



LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2021 - Fascicule 1

Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2020

Dans le second fascicule de son précédent rapport sur les finances publiques locales, publié en décembre 2020, la Cour portait une première appréciation sur l'incidence de la crise sanitaire sur les collectivités locales. Son analyse s'appuyait sur une enquête auprès des 322 collectivités et groupements concernés par le dispositif de contractualisation mis en place en 2018. Parallèlement, les chambres régionales des comptes avaient analysé les budgets votés par ces collectivités et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en 2020. Enfin, ces éléments avaient été mis en regard des données comptables d'exécution provisoire des collectivités disponibles successivement au 30 juin 2020, au 31 août et au 30 septembre.

Le présent fascicule prolonge et complète cette analyse en s'appuyant en particulier sur les données de comptabilité publique locale relatives à l'exercice 2020, dont celles relatives aux budgets annexes, ainsi que sur les données de comptabilité nationale.

Si la situation financière du secteur public local s'est dégradée en 2020, sous l'effet de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques et sociales, plusieurs facteurs ont contribué à limiter l'ampleur de cette dégradation. Fin 2020, la situation globale des finances publiques locales se rapprochait de celle de 2018, avec toutefois des différences sensibles d'une collectivité à l'autre, liées aux structures respectives de leurs charges et de leurs produits.

Une dégradation des finances publiques locales moindre qu'anticipé

La crise sanitaire a fortement affecté les finances publiques en 2020, en particulier les comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale, conduisant à une hausse inédite de la dette publique (+ 270,6 Md€) et du besoin de financement (+ 136,8 Md€). Si le choc est moins prononcé pour les collectivités locales (respectivement + 5,3 Md€ et + 1,2 Md€), il n'en demeure pas moins atypique, interrompant plusieurs années de contexte favorable qui avaient vu leur épargne progresser de près de 10 Md€ en cinq ans¹.

Des pertes de recettes atténuées par la stabilité des produits fiscaux et par les mesures de soutien de l'État

Les produits de fonctionnement des collectivités territoriales ont diminué à périmètre constant de 0,8 % en 2020, alors que le PIB national se repliait de 8,3 %. Plusieurs facteurs ont contribué à atténuer l'incidence de la crise sanitaire sur les recettes des collectivités.

Peu sensibles à la conjoncture économique, les produits des taxes foncières et d'habitation ont progressé de 1,9 % grâce au dynamisme des bases, les taux moyens ayant très légèrement diminué en 2020. Les produits de la

fiscalité économique, en hausse de 3,0 %, ont également été préservés, tandis que la diminution des produits des autres impôts et taxes (-2,2 %) a été atténué par les garanties propres aux impôts transférés en compensation de transferts de compétences.

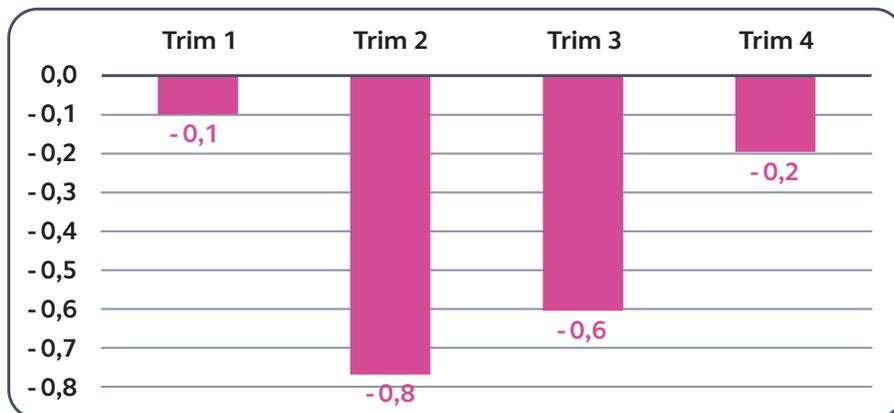
La crise sanitaire et économique a par ailleurs conduit l'État à mettre en place plusieurs dispositifs de soutien spécifiques, mobilisés à hauteur de 711 M€ en 2020, dont 405 M€ de crédits budgétaires et 307 M€ d'avances remboursables. Certaines de ces mesures ont vocation à être mises en œuvre ou prolongées en 2021.

L'ensemble des transferts de l'État aux collectivités territoriales augmente ainsi de 2,0 Md€ en 2020. Leur progression repose, en premier lieu, sur l'accroissement des contreparties de dégrèvements (+ 4,0 Md€) en raison de la poursuite du déploiement de la réforme de la taxe d'habitation.

