



Cap sur...

les deux derniers
mandats du bloc
communal

Collecter, Analyser, Partager

Sommaire

Le mot du Président	2
Remarques méthodologiques	3
Synthèse	4
Coup de frein sur la plupart des dépenses de fonctionnement.....	6
Les soldes d'épargne résistent mais restent nettement moins favorables	7
Investissements: la forme mais pas le niveau	8
L'encours de dette ralentit nettement sa progression	9

« Cap sur les deux derniers mandats du bloc communal » - Juillet 2020
Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Directeur de la publication : Thomas Rougier
Auteurs : Thomas Rougier, Nicolas Laroche, Samuel Lerestif et Raphaël Menelon

Le mot du Président

Les élections municipales et intercommunales de 2020 sont intervenues dans un contexte de crise sanitaire, économique et sociale unique. D'ores et déjà, nous savons que la mandature qui attend le bloc communal, 560 000 élus et 1,5 million d'agents territoriaux, sera cruciale pour relancer l'activité et soutenir les populations tout en relevant les défis environnementaux.

A charge pour l'OFGL d'apporter, avec ses partenaires, le socle des informations utiles pour accompagner les décideurs locaux et nationaux dans leurs décisions.

En ce sens, le rapport 2020 de l'OFGL a été présenté au CFL le 7 juillet. Il dresse un état des lieux des finances locales en 2019, finances qui sont très directement sollicitées par la crise avec, d'une part, ses impacts sur certaines ressources et dépenses et, d'autre part, l'urgence des mesures à prendre localement.

Ce 11^e numéro de *Cap sur* complète cet état des lieux d'une étude plus spécifique du mandat 2014-2019 dans le bloc communal. Il analyse les évolutions constatées sur ces six années en s'aidant notamment d'une comparaison avec le mandat précédent.

Bien entendu, les mandats se suivent et n'ont pas vocation à se reproduire à l'identique. Les contextes, les enjeux et les acteurs changent. Il faut donc manier les comparaisons avec prudence, d'autant plus que les situations individuelles peuvent être très différentes.

Cependant, certains sujets financiers sont immuables : l'attention portée aux soldes d'autofinancement, les enjeux que constitue la commande publique, la nécessité d'investissements ambitieux, le bon calibrage des niveaux d'endettement...

Ce *Cap sur n°11* montre que, durant le mandat 2014-2019, le bloc communal a souffert des fortes baisses des dotations en début de période mais qu'il a limité le recours au levier fiscal. Le bloc communal a par ailleurs œuvré à préserver son autofinancement, notamment en maîtrisant ses dépenses de fonctionnement. Pour autant, les investissements réalisés sont en net retrait par rapport au mandat 2008, ce qui a permis de stabiliser la dette mais qui constitue à mes yeux un danger pour l'avenir.

A chacun, maintenant, d'en tirer des conclusions utiles afin de préparer dans de meilleures conditions, mais dans l'urgence, la mandature à venir.

André Laignel,
Président de l'OFGL

Remarques méthodologiques

L'exercice 2019 correspond au dernier exercice en année pleine du mandat 2014-2019. Les données de la DGFIP et de la DGCL, accompagnées de traitements de l'OFGL, permettent de dresser un premier bilan financier de cette mandature en la comparant avec la précédente (2008-2013).

Cet exercice nécessite quelques **remarques préalables**.

L'analyse est menée en travaillant sur des montants en euros constants afin de neutraliser l'effet prix dans les évolutions. Le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation (source INSEE). L'analyse neutralise également les effets de la création de la Métropole de Lyon sur l'exercice 2015 et de la fusion de la commune de Paris avec son département en 2019. Elle concerne le bloc communal regroupant les communes, les groupements à fiscalité propre et les établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris ; les agrégats sont sommés en retraitant les flux de reversement de fiscalité mais sans consolidation des autres flux.

L'analyse porte sur les seuls budgets principaux car les séries disponibles sur les budgets annexes ne permettent pas de remonter jusqu'en 2008. L'absence des budgets annexes constitue un biais puisque ces derniers ont pu, certaines années, prendre de l'importance. Cependant, les travaux de la DGCL montrent, au moins jusqu'en 2017, que la montée en puissance des budgets annexes dans les groupements à fiscalité propre contrebalance plutôt le mouvement inverse observé sur les syndicats intercommunaux que des transferts entre budgets principaux et annexes¹. Par ailleurs, les tests menés par l'OFGL sur certains postes mais aussi avec les résultats en comptabilité nationale laissent penser que la prise en compte des budgets annexes ne modifierait pas les principaux constats mais pourrait juste en atténuer certains.

