

I L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE ET INSTITUTIONNEL

I.1 LA SITUATION MONDIALE

Les pays en développement continuent d'être les principaux moteurs de la croissance mondiale, avec une contribution de plus de 60% à la croissance du produit mondial brut pour la période 2016-2018. Grâce à une demande intérieure forte et à des politiques macro-économiques favorables, l'Asie du Sud et de l'Est demeurent les régions les plus dynamiques du monde.

Les économistes des Nations Unies estiment que la croissance mondiale devrait être de 2,7 % en 2017.

L'économie mondiale a enregistré une croissance de 2,2% seulement en 2016, soit le taux de croissance le plus bas depuis la Grande récession de 2009.

Le produit mondial brut devrait augmenter de 2,7% en 2017 et de 2,9% en 2018.

L'économie mondiale n'est pas encore sortie de sa période de lente croissance caractérisée par des investissements limités, un commerce en berne et une croissance atone de la productivité, et ce malgré la reprise économique modeste annoncée pour 2017-2018.

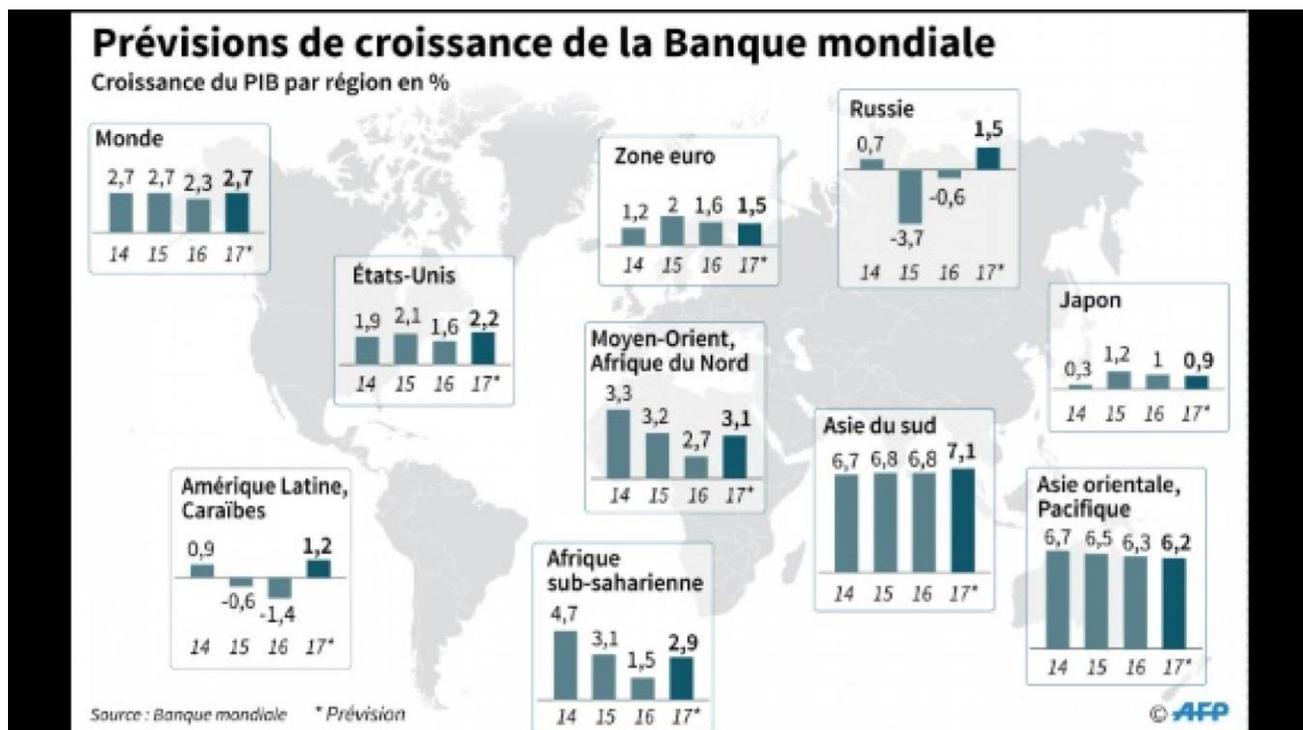
La désynchronisation des politiques monétaires entre les Etats-Unis et la zone euro (arrêt des achats de titres par la Fed en 2014, puis lancement d'un vaste programme d'achats d'actifs par la BCE en 2015) ont eu pour première conséquence une forte appréciation du dollar. En 2016, pour la première fois depuis 2008, la croissance du PIB aux Etats-Unis a été plus lente que dans la zone euro. Cet écart s'inversera à nouveau d'ici 2017 en faveur des Etats-Unis.

La situation géopolitique mondiale est fortement instable et évoluera suivant la typologie établie par l'auteur américain Ian Bremmer dans *Superpower : Three choices for America's role in the world* (éditions Portofolio mai 2015).

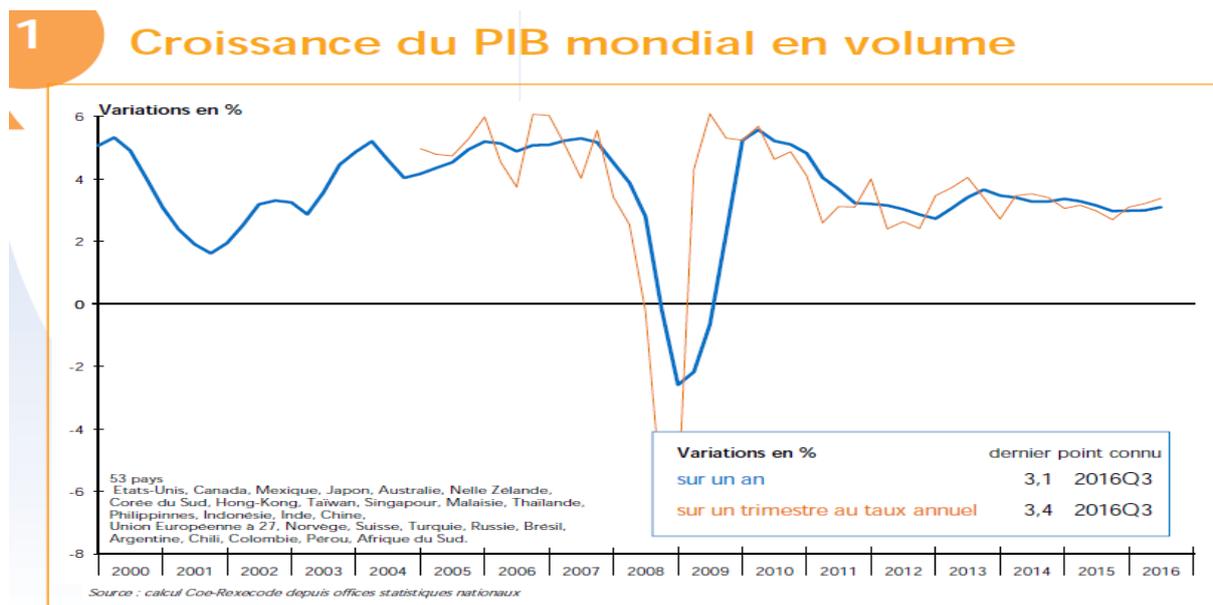
Les États-Unis auraient le choix entre trois stratégies : Indispensable America (Pax Americana), Moneyball America (l'Amérique ne peut modeler le monde à son image, mais doit promouvoir ses valeurs) et enfin Independant America. L'administration Trump semble emprunter une voie selon laquelle l'Amérique doit avant tout miser sur la renaissance du rêve américain (via le retour d'une prospérité économique pour les classes moyennes notamment) afin de diffuser par l'exemple son modèle de société.

Le retour d'Henry Kissinger, un des derniers praticiens survivants de la doctrine géopolitique de l'équilibre des pouvoirs « Balance of Power » incite néanmoins à ne pas tirer de conclusions trop hâtives sur la direction que prendront les USA.

On soulignera l'actualité des interrogations d'Hannah Arendt sur les conditions susceptibles d'assurer la démocratie contre la menace totalitaire, en un moment historique (1946) qui montrait à la fois la défaillance de l'État-nation pour la protection des droits de l'homme et la mise en danger de la liberté politique par l'aliénation sociale que porte, en régime capitaliste, la réduction des individus à de purs travailleurs-consommateurs prisonniers du seul cycle de la reproduction vitale.



Croissance du PIB mondial en volume (16/01/2017)



Les matières premières sont proches des plus bas depuis 16 ans.



Évolution du prix du baril de Brent



Source : IFP Énergies nouvelles, Reuters

En tenant compte des différents facteurs géopolitiques (le pétrole brut cherchera à capitaliser sur les perspectives que le marché se rééquilibrera finalement tandis que l'offre se réduit pour satisfaire la demande), le prix moyen du Brent pourrait augmenter à 54 \$/baril en 2017 contre 45 \$/baril en 2016. Le prix le plus élevé de l'année (autour de 60 \$/baril) sera probablement atteint au cours du deuxième trimestre. Le marché porté par la croissance de la production américaine et le non prolongement des réductions de production par l'OPEP devrait ensuite rester dans une même fourchette.

Les prix pour le transport maritime restent très faibles



Le Baltic Dry Index (BDI) est l'indice du coût du fret maritime mondial. Cet indice est coté au fixing de Londres une fois par jour. Il est calculé sur les prix du transport de plusieurs matières premières (le charbon, le métal et les matières premières agricoles) à travers 24 espaces maritimes internationaux. D'une manière générale, l'indice du coût du fret maritime est mesuré par la confrontation de l'offre et de la demande. 85 % du commerce mondial s'effectuant par voie maritime, c'est un indicateur relativement pertinent, plus il y a de demande de fret, plus il y a du volume de marchandises, et plus l'indice monte.