À l'inverse, les collectivités ont subi une perte de recettes domaniales et de recettes tarifaires, alors que ces dernières n'ont pas été intégrées aux dispositifs exceptionnels de compensation.

¹ Cour des comptes, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 1, juin 2020.

Répartition trimestrielle des pertes tarifaires entre 2019 et 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Lecture : les recettes tarifaires perçues le premier trimestre 2020 étaient inférieures de 0,1 Md€ aux recettes tarifaires perçues le 1er trimestre 2019

Le caractère modéré de la perte de recettes observée en 2020 résulte également du report, sur 2021, d'une partie des effets de la crise. Tel est le cas des produits de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), dont les modalités de versement occasionnent un décalage des versements d'une à deux années. Si les régions ne sont plus concernées, les EPCI et les départements pourraient ainsi connaître une baisse de cette recette dès 2021.

Des charges de fonctionnement en légère progression

Les charges de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 1,3 % en 2020 à périmètre constant.

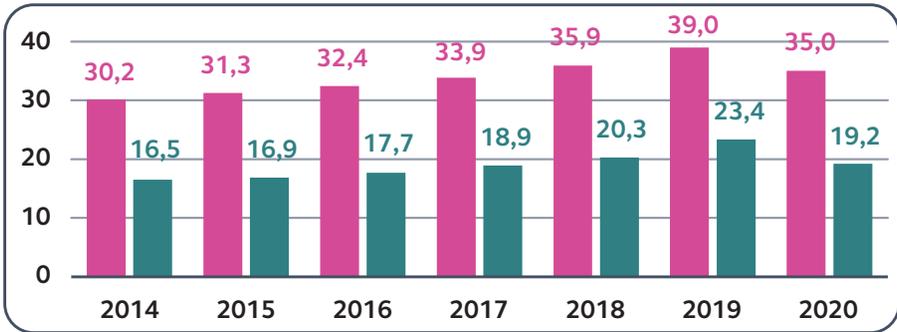
Les économies liées aux achats de biens et services, lesquels diminuent de 3,2 %, ont été supérieures aux surcoûts engendrés par les acquisitions d'équipements et matériels de protection. Les collectivités ont, comme ces deux dernières années, bénéficié de conditions d'emprunts très favorables, permettant de poursuivre la baisse de leurs charges financières.

Parmi les charges en hausse, les charges liées aux aides à la personne et aux frais d'hébergement, qui concernent avant tout les départements, ont augmenté de 4,0 %, alors que les dépenses de personnel ont progressé de 1,1 %. Les collectivités ont également augmenté fortement leurs subventions de fonctionnement (+ 9,2 %).

Une dégradation financière dans l'ensemble limitée, mais le constat de situations hétérogènes

L'épargne brute globale des collectivités locales a diminué de 10,3 % en 2020, pour atteindre 35,0 Md€, soit un niveau proche de 2018 (35,9 Md€).

Épargnes brute et nette des collectivités locales entre 2014 et 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les dépenses d'investissement se sont contractées de 7,1 %, soit une baisse quasi identique à celle observée en 2014, précédente année électorale pour les communes et leurs groupements. La diminution des dépenses d'équipement est

toutefois plus prononcée (- 12,9 %) et partiellement compensée par la hausse des subventions d'équipement (+ 12,0 %). De plus, le niveau des dépenses d'investissement des collectivités était supérieur, en 2020, à celui de 2014.

Dépenses d'investissement des collectivités entre 2013 et 2020 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

L'encours de la dette des collectivités locales augmente de 5,3 Md€ (+ 3,0 %) pour atteindre 181,2 Md€. Cette progression est ainsi comparable à celle observée en quatre ans entre 2015 et 2019 (+ 5,4 Md€), mais elle reste très modérée au regard de la hausse de 270,6 Md€ de la dette publique en 2020. Ce surplus d'emprunt a principalement contribué à alimenter leur fonds de roulement. Il pourrait s'expliquer par un recours anticipé à l'emprunt, mais aussi par des retards dans la réalisation des projets d'investissement.

Ainsi que la Cour le relevait dans ses précédents rapports, la situation financière globale des collectivités recouvre une diversité de situations entre catégories de collectivités et au sein de chacune d'elles. Alors que la crise sanitaire se poursuit et que certains secteurs – transport, tourisme – ou services – équipements culturels ou sportifs – sont encore fortement affectés, l'analyse de la situation des collectivités en 2020 doit être l'occasion d'identifier les plus fragilisées et de mettre en place des dispositifs de soutien adaptés.