Afin d'affiner la comparaison entre les mandats, l'étude propose de comparer les volumes cumulés sur les deux périodes mais également de comparer le mandat 2014 au mandat 2014 « théorique » qui résulterait de la reconduction sur 2014-2019 des évolutions constatées sur le mandat 2008. Cet exercice permet de mieux qualifier les écarts entre les deux périodes et de détecter les « accélérations » ou les « ralentissements ».

La comparaison des mandats nécessite par ailleurs une prudence d'analyse liée aux événements intervenus sur les périodes respectives qui placent les décideurs locaux dans des situations différentes. Par exemple, le mandat 2008-2013 commence par les conséquences de la crise financière et se poursuit par la réforme fiscale liée à la suppression de la taxe professionnelle. Le mandat suivant est notamment celui de la mise en place des nouveaux périmètres intercommunaux, de la baisse des dotations de l'Etat puis de la contractualisation et des premiers effets de la nouvelle réforme fiscale liée à la suppression annoncée de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Dernière remarque préalable, l'année 2014 est entièrement rattachée dans l'étude au mandat 2014-2019, comme 2008 l'est sur le mandat 2008-2013, alors qu'elle est pour partie liée aux décisions prises antérieurement. Ce choix méthodologique est à prendre en considération dans l'interprétation de certains résultats.

L'ensemble des données utilisées dans cette étude sont issues des rapports annuels sur les finances locales de l'OFGL, et notamment du rapport 2020 publié en juillet. Le plus souvent les données sont issues de traitement de la DGCL à partir des balances comptables de la DGFIP. L'OFGL a procédé à certaines estimations pour construire la série longue sur la période 2007-2019.

¹¹ Cf. Bulletin d'information statistique de la DGCL BIS n°126, novembre 2018.

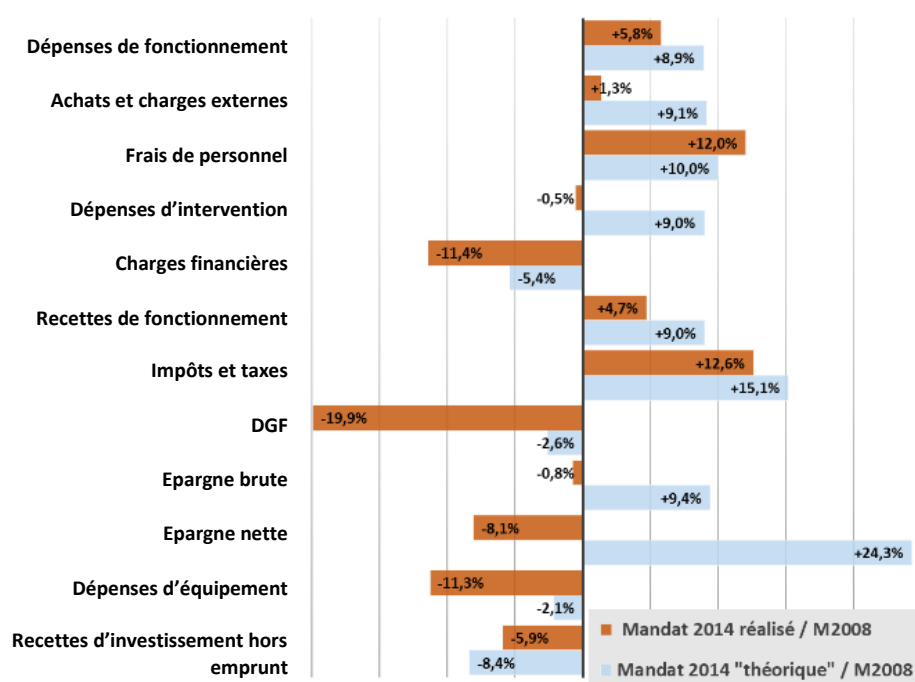
Synthèse

La comparaison des deux derniers mandats municipaux et intercommunaux permet de dresser cinq principaux constats d'ensemble qui masquent, bien entendu, des situations individuelles beaucoup plus variées :

