

Territoires et Finances



**Étude sur les finances
des communes et intercommunalités
2013-2014**

2013 : statu quo sur les équilibres financiers avant de nouveaux défis à relever

L'année 2013 conclut un mandat riche en bouleversements budgétaires : réforme fiscale, gel des dotations, nouvelle péréquation, crise financière et situation économique dégradée. Les finances du bloc communal en 2013 témoignent de la façon dont les élus ont vécu ce contexte : des investissements en hausse modérée et une épargne brute qui s'essouffle.

Dynamique sur les premières années du mandat, l'épargne du secteur communal (excédent des ressources sur les dépenses de fonctionnement) stagne depuis deux ans. Les recettes courantes cumulent notamment l'effet de deux phénomènes : la stabilité des concours financiers de l'État et la volonté des élus de limiter l'utilisation du levier fiscal en cette fin de mandat.

L'investissement porté par le bloc communal s'en est trouvé affecté. Sur le mandat actuel (2008-2013), les dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements ont peu progressé (+ 0,8 % en moyenne par an), après une évolution annuelle moyenne de 6,5 % sur le mandat précédent (2001-2007).

Les niveaux investis demeurent cependant importants en 2013 (31 milliards d'euros de dépenses d'équipement direct) confortant le rôle de premier ordre joué par le bloc communal en matière d'aménagement des territoires.

Le financement de ces investissements est toujours largement assuré par les ressources propres des communes et intercommunalités. Le recours à l'endettement se réduit en 2013, notamment en raison de la mobilisation d'emprunts par anticipation constatée en 2011 et 2012 suite aux incertitudes, aujourd'hui levées, qui pesaient sur l'accès au crédit. Ainsi, l'encours de dette du bloc communal progresse peu en 2013 (+ 1,8 %). Il atteint près de 83 milliards d'euros en fin d'année, soit 4 % de la dette publique totale (5 % y compris les budgets annexes).

Le mandat s'achève donc sur des équilibres financiers globalement sains pour le secteur communal. Cependant, le prochain s'ouvrira sur une interrogation majeure : de quelle capacité dispose le bloc communal pour maintenir un niveau de services publics et d'infrastructures de qualité sur nos territoires ?

La baisse historique des dotations et les difficultés anticipées pour mobiliser le levier fiscal, l'impact des dépenses contraintes par la réglementation comme par les besoins des populations, sont autant de défis que les communes et leurs intercommunalités auront à relever dans les années à venir. Même si les réponses apportées diffèrent probablement d'une collectivité à l'autre, en lien avec les disparités de situations existantes, elles constitueront le socle des développements à venir de nos territoires.

Sommaire

Les finances des communes en 2013.....	Page 3
Les finances des groupements à fiscalité propre en 2013.....	Page 6
Les subventions d'investissement des départements et régions vers le bloc communal.....	Page 8
Finances communales et intercommunales : perspectives pour le mandat à venir.....	Page 9

Les finances des communes en 2013

En 2013, les communes enregistrent pour la seconde année consécutive une baisse de leur épargne brute, conséquence de dépenses courantes plus dynamiques que les ressources. Malgré cette contraction des marges de manœuvre financière, l'investissement reste orienté à la hausse, quoique de façon modérée pour une année préélectorale. Ces investissements sont financés par des ressources propres toujours largement prédominantes et un recours à l'endettement plus limité que les années précédentes.

SECTION DE FONCTIONNEMENT					FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT				
	12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013(e) Mds€		12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013(e) Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 1,5	78,2	+ 1,4	79,3	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+ 3,3	25,1	+ 2,9	25,9
Recettes fiscales*	+ 2,1	46,7	+ 1,8	47,5	<i>financées par (3)+(4)+(5)-(6) :</i>				
Dotations de l'État	- 0,2	18,8	- 0,1	18,8	Épargne brute (3)	- 1,9	12,9	- 1,1	12,8
Autres recettes	+ 2,0	12,7	+ 2,3	13,0	Dotations et autres recettes d'investissement (4)	+ 1,1	11,6	+ 1,3	11,7
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 2,2	65,3	+ 1,9	66,5	Flux net de dette (emprunts - remboursements) (5)	-	+ 1,4	-	+ 0,9
Dépenses de personnel	+ 2,6	34,1	+ 2,3	34,9	<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	+ 11,7	7,2	- 5,5	6,8
Intérêts de la dette	+ 2,6	2,3	+ 0,9	2,3	<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	- 1,2	5,8	+ 2,4	5,9
Autres dépenses	+ 1,7	29,0	+ 1,6	29,4	Variation du fonds de roulement (6)	-	+ 0,8	-	- 0,5
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 1,9	12,9	- 1,1	12,8	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+ 2,4	60,5	+ 1,5	61,4

*Y compris les reversements fiscaux en provenance des groupements à FPU.

Budgets principaux

e : estimations

Un niveau d'investissement inégalé malgré une nouvelle baisse de l'épargne brute

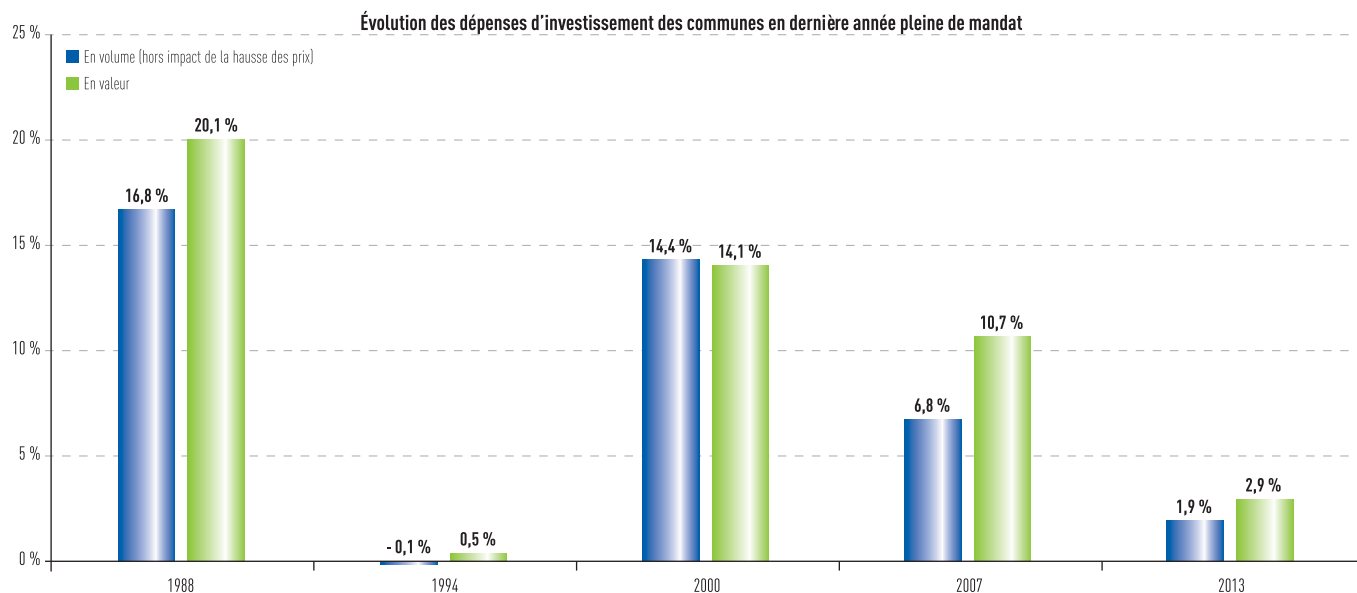
Fortes d'un niveau d'investissement hors remboursement de la dette de 25,9 milliards d'euros en 2013 - le plus élevé jamais enregistré - les communes confirment leur rôle de premier investisseur public. Ce constat s'explique par l'étendue de leurs domaines d'intervention : voirie et aménagement urbain, école, sport, culture... autant de compétences au service de l'ensemble des populations.

