

Introduction

L'évolution des finances publiques locales constitue aujourd'hui un enjeu central pour l'équilibre des comptes publics, qui justifie pleinement l'effort de maîtrise demandé par le Gouvernement dans le cadre renouvelé de la Conférence nationale des territoires et d'une contractualisation avec les collectivités territoriales. Les dépenses des administrations publiques locales (APUL)² s'élèvent à 248,2 Md€ en comptabilité nationale en 2016. Retraité des transferts entre administrations publiques, ce montant représente 244,6 Md€, soit près de 20 % de la dépense publique totale.

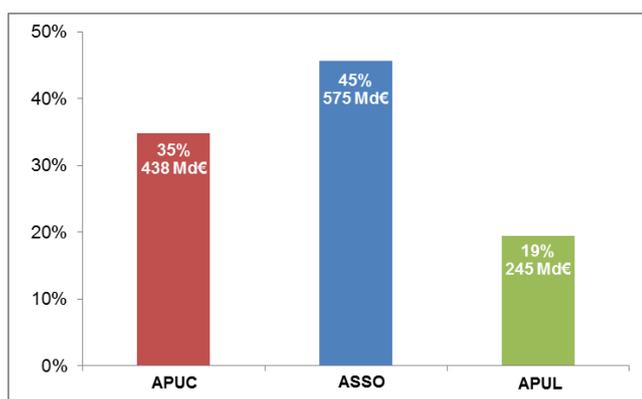


Figure 2: Part de la dépense publique par sous-secteur en 2016³

Source : INSEE base 2010

Compte tenu de la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités locales et de l'architecture territoriale, ce sont logiquement les collectivités du bloc communal (communes et établissements publics de coopération intercommunale) qui pèsent le plus dans la dépense locale.

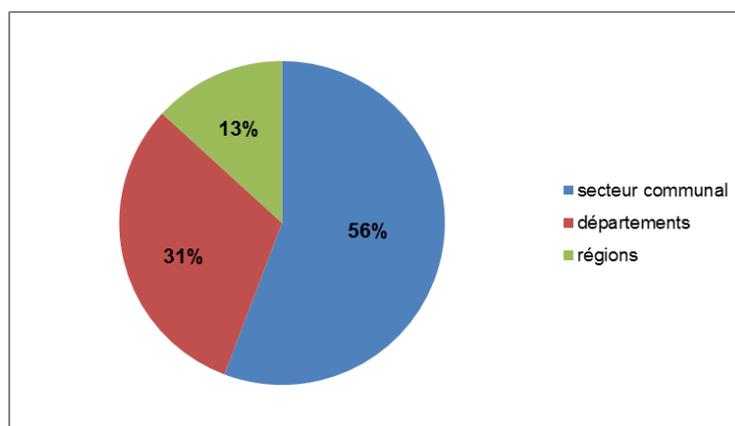


Figure 3 : Part de chaque niveau de collectivité dans le total de la dépense locale

Source : OFGPL, *Les finances publiques locales en 2017 - État des lieux*⁴

Les développements qui suivent s'efforcent de mettre en perspective l'évolution des finances publiques locales au cours des trente dernières années (A), avant d'insister plus particulièrement sur les tendances à l'œuvre dans la période récente (B) ainsi que, dans leurs grandes lignes, sur les perspectives tracées par le Gouvernement pour les cinq années à venir (C).

Les dépenses et recettes des collectivités locales peuvent être exprimées selon différentes comptabilités.

La **comptabilité générale** recense les opérations prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent par leur fait générateur, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement.

La **comptabilité nationale** permet d'agrèger et d'extraire les ratios utiles à la compréhension de l'économie nationale, à l'image du PIB. Elle permet également de calculer les capacités ou besoins de financement des APU en fonction du PIB, exigence instituée par le traité de Maastricht.

La **comptabilité budgétaire**, enfin, est une comptabilité qui enregistre les transactions sur la base d'encaissements et de décaissements.

² En comptabilité nationale, les administrations publiques (APU) comprennent : les administrations publiques centrales (APUC), qui regroupent l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ; les APUL, qui regroupent les collectivités territoriales et les organismes divers d'administration locale (ODAL) ; et enfin les administrations de sécurité sociale (ASSO).

³ Les parts de chaque sous-secteur dans la dépense publique sont retraitées des transferts courants entre sous-secteurs.

⁴ Données en comptabilité générale.

A. Au cours des trente dernières années, la part des dépenses locales dans l'ensemble de la dépense publique a fortement augmenté

1. La dépense des administrations publiques locales est croissante depuis 1983

Les dépenses des APUL représentent une part croissante de la dépense publique dans le PIB depuis 1983 : alors qu'elle ne s'élevait qu'à 8,6 % en 1983, cette part atteint 11,1 % en 2016.

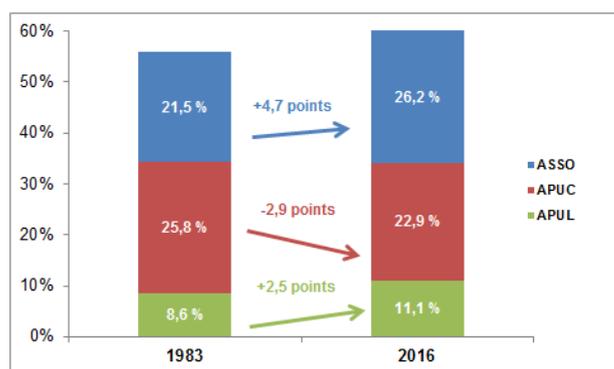


Figure 4 : Dépenses totales par secteur rapportées au PIB, en 1983 et 2016

Source : INSEE

Depuis les débuts de la décentralisation, la progression des dépenses locales (5 % par an en moyenne) a été plus rapide que celle du PIB (4 %) mais aussi que celle des autres administrations publiques. Par ailleurs, **les dépenses des APUL ont augmenté de 1983 à 2013 à un rythme annuel moyen plus soutenu que la richesse nationale (5,1 % contre 4 %)**. Le ralentissement du rythme de progression des dépenses des APUL entre 2014 et 2016 ne modifie pas significativement la tendance de longue période, puisque la variation moyenne annuelle des dépenses des APUL de 1983 à 2016 s'établit à +4,7 % par an contre une progression moyenne du PIB de +3,8 % par an sur la même période.

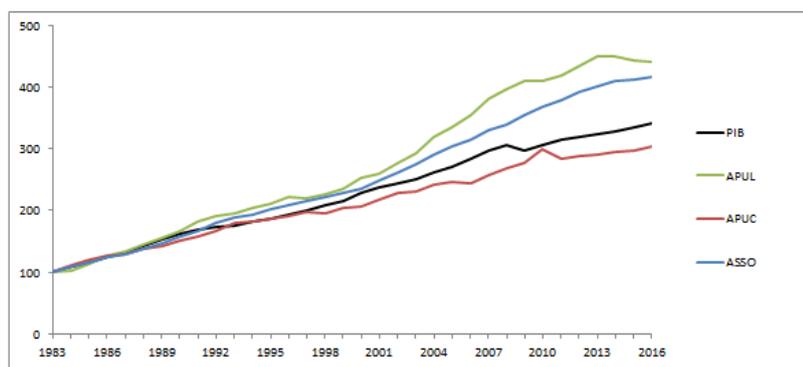


Figure 5 : Évolution des dépenses des administrations publiques par rapport au PIB en base 100, en 1983 et 2016

Source : INSEE

Hormis quelques rares années de stabilisation voire de baisse, l'augmentation de la dépense publique locale a été quasi-constante depuis le début des années 1980.