A l'instar des années 30, la crise politique qui frappe les sociétés occidentales est naturellement produite par une crise économique profonde et durable qui déséquilibre la société, multiplie les souffrances sociales, crée de l'angoisse, de l'amertume, du ressentiment, et parfois de la haine.

Cela engendre un risque de dissolution ou de liquéfaction progressive de l'État de droit. L'ambiance populiste actuelle agit comme un acide qui dissout ce qui est constitutif de nos démocraties, autrement dit les constitutions qui protègent théoriquement les libertés fondamentales, et ce, quelles que soient les majorités, les différents referendums et les pressions de l'opinion.

I.2 LA SITUATION EUROPEENNE

« Il faut des leaders qui ont le sens du tragique, ce que l'on n'a pas. Il ne faut pas des leaders de temps heureux, ni de la neutralité. » Jacques ATTALI

Au printemps 2017, aura lieu la commémoration des 60 ans des traités de Rome (Marché commun et Euratom) signés en 1957. Il y a fort à craindre toutefois que cette commémoration obligée ressemble plus à un éloge funèbre ou à un déni de réalité qu'à une célébration.

En 2017, cependant, il paraît impossible, désormais, de nier la gravité de la crise que vit actuellement l'Union européenne. Cette crise a désormais tellement de dimensions entrelacées que le président de la Commission européenne depuis 2014, le luxembourgeois Jean-Claude Juncker, a parlé à son sujet de "poly crise".

Ce néologisme désigne l'accumulation simultanée de déconvenues, largement liées entre elles par ailleurs : crise économique engagée en 2007-2008 renforçant l'asymétrie au sein du continent, avec une Allemagne qui prospère et une périphérie méditerranéenne qui souffre; crise des migrants de l'automne 2015, qui a montré que les termes "Europe de l'Ouest" et "Europe de l'Est" avaient encore tout leur sens vingt-cinq ans après la chute du mur de Berlin; crise géostratégique avec une multiplication de crises régionales à ses frontières orientales et méditerranéennes (Ukraine, Syrie, Libye, etc.), avec la réapparition d'une puissance russe à l'Est, et, depuis le 8 novembre 2016, l'incertitude liée à la future présidence Trump aux Etats-Unis; crise démocratique avec la montée en puissance de partis dits populistes partout ou presque sur le continent, et l'affaiblissement parallèle des partis qui avaient porté le projet d'intégration européenne depuis les années 1950. Pour la première fois, la légitimité même du projet européen paraît être remise en cause par les électeurs : le vote du Brexit du printemps 2016 en témoigne.

Année électorale, 2017 verra après les Pays-Bas le 15 mars, la France d'avril à juin, la Hongrie et la Serbie en avril, l'Allemagne en septembre, on pourrait également aussi voter rapidement en Italie.

L'absence de leadership politique a des conséquences économiques.

Les 1.300 milliards d'euros d'actifs achetés par la BCE à ce jour n'ont pas permis de stimuler suffisamment la croissance de la zone euro qui, depuis sa sortie de récession au deuxième trimestre 2013, ne sort que très exceptionnellement de son faible rythme de 0,3 % ou 0,4 % par trimestre. Début 2016, les clairs ont commencé à sonner l'accélération de la croissance lorsque cette dernière a atteint 0,6 % au premier trimestre. Mais ce rebond ne s'expliquait que par l'effet de la

baisse du prix de l'essence sur les revenus réels des ménages qui ont dopé la consommation. Une fois cet effet effacé, la croissance est revenue aux deux trimestres suivants à 0,3 %.

La zone euro doit bien faire face à un problème de croissance atone et persistante qui pourrait bien être une résultante inattendue d'un cadre institutionnel obsolète.

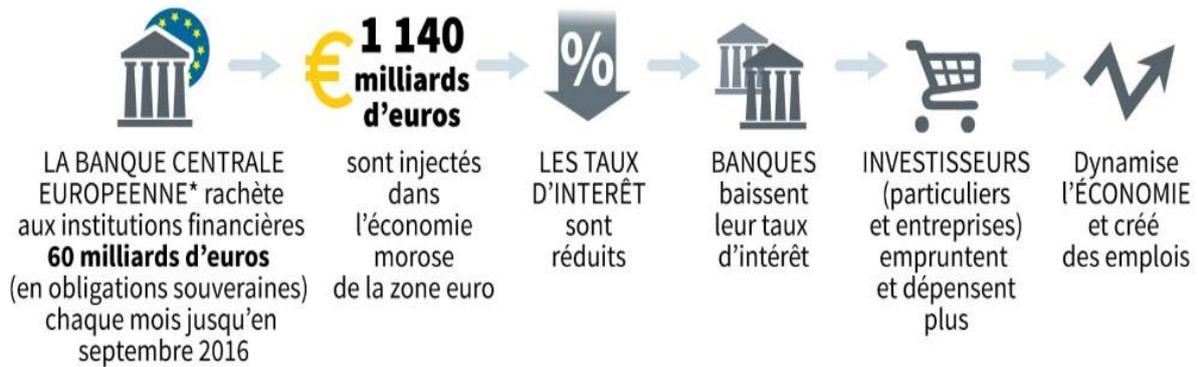
Les Etats restent donc seuls responsables de leurs politiques économiques. Or, esseulés et contraints par le cadre budgétaire des traités ou, comme l'Allemagne, par ses propres cadres constitutionnels, ils sont incapables d'apporter une politique complémentaire cohérente à la BCE. La Commission semble certes consciente du problème, mais, « gardienne des traités », elle ne peut qu'imposer leur logique avec flexibilité.

Dans ce contexte, la zone euro attend donc principalement son salut de l'extérieur et de la relance aux Etats-Unis et en Chine. C'est un pari relativement risqué dans la mesure où le commerce mondial demeure sans entrain et où les priorités économiques des deux géants économiques ne sont plus les mêmes. La Chine est engagée dans une mutation vers une société de consommation et de service, mais aussi vers une industrie plus haut de gamme où elle dépend moins des importations de produits européens. Quant au projet de Donald Trump, il est fondé sur la devise « l'Amérique d'abord » et sur une logique protectionniste qui pourrait déclencher une guerre commerciale avec Pékin, mais aussi avec la zone euro. Le nouveau président des Etats-Unis estime ainsi que les Allemands bénéficient d'une monnaie sous-évaluée en raison de la structure économique de l'euro. Or, l'euro est actuellement très faible en raison de la divergence des politiques monétaires.

En octobre 2016, 4,169 millions de jeunes Européens (hors étudiants) n'avaient pas d'emploi en Europe. Un peu partout dans l'Union européenne, du Portugal à l'Europe de l'Est, les taux de chômage des moins de 25 ans demeurent très élevés. 18,4% des jeunes sont ainsi à la recherche d'un emploi dans l'Union européenne. Ce qui laisse présager une génération "perdue" (20,7% dans la zone euro).

Les annonces de la BCE en décembre 2016 constituent un changement de cap qu'il ne faut pas sous-estimer. Certes, la BCE a réduit son soutien à l'économie, en réduisant ses programmes d'achat de 80 Mds € à 60 Mds € par mois. Mais elle s'est engagée à maintenir ses achats pendant une période prolongée : jusqu'en décembre 2017 (au lieu de mars 2017) et au-delà si nécessaire. Surtout, ce qui apparaît très clairement tant dans le discours de Mario Draghi que dans les décisions techniques de la BCE, c'est que la Banque centrale s'engage à soutenir l'économie de la zone euro pendant aussi longtemps que nécessaire : non seulement la BCE a souligné que la question du tapering (ralentissement des achats d'actifs par la banque centrale notamment d'obligations souveraines) n'était pas discutée à ce jour, mais elle s'est également assurée de libérer suffisamment de titres éligibles pour conduire son programme d'achats jusqu'au début de l'année 2018.

Le grand programme de rachat de dette publique de la BCE



► Que se passera-t-il en cas de défaut sur la dette ?



Les banques centrales assument **80%** de la charge



In fine, les contribuables dans l'ensemble de la zone euro assument **20%** du risque

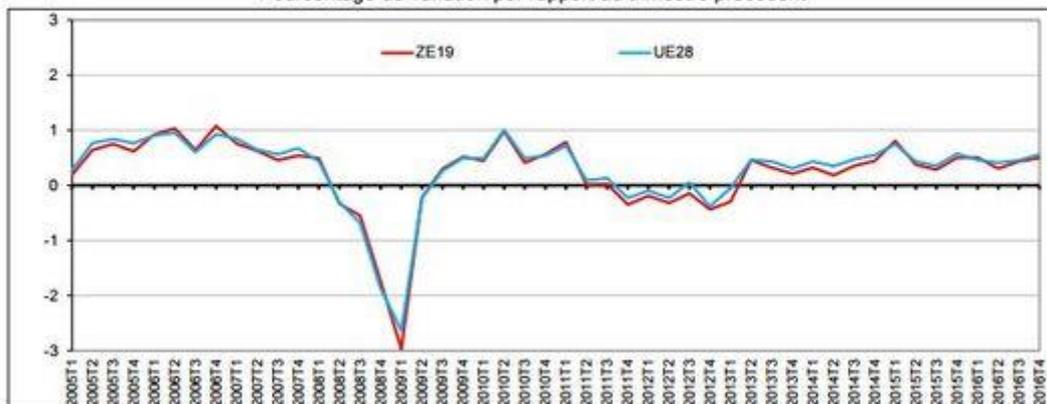
*Banques centrales nationales dans les 19 pays de la zone euro + Banque centrale européenne

