées au niveau national ayant une incidence sur les budgets des collectivités territoriales. Il s'appuie pour cela sur les fiches d'impact financier rédigées par les administrations

²³ Voir chapitre III.

²⁴ L'annexe n° 16 détaille précisément les normes prises en compte et les modalités de calcul de leurs impacts financiers.

productrices de normes. Le CNEN ne procède qu'en de très rares occasions à une modification de ces estimations.

Tableau n° 6 : impact financier annuel estimé par le CNEN

(en Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Impact financier net estimé	1,190	1,202	0,573	- 0,975	1,037	0,184

Source : Rapports d'activité de 2014 à 2018 du CNEN

Selon les chiffres publiés par le CNEN, après avoir connu une forte hausse en 2017²⁵, l'impact financier net des nouvelles normes sur les budgets locaux a baissé de manière substantielle en 2018. Dans son rapport annuel, le CNEN chiffre à 184 M€ l'incidence financière des décisions prises en 2017 pour 2018.

Tableau n° 7 : impact des décisions de l'État sur les budgets des collectivités territoriales en 2018 selon le CNEN

(en M€)	Coûts	Gains et économies	Impact net
Impact financier	1 035	851	184

Source : Rapport d'activité 2017 du CNEN

Cependant, comme l'a indiqué la Cour²⁶ précédemment, par convention le chiffrage du CNEN ne prend en compte au titre de l'année n que l'impact des normes produites en année n-1. Ainsi, s'agissant de l'exercice 2018, le CNEN ne tient pas compte des textes réglementaires édictés en 2014, 2015 et 2016 dont certaines dispositions n'entraient en vigueur qu'en 2018. Il ne prend pas non plus en considération les textes publiés en 2018 entrant immédiatement en application et produisant donc des effets budgétaires dès l'année 2018.

²⁵ Cette hausse aurait pu être plus importante sans l'ordonnance du 11 juillet 2017 du Conseil d'État statuant en référé imposant la suspension du décret du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire, dont l'impact financier net était évalué à 4,41 Md€ pour les collectivités locales.

²⁶ Rapports sur les finances publiques locales de 2015 et 2017.

Le chiffrage du CNEN exclut donc un nombre significatif de textes réglementaires. En particulier, la revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active intervenue le 1er avril 2018²⁷ et le décret du 6 juin 2018 modifiant un certain nombre de dispositions du code de l'environnement²⁸ ne sont pas pris en compte alors même que leurs effets sur les dépenses des collectivités sont immédiats et significatifs.

B - Un coût pour les budgets locaux estimé par la Cour à plus de 402 M€ en 2018

Les données fournies au CNEN par l'administration, y compris celles qui correspondent à des normes publiées en 2018 et entrant en vigueur immédiatement, de même qu'à des textes intervenus avant 2017²⁹ et produisant de nouveaux effets en 2018 ont été retraitées. La revalorisation du RSA intervenue en avril 2018 a par exemple été intégrée à l'instar de 17 autres textes normatifs, pour un impact financier net de près de 62 M€.

Ainsi évalué par la Cour, le coût net des nouvelles normes s'élève à 402 M€ en 2018³⁰.

Tableau n° 8 : impact financier des normes nouvelles sur les collectivités territoriales en 2018

<i>(en M€)</i>	Coûts	Gains et économies	Impact net
<i>Impact financier</i>	1 027	689	402

Source : Cour des comptes

²⁷ Décret du 3 mai 2018 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active.

²⁸ Décret du 6 juin 2018 modifiant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement.

²⁹ Décret du 4 novembre 2014 relatif aux points d'arrêt des services de transport public à rendre accessibles aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite et précisant la notion d'impossibilité technique avérée. En 2015, la Cour estimait l'impact sur les budgets des collectivités en 2018 à 246 M€.

³⁰ La méthode de retraitement suivie par la Cour est présentée dans l'annexe n° 16.

L'impact des normes nouvelles correspond à une augmentation nette de **159 M€ des dépenses de fonctionnement**. Les normes relatives aux prestations sociales représentent un surcoût de 246,4 M€ en 2018³¹, en partie compensé par des gains et économies dans d'autres domaines de politiques publiques. Par conséquent, les décisions prises par l'État permettent d'expliquer à hauteur de 34 % la hausse des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités entre 2017 et 2018. Leur incidence sur la masse salariale est insignifiante en raison du report des dispositions du protocole PPCR et du gel du point d'indice.

Concernant **l'investissement**, l'impact des décisions de l'État représente **243 M€³²** soit 10,2 % de l'augmentation des dépenses réelles d'investissement hors emprunt constatées entre 2017 et 2018.

Tableau n° 9 : répartition de l'impact des normes selon la section budgétaire

<i>(en M€)</i>	Coûts	Économies et recettes	Impact sur 2018
<i>Section fonctionnement</i>	819	660	159
<i>Dont dépenses de rémunération</i>	535,3	535,2	0,065
<i>Section investissement</i>	272	29	243

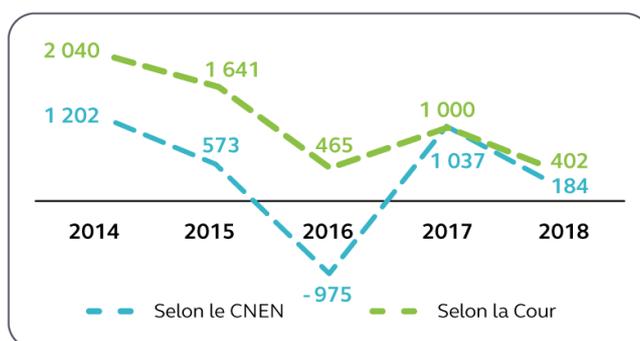
Source : Cour des comptes

Si les estimations réalisées par la Cour et celles du CNEN diffèrent en termes de volume, le constat d'une forte hausse de l'impact sur l'année 2017 et d'un retour à la tendance de baisse constatée depuis 2015 est partagé.

³¹ Le montant du surcoût dû aux prestations est supérieur à l'impact financier net pour 2018 car ce dernier prend en considération des normes permettant la réalisation d'économies et de gains financiers en 2018.

³² Le décret du 4 novembre 2014 relatif aux points d'arrêt des services de transport public est largement responsable du caractère positif de cet impact car il représente à lui seul une hausse de 246 M€ des investissements des collectivités en 2018.

Graphique n° 6 : impact financier minimum (en M€) des décisions de l'État sur les collectivités territoriales depuis 2014



Source : Cour des comptes et CNEN

La méthode de calcul retenue par le CNEN, qui diffère de celle de la Cour, explique que l'impact estimé pour 2017 soit supérieur à celui calculé par la Cour. En effet, de nombreux textes ayant pour effet d'augmenter les dépenses des collectivités ont été publiés au cours de l'année 2016³³. Le CNEN considère qu'ils ont un impact sur les budgets 2017 tandis que la méthodologie de la Cour répartit les impacts sur les budgets des années 2016 et 2017.

C - Une baisse temporaire, occasionnée par le report de plusieurs mesures

La diminution de l'impact des décisions de l'État sur les budgets locaux en 2018 par rapport à 2017 est principalement la conséquence de trois facteurs :

³³ À titre d'exemples, la revalorisation exceptionnelle du RSA par le décret du 29 septembre 2016 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active prenant effet pour les allocations du mois de septembre 2016 et le décret du 25 mai 2016 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

- le gel du point d'indice des fonctionnaires depuis le 1er février 2017³⁴ ;
- le report de l'entrée en vigueur de dispositions du protocole Parcours professionnels carrières et rémunérations (PPCR) du 1^{er} janvier 2018 au 1^{er} janvier 2019³⁵ qui permet de différer l'impact initialement prévu sur les budgets de 2018 ;
- l'annulation du décret du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire par le Conseil d'État en juin 2018³⁶ après sa suspension en référé en juillet 2017. L'impact financier de ce décret d'application était estimé à 4,4 Md€. Cependant, s'agissant d'un décret pris en application de l'article L. 111-10-3 du code de la construction et de l'habitation, un nouveau texte devra être proposé dans un délai raisonnable.

Au total, le nombre de normes nouvelles et leur impact sur les finances locales ont diminué en 2018. Cependant, l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités résulte toujours, pour une part non négligeable, de l'application de ces normes.

³⁴ Décret du 25 mai 2016 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

³⁵ Décret du 21 décembre 2017 portant report de la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions statutaires relatives à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations et applicables aux fonctionnaires de l'État, aux fonctionnaires territoriaux et aux fonctionnaires hospitaliers. Il s'agit en particulier de la revalorisation indiciaire prévue le 1^{er} janvier 2018, du passage en catégorie A des cadres d'emplois des assistants socio-éducatifs (ASE) et des éducateurs de jeunes enfants (EJE) et de la mise en œuvre de la seconde partie du transfert « primes/points » prévu pour la catégorie A.

³⁶ CE, 18 juin 2018, n° 411583.

CONCLUSION

Dans la poursuite de l'objectif d'une meilleure maîtrise des dépenses publiques, la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) attribuée aux collectivités locales et son remplacement par un plafond d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement se sont traduits par une augmentation des transferts financiers de l'État en 2018.

Dans le même temps, leurs recettes fiscales ont évolué de manière modérée, mues principalement par le dynamisme des bases. Au total, l'ensemble constitué des transferts financiers et des recettes fiscales s'est accru de 2,2 % en 2018, alors que son évolution annuelle moyenne s'était limitée à 1 % entre 2014 et 2017.

Parallèlement, le nombre de normes nouvelles et leur impact sur les finances locales ont diminué, en partie en raison du report de plusieurs mesures.

Ce contexte favorable a contribué à l'amélioration de la situation financière des collectivités territoriales en 2018 même si elle est contrastée entre catégories de collectivités.

Chapitre II

Une amélioration générale de la situation financière des collectivités locales

Comme les années précédentes, la Cour a analysé l'évolution de la situation financière des collectivités de chaque catégorie et a cherché à dégager, pour le bloc communal et les départements, des évolutions par strates de population. Ces travaux se sont fondés sur les comptes de gestion des collectivités locales, mis à disposition de la Cour par la DGFIP³⁷. Ils ont eu également pour objectif de mesurer l'impact du dispositif de contractualisation entre l'État et les collectivités qui a remplacé, à compter de 2018, celui de diminution des concours financiers de l'État appliqué à partir de 2014³⁸.

Pour la deuxième année consécutive, l'analyse des comptes des collectivités par la Cour intègre, pour les données globales par catégorie, les budgets principaux et les budgets annexes. Les données financières ont été agrégées en neutralisant les flux croisés entre budgets, susceptibles de faire apparaître une augmentation artificielle des produits et des charges³⁹.

En outre, comme dans les rapports précédents, les comptes des EPCI et de leurs communes membres ont été consolidés pour étudier l'évolution de la situation financière du bloc communal, neutralisation faite des transferts de produits et de charges au sein de ces ensembles intercommunaux.

³⁷ Cette analyse s'appuie sur les données financières provisoires arrêtées au 31 mars 2019.

³⁸ Voir *supra*.

³⁹ Voir détail des comptes et des modalités de retraitement pour l'agrégation des budgets principaux et des budgets annexes aux annexes n° 8 à 10.

La prise en compte des budgets annexes

Le poids des budgets annexes est très hétérogène en fonction des catégories de collectivités. Ils représentent moins de 2 % des dépenses réelles de fonctionnement des départements et des régions, et 4,4 % de celles des communes mais ce taux atteint 30,4 % pour les groupements intercommunaux.

Les budgets annexes des groupements ont pris une ampleur croissante sur la période 2013-2018. Alors que la proportion des budgets annexes dans les budgets totaux (budgets primitifs + budgets annexes) des communes a diminué (de 4,8 % en 2014 à 4,4 % en 2018), celle des budgets annexes des groupements a augmenté de 29,2 à 30,4 %.

La prise en compte des budgets annexes modifie substantiellement l'analyse de l'évolution des dépenses des groupements.

En 2018, leurs dépenses de fonctionnement ont progressé de 1,13 Md€ (+ 3,2 %) tous budgets confondus, dont 618 M€ (+ 5,9 %) imputables aux budgets annexes⁴⁰. En particulier, le taux de croissance des achats de biens et services, qui était de 2,3 % sur les seuls budgets principaux, passe à 7,5 % en intégrant les budgets annexes.

De même, les budgets annexes sont à l'origine de plus de la moitié de la hausse des dépenses d'équipement des groupements entre 2017 et 2018.

La situation financière des collectivités en 2018 traduit le respect des objectifs de maîtrise de la dépense publique locale (I). Dans un contexte favorable, et grâce à la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, la situation financière globale des collectivités s'est améliorée. L'analyse détaillée met cependant en évidence des situations contrastées entre catégories de collectivités (collectivités du bloc communal (II), départements (III), régions (IV)) et au sein de chacune d'entre elles.

⁴⁰ Hors retraitement des flux croisés.

I - La maîtrise de la dépense locale : un objectif atteint en 2018

En 2018, le secteur public local a maîtrisé l'évolution de ses dépenses de fonctionnement, en cohérence avec les objectifs de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Si l'ensemble des données ne sont pas encore connues, l'objectif poursuivi par le dispositif mis en place par la loi de programmation semble avoir été atteint.

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et l'encadrement de la dépense publique locale

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe, en son article 13, un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements de + 1,2 % par an, appliqué sur la base des dépenses réelles de fonctionnement constatées en 2017, en valeur et à périmètre constant.

La loi de programmation définit en outre un objectif de réduction du besoin annuel de financement⁴¹ des collectivités de 2,6 Md€ courants par an, soit une réduction cumulée du besoin de financement de 13 Md€ à l'horizon 2022.

En appui de ces objectifs nationaux d'évolution, l'article 29 de la loi de programmation a instauré un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les collectivités et EPCI à fiscalité propre les plus importants. Les collectivités et groupements concernés, au nombre de 322⁴², couvrent environ 62 % des dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux de l'ensemble des collectivités territoriales⁴³.

⁴¹ Défini par la loi de programmation comme la différence entre les emprunts de l'année et les remboursements d'annuité, cf. glossaire.

⁴² Le périmètre de la contractualisation regroupe les régions, la collectivité de Corse, les collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, les départements, la métropole de Lyon, 62 EPCI et 145 communes dont le budget principal était supérieur à 60 M€ en 2016.

⁴³ Dans son rapport de 2018, la Cour relevait que les dépenses de fonctionnement des 322 collectivités formaient 67 % de celles de toutes les collectivités locales en 2017, 62 % en considérant à la fois les budgets principaux et les budgets annexes, 58 % des dépenses de l'ensemble des collectivités locales et de leurs syndicats intercommunaux, et enfin 45 % des dépenses totales des APUL.

Ces collectivités s'engagent à suivre une trajectoire d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement. La loi prévoit un taux de croissance annuel de 1,2 % par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement constatées en 2017, assorti d'une possibilité de modulation dans la limite de 0,15 point selon chacun des trois critères suivants : la croissance démographique du territoire, le taux de pauvreté et la maîtrise des dépenses entre 2014 et 2016. La loi prévoit également la neutralisation financière des éléments susceptibles d'affecter la comparaison des niveaux de dépenses sur plusieurs exercices, notamment les changements de périmètre, les transferts de charge ou la survenance d'évènements exceptionnels.

En outre, les collectivités et groupements relevant de ce dispositif et dont la capacité de désendettement dépasserait, en 2016, un plafond de référence⁴⁴, doivent s'inscrire dans une trajectoire d'amélioration définie par l'exécutif local et le représentant de l'État qui est portée au contrat.

Les préfets ont négocié la mise en place de ces contrats au cours du premier semestre 2018. En cas de refus de signature par l'exécutif local, l'encadrement de la dépense a été défini par arrêté.

A - Une évolution partiellement conforme aux objectifs nationaux

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 fixe au secteur public local des objectifs nationaux pluriannuels d'évolution et un plafond de référence. La gestion publique locale a répondu en partie à ces orientations en 2018.

1 - Une stabilisation des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs groupements

En comptabilité générale, tous budgets confondus, les dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités et de leurs groupements ont augmenté de 0,4 % entre 2017 et 2018. L'objectif national d'évolution est ainsi pleinement respecté. Les dépenses réelles de fonctionnement des seuls budgets principaux ont augmenté de 0,2 %.

⁴⁴ Celui-ci s'établit à douze années pour les communes et les EPCI, dix années pour les départements et la métropole de Lyon et neuf années pour les régions et les collectivités territoriales uniques.

En comptabilité nationale, les dépenses de fonctionnement de l'ensemble des administrations publiques locales – dont le périmètre est plus large que celui des seules collectivités territoriales et de leurs groupements – progressent de 0,99 % entre 2017 et 2018.

Cette progression contenue ne résulte pas seulement de l'application de la loi de programmation. Entre 2014 et 2017, la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, matérialisée par une baisse des concours financiers de l'État de 10 Md€, s'est en effet traduite par la mise en œuvre de stratégies propres de maîtrise des dépenses de gestion, dont résulte pour partie la tendance observée en 2018.

La progression des dépenses de fonctionnement des collectivités est également tributaire des décisions nationales. En 2018, la progression de la masse salariale des collectivités a ainsi été limitée de près d'un tiers (231 M€) par le report d'une année des mesures statutaires prévues dans le cadre du protocole PPCR⁴⁵.

2 - Une réduction du besoin de financement des collectivités inférieure à l'objectif national

En 2018, la stabilité de leur recours à l'emprunt (+ 0,1 %) ayant été compensée par une accélération de leurs remboursements (+ 4,4 %), la diminution du besoin de financement⁴⁶ des collectivités territoriales (647 M€) a été inférieure à l'objectif assigné par la loi (- 2,6 Md€).

Ainsi que développé dans les parties ci-après, les situations diffèrent selon les niveaux de collectivités considérés. Le bloc communal, qui représente 65,6 % de l'encours de dette, voit son besoin de financement diminuer de 591 M€ en 2018. Sa capacité de financement⁴⁷ redevient positive (66 M€), sans pour autant atteindre le niveau de 2016. Les départements, qui portent 18,5 % de l'encours de dette total, sont en situation de capacité de financement pour la troisième année consécutive, malgré une détérioration en 2018 (- 60 M€). Enfin, le besoin de financement des régions et des collectivités territoriales uniques, qui représentent 15,8 % de l'encours de dette total, baisse de 116 M€ en 2018 mais reste positif (670 M€).

⁴⁵ Cf. chapitre I.

⁴⁶ Besoin de financement au sens de la loi de programmation, défini comme le montant des emprunts de l'année diminué des remboursements.

⁴⁷ La capacité de financement, définie comme l'opposée du besoin de financement, est positive lorsque le montant de remboursements est supérieur à celui des nouveaux emprunts souscrits.

Dans son rapport sur les finances publiques locales publié en 2018, la Cour avait émis des doutes sur le fait que les collectivités allaient consacrer majoritairement leur autofinancement à la réduction de la dette. L'exercice 2018 confirme cette analyse, les marges de manœuvres budgétaires ayant en partie permis une croissance plus soutenue des investissements.

B - Un impact de la contractualisation encore difficile à évaluer

Les collectivités entrant dans le champ de la contractualisation financière ont globalement atteint les objectifs qui leur étaient assignés en 2018. Cependant, alors que la plupart des budgets ont été construits voire votés avant sa mise en place, le dispositif de contractualisation financière est encore trop récent pour que sa contribution à la maîtrise de la dépense publique locale puisse être appréciée.

1 - Une majorité de collectivités signataires

Les critères définis par la loi de programmation 2018-2022 pour déterminer le périmètre de la contractualisation ont conduit à retenir 322 collectivités, soit la totalité des régions et des départements, les collectivités territoriales de Corse, de Guyane et de Martinique, la métropole de Lyon, ainsi que 145 communes et 62 groupements dont le budget principal était supérieur à 60 M€ en 2016.

Parmi ces collectivités, plus de 70 % (229 sur 322) ont accepté de signer un contrat financier avec l'État. De plus, 16 collectivités, qui ne relevaient pas du périmètre de contractualisation obligatoire, ont adhéré au dispositif à titre volontaire.

A contrario, cinq régions, 53 départements, trois collectivités uniques, 23 communes et huit EPCI, soit 93 collectivités, ont refusé de signer et se sont vu notifier leur taux d'évolution de la dépense par arrêté⁴⁸. Elles s'exposent ainsi à une majoration de la reprise financière en cas de dépassement de leur objectif. Certains territoires se distinguent⁴⁹ par un taux de refus plus important, comme l'Occitanie (48 %), la Normandie (40 %), le Centre – Val de Loire (38 %) ou l'Île-de-France (36 %). À l'inverse, le taux de signature est de 100 % sur l'île de La Réunion.

⁴⁸ Huit départements ont déposé un recours en annulation contre leur arrêté de notification de taux d'évolution des dépenses.

⁴⁹ Parmi les régions ayant plus de 10 collectivités soumises à contractualisation.

2 - Une diminution en volume des dépenses de fonctionnement

Alors que les dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux de l'ensemble des collectivités et EPCI ont progressé de 0,2 % en 2018, celles des collectivités soumises à contractualisation⁵⁰ ont diminué de 0,3 %. Cette baisse globale traduit un effort significatif de maîtrise de la dépense, même si elle masque des disparités fortes entre collectivités⁵¹.

Au regard des données comptables 2018 disponibles, près de neuf communes sur dix et six EPCI sur dix respectent leur taux d'évolution contractuel. S'ouvre désormais une période de dialogue entre les services de l'État et les collectivités pour la mise en œuvre des retraitements prévus par la loi.

Parmi les collectivités relevant du dispositif de contractualisation, la diminution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités et EPCI non signataires (- 0,4 %) est plus marquée que celle des collectivités et EPCI signataires (- 0,3 %)⁵².

3 - L'amélioration de la capacité de désendettement

Parmi les 229 collectivités signataires du dispositif de contractualisation, 35 présentaient en 2016 une capacité de désendettement supérieure au plafond de référence et ont donné lieu à la détermination d'une trajectoire d'amélioration.

Selon les données comptables 2018, encore provisoires, celle-ci aurait été respectée par 25 des collectivités concernées, soit près de trois sur quatre.

Sept collectivités, qui répondaient au critère de capacité de désendettement, n'ont pas signé de contrat. Pour ces collectivités et conformément à la loi, l'arrêté préfectoral n'a fixé qu'un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement.

⁵⁰ Cf. annexe n° 11.

⁵¹ Cf. parties II à IV, ainsi que l'annexe n° 14.

⁵² Cf. annexes n° 12 et 13.

II - Le bloc communal : des dépenses maîtrisées en fonctionnement, de nouveau soutenues en investissement

**Tableau n° 10 : section de fonctionnement du bloc communal
consolidée (France entière⁵³) en Md€**

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017	Évolution moyenne 2018/2014
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	117,21	120,5	120,56	123,31	125,49	1,80 %	1,72 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	65,24	69,07	70,36	72,39	74,16	2,40 %	3,26 %
<i>Impôts locaux</i>	50,79	53,65	54,56	55,83	57,19	2,40 %	3,01 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	14,48	15,42	15,81	16,58	16,99	2,50 %	4,08 %
<i>Fiscalité reversée</i>	-0,03	0	-0,01	-0,02	-0,02	ns	-9,64 %
<i>Dotations et participations</i>	31,93	30,88	30,15	28,67	28,41	-0,90 %	-2,88 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	20,03	20,56	20,05	22,25	22,93	3,00 %	3,44 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	98,68	100,67	100,83	102,68	103,36	0,70 %	1,17 %
<i>Achats de biens et services</i>	29,19	28,99	28,94	29,76	30,97	4,10 %	1,49 %
<i>Dépenses de personnel</i>	44,9	46,02	46,54	48	48,4	0,80 %	1,89 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	0	0,66	0,68	0,71	0,73	2,70 %	-
<i>Subventions de fonctionnement</i>	9,38	9,37	9,32	9,18	8,98	-2,20 %	-1,08 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	9,24	9,52	9,44	9,32	9,09	-2,40 %	-0,41 %
<i>Charges financières</i>	3,74	3,81	3,66	3,25	3,03	-6,80 %	-5,13 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,22	2,3	2,26	2,47	2,16	-12,30 %	-0,68 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	18,53	19,83	19,73	20,63	22,13	7,30 %	4,54 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	9,38	9,87	9,89	10,05	10,48	4,20 %	2,81 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	9,15	9,96	9,84	10,58	11,65	10,20 %	6,22 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

⁵³ Communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles y compris la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Ont été retenus les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes en nomenclature M14/M14A et M4 et ses déclinaisons.

En 2018, les produits de fonctionnement des collectivités du bloc communal (+ 1,8 %) ont augmenté plus rapidement que leurs charges de fonctionnement, maintenues à un niveau proche de celui de 2017 (+ 0,7 %). Leur épargne brute s'est ainsi améliorée de manière substantielle (+ 7,3 %).

A - Une progression des produits de fonctionnement inférieure à celle de 2017

Après une hausse de 2,3 % en 2017, les produits de fonctionnement des collectivités du bloc communal ont progressé à un rythme moindre en 2018 (+ 1,8 %). Les recettes des communes sont stables (+ 0,3 %), tandis que celles de leurs groupements augmentent de 4,8 %.

Les dotations et participations ont diminué de 0,9 % en 2018. La baisse avait été plus marquée en 2017 (- 4,9 %), dernier exercice concerné par la diminution de la DGF au titre de la contribution au redressement des finances publiques. Les concours de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) avaient ainsi été réduits de 5,6 % pour le bloc communal, soit - 1,08 Md€.

La baisse de 257 M€ des dotations et participations en 2018 résulte d'une part de la diminution de 23,4 % des participations des départements (- 154 M€), d'autre part d'une contraction de 154 M€ de l'enveloppe globale de la DGF (- 0,8 %). Le montant de l'enveloppe attribué au bloc communal par la loi de finances pour 2018 (18,34 Md€) était pourtant identique à celui de 2017. Selon la DGCL et la DGFIP, la diminution observée sur les données comptables serait liée à de possibles erreurs d'imputation des collectivités. Les montants notifiés seraient identiques à ceux votés en loi de finances pour 2018.

La répartition de l'enveloppe globale entre collectivités conduit toutefois à des modifications des montants individuels notifiés. La moitié des communes voient ainsi leur DGF augmenter ou diminuer. 3 000 d'entre elles connaissent une hausse supérieure à 10 %. *A contrario*, pour près de 5 000 communes, la diminution d'enveloppe est supérieure à 10 %⁵⁴. Toujours au regard des comptes de gestion, 70 % des EPCI verraient leur DGF diminuer, la baisse dépassant 10 % pour une cinquantaine d'entre eux.

⁵⁴ L'Association des petites villes de France (APVF) illustre cette observation de la Cour à travers les cas de petites villes ayant enregistré une baisse substantielle de la DGF en 2018.

Les produits fiscaux des collectivités du bloc communal ont augmenté de 2,4 %, après une hausse de 2,9 % en 2017. Cette évolution a été plus marquée dans les EPCI (+ 1,1 Md€) que dans les communes (+ 724 M€).

La progression des recettes de fiscalité des communes résulte du dynamisme de la fiscalité directe locale. Les produits de la taxe sur le foncier bâti et de la taxe d'habitation augmentent sous l'effet des bases, les taux moyens ayant peu évolué entre 2017 et 2018⁵⁵. À l'inverse, les recettes de fiscalité indirecte des communes se contractent de 0,5 % (- 35 M€).

Les groupements ont également bénéficié du dynamisme de la fiscalité directe locale, à travers les produits de cotisations foncières des entreprises (CFE) (+ 310 M€), de taxe d'habitation (+ 176 M€) et de taxe sur le foncier bâti (+ 156 M€). En revanche, les recettes de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) diminuent pour retrouver un niveau proche de 2016⁵⁶. Contrairement aux communes, la fiscalité indirecte des EPCI progresse de 448 M€ (+ 4,6 %), dont 181 M€ au titre de la TEOM (+ 3,0 %), 118 M€ de produits d'impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétique et industrielle (+ 28,7 %) et 126 M€ au titre de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (Gemapi). Cette dernière taxe locale, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2018, accompagne le transfert de la compétence Gemapi aux groupements à fiscalité propre à compter de ce même exercice.

Alors que le produit de la fiscalité directe progresse de manière comparable d'une strate démographique à l'autre⁵⁷, la hausse de celui de la fiscalité indirecte est plus prononcée dans les blocs communaux de petite taille⁵⁸.

En particulier, les communes des strates les plus peuplées ont connu en moyenne une diminution de leur fiscalité indirecte, alors qu'elle progresse dans les strates inférieures.