- Les **ressources de fonctionnement** du mandat 2014-2019 sont supérieures à celles du mandat précédent (+4,7%) mais elles sont moins favorables que ce que la reconduction des tendances 2008-2013 pouvait laisser envisager de manière théorique (+9,0%). Cet écart est en grande partie lié à la baisse des concours financiers de l'Etat sur la période 2014-2017 (-20% entre les deux mandats sur la DGF cumulée). La fiscalité locale reste, elle, dynamique, mais à un rythme un cran plus bas, l'une des explications étant la plus faible mobilisation du levier fiscal intervenue sur le mandat 2014 par rapport à celle du mandat 2008.
- Les **dépenses de fonctionnement** marquent de leur côté très nettement le pas. Ce constat ne concerne pas les frais de personnel qui, du fait d'un début de mandat 2014 à niveau élevé, ressortent globalement plus élevés que ce que la reproduction des évolutions du mandat 2008 aurait donné. En revanche, tous les autres postes changent très nettement de référentiel. Les achats et charges externes, les dépenses

d'intervention et de subventions ainsi que les frais financiers présentent des niveaux très inférieurs aux dépenses théoriquement « attendues ».

- Les deux premiers constats aboutissent à une **épargne brute**, solde entre recettes et dépenses de fonctionnement, exactement identique en volume et en cumul sur les deux mandats, là où la reproduction des évolutions entre 2008 et 2013 pouvait laisser imaginer une croissance de près de 10 points. Le constat est encore plus flagrant sur l'épargne nette qui avait bénéficié d'une très forte dynamique fin des années 2000. L'épargne nette cumulée 2014-2019 est inférieure de 8% à celle de 2008-2013, très loin d'un écart de +24% qui serait ressorti de la reconduction des évolutions du mandat précédent.
- Malgré une fin de mandat très dynamique, la période 2014-2019 se solde par un **niveau d'investissement** inférieur de 11% au précédent. Les très forts replis des années 2014 et 2015 n'ont pas pu être rattrapés sur les dernières années de la mandature.
- Conséquence des constats précédents, **l'encours de dette** du bloc communal affiche une progression très faible sur les six dernières années, contrastant avec l'évolution plus marquée du mandat 2008.



Graphique 1 :

Bloc communal : écarts entre cumul sur Mandat 2014-2019 et Mandat 2008-2013, euros constants

Mandat 2014 théorique : montants si le bloc communal avait reproduit sur le mandat 2014 les évolutions constatées sur le mandat 2008.

Estimations OFGL, à partir de données DGFiP et DGCL. Bloc communal : Communes et groupements à fiscalité propre. Budgets principaux. Comparaison sur euros constants. Les impacts de la création de la Métropole de Lyon et de la ville de Paris sont neutralisés, respectivement en 2015 et 2019.

Des ressources sous contraintes

Le mandat 2014-2019 est marqué par la contribution au redressement des finances publiques qui, pour les communes et les groupements à fiscalité propre, représente 6,0 Md€ de baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) : -0,8 Md€ en 2014, puis -2,1 Md€ en 2015 et en 2016 et enfin -1,0 Md€ en 2017.

Cette contribution se traduit par un volume de DGF, cumulé sur 2014-2019, inférieur de 20% à celui du mandat précédent.

Dans le même temps, **les impôts et taxes** perçus sont restés croissants mais à un rythme qui s'est ralenti. De ce fait, les recettes fiscales du mandat sont bien supérieures à celle du mandat précédent (+12,6%) mais un peu moins que ce que la reconduction des évolutions du mandat 2008 aurait pu donner (+15,1%), mandat 2008 qui était pourtant marqué par la suppression de la TP, en partie compensée par la dotation de compensation de la réforme TP.

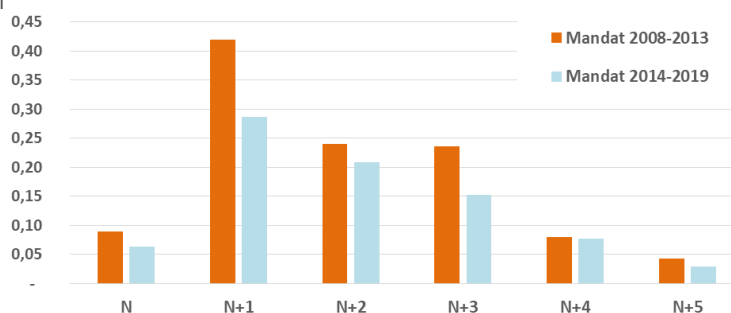
L'une des explications provient du fait que l'utilisation du levier fiscal s'est avérée moins marquée sur 2014-2019 (cf. graphique 2),

les hausses moyennes intervenues en début de mandature étant un cran en dessous de celles constatées sur le mandat précédent. Il n'y a pas eu, collectivement, de recours au levier fiscal pour compenser les pertes de dotations.