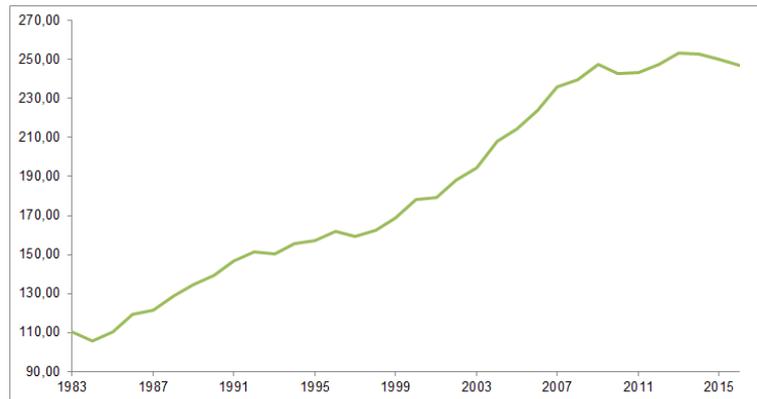


Figure 6 : Les dépenses des APUL depuis 1983 (en Md€)

Source : INSEE

Le léger recul constaté dans la période la plus récente (-1,7 % entre 2014 et 2016) s'explique principalement par la baisse des dépenses d'investissement des collectivités et de leurs groupements (-11,4 % en 2016 par rapport à 2014), elle-même liée au cycle électoral (cf. ci-après pour davantage de précisions).

2. La forte progression de la dépense publique locale depuis le début des années 1980 ne s'explique que partiellement par la décentralisation

En valeur, la dépense totale des APUL a crû fortement sur la période, passant de 56 Md€ en 1983 à 245 Md€ en 2016⁵. Cette hausse s'explique en majorité par les transferts de compétences successifs vers les collectivités territoriales dans le cadre des mesures de décentralisation conduites depuis le début des années 1980. Selon les règles fixées par l'article 72-2 de la Constitution, les dépenses engendrées par les transferts ou extensions de compétences ont fait l'objet d'une compensation financière.

Toutefois, une partie significative (41 %) de ces hausses ne résultent pas de la décentralisation mais se produisent à **champ de compétences constant** (cf. encadré ci-dessous sur la méthodologie de calcul des dépenses des APUL à champ constant), comme l'illustre le graphique ci-dessous. La hausse des dépenses des APUL observée depuis le début de la décentralisation s'explique donc, en partie, par les choix de gestion locaux.

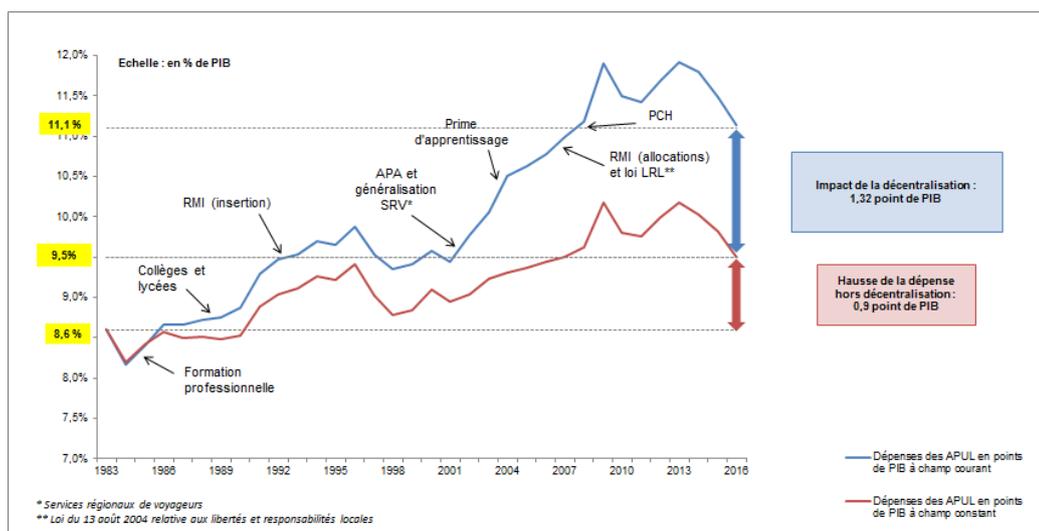


Figure 7 : Évolution des dépenses APUL, rapportées au PIB, à champs de compétence courant et constant entre 1983 et 2016

Source : INSEE et DGCL, *Les collectivités locales en chiffres* (2017)

⁵ Données retraitées des transferts courants entre administrations publiques.

Méthodologie de calcul des dépenses des APUL à champ constant

La méthode retenue pour calculer les dépenses des APUL à champ constant s'appuie sur celle développée dans le Rapport Richard de décembre 2006 : « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales », ainsi que dans le rapport Carrez-Thénault de mai 2010 : « La maîtrise des dépenses locales ». Elle consiste à soustraire aux dépenses des APUL en comptabilité nationale les dépenses afférentes aux compétences décentralisées telles qu'elles sont recensées dans les publications annuelles de la DGCL « Rapport de l'Observatoire des finances locales ».

Ainsi, sont retraités :

- les dépenses d'investissement et de fonctionnement entreprises pour l'entretien et la construction des collèges et des lycées (dépenses réelles constatées, suivant la nomenclature fonctionnelle de la comptabilité publique locale) ;
- les prestations sociales qui correspondent aux versements du revenu de solidarité active (RSA) (dépenses réelles constatées) et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) (dépenses réelles constatées).
- la prestation de compensation du handicap (PCH) : cette compétence nouvelle a été prise en compte à hauteur des dépenses réelles constatées ;
- les transferts au titre de la loi Libertés et Responsabilités Locales (LRL) : l'intégralité des transferts visés par la loi LRL et non mentionnés précédemment ont été pris en compte à partir des droits à compensations (faute d'information sur la dépense réelle) ;
- les transports scolaires : l'intégralité des dépenses réelles constatées a été retenue ;
- l'action sociale au titre de l'Acte I de la décentralisation, la recentralisation de l'aide médicale départementale (suite à la création de la couverture maladie universelle), les bibliothèques, la gestion des ports et le partage des services : en l'absence de données sur les dépenses réelles constatées, les données présentées en CCEC au titre des charges transférées actualisées en fonction de la DGD ont été retenues ;
- les services régionaux de voyageurs : retraités à partir des dépenses réelles constatées ;
- l'apprentissage et la formation professionnelle ;
- les contingents des départements destinés au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

3. La hausse des dépenses des APUL tient en particulier à la forte hausse des dépenses de fonctionnement, notamment celle des dépenses de personnel

Parallèlement à sa forte augmentation, la dépense publique locale a connu depuis les débuts de la décentralisation une profonde mutation dans sa composition, avec **une forte progression des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissement**. Les dépenses de fonctionnement sont ainsi passées de 38 % de la dépense totale des APUL en 1983 à près de 60 % en 2016. Dans le même temps, les dépenses d'investissement ont reculé de 25 % à 16 %.