AFP

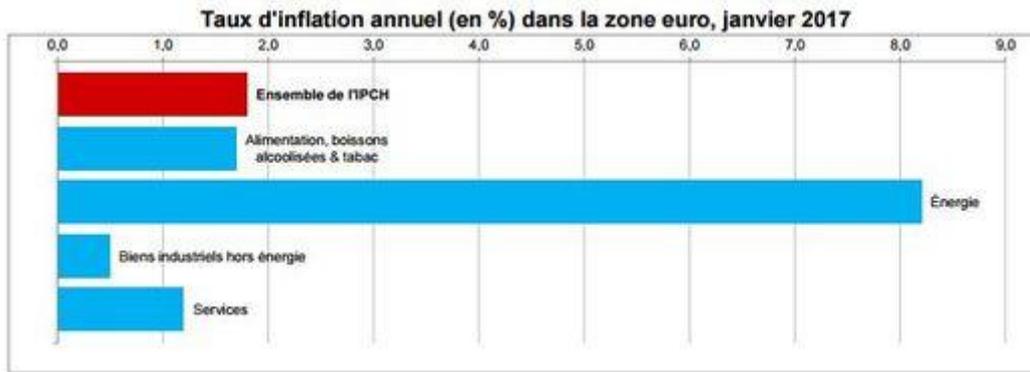
Selon le consensus, la croissance de la zone euro pourrait atteindre 1,2% en moyenne en 2017 après 1,7% en 2016.

Sur l'ensemble de l'année 2016, le PIB de la zone euro a progressé de 1,7% et celui de l'UE28 de 1,9%.

Taux de croissance du PIB de l'UE28 et de la zone euro
Pourcentage de variation par rapport au trimestre précédent



Après un début d'année 2016 en territoire négatif, l'inflation est redevenue positive en juin mais est demeurée très faible. En 2017, l'inflation va poursuivre sa remontée progressive, en zone euro, à +1,4% en moyenne en 2017 et à +1,7% en 2018. La croissance de l'inflation devrait progressivement affecter négativement le pouvoir d'achat.



L'Europe a besoin de davantage de coopération, d'intégration, de partage des risques et de solidarité. Au lieu de cela, les Européens s'engagent sur la voie des nationalismes, de la balkanisation, de la divergence et de la désintégration.

« Il y a deux types de problèmes dans la vie : les problèmes politiques sont insolubles et les problèmes économiques sont incompréhensibles » Alec Douglas-Home, éphémère Premier ministre britannique dans les années 60.

I.3 LA SITUATION FRANCAISE

I 3 1 LA TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES

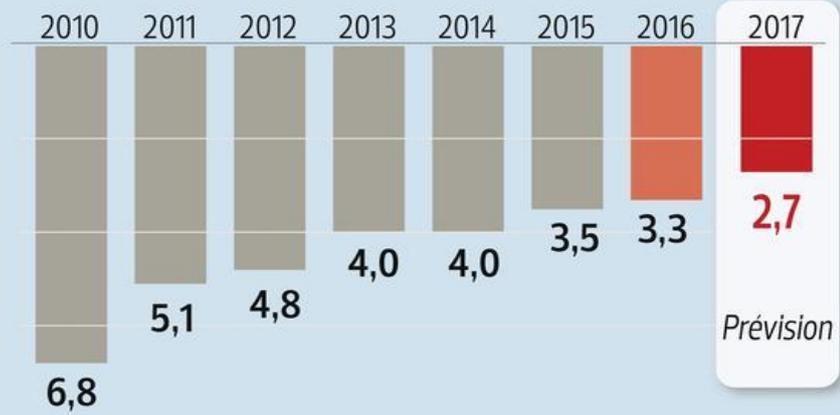
Les projections pluriannuelles de finances publiques associées au projet de loi de finances, qui actualisent et étendent à l'année 2020 les projections présentées dans le Programme de stabilité d'avril 2016, visent une réduction progressive du déficit public de 0,7 point de PIB par an en moyenne de 2018 à 2020, permettant à la France de respecter, avec les hypothèses favorables de croissance potentielle du Gouvernement, l'objectif de moyen terme d'un déficit structurel inférieur à 0,5 point de PIB à partir de 2019.

Pour respecter la trajectoire de réduction du déficit public que la France s'est engagée à suivre, il lui faudra faire des choix drastiques. « L'effort devra changer de nature, en s'attachant à réduire les principales sources d'inefficacité, mais aussi en effectuant des choix explicites de la dépense, s'appuyant notamment sur un réexamen des missions assurées par les administrations publiques prises dans leur ensemble ». La Cour des comptes dans son rapport annuel de février 2017 prévient ainsi que l'État, les collectivités locales et la Sécurité sociale ne pourront plus en faire autant qu'aujourd'hui.

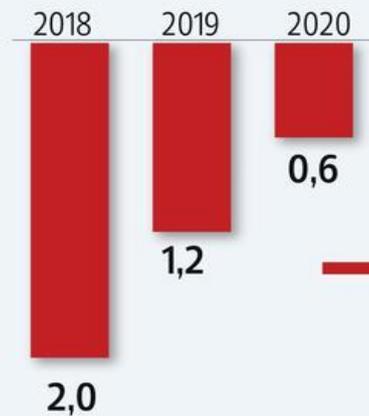
L'amélioration des comptes publics réside dans l'hypersensibilité des taux d'intérêts qui ont connu des taux quasi négatifs.

Le taux auquel la France se finance à 10 ans a franchi le 3 février 2017 la barre symbolique de 1 %. L'Agence France Trésor (AFT), chargée du placement de la dette, a émis pour 7 milliards d'euros de titres, dont une ligne à 10 ans, à 1,07 % - une première en dix-huit mois. En janvier dernier, le coût d'emprunt sur cette maturité ne s'élevait qu'à 0,78 %, soit près de 30 points de base de moins. En juillet, l'AFT avait emprunté à 10 ans au taux le plus bas de son histoire de 0,16 %.

DÉFICIT PUBLIC, en % du PIB



PRÉVISIONS DE DÉFICIT PUBLIC en % du PIB



POUR Y ARRIVER CELA SUPPOSE UNE **QUASI-STABILITÉ** DE LA DÉPENSE PUBLIQUE EN VOLUME ENTRE 2018 ET 2020 CONTRE **0,8 %** ENTRE 2010 ET 2015, **1,3 %** EN 2016 ET 0,8 % EN 2017.

