

# Territoires urbains Portrait financier

SEPTEMBRE 2016

# Édito

L'ambition de cette publication est de dresser un état des lieux financier des territoires urbains, lesquels portent une part essentielle du dynamisme de notre pays. C'est au prisme des budgets des 50 métropoles et plus importantes communautés, et des 1 653 communes qui en sont membres, que peut aujourd'hui être présenté ce premier portrait des principaux territoires urbains (hors agglomération parisienne et outre-mer). Jamais n'avait été mené à bien le lourd travail technique de double consolidation pour y parvenir : consolidation entre les budgets intercommunaux et les budgets de l'ensemble des communes membres et consolidation entre 1 708 budgets principaux et 1 933 budgets annexes.

Il est apparu naturel que, pour pallier cette absence de vision consolidée, s'associent La Banque Postale Collectivités Locales, dont les études en finances locales font référence, et France urbaine, née de la fusion de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) et de l'association des communautés urbaines et métropoles (ACUF) afin de mieux rassembler des élus communaux et des élus intercommunaux mobilisés pour promouvoir le fait urbain.

La publication offre, tout d'abord, une mesure du poids relatif des interventions communales et des interventions intercommunales dans les territoires urbains : le tableau de synthèse de la page 6 permet d'apprécier pleinement l'apport de la vision consolidée. Dépenses et recettes courantes, moyens d'investissement et effort d'équipement, niveau d'épargne et mesure de l'endettement,

analyse des principaux postes budgétaires et de leur évolution entre 2014 et 2015 sont exposés. Enfin, plusieurs focus apportent des éclairages originaux sur les produits des services dans les territoires urbains, l'aide au financement des investissements par les autres structures publiques, la répartition des budgets annexes par activité, les compétences portées par les syndicats.

Notre ambition partagée est que ce numéro soit le premier d'une longue série.

Il s'inscrit dans la lignée des 16 numéros passés de la lettre financière de l'ACUF et des études thématiques de l'AMGVF et préfigure ce qui devrait, à terme, pouvoir être généralisé pour l'ensemble des collectivités locales, dès lors que le processus de mise à disposition de données au sein du futur Observatoire des finances publiques, pour lequel France urbaine est mobilisée, aura enfin abouti. La prochaine édition, enrichie des territoires du Grand Paris, viendra de nouveau rendre compte des politiques financières que mènent les élus urbains, dans un contexte budgétaire toujours plus contraint.

## Jean-Luc Moudenc

Président de France urbaine  
Maire de Toulouse  
Président de Toulouse Métropole

## Serge Bayard

Président de La Banque Postale Collectivités Locales

# Sommaire

Introduction .....	4
Synthèse des finances des territoires urbains .....	6
Un volume total d'intervention de 44 milliards d'euros .....	7
Des budgets en repli de 1,3 % .....	8
Une croissance des recettes portée par les recettes fiscales .....	9
Des recettes d'investissement qui pâtissent du recul des subventions .....	12
Un niveau d'épargne brute qui permet une stabilité de la dette .....	12
Les relations financières entre collectivités .....	13
Les budgets annexes des territoires urbains .....	14

# Portrait résumé des 50 territoires urbains

Ce portrait financier des territoires urbains repose sur l'analyse des 50 périmètres couverts par les plus grandes intercommunalités hors outre-mer et Île-de-France : métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération de plus de 150 000 habitants. Il présente une analyse consolidée des budgets principaux et annexes des groupements à fiscalité propre et de leurs communes membres.

Ces territoires urbains représentent un budget total hors remboursements de la dette de 44,0 milliards d'euros en 2015, en repli de 1,3 %\*. Ces dépenses sont majoritairement portées par les communes (57%) mais les intercommunalités occupent une place de plus en plus importante (43 % en 2015 après 40 % l'année précédente).

La diminution des dépenses constatée en 2015 est principalement le résultat d'un net repli des dépenses d'équipement (- 8,5 %), lui-même lié à une forte baisse dans les communes (- 16,4 %), les groupements affichant une stabilité (+ 0,9 %).

La dépense publique locale sur ces territoires urbains se caractérise également par une augmentation très modérée (+ 0,8 %) des charges de fonctionnement (76 % du total).

Ces constats illustrent, d'une part, les efforts entrepris pour adapter les charges aux contraintes pesant sur les ressources et, d'autre part, une tendance de fond dans les relations entre les acteurs, avec la poursuite des mutualisations au niveau intercommunal.

Parallèlement, les recettes totales hors emprunts, 44,9 milliards d'euros, affichent une croissance de 1,5 % en 2015. Dans un contexte de fort repli des

dotations de l'État (équivalent à 10 % d'épargne brute en moins), cette évolution est principalement portée par les recettes fiscales (24,4 milliards d'euros, + 4,3%). De leurs côtés, les recettes d'investissement (4,0 milliards d'euros) sont en baisse (- 4,2 %), notamment sous l'effet d'un recul des subventions reçues.

Le solde entre recettes et dépenses (hors mouvements sur la dette) est donc positif en 2015, et le flux net de dette affiche un niveau proche de zéro. Toutefois, l'encours de dette, 38,0 milliards d'euros, progresse très légèrement (+ 1,1 %) suite à des transferts de dette des syndicats et à la capitalisation d'indemnités de remboursement anticipées. Il est principalement porté par les groupements à fiscalité propre (54 %), dépositaires des projets d'investissement structurants à l'échelle des territoires urbains (transports, gestion de l'eau et des déchets, ...).

L'ensemble aboutit à un résultat de l'exercice positif, entraînant une hausse du niveau de trésorerie (+ 800 millions d'euros pour un total de 6,0 milliards d'euros à fin 2015), soit l'équivalent de 50 jours de dépenses totales.

Ces constats sur les volumes et évolutions ainsi que sur les répartitions entre communes et groupements masquent des disparités d'un territoire urbain à l'autre. Ils ne prennent par exemple pas en compte certaines compétences quand elles sont portées par les syndicats. Au titre de ces derniers, ce sont a minima 2,7 milliards d'euros de dépenses et 486 millions d'encours de dette qu'il faudrait répartir sur certains territoires.

\* Les évolutions sont calculées hors Métropole de Lyon

## Sources

Traitements de La Banque Postale Collectivités Locales à partir des balances comptables 2014 et 2015 et des fichiers fiscaux fournis par la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP)  
Composition intercommunale au 01/01/2014 et 01/01/2015 : Fichier BANATIC, Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur

## Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale Collectivités Locales et de France urbaine. Ce document est fourni à titre informatif.  
La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine.

# Introduction

Cette publication dresse, pour la première fois, un état des lieux des finances des territoires urbains en 2014 et 2015 qui résulte d'une consolidation des comptes des groupements urbains et de leurs communes membres.

## 50 territoires urbains

Les territoires retenus correspondent à l'ensemble des métropoles et des communautés urbaines, ainsi qu'aux communautés d'agglomération de plus de 150 000 habitants<sup>1</sup>, hors territoires urbains d'outre-mer et de l'agglomération parisienne (cf. encadré page 5).

Au total, ce sont donc 50 groupements à fiscalité propre et 1 653 communes qui sont analysés. L'ensemble regroupe plus de 17 millions d'habitants, présents sur 41 départements.

Le périmètre de la Métropole Aix-Marseille-Provence au 1<sup>er</sup> janvier 2016 a été reconstitué. Les 6 groupements dont elle est issue sont donc intégrés dans cette étude et comptent pour un des 50 groupements cités.