Au final, les **recettes de fonctionnement** ressortent bien en augmentation entre les deux mandats mais elles perdent en vigueur : le cumul des recettes du mandat 2014 est supérieur de 4,7% en volume à celui de 2008, alors que la reproduction des évolutions de ce dernier aurait abouti à un écart plus net (+9,0%) (cf. graphique 1).

Graphique 2 :

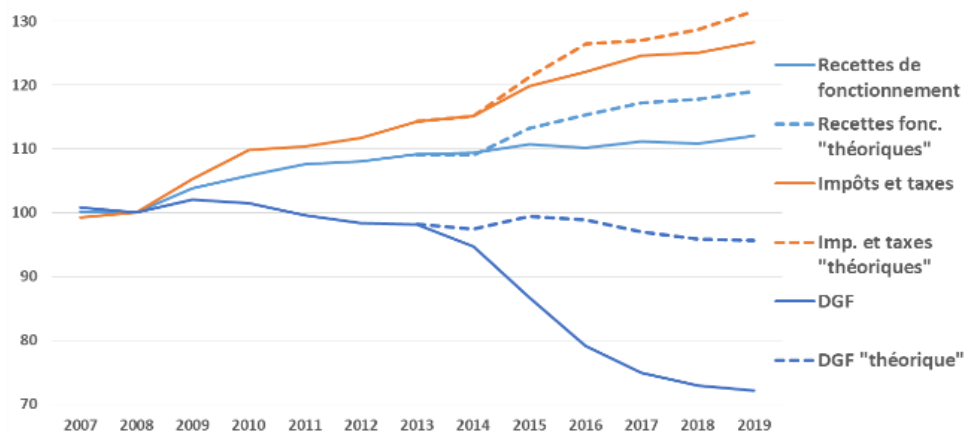
Evolution, en points, du taux d'imposition moyen de taxe d'habitation pour le bloc communal (y.c. syndicats)



Traitement OFGL à partir de données du rapport OFGL-DGCL.

Graphique 3 :

Recettes de fonctionnement, base 100 en 2008, euros constants



Traitement OFGL à partir de données DGFiP et DGCL. Budgets principaux. Bloc communal. La mention « théorique » indique la reproduction des évolutions du mandat 2008-2013 sur le mandat 2014-2019.

Coup de frein sur la plupart des dépenses de fonctionnement

La contrainte pesant sur les ressources, la mise en place du dispositif de contractualisation pour les plus grandes collectivités et la volonté des décideurs locaux de protéger les marges d'autofinancement de leur collectivité ont des effets très directs sur les dépenses constatées. Elles marquent en effet très nettement le pas sur le mandat 2014-2019, et plus particulièrement à partir de 2015 (cf. graphique 4).

Au final et en cumul, les dépenses de fonctionnement du bloc communal restent supérieures à celles du mandat précédent, mais de +5,8% là où la projection théorique pouvait aboutir à un écart de +8,9% (cf. graphique 1).

Les achats et charges externes ainsi que les dépenses d'intervention -qui comprennent notamment les subventions versées aux tiers- ont participé activement à ce résultat (cf. graphique 5).

Ainsi, du côté **des achats et charges externes** du bloc communal, l'inversion de tendance s'observe dès 2014 et se poursuit jusqu'en 2016 avec un très net repli en euros constants.

Pour **les dépenses d'intervention**, le mouvement de repli débute en 2015 mais ne s'interrompt pas sur l'ensemble de la période. A tel point que ces dépenses retrouvent en 2019 leur niveau en volume de 2007.

A noter que **les charges financières**, qui pèsent dorénavant un poids très faible dans les dépenses, ont également participé au