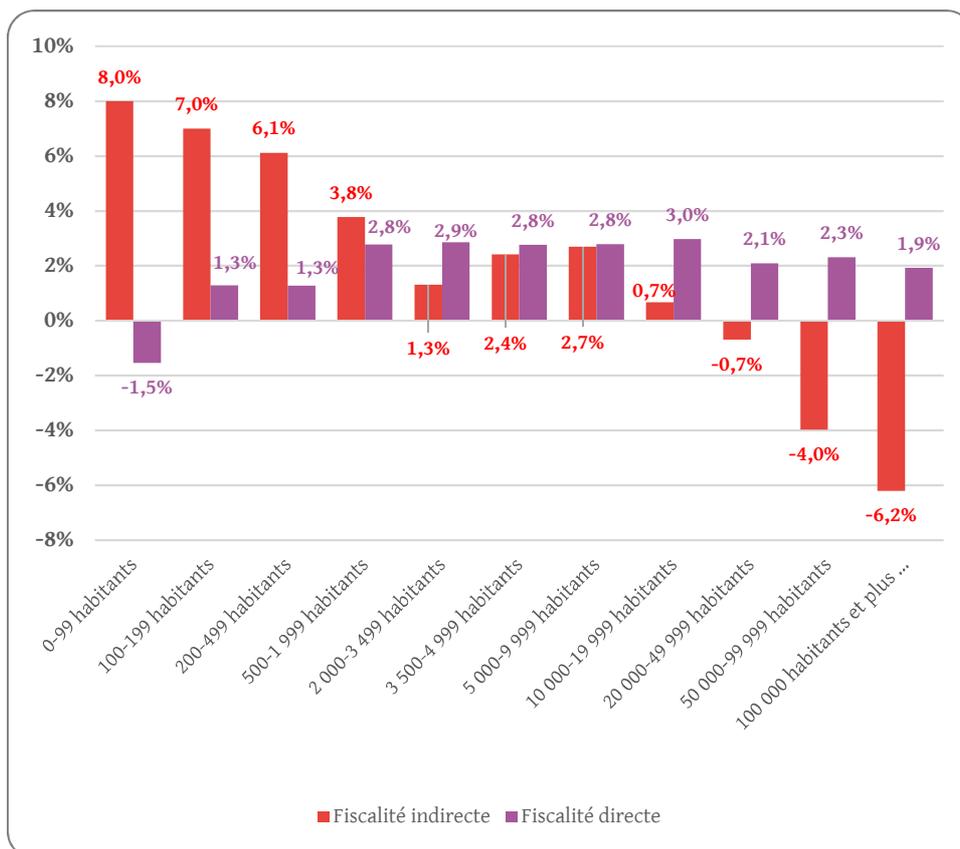
⁵⁵ Cf. partie I.

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ Les blocs communaux ont été classés selon les strates de population suivantes : moins de 10 000 habitants, de 10 000 à 20 000 habitants, de 20 000 à 50 000 habitants, de 50 000 à 100 000 habitants, de 100 000 à 300 000 habitants et 300 000 habitants et plus.

⁵⁸ La fiscalité indirecte des blocs communaux de moins de 1 000 habitants progresse de 8,7 % en 2018, contre seulement 1,8 % pour les blocs communaux de 300 000 habitants et plus.

Graphique n° 7 : évolution des produits de la fiscalité des communes par strate démographique entre 2017 et 2018



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

B - Des charges de fonctionnement maîtrisées

Après un rebond en 2017 (+ 1,8 %), les charges de fonctionnement du bloc communal ont connu une progression limitée en 2018 (+ 0,7 %).

Si les dépenses des communes se sont contractées de 507 M€ (- 0,7 %), celles des EPCI ont augmenté de 1,23 Md€⁵⁹ (+ 3,7 %), dont 512 M€ au titre de leurs budgets principaux (+ 2,1 %) et 619 M€ au titre

⁵⁹ Montant évalué une fois les flux croisés entre budgets principaux et annexes neutralisés.

de leurs budgets annexes (+ 5,9 %). Selon Villes de France, l'agrandissement des périmètres des intercommunalités expliquerait en grande partie la dynamique des charges constatées sur les budgets annexes des groupements de communes.

En volume, les budgets annexes d'EPCI ayant connu la plus forte progression de leurs dépenses de fonctionnement sont ceux relatifs aux transports (+ 235 M€ soit + 6,3 %), à la collecte et au traitement des ordures ménagères (+ 157 M€ soit 6,1 %) et à l'assainissement (+ 144 M€ soit + 11,7 %). Ces trois types de budgets annexes présentent toutefois des profils différents : les recettes de fonctionnement en matière d'assainissement augmentent de manière substantielle (+ 346 M€) alors que celles des budgets annexes de transport s'accroissent d'un montant plus faible (+ 162 M€) que les dépenses.

De manière globale, les grands blocs intercommunaux ont mieux maîtrisé leurs charges de fonctionnement. En moyenne, celles-ci ont progressé de 0,6 % dans les blocs de 300 000 habitants et plus, contre 2,4 % dans les blocs de moins de 10 000 habitants. L'analyse par strate démographique conduit à la même distinction pour les communes, ce que confirme l'association des petites villes de France⁶⁰, tandis que les dépenses de fonctionnement des EPCI sont en moyenne plus élevées dans les établissements de taille intermédiaire⁶¹. Ces observations, comme celles mentionnées ci-après, doivent toutefois être nuancées au regard de la forte disparité de situations entre blocs communaux – et collectivités – d'une même strate.

1 - Une hausse contenue des dépenses de personnel

En 2018, les dépenses de personnel du bloc communal ont augmenté de 0,8 %, soit une progression nettement moins marquée qu'en 2017 (+ 3,1 %). Cette hausse de 404 M€ est intégralement portée par les EPCI (+ 5,0 %), les communes ayant stabilisé leur masse salariale à son niveau de 2017. Elle est encore plus nette pour les budgets annexes des EPCI (+ 8,6 %), les domaines de la collecte et du traitement des ordures ménagères, de l'assainissement et l'adduction ou la distribution d'eau couvrant près de 80 % de son volume. Cette progression pourrait être une conséquence des

⁶⁰ Selon l'Association des petites villes de France, « en moyenne, les dépenses de fonctionnement des petites villes ont, en effet, été maîtrisées en 2017 et 2018. En 2017, les dépenses de fonctionnement des petites villes n'ont augmenté que de 0,6 %. Mais, dans cet ensemble, il convient de souligner que les communes comprises entre 2 500 et 5 000 habitants ont rencontré plus de difficultés : leurs dépenses de fonctionnement ont augmenté de 1 % tandis que les plus grandes communes de la strate les ont réduites (- 0,1 %) ».

⁶¹ En 2018, les dépenses réelles de fonctionnement progressent en moyenne de 7,6 % et de 10,0 % dans les EPCI de 10 000 à 20 000 habitants et de 20 000 à 50 000 habitants.

fusions d'intercommunalités et des transferts de compétence de la loi NOTRÉ, ainsi que le souligne l'Assemblée des communautés de France dans sa réponse aux observations provisoires de la Cour.

Ainsi que développé dans le chapitre II, ce ralentissement global résulte en partie du moindre impact des décisions de l'État relatives à la fonction publique par rapport à celles de l'exercice antérieur (revalorisation du point d'indice, mise en œuvre du PPCR). Cet impact, quasi nul en 2018, avait été estimé à 1,3 Md€ en 2017 pour l'ensemble de la fonction publique territoriale, dont le bloc communal constitue 71 % des effectifs⁶².

Selon les statistiques de la DGCL⁶³, les effectifs du bloc communal hors contrats aidés, auraient augmenté de 14 500 emplois (+ 1,2 %) en 2017. Ces données, si elles portent sur l'exercice précédent, confirment la différence de trajectoire entre les communes, dont les effectifs se contractent de 1 500 emplois (- 0,1 %), et les EPCI, en progression de 16 000 emplois (+ 6,9 %)⁶⁴.

Les données relatives à l'exercice 2018 ne sont pas disponibles à la date de publication du présent rapport. Cependant, compte tenu du glissement vieillesse-technicité, la progression de 0,8 % des dépenses de personnel observée en 2018 reflèterait une stabilisation, voire une baisse, des effectifs des collectivités du bloc communal.

L'analyse des évolutions par strate démographique fait apparaître une croissance plus modérée des charges de personnel dans les grands blocs. Elles progressent ainsi de 0,6 % en moyenne dans les blocs de 300 000 habitants et plus et de 0,9 % dans le bloc métropolitain, contre 1,7 % dans les blocs intercommunaux de moins de 10 000 habitants. En particulier, les communes des strates de plus de 10 000 habitants ont diminué, en moyenne, leurs dépenses de personnel en 2018, tandis que celles de taille inférieure les ont augmentées. S'agissant des EPCI, les différences entre strates sont moins caractéristiques, les dépenses de personnel ayant toutefois plus augmenté dans les établissements de taille intermédiaire⁶⁵.

⁶² Voir *infra*.

⁶³ Source : DGCL (*Les collectivités locales en chiffres 2018*, mai 2018).

⁶⁴ Les évolutions institutionnelles de la loi NOTRÉ expliquent pour partie cette tendance.

⁶⁵ En moyenne, les charges de personnel ont augmenté de 7,2 % et de 11,6 % dans les EPCI des strates de 10 000 à 20 000 habitants et de 20 000 à 50 000 habitants.

2 - Une contraction des autres postes de dépense, à l'exception des achats de biens et services

La hausse des achats de biens et services constatée en 2017 (+ 2,8 %) s'est poursuivie en 2018 (+ 4,1 %).

De manière encore plus notable qu'en 2017, cette progression de 1,21 Md€ pour le bloc communal a été portée par les budgets annexes des EPCI (+ 780 M€). Leurs achats de biens et services ont ainsi augmenté de 14,4 % tous domaines confondus, et de 28,8 % pour les budgets annexes relatifs au transport, lesquels représentent près de 70 % de la hausse (+ 531 M€). Cependant, deux budgets annexes de transport de métropoles expliquent à eux seuls les deux tiers de cette augmentation, et présentent tous deux une section de fonctionnement bénéficiaire.

Les charges financières des collectivités territoriales reculent de 222 M€ en 2018 (- 6,8 %), alors que leur encours de la dette progresse à nouveau légèrement (cf. *infra*), ce qui témoigne du maintien de conditions d'emprunt très favorables. L'analyse par strate démographique ne fait pas ressortir de différence significative entre tailles de collectivités.

Les subventions versées ont connu une diminution de 2,2 %, moins prononcée dans les communes (- 1,0 %) que dans leurs groupements (- 4,7 %).

Les autres charges de gestion se sont contractées de 2,4 %.

Prises dans leur ensemble, les dépenses de fonctionnement des collectivités du bloc communal, hors personnel, ont augmenté de 0,5 % en 2018. La diminution des dépenses des communes (- 1,5 %) s'est accompagnée d'une hausse des dépenses des budgets principaux des EPCI (+ 0,7 %) et surtout de leurs budgets annexes (+ 5,4 %).

C - Une nouvelle progression de l'épargne

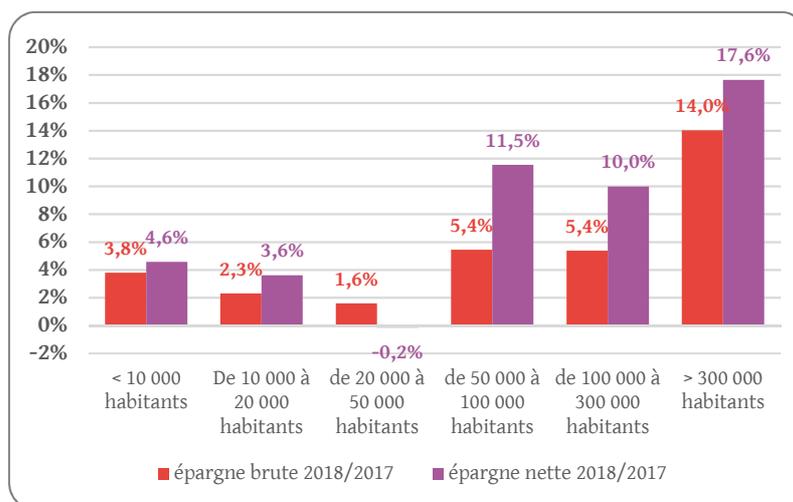
Dans la continuité de 2017, les évolutions respectives des produits (+ 1,8 %) et des charges de fonctionnement (+ 0,7 %) ont eu pour effet une amélioration d'ensemble de l'épargne brute du bloc communal de 1,50 Md€ en 2018 (+ 7,3 %). Cette amélioration concerne tant les communes (+ 6,2 %) que leurs groupements (+ 9,2 %).

Compte tenu de la progression modérée, en volume, des remboursements en capital des emprunts, l'épargne nette poursuit, en 2018 (+ 10,2 %), le rebond observé en 2017 (+ 7,5 %).

Les communes, dont les dépenses réelles de fonctionnement ont diminué en 2018, présentent une amélioration de leur épargne nette de 12,9 %, supérieure à celle de leurs groupements (+ 6,8 %). Pour ces derniers, l'évolution concerne les budgets principaux (+ 6,1 %) et les budgets annexes (+ 8,6 %), avec toutefois des différences entre des domaines excédentaires comme l'assainissement (+ 152 M€) et d'autres déficitaires comme le transport (- 67 M€).

Par ailleurs, cette évolution globalement positive pour le bloc communal recouvre des disparités significatives de situation parmi les collectivités. L'analyse par strate démographique montre une plus forte hausse dans les blocs intercommunaux de grande taille et une diminution de l'épargne nette globale des blocs de taille intermédiaire⁶⁶, en contraste avec les autres strates.

Graphique n° 8 : évolution de l'épargne brute et nette globale des blocs communaux par strate de population (2018/2017)

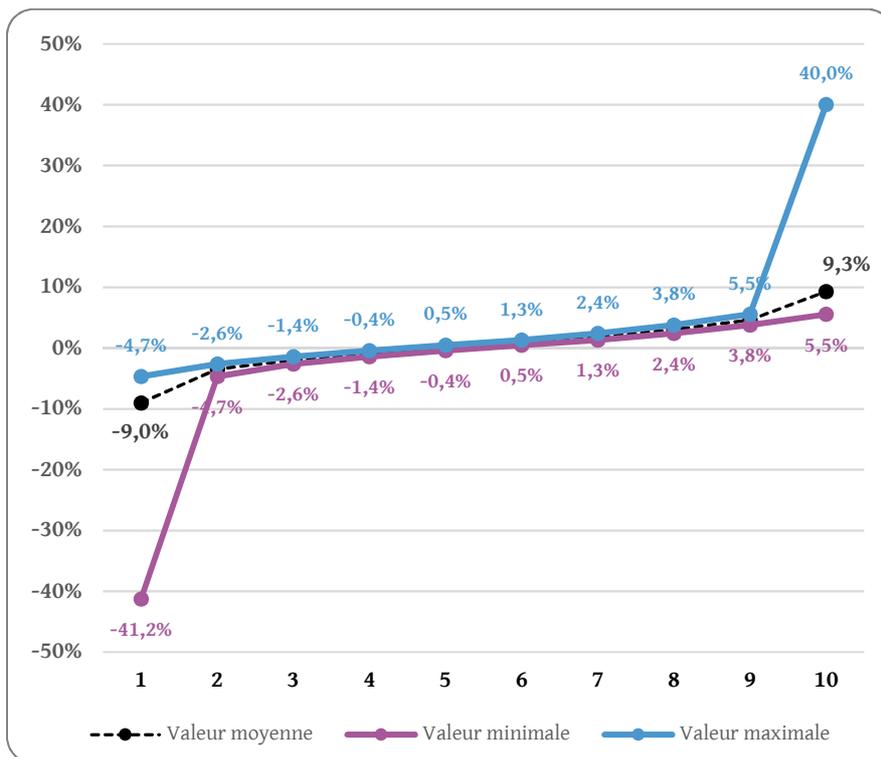


Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

D'autre part, chaque strate démographique recoupe des différences de situation très marquées. En particulier, un dixième des blocs intercommunaux subissent une diminution substantielle de leur épargne nette, comprise entre 4,7 % et 41,2 % de leurs produits réels de fonctionnement.

⁶⁶ L'épargne nette globale des blocs intercommunaux de la strate 20 000 – 50 000 habitants diminue de 0,2 % en 2018.

Graphique n° 9 : évolution par décile de l'épargne nette des blocs communaux rapportée à leurs recettes réelles de fonctionnement (2018/2017)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

D - Une poursuite de la reprise de l'investissement

Les dépenses d'investissement des collectivités du bloc communal ont connu une augmentation de 6,1 % en 2018, habituelle à ce stade du cycle électoral, et qui prolonge le rebond observé en 2017 (+ 9,5 %).

Si le montant des investissements entre 2016 et 2018 est inférieur, année par année, à celui du cycle précédent entre 2010 et 2012, un rattrapage partiel est observé : l'écart, qui représentait 3,07 Md€ entre 2010 et 2016 (soit - 8,6 %), s'établit à 1,52 Md€ entre 2012 et 2018 (- 3,9 %).

**Tableau n° 11 : section d'investissement du bloc communal
consolidée (France entière) en Md€**

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018	Évolution moyenne 2018/2014
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	18,53	19,83	19,73	20,63	22,13	7,3 %	4,5 %
Remboursement d'emprunts (d)	9,38	9,87	9,89	10,05	10,48	4,2 %	2,8 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	9,15	9,96	9,84	10,58	11,65	10,2 %	6,2 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	15,85	15,68	14,44	15,02	15,97	6,4 %	0,2 %
FCTVA	4,09	4,21	3,43	3,22	3,55	10,2 %	-3,5 %
Subventions d'équipement reçues	7,17	6,62	6	5,81	6,4	10,2 %	-2,8 %
Autres recettes	4,59	4,85	5,01	5,98	6,02	0,6 %	7,0 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	25	25,64	24,28	25,59	27,63	7,9 %	2,5 %
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	36,81	32,87	32,57	35,65	37,82	6,1 %	0,7 %
Dépenses d'équipement	32,45	28,56	28,19	30,71	33,3	8,4 %	0,6 %
Subventions d'équipement versées	2,43	2,14	2,14	2,12	2,18	2,7 %	-2,7 %
Autres dépenses	1,93	2,17	2,24	2,82	2,34	-17,0 %	4,9 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)	11,81	7,23	8,29	10,06	10,19	1,3 %	-3,6 %
Emprunts souscrits (j)	10,48	10,74	9,5	10,58	10,41	-1,6 %	-0,2 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-1,33	3,51	1,2	0,52	0,22	ns	-
ENCOURS DE LA DETTE (l)	109,45	111,98	112,94	114,4	115,07	0,6 %	1,3 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,91	5,65	5,72	5,55	5,2	-6,2 %	-3,1 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP⁶⁷

⁶⁷ Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

Les dépenses d'équipement se sont accrues de 2,59 Md€ (+ 8,4 %), cette progression étant répartie entre les communes et leurs groupements. Pour ces derniers, la croissance est plus prononcée pour les budgets annexes (+ 24,0 %), en particulier ceux relatifs aux transports (+ 442 M€ soit + 34,0 %) et à l'assainissement (+ 186 M€ soit + 19,7 %).

L'analyse par strate démographique montre une plus forte progression des dépenses d'équipement globales dans la strate des blocs communaux de 100 000 à 300 000 habitants (+ 13,9 %), et des hausses moins soutenues pour les strates de plus de 300 000 habitants (+ 5,5 %) et de 10 000 à 20 000 habitants (+ 3,4 %). Pour cette dernière strate, la hausse des dépenses des EPCI (+ 9,2 %), en particulier de leurs budgets annexes (+ 22,1 %), est atténuée par celle des communes membres. Les moins peuplées ont en effet diminué leurs dépenses d'équipement en 2018.

Après le recul observé en 2017 (- 0,9 %), les subventions d'équipement versées par les collectivités du bloc communal sont réparties à la hausse (+ 2,7 %), sans pour autant retrouver leur niveau de 2014. La progression est plus marquée pour les communes (+ 12,1 %) que pour leurs groupements (+ 4,1 %).

Les recettes d'investissement des collectivités du bloc communal progressent de 6,4 % en 2018, soit à un rythme supérieur à celui des dépenses (+ 6,1 %). La reprise des dépenses d'équipement en 2017 se traduit par une hausse significative des recettes provenant du FCTVA en 2018 (+ 10,2 %) ainsi que des subventions d'investissement reçues (+ 10,2 %).

À l'inverse, les autres recettes d'investissement, qui affichaient une forte croissance en 2017 (+ 19,5 %), se sont stabilisées (+ 0,6 %).

Au total, l'accroissement général des dépenses d'investissement du bloc communal (+ 2,16 Md€), cohérent avec le cycle électoral, a été financé par la progression de l'épargne nette (+ 1,08 Md€) et par celle des recettes d'investissement (+ 0,96 Md€), ce qui a limité la hausse du besoin de financement (+ 0,13 Md€).

E - Une capacité de désendettement en amélioration malgré la progression de l'encours de la dette

Conséquence de l'amélioration globale de leur situation financière, les collectivités du bloc communal ont réduit leur recours à l'emprunt en 2018 (- 1,6 %). Toutefois, l'encours de la dette progresse légèrement (+ 0,6 %). En effet, comme indiqué *supra*, les hausses de l'épargne nette et

des recettes d'investissement ont été absorbées par les nouveaux investissements plutôt que mises à profit pour se désendetter. Cette situation est conforme au cycle de l'investissement durant les mandats communaux, les dernières années correspondant aux pics de dépenses des projets engagés.

Cette tendance globale varie toutefois selon les collectivités concernées. 686 blocs intercommunaux ont augmenté leur fonds de roulement en 2018, 583 l'ont diminué. L'analyse par strate n'identifie pas de différence significative de tendance entre niveaux démographiques.

L'épargne brute du bloc communal ayant progressé plus fortement que l'encours de la dette, la capacité de désendettement globale de ces collectivités s'est améliorée, atteignant 5,2 années, malgré un investissement accru.

Le fonds de roulement a de nouveau été légèrement abondé (+ 0,22 Md€), le montant des emprunts souscrits étant supérieur au besoin de financement de l'année.

*

**

Ainsi, dans la continuité de 2017, la situation financière des collectivités du bloc communal s'est de nouveau améliorée en 2018. Grâce à une maîtrise de leurs charges de fonctionnement et des produits en hausse, les communes et leurs groupements ont amélioré leur épargne brute. En raison de la progression modérée, en volume, des remboursements en capital des emprunts, l'épargne nette poursuit, en 2018, le rebond observé en 2017.

Ce surcroît d'épargne a été mobilisé pour financer une nouvelle hausse des dépenses d'investissement, sans impact significatif sur l'encours de la dette. Bien que ce dernier progresse légèrement, grâce au niveau de leur épargne brute, les collectivités du bloc communal voient leur capacité de désendettement s'améliorer.

De manière globale, alors que la progression des dépenses de fonctionnement des EPCI est en moyenne plus élevée dans les établissements de taille intermédiaire, les grands blocs intercommunaux ont mieux maîtrisé leurs charges de fonctionnement. En conséquence, l'amélioration de l'épargne nette est plus marquée dans les blocs intercommunaux de grande taille, tandis qu'elle diminue pour les blocs de taille intermédiaire. Ces derniers présentent également une hausse plus modérée de leurs dépenses d'investissement.

Ces observations, comme celles mentionnées ci-après, doivent toutefois être nuancées au regard de la forte disparité de situations entre blocs communaux – et collectivités – d’une même strate.

III - Les départements : des dépenses sociales toujours en hausse et une relance de l’investissement après huit années de baisse

En 2018, les finances départementales intègrent, pour la première fois en année « pleine », les transferts des compétences des transports scolaires et interurbains des départements aux régions. L’impact de la finalisation de ces transferts est tangible en fonctionnement, à la fois sur les recettes, avec une diminution de la fiscalité reversée, et sur les dépenses, avec une baisse des achats de biens et de services.

La situation financière des départements se caractérise par une croissance accélérée des dépenses sociales (+ 2,1 % contre + 1,6 % en 2017) et la reprise de leurs dépenses d’investissement, reparties à la hausse en 2018 après plusieurs années de baisse (+ 3,7 % dont + 7,5 % concernant les dépenses d’équipement).

**Tableau n° 12 : évolution de la section de fonctionnement
des départements consolidée (France entière⁶⁸) en Md€**

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018	Évolution moyenne 2018/2014
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	63,61	64,6	65,76	65,67	65,13	-0,8 %	0,6 %
Produit de la fiscalité	41,96	44,14	46,21	46,94	47,4	1,0 %	3,1 %
Impôts locaux	19,71	20,46	21,44	17,92	18,29	2,10 %	-1,85 %
Autres impôts et taxes	22,24	23,68	24,77	26,61	27,25	2,40 %	5,21 %
Fiscalité reversée	0	0	0	2,4	1,85	-22,9 0%	-
Dotations et participations	18,23	17,48	16,65	15,83	15,39	-2,80 %	-4,15 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	3,43	2,99	2,89	2,9	2,34	-19,20 %	-9,12 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	57,05	57,89	57,95	57,82	57,28	-0,90 %	0,10 %
Achats de biens et services	6,09	5,95	5,69	4,96	4,05	-18,30 %	-9,70 %
Dépenses de personnel	11,83	12	11,98	12,12	12,1	-0,20 %	0,57 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	29,1	30,05	30,68	31,19	31,84	2,10 %	2,28 %
Subventions de fonctionnement	2,19	2,16	2,01	1,99	1,95	-2,40 %	-2,86 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,72	6,69	6,62	6,53	6,28	-3,90 %	-1,68 %
Charges financières	0,9	0,87	0,82	0,78	0,72	-8,00 %	-5,43 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,21	0,17	0,15	0,24	0,33	38,00 %	11,96 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,57	6,71	7,81	7,85	7,85	0,10 %	4,55 %
Remboursement d'emprunts (d)	2,66	2,81	2,99	3,11	3,09	-0,60 %	3,82 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,91	3,9	4,82	4,74	4,76	0,50 %	5,04 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

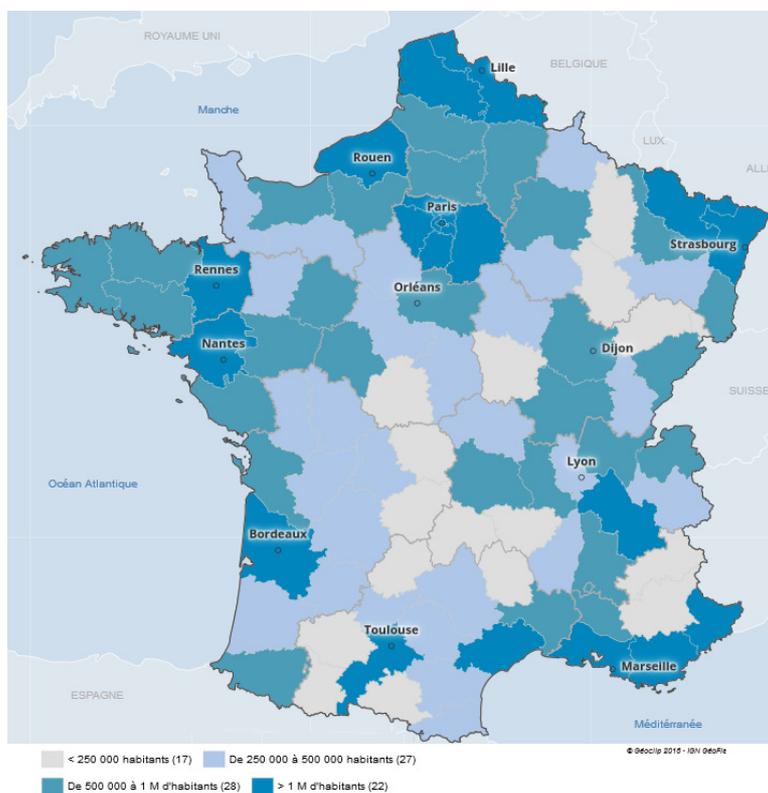
⁶⁸ Hors départements du Rhône, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse, de Martinique et de Guyane pour un périmètre constant de 2014 à 2018.

A - Des produits de fonctionnement en légère baisse

Les produits réels de fonctionnement des départements affichent globalement une légère diminution entre 2017 et 2018 de 0,8 %. La progression des recettes d'impôts locaux et des autres impôts et taxes ne compense pas la diminution des dotations et participations et de la fiscalité reversée.

Les produits de fonctionnement diminuent pour toutes les strates de population⁶⁹.

Carte n° 1 : strates démographiques départementales



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

⁶⁹ Les départements (hors Corse-du-Sud et Haute-Corse en 2017) sont classés par strates de population : moins de 250 000 habitants (17 départements), de 250 000 à 500 000 habitants (29 départements), de 500 000 à un million d'habitants (29 départements) et plus d'un million d'habitants (22 départements).

1 - Des produits fiscaux en hausse

Les produits fiscaux progressent globalement de 1 %. L'ensemble des postes de recettes fiscales connaît une augmentation à l'exception de la fiscalité reversée qui diminue de l'ordre de 0,55 Md€, soit 22,9 %.

