

Administrations publiques locales

Après une diminution sensible en 2017, la capacité de financement des administrations publiques locales (APUL) s'améliorerait en 2018 puis en 2019 (excédent de 3,1 Md€ en 2019 après +1,5 Md€ en

2018 et +0,8 Md€ en 2017), sous l'effet des efforts de maîtrise des dépenses publiques engagés dans le cadre du Pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales.

Dépenses des APUL

La dépense locale ralentirait légèrement à l'horizon de la prévision (+2,3 % en 2018 et 2019, après +2,5 % en 2017).

Les dépenses de fonctionnement ralentiraient en 2018 (+0,9 % après +1,6 % en 2017), sous l'effet des efforts de maîtrise de la dépense locale dans le cadre du Pacte financier. Cette modération est perceptible sur les postes pilotables de la dépense locale de fonctionnement, principalement sur les consommations intermédiaires et la masse salariale. Ces efforts viennent s'ajouter à plusieurs autres facteurs de modération exogènes de la masse salariale (absence de revalorisation du point d'indice ; report à 2019 des mesures du protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations – PPCR ; rétablissement du jour de carence pour les arrêts maladie dans la fonction publique) expliquant le net ralentissement du poste rémunérations des salariés en 2018. S'agissant des prestations sociales, les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), accélèreraient en raison de la mise en œuvre progressive de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement. En outre, les dépenses de revenu de solidarité active (RSA), après avoir fortement ralenti en 2017 du fait de la baisse du nombre d'allocataires, accélèreraient en 2018, sous l'effet en année pleine des revalorisations exceptionnelles intervenues en 2017.

En 2019, les dépenses de fonctionnement des APUL progresseraient de 1,2 %, soit une évolution maîtrisée, reflétant la poursuite des efforts des collectivités en cohérence avec l'objectif d'évolution de la LPFP. La légère accélération par rapport à 2018 tiendrait à des rémunérations un peu plus dynamiques en raison de l'application du proto-

cole PPCR. Enfin, les dépenses de prestations sociales ralentiraient, en particulier en raison d'une diminution attendue du nombre de bénéficiaires du RSA ainsi que par l'effet du transfert à l'État des dépenses de RSA auparavant supportées par la collectivité territoriale de Guyane et le département de Mayotte.

Au total, avec une progression de 0,9 % en 2018 puis de 1,2 % en 2019, la dépense de fonctionnement des APUL respecterait les objectifs fixés en LPFP 2018-2022.

Les dépenses d'investissement progresseraient en 2018 et en 2019 conformément au cycle électoral communal. En effet, dans la mesure où les communes et leurs groupements représentent plus de 60 % des investissements réalisés par les collectivités territoriales, la dynamique de l'investissement local est fortement liée au positionnement dans le cycle électoral des communes. Ce cycle est notamment marqué par le repli de l'investissement local l'année des élections municipales et l'année suivante, le temps que les projets d'investissements soient mis en place par les nouveaux exécutifs locaux. En revanche, à partir du milieu du cycle et jusqu'aux élections suivantes, l'investissement progresse de nouveau. En 2014, année d'élections, et les deux années suivantes, un recul important de l'investissement local a ainsi été constaté (respectivement -8,5 %, -9,8 % et -3,7 %, hors investissements portés par la SGP). Cette dynamique s'est inversée en 2017 et l'investissement local resterait dynamique en 2018 à 5,8 % (hors SGP) et en 2019 à 4,9 %, dernière année avant la tenue des élections municipales. Les dépenses de la SGP contribueraient également au dynamisme des dépenses d'investissement en 2018 et 2019.

Tableau 24 : Dépenses des administrations publiques locales

	Niveaux 2017		Évolution		
	Md€	%	2017	2018	2019
Total dépenses	255,4	100 %	2,5 %	2,3 %	2,3 %
Dépenses hors investissement*	201,9	79 %	1,6 %	0,9 %	1,2 %
<i>dont consommations intermédiaires hors SIFIM</i>	48,1	19 %	1,8 %	0,8 %	1,4 %
<i>dont rémunérations des salariés</i>	81,5	32 %	2,3 %	0,9 %	1,1 %
<i>dont prestations sociales et transferts sociaux</i>	26,2	10 %	0,6 %	2,8 %	1,7 %
Investissement*	53,5	21 %	6,0 %	7,4 %	6,3 %
<i>dont formation brute de capital fixe (FBCF) hors Société du Grand Paris</i>	42,3	17 %	5,8 %	5,8 %	4,9 %

* Investissement au sens de la formation brute de capital et des transferts en capital (= subventions d'équipement).

Encadré 13 : La contractualisation avec les collectivités territoriales

La loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2018 à 2022 prévoit deux modalités de participation des collectivités locales au redressement des comptes publics.

D'une part, les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants doivent communiquer, lors de leur débat d'orientation budgétaire, sur leurs objectifs concernant l'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement ainsi que celle sur leur besoin de financement, en cohérence avec la trajectoire nationale d'évolution annuelle des dépenses locales de fonctionnement (+1,2 %) et de réduction annuelle du besoin de financement (-2,6 Md€).