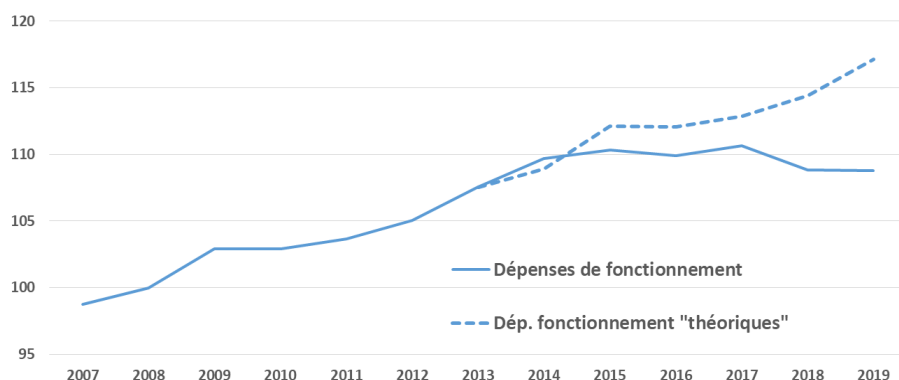
constat d'un mandat en retrait par rapport au précédent, puisque le volume cumulé des frais financiers sur la période 2014-2019 est inférieur de plus de 11% à celui du mandat précédent, ce dernier ayant été cependant marqué par les conséquences de la crise financière.

En revanche le constat est différent sur **les frais de personnel**. Leur cumul, en euros constants, sur le mandat 2014 est supérieur de 12% à celui du mandat 2008, soit un écart plus important que ce qu'un mandat théorique 2014 reproduisant le mandat 2008 pouvait laisser présager (+10%).

Ce constat provient essentiellement de la hausse observée en 2014 (+4,0% en volume), qui résulte plus directement des choix opérés sur la mandature précédente, et de la progression de 2017 (+2,2%), année de

Graphique 4 :

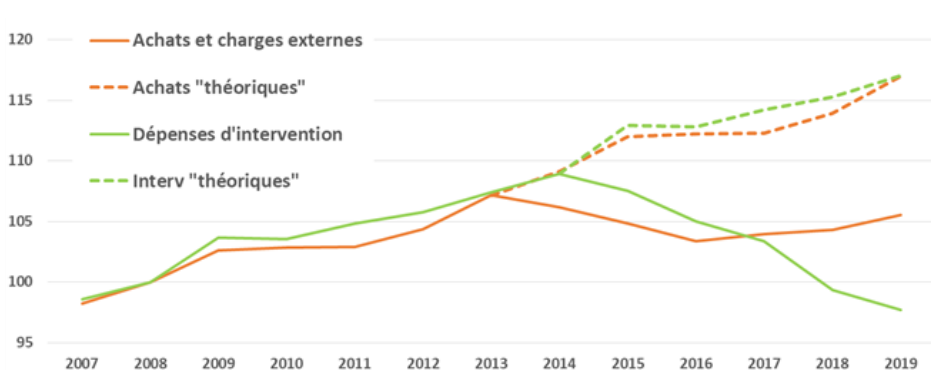
Dépenses de fonctionnement, base 100 en 2008, euros constants



Traitement OFGL à partir de données DGFIP et DGCL. Budgets principaux. Bloc communal. La mention « théorique » indique la reproduction des évolutions du mandat 2008-2013 sur le mandat 2014-2019.

Graphique 5 :

Achats et charges externes / Dép. d'intervention, base 100 en 2008, euros constants



Traitement OFGL à partir de données DGFIP et DGCL. Budgets principaux. Bloc communal. La mention « théorique » indique la reproduction des évolutions du mandat 2008-2013 sur le mandat 2014-2019.

revalorisation du point d'indice. Les autres années présentent plutôt des variations plus modérées que le mandat précédent. Ainsi, les deux dernières années, 2018 et 2019, se caractérisent par une baisse et une stabilité des frais de personnel en volume dans le bloc communal. Finalement le niveau affiché en 2019 est comparable à celui correspondant à un

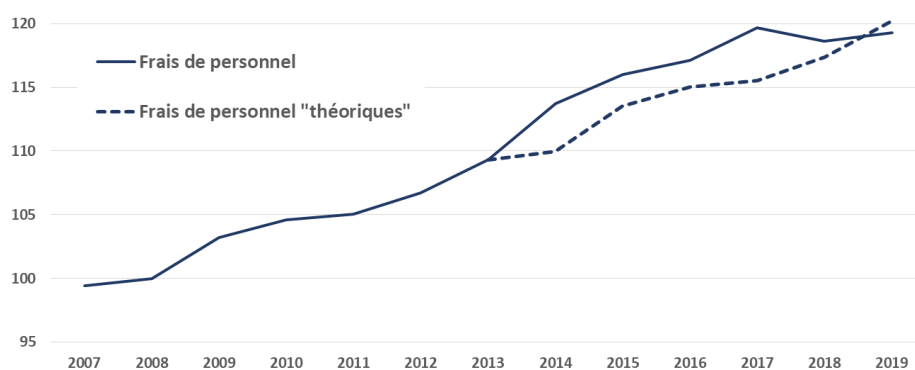
mandat « théorique » calqué sur le précédent, ce qui semblait peu probable au vu des niveaux atteints en début de mandat.