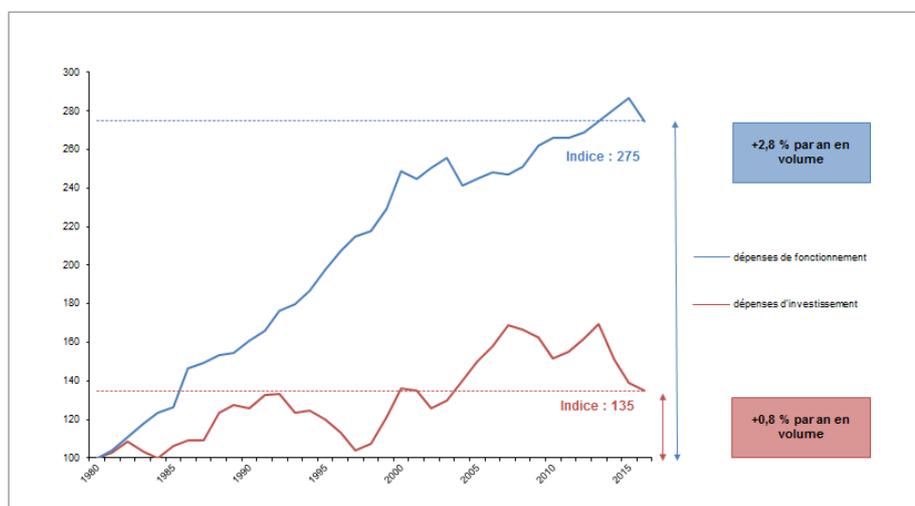


Figure 8 : Hausse des dépenses de fonctionnement et d'investissement en volume, hors décentralisation

Source : DGCL, Les collectivités territoriales en chiffres (2017)

La hausse des dépenses de fonctionnement est en grande partie liée à la forte progression des dépenses de personnel, qui ont augmenté plus rapidement que les autres dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des catégories de collectivités. Sur la seule période 2008 – 2016, les dépenses de personnel des APUL sont passées de 64 Md€ à 80 Md€ et cette progression explique plus de la moitié de l'évolution de leurs dépenses totales au cours de la période.

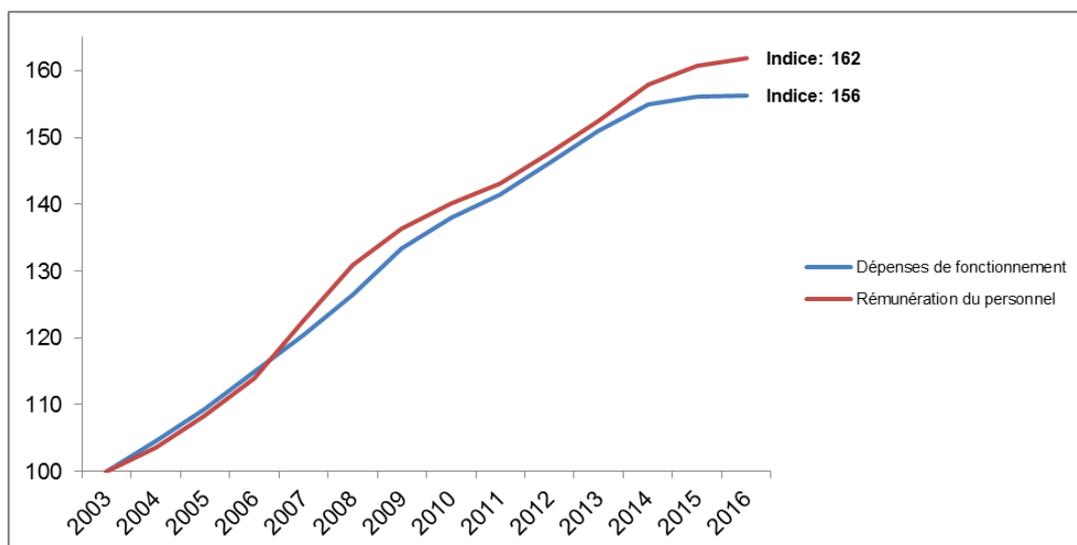


Figure 9 : Hausse des dépenses de personnel et du total des dépenses de fonctionnement (base 100 en 2003)
Sources : INSEE

Le rythme de progression des dépenses de personnel est également nettement supérieur à celui des APUC et des ASSO puisqu'entre 2009 et 2014, leur taux moyen d'augmentation annuelle a été de 3 % contre 1,1 % pour les APUC et 2,2 % pour les ASSO. La hausse des dépenses de personnel des APUL a toutefois connu un infléchissement à compter de 2015.

La hausse des dépenses de personnel des collectivités territoriales s'explique en particulier par la progression continue des effectifs de la fonction publique territoriale. Fait notable, cette progression a été depuis les années 2000 nettement plus dynamique que celle des effectifs de la fonction publique d'État ou de la fonction publique hospitalière, et ce même si l'on neutralise l'impact des transferts de compétence. Alors que l'essentiel des transferts d'effectifs liés à l'acte II de la décentralisation sont désormais achevés, la croissance des effectifs de la FPT n'a pas encore marqué d'inflexion.

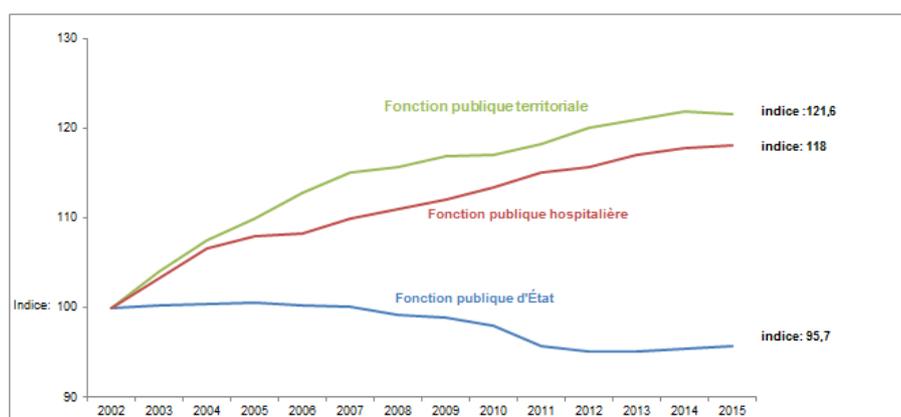


Figure 10 : Évolution des effectifs des trois fonctions publiques depuis 2002
Source : DGCL, *Les collectivités territoriales en chiffres (2017)*

Le secteur communal emploie à lui seul près de 82 % des effectifs totaux de la fonction publique territoriale. Le développement de l'intercommunalité, favorable aux mutualisations et économies d'échelle, ne s'est pas accompagné d'une diminution des effectifs du bloc communal, la hausse des effectifs des groupements de communes n'ayant pas été compensée par une réduction équivalente de ceux des communes. Ces derniers ont même connu un taux de croissance annuel moyen de +1 % sur la période 2003-2015.

Effectifs en milliers au 31 décembre hors décentralisation	Année 2003	Année 2015	Evolution 2003-2015	Part dans le total de la fonction publique territoriale en 2015	Progression des effectifs 2003-2015 (%)	Variation moyenne annuelle 2003-2015 (%)
Secteur communal	1197,4	1 440,7	+243,3	82,1%	+20,3%	+1,55%
Conseils départementaux	185,1	212,4	+27,3	12,1%	+14,7%	+1,15%
Conseils régionaux	13,1	25,9	+12,8	1,5%	+94,5 %	+5,84%
Autres *	78,2	75,2	+3	4,3%	- 3,84 %	- 0,33%
Total fonction publique territoriale	1473,8	1754,2	+283,4	100%	+20,3%	+1,55%

* OPHLM, OPAC, associations de syndicats autorisées, caisses de crédit municipal, EPIC, organismes départementaux.