La progression des recettes d'impôts locaux est plus prononcée pour les départements faiblement peuplés : + 3,3 % pour les départements de moins de 250 000 habitants contre + 1,5 % pour ceux de plus d'un million d'habitants. Le surplus de recettes correspond, par ordre croissant en montant, au produit de l'IFER, de la CVAE puis de la taxe foncière sur les propriétés bâties⁷⁰.

La progression de 2,4 % des « autres impôts et taxes » est imputable pour l'essentiel à la taxe départementale de publicité foncière et droit départemental (+ 441 M€) et à la taxe sur les conventions d'assurance (+ 211 M€). Elle est homogène pour l'ensemble des strates de population.

Les recettes de la taxe départementale de publicité foncière et droit départemental d'enregistrement progressent de 4 %.

Cette progression des droits d'enregistrement et taxe de publicité foncière sur les mutations résulte essentiellement d'un « effet prix »⁷¹. En 2018, le volume des transactions semble plafonner entre 950 et 960 000 selon les données du Conseil supérieur du notariat. En revanche les prix dans l'ancien progressent de l'ordre de 3,5 %.

La taxe sur les conventions d'assurance enregistre une progression de 3 %, relativement homogène sur toutes les strates de population.

La diminution notable de la fiscalité reversée de 22,9 % trouve son origine dans le transfert progressif de la compétence « transports » des départements aux régions en 2017.

Les transferts de compétences entre les départements et les régions

L'article 15 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) a procédé au transfert des compétences départementales « transports non urbains, réguliers ou à la demande » et « transport scolaires » au profit des régions. Le paragraphe VII du même article, a prévu le transfert des transports non urbains au 1^{er} janvier 2017 et le transfert des transports scolaires au 1^{er} septembre 2017.

⁷⁰ Cf. *supra*.

⁷¹ Notaires de France, *Note de conjoncture n° 42*, janvier 2019.

Pour la mise en œuvre de cette disposition, la loi de finances pour 2016 a institué dans son article 89-III une « attribution de compensation financière [...] versée par la région au département ». Cette attribution, comptabilisée comme de la fiscalité reversée, correspond à la différence entre la quote-part de CVAE supplémentaire perçue par les régions et le coût net des charges transférées en année pleine⁷².

En 2017, le transfert du transport scolaire étant intervenu au 1^{er} septembre alors que le transfert de la quote-part de CVAE était effectif dès le 1^{er} janvier, l'attribution de compensation de CVAE versée aux départements a été majorée. En 2018, la fiscalité reversée aux départements a diminué pour retrouver sa valeur nominale, correspondant à l'exercice des compétences transport en année pleine.

De plus, d'un commun accord entre régions et départements, un certain nombre de ces collectivités ont fait le choix de différer le transfert effectif du transport interurbain au 1^{er} septembre 2017, date de transfert du transport scolaire. Une délégation de gestion a alors été établie avec versement d'une compensation de la région au département équivalente au coût du service pour les neuf premiers mois, conformément aux dispositions de l'article L. 1111-8 du CGCT. Les modalités d'imputation comptable de ces compensations ont varié selon les régions et les départements concernés.

Pour les départements des strates de moins de 250 000 habitants et de 250 000 à 500 000 habitants, la quote-part de CVAE transférée aux régions était globalement inférieure au coût net des charges transférées en année pleine. En 2018, ils ont ainsi reversé aux régions respectivement 25 M€ et 4 M€ au titre de l'attribution de compensation de la CVAE.

Les deux strates de plus de 500 000 habitants continuent pour leur part à percevoir de la part des régions une attribution de compensation au titre de la CVAE, même si elle est également en diminution sur un an.

Au total, ce sont 28 départements qui sont amenés, en 2018, à effectuer des reversements sur l'attribution de compensation de la CVAE aux régions, dont neuf départements de moins de 250 000 habitants et seulement un département de plus d'un million d'habitants.

⁷² Pour un département donné, l'attribution peut être négative, et correspondre alors à un transfert à la région, lorsque les produits de la quote-part de CVAE du département concernée est inférieur au coût des charges transférées.

2 - Des dotations globalement stabilisées, des participations en net recul

Les dotations et participations diminuent d'environ 2,9 % sur un an. Hors Paris, cette diminution s'établit à 0,5 %. Ce sont principalement les recettes liées aux participations qui diminuent, de l'ordre de 460 M€, alors que les recettes de dotations sont relativement stables, - 9,5 M€.

Les évolutions sont cependant différentes en fonction des strates démographiques considérées. Les départements de 500 000 à un million d'habitants ont vu leurs dotations et participations diminuer de 3,1 %. Hors Paris, les départements de plus d'un million d'habitants ont enregistré une progression globale de 0,5 %. Les départements de moins de 250 000 habitants ont vu ces recettes progresser de 1 %.

Au sein des dotations, la DGF est restée quasi-stable (- 0,2 %). La dotation forfaitaire a quant à elle diminué de 1 % (41,4 M€). Cela concerne l'ensemble des strates de population. En revanche, la dotation forfaitaire minimale, dotation de péréquation verticale pour les départements non urbains, a progressé de 2,6 % (20 M€), pour l'ensemble des départements de moins d'un million d'habitants qui en sont bénéficiaires.

Les participations reçues sont en baisse en 2018 pour l'ensemble des départements de 7,5 % (3,2 % hors Paris, soit - 228 M€). Cette diminution concerne toutes les strates de population à l'exception des départements de moins de 250 000 habitants pour lesquels ces recettes ont progressé de 2,1 %.

Cette baisse des recettes de participations repose principalement sur la diminution des participations versées par les régions, - 274 M€ et par les départements, - 169 M€. Les participations versées par l'État et par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ont en revanche progressé en 2018 de, respectivement, 59,5 et 121 M€, dont 103 M€ pour la dotation CNSA versée au titre de l'APA. *A contrario*, les recettes au titre des emplois d'avenir ont diminué de près de 9 M€.

Le fonds d'appui aux politiques d'insertion

Le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) au bénéfice des départements a été institué par l'article 89 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Il est géré, pour le compte de l'État, par l'Agence de services et de paiement (ASP) et administré par un conseil de gestion.

Les crédits du fonds sont attribués chaque année au vu d'une convention conclue entre le président du conseil départemental et le représentant de l'État dans le département. Ce fonds a été doté au titre de 2017 de 50 M€ prélevés à titre exceptionnel sur les ressources de la CNSA. Le même montant a été reconduit en 2018.

L'objectif de ce fonds est d'accompagner les départements qui, dans le cadre d'une convention signée avec l'État, renforcent leurs politiques d'insertion vers les bénéficiaires du RSA et les jeunes.

Les participations reçues au titre du fonds social européen (FSE) ont pour leur part progressé de 40 M€.

3 - Les autres recettes en forte baisse

Les autres recettes perçues par les départements ont diminué de près de 20 % en 2018. Cette baisse concerne à la fois les produits des services, du domaine et les ventes diverses⁷³, d'une part, et les produits exceptionnels qui se sont réduits de 202 M€⁷⁴.

B - La poursuite des efforts sur les charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement des départements ont reculé de 0,9 % entre 2017 et 2018. Cette baisse résulte pour partie de la finalisation des transferts aux régions des compétences liées aux transports, les transferts ayant été partiels en 2017 (voir *supra*). Hors transferts de compétences et en neutralisant l'évolution des dépenses d'achats de biens

⁷³ Les remboursements de frais effectués par des tiers, ont notamment diminué de 117,6 M€ sur un an.

⁷⁴ Le département des Hauts-de-Seine représente à lui seul plus du tiers de la baisse des produits exceptionnels.

et de services, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des départements s'établirait aux alentours de + 0,6 % sur un an.

1 - L'impact des transferts de compétence sur les achats de biens et services

Ce sont principalement les dépenses d'achats de biens et de services qui subissent l'impact des transferts de compétence. Après une diminution de 12,7 % en 2017, ces dépenses ont diminué à nouveau de 18,3 % en 2018, soit 0,91 Md€.

Il est difficile d'estimer la proportion de la baisse sur ce poste de dépenses imputable aux seuls transferts de compétences. Les transferts ne sont pas tous intervenus à la date du 1^{er} janvier 2017 pour les transports interurbains et au 1^{er} septembre 2017 pour les transports scolaires. Certaines collectivités, régions et départements, ont signé des conventions de délégation « courtes » afin de reporter le transfert des transports interurbains au 1^{er} septembre 2017.

2 - La maîtrise des dépenses de personnel

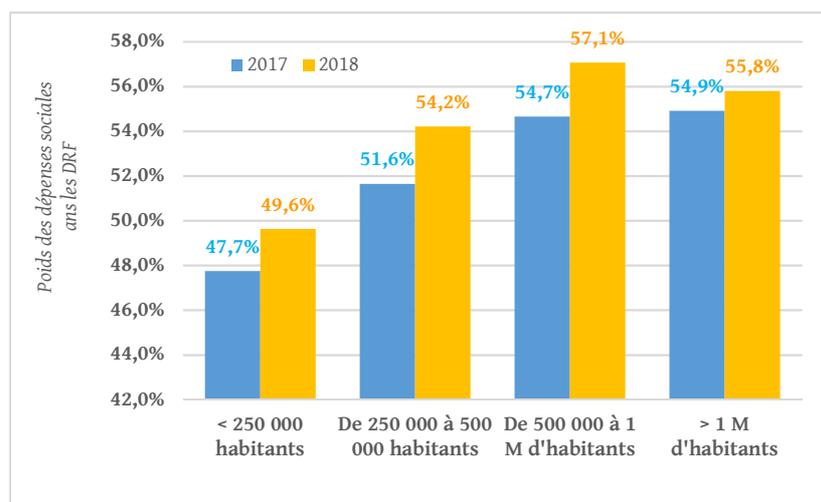
Les dépenses de personnel sont restées pratiquement stables sur un an (- 0,2 %). La tendance à la baisse concerne toutes les strates de population sauf les départements de moins de 250 000 habitants dont les dépenses ont progressé de 0,8 %. En tenant compte du glissement vieillesse technicité (GVT) et du caractère négligeable de l'impact des normes prises par l'État, cette évolution peut signifier que les départements ont diminué leurs effectifs en 2018. Cette évolution devra être confirmée par la mise à disposition des chiffres exacts, indisponibles à ce jour.

3 - Une reprise des dépenses sociales

Les dépenses d'aide à la personne et de frais d'hébergement ont progressé de 2,1 % en 2018. Les augmentations les plus importantes concernent les départements les plus peuplés (+ 2,3 % pour les départements de plus de 500 000 habitants). Ces dépenses ont progressé également mais dans une moindre mesure dans les autres départements (+ 1,6 %).

Le poids des aides sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements, déjà significatif en 2017, s'accroît en 2018 de 1,7 % pour s'établir à 55,6 %. Cette situation rend les dépenses réelles de fonctionnement des départements particulièrement rigides.

**Graphique n° 10 : poids des dépenses d'aide à la personne
et frais d'hébergement dans les dépenses réelles de fonctionnement**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Cette évolution concerne aussi bien les aides à la personne⁷⁵ (+ 2,1 %, soit 404 M€) que les frais de séjour, d'hébergement et d'inhumation (+ 2,1 %, soit 258 M€).

Au sein des aides à la personne, les dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA) ont été particulièrement dynamiques en 2018 (+ 277 M€), de même que celles liées au handicap (+ 85 M€). Les augmentations les plus marquées ont surtout concerné les départements les plus peuplés.

Les dépenses au titre de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) ont progressé (+ 1,3 %), quelle que soit la strate de population⁷⁶ et, par voie de conséquence, la dotation de la CNSA pour le financement de l'APA est en hausse de 4,8 %.

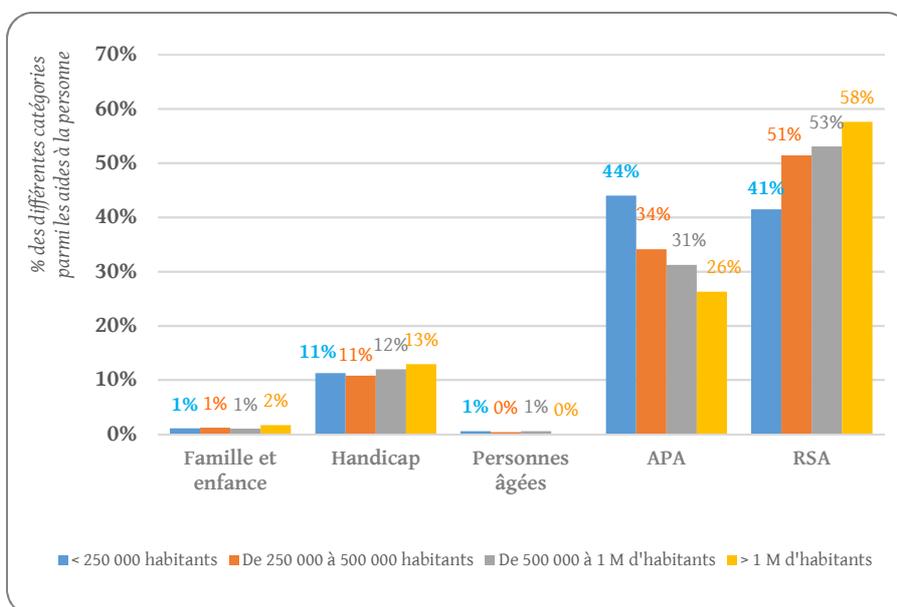
L'impact financier de ces différentes évolutions dépend du poids des politiques sociales dans les budgets des départements. À la différence du

⁷⁵ Les dispositifs inclus dans les aides à la personne sont les allocations (prestations de compensation du handicap, allocations personnalisées d'autonomie, revenus de solidarité active), secours et bourses versées aux bénéficiaires.

⁷⁶ L'Association des départements de France explique cette progression par « la montée en charge de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV) qui prévoyait une hausse des dépenses départementales de plus de 400 M€ » et par « le vieillissement et la perte d'autonomie des générations du « baby-boom » ».

RSA, les dépenses liées aux personnes âgées, qu’elles soient directes ou indirectes, constituent une charge plus faible pour les départements de plus d’un million d’habitants (26 %, contre 44 % pour les départements de moins de 250 000 habitants). La part des personnes âgées évolue de manière inversement proportionnelle à la population des départements : les plus de 75 ans représentent 11,8 % de la population des départements de moins de 250 000 habitants contre 8,2 % pour les départements de plus d’un million d’habitants⁷⁷.

Graphique n° 11 : répartition des aides à la personne par catégorie d’allocation en 2018



Source : Cour des comptes, d’après des données DGFIP

Les dépenses de frais d’hébergement ont également progressé de 2,1 % dans leur ensemble. Les dépenses liées aux frais de séjour en établissement et services de l’aide sociale à l’enfance (ASE) ont été particulièrement dynamiques : + 5,9 % entre 2017 et 2018. Cette dépense supplémentaire (+ 261 M€ en 2018) concerne toutes les strates de départements et résulte principalement de la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA). Selon le rapport de la mission bipartite de

⁷⁷ Source : Insee.

réflexion sur les mineurs non accompagnés⁷⁸, entre 2014 et 2017, les départements ont fait face à un triplement du nombre de mineurs non accompagnés intégrant le dispositif de protection de l'enfance qu'ils gèrent. Dans l'avis présenté au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2019⁷⁹, l'augmentation du flux d'entrée était estimé à 15 % pour 2018.

4 - Un nouvel effort d'économies sur les autres dépenses

Les subventions de fonctionnement versées par les départements ont été réduites de 2,4 % sur un an. Seuls les départements de plus d'un million d'habitants ont présenté une augmentation de ces dépenses.

Les subventions de fonctionnement aux personnes, aux associations et aux autres organismes de droit privé ont diminué de 1,1 % sur un an, soit - 16 M€. La baisse s'est concentrée sur les subventions de fonctionnement aux organismes publics (- 21,3 %).

Les charges financières ont diminué de 8 % en 2018. La diminution concerne toutes les strates de population. Elle résulte à la fois de la baisse des taux d'intérêt ces dernières années et d'une diminution des emprunts souscrits entre 2014 et 2017.

C - Une hausse du niveau d'épargne

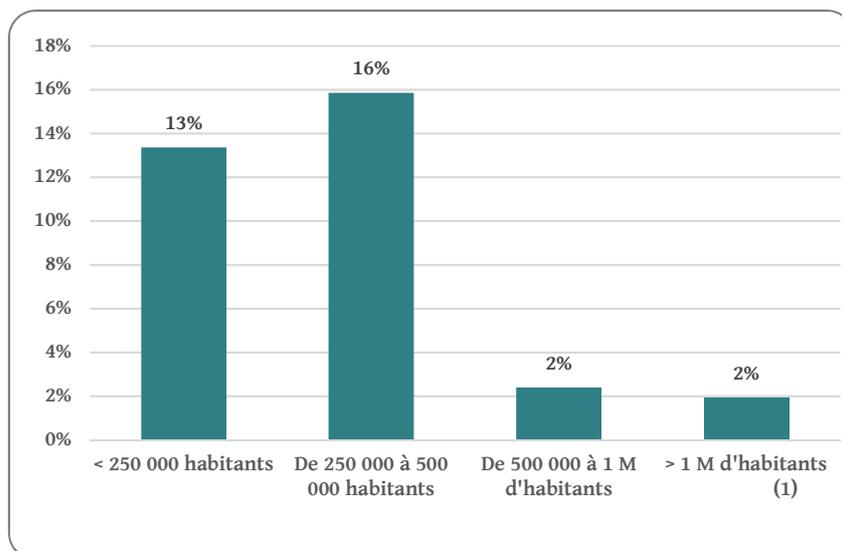
Tous départements confondus, l'épargne brute globale des départements est restée stable sur un an (+ 0,1 %). Néanmoins, des opérations particulières et conjoncturelles enregistrées à Paris et dans les Hauts-de-Seine⁸⁰ perturbent le niveau de cet agrégat. Après neutralisation de ces deux départements atypiques, l'épargne brute a en réalité progressé de 5,2 %.

⁷⁸ Rapport du 15 février 2018 confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale de la justice (IGJ) et l'ADF.

⁷⁹ Avis du 22 novembre 2018.

⁸⁰ Ces opérations diminuent l'épargne nette de près de 500 M€ : - 337 M€ sur les recettes réelles de fonctionnement et + 155 M€ sur les dépenses réelles de fonctionnement.

Graphique n° 12 : évolution 2017/2018 de l'épargne brute des départements par strate de population



(1) Après neutralisation de Paris et des Hauts-de-Seine.
 Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

La hausse de l'épargne brute a été particulièrement marquée dans les départements des strates les moins peuplées. Pour les deux strates de moins de 500 000 habitants, la baisse plus accentuée des dépenses réelles de fonctionnement par rapport à celle de leurs recettes réelles a entraîné un accroissement de leur épargne brute.

Les départements de plus de 500 000 habitants ont en revanche été pénalisés par des dépenses sociales plus dynamiques.

Globalement, la diminution du montant des remboursements d'emprunt de 0,6 % a contribué à accroître l'épargne nette, qui progresse de 0,5 % (+ 9,3 % après neutralisation des deux départements susmentionnés).

D - Une reprise des investissements des départements

Une nouvelle réduction des dépenses d'investissement avait été observée en 2017 pour les départements⁸¹. Cette baisse, bien qu'atténuée, s'inscrivait dans la continuité des années précédentes.

Avec une reprise de l'investissement, tant en recettes qu'en dépenses, l'année 2018 marque une rupture avec cette tendance observée depuis 2010.

Tableau n° 13 : section d'investissement des départements consolidée (France entière⁸²) en Md€

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018	Évolution moyenne 2018/2014
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,57	6,71	7,81	7,85	7,85	0,1 %	4,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	2,66	2,81	2,99	3,11	3,09	-0,6 %	3,8 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,91	3,9	4,82	4,74	4,76	0,5 %	5,0 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,73	2,8	2,45	2,29	2,41	5,0 %	-3,1 %
FCTVA	0,95	1,09	0,88	0,82	0,84	1,8 %	-3,0 %
Subventions d'équipement reçues	1,4	1,24	1,1	1	1,13	12,8 %	-5,2 %
Autres recettes	0,39	0,47	0,47	0,47	0,44	-5,7 %	3,1 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	6,64	6,7	7,27	7,03	7,17	2,0 %	1,9 %
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	10,48	9,62	9,11	8,96	9,29	3,7 %	-3,0 %
Dépenses d'équipement	6,35	5,83	5,67	5,58	6	7,5 %	-1,4 %
Subventions d'équipement versées	3,87	3,53	3,16	3,1	3,06	-1,3 %	-5,7 %
Autres dépenses	0,26	0,26	0,29	0,28	0,23	-16,7 %	-3,0 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)	3,83	2,92	1,84	1,93	2,12	9,9 %	-13,7 %
Emprunts souscrits (j)	3,78	3,55	2,76	2,45	2,51	2,6 %	-9,7 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,05	0,63	0,92	0,52	0,4	-24,1 %	
ENCOURS DE LA DETTE (l)	32,6	33,45	33,32	32,68	32,05	-1,9 %	-0,4 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,96	4,98	4,27	4,16	4,08	-2,0 %	-4,8 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

⁸¹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* - p. 58. La Documentation française, octobre 2017, 510 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁸² Hors départements du Rhône, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse, de Martinique et de Guyane pour un périmètre constant de 2014 à 2018.

1 - Un redressement des recettes réelles d'investissement

Les recettes réelles d'investissement ont augmenté de 5 % en 2018 après deux années consécutives de baisse. Cette hausse, observée sur l'ensemble des strates de population est plus marquée pour les départements de 250 000 à 500 000 habitants, qui affichent une progression de 13,2 %.

Cette évolution marquée en 2018 repose principalement sur les recettes issues des subventions d'investissement. L'ensemble de ces subventions augmente, quelle que soit la partie versante, État, régions, communes et structures intercommunales notamment. Néanmoins la progression est moins soutenue pour les subventions reçues au titre des fonds européens, + 1,4 %.

Conjugué à l'appréciation de l'épargne nette, le surplus de recettes d'investissement a favorisé la reprise des dépenses d'investissement des départements.

2 - Une reprise sensible des dépenses d'investissement

En 2017, l'ensemble des catégories de collectivités, à l'exception notable des départements, avaient vu leurs dépenses d'investissement repartir à la hausse.

En 2018, les départements s'inscrivent dans la tendance nationale à la hausse des dépenses d'investissement avec une progression de 3,7 %. Toutefois, le niveau de ces dépenses demeure historiquement bas, inférieur au niveau de dépenses constaté annuellement de 2010 à 2015.

La progression s'observe sur toutes les strates de population.

Les départements de moins de 250 000 habitants bénéficient d'un autofinancement en hausse de 13,2 %. Ils sont les seuls, avec les départements de plus d'un million d'habitants – mais dans une moindre mesure – à augmenter notablement le montant des subventions d'équipement versées. Leurs dépenses d'équipement affichent la plus forte progression sur un an (+ 9,1 %). Le dynamisme de leur autofinancement les a conduits, malgré la forte hausse de leurs dépenses d'investissement (+ 8,6 %), à réduire leur besoin de financement de 3 %.

L'accroissement des dépenses d'investissement des départements de 250 000 à 500 000 a été le plus faible parmi les différentes strates de population (+ 3 %). Cette évolution plus faible s'explique par la réduction de près de 10 % des subventions d'investissement versées. L'augmentation

de leurs dépenses d'équipement s'élève à 7,7 %. Le besoin de financement de ces départements a également diminué pour les mêmes raisons, l'autofinancement progressant davantage que les dépenses réelles d'investissement.

Enfin, malgré une progression plus limitée de leur autofinancement, les départements des deux strates les plus peuplées ont fortement accru leurs investissements. Leurs dépenses d'équipement ont progressé de plus de 7 %. En conséquence leur besoin de financement est en hausse sur un an.

Globalement, à l'instar des années précédentes et du fait de taux d'intérêt peu élevés, les départements ont emprunté au-delà de leur besoin de financement. Cet écart s'est cependant réduit : il était de 524 M€ en 2017 et s'élève à 398 M€ en 2018.

Seuls les départements de 500 000 à un million d'habitants ont recouru en partie à leur fonds de roulement pour assurer leur financement. Les départements des autres strates ont abondé leur fonds de roulement en 2018. La variation du fonds de roulement des départements est donc à nouveau positive en 2018 mais elle diminue de 24,1 % entre 2016 et 2018.

E - L'encours de la dette

Malgré la reprise des investissements, les départements affichent une diminution de leur encours de dette de 1,9 % en 2018. L'endettement des départements est en baisse constante et régulière depuis 2015. Le ratio de désendettement est, en 2018, à son niveau le plus bas depuis 2014.

*

Aussi, en 2018, la situation financière des départements s'est globalement améliorée. Les départements sont parvenus à maîtriser l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement, dans un contexte de finalisation des transferts de compétence vers les régions. La situation demeure cependant fragile car fortement dépendante du rythme d'évolution de leurs dépenses sociales.

Après plusieurs années de baisse consécutive, l'investissement est reparti à la hausse. Cette reprise, maîtrisée, ne détériore pas les équilibres financiers globaux : le fonds de roulement a été accru de 398 M€ et la capacité de désendettement a diminué de près de 2 %.

Sur les quatre strates de population observées, les départements de moins de 250 000 habitants ainsi que ceux de 250 000 à 500 000 habitants présentent des situations relativement similaires. Leur épargne brute a progressé respectivement de 13,2 et 16,3 %. Ils se différencient cependant par le niveau de reprise des dépenses réelles d'investissement, + 8,6 % pour les départements de moins de 250 000 habitants et + 3 % pour les autres. Plus précisément, ce sont les dépenses de subventions d'équipement qui ont progressé pour les premiers et ont diminué pour les seconds. Les deux groupes ont emprunté plus que leur besoin de financement, ce qui a contribué à abonder leur fonds de roulement.

La situation financière des départements de 500 000 à un million d'habitants s'est améliorée mais de façon moins prononcée que pour les strates de population inférieures. Ils subissent à la fois la diminution la plus importante des produits réels de fonctionnement (- 1,3 %) et la progression la plus forte des dépenses sociales (+ 2,5 %). La diminution des dépenses réelles de fonctionnement n'a pas dépassé 1,8 % malgré l'impact en année pleine des transferts de compétence. Ces départements se sont néanmoins également inscrits dans la tendance nationale de progression de dépense d'investissement. Un effort de désendettement a été consenti par ces départements à hauteur de 3,5 %.

Les départements de plus d'un million d'habitants affichent une progression de 2,1 % de leur épargne brute⁸³. L'investissement est en progression également en recettes et en dépenses. Le besoin de financement progresse de 418 M€ mais le niveau d'emprunts souscrit demeure supérieur au besoin, ce qui contribue à abonder le fonds de roulement de 161 M€.

IV - Les régions : des recettes dynamiques et une croissance modérée de l'investissement

L'analyse de la situation financière des régions en 2018 doit tenir compte des transferts de compétences issus de la loi NOTRÉ du 7 août 2015, ainsi que de la suppression de leur part de dotation globale de fonctionnement à compter de cet exercice.

⁸³ Après neutralisation de deux départements.

De même que l'année précédente, les crédits relatifs aux fonds européens n'ont pu être isolés en raison de la diversité des traitements comptables appliqués⁸⁴.

Tableau n° 14 : section de fonctionnement des régions consolidée (France entière⁸⁵) en Md€

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018	Évolution moyenne 2018/2014
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	21,64	22	21,95	24,43	25,45	4,2 %	4,1 %
Produit de la fiscalité	13,19	14,53	14,92	17,1	22,14	29,5 %	13,8 %
Impôts locaux	4,6	4,77	4,83	7,9	8,06	2,1 %	15,1 %
Autres impôts et taxes	8,59	9,76	10,09	10,2	14,51	42,2 %	14,0 %
Fiscalité reversée	-0,01	0	0	-1	-0,43	-56,7 %	156,1 %
Dotations et participations	8,18	7,15	6,74	6,97	2,86	-58,9 %	-23,1 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,27	0,31	0,29	0,36	0,44	22,6 %	13,0 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	17,05	17,5	17,33	19,29	20,03	3,9 %	4,1 %
Achats de biens et services	1,96	2	2,02	2,87	3,43	19,6 %	15,0 %
Dépenses de personnel	3,04	3,12	3,17	3,27	3,4	3,8 %	2,8 %
Subventions de fonctionnement	4,28	4,55	4,41	4,74	4,42	-6,7 %	0,8 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,02	7,18	7,08	7,81	8,15	4,4 %	3,8 %
Charges financières	0,59	0,6	0,57	0,56	0,56	0,0 %	-1,3 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,16	0,05	0,08	0,04	0,07	84,1 %	-18,7 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	4,59	4,49	4,62	5,14	5,41	5,4 %	4,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,48	1,62	1,67	1,69	1,93	14,4 %	6,9 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,11	2,87	2,95	3,44	3,48	1,0 %	2,9 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

⁸⁴ Ces crédits sont imputés pour des montants égaux en dépenses et recettes de fonctionnement (fonds social européen) ou d'investissement (fonds européen de développement régional et fonds européen agricole pour le développement rural) mais pas de façon identique dans toutes les régions, selon qu'ils sont retracés dans les budgets principaux ou dans les budgets annexes.