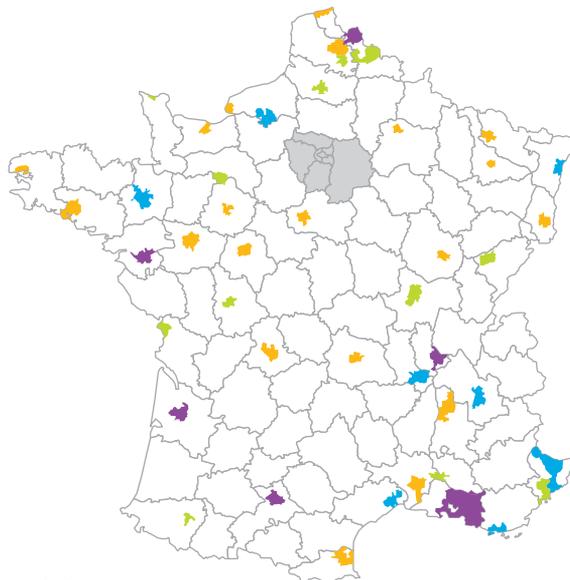
Entre les années 2014 et 2015, les changements de périmètre de ces 50 intercommunalités sont peu nombreux : la Métropole de Lyon a intégré une commune supplémentaire, et deux communes ont fusionné dans la communauté d'agglomération du Grand Besançon. Le nombre de communes reste donc inchangé.

Par ailleurs, 4 communautés d'agglomération et 6 communautés urbaines sont devenues métropoles<sup>2</sup>.

Sur la période d'étude, la population totale a enregistré une hausse de + 1,0 %.

La création de la Métropole de Lyon au 1<sup>er</sup> janvier 2015 a eu pour conséquence d'élargir les compétences de l'ancienne communauté urbaine de Lyon. Les changements sont tels que l'intégration des données financières de cette collectivité vient bouleverser les tendances globales de l'échantillon. C'est pourquoi les montants sont donnés, sauf indications contraires, y compris le territoire de la métropole de Lyon, mais les évolutions mentionnées sont calculées sans comptabiliser ce territoire.

## Les territoires urbains étudiés



Territoires de :

- moins de 200 000 habitants
- 200 000 à 300 000 habitants
- 300 000 à 600 000 habitants
- plus de 600 000 habitants

En grisé : les intercommunalités de la région Île-de-France exclues du champ de cette première étude (cf. page 4).

## Une analyse qui consolide les budgets locaux

Cette étude repose sur l'analyse des données des budgets principaux et annexes des 50 groupements à fiscalité propre et de leurs communes membres, soit 3 641 budgets pour l'année 2015 (1 708 budgets principaux et 1 933 budgets annexes).

La consolidation des budgets a donné lieu à un double retraitement : celui des principaux flux existants entre les budgets principaux et annexes (1,3 milliard d'euros retraité en 2015) et celui des flux identifiés entre les communes et leurs groupements (1 milliard d'euros auquel s'ajoutent 3,8 milliards d'euros de reversements fiscaux).

<sup>1</sup> Sont également considérées les communautés d'agglomération de Pau et de Poitiers dont la population est proche du seuil des 150 000 habitants.

<sup>2</sup> Communautés d'agglomération de Grenoble, Montpellier, Rennes et Rouen, communautés urbaines de Bordeaux, Brest, Lille, Nantes, Strasbourg et Toulouse.

## Les territoires urbains 2015 étudiés (France métropolitaine hors Île-de-France)

		Communautés d'agglomération	Communautés urbaines	Métropoles	Total	
Répartition des communes en nombre	<b>Nombre de groupements</b>	<b>29</b>	<b>8*</b>	<b>13**</b>	<b>50</b>	<b>% total</b>
	<b>Nombre de communes</b>	<b>866</b>	<b>183</b>	<b>604</b>	<b>1 653</b>	<b>100%</b>
	Moins de 2 000 habitants	374	99	150	623	38%
	De 2 000 à 5 000	245	33	148	426	26%
	De 5 000 à 10 000	127	29	143	299	18%
	De 10 000 à 100 000	104	19	148	271	16%
	Plus de 100 000 habitants	16	3	15	34	2%
Répartition des communes en population	<b>Population des communes</b>	<b>6 654 429</b>	<b>1 265 574</b>	<b>9 519 225</b>	<b>17 439 228</b>	<b>100%</b>
	Moins de 2 000 habitants	367 507	82 244	156 973	606 724	3%
	De 2 000 à 5 000	793 043	109 177	501 874	1 404 094	8%
	De 5 000 à 10 000	897 054	209 933	1 020 018	2 127 005	12%
	De 10 000 à 100 000	2 325 202	452 516	3 405 355	6 183 073	35%
	Plus de 100 000 habitants	2 271 623	411 704	4 435 005	7 118 332	41%

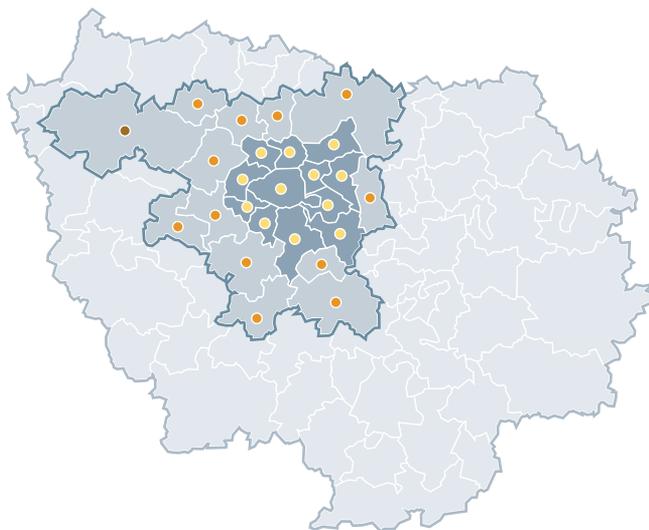
\* Y compris la communauté urbaine de Cherbourg-Octeville devenue une commune nouvelle au 01/01/2016.

\*\* Pour Aix-Marseille-Provence, il s'agit de l'ensemble des 6 groupements qui constituent la métropole au 01/01/2016.

Les territoires urbains de l'agglomération parisienne au 1<sup>er</sup> janvier 2016

Les territoires urbains de l'agglomération parisienne comprennent la Métropole du Grand Paris et ses 12 établissements publics territoriaux, 1 communauté urbaine et 12 communautés d'agglomération de plus de 150 000 habitants. Au total, 435 communes (totalisant 10,9 millions d'habitants) sont membres de ces groupements.

Ces 25 territoires urbains ne sont pas pris en considération dans l'étude. En effet, l'organisation intercommunale de la région Île-de-France est en pleine évolution : la carte 2016 (ci-contre) est fort différente de la carte qui prévalait en 2014 et 2015. Dès lors, à la différence de ce qui a été effectué pour le territoire urbain Aix-Marseille-Provence (où la métropole est issue de 6 communautés préexistantes), il n'était pas envisageable de reconstituer les comptes consolidés de l'ensemble des territoires actuels dans la mesure où les limites territoriales de certains groupements créés au 1<sup>er</sup> janvier 2016 ne recouvrent pas celles des communautés préexistantes l'année antérieure.