Tableau 1 : Variation en termes d'effectifs physiques par strate de la fonction publique territoriale, hors transferts (2003-2015)

Source : DGCL, *Les collectivités territoriales en chiffres (2017)*

Le rapport Laurent sur le temps de travail dans la fonction publique (2016)

Le rapport Laurent relatif au temps de travail dans la fonction publique, remis le 26 mai 2016 à la ministre de la Fonction publique, a mis en évidence des pratiques hétérogènes en matière de temps de travail qui ne peuvent être totalement justifiées par les particularités de l'emploi public local.

La mission a formulé **34 recommandations regroupées en quatre axes thématiques** :

- **l'inscription dans les textes d'une obligation annuelle de travail (OAT) de 1607 heures lorsqu'aucune sujétion ne justifie un régime inférieur ;**
- **la modernisation des organisations de travail** pour mieux s'adapter aux besoins des usagers (annualisation, moins de cycles, forfait...);
- **une plus grande équité entre fonctions publiques et entre agents** placés dans des situations comparables (astreintes, ASA, compensation des sujétions) ;
- **un meilleur suivi du temps de travail et une plus grande transparence** (labellisation, bilans sociaux...).

4. Sur le long terme, les dépenses des collectivités locales sont supérieures à leurs recettes

Sur longue période, la hausse des recettes des collectivités territoriales n'a pas permis d'équilibrer le dynamisme de leurs dépenses ; ainsi, leurs soldes ont été la plupart du temps déficitaires depuis le début des années 1980.

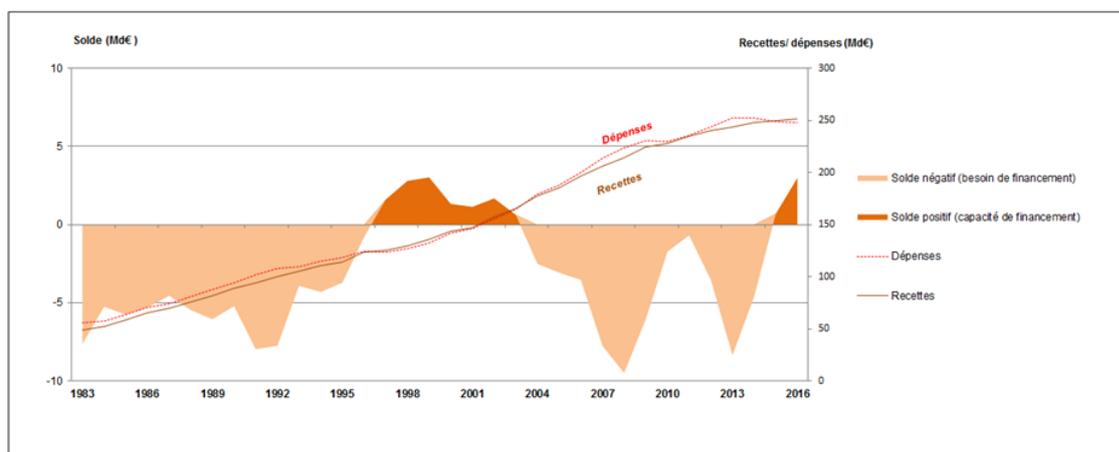


Figure 11 : Évolution des dépenses, des recettes (Md€) et du solde des APUL, de 1983 à 2016

Source : INSEE

Après une période d'amélioration à la fin des années 1990 et au début des années 2000, la situation financière des collectivités territoriales s'est dégradée. À partir de 2003, **les collectivités territoriales ont été confrontées à un « effet de ciseaux » du fait de la forte progression de leurs dépenses, non compensée par une augmentation équivalente de leurs recettes**. Le besoin de financement des APUL a été particulièrement important en 2008 (-9,5 Md€), dans un contexte de crise, puis à nouveau en 2013 (-8,3 Md€), année au cours de laquelle la dépense locale a enregistré une forte progression (+3,4 % en volume, à 252 Md€).

La situation financière des collectivités territoriales s'est néanmoins améliorée à compter de 2014 grâce à la stabilisation des dépenses et à la poursuite de la progression des recettes (cf. section B ci-après).

En dépit de la « règle d'or » leur interdisant d'emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement, les collectivités territoriales ont vu leur encours de dette augmenter fortement depuis le début des années 1980.

La dette du secteur local (toutes APUL) a progressé de +150 Md€ depuis 1983, atteignant près de 200 Md€ en 2016, soit près de 10 % de la dette publique. Elle a ainsi évolué à un rythme annuel moyen plus soutenu que les dépenses d'investissement sur la période (+4,32 % contre + 3,26 %).

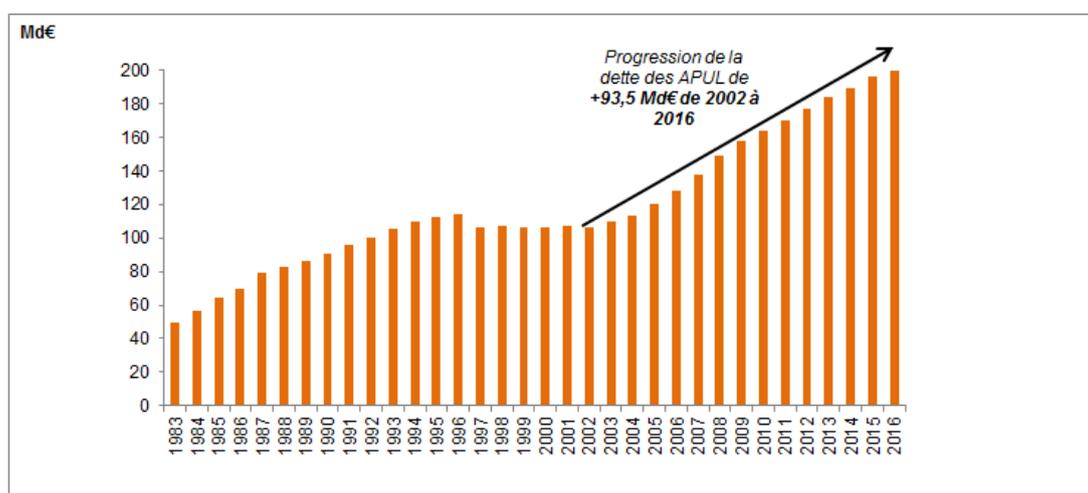


Figure 12 : Évolution de l'encours de dette de l'ensemble des APUL (1983-2016)

Source : INSEE

Au sein des APUL, la dette des collectivités territoriales et de leurs groupements atteint près de 200 Md€ au 31 décembre 2016, soit +93,5 Md€ depuis 2002. Cet encours de dette représente désormais près de 80 % des recettes des collectivités, soit 6 points de plus qu'en 2002⁶.

En outre, la capacité de désendettement des collectivités a fortement reculé depuis 2004 : au regard de la capacité d'autofinancement⁷ de l'ensemble des collectivités et de leurs groupements constatée en 2016, 5,2 années seraient ainsi théoriquement nécessaires pour rembourser la totalité du stock de dette, contre 3,2 années en 2003⁸. Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour les années 2018 à 2022 comporte d'ailleurs un article visant à encadrer l'évolution des capacités de désendettement des collectivités locales en fixant un ratio prudentiel de dette rapportée à la capacité d'autofinancement.

⁶ Données exprimées en comptabilité nationale.

⁷ La capacité d'autofinancement est définie comme la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement.