⁸⁵ Hors collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane pour un périmètre constant.

A - Une hausse des recettes de fonctionnement accentuée par les transferts de compétences

Les produits de fonctionnement des régions progressent de 4,2 % en 2018 pour atteindre 25,45 M€ (+ 1,02 Md€).

La loi NOTRe du 7 août 2015 a transféré aux régions les compétences des départements en matière de transport interurbain, à compter du 1^{er} janvier 2017, et de transport scolaire, à compter du 1^{er} septembre 2017. L'année 2018 est donc la première année d'exercice plein par les régions de la compétence en matière de transport scolaire.

Ce transfert explique en partie la progression de la fiscalité en 2018. Pour exercer leurs nouvelles compétences (transports, développement économique, déchets, CREPS), les régions ont perçu à compter du 1^{er} janvier 2017 une part de la CVAE antérieurement perçue par les départements. Ce transfert s'est accompagné de la mise en place d'une attribution de compensation entre départements et régions, destinée à neutraliser financièrement le transfert. En 2017, leur montant a été établi au prorata de la date effective d'exercice de la compétence de transport scolaire. En 2018, ces attributions ont été versées en année pleine.

Les impôts locaux perçus par les régions augmentent ainsi de 168 M€ en 2018 (+ 2,1 %), dont 72 M€ tiennent au dynamisme de la CVAE. La fiscalité reversée aux départements diminue de 568 M€, les régions ayant exercé la compétence transports scolaires sur l'ensemble de l'exercice.

La progression de la fiscalité des régions résulte également de la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2018, de la part de DGF qui leur était attribuée, au profit d'une fraction du produit de la TVA⁸⁶. Cette substitution d'une dotation par une part d'impôt national est destinée à aider les régions à assumer leurs nouvelles compétences. Les régions ont ainsi perçu 4,07 Md€ de recettes de TVA en 2018, alors qu'elles bénéficiaient de 3,9 Md€ de DGF en 2017, soit un produit net de 168 M€ résultant du dynamisme de la TVA sur l'exercice.

Au total, en neutralisant la diminution de la fiscalité reversée aux départements, les produits de fonctionnement des régions augmentent de 453 M€ en 2018 (+ 1,9 %), dont 336 M€ proviennent du dynamisme de la fiscalité. Cette hausse est moindre que celle observée en 2017 après neutralisation des transferts de compétence (+ 2,6 %), laquelle faisait suite à plusieurs années de relative stabilité.

⁸⁶ Article 149 de la loi du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

L'analyse individuelle des situations financières montre qu'à l'exception de l'une d'entre elles, les régions voient leurs recettes réelles de fonctionnement progresser en 2018. Pour six collectivités, et pour les raisons précédemment évoquées, cette hausse est supérieure à 5 %.

B - Une hausse des charges de fonctionnement supérieure aux autres catégories de collectivités

Les régions voient leurs charges de fonctionnement progresser de 744 M€ en 2018 (+ 3,9 %). En neutralisant les charges relatives aux compétences de transport transférées⁸⁷, la hausse s'élève à 286 M€, soit une évolution de + 1,6 %, supérieure à celle observée dans les autres catégories de collectivités.

L'évolution de la répartition entre postes de charges diffère fortement d'une région à l'autre, en fonction des délégations accordées ou non à titre transitoire aux départements pour l'exercice des compétences transférées, ainsi que des modes de gestion de ces compétences (régie directe, délégation, etc.).

Selon Régions de France, une partie de la hausse observée serait également liée à la montée en charge des fonds européens reversés à des tiers⁸⁸ (+ 41,8 M€) ainsi qu'au transfert, pour certaines régions, des charges relatives aux trains d'équilibre du territoire (TET), sous forme de subventions versées par l'État⁸⁹.

1 - La masse salariale

Les dépenses de personnel des régions se sont accrues de 3,8 % en 2018, soit + 128 M€. Cette progression importante, comparable à celle de 2017 (+ 3,3 %), résulte en partie de la prise en charge des personnels correspondant aux nouvelles compétences transférées. En effet, ainsi que l'illustre la hausse des subventions de fonctionnement versées (cf. *infra*), des régions ont pu déléguer l'exercice de compétences qui leur étaient transférées à titre transitoire, avant de reprendre en propre la gestion du personnel concerné et des charges de fonctionnement afférentes.

⁸⁷ Retraitements effectués d'après les comptes de gestion et les arrêtés préfectoraux de transfert de compétence.

⁸⁸ Les crédits des fonds européens sont diversement imputés par les régions dans les budgets principaux ou les budgets annexes. Dès lors que leurs montants sont identiques en dépenses et en recettes, leur inclusion est sans effet sur l'autofinancement et la variation du fonds de roulement.

⁸⁹ Selon Régions de France, la hausse s'élèverait à 73 M€ en 2018.

En conséquence, certaines régions voient leurs dépenses de personnel progresser de manière substantielle – respectivement + 9,9 % et + 16,1 % pour deux d’entre elles – tandis que seule une région voit ce poste diminuer (- 0,7 %).

Selon Régions de France, la hausse observée résulterait également de la mise en œuvre du RIFSEEP⁹⁰ et de l’harmonisation des régimes indemnitaires des personnels des régions fusionnées. La Cour s’attachera, dans le second fascicule du présent rapport, à analyser cette évolution liée à la mise en place des « nouvelles régions ».

En moyenne, si la progression des dépenses de personnel est comparable entre régions fusionnées et non fusionnées entre 2016 et 2018, les régions fusionnées ont augmenté leur masse salariale en 2018 plus qu’en 2017, alors que les régions non fusionnées ont suivi la tendance inverse.

2 - Les achats de biens et services et les autres charges de gestion courante

Les achats de biens et de services et les autres charges de gestion courante, qui représentent 58 % des dépenses de fonctionnement des régions, ont connu une hausse de 903 M€ en 2018 (+ 8,5 %).

Il s’agit du poste de dépenses le plus concerné par l’exercice en année pleine, à compter de 2018, de la compétence transports. La comptabilité fonctionnelle des régions fait ainsi état d’une hausse de 800 M€ au titre des transports scolaires.

À l’exception de l’Île-de-France, non concernée par ce transfert⁹¹, la progression des achats de biens et services varie selon les régions de +3,2 % à + 94,7 %. La région pour laquelle la hausse est la plus modérée est celle qui avait connu la plus forte progression en 2017, et qui enregistre la plus forte hausse en volume sur les deux années (+ 305 M€). Pour l’une des régions, les transferts de compétence ont conduit à un quasi triplement de ce poste de dépense entre 2016 et 2018 (+ 290 % soit + 158 M€). En moyenne, la hausse s’établit pour chaque région à 87,6 % sur deux ans.

⁹⁰ Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel.

⁹¹ La Corse, non concernée par le transfert, ne figure pas dans la présente analyse du fait de son statut de collectivité unique.

3 - Les subventions versées

Les subventions de fonctionnement versées ont diminué de 319 M€ en 2018 (- 6,7 %). Cette contraction traduit la reprise, par les régions, de l'exercice de leurs nouvelles compétences en propre, alors qu'elles avaient pu en déléguer l'exercice aux départements à titre transitoire⁹². Les subventions de fonctionnement aux départements baissent ainsi de 268 M€ en 2018.

Si cette diminution concerne la majorité des régions dans des proportions allant de - 0,4 % à - 31,9 %, ce poste augmente pour cinq d'entre elles. Deux collectivités voient leurs subventions de fonctionnement augmenter de + 29,3 % et + 57,6 %. Ces évolutions, importantes en pourcentage, s'expliquent par la variété des modalités antérieures d'exercice de la compétence transports par les départements (mode d'exercice, tarification, qualité de l'offre etc.).

C - Une poursuite de l'amélioration de l'épargne

Après une année 2017 très favorable (+ 11,1 %), les régions ont de nouveau amélioré leur épargne brute globale en 2018 (+ 5,4 %), grâce à des recettes de fonctionnement plus dynamiques que leurs charges.

La hausse significative des remboursements d'emprunt en 2018 (+ 14,4 %) atténue l'incidence de cette amélioration sur l'épargne nette globale, en légère progression (+ 1,0 %).

À cet égard, l'analyse individualisée montre que si une majorité de régions ont vu leur épargne brute progresser en 2018, parfois de manière significative⁹³, la plupart ont connu une diminution de leur épargne nette. En particulier, la région qui présente la plus forte hausse d'épargne brute en 2018 (+ 23,3 %) est celle dont l'épargne nette se contracte le plus (- 39,3 %), en raison du doublement de ses remboursements d'emprunt.

D - Une moindre progression des investissements

Après une année 2017 en forte hausse (+ 10,4 %), les dépenses d'investissement ont ralenti leur progression en 2018 pour atteindre 9,56 Md€, soit + 149 M€ (+ 1,6 %). Toutefois, en les retraitant du montant des fonds européens reversés à des tiers, ces dépenses diminuent.

⁹² Cf. encadré sur le transfert des compétences transport *supra*.

⁹³ Deux régions ont une hausse de leur épargne brute supérieure à 20 % en 2018.

**Tableau n° 15 : section d'investissement des régions consolidée
 (France entière⁹⁴) en Md€**

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018	Évolution moyenne 2018/2014
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	4,59	4,49	4,62	5,14	5,41	5,4 %	4,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,48	1,62	1,67	1,69	1,93	14,4 %	6,9 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,11	2,87	2,95	3,44	3,48	1,0 %	2,9 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,21	2,5	2,52	3,3	3,84	16,4 %	14,8 %
FCTVA	0,45	0,51	0,46	0,52	0,51	-2,2 %	3,2 %
Subventions d'équipement reçues	1,25	1,35	1,42	2,16	2,66	23,1 %	20,8 %
Autres recettes	0,52	0,64	0,64	0,61	0,66	8,3 %	6,1 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	5,32	5,38	5,47	6,74	7,32	8,5 %	8,3 %
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	8,84	9,04	8,53	9,42	9,56	1,6 %	2,0 %
Dépenses d'équipement	2,76	2,92	2,95	3,17	2,98	-6,1 %	1,9 %
Subventions d'équipement versées	5,65	5,57	5,13	5,6	6,13	9,5 %	2,1 %
Autres dépenses	0,42	0,55	0,45	0,64	0,45	-29,6 %	1,7 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)	3,51	3,66	3,06	2,67	2,25	-15,9 %	-10,5 %
Emprunts souscrits (j)	3,41	3,93	3,09	2,48	2,63	5,9 %	-6,3 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,1	0,27	0,03	-0,19	0,38	ns	-
ENCOURS DE LA DETTE (l)	21,34	23,33	24,81	25,56	26,26	2,7 %	5,3 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,65	5,19	5,37	4,98	4,85	-2,5 %	1,1 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Le fort dynamisme des subventions d'équipement versées, en progression de 534 M€, a été atténué par le ralentissement des dépenses d'équipement (- 195 M€) et des autres dépenses d'investissement (- 190 M€).

⁹⁴ Hors collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane pour un périmètre constant.

Au total, la hausse des dépenses d'investissement des régions (+ 149 M€) a été inférieure à l'amélioration de leur autofinancement (+ 574 M€), lequel est essentiellement imputable à la hausse des subventions d'équipement reçues (+ 534 M€).

En conséquence, le besoin de financement des régions, qui s'était déjà fortement contracté en 2017 (- 12,6 %), diminue de 15,9 % en 2018.

Cette amélioration générale traduit cependant de fortes disparités entre régions. Huit d'entre elles voient ainsi leur besoin de financement s'accroître en 2018. Pour deux régions, le besoin de financement est supérieur au double de l'année précédente, bien que l'une d'elles ait diminué ses investissements.

E - Une hausse modérée de l'endettement

À la différence des collectivités du bloc communal, qui ont augmenté sensiblement leurs investissements en 2018 et emprunté à hauteur de leur besoin de financement, les régions ont modéré leurs investissements et emprunté plus que nécessaire. En conséquence, leur fonds de roulement progresse de 381 M€ et leur encours de dette augmente de 702 M€ pour atteindre 26,26 Md€.

En raison de l'amélioration de leur épargne brute, la capacité de désendettement globale des régions poursuit toutefois son amélioration en passant de 5 années en 2017 à 4,85 années en 2018.

À nouveau, ces tendances masquent des différences de situation d'une collectivité à l'autre. Si quatre régions ont diminué leur encours de la dette en 2018, ce dernier progresse de plus de 10 % pour trois régions. L'une de celles-ci dépasse ainsi, en 2018, le seuil d'alerte de neuf années défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. À l'inverse, six régions voient leur capacité de désendettement s'améliorer en 2018, dont celle qui présentait le ratio le moins favorable en 2017.

*

**

Dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière s'améliorer en 2018, dans la continuité de 2017. Leur épargne est de nouveau en progression, malgré une progression des charges de fonctionnement supérieure à celle des autres catégories de collectivités après retraitement des transferts, grâce à une hausse de leurs recettes fiscales. Elles ont ainsi bénéficié d'une hausse du produit de la CVAE, dont une part supplémentaire de 25 % leur a été attribuée au titre de leurs nouvelles compétences en matière de transports, ainsi que des produits de la TVA, qui se sont substitués à la DGF à compter du 1^{er} janvier 2018.

À la différence des collectivités du bloc communal, les régions ont modéré leurs investissements en 2018 (+ 1,6 %). Leur niveau d'emprunt ayant été supérieur à leur besoin de financement, leur surplus d'épargne a alimenté leur fonds de roulement. En raison de l'amélioration de leur épargne brute, la capacité de désendettement globale des régions poursuit son amélioration en passant de 5 années en 2017 à 4,85 années en 2018.

Cette tendance traduit cependant des différences sensibles de situations entre collectivités. En particulier, alors que six régions voient leur capacité de désendettement s'améliorer en 2018, trois régions voient leur encours de dette progresser de plus de 10 % en 2018.

CONCLUSION

Grâce à un contexte favorable (cf. chapitre I) et à la maîtrise de leurs charges de fonctionnement, la situation financière des collectivités locales s'est de nouveau améliorée en 2018, dans la continuité de 2017.

Principales bénéficiaires de ces tendances, les communes et leurs groupements ont mobilisé leur surplus d'épargne pour accroître leurs investissements. Si leurs encours de dette progressent légèrement, leur capacité de désendettement s'améliore, malgré un niveau d'investissement accru.

Le contexte de finalisation du transfert de la compétence transports scolaires et interurbains aux régions a contribué à la maîtrise des dépenses de fonctionnement des départements. Leur situation demeure cependant fragile car fortement dépendante du rythme d'évolution de leurs dépenses sociales. A la faveur de l'amélioration de leur situation financière depuis plusieurs années, l'investissement des départements est reparti à la hausse après plusieurs années de baisse. Cette reprise, maîtrisée, ne détériore pas leurs équilibres financiers globaux.

Enfin, les régions ont bénéficié d'une part supplémentaire de CVAE qui leur a été attribuée au titre de leurs nouvelles compétences en matière de transports, ainsi que d'une part de TVA qui s'est substituée à la DGF à compter de 2018. Ce surplus de recettes s'est traduit par une amélioration de leur épargne, malgré des charges de fonctionnement moins contenues que dans les autres catégories de collectivités. Bien que leurs investissements aient peu augmenté en 2018 (+ 1,6 %), leurs encours de la dette ont de nouveau progressé et alimenté pour partie leurs fonds de roulement.

Cette amélioration générale ne doit pas masquer des différences sensibles de situations entre collectivités. Ainsi, confrontés à une progression plus marquée de leurs dépenses de fonctionnement, les blocs communaux de taille intermédiaire ont vu leur épargne nette diminuer en 2018, tandis que leurs dépenses d'investissement ont progressé de façon modérée. De même, la situation financière des départements de 500 000 à un million d'habitants s'est améliorée mais de façon moins prononcée que pour les strates de population inférieures. Enfin, alors que six régions ont vu leur capacité de désendettement s'améliorer en 2018, dont celle qui présentait le ratio le moins favorable en 2017, trois régions ont vu leur encours de dette progresser de plus de 10 % en 2018, dont une au-delà du seuil d'alerte de 9 ans de capacité de désendettement.

Glossaire

Besoin de financement : le besoin de financement relève de trois définitions distinctes selon le contexte de son utilisation. En comptabilité nationale, le besoin de financement correspond au « déficit » des collectivités locales. Lors de l'analyse financière des collectivités territoriales, le besoin de financement désigne la différence entre les dépenses réelles d'investissement et l'autofinancement propre (cf. annexes n° 2 à 6). Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 définit le besoin de financement comme la différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts.

Capacité de désendettement (ou ratio de désendettement) : ce ratio est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé car il est sensible aux évolutions annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus vives que celles de l'encours de la dette (un stock).

Dégrèvement : situation dans laquelle l'État se substitue au contribuable local pour payer à la collectivité un impôt dont ce dernier est exonéré du paiement.

Dépenses et recettes réelles des collectivités ou de leurs groupements : elles correspondent aux opérations ayant donné lieu à des décaissements ou à des encaissements (mouvements réels), par opposition aux mouvements dits d'ordre qui n'ont pas de conséquence en trésorerie, tels les amortissements, par exemple.

Enveloppe normée : depuis 1996, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées par l'existence d'une « enveloppe normée » qui regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. L'augmentation de cette enveloppe est soumise à une norme d'évolution déterminée à l'avance. Jusqu'en 2008, l'enveloppe normée était indexée sur la croissance du PIB et de l'inflation. Elle l'a été sur la seule inflation de 2008 à 2010, puis a été gelée en valeur de 2011 à 2013. La loi de finances pour 2014 franchit un pas supplémentaire, avec une réduction de l'enveloppe normée de 1,5 Md€ en 2014 et 3,9 Md€ en 2015.

Épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

Épargne de gestion : l'épargne brute diminuée des frais financiers. L'excédent finance les dépenses d'investissement et le remboursement des intérêts et du capital de la dette.

Épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette) : l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Elle correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement qui sert à financer les dépenses d'investissement.

Équilibre budgétaire : selon l'article L. 1612-4 du Code général des collectivités locales, le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel :

- lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère ;
- et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Excédent brut d'exploitation (ou excédent brut de fonctionnement) : différence entre les produits de gestion et les charges de gestion.

Exonération : L'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. L'exonération peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire. Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. Un bien pourra être exonéré en raison de sa nature (ex : plantations d'oliviers), de son affectation (ex : terrain agricole), de la situation du contribuable (ex : personne handicapée dont les revenus sont inférieurs à un certain montant), etc. En général, l'exonération résultera de la combinaison de plusieurs critères (ex : exonération des établissements industriels implantés dans certaines zones géographiques, dans la mesure où l'entreprise concernée remplit certains critères). En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des exonérations obligatoires, qui s'appliquent, sans que la commune puisse s'y opposer. D'autres exonérations sont prévues par la loi (exonérations de droit) et peuvent sur délibérations des collectivités être supprimées. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations facultatives, prévues par la loi.

Fonds de roulement : excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il représente la part des ressources stables qui peuvent être affectées au financement des actifs circulants (stocks, créances et disponibilités) pour compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Norme de dépenses pilotables de l'État⁹⁵ : agrégat composé des dépenses du budget général et des budgets annexes, hors missions *Remboursements et dégrèvements* et *Investissements d'avenir*, hors charge de la dette et hors contributions « Pensions », des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 dans sa rédaction résultant de la loi du 22 janvier 2018 de finances pour 2018, des dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale *Pensions, Participations financières de l'État*, et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) et du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public*. Il ne peut dépasser, en euros courants, 257,9 Md€ en 2018, 259,5 Md€ en 2019, 260,5 Md€ en 2020, 262,5 Md€ en 2021 et 264,5 Md€ en 2022, correspondant à une cible de diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

Objectif de dépenses totales de l'État⁹⁶ : agrégat « norme de dépenses pilotables de l'État » augmenté des dépenses d'investissements d'avenir, de charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du compte d'affectation spéciale *Pensions* et des programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers. Il est fixé, en euros courants, à 425,4 Md€ en 2018, 432,7 Md€ en 2019, 438,7 Md€ en 2020, 442,8 milliards d'euros en 2021 et 450,9 Md€ en 2022.

⁹⁵ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁹⁶ Loi programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précitée.

Section de fonctionnement : la section de fonctionnement enregistre les opérations courantes qui se renouvellent régulièrement et sont nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges de personnel, fournitures, intérêts des emprunts, etc.) ainsi que les subventions de fonctionnement à des organismes extérieurs.

Section d'investissement : la section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine de la collectivité ou de tiers identifiés. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers ou immobiliers, détenus par la collectivité (acquisitions, ventes, travaux, etc.), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts, avances, etc.), ainsi que les subventions d'investissement.

Taux d'épargne (brute, nette, de gestion) : épargne (brute, nette, de gestion) rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Liste des abréviations

APA	Aide personnalisée d'autonomie
APUL	Administrations publiques locales
ASE	Assistants socio-éducatifs
ASE	Aide sociale à l'enfance
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CNEN	Conseil national de l'évaluation des normes
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DETR	Dotations aux territoires ruraux
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGE	Dotations générales d'équipement
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DPV	Dotations aux politiques de la ville
DSIL	Dotations de soutien à l'investissement local
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
FAPI	Fonds d'appui aux politiques d'insertion
GVT	Glissement vieillesse technicité
IFER	Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGJ	Inspection générale de la justice
LFPF	Loi de programmation des finances publiques
MNA	Mineurs non accompagnés
PPCR	Protocole Parcours professionnels carrières et rémunérations
RCT	Mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i>
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RSA	Revenu de solidarité active
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TDIL	Travaux divers d'intérêt local
TET	Trains d'équilibre du territoire
TH	Taxe d'habitation
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurances

Annexes

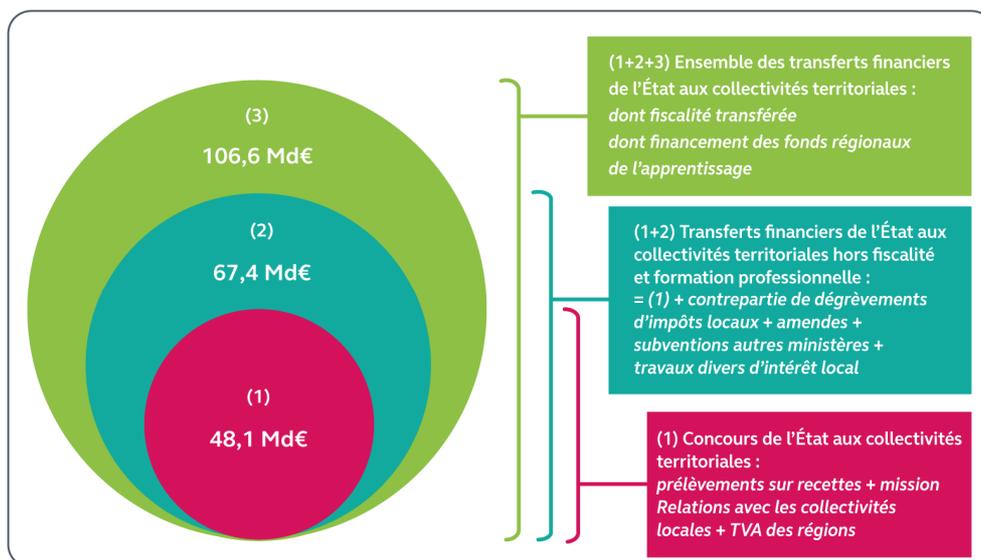
Annexe n° 1 :	décomposition des transferts et des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales.....	90
Annexe n° 2 :	évolution des finances des collectivités locales – France entière – Budgets principaux et annexes (2014-2018)	91
Annexe n° 3 :	évolution des finances des collectivités du bloc communal – France entière – Budgets principaux et annexes (2014-2018).....	93
Annexe n° 4 :	évolution des finances départementales – France entière – Budgets principaux et annexes (2014-2018).....	95
Annexe n° 5 :	évolution des finances régionales – France entière – Budgets principaux et annexes (2014-2018).....	97
Annexe n° 6 :	évolution des finances des collectivités territoriales uniques (2016-2018).....	99
Annexe n° 7 :	détermination des agrégats comptables.....	101
Annexe n° 8 :	retraitements des flux croisés sur le bloc communal	105
Annexe n° 9 :	retraitement des flux croisés sur les départements.....	108
Annexe n° 10 :	retraitement des flux croisés sur les régions	110
Annexe n° 11 :	évolution des finances des 322 collectivités soumises à l'obligation de contractualisation (Budgets principaux - 2017-2018).....	112
Annexe n° 12 :	évolution des finances des 322 collectivités soumises à l'obligation de contractualisation – collectivités sous contrat (Budgets principaux - 2017-2018).....	114
Annexe n° 13 :	évolution des finances des 322 collectivités soumises à l'obligation de contractualisation – collectivités sous arrêté (Budgets principaux - 2017-2018).....	116
Annexe n° 14 :	évolution des dépenses réelles de fonctionnement (budgets principaux) par catégorie de collectivités soumises à l'obligation de contractualisation ⁽¹⁾	118
Annexe n° 15 :	évolution de la fiscalité transférée (2017-2018).....	119
Annexe n° 16 :	méthode de calcul de l'impact des décisions de l'État	120

Annexe n° 1 : décomposition des transferts et des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 106,6 Md€ en 2018. Ils se composent de plusieurs ensembles :

- les concours financiers de l'État, qui rassemblent tous les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales et les crédits du budget général qui leur sont alloués au sein de la mission Relations avec les collectivités territoriales. S'y ajoute, à compter de 2018, la part de TVA désormais affectée aux régions en remplacement de leur DGF (agrégat 1 dans le schéma *infra*) ;
- les transferts financiers hors fiscalité de formation professionnelle qui ajoutent aux concours financiers les subventions ministérielles destinées au financement de politiques publiques sectorielles, les contreparties de dégrèvements législatifs et le produit des amendes (agrégat 2) ;
- les transferts financiers globaux, qui y ajoutent enfin le produit de la fiscalité transférée et les crédits des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (agrégat 3).

Schéma n° 1 : décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2018



Source : Cour des comptes (données DB)

**Annexe n° 2 : évolution des finances
des collectivités locales – France entière⁹⁷ –
Budgets principaux et annexes (2014-2018)**

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Évolution 2018/2017</i>	<i>Évolution moyenne 2018/2014</i>
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	206,38	209,86	211,16	216,35	219,09	1,3 %	1,5 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	122,85	129,32	133,17	138,08	145,50	5,4 %	4,3 %
<i>Impôts locaux</i>	75,99	79,28	81,23	82,02	83,93	2,3 %	2,5 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	46,89	50,04	51,94	54,68	60,19	10,1 %	6,4 %
<i>Fiscalité reversée</i>	-0,03	0,00	-0,01	1,37	1,38	0,5 %	nd
<i>Dotations et participations</i>	59,65	56,57	54,61	52,58	47,68	-9,3 %	- 5,4 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	23,88	23,97	23,38	25,69	25,91	0,9 %	2,1 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	176,22	178,59	178,72	182,46	183,26	0,4 %	1,0 %
<i>Achats de biens et services</i>	37,52	37,18	36,90	37,82	38,66	2,2 %	0,8 %
<i>Dépenses de personnel</i>	60,53	61,75	62,31	64,04	64,56	0,8 %	1,6 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	30,55	31,55	32,25	32,80	33,49	2,1 %	2,3 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	16,04	16,26	15,94	16,14	15,64	-3,1 %	- 0,6 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	23,66	23,96	23,69	24,23	23,97	-1,1 %	0,3 %
<i>Charges financières</i>	5,32	5,36	5,12	4,66	4,37	-6,3 %	- 4,8 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,61	2,53	2,50	2,77	2,58	-7,0 %	- 0,3 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	30,16	31,27	32,44	33,89	35,83	5,7 %	4,4 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	13,66	14,39	14,74	14,95	15,61	4,4 %	3,4 %

⁹⁷ Y compris les départements du Rhône, de Martinique, de Guyane, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et les régions de Corse, Martinique et Guyane.