## Intercommunalité

- Métropole du Grand Paris (MGP)
- Établissement public territorial (EPT)
- Communauté urbaine (CU)
- Communauté d'agglomération (CA)
- Territoires urbains des intercommunalités de plus de 150 000 habitants

Source : traitement France urbaine - La Banque Postale à partir de IAU îdF

# Synthèse des finances des territoires urbains

**Tableaux d'ensemble** en milliards d'euros, budgets principaux et annexes

## Les finances consolidées des communes et groupements

	2014	2015	Évolutions*		2014	2015	Évolutions*
<b>Recettes de fonct. (1)</b>	<b>38,7</b>	<b>40,9</b>	<b>+2,1%</b>	<b>Dépenses de fonct. (2)</b>	<b>32,0</b>	<b>33,5</b>	<b>+0,8%</b>
Produits des services	4,0	4,2	+4,8%	Charges à caractère général	9,2	9,2	-0,4%
Recettes fiscales	22,4	24,4	+4,3%	Charges de personnel	14,3	14,7	+1,6%
Dotations et participations	10,0	9,8	-5,0%	Subventions**	6,2	7,1	-0,7%
Autres recettes	2,3	2,5	+6,4%	Frais financiers	1,2	1,2	-0,0%
				Autres dépenses	1,1	1,3	+10,3%
<b>Épargne brute (1)-(2)</b>	<b>6,7</b>	<b>7,4</b>	<b>+8,2%</b>				
<b>Recettes d'inv.</b>	<b>4,2</b>	<b>4,0</b>	<b>-4,2%</b>	<b>Dépenses d'inv.</b>	<b>11,5</b>	<b>10,5</b>	<b>-7,2%</b>
Dotations et fonds divers	1,3	1,4	+1,3%	Dépenses d'équipement	9,7	8,8	-8,5%
Subventions reçues	1,8	1,6	-13,8%	Subventions versées	1,2	1,1	-8,5%
Autres recettes	1,0	1,1	+6,0%	Autres dépenses	0,5	0,6	+18,1%
<b>Flux net de dette</b>	<b>+0,3</b>	<b>-0,0</b>	<b>-</b>	<b>Encours de dette au 31/12</b>	<b>37,0</b>	<b>38,0</b>	<b>+1,1%</b>
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>-0,3</b>	<b>+0,8</b>	<b>-</b>	<b>Trésorerie au 31/12</b>	<b>5,2</b>	<b>6,0</b>	<b>+12,1%</b>

## Les finances consolidées des communes<sup>1</sup>

	2014	2015	Évolutions*		2014	2015	Évolutions*
<b>Recettes de fonct. (1)</b>	<b>23,9</b>	<b>24,3</b>	<b>+1,6%</b>	<b>Dépenses de fonct. (2)</b>	<b>20,6</b>	<b>20,8</b>	<b>+0,7%</b>
Produits des services	1,8	2,0	+7,1%	Charges à caractère général	4,9	4,8	-2,0%
AC-DSC***	3,9	3,8	-2,1%	Charges de personnel	11,6	11,8	+1,4%
Recettes fiscales (hors AC-DSC)	11,0	11,5	+4,8%	Subventions**	3,1	3,0	-2,2%
Dotations et participations	5,8	5,5	-3,9%	Frais financiers	0,6	0,6	+0,1%
Autres recettes	1,5	1,6	+3,1%	Autres dépenses	0,5	0,6	ns
<b>Épargne brute (1)-(2)</b>	<b>3,3</b>	<b>3,5</b>	<b>+7,4%</b>				
<b>Recettes d'inv.</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>-5,6%</b>	<b>Dépenses d'inv.</b>	<b>5,8</b>	<b>4,9</b>	<b>-15,0%</b>
Dotations et fonds divers	0,9	0,9	+0,7%	Dépenses d'équipement	5,2	4,3	-16,4%
Subventions reçues	1,1	0,9	-17,4%	Subventions versées	0,3	0,3	-5,6%
Autres recettes	0,3	0,4	+16,2%	Autres dépenses	0,2	0,2	+1,8%
<b>Flux net de dette</b>	<b>+0,2</b>	<b>-0,2</b>	<b>-</b>	<b>Encours de dette au 31/12</b>	<b>17,9</b>	<b>17,9</b>	<b>-0,4%</b>
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>+0,0</b>	<b>+0,7</b>	<b>-</b>	<b>Trésorerie au 31/12</b>	<b>3,1</b>	<b>3,7</b>	<b>+16,3%</b>

## Les finances consolidées des groupements<sup>1</sup>

	2014	2015	Évolutions*		2014	2015	Évolutions*
<b>Recettes de fonct. (1)</b>	<b>19,5</b>	<b>21,3</b>	<b>+2,8%</b>	<b>Dépenses de fonct. (2)</b>	<b>16,1</b>	<b>17,5</b>	<b>+1,4%</b>
<b>nettes des versements AC-DSC</b>	<b>15,6</b>	<b>17,6</b>	<b>+4,1%</b>	<b>nettes des versements AC-DSC</b>	<b>12,2</b>	<b>13,7</b>	<b>+2,6%</b>
Produits des services	2,8	3,0	+6,8%	Charges à caractère général	4,4	4,6	+3,0%
Recettes fiscales	11,6	13,0	+4,4%	Charges de personnel	3,3	3,6	+4,2%
Dotations et participations	4,3	4,3	-6,3%	AC-DSC	3,9	3,8	-2,1%
Autres recettes	0,8	0,9	+13,7%	Subventions**	3,3	4,2	+0,1%
				Frais financiers	0,6	0,6	+0,9%
				Autres dépenses	0,7	0,8	+4,9%
<b>Épargne brute (1)-(2)</b>	<b>3,4</b>	<b>3,8</b>	<b>+9,7%</b>				
<b>Recettes d'inv.</b>	<b>2,1</b>	<b>2,0</b>	<b>-1,7%</b>	<b>Dépenses d'inv.</b>	<b>5,9</b>	<b>5,8</b>	<b>+0,8%</b>
Dotations et fonds divers	0,5	0,5	+2,6%	Dépenses d'équipement	4,5	4,5	+0,9%
Subventions reçues	0,9	0,8	-7,1%	Subventions versées	1,0	1,0	-8,0%
Autres recettes	0,7	0,7	+2,1%	Autres dépenses	0,3	0,4	ns
<b>Flux net de dette</b>	<b>+0,1</b>	<b>+0,1</b>	<b>-</b>	<b>Encours de dette au 31/12</b>	<b>19,6</b>	<b>20,8</b>	<b>+3,2%</b>
<b>Résultat de l'exercice</b>	<b>-0,3</b>	<b>+0,1</b>	<b>-</b>	<b>Trésorerie au 31/12</b>	<b>2,1</b>	<b>2,4</b>	<b>+6,1%</b>

\* Évolutions calculées hors périmètre de la Métropole de Lyon

\*\* Subventions, contingents et participations obligatoires

\*\*\* Attributions de compensation et dotations de solidarité communautaire versées par les groupements

Sources : traitements La Banque Postale Collectivités Locales des budgets principaux et annexes DGFIP 2014 et 2015

Périmètre : les métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération de plus de 150 000 habitants et leurs communes membres. France métropolitaine hors Île-de-France

<sup>1</sup> Données consolidées des flux entre les budgets principaux et annexes.