Ces investissements sont essentiellement constitués de dépenses d'équipement (90 %) et plus marginalement de subventions versées aux autres collectivités locales (principalement les groupements) ou à des personnes de droit privé.

En 2013, les investissements communaux progressent de 2,9 %, une croissance relativement faible au regard des évolutions

observées lors des dernières années pleines de mandat. Cette évolution modérée résulte de marges de manœuvre financière réduites et du relais croissant assuré par les intercommunalités sur certains projets structurants.

L'épargne brute des communes (solde de la section de fonctionnement), avec un niveau de 12,8 milliards d'euros, finance l'équivalent de près de la moitié des investissements. Cette part est en repli sur les dernières années, compte tenu d'une baisse du niveau d'épargne depuis deux ans. L'épargne brute diminue en effet de 1,1 % en 2013, après - 1,9 % en 2012, conséquence d'un effet de ciseaux entre les dépenses et les recettes courantes constaté à partir de 2012.



Une croissance ralentie des recettes courantes

Les recettes de fonctionnement connaissent une progression faible en 2013, + 1,4 %, après une année 2012 déjà peu dynamique (+ 1,5 %), sous l'effet d'une croissance limitée des recettes fiscales et de dotations stables.

Les recettes fiscales, principal poste de ressources (60 % des recettes courantes, 47,5 milliards d'euros), enregistrent une progression de 1,8 %. La dynamique des bases (+ 3,0 % pour la taxe d'habitation et + 3,1 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties) est en effet contrebalancée par une évolution minimale de la pression fiscale à laquelle s'ajoutent des transferts de fiscalité

en direction des groupements à fiscalité professionnelle unique. Parallèlement, les droits de mutation à titre onéreux accusent un repli de plus de 9 %, identique à celui de 2012.

Les dotations de fonctionnement subissent le gel des concours financiers de l'État mis en œuvre en 2011. Leur montant stagne à 18,8 milliards d'euros. Individuellement les évolutions de dotations sont cependant très disparates. Ainsi, certaines communes parmi les plus défavorisées, bénéficiant de dotations de péréquation, voient cette ressource progresser alors que d'autres observent une baisse sensible.

Des dépenses courantes plus dynamiques que les ressources

Les dépenses de fonctionnement des communes, 66,5 milliards d'euros, progressent de 1,9 % en 2013 soit un rythme légèrement plus faible qu'en 2012 (+ 2,2 %).

Ces dépenses sont essentiellement tirées à la hausse par **les frais de personnel**, principal poste de dépenses (34,9 milliards d'euros). Avec une évolution de + 2,3 %, ils contribuent pour près des deux tiers à la croissance des dépenses de fonctionnement. Plus qu'à une hausse des effectifs, cette évolution est due à différentes mesures décidées au niveau national. La hausse du taux de la contribution employeur due à la CNRACL

ou encore les revalorisations des plus bas salaires de juillet 2012 et janvier 2013 ont ainsi entraîné un coût supplémentaire d'environ 350 millions d'euros.

À l'inverse, l'évolution du poste **achats et charges externes** (16,9 milliards d'euros), fortement corrélée à la hausse des effectifs et à l'évolution des prix, est en net ralentissement en 2013 (+ 1,4 %, après + 2,8 %).

Les intérêts de la dette (2,3 milliards d'euros) progressent très faiblement (+ 0,9 %), le niveau bas des taux se conjuguant à une hausse modérée de l'encours de dette ces dernières années.

Un recours à l'emprunt limité

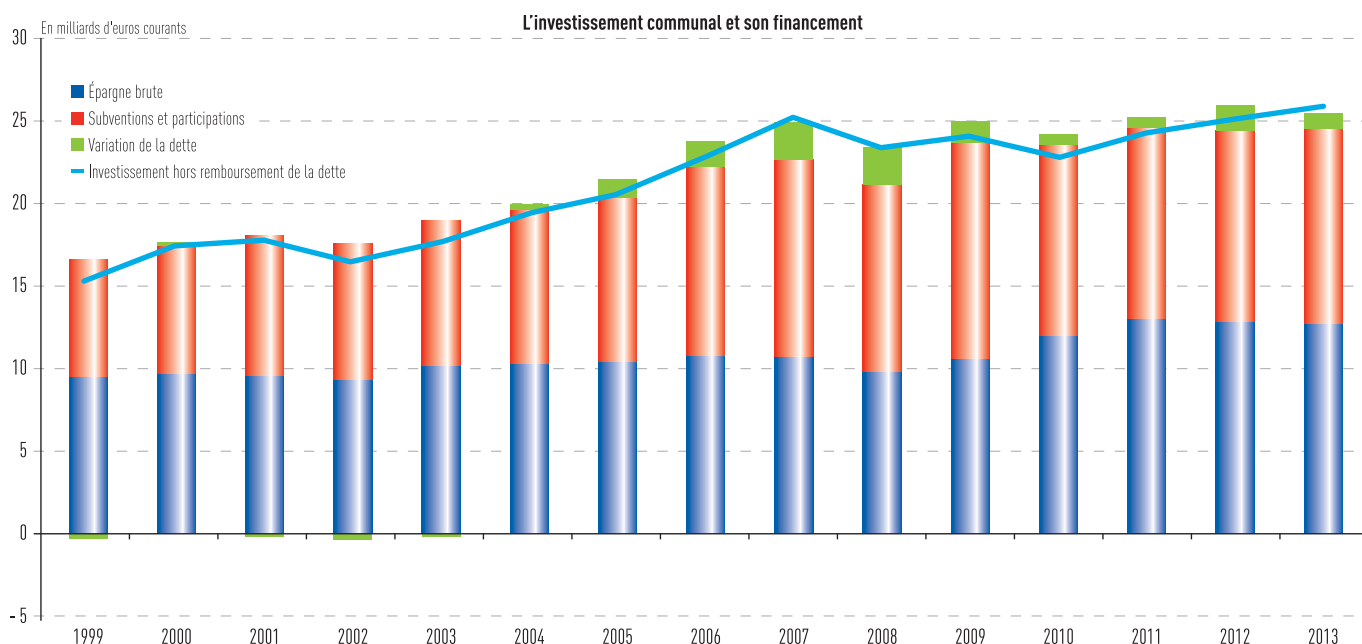
Pour financer leurs investissements, outre l'épargne brute, les communes disposent de recettes d'investissement hors emprunt peu dynamiques ces dernières années (+ 1,3 % en 2013). Elles comprennent notamment **les dotations et subventions** en provenance de l'État (dont le FCTVA), d'autres collectivités (cf. encadré page 8), de fonds européens ou d'établissements publics.