⁸ Données exprimées en comptabilité générale

B. Les collectivités territoriales ont récemment connu une amélioration de leur situation financière, même si leur dette continue de progresser

1. À partir de 2014, les collectivités territoriales ont été associées à l'effort de redressement des comptes publics

a) La contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques

Compte tenu de leur poids dans le budget de l'État (environ 10 % du total des crédits de paiements ouverts pour l'ensemble des missions du budget général et des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales en LFI 2017) et dans les recettes des collectivités (21 % des recettes totales des collectivités en 2016), les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont été encadrés dès 2008.

Entre 2014 et 2017, les collectivités territoriales ont été associées à l'effort de redressement des comptes publics via une minoration de leur dotation globale de fonctionnement (DGF) de 9,3 Md€ au total. Cette contribution au redressement des finances publiques (CRFP) a été répartie entre catégories de collectivités proportionnellement à la part de leurs recettes dans les recettes totales des collectivités (en LFI 2017, l'effort demandé aux communes et aux intercommunalités a été toutefois réduit de moitié par rapport aux années 2015 et 2016). Au sein de chaque catégorie, la répartition s'est effectuée au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal, de façon péréquée pour les départements et au prorata des recettes totales pour les régions (avec une quote-part pour les régions d'outre-mer).

La DGF ne représentant qu'environ 19 % des recettes de fonctionnement des collectivités entre 2014 et 2016 (16 % de leurs recettes totales)⁹, la CRFP est demeurée soutenable ; la hausse constante des dispositifs de péréquation verticale et horizontale a par ailleurs permis d'en atténuer l'impact pour les collectivités les plus fragiles.

Par ailleurs, **les collectivités territoriales ont bénéficié de la progression constante de leurs recettes fiscales**, notamment du fait de la revalorisation annuelle des bases locatives et du dynamisme de leur panier de ressources (avec notamment une forte progression des recettes des droits de mutation à titre onéreux et de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises).

en Md€	Bloc communal	Départements	Régions	Total
2015	2,071	1,148	0,451	3,67
2016	2,071	1,148	0,451	3,67
2017	1,035	1,148	0,451	2,634

Tableau 2 : Répartition de la baisse de la DGF entre catégories de collectivités sur le triennal 2015-2017 (en LFI)

Les différentes règles d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités de 1996 à 2017

De 1996 à 2010, un encadrement de la progression des concours financiers :

Le principe d'une contractualisation, qui existe depuis plus de 15 ans, était traditionnellement destiné à piloter la hausse des transferts financiers de l'État. C'est tout d'abord par l'intermédiaire d'un « pacte de stabilité financière », introduit en 1996, que l'État a mis en place une contractualisation pluriannuelle des relations financières avec les collectivités territoriales. L'objectif de ce premier contrat était de garantir aux collectivités une meilleure visibilité sur l'évolution de leurs dotations grâce à une indexation triennale de celles-ci sur l'inflation. Le contrat de croissance et de solidarité, qui l'a remplacé de 1999 à 2007, a ensuite indexé les dotations sur l'inflation majorée d'une fraction croissante (20 % en 1999, 25 % en 2000, 33 % à partir de 2001) de la hausse du PIB de l'année en cours.

Les concours financiers ont pour la première fois fait l'objet de mesures de maîtrise dans la LFI 2008. Cette dernière a mis en place un nouveau « contrat de stabilité » réduisant à l'inflation la progression de l'ensemble des concours de l'État. Ce contrat prévoyait ainsi que l'évolution des dotations dont les taux de croissance étaient supérieurs à l'inflation était compensée par la baisse de certaines dotations, dites « variables d'ajustement ». Conformément aux conclusions du premier rapport du Conseil d'orientation des finances publiques, la LFI 2009 a étendu le nombre de ces variables de manière à

⁹ Source : OFGPL, Les finances des collectivités territoriales en 2017 – État des lieux

répartir plus équitablement la charge entre elles. La LFI 2009 a aussi désindexé les dotations d'investissement et les a stabilisées en valeur à compter de 2009.

Entre 2011 et 2013, une stabilisation en valeur et à périmètre constant de l'enveloppe dite « normée » :

En 2011, il est apparu nécessaire d'aller plus loin dans la contribution des collectivités territoriales à l'objectif de maîtrise de la dépense publique. La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2011 à 2014 a ainsi prévu la stabilisation en valeur et à périmètre constant des concours de l'État, hors FCTVA et dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle. Les LFI 2011 à 2013 ont assuré la mise en œuvre de ce nouvel objectif.

Entre 2014 et 2017, une baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales :

Prévu pour la première fois dans la LPFP pour les années 2012 à 2017 (initialement 750 M€ de baisse programmée de la DGF), le principe d'une CRFP des collectivités a été consacré par le pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités le 16 juillet 2013. La LFI 2014 a ainsi prévu une baisse de DGF de 1,5 Md€, répartie entre les catégories de collectivités en fonction de leurs recettes réelles de fonctionnement. Ce pacte a également prévu d'importantes mesures de compensation, en particulier pour les départements et les régions.

Conformément au programme de stabilité 2014-2017 adopté le 29 avril 2014, la LPFP pour les années 2014 à 2019 a programmé une réduction des concours financiers aux collectivités territoriales de 11 Md€ à l'horizon 2017, soit 3,67 Md€ par an. Ce montant correspondait à la part des APUL dans la dépense publique en 2013 (soit 20,9 %) rapportée aux 50 Md€ d'économies devant être réalisées sur l'ensemble des administrations publiques. Lors du 99^{ème} Congrès des maires de France le 2 juin 2016, le Président de la République s'est engagé à infléchir cette trajectoire par une réduction de moitié de l'effort demandé aux communes et aux intercommunalités en 2017 (soit une CRFP s'élevant à 2,634 Md€ pour l'ensemble des collectivités en PLF 2017). Sur le triennal 2015-2017, la baisse de DGF s'élève à -9,2 Md€ (en exécution).

b) L'ODEDEL, un outil pour associer les collectivités territoriales au redressement des finances publiques

L'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), institué par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014 à 2019, est défini comme un « *pourcentage d'évolution annuelle [...] à périmètre constant* » de la dépense locale. Cet objectif est exprimé en comptabilité générale afin de le rendre plus lisible par les collectivités territoriales¹⁰.

L'ODEDEL vise à associer les collectivités territoriales au redressement des comptes publics en leur donnant un référentiel d'évolution de leurs dépenses compatible avec la trajectoire globale des finances publiques. Cet objectif est indicatif pour respecter le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Il se décline en deux objectifs : un objectif d'évolution de la dépense générale des collectivités locales (fonctionnement et investissement) et un objectif d'évolution des seules dépenses de fonctionnement.

En 2016, l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) a été respecté pour la troisième année consécutive.