# Un volume total d'intervention de 44 milliards d'euros

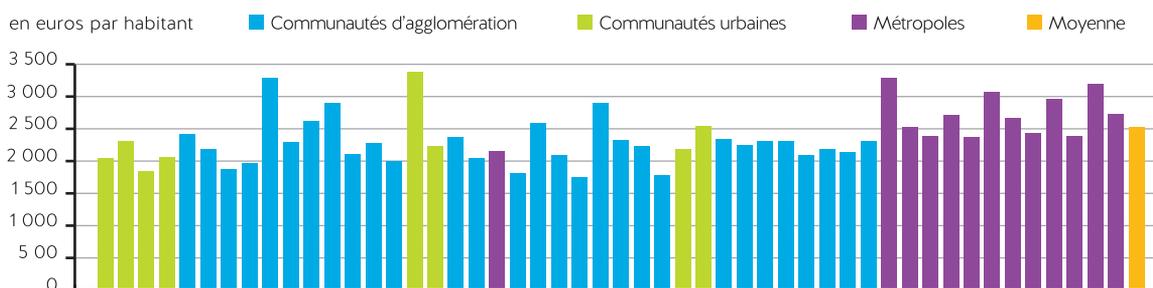
Le budget total hors remboursements de la dette des territoires urbains (hors Île-de-France et outre-mer<sup>1</sup>) s'élève en 2015 à 44,0 milliards d'euros, soit 2526 euros par habitant en moyenne.

À titre de comparaison, ce solde s'élève à 1 054 euros par habitant pour les 41 départements sur lesquels sont présents ces territoires, et à 408 euros par habitant pour les 11 régions<sup>2</sup> concernées par un

territoire urbain étudié.

Un peu plus d'un tiers de ce volume d'intervention est porté par les communautés d'agglomération et leurs communes membres (correspondant à 2 253 euros par habitant), 7 % par les territoires liés à une communauté urbaine (2 422 euros par habitant) et 59 % par ceux des métropoles (2 731 euros par habitant ou 2 655 hors Métropole de Lyon).

## Le budget total 2015 des territoires urbains par type d'intercommunalité\*



\* Territoires classés par ordre croissant de population

Source : DGFIP 2015, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

Au sein de ces territoires, les poids respectifs des communes et groupements, tout comme le volume total d'intervention, peuvent varier en fonction de l'histoire, du niveau des investissements en cours, et des modalités de répartition des compétences (des compétences majeures peuvent être portées par des syndicats : cf. encadré page 15). Ainsi, le niveau des dépenses n'est pas nécessairement corrélé à la taille des territoires.

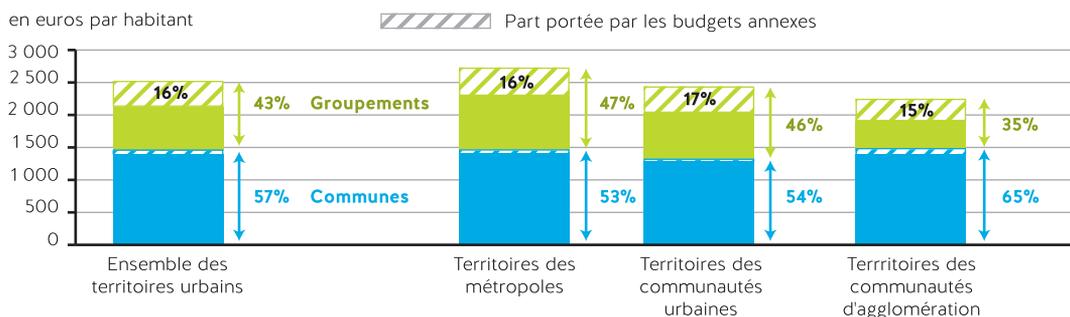
Les dépenses totales hors dette sont portées en

moyenne à hauteur de 57 % par les communes (dont 2 % par leurs budgets annexes), soit 24,9 milliards d'euros.

Les groupements assurent quant à eux 43 % des interventions, 27 % dans leurs budgets principaux et 16 % dans leurs budgets annexes.

Ces proportions sont très variables d'un territoire à l'autre ; ainsi, dans près de 1 territoire sur 5, les interventions des intercommunalités sont d'ores et déjà supérieures à celles des communes.

## Niveau du budget moyen et répartition entre les communes et groupements en 2015



Source : DGFIP 2015, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

<sup>1</sup> Cf. page 4 le périmètre étudié.

<sup>2</sup> Les nouvelles régions de métropole hors Île-de-France et Corse

## Des budgets en repli de 1,3 %

Dans un contexte contraint en matière de dépenses publiques, le budget global des territoires urbains a baissé de 1,3 %<sup>1</sup> entre 2014 et 2015. Pour 1 territoire urbain sur 4, cette évolution est inférieure ou égale à - 4 %. Seuls 20 % des territoires présentent des dépenses en progression supérieure à 1 %.

L'ensemble intercommunal (groupements et communes) le plus impacté par cette tendance baissière est celui des communautés urbaines, avec un budget en diminution de 4,4 %, contre -2,9% pour les communautés d'agglomération et une légère hausse de 0,3 % pour les métropoles.

Le net repli des dépenses d'investissement hors remboursements de la dette, 10,5 milliards d'euros et 24 % du budget total, constitue la principale explication de la diminution du budget. Les subventions versées affichent une baisse marquée de 8,5 %, identique à celle des équipements directs.

Ces derniers, d'un montant de 8,8 milliards d'euros,

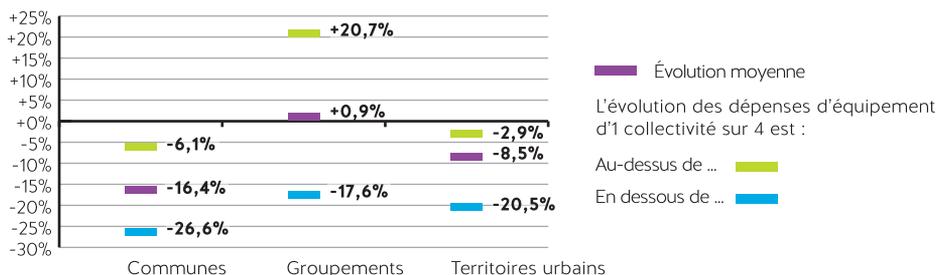
sont portés quasiment à parts égales entre les communes et les groupements en 2015.

Il est à noter que, même si leurs évolutions individuelles sont très disparates, les groupements présentent une évolution moyenne de leurs dépenses d'équipement de + 0,9 %.

Ce sont donc les dépenses des communes qui enregistrent une très forte baisse (- 16,4 % en moyenne) en 2015. Dans 1 territoire sur 4 leur évolution est inférieure à - 26,6 %, et dans 1 territoire sur 2, elle est inférieure à - 16,0 %. Seules les communes de 6 territoires augmentent leurs équipements en 2015.

L'ampleur du repli reflète les incertitudes liées à la réforme territoriale et l'entrée dans une période de réduction des dotations de l'État. En effet, si une diminution des investissements lors de la première année pleine d'un mandat est habituelle, un tel recul n'avait historiquement jamais été constaté.

### Évolutions 2014-2015 des dépenses d'équipement des territoires urbains



Source : DGFIP 2014-2015, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

Sur les territoires des communautés d'agglomération, les collectivités enregistrent une baisse de 14,4% de leurs équipements, proche de celle des communautés urbaines (-12,0%). Les métropoles, quant à elles, affichent une diminution plus faible (-3,8%), essentiellement sous l'effet de 3 territoires en progression, dont deux supérieures à 10 %.

De leur côté, les dépenses de fonctionnement, qui représentent les trois quarts du budget hors remboursements de la dette des territoires urbains, sont en légère progression (+ 0,8 %).