LE POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES

ÉCART ENTRE LE POIDS DES DÉPENSES PUBLIQUES en % du PIB EN FRANCE ET DANS LE RESTE DE LA ZONE EURO



Source : Cour des comptes

Infographie **LE FIGARO**

Les taux des Etats européens poursuivent leur hausse

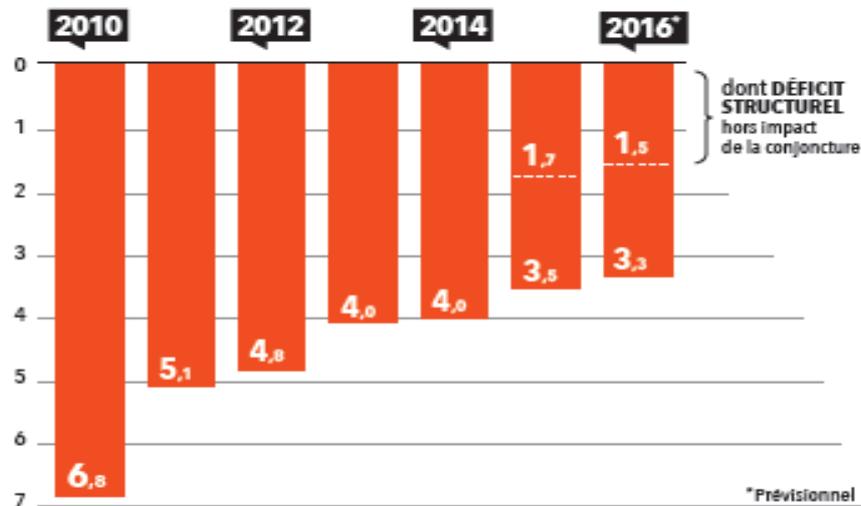
Les taux à 10 ans, en %



« LES ÉCHOS » / SOURCE : BLOOMBERG

1. Une réduction modérée du déficit facilitée par la baisse des taux d'intérêt

DÉFICIT PUBLIC EN POINTS DE PIB



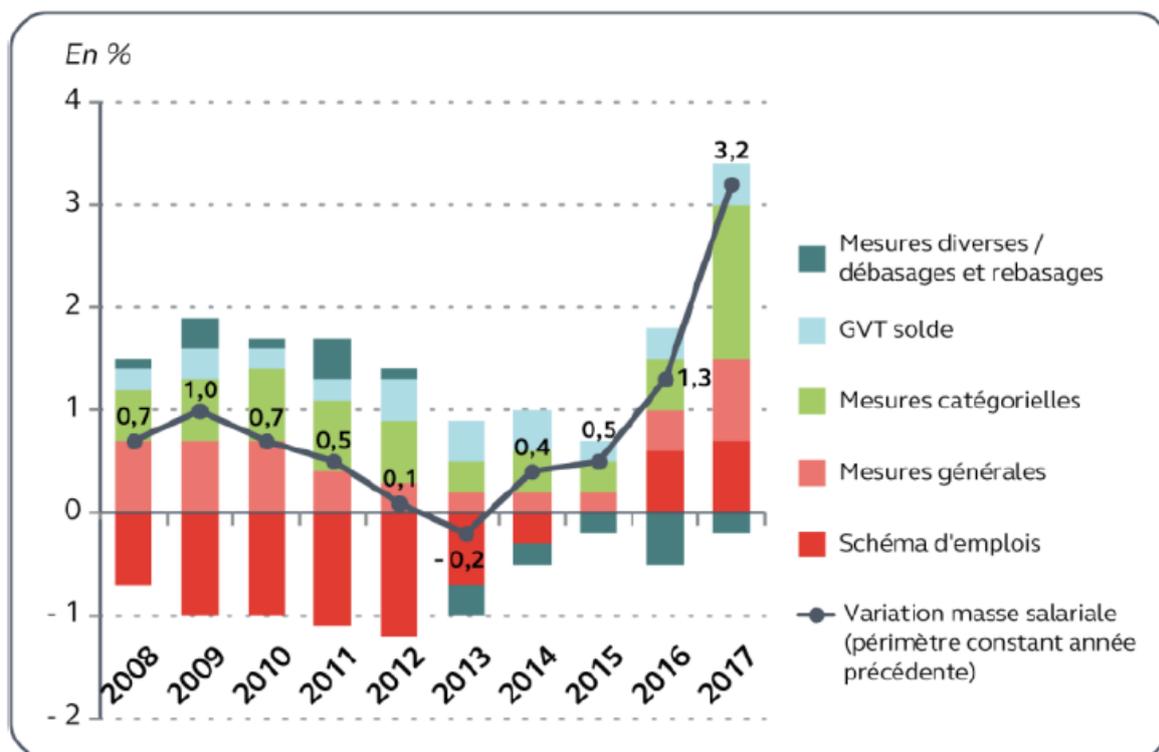
Plus de 40 % de la réduction du déficit public est attribuable à la baisse de la charge d'intérêts sur la période 2012-2016

DETTE PUBLIQUE > **96,5** points de PIB
même niveau que 2015

Une hypothèse d'accélération sensible des dépenses des collectivités locales.

La prévision du Gouvernement table sur une accélération sensible des dépenses des collectivités locales (+ 2,0 % après + 0,8 % en 2016). L'accélération concernerait les dépenses de fonctionnement (+ 1,7 % après + 0,8 %), sous l'effet notamment de la hausse du point fonction publique, l'impact de la première vague du protocole PPCR (de près d'1 Md€ en 2017 contre 0,4 Md€ de mesures catégorielles en 2016) et la hausse de l'inflation. Elle affecterait aussi les dépenses d'investissement (+ 2,9 % après + 0,8 %), notamment du fait du cycle électoral communal.

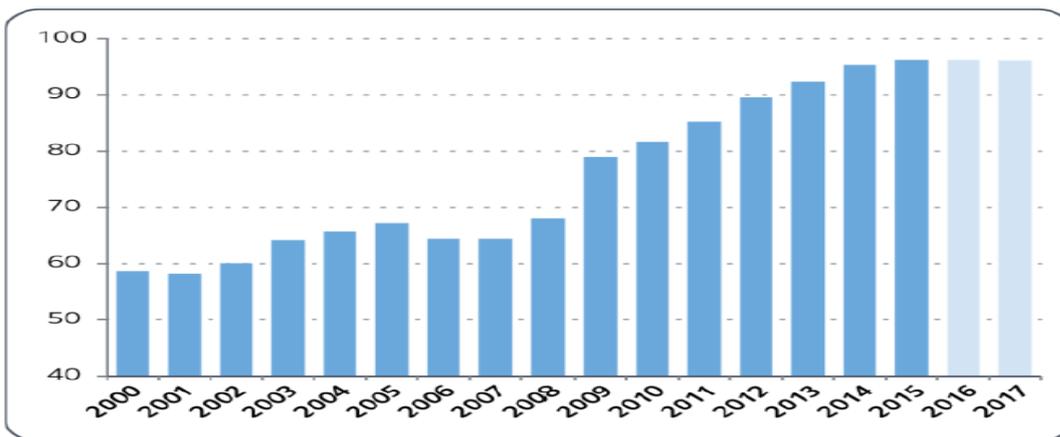
Evolution de la masse salariale



Source : Cour des comptes, à partir du rapport sur le budget de l'État pour 2015 et des documents budgétaires pour 2016 et 2017¹⁵

Les mesures catégorielles ont un impact significatif qui s'écarte de la trajectoire initialement prévue.

Graphique n° 7 : dette publique (en points de PIB)

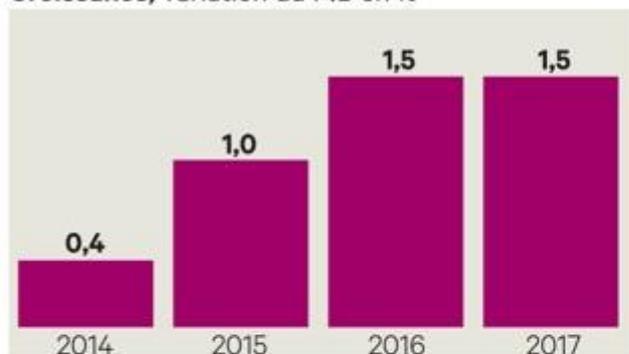


Source : Cour des comptes, à partir des données de l’Insee jusqu’en 2015 et des prévisions du Gouvernement pour 2016 et 2017

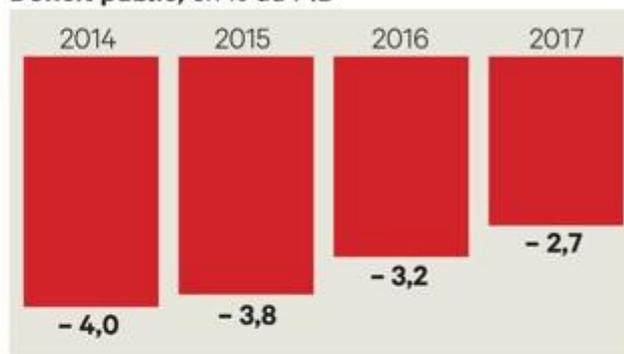
Le scénario macro-économique du gouvernement est optimiste et une part significative des économies annoncées n’est pas documentée. Au total, le risque de dérapage du déficit public semble encore plus grand qu’en 2016. Enfin, le poids des prélèvements obligatoires faiblit à peine.

Le scénario du gouvernement

Croissance, variation du PIB en %



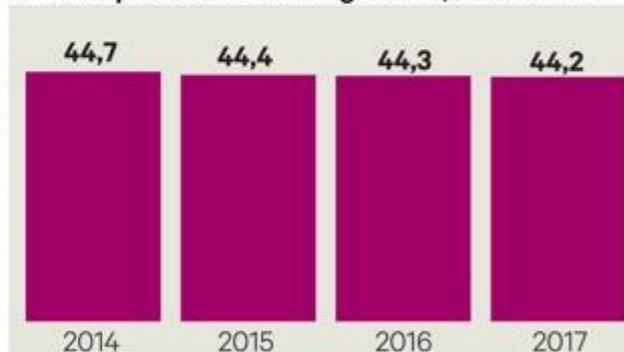
Déficit public, en % du PIB



Part des dépenses publiques, en % du PIB



Taux de prélèvements obligatoires, en % du PIB



• LES ÉCHOS • / SOURCE : GOUVERNEMENT

I 3 2 UNE REPRISE IRREGULIERE ASSORTIE DE FAIBLESSES STRUCTURELLES

La croissance française est restée très modérée en 2016, lestée pour la quatrième année consécutive par une contribution négative du commerce extérieur. La faiblesse de l'inflation a donné un coup de pouce à la consommation alors que le chômage reste élevé malgré la décrue amorcée depuis un an. En partie liée à des circonstances spécifiques, l'amélioration des résultats des entreprises s'estompe avec elles.

Le PIB en volume a progressé un peu plus fortement au 4e trimestre 2016, à 1,7% l'an par rapport au trimestre précédent. La croissance atteint 1,1% en moyenne annuelle en 2016. L'acquis laissé à l'issue du 4e trimestre 2016 pour l'année 2017 est de 0,4%, quasi identique à celui observé fin 2015 pour 2016. L'environnement, lui, sera en revanche bien différent.



Nous éviterons ici de longs développements, la France doit entamer des réformes d'ampleur et sortir d'un statu quo qui perpétue les situations de rente et de blocage comme le souhaitait déjà (en vain...) Pierre Mendès France dans son discours « Gouverner c'est choisir » le 3 juin 1953 :

« Mais, en attendant, ne disposant que de moyens limités, nous devons soigneusement veiller à les affecter aux objets essentiels, à éliminer ce qui est moins important au profit de ce qui l'est davantage. Dans tous les domaines, nous aurons à transférer l'effort de l'improductif au productif, du moins utile au plus utile. Ce sera la règle d'or de notre redressement, règle universelle valable pour les activités privées comme pour le secteur public. »

Le plan de vol pour 2017

Ciel dégagé

	2016	Prévisions 2017
Chômage	10 %	➤ 9,9 %
Exportations	+ 1,2 %	➤ + 4,3 %
Taux de marge des entreprises	31,9 %	➤ 32,1 %

Quelques nuages

	2016	Prévisions 2017
Croissance (PIB)	+ 1,3 %	➤ + 1,3 %



Risques d'orages

	2016	Prévisions 2017
Matières premières	Prix du baril de pétrole	33,80 € ➤ 45,30 €
	Hors énergie	- 4 % ➤ + 6,6 %
Hausse des taux d'intérêt (OAT sur 10 ans : emprunt émis par l'Etat)		
	0,5 %	➤ 0,9 %
	Inflation	0,3 % ➤ 1,2 %
	Consommation des ménages	+ 1,5 % ➤ + 1,2 %
	Investissement des entreprises	+ 3,3 % ➤ + 1,8 %

**ET AUSSI
LES INCERTITUDES
POLITIQUES**
Brexit, Donald Trump,
élections en France
et en Allemagne...

SOURCE : BANQUE DE FRANCE, LP/INFOGRAPHIE - T.H.