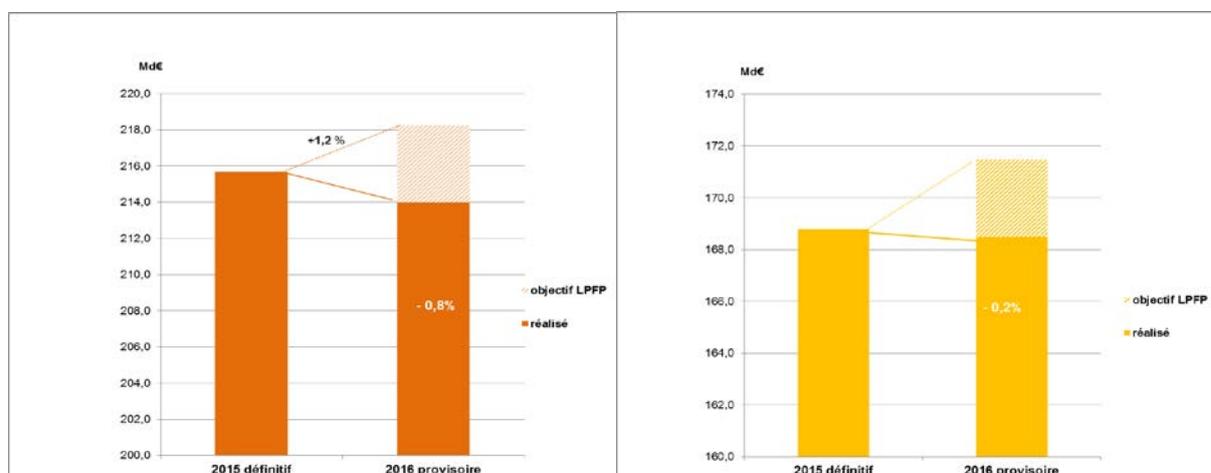


Figure 13 : ODEDEL et ODEDEL fonctionnement (définitif 2015 et provisoire 2016)

Source : DGFIP

¹⁰ L'ODEDEL concerne l'ensemble des collectivités territoriales, organismes divers d'administration locale et budgets annexes exclus.

2. La situation financière des collectivités territoriales s'améliore depuis 2014

Malgré la mise en œuvre d'une contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques entre 2014 et 2017, les ressources des collectivités territoriales sont demeurées globalement stables, comme l'illustre le graphique ci-après :

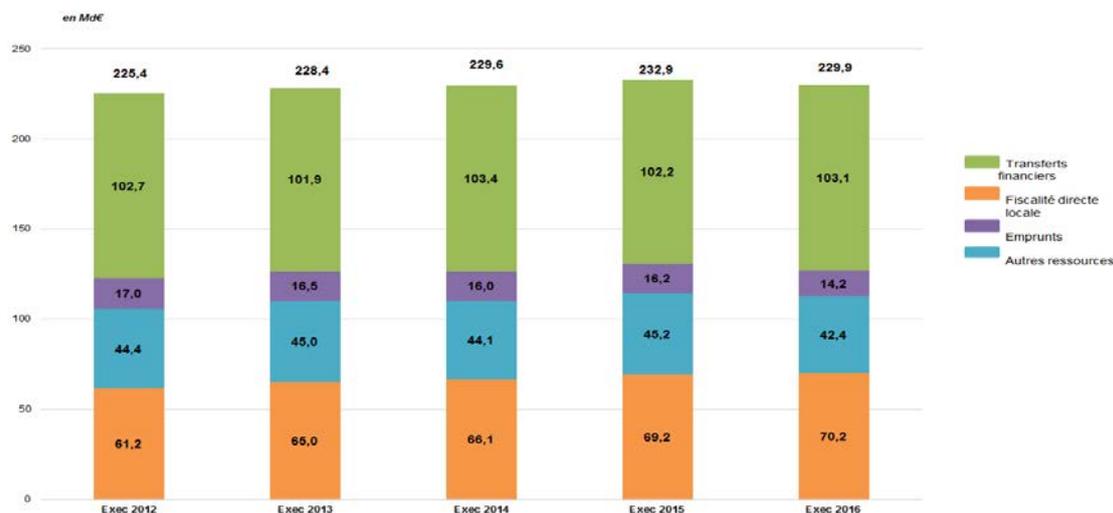


Figure 14 : Évolution des différentes ressources des collectivités territoriales sur la période 2012-2016 (données d'exécution)

Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales 2017 – État des lieux*. Calculs direction du budget¹¹.

Cette stabilité s'explique en particulier par la forte hausse des impôts locaux (82 Md€ en 2016 contre 72 Md€ en 2012, y compris dégrèvements de l'État, soit +14 %) ; en 2016, ils représentent 36 % des recettes totales des collectivités locales, contre 32 % en 2012. Malgré la baisse des concours financiers de l'État dans le cadre de la CRFP, les transferts financiers de l'État n'ont pour leur part diminué que de -0,7 % ; ils représentent 44 % des ressources des collectivités en 2016, contre 45 % en 2012.

La stabilisation des ressources s'est accompagnée d'une stabilisation des dépenses à partir de 2014.

En Md€	2012	2013	2013/2012	2014	2014/2013	2015	2015/2014	2016	2016/2015
Dépenses de fonctionnement	158,0	162,7	3,0%	166,7	2,5%	168,8	1,2%	168,5	-0,2%
dont secteur communal	84,6	87,4	3,3%	89,6	2,5%	91,3	1,9%	91,1	-0,2%
dont départements	56,2	57,7	2,7%	59,3	2,8%	59,2	-0,2%	58,3	-1,5%
dont régions	17,2	17,6	2,4%	17,8	1,5%	18,3	2,8%	19,1	4,3%
Dépenses d'investissement	52,9	55,5	4,8%	51,2	-7,7%	46,9	-8,3%	45,5	-3,0%
dont secteur communal	33,0	35,3	7,1%	31,1	-12,0%	27,5	-11,4%	27,3	-0,7%
dont départements	11,5	11,2	-2,5%	10,8	-3,4%	9,8	-9,7%	9,1	-6,7%
dont régions	8,5	9,0	5,4%	9,3	3,7%	9,6	3,6%	9,0	-6,0%
Total	210,9	218,1	3,4%	217,9	-0,1%	215,7	-1,0%	214,0	-0,8%
dont secteur communal	117,6	122,7	4,4%	120,7	-1,7%	118,8	-1,5%	118,4	-0,3%
dont départements	67,7	68,9	1,8%	70,1	1,8%	68,9	-1,7%	67,4	-2,2%
dont régions	25,7	26,5	3,4%	27,1	2,2%	27,9	3,1%	28,1	0,7%

Tableau 3 : Évolution des dépenses des collectivités territoriales entre 2012 et 2016

Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2017 – État des lieux*¹²

Cette amélioration tient surtout au recul de l'investissement local : -7,7 % en 2014, -8,4 % en 2015 et -3 % en 2016. On note également un infléchissement en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement à partir de 2015 : alors que ces dépenses avaient augmenté de +3 % en 2013 et +2,5 % en 2014, cette augmentation a été limitée à +1,2 % en 2015. Les dépenses de personnel, en particulier, n'ont augmenté en 2015 que de +1,9 % contre +4,1 % en 2014. Ce phénomène s'est amplifié en 2016 avec une hausse des dépenses de personnel inférieure à +1 % (+0,9 %)¹³.

La stabilisation conjuguée des recettes et des dépenses des collectivités territoriales a permis le redressement de leur situation financière à partir de 2014. En 2014, le déficit des APUL s'est ainsi résorbé de presque moitié par rapport à 2013, à -4,6 Md€. Le solde est revenu au quasi-équilibre en 2015, année de transition (-0,1 Md€).

¹¹ Les montants de fiscalité directe locale sont calculés hors dégrèvements de fiscalité directe locale par l'État, par ailleurs inclus dans les transferts financiers.

¹² Les dépenses totales sont présentées hors remboursements.

¹³ Source : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2017 – État des lieux*. Données exprimées en comptabilité générale.