Cette croissance est le reflet d'évolutions modérées de l'ensemble des composantes :

- Les charges de personnel, 44 % des dépenses de

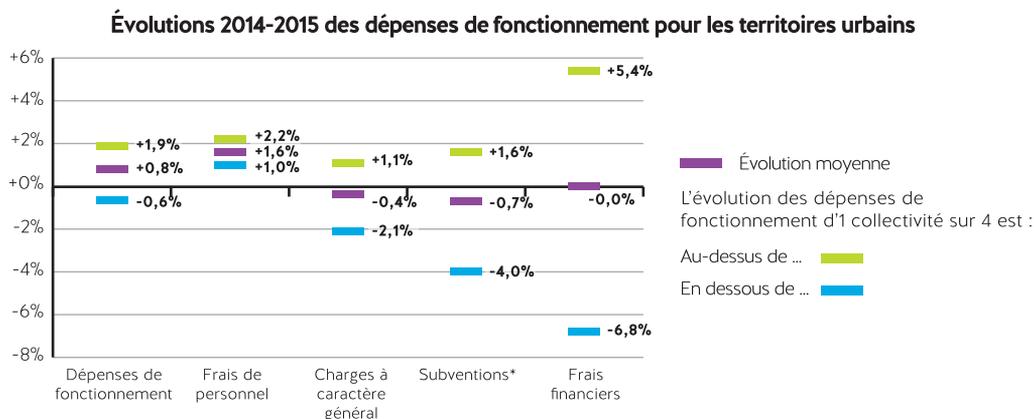
fonctionnement, affichent une hausse contenue (+1,6%), limitée par l'évolution de +1,4% des charges de personnel des communes (qui représentent 76 % de la masse totale). Au sein des charges de fonctionnement, ce poste est celui qui présente les évolutions les plus uniformes d'un territoire à l'autre (cf. graphique page 9).

- Les charges à caractère général et l'ensemble formé des subventions, contingents et participations obligatoires, respectivement 27 % et 21 % des dépenses, sont en baisse (- 0,4 % et - 0,7 %), sous l'effet des évolutions communales négatives (- 2,0 % et - 2,2 %).
- Les frais financiers, 3,6 % du total, sont quant à eux stables. Leur poids dans les dépenses courantes reste également stable à 4 %.

<sup>1</sup> Pour mémoire, les évolutions citées dans ce document sont calculées hors Métropole de Lyon qui, compte tenu de ses nouvelles spécificités en 2015, perturbe les évolutions moyennes d'ensemble.

Ces évolutions d'ensemble masquent des disparités importantes entre les territoires urbains. En effet, pour 1 territoire urbain sur 4 une baisse des dépenses de fonctionnement inférieure à - 0,6 % est observée,

et pour 1 territoire sur 4, on relève une évolution supérieure à + 1,9 %. Le constat d'ensemble reste cependant celui d'une modération très nette des charges courantes dans les territoires urbains.



Source : DGFIP 2014-2015, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

## Une croissance des recettes portée par les recettes fiscales

Les ressources totales hors emprunts des territoires urbains s'élevèrent en 2015 à 44,9 milliards d'euros, en hausse de + 1,5 % par rapport à l'exercice précédent.

Les 9/10<sup>èmes</sup> de ces recettes sont issus de la section de fonctionnement, soit 40,9 milliards d'euros, et connaissent une progression de 2,1 %.

Cette évolution est le résultat de deux tendances contraires : une croissance marquée des recettes fiscales et des produits des services, et une baisse significative des dotations de l'État et participations.

### Les différentes recettes fiscales

Les recettes fiscales qui représentent 60 % des recettes de fonctionnement consolidées, affichent une croissance de 4,3 % entre 2014 et 2015. Elles sont perçues à 53 % par les groupements et 47 % par les communes.

Les contributions directes avec pouvoir de taux (cotisation foncière des entreprises, taxe d'habitation et taxes foncières), qui s'élevèrent à 15,1 milliards d'euros, augmentent de 4,6 %.

Cette évolution est le résultat d'une hausse des bases d'environ 3,9 % et d'une progression de 0,7

point des taux. À noter que cette augmentation des bases ne traduit pas uniquement une croissance naturelle de l'assiette mais aussi un effort assumé via des décisions politiques locales, telles que la suppression des abattements de taxe d'habitation ou la remise en question d'exonérations fiscales optionnelles.

Malgré des hausses de taux moins marquées pour les groupements (+ 0,5 point contre + 1,2 pour les communes), ils bénéficient de contributions directes plus dynamiques, l'augmentation des bases de cotisation foncière des entreprises (+ 3,2 %) ayant été plus forte que celle de la taxe foncière (+ 2,2 %). La croissance des bases de taxe d'habitation (+4,4%) et, dans une moindre mesure, du foncier bâti, ont bénéficié de l'évolution des modalités de traitement concernant la fiscalité des personnes de condition modeste, intégrées dans les bases alors qu'auparavant elles faisaient l'objet d'une exonération.

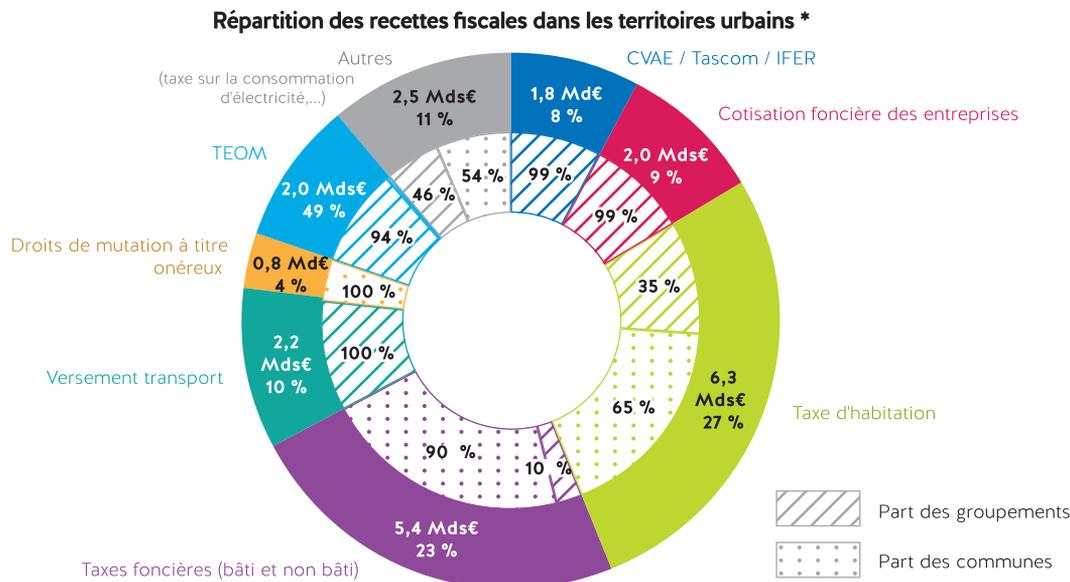
La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, (1,5 milliard d'euros), est en hausse de + 3,4 %, après avoir été en baisse l'année précédente : le caractère erratique de l'évolution de la CVAE demeure une préoccupation majeure.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (2,0 milliards d'euros) présente également une évolution marquée : + 3,5 %.

Les droits de mutation à titre onéreux, 842 millions d'euros, progressent de 9,7 % et le versement transport, qui s'élève à 2,2 milliards d'euros, affiche une forte croissance de 8,4 % en lien avec le recul

des auto-exonérations des associations.

D'une façon générale, une part de la hausse des recettes fiscales s'explique par l'investissement croissant des territoires urbains en faveur d'un meilleur suivi de la matière fiscale dans un contexte de développement du travail collaboratif avec les services fiscaux locaux.



\* Hors Fonds national de garantie individuelle des ressources et Fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales.