I 3 3 LES MESURES DU PLF 2017 AFFECTANT LES COLLECTIVITES LOCALES

Pour résumer :

La loi de finances comporte, comme à l'ordinaire, de multiples mesures relatives aux dotations, parmi lesquelles l'abrogation de l'essentiel de la réforme de la DGF du bloc communal votée en 2016 avec effet en 2017 (seule subsiste une refonte de la DSU), des dispositions d'accompagnement de la vague de fusions intercommunales parmi lesquelles une nouvelle stabilisation de l'enveloppe de FPIC, ainsi que le cortège habituel de mesures fiscales. Parmi elles, rien sur la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, qui entrera donc bien en vigueur en 2017 malgré les velléités de quelques parlementaires. La retenue à la source s'appliquera en 2018 pour les particuliers.

2017 voit la mise en œuvre de la dernière tranche programmée (à ce jour ...) de réduction des concours financiers de l'Etat aux collectivités. L'ambition initiale, retranscrite dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, s'élevait à -3,67 Mds €, soit -7,4 %.

Conformément à l'engagement du Président de la République devant le congrès des maires, le bloc communal, et lui seul, bénéficie d'une remise de peine : sa quote-part de l'effort additionnel est réduite de moitié. Les dotations ne sont donc ponctionnées « que » de 2,64 Mds € (sur 33,22 Mds € de DGF).

L'année 2017 est marquée par la hausse importante de plusieurs concours, en particulier le vif rebond technique de la compensation des exonérations de taxe d'habitation attribuée aux communes et EPCI.

La règle veut que la hausse d'un poste soit équilibrée par la baisse d'un autre. Or, il en va ici de quelque 800 M€ et les variables d'ajustement traditionnelles (d'autres compensations fiscales), à force d'être mobilisées, se sont amenuisées.

En projet de loi de finances, le Gouvernement entendait donc puiser 600 M€ sur des versements aux départements et aux régions, parmi lesquels la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP). C'est peu dire que l'accueil fut frais. Les deux victimes, d'une part vivaient mal d'être mises à contribution pour abonder le bloc communal, d'autre part pointaient avec raison le caractère contre-péréquateur de la mesure : la DCRTP et les autres concours visés s'avèrent statistiquement d'autant plus pesants que la collectivité est défavorisée.

L'Etat, sans remettre en cause le choix des nouvelles variables, a modéré sa position. Profitant notamment d'une bonne surprise de dernière minute sur la contribution française à l'Europe (-400 M€), il consentit à injecter 230 M€ de sa poche. In fine, départements et régions apporteront quand même 315 M€.

Un autre concours aurait pu résoudre une bonne part de l'équation : le FCTVA. Dans le sillage du repli des investissements locaux, il fond de plus de 500 M€ (-8,6%).

Mais, s'agissant du niveau de ses concours aux collectivités, l'Etat ne se considère plus tenu que par la trajectoire inscrite en loi de programmation des finances publiques 2014-2019. Or, les coups de pouce qu'il a régulièrement donnés depuis 3 ans (fonds d'aide à l'investissement, bonification du FCTVA, DGF des métropoles, allègement de contribution du bloc communal en 2017, ...) ont bonifié cette trajectoire. Aussi s'est-il considéré légitime à capter le pactole du FCTVA.

Baisse de la DGF

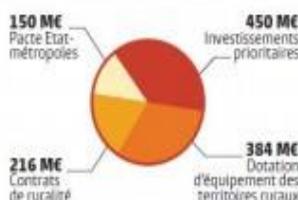
-2,33 Md€



Comme annoncé par François Hollande, la contribution du bloc communal à la baisse des dotations a été divisée par deux par rapport à 2015 et 2016. Mais la DGF totale est passée de 41,51 à 30,86 Md€ entre 2013 et 2017.

Fonds de soutien à l'investissement local

1,2 Md€



Le fonds de soutien à l'investissement du bloc communal est reconduit, avec 200 M€ de crédits supplémentaires. Plus de 3 000 projets ont été cofinancés par ce fonds de soutien l'an dernier.

Péréquation en hausse, FPIC stable et réforme de la DSU

DSU : dotation de solidarité urbaine.
DSR : dotation de solidarité rurale.
FPIC : fonds de péréquation intercommunale et communale.

180 M€
DSU et DSR



1 Md€
FPIC



La dotation de solidarité urbaine (DSU) est revue afin de la recentrer et de mieux répartir la progression annuelle. La notion de DSU cible s'efface et l'indice synthétique fait davantage de place au critère du revenu.

De la TVA pour les régions



A compter de 2018, les régions bénéficieront d'une fraction des recettes de TVA en échange de leurs montants de DGF. Pour 2017, un fonds de soutien de 450 M€ viendra financer leurs compétences de développement économique.

SOURCE : LOI DE FINANCES POUR 2017 - INFOGRAPHIE : M. GOBERT / LA GAZETTE

L'effort de l'Etat en faveur des collectivités approche 100 Mds € en 2017. Il s'articule en 3 blocs :

- Bloc 1 : les « concours de l'Etat » proprement dits, parmi lesquels la DGF, les dotations de décentralisation, les dotations de compensations de la réforme de la taxe professionnelle, les compensations d'exonérations fiscales, le FCTVA, ... : 48 Mds €.
- Bloc 2 : les autres apports hors fiscalité transférée, à savoir les dégrèvements fiscaux (produits apportés en tant que tels aux collectivités sans paiement par les contribuables correspondants), les amendes de police, les subventions des ministères, ... : 15 Mds €.
- Bloc 3 : la fiscalité transférée, qui regroupe la TICPE, la TSCA, les droits de mutation, la taxe sur les cartes grises, la TASCOT, ... : 36 Mds € prévus.

Majoration forfaitaire des bases (art. 99 LFI 2017)

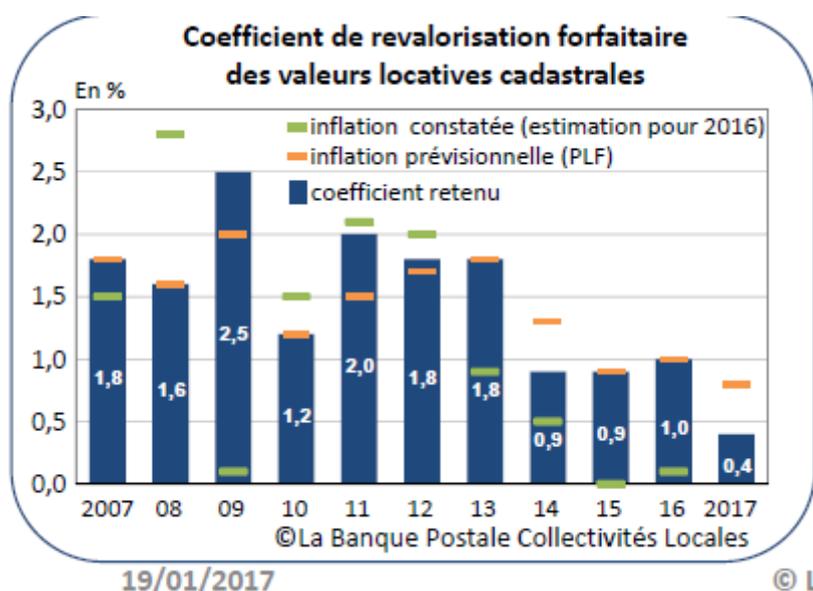
L'enjeu n'est pas mince. Chaque point de revalorisation pèse 500 M€ à l'échelle nationale. Selon la tradition, la mesure est insérée par voie d'amendement parlementaire. Et sauf exception, le coefficient voté concorde avec le taux d'inflation associé au projet de loi de finances : +0,9% en 2015, +1,0% en 2016. Pour 2017, le gouvernement anticipe une inflation de +0,8%.

Mais, depuis plusieurs années, les prévisions ont surestimé la réalité constatée un an plus tard. Les collectivités ont donc « pris de l'avance » : 2,8 points accumulés depuis 2012. C'est pourquoi des députés influents ont proposé une année blanche.

La majoration sera de 0.4 % en 2017.

A compter de 2018, cette revalorisation sera désormais liée à l'inflation constatée (si celle-ci est positive) et portera sur les terrains non bâtis, les locaux d'habitation, les locaux industriels, etc., à l'exception des locaux professionnels (révisés) qui feront l'objet d'une revalorisation annuelle sur la base des loyers annuels déclarés chaque année par leurs occupants.

Afin d'éviter de retarder le calendrier de restitution des bases prévisionnelles aux collectivités locales, il sera fait référence à l'inflation constatée en glissement annuel et non à la moyenne d'une année civile. Le taux d'inflation annuel constaté sera donc calculé à partir des valeurs de novembre au lieu de décembre.



L'objectif non prescriptif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL)

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2014-2019 a institué un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), exprimé en pourcentage d'évolution annuelle.

Pour 2017, l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL) serait de + 2% dont +1,7% pour les dépenses de fonctionnement et +3% pour l'investissement.