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017	Évolution moyenne 2018/2014
ÉPARGNE NETTE <i>(e=c-d)</i>	16,50	16,88	17,70	18,93	20,22	6,8 %	5,2 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT <i>(f)</i>	21,10	21,31	19,67	20,90	22,47	7,5 %	1,6 %
<i>FCTVA</i>	5,56	5,91	4,84	4,61	4,96	7,6 %	- 2,8 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	10,01	9,43	8,70	9,19	10,36	12,7 %	0,9 %
<i>Autres recettes</i>	5,54	5,98	6,13	7,10	7,15	0,7 %	6,6 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	37,60	38,19	37,37	39,84	42,69	7,2 %	3,2 %
<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017/2018	Évolution moyenne 2018/2014
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT <i>(h)</i>	57,03	52,29	50,89	54,63	57,30	4,9 %	0,1 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	42,06	37,72	37,13	39,76	42,57	7,1 %	0,3 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	12,34	11,57	10,76	11,09	11,67	5,2 %	- 1,4 %
<i>Autres dépenses</i>	2,63	3,00	3,00	3,79	3,07	-19,0 %	4,0 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=g- h)	19,42	14,10	13,52	14,79	14,61	-1,2 %	- 6,9 %
<i>Emprunts souscrits (j)</i>	17,93	18,43	15,75	15,62	15,63	0,1 %	- 3,4 %
<i>Variation du fonds de roulement (k=j-i)</i>	-1,50	4,33	2,23	0,83	1,02	23,5 %	nd
ENCOURS DE LA DETTE (l)	165,45	170,45	173,02	174,59	175,32	0,4 %	1,5 %
<i>Ratio de désendettement (en années) (l/c)</i>	5,49	5,45	5,33	5,15	4,89	-5,0 %	- 2,8 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Périmètre : régions, collectivités territoriales uniques, départements, métropoles, communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes, établissements publics territoriaux - budgets principaux et budgets annexes

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 3 : évolution des finances des collectivités
du bloc communal – France entière –
Budgets principaux et annexes (2014-2018)**

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	<i>Évolutio n 2018/20 17</i>	<i>Évolution moyenne 2018/2014</i>
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	117,21	120,50	120,56	123,31	125,49	1,8 %	1,7 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	65,24	69,07	70,36	72,39	74,16	2,4 %	3,3 %
<i>Impôts locaux</i>	50,79	53,65	54,56	55,83	57,19	2,4 %	3,0 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	14,48	15,42	15,81	16,58	16,99	2,5 %	4,1 %
<i>Fiscalité reversée</i>	-0,03	0,00	-0,01	-0,02	-0,02	12,5 %	- 9,6 %
<i>Dotations et participations</i>	31,93	30,88	30,15	28,67	28,41	-0,9 %	- 2,9 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	20,03	20,56	20,05	22,25	22,93	3,0 %	3,4 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	98,68	100,67	100,83	102,68	103,36	0,7 %	1,2 %
<i>Achats de biens et services</i>	29,19	28,99	28,94	29,76	30,97	4,1 %	1,5 %
<i>Dépenses de personnel</i>	44,90	46,02	46,54	48,00	48,40	0,8 %	1,9 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	0,00	0,66	0,68	0,71	0,73	2,7 %	nd
<i>Subventions de fonctionnement</i>	9,38	9,37	9,32	9,18	8,98	-2,2 %	- ,1,1 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	9,24	9,52	9,44	9,32	9,09	-2,4 %	- 0,4 %
<i>Charges financières</i>	3,74	3,81	3,66	3,25	3,03	-6,8 %	- 5,1 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,22	2,30	2,26	2,47	2,16	-12,3 %	- 0,7 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	18,53	19,83	19,73	20,63	22,13	7,3 %	4,5 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	9,38	9,87	9,89	10,05	10,48	4,2 %	2,8 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	9,15	9,96	9,84	10,58	11,65	10,2 %	6,2 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	15,85	15,68	14,44	15,02	15,97	6,4 %	0,2 %
<i>FCTVA</i>	4,09	4,21	3,43	3,22	3,55	10,2 %	- 3,5 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	7,17	6,62	6,00	5,81	6,40	10,2 %	- 2,8 %
<i>Autres recettes</i>	4,59	4,85	5,01	5,98	6,02	0,6 %	7,0 %

AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	25,00	25,64	24,28	25,59	27,63	7,9 %	2,5 %
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	36,81	32,87	32,57	35,65	37,82	6,1 %	0,7 %
Dépenses d'équipement	32,45	28,56	28,19	30,71	33,30	8,4 %	0,6 %
Subventions d'équipement versées	2,43	2,14	2,14	2,12	2,18	2,7 %	-2,7 %
Autres dépenses	1,93	2,17	2,24	2,82	2,34	-17,0 %	4,9 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)	11,81	7,23	8,29	10,06	10,19	1,3 %	-3,6 %
Emprunts souscrits (j)	10,48	10,74	9,50	10,58	10,41	-1,6 %	-0,2 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-1,33	3,51	1,20	0,52	0,22	Ns	ns
ENCOURS DE LA DETTE (l)	109,45	111,98	112,94	114,40	115,07	0,6 %	1,3 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,91	5,65	5,72	5,55	5,20	-6,2 %	-3,1 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Périmètre : communes, métropoles (y compris la métropole de Lyon), communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes, établissements publics territoriaux – budgets principaux et budgets annexes

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 4 : évolution des finances
départementales – France entière⁹⁸ – Budgets
principaux et annexes (2014-2018)**

<i>(En Md€)</i>	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017	Évolution moyenne 2018/2014
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	63,61	64,60	65,76	65,67	65,13	-0,8 %	0,6 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	41,96	44,14	46,21	46,94	47,40	1,0 %	3,1 %
<i>Impôts locaux</i>	19,71	20,46	21,44	17,92	18,29	2,1 %	-1,9 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	22,24	23,68	24,77	26,61	27,25	2,4 %	5,2 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,00	0,00	0,00	2,40	1,85	-22,9 %	nd
<i>Dotations et participations</i>	18,23	17,48	16,65	15,83	15,39	-2,8 %	-4,2 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	3,43	2,99	2,89	2,90	2,34	-19,2 %	-9,1 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	57,05	57,89	57,95	57,82	57,28	-0,9 %	0,1 %
<i>Achats de biens et services</i>	6,09	5,95	5,69	4,96	4,05	-18,3 %	-9,7 %
<i>Dépenses de personnel</i>	11,83	12,00	11,98	12,12	12,10	-0,2 %	0,6 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	29,10	30,05	30,68	31,19	31,84	2,1 %	2,3 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	2,19	2,16	2,01	1,99	1,95	-2,4 %	-2,9 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	6,72	6,69	6,62	6,53	6,28	-3,9 %	-1,7 %
<i>Charges financières</i>	0,90	0,87	0,82	0,78	0,72	-8,0 %	-5,4 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,21	0,17	0,15	0,24	0,33	38,0 %	12,0 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,57	6,71	7,81	7,85	7,85	0,1 %	4,6 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	2,66	2,81	2,99	3,11	3,09	-0,6 %	3,8 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,91	3,90	4,82	4,74	4,76	0,5 %	5,0 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,73	2,80	2,45	2,29	2,41	5,0 %	-3,1 %
<i>FCTVA</i>	0,95	1,09	0,88	0,82	0,84	1,8 %	-3,0 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	1,40	1,24	1,10	1,00	1,13	12,8 %	-5,2 %

⁹⁸ Hors les départements du Rhône, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Martinique et de la Guyane

<i>Autres recettes</i>	0,39	0,47	0,47	0,47	0,44	-5,7%	3,1 %
(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017	Évolution moyenne 2018/2014
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	6,64	6,70	7,27	7,03	7,17	2,0 %	1,9 %
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	10,48	9,62	9,11	8,96	9,29	3,7 %	- 3,0 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	6,35	5,83	5,67	5,58	6,00	7,5 %	- 1,4 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	3,87	3,53	3,16	3,10	3,06	-1,3 %	- 5,7 %
<i>Autres dépenses</i>	0,26	0,26	0,29	0,28	0,23	-16,7 %	- 3,0 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)	3,83	2,92	1,84	1,93	2,12	9,9 %	- 13,7 %
<i>Emprunts souscrits (j)</i>	3,78	3,55	2,76	2,45	2,51	2,6 %	- 9,7 %
<i>Variation du fonds de roulement (k=j-i)</i>	-0,05	0,63	0,92	0,52	0,40	-24,1 %	ns
ENCOURS DE LA DETTE (l)	32,60	33,45	33,32	32,68	32,05	-1,9 %	- 0,4 %
<i>Ratio de désendettement (en années) (l/c)</i>	4,96	4,98	4,27	4,16	4,08	-2,0 %	- 4,8 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 5 : évolution des finances régionales –
France entière⁹⁹ – Budgets principaux et annexes
(2014-2018)**

(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017	Évolution moyenne 2018/2014
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	21,64	22,00	21,95	24,43	25,45	4,2 %	4,1 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	13,19	14,53	14,92	17,10	22,14	29,5 %	13,8 %
<i>Impôts locaux</i>	4,60	4,77	4,83	7,90	8,06	2,1 %	15,1 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	8,59	9,76	10,09	10,20	14,51	42,2 %	14,0 %
<i>Fiscalité reversée</i>	-0,01	0,00	0,00	-1,00	-0,43	-56,7 %	ns
<i>Dotations et participations</i>	8,18	7,15	6,74	6,97	2,86	-58,9 %	- 23,1 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	0,27	0,31	0,29	0,36	0,44	22,6 %	13,0 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	17,05	17,50	17,33	19,29	20,03	3,9 %	4,1 %
<i>Achats de biens et services</i>	1,96	2,00	2,02	2,87	3,43	19,6 %	15,0 %
<i>Dépenses de personnel</i>	3,04	3,12	3,17	3,27	3,40	3,8 %	2,8 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	4,28	4,55	4,41	4,74	4,42	-6,7 %	0,8 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	7,02	7,18	7,08	7,81	8,15	4,4 %	3,8 %
<i>Charges financières</i>	0,59	0,60	0,57	0,56	0,56	0,0 %	- 1,3 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,16	0,05	0,08	0,04	0,07	84,1 %	- 18,7 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	4,59	4,49	4,62	5,14	5,41	5,4 %	4,2 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	1,48	1,62	1,67	1,69	1,93	14,4 %	6,9 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,11	2,87	2,95	3,44	3,48	1,0 %	2,9 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,21	2,50	2,52	3,30	3,84	16,4 %	14,8 %
<i>FCTVA</i>	0,45	0,51	0,46	0,52	0,51	-2,2 %	3,2 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	1,25	1,35	1,42	2,16	2,66	23,1 %	20,8 %
<i>Autres recettes</i>	0,52	0,64	0,64	0,61	0,66	8,3 %	6,1 %

⁹⁹ Hors les collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane

AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	5,32	5,38	5,47	6,74	7,32	8,5 %	8,3 %
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	8,84	9,04	8,53	9,42	9,56	1,6 %	2,0 %
(En Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017	Évolution moyenne 2018/2014
Dépenses d'équipement	2,76	2,92	2,95	3,17	2,98	-6,1 %	1,9 %
Subventions d'équipement versées	5,65	5,57	5,13	5,60	6,13	9,5 %	2,1 %
Autres dépenses	0,42	0,55	0,45	0,64	0,45	-29,6 %	1,7 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)	3,51	3,66	3,06	2,67	2,25	-15,9 %	-10,5 %
Emprunts souscrits (j)	3,41	3,93	3,09	2,48	2,63	5,9 %	-6,3 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,10	0,27	0,03	-0,19	0,38	Ns	ns
ENCOURS DE LA DETTE (l)	21,34	23,33	24,81	25,56	26,26	2,7 %	5,3 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,65	5,19	5,37	4,98	4,85	-2,5 %	1,1 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

Annexe n° 6 : évolution des finances des collectivités territoriales uniques (2016-2018)

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le département et la région de la Guyane, ainsi que le département et la région de la Martinique ont fusionné chacun. Les deux catégories de collectivité fusionnée forment ainsi une collectivité unique : la collectivité unique de Guyane et la collectivité unique de Martinique. De même depuis le 1^{er} janvier 2018, la collectivité territoriale unique de Corse a été créée. Elle résulte de la fusion des départements de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et de la région Corse.

(En Md€)	2016	2017	2018	Évolution 2018/2016	Évolution moyenne 2018/2016
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	1,40	1,43	2,58	80,0 %	35,8 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	0,92	0,91	1,58	73,2 %	31,0 %
<i>Impôts locaux</i>	0,19	0,18	0,29	59,4 %	23,5 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	0,74	0,73	1,28	76,7 %	31,5 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,00	0,00	0,00	ns!	ns
<i>Dotations et participations</i>	0,41	0,45	0,85	87,8 %	44,0 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	0,06	0,07	0,15	118,2 %	58,1 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	1,33	1,41	2,22	58,2 %	29,2 %
<i>Achats de biens et services</i>	0,15	0,13	0,17	32,8 %	6,5 %
<i>Dépenses de personnel</i>	0,34	0,35	0,57	60,7 %	29,5 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	0,58	0,57	0,74	29,7 %	13,0 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	0,10	0,16	0,29	82,3 %	70,3 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	0,14	0,16	0,41	159,0 %	71,1 %
<i>Charges financières</i>	0,02	0,02	0,04	118,2 %	41,4 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,01	0,02	0,00	-79,9 %	-100,0 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	0,07	0,03	0,36	Ns	ns
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	0,15	0,05	0,08	67,9 %	-27,0 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	-0,08	-0,02	0,27	Ns	ns
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	0,17	0,20	0,24	21,9 %	18,8 %
<i>FCTVA</i>	0,04	0,02	0,06	299,5 %	22,5 %

<i>(En Md€)</i>	2016	2017	2018	Évolution 2018/2017	Évolution moyenne 2018/2016
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	0,13	0,16	0,16	-1,0 %	10,9 %
<i>Autres recettes</i>	0,00	0,02	0,02	-4,9 %	ns
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	0,09	0,18	0,52	191,6 %	140,4 %
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	0,28	0,25	0,56	123,2 %	41,4 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	0,15	0,12	0,26	119,1 %	31,7 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	0,11	0,10	0,26	152,7 %	53,7 %
<i>Autres dépenses</i>	0,01	0,03	0,04	36,2 %	100,0 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)	0,19	0,08	0,05	-35,6 %	-48,7 %
<i>Emprunts souscrits (j)</i>	0,22	0,04	0,06	50,0 %	-17,8 %
<i>Variation du fonds de roulement (k=j-i)</i>	0,03	-0,04	0,01	Ns	ns
ENCOURS DE LA DETTE (l)	0,73	0,72	1,52	110,8 %	44,3 %
<i>Ratio de désendettement (en années) (l/c)</i>	10,21	24,71	4,24	-82,9 %	-35,6 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

Annexe n° 7 : détermination des agrégats comptables

	M14	M57	M52	M71	M4
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (1)	Crédit net de la classe 7 (sauf 775,776,777,78)	idem	idem	idem	idem
<i>Produit de la fiscalité</i>	(a)+(b)+(c)	(a)+(b)+(c)	(a)+(b)+(c)	(a)+(b)+(c)	(a)+(b)+(c)
<i>Impôts locaux (a)</i>	Crédits nets des comptes 731 - Débit net des comptes 7391,73221 - Débit net 739221 (FNGIR)	Crédits nets des comptes 7311 et 7318 - Débit net des comptes 73911 et 73918, 73221 - Débit net du compte 739221(FNGIR)	Crédits nets des comptes 7311 et 7318 - Débit net des comptes 73911, 73916 et 73918, 73121 - Débit net 73912 (FNGIR)	Crédits nets des comptes 7311 et 7318 - Débit net des comptes 73911, 73916 et 73918, 73121 - Débit net du compte 73912 (FNGIR)	
<i>Autres impôts et taxes (b)</i>	Crédits nets des comptes 733, 734, 735, 736, 737, 738 - Débits nets des comptes 7394, 7396, 7398	Crédits nets des comptes 731 (sauf 7311 et 7318) 733, 734, 735, 736, 737, 738 - Débits nets des comptes 7391 (sauf 73911 et 73918)7396, 7397, 7398	Crédits nets des comptes 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738 - Débits nets des comptes 7392, 7398	Crédits nets des comptes 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738 - Débits nets des comptes 7397, 7398	Crédit net du compte 73 (en M41, 43, 43A, 44 et 49)
<i>Fiscalité reversée (c)</i>	Crédit net des comptes 73211, 73212, Débit net des comptes 739211, 739212	Crédit net des comptes 73211, 73212 -Débit net des comptes 739211, 739212 et pour départements et régions : 73214 et 739214	Crédit net des comptes 73123 73122 - Débit net des comptes 73913 73914	Crédit net des comptes 73123 73122 - Débit net des comptes 73913 73914	
<i>Dotations et participations</i>	Crédit net des comptes 741,742,743,744,745,746,747,748,	Crédit net des comptes 741,742,743,744,745,746,747,748,	Crédit net des comptes 741,744,746,747,748,	Crédit net des comptes 741,744,745,746,747,748,	Crédit net des comptes 741,742,743,744,745,747 (en M43-44-49)

Autres recettes (y compris exceptionnelles)	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (2)	Débit net de la classe 6 (sauf 675, 676,68)	idem	idem	idem	idem
Achats de biens et services	Débit net des comptes 60,61,62 (sauf 621)	idem	idem	idem	idem
Dépenses de personnel	Débit net des comptes 621,64, 631,633	idem	idem	idem	idem
Aides à la personne	Débit net des comptes 651 et 652	Débit net des comptes 651 et 652	Débit net des comptes 651 et 652	Débit net des comptes 651 et 652	
Subventions de fonctionnement	Débit net du compte 657	idem	idem	idem	idem
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	Débit net du compte 65 sauf 657	Débit net du compte 65 sauf 651, 652 et 657	Débit net du compte 65 sauf 651, 652 et 657	Débit net du compte 65 sauf 657	Débit net du compte 65 sauf 657
Charges financières	Débit net du compte 66	idem	idem	idem	idem
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence
ÉPARGNE BRUTE (3)	(1) -(2)	(1) -(2)	(1) -(2)	(1) -(2)	(1) -(2)
Remboursement d'emprunts (4)	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678,1681,1682, M14A) , 1681,1682, [Débit NB1632-Crédit NB1632]	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678,1681,1682 [Débit NB1632-Crédit NB1632]	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678,1681,1682 [Débit NB1632-Crédit NB1632]	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678,1681,1682 [Débit NB1632-Crédit NB1632]	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1681,1682 [Débit NB1632-Crédit NB1632]
ÉPARGNE NETTE (5)	(3)-(4)	(3)-(4)	(3)-(4)	(3)-(4)	(3)-(4)

RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (6)	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266, 271,272,273,274,275, 276 (sauf 2768), 454, 456, 458,775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266, 271,272,273,274,275, 276 (sauf 2768), 454,455,458,775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266, 271,272,273,274,275, 276 (sauf 2768), 454,455,458,775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,261,266, 271,272,273,274,275, 276 (sauf 2768), 455, 458,775
FC TVA (en investissement)	Crédit du compte 10222, - Débit 102291, Crédit 103	idem	idem	idem
Subventions d'équipement reçues	Crédit des comptes 13 sauf le 139	idem	idem	idem
Autres recettes	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence
AUTOFINANCEMENT PROPRE (7)	(5)-(6)	(5)-(6)	(5)-(6)	(5)-(6)
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (8)	Débit des comptes 20,21,23, 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266, 271,272,273,274,275, 276 (sauf 2768), 454,456,458,481	Débit des comptes 20,21,23, 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266, 271,272,273,274,275, 276 (sauf 2768), 454,455,457,458,481	Débit des comptes 20,21,23, 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,138,261,266, 271,272,273,274,275, 276 (sauf 2768), 454,455,458,481	Débit des comptes 20,21,23, 102(sauf 1027, 10229),103,131, 132, 133,134,261,266,271, 272,273,274,275,276 (sauf 2768), 455, 458,481
Dépenses d'équipement	Débit des comptes 20 (sauf 204), 21,23	idem	idem	idem

Subventions d'équipement versées	Débit des comptes 204 sauf 2044		idem		idem		idem	
	Par différence		Par différence		Par différence		Par différence	
Autres dépenses	(7)-(8)		(7)-(8)		(7)-(8)		(7)-(8)	
BESOIN DE FINANCEMENT (9)	(7)-(8)		(7)-(8)		(7)-(8)		(7)-(8)	
Emprunts souscrits (10)	Crédit des comptes 163,164 (sauf 16449 et 1645),1671,1672,1675 ,1678 (167 en M14A),1681,1682- Débit 169		Crédit des comptes 163,164 (sauf 1645 et 16449),1671,1672,167 5,1678,1681,1682- Débit 169		Crédit des comptes 163,164 (sauf 1645 et 16449),1671,1672,167 5,1678,1681,1682- Débit 169		Crédit des comptes 163,164 (sauf 1645 et 16449),167,1681, 1682- Débit 169	
Variation du fonds de roulement	(9)+(10)		(9)+(10)		(9)+(10)		(9)+(10)	
ENCOURS DE LA DETTE (11)	Solde Créiteur net du compte 16 (sauf 16449,166,1688,169)		idem		idem		idem	
Ratio de désendettement (en années)	(11)/(3)		(11)/(3)		(11)/(3)		(11)/(3)	

Annexe n° 8 : retraitements des flux croisés sur le bloc communal¹⁰⁰

Les tableaux ci-dessous présentent, par agrégat comptable et par catégorie de collectivité, les retraitements de flux croisés entre les budgets principaux d'une même catégorie et entre les budgets principaux et les budgets annexes effectués dans les grilles d'analyse financière.

¹⁰⁰ Certains retraitements ont été modifiés en 2018 pour garantir la neutralité des flux croisés en cas d'anomalie comptable. Cela concerne principalement les retraitements entre budgets principaux.

	M14 et M57						
	BP/BP			BP/BA			
	Retraitements côté communes	Retraitements côté groupements	Retraitements côté communes et MGP	Retraitements côté BP M14	Retraitements côté BP M57	Retraitements côté BA M14 et M57	
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT 1	Débit 62876 + 6216 + 657351 + 661132	Débit 62875 + 6217 + 657341 + 661131	Débit 65541 M14 + 65561 M57	Débit 657363 + 657364 + 67441	Débit 657363 + 657364 Débit 67431 jusqu'en 2017	Débit 6215 + 62871 + 6522 M14 + 65822 M57 Crédit 70871 + 7552 M14 + 75822 M57 Débit 661133	Retraitements côté BA M14 + 672 + 6287
<i>Produit de la fiscalité</i>							
<i>Impôts locaux a</i>							
<i>Autres impôts et taxes b</i>							
<i>Dotations et participations</i>	Débit 657351	Débit 657341	Débit 65541 M14 et 65561 M57	Débit 657363 + 657364	Débit 657363 + 657364		
<i>Autres recettes y compris exceptionnelles</i>	Débit 62876 + 6216 + 661132	Débit 62875 + 6217 + 661131		Débit 67441	Débit 67431 jusqu'en 2017	Débit 6215 + 62871 + 6522 M14 + 65822 M57 Crédit 70871 + 7552 M14 + 75822 M57 Débit 661133	Débit 6215 + 672 + 6287
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	Débit 62876 + 6216 + 657351 + 661132	Débit 62875 + 6217 + 657341 + 661131	Débit 65541 M14 et 65561 M57	Débit 657363 + 657364 + 67441	Débit 657363 + 657364 Débit 67431 jusqu'en 2017	Débit 6215 + 62871 + 6522 M14 + 65822 M57 Crédit 70871 + 7552 M14 + 75822 M57 Débit 661133	Débit 6 215 + 672 + 6287
<i>Achats de biens et services</i>	Débit 62876	Débit 62875				Débit 62871 + 70871	Débit 6287
<i>Dépenses de personnel</i>	Débit 6216	Débit 6217				Débit 6215	Débit 6215
<i>Aides à la personne</i>							
<i>Subventions de fonctionnement</i>	Débit 657351	Débit 657341		Débit 657363 + 657364	Débit 657363 + 657364		
<i>Autres charges de gestion courante hors subventions</i>			Débit 65541 M14 et 65561 M57			Débit 6522 Crédit 7552 en M14 Débit 65822 Crédit 75822 en M57	

Charges financières	Débit 661132	Débit 661131					Débit 661133	
Autres dépenses y compris exceptionnelles								Débit 672
ÉPARGNE BRUTE								
Remboursement d'emprunts								
ÉPARGNE NETTE								
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	Débit 204151 + 2046 + 276351	Débit 204141 + 276341	Débit 204163 + 204164	Débit 2041533 + 2041534				
FCTVA en investissement								
Subventions d'équipement reçues	Débit 204151 + 2046	Débit 204141	Débit 204163 + 204164	Débit 2041533 + 2041534				
Autres recettes	Débit 276351	Débit 276341						
AUTOFINANCEMENT PROPRE								
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT	Débit 204151 + 2046 + 276351	Débit 204141 + 276341	Débit 204163 + 204164	Débit 2041533 + 2041534				
Dépenses d'équipement								
Subventions d'équipement versées	Débit 204151 + 2046	Débit 204141	Débit 204163 + 204164	Débit 2041533 + 2041534				
Autres dépenses	Débit 276351	Débit 276341						
BESOIN DE FINANCEMENT								
Emprunts souscrits								
Variation du fonds de roulement								
ENCOURS DE LA DETTE	Soled Créditeur 168751	Soled Créditeur 168741					Soled Créditeur 168751 + 168741	

Annexe n° 9 : retraitement des flux croisés sur les départements¹⁰¹

	M 52			
	BP/BP	Retraitements côté BP M52	BP/BA	Retraitements côté BA M4X
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT				
Produit de la fiscalité	Débit 65733	Débit 65736 + 6743 Crédit 65821	Débit 6215+62871+65822 Crédit 70871	Débit 6215 + 672 + 6287
Impôts locaux				
Autres impôts et taxes				
Dotations et participations	Débit 65733	Débit 65736		
Autres recettes y compris exceptionnelles		Débit 6743 Crédit 65821	Débit 6215+62871+65822 Crédit 70871	Débit 6215 + 672 + 6287
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT				
Achats de biens et services	Débit 65733	Débit 65736 + 6743 Crédit 65821	Débit 6215+62871+65822 Crédit 70871	Débit 6215 + 672 + 6287
Dépenses de personnel			Débit 62871 Crédit 70871	Débit 6287
Aides à la personne			Débit 6215	Débit 6215
Subventions de fonctionnement	Débit 65733	Débit 65736		
Autres charges de gestion courante hors subventions		Crédit 65821	Débit 65822	
Charges financières				
Autres dépenses y compris exceptionnelles		Débit 6743		Débit 672
ÉPARGNE BRUTE				

¹⁰¹ Certains retraitements ont été modifiés en 2018 pour garantir la neutralité des flux croisés en cas d'anomalie comptable. Cela concerne principalement les retraitements entre budgets principaux.

Remboursement d'emprunts					
ÉPARGNE NETTE					
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	Débit 27633 + 20413	Débit 20416			
FCTVA en investissement					
Subventions d'équipement reçues	Débit 20413	Débit 20416			
Autres recettes	Débit 27633				
AUTOFINANCEMENT PROPRE 7					
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT	Débit 27633 + 20413	Débit 20416			
Dépenses d'équipement					
Subventions d'équipement versées	Débit 20413	Débit 20416			
Autres dépenses	Débit 27633				
BESAIN DE FINANCEMENT 9					
Emprunts souscrits					
Variation du fonds de roulement					
ENCOURS DE LA DETTE	Solde Créiteur 16873			Solde Créiteur 16873	

Annexe n° 10 : retraitement des flux croisés sur les régions

Certains retraitements ont été modifiés en 2018 pour garantir la neutralité des flux croisés en cas d'anomalie comptable. Cela concerne principalement les retraitements entre budgets principaux.