Alors même que l'épargne diminue, que les subventions stagnent et que les dépenses d'investissement augmentent, les communes s'endettent moins en 2013 qu'en 2012, dans un contexte apaisé

en matière d'accès au financement bancaire. Les emprunts sont en baisse de 5,5 % et s'élèvent à 6,8 milliards d'euros.

Cette limitation du recours à l'emprunt est rendue possible en 2013 par un prélèvement sur le fonds de roulement (trésorerie). Ce dernier a augmenté en 2011 et 2012 grâce à une mobilisation anticipée d'emprunts nouveaux.

Au final, **l'encours de dette** des communes atteindrait à la fin de l'année 61,4 milliards d'euros, en hausse de 1,5 %, après + 2,4 % en 2012.



La fiscalité du bloc communal en 2013 : hausse des bases et pause de la pression fiscale

L'analyse de la fiscalité sur l'ensemble du bloc communal permet d'appréhender les évolutions sans qu'elles soient perturbées par les transferts de fiscalité entre communes et groupements.

En 2013, **le produit total** perçu par les communes et les groupements à fiscalité propre (60,5 milliards d'euros) reste orienté à la hausse (+ 3,1 %) mais résulte de plusieurs facteurs opposés.

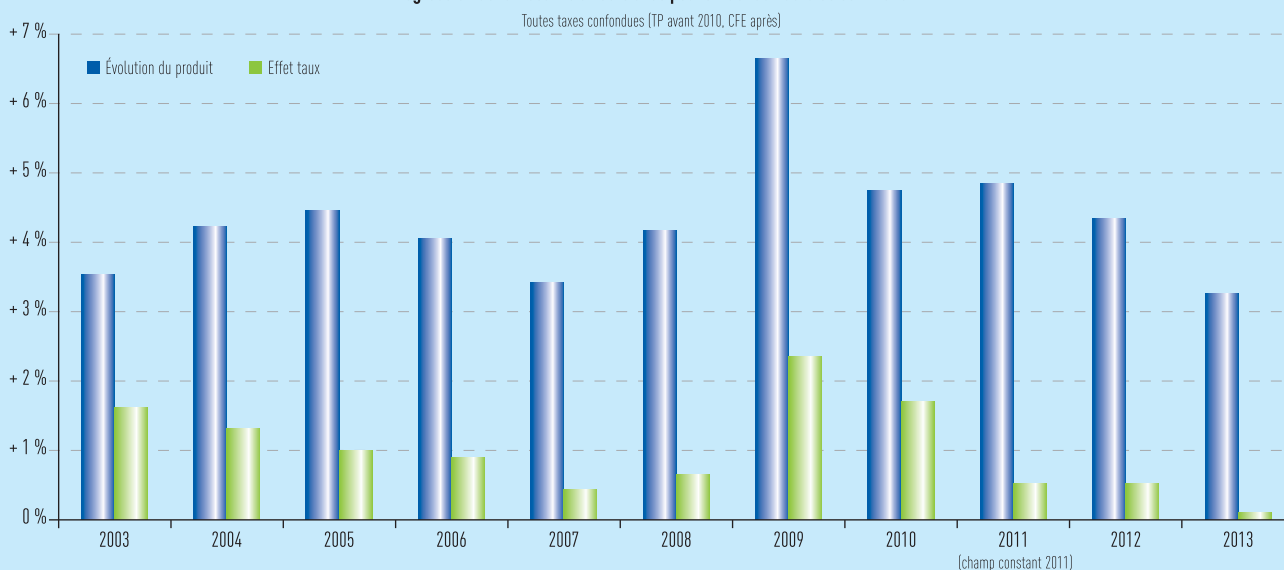
La progression de **l'assiette fiscale des impôts économiques** est particulièrement dynamique (+ 7,5 % pour la CVAE, + 3,7 % pour la CFE ou encore + 5,4 % pour les IFR) et les bases des autres impôts directs (TH et TFB)

augmentent de 3 % environ, soit un rythme un peu plus faible que celui observé en 2012.

Les taux d'imposition, au contraire, n'évoluent pas ou très peu (+ 0,1 %). Ce recours limité au levier fiscal est un phénomène généralement observé à la veille des élections municipales, mais il est particulièrement marqué cette année.

Les recettes fiscales du bloc communal pâtissent également d'une forte baisse (- 9,4 %) **des droits de mutation à titre onéreux** (2,1 milliards d'euros), déjà visible en 2012.

Progression de la fiscalité directe avec pouvoir de taux du bloc communal



CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; CFE : cotisation foncière des entreprises ; IFR : impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux ; TH : taxe d'habitation ; TFB : taxe foncière sur les propriétés bâties

Les finances des groupements à fiscalité propre en 2013

En 2013, les groupements à fiscalité propre bénéficient d'une épargne encore dynamique, à la faveur de recettes fiscales qui cumulent assiettes d'imposition en hausse et transferts de ressources en provenance de communes nouvellement rattachées à des communautés. Cette épargne permet de financer une croissance importante des dépenses d'investissement et de limiter ainsi le recours à l'endettement.

SECTION DE FONCTIONNEMENT					FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT				
	12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013(e) Mds€		12/11 %	2012 Mds€	13/12 %	2013(e) Mds€
RECETTES COURANTES (1)	+ 4,1	34,5	+ 4,3	36,0	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+ 5,8	9,4	+ 4,2	9,8
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 5,3	25,3	+ 4,8	26,5	<i>financées par (3)+(4)+(5)-(6) :</i>				
Recettes fiscales	+ 5,7	21,2	+ 5,9	22,5	Épargne brute (3)	+ 2,6	5,7	+ 3,6	6,0
Dotation de l'État	- 0,4	8,1	+ 1,5	8,2	Dotations et autres recettes d'investissement (4)	- 1,9	3,2	+ 1,3	3,3
Autres recettes	+ 4,8	5,2	+ 2,2	5,3	Flux net de dette (emprunts - remboursements) (5)	-	+ 1,6	-	+ 0,6
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 4,4	28,8	+ 4,4	30,1	<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	+ 28,1	3,4	- 27,0	2,5
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 6,2	19,5	+ 5,1	20,5	<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	+ 13,8	1,8	+ 8,5	1,9
Dépenses de personnel	+ 8,7	6,5	+ 6,5	6,9	Variation du fonds de roulement (6)	-	+ 1,2	-	- 0,0
Intérêts de la dette	+ 5,2	0,6	+ 4,5	0,7	ENCOURS DE DETTE au 31 décembre	+ 8,5	20,9	+ 2,7	21,5
Autres dépenses	+ 3,2	21,6	+ 3,8	22,5	Budgets principaux				
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 2,6	5,7	+ 3,6	6,0					e : estimations