Bloc communal + 2,1% dont évolution des dépenses de fonctionnement 1,3%

LA DGF

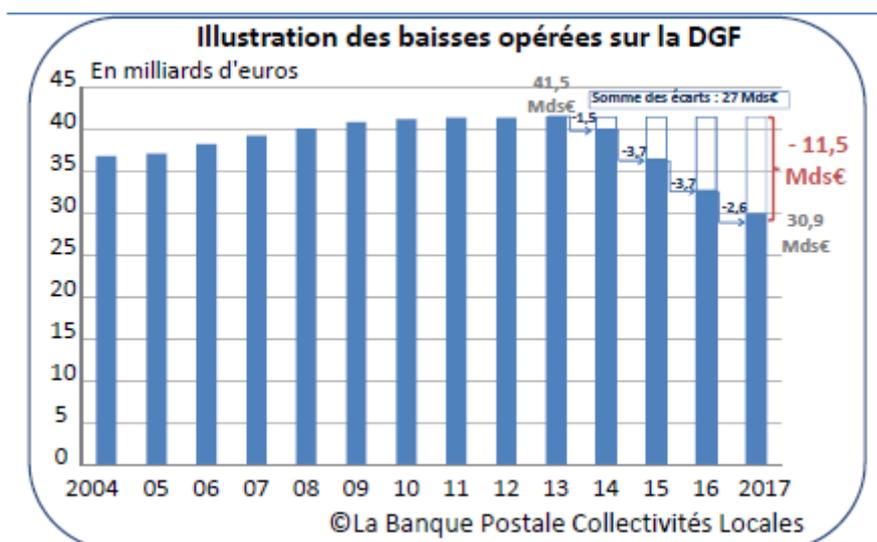
La loi de finances pour 2017 abroge l'article 150 de la loi de finances pour 2016, qui définissait la réforme d'ensemble de la DGF et fixait son entrée en vigueur en 2017. Cette mesure d'abrogation traduit dans la loi les annonces du Président de la République exprimées lors du congrès de l'AMF en juin 2016 ; celui-ci avait en effet annoncé que la réforme de la DGF était reportée au-delà de 2017 et qu'elle serait inscrite dans un texte de loi spécifique et non pas dans une loi de finances. Ainsi, en l'absence de réforme d'ensemble, l'architecture générale de la DGF reste inchangée en 2017.

Pour mémoire, le montant total de l'effort demandé aux collectivités depuis 2014 s'établit ainsi :

	2014	2015	2016	2017
Bloc communal	840 M€	2 071 M€	2 071 M€	1 035 M€
Départements	476 M€	1 148 M€	1 148 M€	1 148 M€
Régions	184 M€	451 M€	451 M€	451 M€
Total	1 500 M€	3 670 M€	3 670 M€	2 634 M€

Evolution du montant de DGF voté en loi de finances initiale :

	Montant total DGF (en LFI)	Evolution
2013	41,5 Md€	+ 0,3 %
2014	40,1 Md€	- 3,3 %
2015	36,6 Md€	- 8,7 %
2016	33,2 Md€	- 9,2 %
2017	30,8 Md€	-7,1 %



On soulignera une curiosité : la DGF négative

L'existence de DGF négatives est liée aux modalités qui ont été retenues pour la mise en œuvre de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques (CRFP) : elle résulte du fait que la DGF (dotation forfaitaire pour les

communes / dotation d'intercommunalité pour les EPCI) a été retenue comme support des contributions.

Du fait des baisses successives imputées sur la DGF, le nombre de communes et d'EPCI placés en DGF négative augmente chaque année. Ainsi, ont été concernés :

- en 2014, dès le premier exercice de baisse : une commune et 4 EPCI,
- en 2015 : 59 communes et 58 EPCI,
- **en 2016 : 168 communes et 174 EPCI.**

Le montant des prélèvements sur fiscalité supportés par ces collectivités en 2016 s'élève à 38 M€, sur 2,071 Md€ de contribution pour l'ensemble des communes et EPCI.

Une nouveauté : faire payer les autres pour ses propres mesures

Comme chaque année, plusieurs concours financiers sont utilisés comme variables d'ajustement et sont donc diminués pour assurer le financement des hausses constatées sur certains transferts ou dotations de l'Etat tout en garantissant le respect de la trajectoire des finances publiques.

Dans le texte initial du PLF 2017, le montant qui doit être couvert par la diminution des variables d'ajustement a été estimé par le gouvernement à 787 M€. Ce montant résulte en très grande partie des mesures adoptées en loi de finances pour 2016, concernant la prorogation et l'élargissement de l'exonération de taxe d'habitation au profit des personnes de condition modeste.

Le montant particulièrement élevé du besoin de financement à gager par la baisse des variables dépasse le montant des variables utilisées jusqu'en 2016, impacté par les diminutions successives opérées ces dernières années. C'est pourquoi le gouvernement a proposé, dans le texte initial du PLF, d'élargir le périmètre des variables à de nouveaux transferts.

Le dispositif proposé pour 2017, sensiblement différent de celui appliqué les années passées, appelle plusieurs observations, exprimées par les parlementaires et les associations d'élus au cours des débats sur le PLF :

Le niveau très important du besoin de financement identifié en PLF 2017 s'explique essentiellement par le **choix du gouvernement de faire supporter par les collectivités le coût des allègements fiscaux au profit des personnes de condition modeste.** En finançant le dispositif par les variables, l'Etat transfère le coût de ses décisions sur les collectivités.

Avec l'élargissement du périmètre des variables, ce sont essentiellement des concours versés aux départements et aux régions qui deviennent des variables d'ajustement. Seule l'inclusion des FDPTP dans le périmètre affecte le bloc communal.

Autrement dit, les besoins identifiés sur le bloc communal sont couverts en grande partie par la baisse de transferts des départements et des régions.

Répartition de l'effort demandé entre les catégories de collectivités locales : Baisse des variables d'ajustement en 2017

Bloc communal	235 M€ , dont : - 34 M€ de baisse des FDPTP, - 201 M€ de diminution des autres transferts servant de variables
Départements	240 M€
Régions	76 M€
Ensemble des collectivités	552 M€

Le niveau du besoin de financement en LF2017 s'explique essentiellement par le choix du Gouvernement de faire supporter par les collectivités le coût des allègements fiscaux au profit des personnes de condition modeste.

Pour le Gouvernement, cette évolution est principalement due à la prorogation et à l'élargissement, par l'article 75 de la loi de finances pour 2016, de la mesure d'exonération de la taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste, initialement liée à l'article 28 de la loi de finances rectificative du 8 août 2014, qui n'avait pas été prorogée pour 2015.

Cependant, on peut s'interroger sur le caractère « spontané » ou « tendanciel » de la forte évolution des allocations compensatrices en 2017. Cette évolution est, dans son volume et son mécanisme, complètement différente de celle des années précédentes (entre 1992 et 2014 notamment). Après le dégrèvement et donc la compensation intégrale en 2015, l'intégration des 542 M€ dans le besoin de financement en 2017 revient à transférer aux collectivités locales la prise en charge d'une dépense historiquement assurée par l'Etat. Cette situation ne constitue pas un retour à « une situation habituelle où la compensation se fait par l'intermédiaire des variables d'ajustement » mais plutôt une procédure inédite consistant à faire supporter par les collectivités locales une dépense jusque-là assurée par l'Etat.

Le coût des mesures exceptionnelles votées à l'article 75 de la LF2015 en faveur des personnes modestes a été estimé à 400 M€ par an. Cette somme a été notamment financée par l'Etat en 2015 grâce à une augmentation de la taxe sur le gazole.

La prise en charge par l'Etat au titre de 2015 des allègements de fiscalité locale sous forme de dégrèvements a eu pour effet de réduire transitoirement le montant des allocations compensatrices perçues par les collectivités en 2016.

Parce que la compensation de ces exonérations intervient toujours en N+1, il n'était donc pas possible de compenser en 2016 des allègements fiscaux ayant déjà fait l'objet de dégrèvements en 2015.

Valérie Rabault, Rapporteur générale de la commission des finances de l'Assemblée Nationale précise d'ailleurs qu'«au titre de 2015, les collectivités territoriales perçoivent non seulement l'intégralité du produit de TH et de TFPB, mais aussi la compensation par l'Etat des exonérations accordées l'année précédente. En 2016, les collectivités subissent une perte de recettes correspondant au montant des exonérations, sans compensation partielle par l'Etat, puisque celle-ci intervient l'année suivante, en 2017».

Au-delà de 2017, le transfert de la prise en charge des allégements de fiscalité locale au profit des personnes modestes devrait se poursuivre sur les années ultérieures surtout en 2018 et 2019.

Institution d'un acompte Tascom payé par les établissements dont la surface dépasse 2 500 m²

La Tascom est due par les exploitants de magasins de commerce de détail, pour les établissements dont la surface de vente est supérieure à 400 m², soit près de 47 000 établissements. L'article 46 de la 2^{ème} LFR pour 2014 avait prévu une majoration de 50 % pour les 4 200 établissements dont la surface dépasse 2 500 m². Le produit de cette majoration est totalement reversé à l'Etat.

Impact de la revalorisation du barème de l'IR sur les collectivités locales Article 2 de la LF 2017

Selon les articles 1417 et 1414 A du CGI, les seuils de revenu retenus pour les allégements de fiscalité directe locale des ménages sont indexés comme la limite supérieure de la 1^{ère} tranche du barème de l'impôt sur le revenu. L'évolution des seuils retenus pour les allégements de fiscalité locale doit en effet suivre celle de la 1^{ère} tranche de l'impôt sur le revenu de N-1 à N, c'est-à-dire l'évolution de la 1^{ère} tranche de l'IR de 2016 à 2017. Ainsi les collectivités locales peuvent être impactées par cette évolution du barème de l'IR en raison de la compensation non intégrale des exonérations de fiscalité locale par l'Etat.