Source : DGFIP 2015, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

## La mise en œuvre du FPIC

Le fonds national de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC), dont les groupements et leurs communes membres peuvent être contributeurs ou/et bénéficiaires, présente en 2015 une évolution importante ; son montant net (+94 millions d'euros) progresse de + 51,9 % pour les territoires urbains.

Ce fonds, dont la contribution et la perception sont réparties au sein du territoire, affiche un montant de 194 millions d'euros en 2015 du côté de la recette, et un montant de 100 millions d'euros du côté de la dépense. Il convient toutefois de rappeler que ce solde positif deviendrait négatif dans l'hypothèse où les territoires urbains de l'agglomération parisienne seraient pris en considération.

### Le FPIC en territoire urbain (hors Île-de-France)

En M€	Montants bénéficiaires	Montants contributeurs	Solde	Évolutions 2014-2015
Communes	117,9	52,6	65,3	+46,9%
Groupements	76,4	47,7	28,7	+64,6%
Territoires	194,3	100,3	94,0	+51,9%

En 2015, 10 territoires urbains sont exclusivement contributeurs au fonds pour un montant de 23,1 millions d'euros, 23 sont strictement bénéficiaires pour un montant de 110,1 millions d'euros et 16 sont à la fois contributeurs et bénéficiaires. Sur ces

derniers, 8 ont un solde contributeur à hauteur de 42,6 millions d'euros, les 8 autres présentant un solde bénéficiaire de 49,7 millions d'euros.

À noter qu'un territoire n'est pas concerné par le fonds en 2015, contre 4 en 2014.

## La variété des produits des services et du domaine

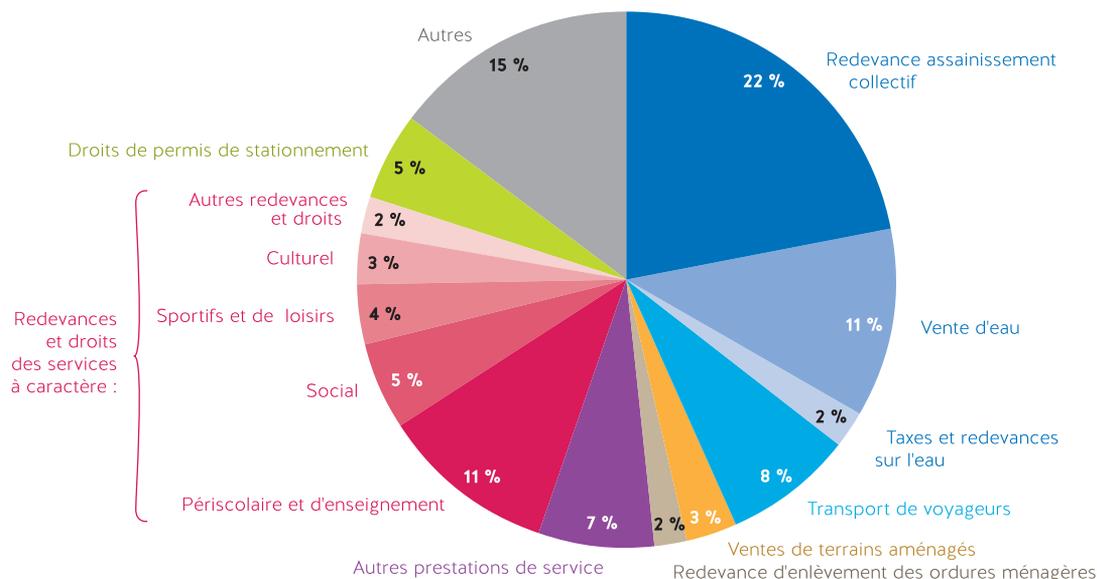
Les produits des services et du domaine (4,2 milliards d'euros) représentent plus de 10 % des recettes de fonctionnement.

Plus de 60 % de ces recettes sont inscrites dans les budgets annexes. Elles correspondent principalement à des recettes liées aux compétences

eau et assainissement (57 %) et transport (12 %).

Au niveau des budgets principaux, ce sont surtout les redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement (25 %), ou à caractère social (13 %), culturel (6 %), sportif (9 %) qui sont les plus représentés, ainsi que les droits de permis de stationnement et de location sur la voie publique (12 %).

### Les produits des services et du domaine dans les budgets principaux et annexes des territoires urbains



Source : DGFIP 2015, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

Entre 2014 et 2015, ces recettes ont évolué de +4,8 % contribuant au maintien de la hausse des recettes de fonctionnement.

Les principales sources de croissance proviennent d'une augmentation des produits liés à la vente d'eau (+ 10,0 %), à la vente de terrains aménagés (+ 17,2 %) et aux redevances et droits des services périscolaires et d'enseignement (+ 8,6 %) résultant entre autres de la réforme des rythmes scolaires, ainsi que ceux à caractère culturel (+ 8,5 %).

## Le fort recul des dotations de l'État

Dans le même temps, les dotations de l'État et participations (9,8 milliards d'euros) enregistrent une baisse significative (- 5,0 %), soit l'équivalent de 458 millions d'euros en moins.

1 territoire sur 4 connaît une évolution de ce poste inférieure à - 6,7 %. Pour 1 sur 2 elle est inférieure à - 5,3 % et pour 3 territoires sur 4, elle est en deçà de - 3,0 %.

Depuis 2014, l'État demande aux collectivités locales une contribution au redressement des finances publiques qui se traduit par une diminution substantielle des dotations versées aux territoires. À fin 2015, le bloc communal n'a supporté que 48 % de la baisse programmée sur 4 ans.

Cette mesure impacte principalement la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes (- 8,9 % dans les territoires urbains en 2015) et celle des groupements (- 10,6 %).

La diminution de la DGF en 2015 représente l'équivalent de 9 % de l'épargne brute de l'année précédente pour les groupements et de 11 % pour les communes.

## Des recettes d'investissement qui pâtissent du recul des subventions

Les recettes d'investissement hors emprunts des territoires urbains s'élèvent à 4 milliards d'euros en 2015, en baisse de 4,2 % par rapport à 2014.

En effet, 39 % de ces recettes sont constitués par les subventions reçues<sup>1</sup>, qui affichent un repli de 13,8%. Cette tendance baissière s'observe sur 34 des 50 territoires, avec pour 1 territoire sur 4 une évolution inférieure à - 31,3 %.

Ces aides accompagnent les projets structurants et proviennent aux 2/3 de l'État ou d'autres établissements nationaux (tels que les agences de l'eau...), des régions et des départements.

Pour ces 3 niveaux, la diminution des aides entre les deux exercices est marquée et reflète les tensions financières des structures publiques supra-intercommunales et / ou une diminution de la demande : - 23,9 % pour les aides venant de l'État et établissements nationaux (469 millions d'euros en 2015), - 16,2 % en provenance des départements (358 millions d'euros) et - 15,6 % venant des régions (226 millions d'euros).

Les communes comme les groupements sont

touchés par cette baisse, excepté pour les aides départementales qui ont diminué de 27,7 % pour les communes mais ont progressé de 5,4 % pour les groupements.

Un tiers des recettes d'investissement est composé de dotations et fonds divers, qui affichent une progression de 1,3 %. Mais ce poste comptabilise 150 millions d'euros relatifs aux avances de FCTVA octroyées par la Caisse des Dépôts, qui seront donc remboursés en décembre 2016 et avril 2017. Sans ce montant, les dotations et fonds divers connaîtraient une baisse de 9,9 %.