Sur l'ensemble des deux mandatures, ces frais de personnel sont artificiellement gonflés de flux financiers liés à des remboursements de frais de personnel entre les communes et leur groupement à fiscalité propre, reflète des

interactions entre ces acteurs en matière de gestion des ressources humaines. Ces flux sont montés en puissance sur les deux mandats (x10 en 12 ans pour atteindre 1 Md€ en 2019), leur retraitement ne modifierait par les conclusions tirées ci-dessus, il diminuerait en revanche l'écart entre le mandat 2014 et celui de 2008 qui passerait de +12% à +10,8%.

Graphique 6 :

Frais de personnel, base 100, euros constants



Traitement OFGL à partir de données DGFIP et DGCL. Budgets principaux. Bloc communal. La mention « théorique » indique la reproduction des évolutions du mandat 2008-2013 sur le mandat 2014-2019.

Les soldes d'épargne résistent mais restent nettement moins favorables

Les observations faites sur les recettes et dépenses de fonctionnement se traduisent ensuite sur le solde entre ces deux agrégats, **l'épargne brute**. Ce solde ressort très proche en volume et en cumul sur les deux mandats (-0,8%), là où une reproduction sur 2014-2019 des évolutions entre 2008 et 2013 pouvait laisser imaginer un écart de près de +9,4% entre les deux mandats (cf. graphique 1).

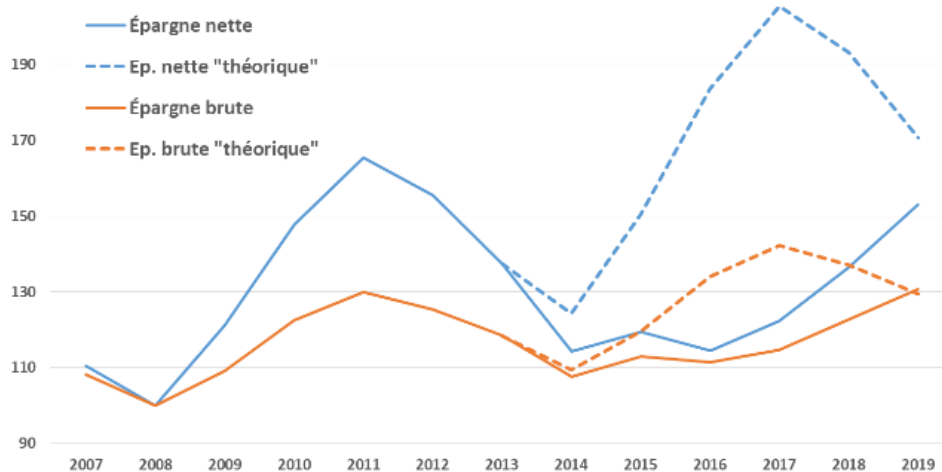
Le constat est encore plus flagrant sur **l'épargne nette** (épargne brute – remboursements de la dette) qui avait bénéficié d'une très forte dynamique fin des années 2000. L'épargne nette cumulée 2014-2019 est inférieure de 8% à celle de 2008-2013 et de 26% à celle qui serait ressortie de la reconduction des évolutions du mandat précédent.

L'effet accentué sur les écarts entre mandatures pour l'épargne nette par rapport à l'épargne brute est entièrement lié aux évolutions des remboursements de dette. Ces derniers, par nature, subissent rarement des fluctuations fortes mais leur orientation à la baisse ou à la hausse peut avoir un effet sensible sur un solde comme l'épargne.

Ainsi, après avoir baissé en 2008 (-5,9% en volume), les remboursements de dette sont très stables en euros constants entre 2008 et 2012. Sur le mandat 2014, leur tendance est haussière, +1,8% par an en moyenne entre 2014 et 2019. Contrairement aux observations faites sur les cycles précédents, les soldes d'épargne sont relativement atones en début de mandat 2014 et repartent à la hausse ensuite.

Graphique 7 :

Soldes d'épargne, base 100 en 2008, euros constants



Traitement OFGL à partir de données DGFIP et DGCL. Budgets principaux. Bloc communal. La mention « théorique » indique la reproduction des évolutions du mandat 2008-2013 sur le mandat 2014-2019.