		M71		
		BP/BA	BP/BA	BP/BA
BP/BA M71	Retraitements côté BP M71	Retraitements côté BA M71	Retraitements côté BA M4(X)	
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	Débit 65732	Débit 65736	Débit (6215+62871+65822) Crédit (70871+75822)	Débit (6215 + 672 + 6287)
Produit de la fiscalité				
Impôts locaux				
Autres impôts et taxes				
Dotations et participations	Débit 65732	Débit 65736		
Autres recettes (y compris exceptionnelles)		Débit 6743 Débit 65821	Débit (6215+62871+65822) Crédit (70871+75822)	Débit (6215 + 672 + 6287)
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	Débit 65732	Débit 65736 Débit 6743 Débit 65821	Débit (6215+62871+65822) Crédit (70871+75822)	Débit (6215 + 672 + 6287)
Achats de biens et services			Débit 62871 Crédit 70871	Débit 6287
Dépenses de personnel			Débit 6215	
Aides à la personne				
Subventions de fonctionnement	Débit 65732	Débit 65736		
Autres charges de gestion courante (hors subventions)		Débit 65821	Débit 65822	
Charges financières				
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)		Débit 6743		Débit 672
ÉPARGNE BRUTE				

Remboursement d'emprunts					
ÉPARGNE NETTE (5)					
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	Débit 27632 Débit 20412	Débit 20416			
FCTVA (en investissement)					
Subventions d'équipement reçues	Débit 20412	Débit 20416			
Autres recettes	Débit 27632				
AUTOFINANCEMENT PROPRE					
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT	Débit 27632 Débit 20412	Débit 20416			
Dépenses d'équipement					
Subventions d'équipement versées	Débit 20412	Débit 20416			
Autres dépenses	Débit 27632				
BESOIN DE FINANCEMENT					
Emprunts souscrits					
Variation du fonds de roulement					
ENCOURS DE LA DETTE	Solde Créditeur 16872			Solde Créditeur 16872	

**Annexe n° 11 : évolution des finances
des 322 collectivités soumises à l'obligation
de contractualisation
(Budgets principaux - 2017-2018)**

(En Md€)	2017	2018	Évolution 2018/2017
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	133,63	134,69	0,8 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	92,71	98,39	6,1 %
<i>Impôts locaux</i>	46,82	47,83	2,2 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	43,39	48,48	11,7 %
<i>Fiscalité reversée</i>	2,50	2,08	-17,0 %
<i>Dotations et participations</i>	32,70	27,98	-14,4 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	31,29	26,26	-16,1 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	114,92	114,56	-0,3 %
<i>Achats de biens et services</i>	14,69	14,61	-0,5 %
<i>Dépenses de personnel</i>	33,24	33,51	0,8 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	32,79	33,49	2,1 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	11,62	11,13	-4,3 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	18,96	18,53	-2,3 %
<i>Charges financières</i>	2,45	2,29	-6,6 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	1,17	1,00	-14,6 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	18,70	20,13	7,6 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	7,95	8,45	6,3 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	10,75	11,67	8,6 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	10,39	11,23	8,1 %
<i>FCTVA</i>	2,34	2,46	5,3 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	4,88	5,59	14,5 %
<i>Autres recettes</i>	3,17	3,18	0,2 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	21,14	22,91	8,3 %

DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	29,47	30,32	2,9 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	16,57	17,49	5,6 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	10,69	11,22	5,0 %
(En Md€)	2017	2018	Évolution 2018/2017
<i>Autres dépenses</i>	2,21	1,60	-27,7 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)	8,33	7,41	-11,0 %
BESOIN/CAPACITE DE FINANCEMENT CONFORME AU CONTRAT (j=k-d)	1,12	0,20	-81,8 %
<i>Emprunts souscrits (k)</i>	9,07	8,66	-4,6 %
<i>Variation du fonds de roulement (l=k-i)</i>	0,75	1,25	67,0 %
ENCOURS DE LA DETTE (m)	100,06	100,30	0,2 %
<i>Ratio de désendettement (en années) (m/c)</i>	5,35	4,98	-6,8 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 12 : évolution des finances
des 322 collectivités soumises à l'obligation
de contractualisation – collectivités sous contrat
(Budgets principaux - 2017-2018)**

<i>(En Md€)</i>	2017	2018	Évolution 2018/2017
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	80,74	81,76	1,3 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	54,64	58,27	6,6 %
<i>Impôts locaux</i>	30,74	31,49	2,4 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	23,02	26,19	13,8 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,88	0,58	-33,6 %
<i>Dotations et participations</i>	20,35	17,14	-15,8 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	17,81	15,18	-14,8 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	69,62	69,42	-0,3 %
<i>Achats de biens et services</i>	10,11	10,26	1,5 %
<i>Dépenses de personnel</i>	22,83	23,08	1,1 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	14,90	15,20	2,0 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	7,65	7,55	-1,2 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	26,53	26,42	-0,4 %
<i>Charges financières</i>	1,59	1,47	-7,6 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,92	0,65	-29,0 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	11,12	12,34	11,0 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	5,00	5,52	10,3 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	6,11	6,82	11,6 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	7,00	7,73	10,4 %

<i>FCTVA</i>	1,50	1,56	3,8 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	3,23	3,83	18,7 %
<i>Autres recettes</i>	2,27	2,34	2,8 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	13,12	14,55	10,9 %
(En Md€)	2017	2018	Évolution 2018/2017
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	18,66	19,52	4,6 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	10,97	11,70	6,7 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	6,21	6,69	7,7 %
<i>Autres dépenses</i>	1,48	1,13	-23,3 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)	5,54	4,97	-10,3 %
BESOIN/CAPACITE DE FINANCEMENT CONFORME AU CONTRAT (j=k-d)	1,16	0,08	-93,2 %
<i>Emprunts souscrits (k)</i>	6,16	5,60	-9,2 %
<i>Variation du fonds de roulement (l=k-i)</i>	0,62	0,62	0,4 %
ENCOURS DE LA DETTE (m)	64,99	65,18	0,3 %
<i>Ratio de désendettement (en années) (m/c)</i>	5,85	5,28	-9,6 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 13 : évolution des finances
des 322 collectivités soumises à l'obligation
de contractualisation – collectivités sous arrêté
(Budgets principaux - 2017-2018)**

(En Md€)	2017	2018	Évolution 2018/2017
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	52,89	52,92	0,1 %
Produit de la fiscalité	38,07	40,12	5,4 %
Impôts locaux	16,07	16,34	1,6 %
Autres impôts et taxes	20,37	22,29	9,4 %
Fiscalité reversée	1,63	1,49	-8,1 %
Dotations et participations	12,35	10,84	-12,2 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	13,49	11,08	-17,8 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	45,30	45,13	-0,4 %
Achats de biens et services	4,58	4,35	-5,0 %
Dépenses de personnel	10,41	10,44	0,3 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	17,89	18,29	2,2 %
Subventions de fonctionnement	3,98	3,57	-10,2 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	25,22	25,60	1,5 %
Charges financières	0,86	0,82	-4,6 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,25	0,35	37,7 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	7,59	7,79	2,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	2,95	2,94	-0,5 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,64	4,85	4,7 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	3,39	3,50	3,3 %
FCTVA	0,84	0,90	8,1 %
Subventions d'équipement reçues	1,66	1,76	6,2 %
Autres recettes	0,90	0,84	-6,4 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	8,03	8,35	4,1 %

DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT (h)	10,81	10,79	-0,2 %
Dépenses d'équipement	5,60	5,79	3,5 %
(En Md€)	2017	2018	Évolution 2018/2017
Subventions d'équipement versées	4,48	4,53	1,2 %
Autres dépenses	0,73	0,46	-36,5 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=g-h)	2,78	2,44	-12,5 %
BESOIN/CAPACITE DE FINANCEMENT CONFORME AU CONTRAT (j=k-d)	-0,04	0,13	-413,2 %
Emprunts souscrits (k)	2,91	3,06	5,2 %
Variation du fonds de roulement (l=k-i)	0,13	0,62	393,3 %
ENCOURS DE LA DETTE (m)	35,07	35,12	0,1 %
Ratio de désendettement (en années) (m/c)	4,62	4,51	-2,4 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 14 : évolution des dépenses réelles
de fonctionnement (budgets principaux)
par catégorie de collectivités soumises
à l'obligation de contractualisation⁽¹⁾**

<i>(En Md€)</i>	2017	2018	<i>Évolution 2018/2017</i>
Régions et CTU	20,68	21,37	3,4 %
Départements	59,75	59,24	-0,9 %
145 communes	23,79	23,27	-2,2 %
62 groupement à fiscalité propre	9,84	9,81	-0,2 %
CTU de Corse	0,86	0,85	-1,3 %
TOTAL	114,92	114,55	-0,3 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

(1) Après neutralisation de l'impact de la création de la collectivité territoriale unique de Corse au 1^{er} janvier 2018

Annexe n° 15 : évolution de la fiscalité transférée (2017-2018)

<i>M€</i>		2017	2018
Fiscalité transférée au titre de l'acte I de la décentralisation	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (Départements - Hors DMTO-RTP)	10 853	11 321
	Cartes grises - (régions - décentralisation acte I)	2 245	2 280
Fiscalité transférée au titre de l'acte II de la décentralisation	TICPE - RMI/RSA (départements)	5 861	5 869
	TICPE et TSCA - Acte II hors RSA (loi LRL de 2004 et compensation de la suppression de la "vignette")	6 845	6 963
	<i>dont TICPE-régions</i>	<i>3 469</i>	<i>3 500</i>
	<i>dont TICPE-départements</i>	<i>676</i>	<i>667</i>
	<i>dont TSCA-départements (article 52)</i>	<i>2 699</i>	<i>2 796</i>
Fiscalité transférée au titre de la réforme de la fiscalité directe locale	TSCA - article 77 (départements - réforme de la fiscalité directe locale)	3 279	3 387
	TASCOM (communes - réforme de la fiscalité directe locale)	945	770
	Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	682	712
	Rebasage des taux de frais de gestion (TH, TFPB, TFPNB)	2 505	2 583
Fiscalité transférée à des titres divers	TSCA - article 53 (départements - SDIS)	1 086	1 130
	Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité pour les départements	932	958
	TSCA - article 11-II (Marseille - BMP)	10	10
	TICPE-Mayotte (départementalisation)	78	42
	TICPE-Maptam et NOTRe	53	58
Fiscalité transférée au titre la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle	TICPE - prime d'apprentissage	237	233
	TICPE - réforme du financement de l'apprentissage	154	157
	frais de gestion affectés aux régions - réforme de la formation professionnelle (pacte de confiance et de responsabilité)	655	669
	TICPE - réforme de la formation professionnelle	301	301
	TICPE - Prime au recrutement d'un apprenti supplémentaire	97	97
Total Fiscalité transférée (hors CAS FNDMA)		36 819	37 539

Annexe n° 16 : méthode de calcul de l'impact des décisions de l'État

Le calcul de l'impact financier des décisions de l'État sur les collectivités territoriales est réalisé sur la base des fiches d'impact financier produites par les ministères à l'attention du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). L'ensemble des textes ayant vocation à être applicables aux collectivités sont donc pris en considération. La direction générale des collectivités locales (DGCL), assurant le secrétariat du CNEN, assure le recensement de ces textes réglementaires ou législatifs.

La Cour insiste sur le caractère prévisionnel des données sur lesquelles les calculs sont effectués. En l'absence d'évaluation *a posteriori* de l'effet des textes normatifs, elles ne peuvent être considérées comme scientifiques. De plus, ce rapport souligne les faiblesses de ces documents d'évaluation préalable.

La Cour calcule l'impact des normes nouvelles sur les budgets des collectivités pour l'année 2018. Cette approche permet d'appréhender la part de l'augmentation (ou de la diminution) des dépenses dues à des décisions dont les collectivités ne sont pas les prescriptrices mais constitue donc par nature un plancher dans la mesure où ne sont pas pris en compte les effets pluriannuels¹⁰² ou pérennes¹⁰³ desdites normes.

Afin d'obtenir une estimation la plus proche possible de la valeur réelle de l'impact des décisions de l'État, la Cour a procédé à une modification du périmètre des normes prises en compte par rapport aux normes concaténées et prises en compte par la DGCL. Au vu du grand nombre de textes (355 en 2017 et 263 en 2018), seules les normes dont l'impact est estimé comme étant non-nul sur les budgets des collectivités territoriales ont été examinées.

Les retraitements et ajustements présentés sont ceux permettant de comprendre le différentiel existant entre l'estimation réalisée par le CNEN, présentée dans son rapport d'activité pour 2017, et le chiffrage réalisé par la Cour.

Le premier type de retraitement constitue la modification majeure et consiste à calculer le surcoût engendré par une norme sur l'année 2018. Le CNEN calcule l'impact des normes en utilisant leur impact en année pleine

¹⁰² À titre d'exemple, les effets pluriannuels du décret n° 2017-1244 du 7 août 2017 relatif à la prévention des risques liés aux bruits et aux sons amplifiés

¹⁰³ Comme l'illustrent les revalorisations des minima sociaux

or la majorité des normes entrent en vigueur en cours d'année. La Cour a donc calculé le surcoût ou les économies générées sur la seule année 2018. À titre d'exemple, une norme entrée en vigueur en juillet 2017 ou juillet 2018 ne sera prise en compte qu'à hauteur de la moitié de son coût en année pleine.

Le deuxième type de retraitement consiste à inclure des normes non prises en compte par le CNEN. Il s'agit des normes étudiées lors d'années antérieures ou postérieures à 2017.

<i>Normes incluses par la Cour</i>	Nombre de cas	Exemples
<p><i>Normes étudiées en 2018 par le CNEN publiées en 2018 et ayant un impact immédiat</i></p> <p><i>Motif: la méthodologie du CNEN ne permet pas de les prendre en compte alors que les effets se manifestent dès 2018 sur les budgets des collectivités</i></p>	17	<p><i>Décret du 3 mai 2018 portant revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active</i></p>
<p><i>Normes antérieures à 2017 dont l'entrée en vigueur est progressive</i></p> <p><i>Motif: certains effets apparaissent dans les budgets en 2018</i></p>	1	<p><i>Décret du 4 novembre 2014 relatif aux points d'arrêt des services de transport public à rendre accessibles aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite et précisant la notion d'impossibilité technique avérée</i></p>

Enfin, le troisième type d'ajustement consiste à exclure certaines normes, que le CNEN inclut dans son calcul, en raison de l'absence d'impact sur les budgets locaux en 2018.

<i>Normes non retenues par la Cour</i>	Nombre de cas	Exemples
<p>Textes non publiés</p> <p><i>Motif : le projet de texte a été abandonné ou n'a pas encore été publié et n'a donc produit aucun effet budgétaire</i></p>	4	<p><i>Projet de décret relatif aux modalités d'application de l'article 3-3 la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs</i></p>
<p>Dispositions législatives dont les décrets d'application ont été publiés à une date évitant les effets sur les budgets 2018</p> <p><i>Motif : les effets contraignants du texte ne sont pas entrés en vigueur suffisamment tôt pour avoir un impact sur les budgets en 2018</i></p>	1	<p><i>Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance</i></p>

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse du président de l'Association des régions de France (ARF)	127
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF).....	132
Réponse du président de France Urbaine.....	137
Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF)	139
Réponse de la présidente de Villes de France (VdF)	150
Réponse du président de l'Association des petites villes de France (APVF)	152

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'action et des comptes publics
Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)
Président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE
(ARF)**

Ce premier fascicule porte plus particulièrement sur la trajectoire d'évolution des finances publiques locales en 2018. Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur les parties du rapport portant sur l'évolution de la situation financière des régions (I), sur l'évaluation de l'impact des normes sur les collectivités territoriales (II) ainsi que sur le dispositif relatif à la contractualisation financière (III).

I - L'évolution de la situation financière des régions

S'agissant des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, la Cour indique que « hors l'impact de la réforme de la taxe d'habitation, le montant des transferts financiers a donc en réalité augmenté de 1,8 Md€. Cette progression constitue, en tout état de cause, une rupture avec sa baisse continue depuis 2014 ».

À cet égard, je tiens à rappeler à la Cour, qu'en 2018, les régions ont dû faire face à la suppression du fonds de soutien au développement économique de 450 M€¹⁰⁴, créé en 2017¹⁰⁵, pour compenser très partiellement la prise en charge de dépenses auparavant exécutées par les départements en matière de développement économique. Cette suppression a constitué une perte de recettes conséquence pour la mise en œuvre, par les régions, de leurs compétences en matière de développement économique.

En outre, les régions ont également subi une nouvelle baisse de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) à hauteur de 38,8 M€ ainsi que de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE) de -12 M€.

En définitive, il apparaît clairement que bien que disposant d'une dynamique soutenue (+ 175 M€), la fraction de TVA allouée à compter de 2018 n'a que très partiellement compensé la suppression du fonds de soutien au développement économique à laquelle se sont ajoutées les diminutions de la DCRTP et de la DTCE.

¹⁰⁴ Article 41 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

¹⁰⁵ Article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017. Le fonds attribué au titre de 2017 a été versé pour 200 M€ en 2017 et pour le solde en 2018.

Ainsi, compte tenu du ralentissement de la croissance économique, il est peu probable que la perte du fonds de soutien au développement économique ne soit véritablement « effacée » avant 2021 voire 2022.

En 2018, les régions poursuivent la prise des compétences transports scolaires et interurbains qui ont été transférées, pour la plupart des régions, au 1er septembre 2017. Cette prise de compétence qui a caractérisé les budgets des régions en 2017 impacte également fortement les budgets de l'exercice 2018 tant en dépense qu'en recette, du fait des opérations de versement d'attributions de compensation visant à neutraliser pour les départements comme pour les régions le transfert de ces compétences.

Ainsi, la Cour indique que les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des régions ont progressé en 2018 de + 3,9 % soit à un niveau sensiblement supérieur à celui de l'ensemble des collectivités territoriales qui a été de + 0,4 %.

Mais, comme le rappelle la Cour, cette augmentation soutenue des DRF est essentiellement due à l'extension en année pleine du transfert des compétences transports scolaires et interurbains qui, une fois retraitées de ce transfert, ne progresseraient plus que de + 1,6 %.

Je souhaite, également, ajouter que d'autres changements de périmètre significatifs ont impacté les DRF des régions à la hausse. Il s'agit principalement :

- *de la montée en charge des fonds européens reversés à des tiers pour un montant total en progression de + 72,5 M€ et qui sont susceptibles d'expliquer, pour certaines régions, des évolutions substantielles. Ainsi, pour la région la plus impactée, l'évolution est de + 313 % pour un montant en progression de + 62 M€ ;*
- *du transfert, pour certaines régions, des charges relatives aux trains d'équilibre du territoire (TET) faisant l'objet de subventions versées par l'État et représentant un montant de dépense supplémentaire de + 73 M€.*

En définitive, en retraitant ces dépenses, dont la liste n'est pas exhaustive, l'évolution des DRF des régions en 2018 serait de l'ordre de + 0,7 %, confirmant une réelle maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, comme la Cour l'avait déjà noté dans son rapport de 2017. Par ailleurs, je vous indique que le rapport 2019 de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL) constate une baisse des DRF des régions de -1,9 % en raisonnant hors fonctions transport transférées et de -2,7 % en retraitant également les fonds européens.

S'agissant des dépenses de personnel, la Cour fait observer une évolution soutenue de + 3,8 %, si cette évolution résulte en partie de « la prise en charge des personnels correspondant aux nouvelles compétences transférées », il s'agit également des conséquences de l'harmonisation des régimes indemnitaires des personnels de certaines régions fusionnées comme le laisse transparaître d'ailleurs le différentiel d'évolution entre régions fusionnées et non fusionnées.

S'agissant plus largement de la situation financière des régions, la Cour souligne la poursuite de la progression de leur épargne brute à hauteur de + 5,4 %. Cette progression sensible vient renforcer les arguments sus-évoqués selon lesquels la progression des dépenses résulte de changements de périmètre qui sont accompagnés des ressources correspondantes, ce qui est le cas des fonds européens (subventions de l'Union européenne) ainsi que des transferts de compétences tant pour les transports scolaires et interurbains (fraction supplémentaire de CVAE) que pour les TET (subventions spécifiques versées par l'État).

S'agissant des dépenses d'investissement des régions, la Cour note un infléchissement par rapport à 2017 pour une progression de + 1,6 % en 2018. A l'instar des dépenses de fonctionnement, il convient de les retraiter du montant des fonds européens reversés à des tiers. Ainsi, comme le constate le rapport 2019 de l'OFGPL et le premier fascicule du rapport de la Cour sur la situation des collectivités, les dépenses d'investissement retraitées pour tenir compte de la poursuite de la montée en charge des fonds européens (+ 477 M€), fléchissent de -2,8 %.

Pour conclure sur la saine situation financière des régions en 2018, la Cour observe, dans la continuité de 2017, une légère hausse de l'endettement des régions, couplée à une amélioration de la capacité de désendettement qui démontre, a contrario, un renforcement de la soutenabilité de leur dette au global.

II - L'évaluation de l'impact des normes sur les collectivités locales

Sur ce point, je souhaite faire part à la Cour des constats suivants :

- *une baisse de la qualité des fiches d'impact financier, se traduisant soit par des évaluations trop imprécises (pas de déclinaison parfois des coûts par catégorie de collectivité lorsqu'une norme impacte deux voire les trois niveaux), soit même par une absence totale d'évaluation des coûts générés pour les collectivités ;*
- *le manque constant - et regrettable - d'évaluation ex post; pourtant nécessaire pour améliorer la qualité du chiffrage ex ante.*

Au-delà, je tiens à souligner que la concertation entre les ministères prescripteurs et les associations d'élus locaux doit toujours être améliorée, car il arrive encore que des textes n'aient pas fait l'objet d'un examen en amont de leur passage devant le CNEN. L'objectif étant de développer, au sein des ministères, une véritable culture de la co-construction des textes réglementaires.

Enfin, pour la pertinence des avis rendus par le CNEN, il importe que celui-ci soit bien saisi des dernières versions des textes qui lui sont soumis. Il arrive en effet que ce ne soit pas le cas (exemple : le projet de loi d'orientation des mobilités), ce qui est évidemment préjudiciable pour la qualité de ses travaux.

III - La contractualisation financière État /collectivités

La Cour indique que, globalement, l'objectif national d'évolution des DRF fixé dans la loi de programmation relative aux finances publiques (LPPF) à + 1,2 % a été respecté par les collectivités territoriales en 2018 (+ 0,4 %).

Je tiens à souligner que pour les régions, cet objectif a été atteint, mais, comme je l'ai indiqué précédemment, après application d'un certain nombre de retraitements comptables qui, s'ils n'étaient pas pris en compte, fausseraient l'analyse de l'évolution des DRF. Après de vifs débats entre les régions et le Gouvernement, ces retraitements comptables ont été concédés par le Premier ministre dans un courrier du 14 juin 2018 qui mentionne :

- *la part des crédits versées par l'État aux régions au titre du plan d'investissement pour les compétences (PIC) ;*
- *les fonds européens versés par les régions à des tiers ; les dépenses liées aux TET ;*
- *les mécanismes et écritures comptables mis en place pour accompagner la déduction de la TVA pesant sur les redevances de crédit-bail pour le matériel roulant ferroviaire.*

Néanmoins, d'autres retraitements sont à ce stade manquants dans le dispositif de contractualisation financière et mériteraient d'être pris en compte. Il s'agit principalement :

- *des dépenses susceptibles d'être découragées bien que ne pesant pas sur l'équilibre financier des collectivités territoriales car cofinancées par le mécénat, le sponsoring ou l'instauration de recettes dédiées dans le cadre de l'érection d'un nouveau service et qui s'inscrivent dans une démarche dynamique et proactive d'optimisation des recettes des collectivités ;*

- *l'ensemble des politiques partenariales qui peuvent impliquer un cofinancement de l'État comme par exemple l'action internationale des collectivités territoriales (AICT) qui a fait l'objet d'une demande exprimée le 12 avril 2019 par l'ensemble des associations d'élus au Président de la République. La non prise en considération par l'État de ces dépenses qu'il encourage et cofinance apparaît comme une injonction contradictoire de sa part, difficilement compréhensible par les collectivités ;*
- *l'impact financier des normes produites par l'État, car si cet impact a bien temporairement diminué en 2018, l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités résulte toujours, pour une part non négligeable, de l'application de ces normes.*

Plus globalement, la mise en œuvre des retraitements comptables et la révélation progressive de nouvelles sources de retraitements du fait notamment de la diversité des modalités de gestion des collectivités territoriales rend le dispositif de contractualisation financière de plus en plus complexe à appliquer et nécessite une technicité de plus en plus pointue. C'est le cas par exemple des retraitements liés au PIC pour lequel se télescopent l'appréciation annuelle de l'évolution des DRF, la gestion pluriannuelle du dispositif et les modalités de la gestion pluriannuelle propres à chaque région.

Cette technicité pose clairement le problème de l'intelligibilité du dispositif qui apparaît de plus en plus un sujet réservé aux techniciens et ce, au détriment de la compréhension même du dispositif par les élus et les administrés.

Par ailleurs, comme le fait remarquer la Cour, la diminution des DRF des collectivités et EPCI non signataires est plus marquée que celle des signataires.

La question se pose donc de la pertinence de l'évolution des DRF pour mesurer les économies réalisées en fonctionnement. Dès lors, il semblerait cohérent que d'autres indicateurs soient retenus visant par exemple à mesurer l'impact des choix de gestion sur l'évolution de l'épargne brute ou sur l'évolution de la soutenabilité de la dette.

Ainsi, il pourrait être plus judicieux de substituer un objectif en rapport avec l'épargne brute qui fasse intervenir l'idée, plus en phase avec la modernisation de la gestion publique, d'optimisation des recettes sans, pour autant, pénaliser l'investissement, moteur de la croissance économique et financé par l'emprunt pour lequel s'applique la règle d'or qui constitue une forte garantie de limitation de l'endettement.

Pour conclure, je tiens à souligner que parallèlement à la meilleure réalisation de l'objectif de limitation de l'évolution des DRF (+ 0,4 % pour un objectif de + 1,2 %), l'indice des prix à la consommation, hors tabac, a été plus élevé que prévu (+ 1,6 % pour une prévision de + 1 %). Il en résulte clairement que l'effort de maîtrise des DRF des collectivités, en volume, a été sensiblement supérieur à celui prévu dans la LPFP soit une baisse de - 1,2 % au lieu d'une progression de + 0,2 %. Dans ces conditions, les collectivités sont davantage fondées à demander une révision des objectifs de la LPFP dans le sens d'un assouplissement de la trajectoire et d'une prise en compte des retraitements complémentaires que j'ai déjà évoqués précédemment.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part en vue de leur prise en compte dans le fascicule 1 du rapport 2019 portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs établissements publics.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE
(ADCF)**

L'AdCF se félicite des progrès que les travaux de la FIJ font accomplir, d'année en année, à la connaissance des finances locales et de leurs évolutions. Nous ne pouvons que souscrire aux approches consolidées employées par les magistrats financiers, désormais étendues aux budgets annexes.

Longtemps appelée de ses vœux par l'AdCF, cette consolidation est particulièrement nécessaire pour la compréhension des finances intercommunales et de leurs dynamiques de dépenses et recettes. Les flux financiers entretenus avec les communes sont en effet multiples, mais également avec les syndicats intercommunaux auxquels les intercommunalités se substituent, ou avec les syndicats mixtes dont elles sont membres.

Comme le rappelle le rapport, c'est à l'échelle des intercommunalités que se rattachent les budgets annexes les plus importants. Les retraitements budgétaires sont de fait particulièrement opportuns et l'auraient été lors de la mise en place de la contribution au redressement des dépenses publiques (CRFP) qui a mis de côté tant les syndicats que les budgets annexes. Certaines collectivités ont su faire de ce « point aveugle » une piste d'optimisation quand d'autres ne l'ont pas

fait, ce qui a quelque peu affecté l'équité du dispositif. Comme le souligne le rapport, la contractualisation financière dite de « Cahors » soulève le même questionnement.

L'absence de consolidation entre communes et intercommunalités dans la mise en œuvre des « contrats de confiance », même si celle-ci autorise certains retraitements de flux financiers, s'avère structurellement défavorable aux intercommunalités, dans la mesure où ces dernières sont confrontées à une dynamique de dépenses logiquement plus soutenue.

Cette dynamique est liée aux effets d'harmonisation de services rendus après transferts et fusions mais aussi au fait que la dynamique spontanée d'évolution de la dépense s'applique à une assiette élargie par les transferts de compétences. Nous souhaiterions de fait que l'intercommunalité puisse faire valoir dans la contractualisation sa contribution active à la maîtrise des dépenses de ses composantes ou prolongements (communes, syndicats). Il serait pertinent de rendre au moins possible une contractualisation globale de l'ensemble des composantes d'un « ensemble communal », afin de les responsabiliser solidairement mais aussi de faire face à d'éventuels dépassements ponctuels de telle ou telle de ses entités. Cette proposition de l'AdCF n'a pas été retenue à ce jour mais nous pensons qu'elle s'imposera à l'avenir pour éviter les effets pervers, tels que les renoncements aux transferts, l'abandon des mutualisations ou le recours à des artifices comptables.

Sur l'ensemble du rapport, l'AdCF constate son accord avec la majeure partie des analyses et recommandations des magistrats financiers. Elle prend acte des conclusions de la FIJ sur l'amélioration générale de la situation financière des collectivités en 2018 et la poursuite de leurs efforts de gestion. Le desserrement de la contrainte budgétaire ne s'est pas traduit par des dérapages des dépenses de fonctionnement malgré plusieurs années de contraintes. Les collectivités locales, notamment les composantes du « bloc local », bénéficient de toute évidence des efforts de gestion des années passées et des mises en chantier de nombreuses mesures de mutualisation. Mesures dont il est désormais possible de retracer les incidences comptables dans les retraitements financiers. L'AdCF et la Cour des Comptes ont depuis longtemps convergé pour appeler à de tels retraitements et à la neutralisation des double-comptes. Il semble que cela porte ses fruits et permette de fiabiliser les analyses financières.