Cette évolution est celle du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, 995 millions d'euros en 2015. Les groupements, qui bénéficient de 33% du fonds, connaissent un repli particulièrement fort, - 14,0 % (contre - 8,3 % pour les communes). Ces tendances s'expliquent par la diminution observée sur les équipements bruts réalisés par les collectivités cette année ou les précédentes<sup>2</sup>.

## Un niveau d'épargne brute qui permet une stabilité de la dette

Même légère, la hausse des recettes de fonctionnement associée à une progression contenue des dépenses de fonctionnement conduit le solde, l'épargne brute, à croître de 8,2 % en 2015, à un niveau de 7,4 milliards d'euros.

Cette tendance globale s'observe à la fois pour les communes et les groupements, qui se partagent le montant global pour moitié (48 % pour les communes, 52 % pour les groupements), et qui enregistrent des augmentations respectives de +7,4% et +9,7%. Toutefois, 38 % des territoires urbains n'affichent pas de progression de ce solde.

Cet autofinancement, complété des ressources d'investissement hors emprunts, atteint un niveau de 11,4 milliards d'euros, permettant de couvrir l'intégralité des dépenses inscrites en section

d'investissement (10,5 milliards d'euros).

Le besoin en financement externe est donc nul et on observe, en 2015, des niveaux d'emprunts et de remboursements de la dette quasiment égaux, conduisant à un flux net de dette proche de zéro.

Pour autant, l'encours de dette au 31 décembre 2015 affiche une légère progression (+ 1,1 %), sous l'effet de deux facteurs : les indemnités de remboursement anticipées capitalisées dans le cadre du fonds de soutien des emprunts à risque et les transferts de l'encours de dette de certains syndicats vers les groupements.

Au final, l'encours de dette des territoires urbains fin 2015 s'élève à 38,0 milliards d'euros. Il est porté en moyenne à hauteur de 46 % par les communes et 54 %

<sup>1</sup> D'un montant de 1,6 milliard d'euros, composées de subventions (1,3 milliard d'euros) et de fonds affectés (amendes de police...)

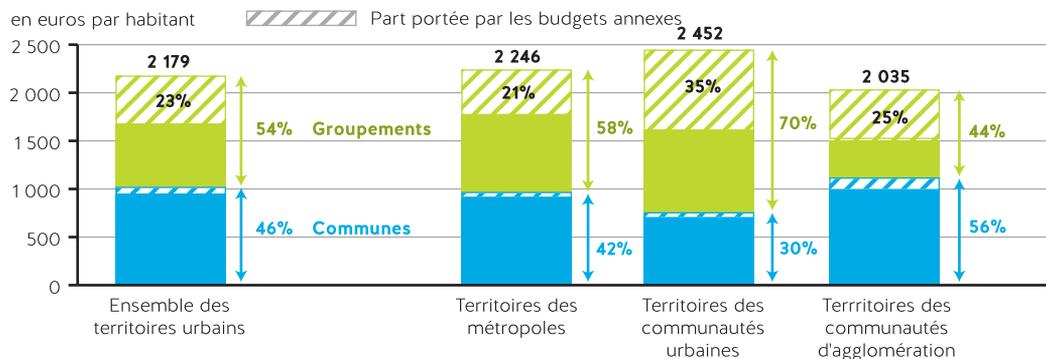
<sup>2</sup> L'année précédente (N-1) ou N-2 en fonction du régime de perception du FCTVA.

par les groupements. Le poids des budgets annexes des groupements est important, il représente 23 % de l'encours de dette total (contre 3 % pour celui des communes).

Étant le fruit du financement des investissements

des années passées, la répartition de cet encours de dette est très variable entre communes et groupements selon les territoires : les communes peuvent ainsi représenter de 17 % à 90 % de l'encours total du territoire.

### Niveau de l'encours de dette moyen et répartition entre les communes et groupements en 2015



Source : DGFIP 2015, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

L'ensemble des ressources des territoires urbains ayant dépassé le niveau des dépenses totales, l'exercice 2015 s'est soldé par un résultat positif de + 0,8 milliard d'euros (après - 0,3 milliard d'euros en 2014). Cette observation se retrouve dans le niveau de trésorerie au 31 décembre, qui progresse de 12,1 % pour atteindre un montant de 6,0 milliards d'euros.

Il représente en moyenne l'équivalent de 50 jours de dépenses totales hors remboursements de la dette. Ce ratio est très variable d'un territoire à l'autre : 1 territoire sur 4 a une trésorerie correspondant à moins de 37 jours de dépenses, et 1 sur 4 a une trésorerie supérieure à 66 jours de dépenses.

## Les relations financières entre collectivités

### Les flux financiers entre communes et groupements

En 2015, les attributions de compensation versées par les groupements aux communes s'élèvent à 3,3 milliards d'euros et représentent en moyenne l'équivalent de 15 % des recettes de fonctionnement des communautés ou métropoles. À l'inverse, les communes reversent 148 millions d'euros.

Pour les communes des territoires urbains, cette ressource représente en moyenne 14 % de leurs recettes de fonctionnement, mais cette proportion est inférieure à 7 % pour les communes d'1 territoire sur 4 et supérieure à 17 % pour les communes d'1 territoire sur 4.

À noter que les attributions de compensation ont diminué en moyenne entre 2014 et 2015 (- 2,1 %). Pour 3/4 des territoires, l'évolution est quasi nulle,

alors que les autres territoires ont connu de fortes diminutions (- 28,2 % en moyenne), matérialisant des transferts de compétences entre communes et groupements, à l'image de celles que l'on observe notamment pour les 4 communautés d'agglomération qui sont devenues métropoles au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

La dotation de solidarité communautaire complète les reversements des groupements vers les communes.

Elle est facultative pour les communautés d'agglomération et obligatoire pour les communautés urbaines et les métropoles. 478 millions d'euros sont versés en 2015 par 43 groupements urbains. Son niveau a augmenté de 2,2 % en 2015.

Les autres flux financiers entre les groupements et leurs communes membres sont très majoritairement

des flux de fonctionnement, correspondant à des remboursements de frais et de mise à disposition de personnel. Pour les territoires urbains, ces montants s'élèvent à 794 millions d'euros en 2015, dont 215 millions d'euros de remboursements de frais et 589 millions de mises à disposition de personnel facturées. 77 % des remboursements se font des communes membres vers les groupements. À noter que tous les territoires urbains n'ont pas la même utilisation de ces flux, et que 10 territoires regroupent 90 % de ces montants.

S'ajoutent aux flux de fonctionnement les subventions d'investissement entre les communes et les groupements. Elles s'élèvent à 160 millions d'euros en 2015, en baisse de 1,1 %. Quasiment tous les groupements versent des fonds de concours à leurs communes membres, qui sont bénéficiaires de 71 % du montant total. Le solde (29%) correspond à des flux des communes vers les groupements.