Le rapport de la commission des finances de l'Assemblée Nationale indique en effet que « les pertes de recettes pour les collectivités territoriales, au titre de l'indexation du barème sur l'inflation, ne font l'objet d'aucun chiffrage par l'évaluation préalable du présent article. Pourtant, la revalorisation des plafonds de RFR mentionnés aux articles 1414 A et 1417 du CGI, qui déterminent les conditions d'exonération et d'abattement au titre de la taxe d'habitation et de la taxe foncière, se traduit par des moindres recettes pour les collectivités territoriales dès lors que certains des régimes dérogatoires applicables ne font pas l'objet de compensation par l'Etat. Les effets de l'indexation du barème à cet égard ne sont donc pas connus ».

Les dispositifs indexés comme la limite supérieure de la 1^{ère} tranche de l'impôt sur le revenu dans le domaine de la fiscalité locale concernent notamment :

- le plafonnement de la taxe d'habitation,
- les dégrèvements d'office et abattements communs à cette taxe,
- les dégrèvements d'office et abattements à la taxe foncière, au profit des contribuables qui ne dépassent pas un certain niveau de revenu fiscal de référence mentionné à l'article 1417 du CGI.

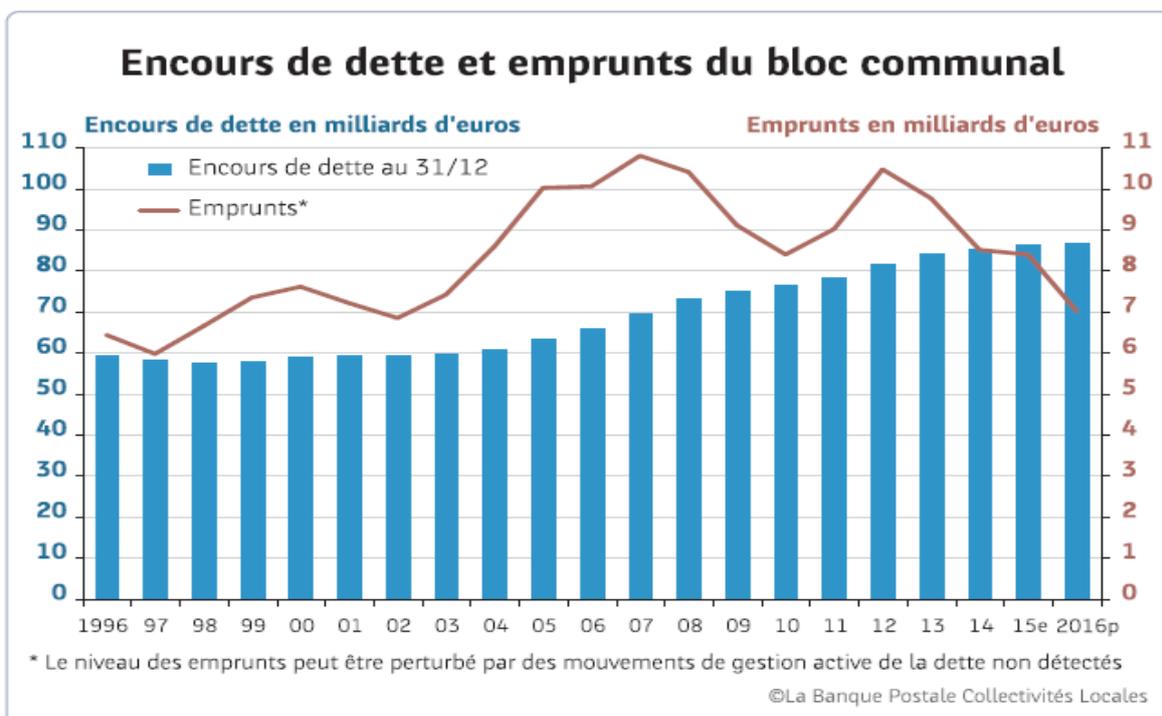
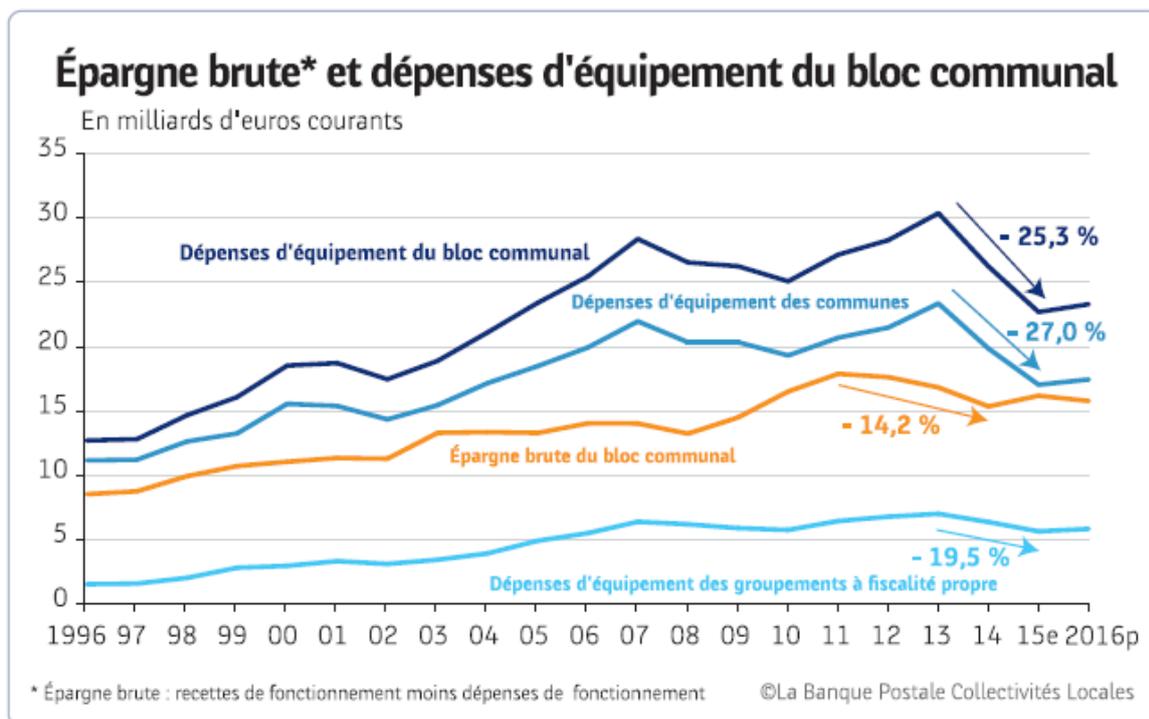
Possibilité pour le STIF de financer ses projets de transport par une modulation de la TICPE en Ile-de-France

Le PLF autorise le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) à majorer le tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dans la limite d'un tarif plafond (1,77 € par hectolitre pour l'essence et 1,65 € par hectolitre pour le gazole).

Cette majoration s'applique aux carburants (essence et gazole) vendus aux consommateurs finaux sur le territoire de la région Ile-de-France. Les recettes de cette majoration reviennent au STIF, dans la limite globale de 100 millions €.

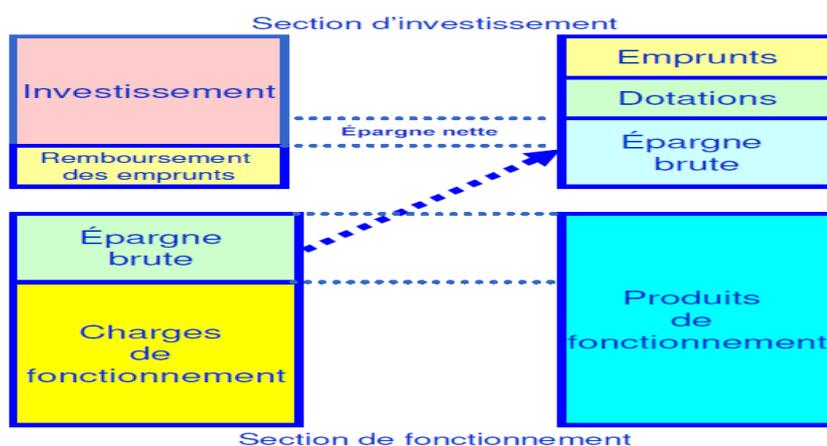
Les effets cumulés sur le bloc local

La baisse de l'épargne brute entraîne une diminution des dépenses d'équipement et un recours accru à l'emprunt.



Avant d'aborder la situation locale, il convient de rappeler les grands principes budgétaires et comptables.

RAPPEL DES PRINCIPES BUDGETAIRES



Schématiquement, la **section de fonctionnement** retrace toutes les opérations de dépenses et de recettes nécessaires à la gestion courante et régulière de la commune, celles qui reviennent chaque année.

En dépenses : les dépenses nécessaires au fonctionnement des services, les prestations de services extérieurs comme les charges d'entretien, les autres charges de gestion courante, le paiement des intérêts des emprunts.

En recettes : les produits locaux, les recettes fiscales provenant des impôts directs locaux, les dotations de l'État comme la dotation globale de fonctionnement et les participations provenant d'autres organismes ou collectivités locales.

L'excédent de recettes par rapport aux dépenses, dégagé par la section de fonctionnement, est utilisé en priorité au remboursement du capital emprunté par la collectivité, le surplus constituant de l'autofinancement qui permettra d'abonder le financement des investissements prévus par la collectivité.