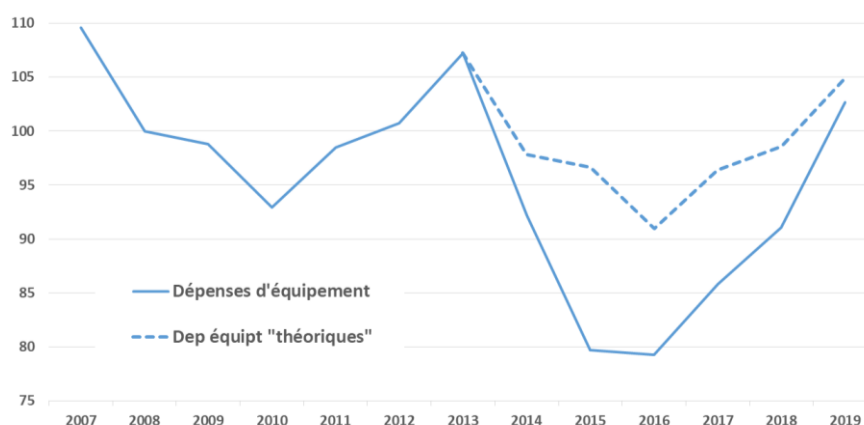
Investissements: la forme mais pas le niveau

Comme l'OFGL l'annonçait dans son dossier du rapport de l'année dernière, la courbe des investissements du bloc communal sur le mandat 2014 présente les caractéristiques classiques d'un mandat : baisse l'année de l'élection et la suivante puis redémarrage progressif pour atteindre son maximum l'année précédant les municipales suivantes. Pour autant, le mandat se boucle sur un volume cumulé de **dépenses d'équipement** inférieur de 11% à celui de 2008, et -9% par rapport au mandat « théorique » reproduisant le mandat 2008.

La raison principale de cet écart est la baisse particulièrement vive en début de mandat, -26% en volume sur deux ans, suivi d'une stabilité en 2016. La reprise qui intervient ensuite, même d'ampleur, ne permet pas de combler sur le cumul l'écart initial, mais permet en revanche d'afficher un niveau d'investissement 2019 proche de celui du mandat théorique qui aurait été le reflet du mandat 2008.

Graphique 8 :

Dépenses d'équipement, base 100 en 2008, euros constants



Traitement OFGL à partir de données DGFIP et DGCL. Budgets principaux. Bloc communal. La mention « théorique » indique la reproduction des évolutions du mandat 2008-2013 sur le mandat 2014-2019.

Pour financer ces investissements, le bloc communal a bénéficié de **recettes d'investissement hors emprunts** dont le cumul est en repli de 5,9% par rapport au mandat précédent. Mais, grâce notamment aux nettes croissances des deux derniers exercices (2018 et 2019), ce résultat est plus favorable que ce que laissait présager une reconduction des variations du mandat 2008 (-8,4%) (cf. graphique 1).

L'encours de dette ralentit nettement sa progression

Entre les deux mandats, les mouvements sur la dette ont également diminué et tout particulièrement le volume cumulé des emprunts qui est inférieur de 17% sur le mandat 2014 par rapport au mandat 2008.

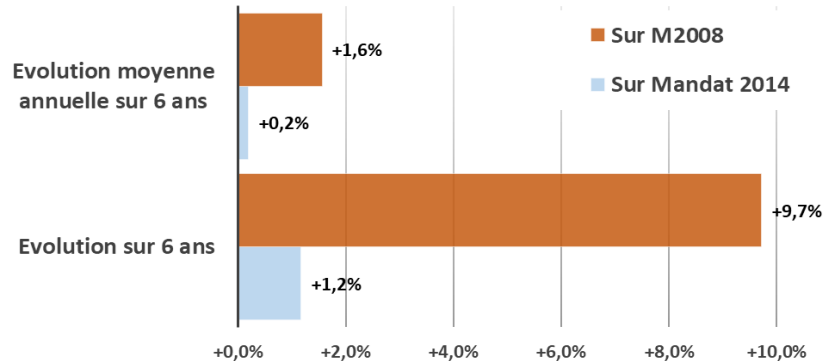
En conséquence, et en miroir du net repli du volume des investissements, **l'encours de dette** des budgets principaux du bloc communal a faiblement progressé en euros constants

sur les années 2014 à 2019 : +1,2% après +9,7% sur la période 2008-2013.