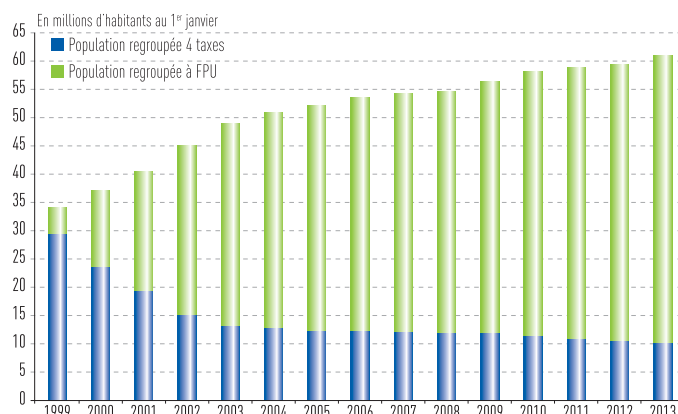
Croissance de la population intercommunale

Depuis 2011, le nombre de groupements à fiscalité propre (GFP) diminue sous l'effet de nombreuses fusions. En revanche leur population ne cesse d'augmenter, la plupart des communes isolées ayant rejoint des intercommunalités, le plus souvent à fiscalité professionnelle unique (FPU).

Au 1^{er} janvier 2013, la population appartenant à un GFP a progressé de 2,6 % et celle concernée par la FPU de 4,1 %. Ces changements de périmètre ont des conséquences dans les budgets communautaires. Ils expliquent notamment une partie de la croissance des ressources et des dépenses.

Si le nombre de communautés d'agglomération continue d'augmenter (+ 11), celui des communautés de communes diminue (- 135), avec une rationalisation très marquée des périmètres sur l'année 2012.

Évolution de la population regroupée



Une épargne brute en hausse et des taux d'imposition stables

Conséquence de ces modifications de périmètre, **l'épargne brute** des groupements progresse de 3,6 % pour atteindre 6,0 milliards d'euros. En euros par habitant, afin de masquer l'effet de la hausse de la population, l'évolution n'est plus que de + 1 %. Cette épargne bénéficie d'une progression des ressources de fonctionnement (+ 4,3 %) quasiment similaire à celle des dépenses courantes (+ 4,4 %).

Les recettes de fonctionnement (36,0 milliards d'euros) sont tirées à la hausse par **des recettes fiscales** (22,5 milliards d'euros) en progression de 5,9 %. Les impositions économiques (cotisation foncière et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux, taxe sur les surfaces commerciales), principales taxes perçues par les groupements, s'élèvent à 9,7 milliards d'euros. Elles enregistrent des rythmes de progression élevés liés à des

assiettes dynamiques (c'est le cas en particulier de la CVAE qui profite d'ajustements exceptionnels). À cette croissance des bases s'ajoutent des transferts de fiscalité en provenance des communes nouvellement membres de groupements. En revanche, fait notable sur cet exercice, les taux d'imposition restent stables.

Les dépenses de fonctionnement affichent en 2013 une progression identique à celle de 2012 (+ 4,4 %). Si **les frais de personnel** voient leur croissance ralentir (+ 6,5 % après + 8,7 %), **les reversements de fiscalité** aux communes (attribution de compensation + dotation de solidarité communautaire), corollaires des transferts de fiscalité, devraient, au contraire, être plus dynamiques qu'en 2012 et atteindre 9,5 milliards d'euros. Hors reversements fiscaux, les dépenses courantes progressent de 5,1 % contre + 6,2 % en 2012.

Poursuite de la hausse des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement hors remboursement de la dette demeurent dynamiques en 2013, + 4,2 % (après + 5,8 % en 2012). Ces dépenses, qui atteignent 9,8 milliards d'euros, représentent désormais plus du quart des investissements du bloc communal, contre 15 % quinze ans plus tôt. Elles sont

surtout orientées vers l'aménagement urbain et les interventions économiques, en lien avec les principales compétences communautaires. Depuis 2003, les dépenses d'investissement hors remboursement de la dette des groupements évoluent en moyenne de 10 % par an.

Baisse du recours à l'emprunt

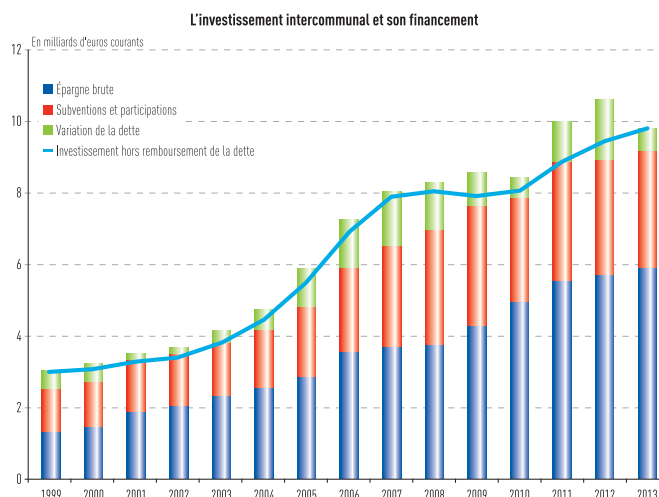
Ces investissements sont majoritairement financés par l'épargne brute et par des recettes d'investissement, principalement des dotations et subventions en provenance de l'État (FCTVA notamment), d'autres collectivités locales ou d'organismes publics. La part de ces subventions dans le financement des investissements est particulièrement importante pour les communautés de communes (45 % en 2011 pour les CC contre 31 % pour les CA) : les collectivités de petite taille en sont davantage dépendantes que les grandes (cf. encadré page 8).

Le besoin de financement restant est assuré par une hausse limitée de l'encours de dette.

Les emprunts passent de 3,4 milliards d'euros en 2012 à 2,5 milliards en 2013. Cette baisse sensible de 27 % fait suite à deux fortes augmentations en 2011 et 2012 (respectivement + 26,3 % et + 28,1 %), les groupements ayant mobilisé des emprunts par anticipation face aux incertitudes qui pesaient sur l'accès au financement.

L'encours de dette des groupements s'élèverait alors à

21,5 milliards d'euros en fin d'année, en hausse de 2,7 % par rapport à 2012, après une progression moyenne de 7,8 % par an depuis 1998.

