

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2019 - Fascicule 1

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

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€). 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.

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.

En ce qui concerne les collectivités territoriales, l'année 2018 a connu une évolution significative du dispositif de régulation après trois années de baisse des dotations de l'État, pour un montant cumulé de 10 Md€ depuis 2014, la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022 a fixé 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.

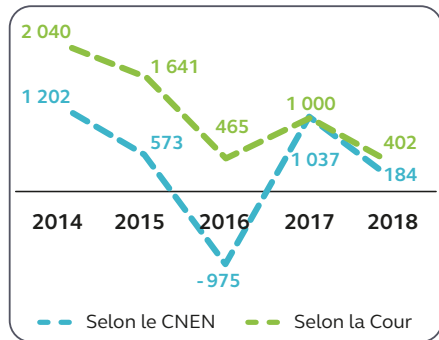
Une hausse modérée des transferts financiers de l'État et de la fiscalité locale ; un moindre impact des normes sur les budgets locaux

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 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€).

Impact financier minimum (en M€) des décisions de l'État sur les collectivités territoriales depuis 2014



Source : Cour des comptes, CNEN

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.

Principaux agrégats par catégories de collectivités

| (En Md€) | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | Évolution 2017/2018 | 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 | 0,5 % | 1,3 % |
| Ratio de désendettement (en années) | 5,91 | 5,65 | 5,72 | 5,55 | 5,20 | -6,2 % | -3,1 % |
| Départements¹ | | | | | | | |
| 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 % |
| Régions² | | | | | | | |
| 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 | 1,5 % | 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

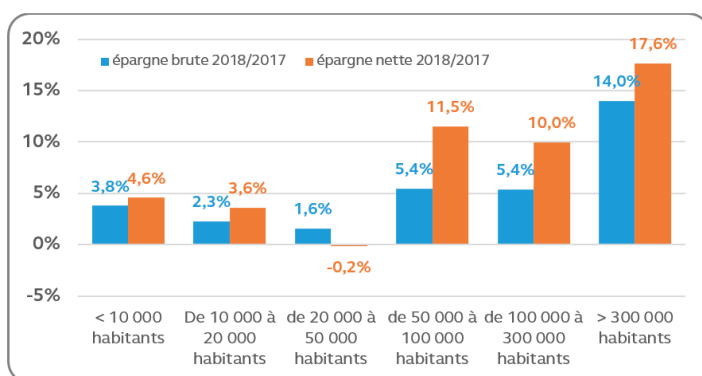
dette comme la loi de programmation leur en fixait aussi l'objectif. Le montant de cet encours s'élevait à 175,3 Md€ en 2018 pour l'ensemble des collectivités locales, soit un niveau légèrement supérieur à celui de 2017 (174,6 Md€).

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

Les blocs communaux 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 brute comme de l'épargne nette est plus marquée dans les blocs communaux 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.

Évolution de l'épargne brute et nette globale des blocs communaux par strate de population (2018-2017)

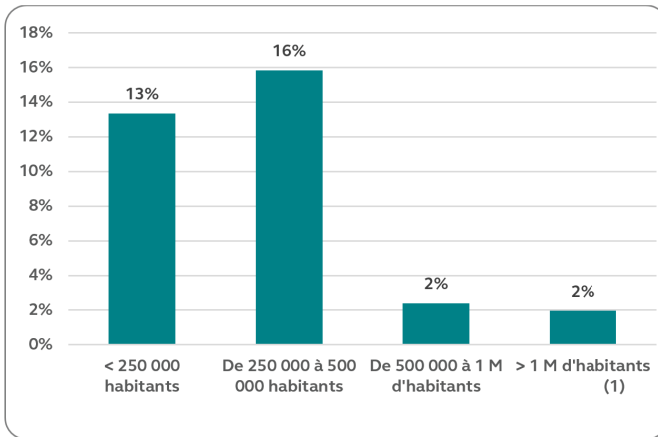


Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

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.

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

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 dont celle qui présentait le ratio le moins favorable en 2017.