### L'aide au financement des investissements par les autres organismes publics

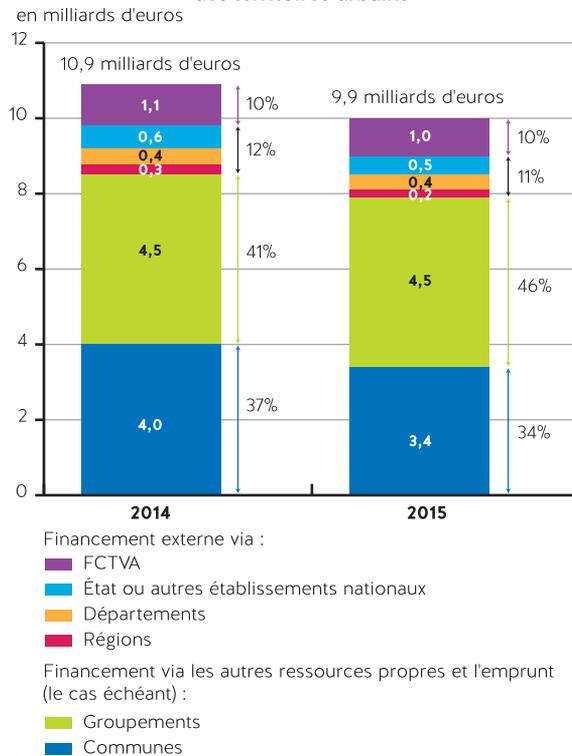
Les flux financiers avec les autres organismes publics se situent essentiellement au niveau des subventions versées pour soutenir les investissements du bloc communal.

Ces aides s'élèvent à 1,3 milliard d'euros en 2015, soit 12 % des dépenses d'investissement des territoires urbains. Elles sont principalement apportées par l'État ou d'autres établissements nationaux, par les régions et les départements et sont en repli de 19,7% (cf. page 12).

En plus de ces subventions, le Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée

(FCTVA) versé par l'État concourt également au financement d'une partie de leurs investissements. En tout, ce sont 2,3 milliards d'euros de financement qui proviennent des autres organismes publics, soit 21% des investissements des territoires urbains.

### Les aides au financement des investissements des territoires urbains



Source : DGFIP 2015, traitement La Banque Postale  
© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

## Les budgets annexes des territoires urbains

Les territoires urbains portent un certain nombre de compétences via leurs 1 933 budgets annexes.

### Répartition des budgets annexes par type de collectivités

	Communes	Groupements	Territoires urbains
% de collectivités ayant un budget annexe	47%	100%	100%
Nombre de budgets annexes	1 547	386	1 933
Nombre moyen par collectivité concernée	2	7	35

Les 5 compétences structurantes des territoires urbains regroupant 46 % des budgets sont :

- Aménagement de zones industrielles et artisanales

- Lotissements d'habitation
- Adduction ou distribution d'eau
- Assainissement
- Collecte et traitement des déchets ménagers

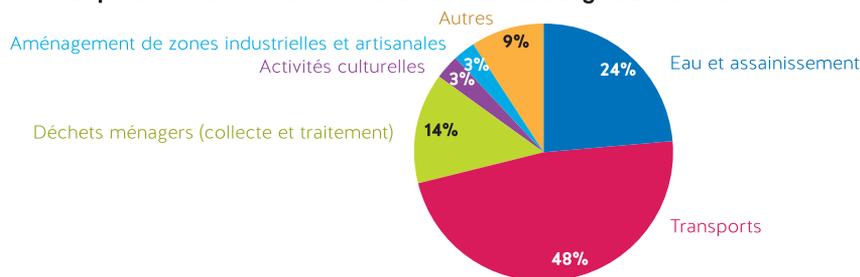
D'un point de vue financier, les budgets annexes rassemblent 7,4 milliards d'euros de dépenses hors remboursements de la dette et 10,0 milliards d'encours de dette. Les groupements représentent 88 % de ces montants.

Pour les communes, 38 % des dépenses sont liés à deux secteurs d'intervention : l'adduction ou distribution d'eau et les activités culturelles (19 % du budget chacun). Pour les groupements, trois activités se partagent 84 % des dépenses : les transports (54%), la collecte et traitement des ordures ménagères (16 %) et l'assainissement (14 %).

S'agissant des budgets moyens des communes (rapport entre le montant des budgets annexes et leur nombre), se dégagent en premier lieu ceux relatifs aux activités scolaires (hors cantine scolaire) et au chauffage urbain. Pour les groupements, ce sont les budgets de transports et de collecte et traitement des ordures ménagères qui ont les masses moyennes les plus importantes.

Au global, 86 % des interventions des budgets annexes des territoires urbains sont liés à trois secteurs : le transport (48 %), l'eau et l'assainissement (24 %) et la collecte et traitement des ordures ménagères (14 %).

### Dépenses hors remboursements de la dette des budgets annexes des territoires urbains par activité



Source : DGFIP 2015, traitement La Banque Postale

© La Banque Postale Collectivités Locales - France urbaine

Les budgets annexes présentent un encours de dette au 31 décembre 2015 de 10,0 milliards d'euros. Cet encours est en nette hausse (+ 8,1 %) alors que l'encours des budgets principaux diminue dans le même temps de 1,3 %.

La moitié de cette dette est inscrite dans les budgets

relatifs aux transports, suivis par les budgets eau et assainissement avec 26 % du montant et ceux des lotissements d'habitation avec 8 %. La collecte et le traitement des déchets ménagers représentent 3 % de l'encours de dette.

### Les compétences portées par les syndicats

On recense, en 2015, 1 115 syndicats dont le siège est situé sur un territoire urbain.

Ils regroupent des compétences communales ou intercommunales, mais aussi parfois des compétences départementales ou régionales.

C'est pourquoi, afin de compléter l'analyse des finances des territoires urbains, il convient d'observer un échantillon de syndicats s'occupant des principales compétences du bloc communal vues précédemment : l'eau et l'assainissement (79 % de l'échantillon), le traitement des ordures ménagères (13 %) et le transport (8 %).

Au nombre de 221, ils représentent 58 % des dépenses des 1 115 syndicats.

Leur périmètre d'action peut correspondre à celui

des territoires urbains, mais il peut également n'être qu'inclus ou, à l'inverse, être plus large.

Les dépenses hors remboursements de la dette des budgets principaux et annexes (non retraitées des flux croisés) de ces 221 syndicats s'élèvent à 2,7 milliards d'euros en 2015.

64 % de ces dépenses sont inscrites dans les budgets des syndicats de transports. Les deux autres secteurs représentent chacun 18 % des charges engagées.

L'encours de dette, 486 millions d'euros, est très majoritairement (75 %) celui des budgets liés à l'eau et l'assainissement, suivi par ceux relatifs aux transports (17 %) et enfin ceux dédiés à la collecte et au traitement des déchets (8 %).

# Les territoires urbains\* en quelques chiffres

<b>44 milliards</b> d'euros de budget sur <b>50 territoires</b> , soit <b>2 526 euros</b> par habitant	<b>57 %</b> des dépenses portées par les communes, et d'ores et déjà 10 territoires où les dépenses des groupements sont supérieures
<b>16 %</b> des interventions consolidées portées par les <b>budgets annexes</b> des groupements, et <b>2 %</b> pour ceux des communes	Des budgets en repli de <b>1,3 %</b> entre 2014 et 2015 (- 8,5 % sur les équipements)
Une diminution de la DGF équivalente à 11 % de l'épargne brute des communes et à 9 % de celle des groupements	Un <b>flux net de dette</b> nul pour un encours global à <b>38 milliards d'euros</b>

\* Consolidation entre les groupements et leurs communes, budgets principaux et annexes, hors territoires urbains de l'agglomération parisienne et d'outre-mer



## La Banque Postale Collectivités Locales

Société Anonyme au capital de 100 000 euros

Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris

792 665 572 RCS Paris

[labanquepostale.fr/collectivites.html](http://labanquepostale.fr/collectivites.html)

Direction des études - [etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr](mailto:etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr)

## France urbaine

22, rue Joubert

75009 PARIS

France

[www.franceurbaine.org](http://www.franceurbaine.org)

[franceurbaine@franceurbaine.org](mailto:franceurbaine@franceurbaine.org)