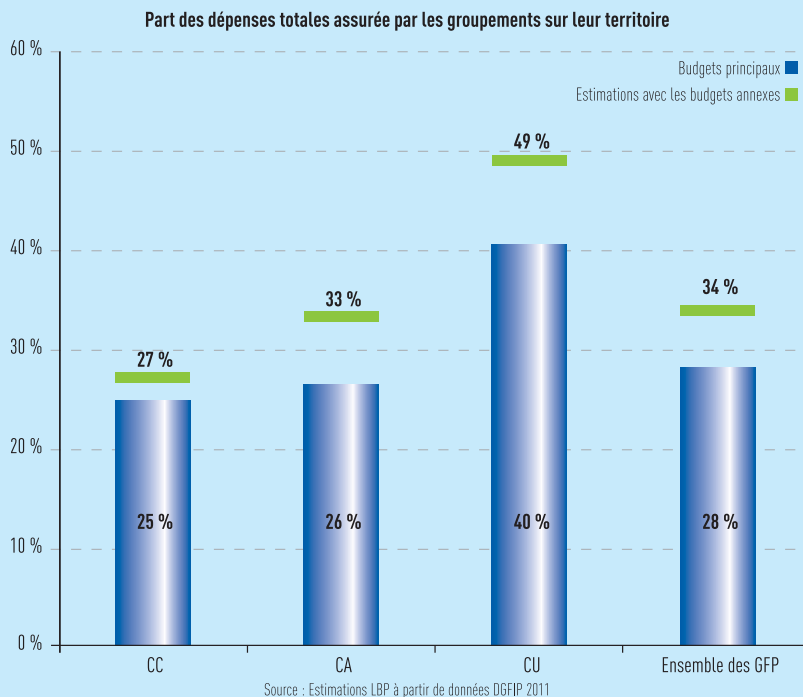


Les groupements à fiscalité propre portent une part de plus en plus importante des dépenses de leur territoire

Avec le développement de l'intercommunalité, les budgets des groupements prennent de plus en plus d'ampleur au sein du bloc communal. Le poids des dépenses* des groupements à fiscalité propre (GFP) peut être estimé à environ 28 % des charges totales du bloc communal (budgets principaux des groupements et des communes présentes sur le territoire intercommunal).

Cette place importante s'observe pour chaque type d'intercommunalité, à des degrés différents en fonction de la nature des compétences et de l'ancienneté des structures. Ainsi, sur le territoire des communautés de communes (CC), 25 % des dépenses totales sont réalisés par le groupement. Ce ratio passe à 26 % pour les communautés d'agglomération (CA) et 40 % pour les communautés urbaines (CU).

Y compris les dépenses des budgets annexes, les groupements affichent un positionnement encore plus fort sur leur territoire, allant de 27 % des dépenses pour les CC à 49 % pour les CU. Au total, plus d'un tiers des dépenses effectuées sur le territoire des GFP relève de leur responsabilité.



* Dans cet encadré, la notion de « dépenses » ou « charges » s'entend hors remboursement de la dette et, le cas échéant, hors reversements fiscaux entre communes et communautés.

Les subventions d'investissement des départements et régions vers le bloc communal

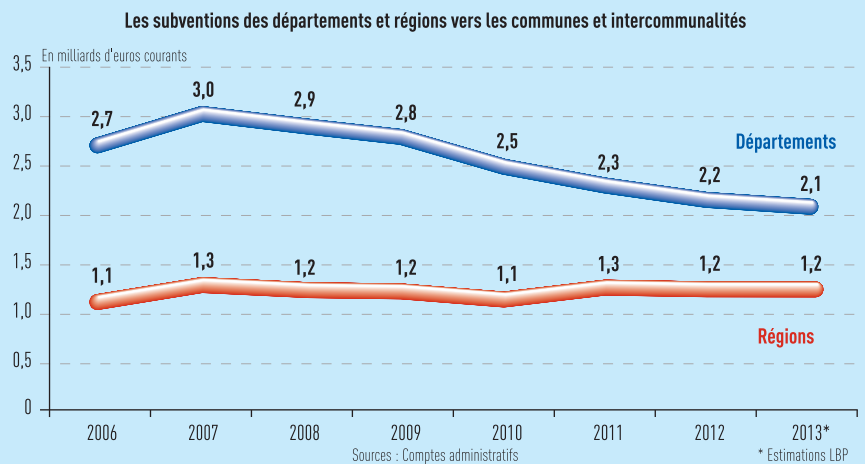
Baisse des subventions

Depuis plusieurs années, les régions et départements doivent construire leurs budgets en tenant compte d'un contexte spécifique : d'une part, la raréfaction des ressources (gel des dotations, perte de marges de manœuvres fiscales...), d'autre part, le maintien d'une demande forte pesant sur certaines de leurs dépenses (formation professionnelle, transports de voyageurs, action sociale...). Cette difficile équation a entraîné une remise en cause de leurs politiques de subventionnement à des tiers, et notamment celles concernant l'investissement des communes et intercommunalités.

Ainsi, sur les six dernières années, les subventions d'investissement versées par les départements et régions au bloc communal ont diminué de près d'un milliard d'euros.

Pour les départements, depuis 2007, les subventions versées aux communes et groupements baissent sensiblement (- 6,0 % en moyenne annuelle entre 2007 et 2013).

À noter que cette tendance à la baisse est observée pour quasiment tous les départements, seule son



ampleur varie d'un territoire à l'autre. Selon l'enquête réalisée par l'AMF dans le cadre de cette publication, 83 % des maires estiment que ces subventions des conseils généraux devraient continuer de diminuer lors du prochain mandat et ce, toutes strates confondues.

Du côté des régions, les subventions suivent également une tendance à la contraction sur la période. Elles ont

connu une première phase de baisse entre 2007 et 2010 (- 4,1 % en moyenne) et une deuxième en fin de période avec - 2,3 % en 2012 et - 1,6 % en 2013. Au total, les subventions versées par les départements et les régions au bloc communal représentent un volume qui reste important sur 2013 (3,3 milliards d'euros), mais leur repli constitue indéniablement une source d'inquiétude pour les bénéficiaires.

Les subventions départementales : un outil essentiel pour certains territoires

Si les subventions d'investissement départementales sont de plus en plus orientées vers l'intercommunalité (41 % des subventions versées au bloc communal), les communes restent les principales bénéficiaires.

De longue date et de manière assez logique, les plus

petites d'entre elles concentrent une part importante de ces subventions. Ainsi, celles de moins de 3 500 habitants perçoivent plus de la moitié des montants alloués aux communes, alors qu'elles ne représentent que 32 % de la population.

Pour de nombreux projets en milieu rural (assainis-

sement, voirie...), l'aide du département est une condition indispensable à leur équilibre financier. Pour illustrer ce constat, il faut observer le poids des aides dans le total des dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) des communes ayant bénéficié d'une subvention départementale : en moyenne, sur l'ensemble des communes, il s'élève à 8 % mais varie fortement en fonction de la taille des collectivités.

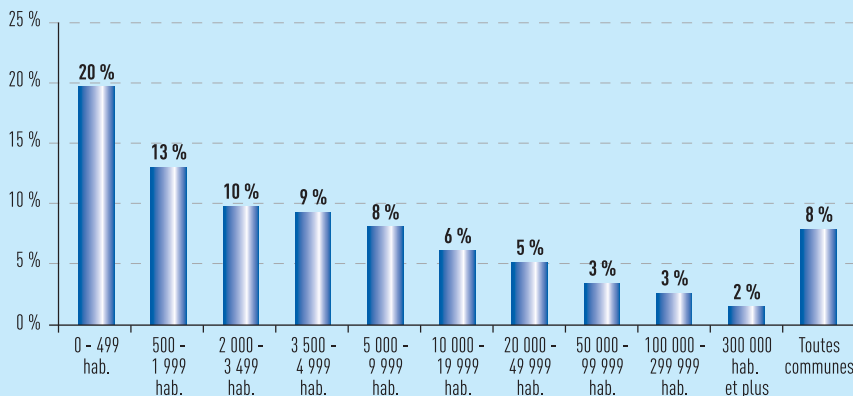
Les communes bénéficiant le plus de subventions du département sont celles de moins de 500 habitants. Ces ressources représentent l'équivalent de 20 % de l'ensemble de leurs investissements.