Les données 2018 analysées par le rapport confirment à la fois la poursuite des efforts de maîtrise des collectivités en matière de dépenses de fonctionnement et la reprise soutenue de leur épargne. Ces données confirment très largement les remontées d'informations parvenues à l'AdCF et les prospectives financières que nous avons pu connaître.

L'AdCF a constaté également une reprise de la commande publique en 2017 et 2018 portée pour l'essentiel par le « secteur communal ». Cette reprise se traduit à la fois par une reprise de l'investissement classique mais aussi par de fortes dynamiques de dépenses d'ingénierie, de services et d'achats externes. Je tiens à vous informer que le premier trimestre 2019 prolonge cette dynamique si l'on en croit les données très précises du baromètre de la commande publique que l'AdCF a constitué avec la Banque des territoires.

La commande publique des intercommunalités atteint pour sa part un niveau jamais atteint sur un premier trimestre. Celle de l'ensemble du « bloc local » revient à ses hauts niveaux des premiers trimestres 2012-2013. Cela confirme l'effet de rattrapage qui est peu à peu engagé au terme d'une période de forte chute. Nous constatons néanmoins que la commande publique tend à changer quelque peu de nature, les marchés de travaux (neuf ou renouvellement) demeurant à un niveau assez faible après l'érosion de 40 % connue depuis 2012. L'investissement public procède davantage par des marchés de services (intégrant les dépenses d'entretien) ou par des achats externes. C'est un sujet qui nécessitera certainement de bien adapter nos catégories comptables pour distinguer dépenses de fonctionnement et d'investissement. La séparation est parfois complexe comme le révèle l'exercice actuel de contractualisation. Dans le rapport, la progression des achats de biens et services du bloc local en 2018 est évaluée à + 4,1 % ce qui est élevé.

En matière de recettes, nous souhaiterions évoquer le poids très élevé, pour certains groupements de la dotation de la compensation de la part salaires (DCPS) au sein de la DGF des groupements. La DCPS devenant une « variable d'ajustement » subissant de fortes coupes, ce qui est problématique pour les intercommunalités soumises à des obligations de reversement financier à leurs communes en fonction des produits « historiques » de taxe professionnelle (attributions de compensation). Il semble pour ces raisons de plus en plus incohérent de faire reposer sur les seules intercommunalités l'effet de la baisse de la DCPS. Un juste partage au sein du bloc local devrait être organisé en toute équité.

De manière générale, il serait utile de mettre à l'agenda des travaux de la Cour une réflexion sur les multiples mécanismes de compensation qui tendent à « fossiliser » les concours financiers du « bloc communal ». DCPS, FNGIR, DCRTP... représentent des montants budgétaires figés très importants, prolongés au sein du « bloc communal » par le poids des attributions de compensation.

Le remplacement de la taxe d'habitation devrait être accompagnée d'une remise à plat globale de ces « flux » financiers compensatoires, en

évitant la création d'un nouveau fonds dédié (FNGIR bis). Les gains que certaines collectivités « surcompensées » devraient connaître avec la réforme pourraient être neutralisés sur les masses financières des compensations actuelles. On remarquera que les compensations figées, ou faiblement indexées, ne posaient pas de problème particulier en période d'inflation soutenue ou de croissance de la DGF. Il en va tout à fait autrement aujourd'hui dans le cadre d'enveloppes fermées de la DGF sans croissance et de modération de la croissance de la fiscalité. Le poids des compensations reste très élevé et ne s'érode pas avec le temps. Il tend à figer certaines « rentes de situation » et à fossiliser les inégalités.

Sur l'évolution des recettes fiscales, l'AdCF souscrit aux analyses des magistrats financiers et confirme la faible propension des exécutifs locaux à augmenter les taux d'imposition. Cela est conforme aux engagements pris lors des élections de 2014 par beaucoup d'entre eux mais cela répond aussi à la réduction des marges de manœuvre de beaucoup de collectivités, soit en raison de plafonnements de taux atteints, soit de soutenabilité de la fiscalité pour les contribuables. Il est peu probable que ces comportements de modération fiscale soient fortement modifiés au cours des prochaines années.

C'est donc essentiellement à travers le développement de leurs bases que les collectivités vont chercher à agir. Nous souhaitons souligner que les indexations annuelles décidées par le Parlement ne sont qu'une part de cette croissance des bases. C'est essentiellement la dynamique de construction et la croissance « physique » qui expliquent la dynamique de la fiscalité locale, ainsi que la croissance économique (valeur ajoutée) en matière de CVAE. L'actualisation attendue des valeurs locatives devra également permettre d'enregistrer les effets de valorisation des biens à l'avenir (sans dépendre d'une indexation votée en loi de finances).

Il est notable que le débat sur la fiscalité locale soit encore aujourd'hui fortement polarisé par les taux d'imposition, au détriment d'une analyse des dynamiques d'assiette. De fait, l'AdCF considère qu'il faudrait surtout observer ces dernières et observer les efforts fiscaux à travers les cotisations effectives des contribuables exprimées en valeur. La comparaison des taux n'a aujourd'hui plus aucune utilité dans la mesure où elle s'applique à des valeurs locatives obsolètes. Il en va de même des notions de potentiel fiscal et de potentiel financier qui sont calculés à partir de taux moyens. La mesure de l'effort fiscal à partir des cotisations fiscales effectives, éventuellement rapportées aux revenus des ménages, s'avère beaucoup plus pertinente.

En matière de dépenses, le rapport confirme les efforts de maîtrise des collectivités tout en s'interrogeant sur certains segments, notamment

sur les budgets annexes du bloc communal. L'AdCF confirme que ceux-ci sont souvent liés à des compétences aux évolutions de coûts dynamiques (transports, déchets) mais qui ont également fait l'objet de réorganisations au cours des dernières années. Les mécanismes financiers (CRFP, pacte des Cahors) incitent à transférer certaines dépenses ou certains postes de coûts sur ces budgets annexes, situés hors périmètres d'application de ces mécanismes.

Le rapport confirme les efforts de maîtrise des masses salariales au sein du bloc local. Les augmentations des effectifs de +1,2 % (14 500 postes) constatées en 2017, et qui ont marqué une reprise à la hausse après une phase de décrue, sont pour l'AdCF fortement liées à la fin des contrats aidés. Les études de l'Insee ont mis en exergue cet effet de vase communicant et les effets de titularisation que provoquent ces interruptions de dispositifs de soutien de l'emploi. Une part des contrats est maintenue sous une autre forme.

La Cour met en évidence la progression soutenue de l'emploi au niveau intercommunal (+ 16 000 emplois) mais celle-ci est parfaitement cohérente avec les incidences des fusions d'intercommunalités et des transferts de compétences de la loi NOTRe. Les contractions d'emploi que l'on pouvait attendre à l'échelle des communes ont été en partie neutralisées par le phénomène évoqué plus haut : à savoir la fin des contrats aidés. L'AdCF a tendance à penser que les efforts portés sur les dépenses de personnel restent extrêmement forts et seront très visibles sur les années 2019-2020. Le bloc local a pu bénéficier de la stabilité, comme le précise la FIJ, des indices nationaux et de l'absence de décision coûteuse ; les décisions de l'État en matière de fonction publique représentant en général les mesures aux impacts budgétaires les plus coûteux pour les collectivités (mesures qui ont de surcroît un effet récurrent à la différence de normes imposant des dépenses d'investissement non récurrentes).

En matière de gestion des ressources humaines, il faudra vérifier à l'avenir la poursuite de cette modération des dépenses salariales et la soutenabilité pour les agents de mesures de gel. Les collectivités doivent en effet se préoccuper de l'attractivité durable de leurs métiers et de la fonction publique territoriale, dans un contexte de reprise économique qui favorise les mobilités et se traduit par des difficultés de recrutement nombreuses pour les employeurs publics et privés.

S'agissant de l'action normative de l'État, des progrès ont été réellement constatés pour réduire le « flux » de nouveaux textes depuis les circulaires de l'été 2017. L'AdCF souhaite néanmoins des avancées sur le « stock » de normes existantes et attend beaucoup de l'analyse des

éventuelles sur-transpositions des directives européennes. Elle avait plaidé lors de la première Conférence nationale des territoires (CNT) pour la mise en place d'un véritable dispositif anti sur-transposition comme il en existe dans plusieurs pays européens. Au-delà du nombre de textes nouveaux, c'est davantage les incidences budgétaires de chacun d'entre eux qui mérite examen. Beaucoup de textes n'ont qu'une incidence limitée alors que certaines décisions nationales sont responsables à elles seules de la part prépondérante des surcoûts imposés aux collectivités. Comme évoqué plus haut, certaines dépenses imposées sont élevées mais non-récurrentes (investissement de mise aux normes), quand d'autres provoquent des dépenses récurrentes (masses salariales). Il s'avère de fait important de distinguer les catégories de normes et d'adopter des dispositions de filtrage adaptées.

De nombreux « retraitements » s'avèrent encore nécessaires pour définir de manière homogène au niveau national les frontières entre dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement, isoler les dépenses résultant de décisions nationales, définir avec précision la notion de « dépenses exceptionnelles », neutraliser les contributions d'investissement à des syndicats mixtes. Nos échanges réguliers avec les ministères ont permis de parvenir à un certain nombre de progrès mais beaucoup reste encore à faire. Comme indiqué plus haut, la possibilité de consolider l'ensemble des dépenses des communes et intercommunalité à l'échelle d'un « ensemble intercommunal » donnerait des marges d'une année sur l'autre tout en élargissant l'assiette des dépenses prises en compte. La possibilité d'intégrer les budgets annexes serait aussi une avancée si elle était à minima optionnelle. D'importants efforts sont actuellement conduits pour optimiser les dépenses de gestion des déchets par exemple.

Il est en tout état de cause fondamental que la contractualisation financière n'ait pour effet d'inciter à des démembrements administratifs ou à des déconsolidations, par recul des mutualisations ou éclatement des compétences (créations artificielles de structures).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FRANCE URBAINE

1- Des soldes de financement positifs : d'abord une opportunité d'alléger la pression fiscale locale ?

Comme la Cour l'avait souligné dans son rapport sur le budget de l'État de mai 2019, et comme elle rappelle opportunément dans le présent

rapport, « le déficit de l'État et des organismes divers d'administration centrale est en partie compensé par l'excédent des administrations de sécurité sociale et par celui des administrations publiques locales ». Nous relevons que le montant de l'excédent des administrations publiques locales – à savoir 2,3 milliards d'euros- résulte d'un excédent de plus de 4 milliards d'euros pour les seules collectivités locales (contre 2,4 milliards en 2017), les organismes divers d'administration locale ayant pour leur part un besoin de financement de 1,6 milliards.

Le rapport met en lumière les efforts entrepris par les grandes villes, grandes communautés et métropoles pour parvenir à une maîtrise efficace de leurs charges de fonctionnement, les conduisant ainsi à accroître leur épargne et à contribuer de façon notable à l'excédent susmentionné. Ces efforts ont tout autant consisté à modifier leurs pratiques de gestion (démultiplication des mutualisations, renouvellement des pratiques d'achat, reconsidération des choix de modes de gestion des services publics industriels et commerciaux, ...), qu'à réviser le périmètre des services publics locaux dans le sens de sa réduction, ce qui a eu un indéniable coût politique pour les exécutifs locaux.

Dorénavant, alors que la question de l'allègement de la pression fiscale est inscrite à l'agenda politique et que la situation financière de nombre de collectivités pourrait permettre de l'envisager, sauf à imaginer que les collectivités soient assimilables à de simples opérateurs de l'État, on ne voit pas qu'elle serait la légitimité à ce que l'État préempte le fruit des efforts entrepris, aux dépens des exécutifs et des contribuables locaux. C'est pourquoi, nous regrettons que la discussion sur l'usage de la capacité de financement soit circonscrite à l'alternative « croissance des investissements vs réduction de la dette locale », en passant sous silence les opportunités d'allègement de la pression fiscale locale.

2- Contractualisation financière : un dispositif qui reste à améliorer

Au motif que la plupart des budgets ont été construits voire votés avant sa mise en place, la Cour considère que l'impact de la contractualisation est encore difficile à évaluer. Pour autant, elle relève qu'au regard des données comptables 2018 disponibles, la très grande majorité des grandes villes et grands EPCI concernés respectent leur taux d'évolution contractuel.

Mais, au-delà du bilan quantitatif, France urbaine souhaite rappeler que le dispositif reste à améliorer. En effet, en l'état actuel des textes et des pratiques, le dispositif de contractualisation issu de la loi de

programmation des finances publiques 2018-2022, représente un frein aux politiques partenariales. Cette observation ne fait d'ailleurs que corroborer l'analyse de la Cour qui, dans son rapport sur les finances publiques locales rendu public en septembre 2018 avait relevé le risque de découragement des actions publiques cofinancées, dès lors que celles-ci étaient traitées comme l'ensemble des charges de fonctionnement.

Face à l'identification partagée de ce risque, lors des échanges qu'a eus France urbaine avec les administrations centrales et cabinets ministériels concernés, ceux-ci avaient, en substance, indiqué que l'État saurait se discipliner et mettre un terme aux sollicitations adressées aux collectivités (par exemple en renonçant aux appels à projets). Cette velléité alors annoncée n'a pas été confirmée par les faits et les collectivités sont encore, si ce n'est de plus en plus, sollicitées par l'État pour le développement d'actions de politiques publiques « partagées ».

C'est pourquoi, à notre sens, dès lors que les pratiques de l'État ne changent pas, les collectivités paraissent fondées à demander que la règle soit modifiée : plutôt que d'ajouter les retraitements, ne conviendrait-il pas plutôt d'amender l'article 29 ? Notamment pour préciser que le niveau des dépenses de fonctionnement exécutées par la collectivité est réduit de l'évolution des participations reçues, constatée entre le compte de gestion de l'exercice clos et celui de l'exercice précédent.

Il serait dommageable qu'au motif que les résultats du premier exercice de la contractualisation s'avèrent quantitativement satisfaisants, soit laissée en suspens l'opportunité d'en corriger les dysfonctionnements, alors que, qualitativement, le dispositif reste à améliorer. Pour France urbaine, l'enjeu est majeur car il existe un risque que pour les collectivités proches de leur plafond de dépense, la recherche d'optimisation prenne le pas sur les démarches de bonne gestion.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE
(AMF)**

Concernant les éléments figurant dans l'introduction du rapport, l'AMF propose d'ajouter aux graphiques sur la part des administrations publiques locales (APUL) dans les dépenses et dans les recettes publiques des éléments de comparaison à l'échelle européenne. Les dépenses des APUL représentent 19 % des dépenses publiques et sont inférieures à la moyenne européenne (33,5 %) y compris en pourcentage du PIB puisque les dépenses des APUL représentent 11,5 % du PIB contre 15,5 % de

moyenne européenne en tenant compte des dépenses des États fédérés. De même, il pourrait être inséré un graphique sur la dette. En effet, la réduction de la dette publique est aussi un objectif national. À l'heure où la dette publique atteint 98,5 % du PIB, il semble utile de partager l'information sur la faible dette des APUL et qui représente 8,7 % du PIB dont 5,7 % pour le bloc communal.

Concernant les transferts financiers de l'État, la Cour estime qu'ils sont importants et rappelle leur montant de 106,6 Md€. L'AMF conteste la présentation des transferts financiers de l'État qui ne constituent pas toujours une dépense pour l'État. Ainsi, la fiscalité déjà transférée n'est pas une dépense du budget de l'État. Cette présentation prête à confusion et laisse à penser que les collectivités locales pèsent pour un montant de plus de 100 Md€ par an sur le budget de l'État. Ainsi par exemple, les DMTO ne constituent pas une ponction sur le budget de l'État mais figurent tout de même dans ces transferts. De plus, l'augmentation des contreparties de dégrèvements d'impôts locaux, correspondant à l'exonération progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages les plus modestes, ne constitue absolument pas une augmentation des recettes des collectivités. L'AMF demande par ailleurs si cette présentation est conforme à la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres et qui renforce les obligations de qualité des comptes publics. Dans un souci de clarification et de fiabilité des comptes publics, l'AMF demande que seuls les prélèvements sur recettes et les crédits de la mission RCT soient effectivement comptés dans les transferts de l'État aux collectivités locales.

Concernant l'analyse financière 2018 du bloc communal, la Cour a réalisé une analyse globale communes-EPCI y compris budgets annexes et en retraitant les flux croisés. L'analyse consolidée est effectivement essentielle. Toutefois, l'AMF demande que cette analyse soit aussi complétée par une analyse des communes et des intercommunalités. Il convient en effet de rappeler que les communes portent 64 % des investissements réalisés par le bloc communal et 42 % de l'investissement de l'ensemble des collectivités locales.

La Cour des comptes souligne l'augmentation des excédents des collectivités locales et ajoute que « Les APUL ont ainsi contribué à la réduction de 4 Md€ du déficit public en 2018 ». Comme la Cour, l'AMF rappelle que les collectivités locales ne sont pas en déficit et participent au contraire à la réduction du déficit public à hauteur de 0,1 point de PIB depuis 2016. L'AMF ajoute que les collectivités locales participent ainsi à la réduction du déficit de l'État en permettant de compenser en termes

d'affichage, le déficit de l'État qui perdure en 2018. L'AMF souscrit au constat de la Cour qui indique que les collectivités locales ont contribué à la réduction du déficit de l'État à hauteur de 3 Md€ en 2016, 0,8 Md€ en 2018, 2,3 Md€ en 2018. L'AMF ajoute 11,5 Md€ de baisse des dotations entre 2014 et 2017 qui ont aussi contribué à la réduction du déficit de l'État.

Sur la baisse des concours financiers entre 2014 et 2017 : la Cour chiffre cette baisse à 10 Md€, correspondant à la diminution de 11,2 Md€ de la DGF, « en partie compensée par la hausse d'autres concours financiers (+ 1,2 Md€) » : l'AMF estime peu opérant de contracter la baisse de la DGF et les hausses constatées sur d'autres concours, d'une part car cela revient à mélanger des recettes en fonctionnement et des recettes en investissement (DETR et DSIL), et d'autre part, car la baisse de DGF a impacté l'ensemble des collectivités locales alors que la hausse d'autres transferts n'a bénéficié qu'à certaines d'entre elles.

Sur les évolutions individuelles de la DGF des communes en 2018, comme le constate la Cour, le gel de l'enveloppe de DGF entre 2017 et 2018 n'a pas empêché les évolutions individuelles de dotation. L'AMF précise qu'en 2018, la DGF (toutes parts confondues) était en hausse pour 52 % des communes et en baisse pour 47 % d'entre elles (la DGF restant stable pour les 1 % restant, correspondant pour une grande partie à des communes dont la DGF est désormais nulle, sous l'effet des baisses successives). L'AMF rappelle que les variations n'ont pas les mêmes facteurs d'explication selon qu'il s'agit de la part forfaitaire de la DGF ou des dotations de péréquation.

Pour la dotation forfaitaire, c'est une majorité de communes qui subissent une baisse de dotation (les deux tiers des communes en 2018). Ces diminutions sont essentiellement dues au mécanisme d'écrêtement annuel appliqué aux communes et aux EPCI, destiné à financer les besoins internes de la DGF (progression de la péréquation, hausse de la population, communes nouvelles, et à compter de 2019, coût de la réforme de la dotation d'intercommunalité). La DGF étant une enveloppe fermée, et en l'absence d'abondement du budget de l'État, ces besoins couverts chaque année par les communes et les EPCI qui financent donc eux-mêmes le renforcement de la solidarité envers les territoires les moins favorisés ou la prise en compte de la progression démographique.

Il convient de souligner que l'écrêtement appliqué à la dotation forfaitaire ne concerne pas que des communes très favorisées : en effet, seules les communes les plus pauvres en sont exonérées (dont le potentiel fiscal est inférieur à 75 % de la moyenne), ce qui signifie a contrario que

des communes relativement pauvres sont également soumises à cet effort financier.

S'agissant des dotations de péréquation, la proportion de communes enregistrant une hausse de leurs dotations est au contraire majoritaire (75 % des communes en 2018). Toutefois, l'année 2018 a été une année particulière avec des baisses particulièrement fortes des dotations de péréquation pour 3 600 communes, résultant des recompositions de la carte intercommunale issues de la loi NOTRe.

Ainsi, la mise en ligne des montants de DGF, en avril 2018, a entraîné beaucoup d'incompréhensions et de mécontentements, d'autant plus que les baisses les plus fortes en terme de péréquation ont impacté en très grande majorité des communes rurales ayant généralement un niveau de ressources déjà peu élevé : parmi les 3 600 communes confrontées aux plus fortes pertes de dotations de péréquation en 2018, 85 % sont des communes de moins de 1 000 habitants.

Pour ces communes, les niveaux de dotations constatés en 2018 constituent désormais la nouvelle base de répartition pour les années à venir ; les communes qui ont fortement perdu en péréquation ne retrouveront pas leur niveau de dotation antérieur.

L'AMF qui avait proposé la mise en place d'un fonds de lissage financé par l'État, versant aux communes les plus impactées une garantie dégressive sur deux ou trois années afin d'accompagner les budgets concernés, regrette que sa proposition n'ait pas été retenue.

Sur l'évolution de la fiscalité, l'AMF souscrit au constat de la Cour sur l'évolution des impôts « ménages » due pour l'essentiel à l'évolution des bases et rappelle que les taux notamment de TH n'ont que faiblement évolué en 2018. L'AMF souhaite que la Cour partage l'information sur le poids de la fiscalité locale qui représente 2 fois moins de prélèvements obligatoires que l'État : 6,2 points de PIB contre 13,3 points pour l'État, 7,7 points pour la sécurité sociale et 16,7 points de PIB pour les cotisations sociales.

Sur les compensations fiscales, l'AMF souhaite rappeler la baisse continue des compensations des exonérations fiscales décidées par l'État. En effet, le rapport 2017 du Gouvernement à l'attention du Parlement sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux indique que sur un montant global d'exonération de 3,7 Md€ en 2016, le bloc communal a été compensé à hauteur d'1,5 Md€ (40 %), soit une perte de recettes de 2,2 Md€.

L'AMF demande la suppression de certains allègements fiscaux décidés par l'État en les laissant à la décision des collectivités locales. Ainsi par exemple, l'AMF propose la suppression de l'abattement de 30% de taxe foncière dans les collectivités locales ayant des quartiers prioritaires. Cet allègement est compensé à hauteur de 40 % par l'État. L'AMF propose que l'allègement soit décidé par les collectivités locales ce qui conduirait à une compensation zéro pour l'État et autant d'économies puisque les allègements fiscaux décidés par les collectivités locales ne sont pas compensés.

Enfin l'AMF demande à la Cour de se prononcer dans son rapport sur la manière dont l'État gère le dispositif « vieux parents » et qui pénalise les collectivités du bloc communal en faussant leurs prévisions budgétaires. En effet, comme ce fut le cas en 2017 et 2018, il n'est pas exclu que le Gouvernement, à travers une mesure rétroactive qui serait votée en loi de finances pour 2020, décide de modifier les mécanismes de compensation des pertes de recettes liées au dispositif « vieux parents »¹⁰⁶. Une telle mesure impactera rétroactivement les budgets locaux 2019 alors que ces derniers auront déjà été adoptés par les collectivités. Pour rappel, le Gouvernement s'était engagé à prendre en charge l'intégralité de la taxe d'habitation (TH) due par les « vieux parents » sous forme de remboursement de dégrèvements pour un montant total de 166 M€ (article 7 de la LF2018). Les collectivités, sur la base des valeurs locatives prévisionnelles notifiées en mars 2018, avaient intégré ce remboursement dans leurs budgets 2018. Or, anticipant la transformation rétroactive du dégrèvement au profit des « vieux parents » en exonération en loi de finances 2019, l'administration fiscale a notifié, en octobre 2018, un produit définitif de TH minoré par rapport au produit issu des bases prévisionnelles. Ainsi, la transformation du dégrèvement en exonération a eu pour conséquence une baisse de produit sur les budgets 2018 de 166 M€¹⁰⁷ au titre de la TH. Toutefois, étant donné qu'il ne s'agit plus d'un

¹⁰⁶ Du fait de la suppression de la demi-part des veuves et de la fiscalisation des pensions de retraites, les personnes modestes concernées devaient, après une exonération totale de TH et de taxe foncière en 2015 et 2016, payer 1/3 de ces taxes en 2017, puis 2/3 en 2018 et la totalité en 2019 (grâce à un dispositif de sortie en sifflet prévu par l'article 75 de la LF 2016).

Cependant, le Gouvernement, à travers l'article 7 de la loi de la LF 2018, s'était engagé à prendre en charge la totalité de la TH due par « les vieux parents » au titre de 2018 et 2019 avant de changer d'avis sur la TH 2018, transférant ainsi une partie de son financement aux communes et EPCI.

¹⁰⁷ Le montant de la baisse pour chaque commune ou EPCI dépend du nombre de personnes modestes « vieux parents » y résidant au 1^{er} janvier 2018.

remboursement de dégrèvement mais d'une compensation d'exonération, le montant de la compensation (versé en 2019¹⁰⁸) s'élève à 110 M€, soit un manque à gagner de 56 M€.

En effet, la compensation de l'exonération de TH implique un calcul sur la base des taux de TH de 1991 et non sur la base des taux de TH de 2018. Par ailleurs, selon la législation en vigueur, la TH due par les « vieux parents » au titre de 2019 devrait être intégralement prise en charge par l'État et remboursée aux collectivités la même année (2019). Si l'AMF ne discute pas l'intérêt de soutenir le pouvoir d'achat des ménages les plus défavorisés par le biais d'allègements fiscaux, elle s'oppose au transfert du financement des décisions de l'État vers les communes et les EPCI, d'autant plus que ces transferts interviennent rétroactivement. Elle demande au législateur de prendre les mesures nécessaires afin que le produit de TH voté par les collectivités en 2019 ne soit pas remis en cause rétroactivement.

Il convient d'ajouter les restrictions imposées aux correspondants des collectivités locales et qui ont des conséquences sur les financements des différents projets, notamment les prélèvements sur les agences de l'eau (prélèvement sur la trésorerie des agences de 175 M€ par an de 2015 à 2017, une nouvelle baisse de 200 M€ du plafonnement des taxes affectées à 2,1 Md€ et la contribution de 250 M€ à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national des forêts en 2018).

Au-delà, l'AMF rappelle les autres dispositions de la loi de finances pour 2018 avec notamment la réduction des emplois aidés (-850 M€) et la baisse des APL (-1,2 Md€).

Sur l'élargissement du FCTVA aux dépenses d'entretien réalisées sur la voirie et les bâtiments publics, l'AMF souhaite signaler que cette mesure, telle qu'elle est appliquée, ne bénéficie qu'aux travaux d'entretien confiés par les collectivités à une entreprise ou un prestataire. Lorsqu'à l'inverse, ces travaux sont réalisés en régie, les dépenses relatives à ces travaux (achats de matériels et de fournitures inscrits en fonctionnement, hors dépenses de personnel non grevées de TVA) sont exclues du bénéfice du FCTVA. La loi prévoyant l'élargissement du FCTVA aux dépenses d'entretien ne fait pourtant pas de distinction selon le mode d'intervention des collectivités. Estimant que la réglementation ne respecte pas l'intention du législateur, l'AMF a saisi le gouvernement (Courrier du 17 janvier 2019).

¹⁰⁸ Les remboursements de dégrèvements sont versés en N alors que les compensations d'exonérations sont versées en N+1.

Sur les conséquences des modifications de la carte intercommunale sur les dépenses de fonctionnement, l'AMF estime en effet que les transferts de compétences et le regroupements intercommunaux conduisent à des hausses des dépenses.

Concernant l'impact de la réforme territoriale sur la situation financière des collectivités locales, l'AMF rappelle l'analyse de la Cour qui avait indiqué dès 2016 que « Il est en réalité peu probable que la réforme de l'organisation territoriale ait, à si court terme, un impact favorable sur les charges de gestion des collectivités. La création des métropoles, la réduction du nombre d'intercommunalités, la fusion de certaines régions, risquent au contraire d'engendrer dans un premier temps des coûts ». Comme la Cour, l'AMF rappelle que l'élargissement imposé des périmètres intercommunaux conduit plutôt à une augmentation immédiate de la dépense publique (alignement des régimes indemnitaires, extension des services publics au périmètre élargi, etc.), en raison :

- des transferts de compétences ;*
- de l'alignement des régimes indemnitaires et de l'offre de services élargie à des territoires plus importants.*

Par ailleurs, l'AMF souligne les éléments suivants pour 2018 :

- la poursuite de la baisse des subventions de fonctionnement continue depuis 2014 ;*
- la baisse de l'emprunt, conséquence de la tendance baissière de l'investissement sur tout le mandat ;*
- la moindre progression des dépenses de fonctionnement des « grands blocs intercommunaux » qui fait suite à une tendance inverse sur les années précédentes. L'AMF demande à la Cour un élargissement de l'analyse aux 3 dernières années. En effet, les modifications de la carte intercommunale ont impacté les intercommunalités de taille moyenne, les grandes intercommunalités ayant été moins concernées par des élargissements de périmètre.*

Enfin, l'AMF rappelle que la mutualisation horizontale, entre communes par exemple, doit être facilitée (Cf. Rapport AMF-IGF-IGA sur les mutualisations au sein du bloc communal - Décembre 2014).