La prise en compte des budgets annexes a été testée afin de vérifier la faiblesse de

Graphique 9 :

Variation de l'encours de dette au 31/12 sur chacun des mandats, en volume



Traitement OFGL à partir de données DGFIP et DGCL. Budgets principaux. Bloc communal. Hors effet de la création de la Métropole de Lyon.

l'accroissement de la dette du bloc communal sur le mandat 2014 : la croissance de l'encours de dette, en euros courants et à champ constant, est de +2,6% sur les six années, soit +0,5% par an en moyenne.

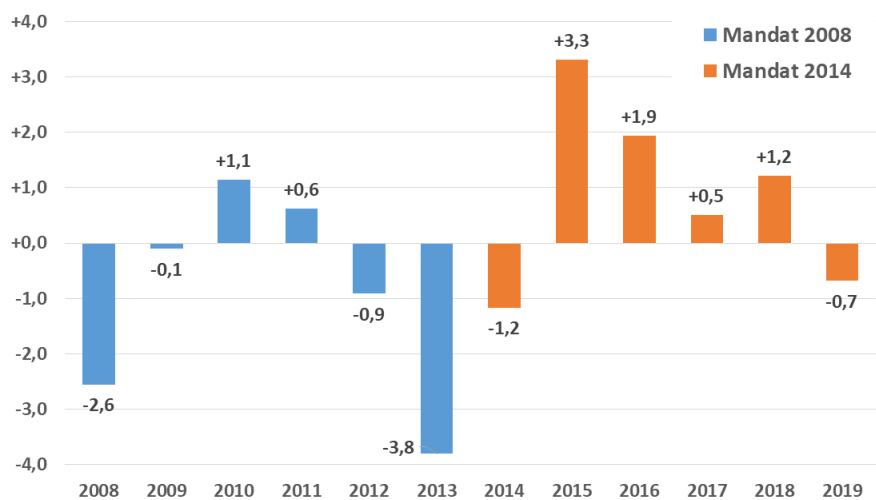
Un mandat 2014-2019 durant lequel le bloc communal se replace en situation de capacité de financement

Durant le mandat 2014-2019, quatre des six années présentent une capacité de financement, c'est-à-dire que, hors mouvements sur la dette, le solde entre recettes et dépenses réelles de l'année est positif. Cette capacité de financement a même dépassé 3 Md€ en 2015. Cette situation est illustrative d'une volonté des décideurs locaux de maintenir des niveaux d'autofinancement élevés pour accompagner leur politique d'investissement. Elle a permis de réduire le recours à l'endettement mais aussi de consolider les niveaux de trésorerie sur la période.

Ce constat diffère de celui qui peut être fait sur le mandat précédent (2008-2013) où les années en capacité de financement étaient à la fois plus rares (2) et d'ampleur plus faible. Sur ce même mandat, les exercices 2008 et 2013 présentaient par ailleurs un besoin de financement substantiel (resp. -2,6Md€ et -3,8Md€).

Graphique 10 :

Capacité (+) ou besoin (-) de financement du bloc communal, en Md d'euros courants, budgets principaux



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

L'OFGL, lieu de partage et de réflexion sur les finances et la gestion publique locales

Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015 et placé sous l'autorité du Président du Comité des Finances Locales, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) se substitue à l'Observatoire des Finances Locales et voit ses compétences élargies.

L'OFGL est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. Il a pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les axes thématiques fixés par son Conseil d'orientation, composé d'élus et de représentants de l'Etat.

L'OFGL bénéficie du soutien et de l'expertise des membres de son Comité scientifique et technique. Il est composé d'administrations centrales et d'organismes publics, d'associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que d'établissements financiers spécialisés et de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

Dans la collection *Cap sur*

[L'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014 – n°6, janvier 2019](#)

[Les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources – recensement 2019 – n°7, avril 2019](#)

[Cap sur les choix locaux en matière de redistribution des ressources - n°8, octobre 2019](#)

[Cap sur la réforme de la fiscalité locale - n°9, octobre 2019 \(VIDEO\)](#)

[Cap sur les coûts locaux de l'éducation - n°10, novembre 2019](#)

La reproduction de tout ou partie de la présente publication doit s'accompagner de la mention « Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales » ou « OFGL ».



Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

120 rue de Bercy – Bât. Necker T 733
75572 Paris Cedex 12



Site internet

www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl



Plateforme de données partagées

data.ofgl.fr



contact@ofgl.fr