Ce ratio passe à 13 % pour les communes de 500 à 2 000 habitants et s'élève à environ 9 % pour celles de 2 000 à 10 000 habitants.

Enfin, les communes les plus peuplées sont beaucoup moins exposées au risque de baisse des subventions des conseils généraux. Pour celles de plus de 50 000 habitants, par exemple, la part des subventions dans le financement des investissements est de 3 %.

Part de l'investissement communal, hors remboursement de la dette, financée par les subventions départementales

Champ : les communes recevant une subvention départementale (24 000 communes)

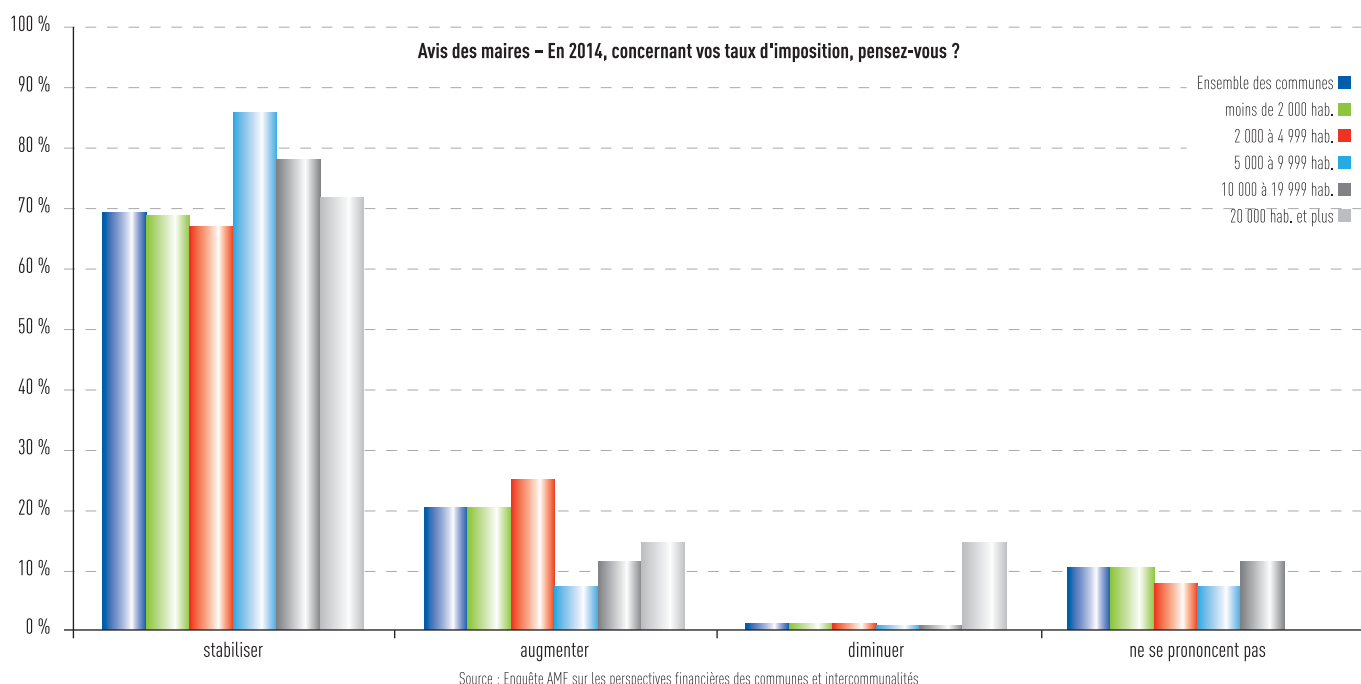


Finances communales et intercommunales : perspectives pour le mandat à venir

Pour le mandat qui s'ouvre, les communes et intercommunalités vont devoir construire leurs budgets en tenant compte d'une baisse historique des dotations et d'un contexte fiscal tendu, dans un environnement économique et social toujours difficile. Des arbitrages devront être faits sur la nature des ressources à mobiliser (taxes, tarifs, emprunts...) et sur les dépenses à privilégier (investissements, subventions...).

Les réponses à l'enquête réalisée par l'AMF* sur les perspectives financières des communes et intercommunalités apportent des éclairages utiles sur les choix budgétaires qui pourraient être opérés dans les années à venir.

Recettes de fonctionnement : priorité donnée à la stabilisation de la pression fiscale



Afin d'associer les collectivités locales (et a fortiori le bloc communal) à l'effort de redressement des comptes publics, les concours financiers de l'État diminueront de 1,5 milliard d'euros en 2014 puis en 2015 (cf. encadré page 10). **La dotation globale de fonctionnement** de l'ensemble des communes sera donc en recul de 588 millions d'euros, et la dotation d'intercommunalité des groupements à fiscalité propre affichera 252 millions d'euros de moins. Ces baisses sont l'équivalent de 4,6 % de l'épargne brute des communes et 4,2 % de celle des groupements à fiscalité propre.

Confrontés à cette diminution, les maires et présidents d'intercommunalités qui voudront maintenir leur niveau de ressources devront poursuivre leurs efforts en matière d'optimisation des recettes (fiscales notamment), mais certains se retrouveront également face à un dilemme : faire le choix d'augmenter les taux ou bien revoir à la hausse les tarifs des services publics locaux.

Étant donné le contexte électoral, avec les élections municipales et intercommunales programmées en mars prochain, mais aussi en raison de l'aversion croissante des contribuables à l'impôt (ménages ou entreprises), **les hausses de taux** devraient être limitées en 2014. Pour le bloc communal, pris dans son ensemble, c'est moins la perte de pouvoir de taux engendrée par la réforme fiscale que la spécialisation des impositions sur le contribuable « ménages »

* cf méthodologie p.11

(73 % de la fiscalité avec pouvoir de taux pèsent sur les ménages) qui rend particulièrement difficile la mobilisation des leviers fiscaux. L'enquête AMF confirme cette prévision puisque 69 % des maires et 71 % des présidents envisagent de stabiliser la pression fiscale en 2014. Ce choix se retrouve parmi toutes les strates de communes et atteint même 86 % chez les maires de communes de 5 000 à 10 000 habitants. Seuls 20 % des élus communaux et 22 % des élus intercommunaux interrogés pensent augmenter la pression fiscale en 2014.

À moyen terme, c'est-à-dire à l'échelle du prochain mandat, cette volonté de stabiliser la pression fiscale est moins nette, quoique toujours majoritaire : 40 % des maires interrogés prévoient en effet d'augmenter leurs taux d'imposition. L'année 2015 devrait donc se traduire par une utilisation plus marquée du levier fiscal ; anticipation théorique qui devra se confronter aux réalités locales et à la réticence des contribuables.