3. En 2016, dernière année d'exécution connue, la situation financière des APUL a poursuivi son amélioration même si l'endettement continue de progresser

En comptabilité nationale, le solde des APUL (hors SGP) est excédentaire de +3,4 Md€ Cette amélioration globale s'explique par un effet de ciseau favorable :

- hausse globale des recettes (+0,4 %) puisque la baisse des dotations de l'État dans le cadre de la CRFP a été surcompensée par le dynamisme des recettes issues de la fiscalité directe locale ;
- baisse des dépenses (-0,8 %), portée notamment par la maîtrise des dépenses de fonctionnement (+0,2 %) et une nouvelle baisse de l'investissement (-3,3 %). Parmi les dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel n'augmentent que de +0,8 %, alors qu'elles avaient progressé de +1,7 % en 2015, de +3,7 % en 2014 et de +3,1 % en moyenne par an sur la période 2008-2013. Ce net ralentissement, essentiellement dû à la stabilisation probable des effectifs de la FPT, est d'autant plus notable qu'il intègre les effets de la revalorisation du point d'indice (+0,6 % en juillet 2016).

Une analyse détaillée en comptabilité générale montre que ces évolutions globalement favorables se retrouvent pour chaque catégorie de collectivité territoriale¹⁴.

La situation financière du bloc communal s'est légèrement améliorée en 2016, notamment grâce à une légère baisse des charges de fonctionnement (-0,2 % en 2016 contre +0,6 % en 2015 et +2,5 % en 2014). Cette baisse s'explique notamment par un infléchissement de la dynamique des dépenses de personnel, qui ont progressé de +1,2 % en 2016. L'investissement a été quasiment stable en 2016 (-0,6 %). L'encours de la dette du bloc communal s'est accru d'environ +1 Md€ en 2016, pour s'élever à près de 89 Md€, soit une augmentation de +1,2 % par rapport à 2015.

Les départements ont une progression contenue de leurs dépenses de fonctionnement en 2016 (+0,1 %), soit un rythme inférieur à celui des années antérieures (+1,5 % en 2015 et +2,8 % en 2014). La hausse des recettes de fonctionnement (+2,1 %), et particulièrement le dynamisme accru des produits fiscaux (notamment des DMTO), ont plus que compensé la baisse des dotations. L'épargne brute a connu une très forte augmentation (+ 20,6 %). L'endettement des départements est resté quasiment stable (-0,1 % Md€, contre +2,7 % en 2015 et +4,1 % en 2014). Les dépenses d'investissement des départements sont toujours en baisse (-5,7 % en 2016), mais cette baisse est moins forte que celle enregistrée en 2015 (-8 %)

Parallèlement à une baisse globale de leurs dépenses, les régions ont vu en 2016 leur endettement progresser fortement (+6,5 %). Les recettes de fonctionnement sont restées quasiment stables (-0,2 %), tandis que les dépenses de fonctionnement ont diminué (-0,9 %). L'épargne brute a crû fortement en 2016 (+2,4 %). Les régions ont vu leurs dépenses d'investissement diminuer de façon conséquente (-6,1 %), ce qui a engendré une forte baisse des recettes d'emprunt (-18 %). L'encours de dette est néanmoins en forte hausse (+6,9 %) ; il représente plus de 109 % des recettes de fonctionnement au 31 décembre 2016.

¹⁴ Les données qui suivent sont issues de : OFGPL, *Les finances des collectivités locales en 2017 – État des lieux*. Données exprimées en comptabilité générale.

L'évolution de l'investissement local en 2015 et 2016 est largement liée au cycle électoral communal

Les fluctuations observées dans les dépenses d'investissement sont en partie liées au cycle électoral communal qui, depuis les années 1980, se répercute à la baisse sur l'investissement en année électorale, voire post-électorale et, à la hausse, en année pré-électorale. L'intensité de ce phénomène récurrent varie d'une élection à l'autre et ne s'applique pas de la même manière à l'ensemble des catégories de collectivités. Le bloc communal représentant 75 % de l'investissement local, les fluctuations de l'investissement des communes et de leurs groupements s'observent sur l'ensemble des collectivités.

La diminution de 2014 est plus importante que la moyenne des diminutions observées en année électorale mais toutefois inférieure à celle observée en 1983 (-14,5 points). Ce phénomène récurrent dont l'intensité varie d'une élection à l'autre peut être observé sur ce graphique :

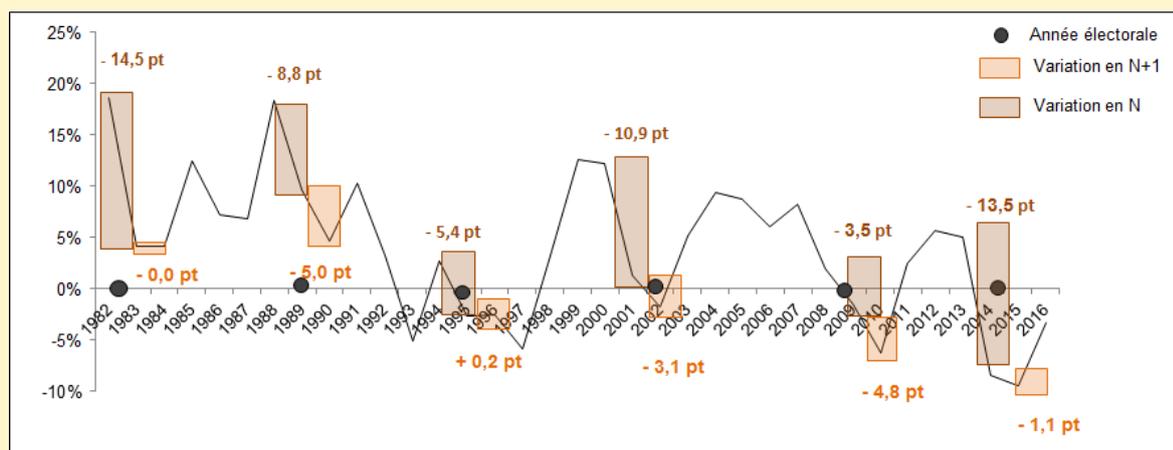


Figure 15 : Évolution de l'investissement local en années électorales et post-électorales (1983-2016)

Source : Formation brute de capital fixe des APUL, données INSEE mai 2017, calculs direction du budget

La baisse de l'investissement local a ralenti en 2016 (-3,3 % contre -9,8 % entre 2014 et -8,5 % en 2015). Les disparités selon le niveau de collectivité considéré sont marquées : ainsi les dépenses d'investissement du secteur communal, très influencées par le cycle électoral, ont diminué de -12 % depuis 2014 contre -2,6 % pour les régions.

Une reprise de l'investissement local est prévisible, en lien notamment avec le cycle électoral. En effet, comme cela est précisé dans le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, l'investissement local devrait connaître une hausse marquée jusqu'en 2019 puis une baisse à partir de 2020, année d'élection municipale. L'investissement local devrait aussi être stimulé par la reconduction à un niveau historiquement élevé des dotations de soutien à l'investissement local dans le PLF 2018.