Enfin, l'AMF demande que la Cour précise en termes de montants les évolutions des dépenses de fonctionnement des communes de 10 000 habitants et moins. En effet, une évolution en pourcentage ne permet pas d'identifier l'importance des montants.

Sur les contrats d'encadrement des dépenses de fonctionnement, l'AMF rappelle que ces contrats sont contraires à la libre administration des collectivités locales. L'AMF souligne les incohérences de ce dispositif qui repose sur le plafonnement de l'évolution des dépenses de fonctionnement sans prise en compte des recettes d'exploitation des services. L'exclusion de l'analyse des recettes n'est pas cohérente et les dépenses de financement des services génèrent des recettes nouvelles : une nouvelle crèche par exemple génère des participations de la CAF et des familles. De même que l'absence de prise en compte de toute croissance des recettes apparaît comme extrêmement pénalisante. Ainsi, cette gestion équilibrée entre les dépenses et les recettes ne pèse pas sur les déficits.

Tous ces dispositifs nuisent à l'offre de services publics indispensable dans un contexte de crise économique et sociale. L'AMF demande la suppression en urgence du dispositif qui fragilise les services publics et contraint l'investissement. L'AMF rappelle enfin que les dépenses des APUL sont inférieures à la moyenne européenne. Enfin, l'AMF estime que le dispositif va au-delà des exigences des critères de Maastricht. L'AMF rappelle que l'on ne résoudra pas le déficit de l'État avec les excédents des collectivités locales, c'est arithmétiquement impossible.

L'AMF souscrit par ailleurs aux conclusions de la Cour des comptes qui indique que l'intérêt pour une collectivité de conclure un tel contrat est surtout limité à la possibilité, le cas échéant, de négocier avec le préfet la modulation du plafonnement de ses dépenses de fonctionnement plutôt que de se le voir notifier unilatéralement et, en cas de dépassement, de se voir infliger une moindre pénalité financière. L'AMF souscrit aux constat de la Cour sur les incohérences du dispositif de contractualisation qui vise 45 % des dépenses des APUL.

En outre, l'intercommunalité génère des transferts de charges en direction de l'EPCI en raison des transferts de compétences et des mutualisations de services : le dispositif pourrait donc exercer un effet désincitatif sur la mutualisation au sein du bloc communal.

Par ailleurs, la contractualisation pourrait accorder plus d'attention aux postes de dépenses rigides ou exogènes (exemple : masse salariale, dépenses sociales, etc.) qui restreignent les marges de manœuvre des collectivités locales. L'analyse gagnerait à se concentrer sur l'impact des choix de gestion sur l'évolution de l'épargne brute ou sur l'évolution du niveau d'endettement.

Enfin, les collectivités sont encore sollicitées par l'État pour le développement de projets, d'actions de politique publique ou de

financements (exemple : horaires d'ouverture des bibliothèques municipales ; l'abaissement à trois ans de la scolarisation obligatoire).

L'AMF rappelle que si le Conseil constitutionnel a validé le dispositif, il souligne aussi que l'atteinte à la libre administration n'a pas une gravité suffisante pour être déclarée contraire à la Constitution : « le législateur n'a pas porté à la libre administration des collectivités territoriales une atteinte d'une gravité telle que seraient méconnus les articles 72 et 72-2 de la Constitution. » - Décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018.

Pour 2019, l'AMF souligne que les collectivités qui viennent d'adopter leur budget actent leurs difficultés à remplir leur engagement. En effet, la contractualisation ne s'intéresse qu'à la maîtrise des dépenses de fonctionnement du budget principal en deçà du taux de 1,2 % (bonifié pour certaines collectivités), et ce en dehors de toute considération sur l'équilibrage des dépenses par des recettes en croissance. Certaines collectivités estiment que l'objectif ne sera pas atteint en 2019, évaluant d'ores et déjà des dépassements de plusieurs millions d'euros.

Concernant les investissements, l'AMF regrette la séparation des analyses entre les sections de fonctionnement et d'investissement telles que réalisée par la Cour. L'évolution des dépenses de fonctionnement est aussi en lien avec l'investissement. L'AMF complète l'analyse de la Cour en rappelant que toute dépense d'investissement génère des dépenses de fonctionnement comprises entre 1 et 4 % du montant du nouvel investissement. L'augmentation des dépenses de fonctionnement est donc en lien, pour partie, avec l'augmentation des investissements.

Sur les dotations d'investissement, la Cour indique que : « les concours au bloc communal ont été particulièrement dynamiques en 2018 (+4,7 %), soit près du double de l'évolution globale (+2,7 %). Cette accélération repose principalement sur la progression de la DSIL (+ 230 M€ exécutés en 2018 par rapport à 2017) et de la DETR (+ 230 M€), conséquence du renforcement de ces deux dotations en loi de finances pour 2018 ».

L'AMF rappelle cependant que la loi de finances pour 2019 prévoit 1,616 Md€ d'autorisation d'engagement pour le bloc communal (DETR et DSIL). Chaque année les crédits de paiement de la DETR et de la DSIL ne sont que partiellement consommés alors même que des dossiers ont été déposés en préfecture pour des projets éligibles. L'indicateur de délai séparant la décision de la subvention de la fin de réalisation (DETR) du projet s'est certes amélioré en 2017 à 17,5 mois contre 19,6 mois en 2016,

mais l'AMF demande pourquoi seuls 42 % sont prévus en CP sur deux ans, alors que cela devrait être proche de 100 % selon l'indicateur.

Sur le « rattrapage » de l'investissement en 2018, l'AMF conteste les comparaisons réalisées et souhaite qu'il soit tenu compte du cycle électoral et de la chronologie du mandat municipal.

Ainsi, l'AMF estime que l'analyse de l'investissement doit être réalisée de 2014 à 2018, soit les 1^{ère}, 2^{ème}, 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} années du mandat, pour être comparée aux mêmes années du mandat précédent. La comparaison aboutit ainsi aux observations suivantes :

	Investissements	Équipement
2014-2018	2,75 %	2,62 %
2008-2012	10,2 %	6,5 %

Même si l'investissement du bloc communal augmente, le niveau du mandat précédent ne sera donc pas atteint :

Investissement total hors remboursement de la dette ¹⁰⁹	
2008-2012	162
2014-2018	149
Écart en Md€	-13
Écart en %	-8 %

L'AMF conteste ainsi les conclusions de la Cour des comptes sur le « rattrapage » de l'investissement. Par ailleurs, l'AMF ajoute que la tendance baissière des investissements locaux constitue un risque pour le pays. En effet les collectivités locales portent plus de 70 % de l'investissement public civil et 52,9 % de la FBCF publique. La valeur ajoutée (VA) dégagée par les APUL représente 5,4 % du PIB. La baisse des dotations a conduit à l'effondrement de l'investissement et à la réduction des carnets de commande des entreprises. Les baisses enregistrées en 2014, 2015 et 2016 sont en effet bien plus prononcées que celles observées lors des précédents cycles électoraux et il faut remonter à la période 1995-1997 pour observer trois années consécutives de baisse de l'investissement local.

Au total, compte tenu de la poursuite des restrictions des ressources et de l'encadrement des dépenses locales, le niveau d'investissement du précédent mandat ne sera pas atteint. L'AMF rappelle en effet que ces restrictions portent sur :

¹⁰⁹ Estimations.

- la perte définitive de DGF en 2018 supérieure, pour plus de 3500 communes, à la baisse appliquée en 2017, dernière année de baisse des dotations ;
- la réduction de toutes les autres dotations de fonctionnement hors DGF : -160 M€ a minima ;
- la suppression des contrats aidés : -850 M€ ;
- la réduction des ressources des agences de l'eau ;
- la baisse des APL : -1,2 Md€ ;
- l'encadrement des dépenses de fonctionnement de 322 collectivités (donc 145 communes et 62 EPCI). Depuis 2018, les « contrats de Cahors » encadrent l'évolution des financements des services publics à 1,2 % par an, soit 0,50 % en dessous de l'inflation. Et peu importe la recette que ces services génèrent, le dispositif n'en tient pas compte.

Enfin, l'AMF estime que la situation financière des collectivités locales ne doit pas être limitée à une analyse comptable. L'AMF demande l'intégration de la dimension économique et sociale dans les conclusions de la Cour. Ainsi par exemple, la contraction des dépenses de fonctionnement est aussi une réduction des services à la population comme par exemple la réduction des subventions de fonctionnement qui se traduit aussi par une baisse des subventions aux associations. L'AMF signale aussi le recul, voire la suppression de la gratuité des services publics, la réduction des plages horaires d'accès aux services publics, etc.

Au-delà, l'AMF pose la question de l'arbitrage entre la participation à la réduction du déficit de l'État et une réduction de l'autonomie financière. En effet, la situation financière des collectivités locales, en raison de l'application de la règle d'or, doit rester équilibrée. Dans ce cadre pourquoi ajouter des contraintes supplémentaires à une gestion satisfaisante ?

L'AMF estime que l'accumulation des contraintes appliquées à la gestion locale conduit à une réduction de l'autonomie financière pourtant inscrite dans la Constitution. L'AMF regrette la montée en charge de ces différentes contraintes qui s'affranchissent d'un débat démocratique sur le recul de la décentralisation.

Enfin, concernant l'évaluation de l'impact des normes, l'AMF souscrit aux propositions du Président du CNEN afin de lutter contre la prolifération des normes.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE
DE VILLES DE FRANCE
(VDF)**

Sur le fond, nous souscrivons à la plupart des constats formulés dans ce rapport, en particulier lorsque vous soulignez le desserrement provisoire de la contrainte financière en 2018 (du fait de l'allègement de la charge des normes statutaires qui sont imposées par l'État aux collectivités locales et de la « stabilisation » de la DGF).

Répondant à une demande que nous avons formulée lors des précédentes éditions, nous avons le plaisir de constater qu'au niveau méthodologique, vous avez pris le soin d'avoir une vision à la fois globale pour le bloc local, et plus exhaustive dans l'approche par strates. Nous vous en remercions sincèrement.

Avec des charges de centralité substantielles par rapport aux espaces ruraux, et des ressources par habitant plus faibles que les espaces métropolitains, les Villes de France méritent en effet une analyse plus approfondie dans les mutations financières qu'elles traversent.

Il est significatif de relever que certaines de vos analyses corroborent nos constats passés : une progression des produits de fonctionnement plus atone que celle relevée au niveau national (sans doute liée à l'importance des allocations compensatrices perçues dans nos territoires urbains, et à leur érosion), une rigueur plus soutenue dans la limitation de l'évolution des charges de personnel par rapport aux communes de plus faible taille, et néanmoins une épargne nette globale des blocs de taille intermédiaire qui est en contraste avec les autres strates.

L'amélioration générale de la situation des collectivités locales ne doit donc pas occulter les difficultés structurelles des Villes de France et de leurs intercommunalités. Pour ce qui est de la dynamique des charges constatées dans les budgets annexes des groupements de communes (en matière de transports, de collecte des ordures ménagères, ou d'assainissement), il nous semble que la logique d'agrandissement périmètres des communautés d'agglomération soit en grande partie à l'origine de ce phénomène.

Au niveau de la fiscalité, même si les augmentations des taux de fiscalité directe locale restent très limitées en 2018, nous constatons que ces augmentations pèsent davantage sur le foncier bâti que sur la taxe d'habitation. Faut-il y voir une anticipation de la disparition de la taxe d'habitation et l'émergence d'une logique de report de la dynamique fiscale sur les propriétaires ?

Dans les développements que vous consacrez à l'incidence des normes sur les budgets locaux, je voulais vous préciser qu'effectivement une prudence doit être observée sur la trajectoire du coût des normes qui va impacter les budgets à compter de cette année, après la décrue intervenue en 2018. En effet, le report des dispositions du protocole PPCR ou des obligations d'amélioration de performance énergétique des bâtiments à usage tertiaire, laisse subsister de fortes marges d'incertitudes.

Villes de France estime nécessaire de mieux évaluer le coût de celles-ci. Nous considérons aussi que la culture de l'évaluation reste encore insuffisante de la part des ministères prescripteurs (dégradation de la qualité des fiches d'impact adressées à la CNEN et absence de publication systématique) et qu'une évaluation ex-post gagnerait à être développée.

En ce qui concerne la contractualisation, nous sommes toujours favorables à une meilleure individualisation des objectifs d'évolution de la dépense locale. D'après un sondage effectué auprès d'une quarantaine de nos membres au cours du premier trimestre, toutes les villes concernées n'ont pas forcément souhaité contractualiser. Si l'essentiel de celles-ci a respecté en 2018 et va respecter en 2019 la trajectoire de limitation qui lui a été assigné par chaque préfet, deux d'entre elles (Montauban et Saint-Nazaire) concernées par une croissance démographique soutenue, ne pourront pas tenir la limite assignée.

À court terme, parmi les dépenses que les Villes de France souhaiteraient voir retirer de la contrainte, figurent celles qui résultent des décisions unilatérales de l'État (comme la gestion des PACS), des normes liées à la fonction publique territoriale, ou encore les refacturations issues des processus de mutualisation, qui ne sont pas forcément bien retraitées.

En outre, les charges imposées par l'État en matière scolaire pèsent toujours plus lourdement dans les budgets des villes, et doivent être neutralisées dans l'évolution de la dépense locale. En effet, l'organisation d'un petit-déjeuner, le déjeuner de cantine à 1 euro, le dédoublement des classes, l'obligation scolaire étendue à tous les enfants de 3 ans, devront être assumés par le contribuable local. Autant de dépenses qui doivent être retraitées, pour une justice renforcée entre collectivités locales.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE
(APVF)**

L'APVF confirme son attachement à la publication d'un rapport annuel sur « Les finances publiques locales » et se félicite du renforcement de la concertation dans la procédure d'élaboration. Les auditions préalables menées permettent à notre association d'apporter des explications et de formuler des observations propres aux petites villes. Elles pérennisent ainsi le dialogue avec les magistrats de la Cour des comptes.

Le rapport « Les finances publiques locales » contribue, en outre, à enrichir la discussion parlementaire sur le projet de loi de finances.

L'amélioration générale de la situation financière des collectivités territoriales en 2018

L'APVF partage le constat établi par la Cour des comptes d'une amélioration continue de la situation financière globale des collectivités territoriales : elles ont, en effet, dégagé en 2018 pour la troisième année consécutive un solde positif, leurs recettes étant plus dynamiques que leurs dépenses et leurs dépenses de fonctionnement, en particulier les rémunérations, continuant à ralentir.

Mais l'APVF tient aussi à souligner la particularité des petites villes, et les disparités importantes qui existent au sein de la strate.

I - Sur le desserrement de la contrainte financière en 2018

Si l'APVF ne partage pas complètement l'analyse de la Cour portant sur la progression des transferts financiers de l'État (a), elle constate, comme elle, que l'augmentation de la fiscalité locale, bien que modérée, résulte surtout de l'évolution des bases d'imposition (b).

a) Sur la reprise de la progression des transferts financiers

Après les baisses constatées entre 2014 et 2017, les transferts financiers de l'État auraient repris leur progression en 2018 : hors impact de la réforme de la taxe d'habitation (montant des dégrèvements de 15,7 Md€ en 2018 contre 11,9 Md€ en 2017), à périmètre constant, les transferts financiers ont, selon la Cour des comptes, augmenté de 0,6 Md€.

Les concours de l'État seraient également en hausse en 2018 : + 1 Md€ (après une baisse de 10 Md€ en 3 ans). Au sein des concours financiers, les crédits de la mission RCT auraient eux aussi augmenté de 0,3 Md€.

Mais, au-delà de ces constats, l'APVF regrette que la Cour des comptes ne se soit pas penchée sur l'évolution des moyens de la mission RCT en trajectoire de crédits de paiement (les CP, qui sont les crédits effectivement alloués), assez révélatrice d'un certain désengagement financier de l'État. Pour 2019, le jaune budgétaire note une diminution de 228 M€ des CP de la mission RCT qui s'expliquerait exclusivement par l'extinction du fonds exceptionnel de soutien aux régions.

Or, hors report des crédits non-consommés, l'APVF constate bien que l'ensemble des crédits de paiement en faveur des dotations de soutien à l'investissement est en baisse par rapport à 2018 :

Chiffres issus des PAP 2018/2019, Prog. 119.

2018, M€ (nvelles)	AE	CP	CP 2019 (prévis)
DETR	996	136	316,6
DPV	150	20,9	41
DSIL	665	109	220,5
Total	2061	350,6	578,2
2019, M€ (nvelles)	AE	CP	
DETR	1046		130
DPV	150		20,9
DSIL	570		50,5
Total	1 766		201,4

Entre les CP 2018 et les CP 2019, on relève :

- pour la DSIL : une baisse de 58,5 M€ ;
- pour la DETR : une baisse de 6 M€ ;
- au total, pour ces dotations: une baisse de 149,2 M€ des crédits de paiement.

L'écart est encore plus sensible si l'on compare les prévisions de CP 2019 établies dans le PAP 2018 et les CP 2019 : baisse de 376,8 M€, DPV comprise.

Contrairement à certains arguments avancés, l'APVF ne croit pas que la sous-consommation annuelle des crédits soit due à une surbudgétisation en loi de finances initiale, mais note une vraie difficulté d'accès aux crédits pour les petites villes.

Deux raisons principales touchent directement les petites villes :

- la difficulté pour les petites villes de trouver les financements complémentaires nécessaires à l'obtention des crédits de l'État ;
- les territoires les plus éloignés de la préfecture de région sont pénalisés : les crédits sont fléchés, en majorité, sur la ville principale

et sa métropole. Par exemple, dans le département d'Indre-et-Loire, sur un montant total de DSIL autorisé de 5,8 M€ (en AE, au 30/09/18), 2,8 M€ sont attribués à Tours et Tours Métropole Val-de-Loire soit près de 50 % du montant total. Les 3 M€ restants sont partagés entre 11 communes (dont 7 sont des petites villes) et 4 communautés de communes.

Pour ces raisons, l'APVF demande à la Cour des comptes d'examiner de plus près cette évolution de la trajectoire des crédits de paiement.

b) Sur la hausse modérée de la fiscalité locale

En 2018, le produit de la fiscalité des collectivités a augmenté de 3,1 Md€, soit + 2,2 %.

L'APVF tient à souligner la prudence fiscale des élus locaux, confirmée par l'analyse de la Cour des comptes : la croissance de 2,6 % (+ 1,08 Md€) de la part communale des impôts fonciers en 2018, provient, en effet selon la Cour des comptes, à plus de 77 % de l'évolution des bases d'imposition (valeurs locatives cadastrales), notamment du fait de la revalorisation forfaitaire de 1,2 % votée en loi de finances. En moyenne, les taux de ces impôts ont faiblement progressé (+ 0,21 point pour la taxe sur le foncier non bâti, + 0,19 point pour la taxe sur le foncier bâti et + 0,09 point pour la taxe d'habitation).

II - Sur l'amélioration différenciée selon les catégories de collectivités territoriales

Même si elle ne permet pas de mettre en lumière les disparités au sein d'une même catégorie, l'APVF se félicite de cette analyse plus en détail et différenciée de la situation financière des collectivités territoriales.

Ainsi, s'agissant du bloc communal, la Cour des comptes relève une évolution des dépenses « peu dynamique » en fonctionnement, mais « toujours soutenue » en investissement.

S'agissant spécialement des petites villes, l'APVF partage le premier constat de la Cour (a), mais tient à relativiser le second (b).

a) Sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement

La Cour des comptes constate qu'en 2018 les produits de fonctionnement des collectivités du bloc communal (+ 1,8 %) ont augmenté plus rapidement que leurs charges de fonctionnement, maintenues à un niveau proche de celui de 2017 (+ 0,7 %). Leur épargne brute s'est ainsi améliorée de manière substantielle (+ 7,3 %).

En moyenne, les dépenses de fonctionnement des petites villes ont, en effet, été maîtrisées en 2017 et 2018. En 2017, les dépenses de fonctionnement des petites villes n'ont augmenté que de 0,6 %. Mais, dans cet ensemble, il convient de souligner que les communes comprises entre 2 500 et 5 000 habitants ont rencontré plus de difficultés : leurs dépenses de fonctionnement ont augmenté de 1 % tandis que les plus grandes communes de la strate les ont réduites (- 0,1 %).

En 2018, les petites villes ont poursuivi leurs efforts de maîtrise des dépenses soit en réduisant leurs charges de gestion courante afin de ne pas impacter les politiques publiques, soit en réduisant les crédits destinés principalement à la voirie (33 %), à l'organisation de manifestations culturelles (33 %), à la création et la gestion des équipements sportifs (25 %) ou à subventionner les associations (19,64 %). D'autres services publics ont été impactés par ces nouvelles coupes budgétaires : les centres de loisirs et périscolaires, les salles de spectacle etc.

À noter que les marges de manœuvre pour réduire encore les dépenses et tenir le cap de l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement inférieure à 1,2 % sont de plus en plus ténues. Si elles respectent globalement la trajectoire en 2018, des petites villes soulèvent certains freins : le nouveau dégrèvement de taxe d'habitation, la baisse des dotations (et notamment des dotations de péréquation et de soutien à l'investissement), la minoration de la DCRTP, le coût de la transition énergétique et des mises aux normes liées à l'accessibilité-handicap, les pénalités liées à la loi SRU. L'inflation est également un élément qui suscite l'inquiétude. Il eut fallu que l'objectif national en tienne compte.

S'agissant des recettes de fonctionnement, l'APVF regrette la baisse des dotations de l'État aux petites villes : Malgré le gel des concours financiers en 2018, 48 % des petites villes ont subi une baisse de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) et 67 %, de leur dotation forfaitaire, parfois dans des proportions très inquiétantes sans qu'un enrichissement de la commune ne le justifie. Pour certaines d'entre elles, la hausse des dotations de péréquation a, tout juste, permis de compenser ces pertes. La perte de dotation forfaitaire a pu représenter des sommes parfois très importantes : la dotation de la ville de Lescar (10 570 hab.) est passée de 78 638 à 0 euro ; celle de Publier (7 711 hab.), de 74 386 à 0 euro ; celle de Saint-Quentin Fallavier (6 158 hab.) est passée de 48 250 à 0 euro. A ces baisses s'est ajoutée souvent une augmentation de leur contribution au FPIC : la petite ville de Publier a vu sa contribution multipliée par deux, rendant sa situation financière extrêmement fragile. S'agissant des dotations de péréquation, 22 % des communes ont vu leur

DSR baisser. Une centaine d'entre-elles ont perdu totalement le bénéfice de la DSR tandis que plus de 1 500 d'entre-elles ont perdu plus de 30 % de leur dotation. Et 46 % des communes ont vu leur DNP baisser. À noter que près de 600 communes sont sorties du dispositif avec une DNP tombée à zéro. Plus de 1 200 communes perdent plus de 60 % de leur DNP.

En 2019, ces baisses individuelles se poursuivent. Comme l'an passé, la DGF baisse pour plus de 48 % des petites villes (2 176 communes) et demeure stable pour seulement 1 % d'entre-elles. Elles sont en revanche plus nombreuses, en 2019, à subir une perte de leur dotation forfaitaire (69 %, contre 65 % en 2018), de leur dotation nationale de péréquation (49,5 %, contre 46 % en 2018), de leur dotation de solidarité rurale (17 %, contre 10 % en 2018) et de leur dotation de solidarité urbaine (15 %, contre 14 % en 2018).

Enfin, concernant la santé financière des petites villes, l'APVF tient à rappeler qu'il existe d'importantes disparités au sein de la strate. En témoigne la baisse de près de 2 % de l'épargne brute des petites villes en 2017, malgré un solde positif de 4,4 milliards d'euros (APVF et La Banque postale, Regard financier sur les petites villes, 2018). La chute est particulièrement marquée dans les petites villes de 10 000 à 15 000 habitants (- 5,4 %) et celle de 15 000 à 25 000 habitants (- 4,2 %). Aussi, en 2018, si la majorité des petites villes réalisent un excédent en fonctionnement, elles sont nombreuses (environ 40 %) à qualifier leur situation de « fragile » (résultats de l'enquête menée en 2019 par l'APVF sur la situation financière des petites villes).

b) Sur la progression des dépenses d'investissement

L'APVF alerte la Cour sur l'investissement public au sein des petites villes : les dépenses d'investissement des petites villes ont baissé, sur la période 2013-2016, de 15,5 % par an. Si on constate en 2017 (+ 6,5 %) et en 2018, une légère reprise, le niveau de 2013 est loin d'être retrouvé.

L'évaluation de l'impact des normes sur les collectivités : un dispositif à repenser

La Cour des comptes est soucieuse de l'impact que représentent les mesures décidées par l'État pour les collectivités territoriales et s'attache à en donner une estimation la plus exhaustive possible, ce dont se félicite l'APVF.

Depuis la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 instaurant la règle du « deux pour un », la production de normes nouvelles ayant une incidence sur les collectivités territoriales serait en nette diminution, la Cour des comptes met en lumière, à juste titre, les

insuffisances de l'évaluation du CNEN : s'agissant de l'exercice 2018, le CNEN ne tient pas compte des textes réglementaires édictées en 2014, 2015 et 2016 dont certaines dispositions n'entraient en vigueur qu'en 2018. Il ne prend pas non plus en considération les textes publiés en 2018 entrant immédiatement en application et produisant donc des effets budgétaires dès l'année 2018. Le chiffrage du CNEN exclut donc un nombre conséquent de textes réglementaires. Rectifiant cette lacune, elle estime le coût net des nouvelles normes à 402 M€ en 2018 (contre 184 M€ selon le CNEN).

L'APVF est très favorable à la mise en place d'une évaluation pluriannuelle de l'impact des décisions nationales sur les collectivités et suggère que le chiffrage du CNEN soit élargi. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'efficacité de l'évaluation des normes nécessite également que le CNEN dispose de moyens accrus. Aussi, une clarification des niveaux d'intervention dans la gestion des flux normatifs (CNEN, SGG, SGMAP) permettrait une vision globale et consolidée du dispositif, gage de son efficacité.

Les efforts de concertation avec les élus locaux fournis par le CNEN sont à saluer. Mais, pour l'APVF, cette concertation, aujourd'hui volontaire, mériterait d'être renforcée et institutionnalisée.

La maîtrise de la dépense locale en 2018 : un dispositif qui reste à améliorer

La définition du périmètre des neutralisations financières repose sur deux niveaux de négociation, l'un national, dont participe le guide des modalités financières de retraitements, l'autre local, à la discrétion du préfet.

Comme le souligne la Cour, et bien que les petites villes ne soient pas directement, ni nécessairement concernées, l'APVF regrette le champ limité de telles négociations locales et, surtout, l'étendue des pouvoirs discrétionnaires du préfet en la matière. Les règles du jeu doivent être claires et, surtout, comme le texte initial le prévoyait, les spécificités et certaines difficultés locales doivent être véritablement prises en compte dans l'évaluation de l'objectif de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement.

Ces difficultés doivent être appréhendées selon une logique de territoire et déborder le seul périmètre du contrat financier pour absorber celles des communes limitrophes, largement dépendantes de la solidarité des régions, des départements et de celle de leurs établissements publics de coopération intercommunale.

Ce point est fondamental dans la mesure où les contrats financiers semblent d'ores et déjà retentir sur la solidarité territoriale. De nombreux élus de petites villes, qui accusent déjà depuis plusieurs années un désengagement des départements et des régions, craignent que les « contrats » financiers aggravent la situation. Entre 2013 et 2017, les subventions versées par les départements et les régions au bloc communal ont enregistré une baisse de 11,2 % et même de 21,5 % pour les seules subventions d'investissement (La Banque postale, Note de conjoncture 2018 sur les finances locales, septembre 2018, p. 20). Or ces financements conditionnent l'éligibilité des communes à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et à la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) : l'octroi des dotations de l'État est subordonné, en effet, à la capacité pour les collectivités à financer une partie de leur projet (20 % au minimum).

En outre, 805 petites villes sont intégrées à des EPCI légalement obligés de contracter avec l'État. Alors que la solidarité intercommunale est, selon la note de conjoncture 2018 de La Banque postale précitée, en progression (+ 4,3 % entre 2013 et 2017), l'APVF s'inquiète des moyens d'action et de contrôle dont disposeront les petites villes pour se prémunir contre les effets pervers des « contrats » financiers. Comment s'assurer que les dépenses de reversement (fonds de péréquation, attributions de compensation, FNGIR), traduisant la solidarité territoriale, seront bien retraitées des évaluations et du calcul des résultats ?