Côté recettes tarifaires, les politiques divergent selon la taille des communes interrogées. Si 62 % des maires de communes de moins de 2 000 habitants indiquent privilégier une stabilisation de ce type de recettes en 2014, les chiffres s'inversent pour les plus grandes villes : les communes de plus de 10 000 habitants seraient en effet plus nombreuses à augmenter ces tarifs.

Mesures du projet de loi de finances concernant les ressources du bloc communal

Baisse des dotations

Le projet de loi de finances pour 2014 (PLF) met en œuvre les dispositions prévues par le pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013. Ce dernier entend associer les collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics et prévoit en conséquence la diminution de leurs dotations en provenance de l'État. D'un montant total de 1,5 milliard d'euros en 2014 puis en 2015, cette réduction inédite portera sur la dotation globale de fonctionnement, principale dotation des collectivités, en repli de 3,3 % en 2014.

Suivant l'avis du Comité des finances locales, le gouvernement a décidé de répartir l'effort demandé à chaque niveau de collectivités proportionnellement à son poids dans l'ensemble des recettes. Le bloc communal absorbera 56 % de la baisse, soit 840 millions d'euros. La répartition de la réduction s'opérera au prorata des recettes de fonctionnement de chaque collectivité, soit au total respectivement 70 % pour les communes et 30 % pour les groupements (588 et 252 millions d'euros). Compte tenu du poids de leurs recettes de fonctionnement dans le total, les communes de plus de 10 000 habitants devraient porter 61 % de la baisse communale alors même qu'elles représentent 50 % de la population.

Renforcement de la péréquation

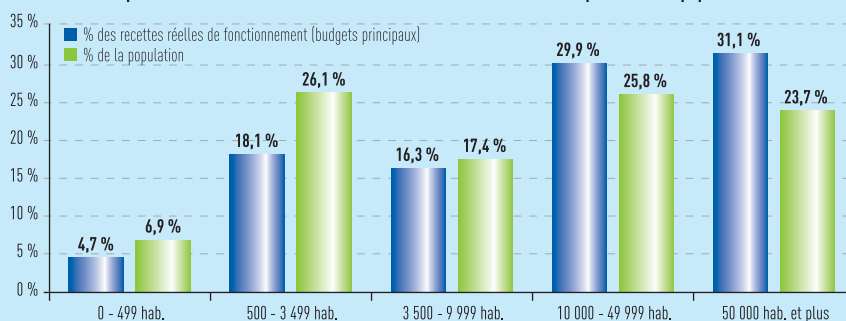
Corollaires de la baisse des dotations et de la réforme fiscale, les sommes consacrées à la péréquation sont renforcées.

Pour les communes les plus défavorisées financièrement, qu'elles soient urbaines ou rurales, le PLF pour 2014 prévoit ainsi que les volumes de dotations qui leur sont destinés soient majorés : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSUCS) augmenterait de 60 millions d'euros (soit + 4,0 %), et la dotation de solidarité rurale (DSR) de 39 millions d'euros (soit + 4,0 %). Enfin, la dotation nationale de péréquation devrait augmenter de 10 millions d'euros, soit environ 2 %.

Les deux fonds de péréquation horizontale du secteur communal, le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et le Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), poursuivent leur montée en charge programmée (respectivement + 210 et + 20 millions d'euros en 2014). En outre, des ajustements opérés en PLF renforcent leur caractère péréquateur dans le but de réduire les inégalités de ressources du secteur communal.

Le critère du revenu par habitant, dorénavant considéré comme le plus représentatif des charges de la collectivité, est introduit pour le calcul du prélèvement du FSRIF et renforcé pour le FPIC.

Répartition des recettes réelles de fonctionnement des communes par strate de population



Source : Estimations LBP à partir de données DGFiP 2011

Dépenses : stabilité des charges courantes et coup de frein sur l'investissement

Face à ces contraintes qui apparaissent sur les ressources, des arbitrages en matière de dépenses sont inévitables.

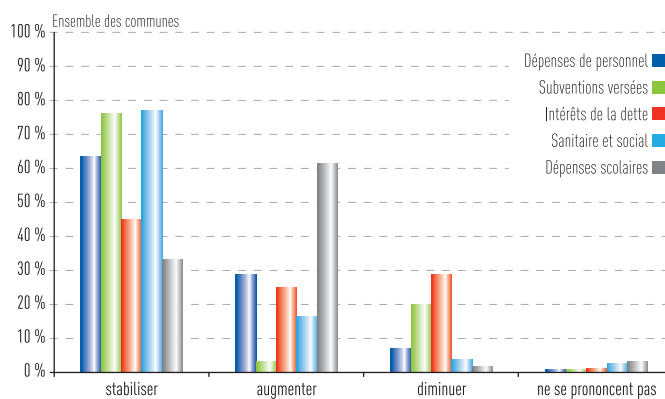
Les communes et intercommunalités devraient poursuivre leurs efforts en matière de **maîtrise des dépenses courantes**, qui passerait notamment, pour 63 % des maires et 59 % des présidents d'intercommunalités, par une stabilisation des **frais de personnel** en 2014. Une stabilité qui devra cependant s'effectuer en tenant compte des décisions prises au niveau national concernant notamment la poursuite de la hausse du taux de la contribution employeur due à la CNRACL ou la revalorisation du traitement indiciaire des agents de la catégorie C, dont les modalités sont encore en cours de discussion. En revanche le point d'indice de la fonction publique serait toujours gelé.

La montée en charge des emplois d'avenir pourrait également avoir un impact à la hausse sur les dépenses de personnel des communes et intercommunalités qui représentent, avec les associations, les principaux employeurs de ces contrats aidés. Autre décision nationale aux conséquences locales : **la réforme des rythmes scolaires**, généralisée en 2014 et dont le coût est estimé à 600 millions d'euros en année pleine. Les frais de personnel, mais également le poste achats, sont directement impactés par cette réforme. Le questionnaire adressé aux élus traduit les inquiétudes des maires sur les conséquences finan-

cières de cette réforme puisqu'ils sont 62 % à prévoir une augmentation des dépenses scolaires en 2014, ce pourcentage augmentant même considérablement avec la taille des communes. Il s'agit du seul domaine qui échappe à la logique de stabilisation des charges courantes affichée par les maires. Les dépenses en matière sanitaire et sociale ou plus généralement les subventions versées sont prévues stables en 2014 pour respectivement 77 % et 76 % des maires.

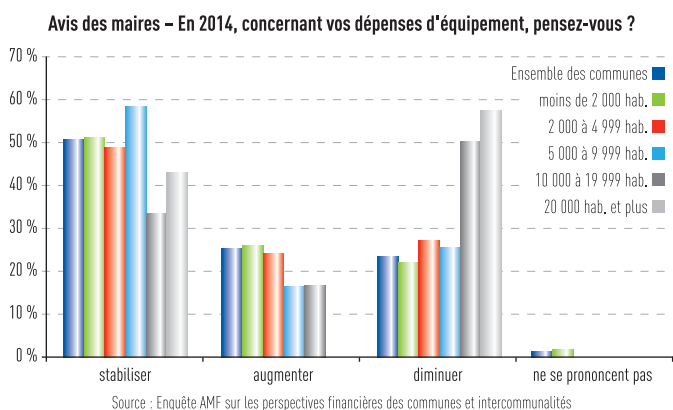
Pour autant, cette volonté de ne pas augmenter les dépenses de fonctionnement en 2014 ne suffirait pas à dégager des

Avis des maires - En 2014, concernant les dépenses suivantes, pensez-vous ?