C. Un effort d'économie de 13 Md€ est attendu des collectivités territoriales d'ici 2022 dans le cadre d'un pacte financier conclu avec l'État

1. Les collectivités territoriales devront réaliser un effort d'économies de 13 Md€ sur leurs dépenses de fonctionnement d'ici à 2022

Le Gouvernement a fixé comme objectif, d'ici la fin du quinquennat, une réduction du déficit public de plus de 2 points de PIB ainsi qu'une réduction du ratio de dépense publique rapportée au PIB de 3 points. Afin de permettre la réalisation de cet objectif, l'ensemble des administrations publiques doivent entreprendre un effort de réduction de leurs dépenses. **Sur l'ensemble du quinquennat, les APUL (hors Société du Grand Paris) devront ainsi réaliser 13 Md€ d'économies d'ici 2022.** En rupture avec la baisse unilatérale et *ex ante* des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales mise en œuvre entre 2014 et 2017, l'effort d'économies demandé aux APUL repose sur un objectif de réduction de la dépense locale dont les modalités seront précisées dans le cadre de contrats conclus avec l'État.

Cet effort d'économies porte sur les **seules dépenses de fonctionnement**. Par ailleurs, il doit être apprécié au regard d'une **trajectoire tendancielle** de la dépense locale et non au regard du niveau de dépense constaté en début de période.

Le Gouvernement propose une nouvelle approche à travers le lancement d'une Conférence nationale des territoires et la conclusion d'un « pacte financier » avec les collectivités territoriales.

Le 17 juillet 2017, le Président de la République a inauguré la Conférence nationale des territoires (CNT), nouvelle instance de dialogue entre l'État et les collectivités locales. Elle doit se réunir tous les six mois, sous la présidence du Premier ministre.

La CNT repose sur une conception rénovée de la relation entre l'État et les territoires, basée sur la confiance et la responsabilité. Elle prévoit notamment la négociation, entre l'État et les territoires, d'un contrat de mandature s'articulant autour de cinq chantiers : (1) les structures territoriales, (2) les compétences des collectivités territoriales, (3) la conclusion d'un pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales, (4) la lutte contre les fractures territoriales et le développement de l'alliance des territoires et, enfin, (5) la transformation numérique et écologique des territoires et action en faveur de l'innovation.

Le pacte financier devra notamment préciser les modalités de participation des collectivités territoriales à la maîtrise de la dépense publique ainsi que les mécanismes de correction en cas d'écart par rapport à ces objectifs, les garanties apportées aux collectivités territoriales en termes de visibilité et de structure de leurs ressources ainsi que les souplesses apportées par l'État à la gestion des collectivités territoriales, notamment par la simplification et la modération des normes ou par la modernisation de la fonction publique territoriale.

2. Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 propose des mesures d'encadrement des finances publiques locales

Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) contient plusieurs dispositions relatives aux finances publiques locales.

a) Un montant annuel maximum des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales est fixé pour le quinquennat (article 13 du PLPFP)

Ces montants s'établissent comme suit (en Md€ courants) :

2018	2019	2020	2021	2022
48,11	48,09	48,43	48,49	48,49

b) L'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est reconduit et renforcé par la fixation d'un objectif d'évolution du besoin de financement annuel (article 10 du PLPFP)

L'article 10 du PLPFP fixe un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements pour les années 2018 à 2022. Cet objectif s'élève à 1,2 % par an. Ce montant a été fixé de manière à ce que les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements progressent de 13 Md€ de moins par rapport à leur augmentation tendancielle à horizon 2022.

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses de fonctionnement	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %	1,2 %

En cas d'écart dans la réalisation de l'objectif d'évolution de la dépense locale, un mécanisme de correction sera appliqué sur les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ou sur les ressources fiscales affectées aux collectivités locales. Les modalités de mise en œuvre de ce mécanisme seront déterminées dans le cadre d'un dialogue entre l'État et les collectivités territoriales au sein de la CNT puis seront fixées par la loi. La trajectoire de dépenses qui correspondra à l'effort demandé aux collectivités s'appuiera notamment sur l'objectif d'évolution de la dépense locale déterminé dans cet article.

Cet objectif est décomposé pour les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et pour chacune des trois catégories de collectivités suivantes : régions, départements et communes. Pour 2018, la décomposition est la suivante :

ODEDEL décliné par catégorie de collectivités	PLF 2018
Collectivités territoriales et leurs GFP	
Dépenses de fonctionnement	1,2%
Bloc communal	
Dépenses de fonctionnement	1,1%
Communes	
Dépenses de fonctionnement	1,1%
EPCI à fiscalité propre	
Dépenses de fonctionnement	1,1%
Départements	
Dépenses de fonctionnement	1,4%
Régions	
Dépenses de fonctionnement	1,2%

Tableau 4 : Déclinaison de l'ODEDEL décliné par catégorie de collectivités dans le PLF pour 2018

Source : direction du budget

Autre innovation, cet objectif d'évolution de la dépense est assorti d'un objectif d'évolution du besoin de financement des collectivités, qui est défini comme la différence entre les emprunts et le remboursement de la dette. Cet objectif devrait permettre de suivre la traduction de l'atteinte des économies sur le solde public. L'amélioration continue du besoin de financement des collectivités, à un rythme de 2,6 Md€ par an se traduira ainsi par une contribution positive de 13 Md€ au solde des administrations publiques pour l'année 2022.

La trajectoire d'évolution du besoin de financement des collectivités est proposée comme suit :

Collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre - Md€	2018	2019	2020	2021	2022
Réduction annuelle du besoin de financement	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6
Réduction cumulée du besoin de financement	- 2,6	- 5,2	- 7,8	- 10,4	- 13

Par ailleurs, la LPFP prévoit que des contrats seront conclus entre le représentant de l'État et les régions, les départements ainsi que les communes de plus de 50 000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 150 000 habitants pour s'assurer que les perspectives concernant les dépenses de fonctionnement et l'évolution du besoin de financement de la collectivité ou du groupement sont compatibles avec les objectifs définis dans le contrat.

c) Le PLPFP prévoit également une nouvelle règle prudentielle avec la fixation d'un ratio maximum de dette rapportée à l'autofinancement (article 24)

L'amélioration de la situation financière des collectivités territoriales constatée dans la période la plus récente n'a pas permis de réduire leur niveau d'endettement ; ce dernier s'est même accru en période de fort repli de l'investissement.

Le Gouvernement souhaite ainsi renforcer la responsabilité financière des collectivités locales. Cette préoccupation est partagée par la Cour des comptes qui relève dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2014) que « les dépenses des collectivités locales devront donc être mieux encadrées pour qu'elles réalisent les économies, possibles et nécessaires, qui sont prévues dans le programme de stabilité », ajoutant que l'actuelle « règle d'or spécifique aux collectivités locales est très utile, mais [qu'] elle est insuffisante ».

Dans ce contexte, l'article 24 du PLFP propose d'introduire dans le code général des collectivités territoriales (article L. 1612-14-1) un ratio d'endettement défini comme le rapport entre l'encours de dette et la capacité d'autofinancement et exprimé en nombre d'années. La situation des collectivités sera appréciée au regard de plafonds nationaux de ratio d'endettement de référence fixés par décret, et qui varieront entre 8 et 13 années selon la taille et la catégorie des collectivités territoriales. En cas d'écart constaté par rapport au plafond national de référence, des mesures correctrices devront être proposées par l'ordonnateur. Une procédure faisant intervenir les chambres régionales et territoriales des comptes pourra ensuite être déclenchée.

Il s'agit d'une nouvelle règle prudentielle qui doit permettre de mesurer la soutenabilité financière du recours à l'emprunt par les collectivités territoriales. Ce ratio permet également de mesurer l'autofinancement dégagé par les collectivités territoriales sur leur section de fonctionnement et de s'assurer de l'effort de maîtrise par les collectivités de leurs dépenses de fonctionnement, en cohérence avec les objectifs d'économie poursuivis par la loi de programmation des finances publiques.