D'autre part, la LFPF prévoit que les 322 collectivités dont le budget principal dépasse les 60 M€ doivent contractualiser avec l'État pour définir une trajectoire des dépenses de fonctionnement, dont le taux d'évolution est modulé selon les territoires. Au 30 juin 2018, date limite de signature des contrats, le bilan est positif puisque 230 collectivités, soit 71 % des collectivités visées, ont signé un contrat avec l'État auxquelles il convient d'ajouter 17 autres collectivités qui ont souhaité intégrer la démarche, mais qui ne feront pas l'objet d'une reprise financière dans le cas où elles n'atteignent pas les objectifs de leur contrat.

Selon les données disponibles à mi-parcours, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales progresseraient, en 2018, de 0,9 % si bien que l'objectif national d'évolution de la dépense locale en fonctionnement serait respecté.

Recettes des APUL

En 2018 et 2019, les recettes des administrations publiques locales seraient globalement plus dynamiques qu'en 2017 (2,5 % en 2018 et 2,9 % en 2019, contre 1,6 % en 2017).

Alors que les concours financiers versés par l'État étaient en recul en 2017, les années 2018 et 2019 se caractériseraient par une stabilité des concours financiers (hors remplacement de la DGF régions par une fraction de TVA), conformément aux engagements du Gouvernement.

En 2018, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales s'établirait à 6,4 % du PIB, en hausse par rapport à 2017 (6,2 %) du fait de la substitution de la DGF régions par de la TVA. En dehors de cette dernière, les prélèvements obligatoires présenteraient une croissance de 2,5 %. Dans le détail, leur hausse spontanée serait un peu plus faible que celle de l'activité, à +2,0 % en 2018. La croissance des recettes des administrations publiques locales serait atténuée par le léger tassement des droits de mutations à

titre onéreux (DMTO), après une année 2017 record en nombre de transactions immobilières. Les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires auraient un effet légèrement positif de 0,7 Md€ (hors transfert de TVA se substituant à la DGF), principalement du fait du changement du mode de calcul du taux effectif de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. La première étape du dégrèvement de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages serait intégralement compensée par des transferts de l'État et serait donc neutre sur les recettes du bloc communal.

En 2019, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales resterait stable, à 6,4 % du PIB. Les recettes des APUL croîtraient spontanément plus vite que l'activité, à 3,3 % en raison du dynamisme des impôts directs locaux, portés notamment par une inflation de référence plus dynamique (2,1 % anticipé). À l'inverse, les DMTO seraient en léger repli, dans le sillage des transactions immobilières qui, quoiqu'en baisse, resteraient toutefois à des niveaux historiquement élevés. Par ailleurs, la deuxième étape du dégrèvement de la taxe d'habitation serait de nouveau compensée. Les mesures nouvelles diminueraient faiblement les recettes de -0,5 Md€.

Encadré 14 : La suppression de la taxe d'habitation

La taxe d'habitation (TH) est due par toute personne qui, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition et à quelque titre que ce soit (propriétaire, locataire ou occupant à titre gratuit), à la disposition ou la jouissance de locaux meublés affectés à l'habitation conformément aux articles 1407 et 1408 du code général des impôts (CGI). Le produit de TH, dont le montant s'élevait en 2016 à environ 21,9 Md€, est affecté aux communes (15,1 Md€ en 2016) et aux établissements publics de coopération intercommunale (6,8 Md€ en 2016).

*En sus des dégrèvements et exonérations existants, **un nouveau dégrèvement est instauré par loi de finances initiale pour 2018 (article 5) et permettra en 2020 à 80 % des contribuables de bénéficier d'une suppression totale de TH au titre de leur résidence principale.** Les foyers concernés sont ceux dont les ressources n'excèdent pas 27 000 € de revenu fiscal de référence (RFR) pour une part majorée de 8 000 € pour les deux demi-parts suivantes, soit 43 000 € pour un couple, puis 6 000 € par demi-part supplémentaire. En 2018, la cotisation de TH restant à charge de ces foyers, après application éventuelle du plafonnement existant, sera abattue de 30 %. Elle devra être ensuite abattue de 65 % en 2019. La mesure ne s'applique pas aux résidences secondaires ni aux logements vacants. L'État prendra en charge le coût des dégrèvements, estimé à hauteur de 10,1 Md€ d'ici 2020.*

*Dans le prolongement de cette mesure et dans le cadre d'une refonte d'ensemble de la fiscalité locale, **le Président de la République a annoncé la suppression de la TH sur la résidence principale pour l'ensemble des contribuables.** Une mission mandatée par le Premier ministre le 12 octobre 2017 sur le pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales, a été conduite sous la présidence de MM. Alain Richard et Dominique Bur.*

Sur la base des conclusions de cette mission et des concertations menées avec les collectivités territoriales, le Gouvernement a annoncé, lors de l'instance de dialogue de la conférence nationale des territoires du 4 juillet 2018, les premières orientations sur la refonte de la fiscalité locale : i) les communes seront compensées de la suppression de la TH par l'affectation de la taxe foncière sur les propriétés bâties aujourd'hui perçue par les départements ; ii) les départements seront à leur tour compensés de la perte de la taxe foncière par l'affectation d'une fraction d'impôt national ; et iii) les établissements intercommunaux se verront affecter des ressources dynamiques, cohérentes avec leurs compétences économiques. Une taxe sera maintenue sur les logements vacants et les résidences secondaires. Ces orientations seront précisées dans une réforme d'ensemble de la fiscalité locale qui fera l'objet d'un projet de loi spécifique au premier semestre de l'année 2019.