Source : Enquête AMF sur les perspectives financières des communes et intercommunalités

marges de manœuvre suffisantes pour poursuivre le **développement des investissements**. Seuls 6 % des maires interrogés pensent utiliser leur épargne pour investir davantage en 2014. Le solde de la section de fonctionnement servirait donc principalement à limiter le recours à l'emprunt (41 % des maires interrogés prévoient de le stabiliser en 2014) ou à mettre en réserve des fonds pour investir les années suivantes. Ces réponses des élus confirment les prévisions selon lesquelles l'exercice 2014 serait marqué par un repli significatif des investissements. D'ailleurs, seul un quart des maires envisage d'augmenter ses dépenses d'équipement en 2014. Le relais ne serait pas forcément assuré par les groupements, puisque près de la moitié des présidents d'intercommunalités envisage une stabilisation et seulement 30 % une augmentation.



Si l'on se réfère aux évolutions traditionnelles des dépenses d'équipement en début de mandat, il devrait en être de même pour 2015, le temps pour les élus de mettre en place les nouveaux programmes d'investissement. La question se pose néanmoins quant à l'ampleur de leur reprise en milieu de mandat. 41 % des maires estiment que les besoins d'équipement sur le mandat à venir sont équivalents à ceux de la mandature 2008-2013 et pour plus d'un quart, ils seraient même plus importants.

Les besoins en équipement (nouvelles infrastructures ou entretien) restent donc forts, en revanche, ils ne seront peut-être pas tous financés sur le mandat compte tenu de la limitation des marges de manœuvre financière. En effet, en contexte de raréfaction des ressources courantes devrait s'ajouter la poursuite

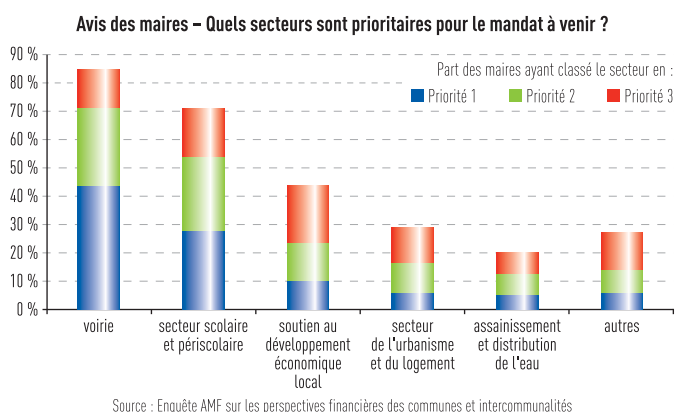
de la baisse des subventions reçues en provenance des autres niveaux de collectivités locales. 83 % des maires et 93 % des présidents d'intercommunalités s'attendent à une nouvelle diminution des aides départementales sur le mandat à venir.

Seul l'accès au crédit semble échapper au périmètre des inquiétudes : contrairement aux années précédentes, les perspectives en la matière se sont détendues, à la faveur des interventions ciblées de la Caisse des Dépôts, de l'arrivée d'un nouvel acteur - La Banque Postale, et du développement de l'accès direct au marché obligataire renforcé par la création de l'Agence France Locale, opérationnelle fin 2014.

Le recours aux financements externes ne pourra cependant pas compenser l'ensemble des contraintes pesant sur les ressources. Les élus seront alors amenés à faire **des choix sur la nature des investissements à réaliser**.

D'après l'enquête de l'AMF, les maires estiment que les besoins prioritaires pour le prochain mandat concernent le secteur de la voirie, le secteur scolaire et périscolaire, et le soutien au développement économique local (ces trois secteurs sont classés en priorité « une » par respectivement 44 %, 28 % et 10 % des maires). Les arbitrages seraient donc opérés logiquement en faveur de dépenses qui peuvent difficilement être différées dans le contexte actuel ou dont le report augmente considérablement les coûts. Des secteurs comme le sport ou la culture, dont les projets peuvent être décalés avec plus de facilités, arrivent au contraire en fin de liste des priorités.

Néanmoins, les projets ne pourront être reportés trop longtemps surtout au regard de la croissance démographique qui génère des besoins croissants en infrastructures et en services.



Précisions méthodologiques

Sources

Jusqu'en 2012, les comptes des communes et des groupements à fiscalité propre sont basés sur les données définitives ou prévisionnelles des comptes administratifs ou de gestion [sources : La Banque Postale, Direction générale des collectivités locales (DGCL), Direction générale des finances publiques (DGFiP) et SFL-Forum].

Pour 2013, les données sont des estimations élaborées

par La Banque Postale à partir de ses propres informations ou de travaux de différents organismes (DGCL, Ministère de l'économie et des finances) et de son partenariat avec SFL-Forum.

Pour 2014 et les années suivantes, les perspectives s'appuient sur une enquête menée par l'Association des maires de France et réalisée par questionnaire en ligne du 30 juillet au 5 septembre 2013 auprès d'un échantillon de 1 141 maires et 69 présidents

d'intercommunalités, de 4 à 120 000 habitants pour les communes et de 352 à 460 000 habitants pour les intercommunalités. L'échantillon des communes a été stratifié selon la population.

Périmètre d'étude

Sauf mention contraire, les données portent sur la France entière et sont issues des budgets principaux.

“

Dans quelques mois se dérouleront les élections municipales et intercommunales. Ce scrutin clôturera un mandat qui a débuté en 2008 dans un contexte de crise financière et qui a vu se succéder des réformes d'ampleur concernant les ressources des collectivités : réforme de la fiscalité locale et développement de la péréquation... sur fond de gel des dotations de l'État.

Cette fin de mandat restera également marquée par la mise en place du pacte de confiance et de responsabilité qui fixe les modalités d'association des collectivités au redressement des comptes publics dans les années à venir.

Dans ce contexte, alors que les communes et leurs groupements sont les premiers investisseurs publics et que leurs projets sont nécessaires au développement de nos territoires comme à la croissance économique nationale, nous devons

nous interroger sur les conditions de leurs réalisations à venir.

Ces thèmes sont au cœur de l'étude « Territoires et Finances » que l'Association des maires de France dans sa mission d'appui et de conseil des maires et présidents de communautés, et La Banque Postale dans son rôle de banque au service du développement des territoires, ont décidé de concevoir en partenariat.

Cette publication analyse les grands équilibres financiers des communes et de leurs groupements en 2013 et dresse un tableau des perspectives pour les années à venir.

Conçue comme un outil d'information, nous espérons que cette première édition vous sera utile dans l'exercice de vos responsabilités.

”

Jacques PÉLISSARD
Président de l'Association
des maires de France




www.amf.asso.fr

Rémy WEBER
Président du Directoire
La Banque Postale




www.labanquepostale.fr/groupe.html