FONCTIONNEMENT	
DEPENSES	RECETTES
Charges à caractère général	Excédent antérieur reporté
Charges de personnel	Produits des services et du domaine
Autres charges de gestion courante	Travaux en régie
	Impôts et taxes
Charges financières	Dotations et participations
Charges exceptionnelles	Produits financiers
	Produits exceptionnels
	Transferts de charges
023 VIREMENT À INVESTISSEMENT	

La **section d'investissement** présente les programmes d'investissements nouveaux ou en cours. Elle retrace les dépenses et les recettes ponctuelles qui modifient de façon durable la valeur du patrimoine comme les dépenses concernant le remboursement des capitaux empruntés, les acquisitions immobilières ou les travaux nouveaux (ex. : construction d'une salle des sports). Parmi les recettes d'investissement, on trouve généralement les recettes destinées au financement des dépenses d'investissement, comme par exemple les subventions d'investissement, la dotation globale d'équipement (DGE), les emprunts, le produit de la vente du patrimoine...

La section d'investissement est par nature celle qui a vocation à modifier ou enrichir le patrimoine de la collectivité.

INVESTISSEMENT	
DEPENSES	RECETTES
Capital des emprunts	021 VIREMENT DU FONCTIONNEMENT
Opérations d'investissement :	• FCTVA
• travaux	• subventions Conseil Régional, Conseil Général, DGE, Fonds européens
• acquisitions	• emprunts
• constructions	

Le financement de l'investissement : La capacité d'autofinancement (CAF) représente l'excédent résultant du fonctionnement, et est calculée par différence entre les produits réels de fonctionnement (hors produits de cession d'immobilisation) et les charges réelles.

Épargne de gestion : Elle correspond à la différence entre les produits de fonctionnement courant et les charges de même nature. C'est un ratio essentiel à suivre car son augmentation est le signe d'une amélioration de la gestion courante ; a contrario, sa dégradation met en évidence un risque d'effet de ciseau qu'il conviendra rapidement de juguler.

Épargne brute : Elle correspond à l'épargne de gestion de laquelle on retire les intérêts de la dette. Ce ratio permet de mesurer ce que la collectivité est en mesure de dégager pour amortir l'endettement et financer l'investissement. Plus ce montant progresse, plus la collectivité est en capacité de financer ses investissements sans recours à l'emprunt.

Encours de dette / épargne brute : Ce ratio appelé « capacité de désendettement » permet d'apprécier, en nombre d'années, la capacité d'une collectivité à rembourser sa dette.

Une collectivité disposant d'un million d'euros d'épargne supplémentaire peut investir dix millions d'euros de plus en quatre ans. Cet effet de levier vient de ce qu'un emprunt de dix millions d'euros génère une annuité d'environ un million d'euros pendant quinze ans, intérêts compris – ce montant étant actuellement inférieur du fait du bas niveau des taux d'intérêt. Cette équation joue dans les deux sens, et la perte d'un million d'euros d'épargne induit une diminution de la capacité à investir de dix millions d'euros.

Articulation / Fonctionnement / Investissement	
FONCTIONNEMENT	
DEPENSES	RECETTES
023 VIREMENT À INVESTISSEMENT	
INVESTISSEMENT	
REMBOURSEMENT DES EMPRUNTS	MINIMUM OBLIGATOIRE AUTOFINANCEMENT NET
DEPENSES	RECETTES

AUTOFINANCEMENT BRUT = 021

A l'intérieur des 2 sections, le classement des opérations de recettes et de dépenses est effectué selon un plan de comptes normalisé qui s'inspire du plan comptable général de 1982 : l'instruction M14. Dans chaque nomenclature, dépenses et recettes sont classées selon leur nature par chapitre et par article.

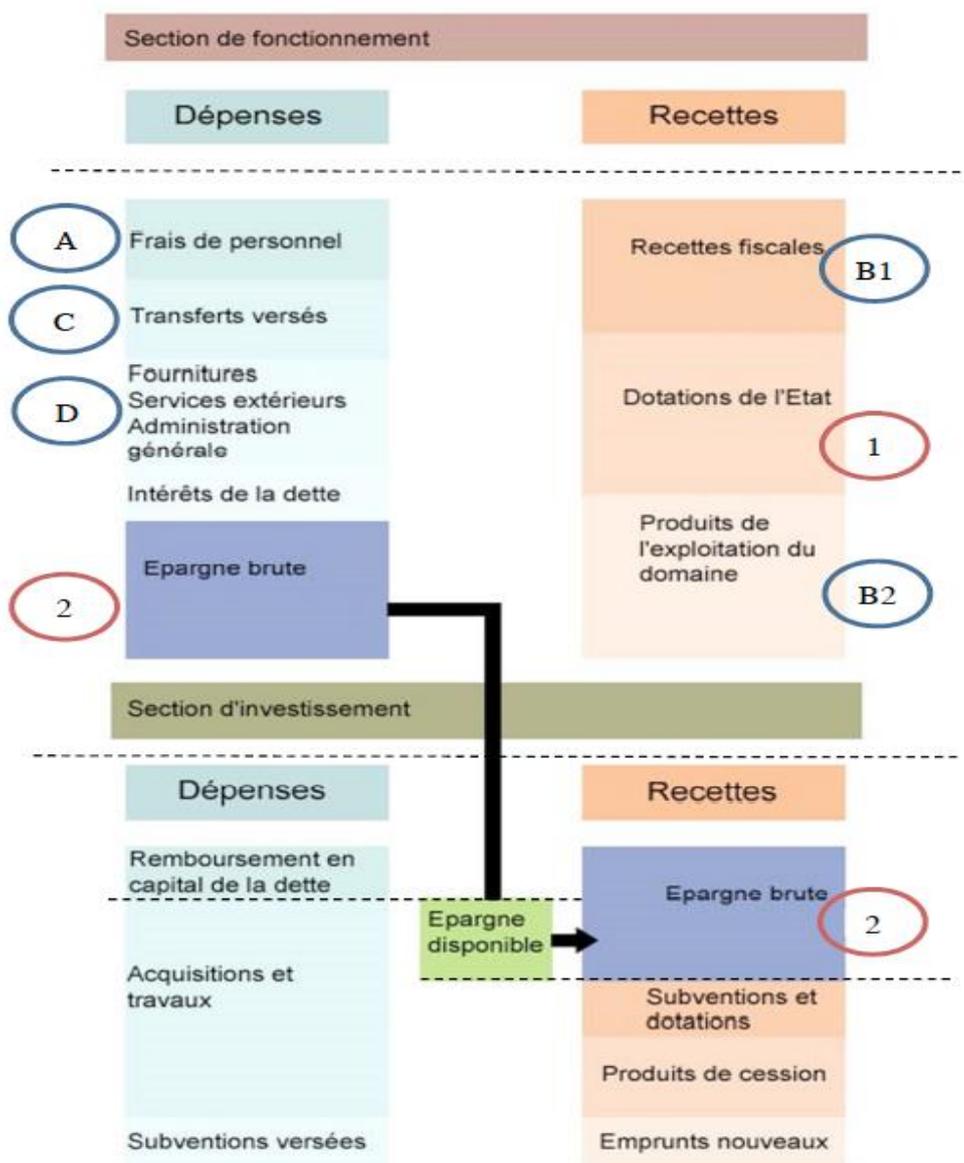
Le chapitre est une classification composée de deux chiffres (ex. : chapitre 65).

Il existe également des chapitres globalisés qui regroupent plusieurs chapitres (ex. : 011 qui regroupe les chapitres 60, 61, 62 et une partie du 63). L'article est une subdivision du chapitre au niveau le plus fin (ex. : article 60611).

La classification par nature est complétée par une codification par fonction. Cette présentation fonctionnelle permet de retracer l'ensemble des recettes et des dépenses d'une collectivité par secteur d'activité.

LE FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT D'UNE COLLECTIVITE

Le schéma suivant illustre le mécanisme de report de l'épargne brute de la section de fonctionnement vers la section d'investissement et explique la raison pour laquelle cette épargne brute est si importante, non seulement pour réaliser des dépenses d'équipement, mais aussi pour emprunter.



1) La baisse des dotations impacte la colonne des recettes de la section de fonctionnement (case 1).

2) La collectivité a l'obligation juridique de maintenir équilibrée cette section de fonctionnement. La recherche de l'équilibre peut mobiliser toutes les composantes de la section et notamment :

en dépenses : les réformes de structures permettant d'économiser en masse salariale (case A) et en frais généraux (case D) ; en recettes : la hausse de la fiscalité (case B1) ou des tarifs (case B2)

3) Faute de compenser la baisse des dotations avec ces seuls leviers, insuffisamment efficaces (cf. supra), la collectivité doit réduire ses concours aux tiers – principalement les subventions aux associations (case C) – et le niveau des services publics qu'elle offre à sa population (cases A et D).

4) Cependant, ainsi qu'il a été exposé précédemment, même en cumulant ces mesures difficiles, la baisse des dotations ne peut pas être compensée et le volume de la section de fonctionnement ne peut donc être stabilisé. L'équilibre passe nécessairement par la réduction de l'épargne brute (case 2).

5) Cette réduction reporte donc, au moins en partie, la baisse des dotations en moindre recettes de la section d'investissement. Alors même que la loi impose de pouvoir couvrir les remboursements d'emprunts par des ressources propres (ni subvention, ni nouveaux emprunts) et que le bloc communal subit également une réduction des subventions d'investissements reçues des départements et régions.

6) Or la section d'investissement doit, elle aussi, être équilibrée, de sorte que deux leviers spécifiques à cette section doivent être actionnés : une réduction des dépenses (subventions versées, équipements, travaux) ou une hausse de l'endettement.