Un bloc communal affecté par la crise, qui touche plus fortement les plus grandes collectivités

Les collectivités du **bloc communal** offrent une situation contrastée.

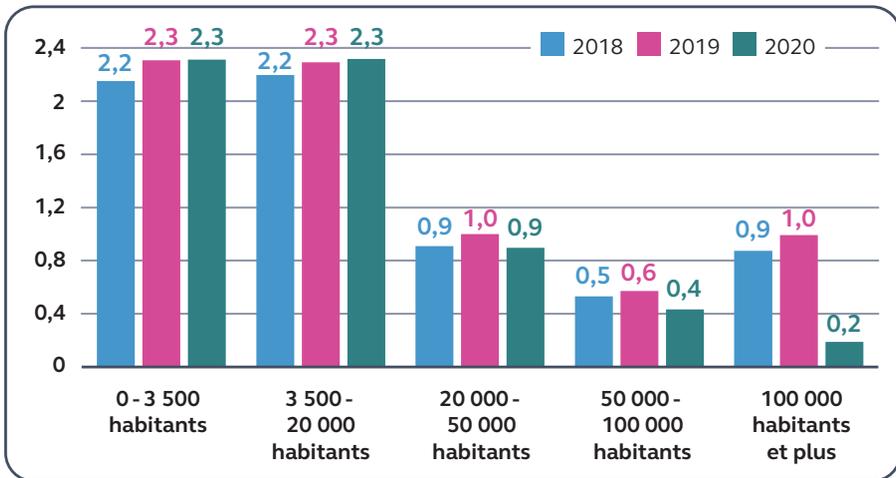
Une lecture globale montre un impact réel de la crise. Leurs dépenses de fonctionnement ont certes légèrement baissé (- 0,3 %), à la faveur du ralentissement voire de la fermeture de nombreux services, tandis que les recettes fiscales ont conservé une dynamique favorable, l'État ayant apporté une compensation en cas de pertes fiscales et domaniales. Cependant, les produits de fonctionnement (- 1,3 %) se sont contractés plus fortement que les charges, nombre de recettes

n'ayant pas bénéficié totalement des compensations de l'État.

Dans ce contexte, l'épargne brute connaît un repli (- 5,5 %), plus marquée pour les communes que pour les EPCI.

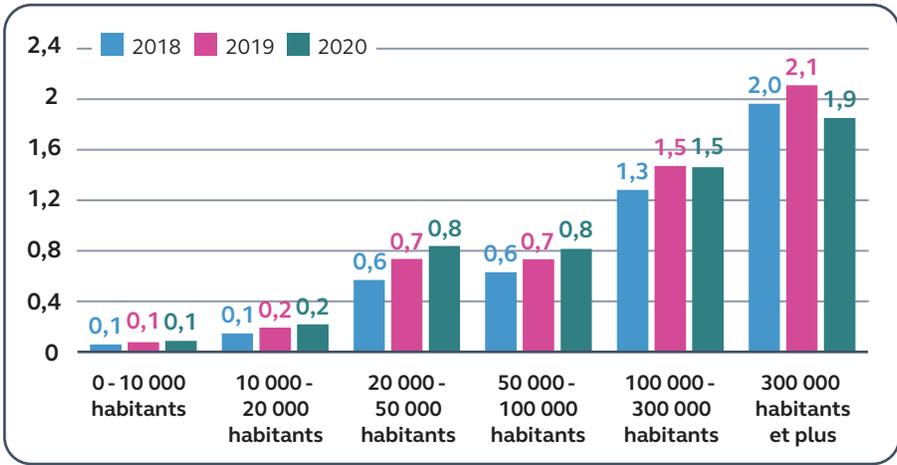
Une disparité importante apparaît en fonction de la strate démographique. Les communes ou groupements intercommunaux les plus peuplés, assumant des charges de centralité et plus concernés par la baisse sensible de recettes essentielles (recettes d'exploitation et versement mobilité notamment), ont été plus fortement affectés par le contexte économique et sanitaire.

Épargne nette des communes entre 2018 et 2020
en Md€



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Épargne nette des EPCI entre 2018 et 2020 en Md€



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Cette relative dégradation des équilibres, associée à une mise en place retardée des nouveaux exécutifs, a freiné la mise en place des nouveaux programmes et l'engagement de nouvelles opérations. Ainsi, les

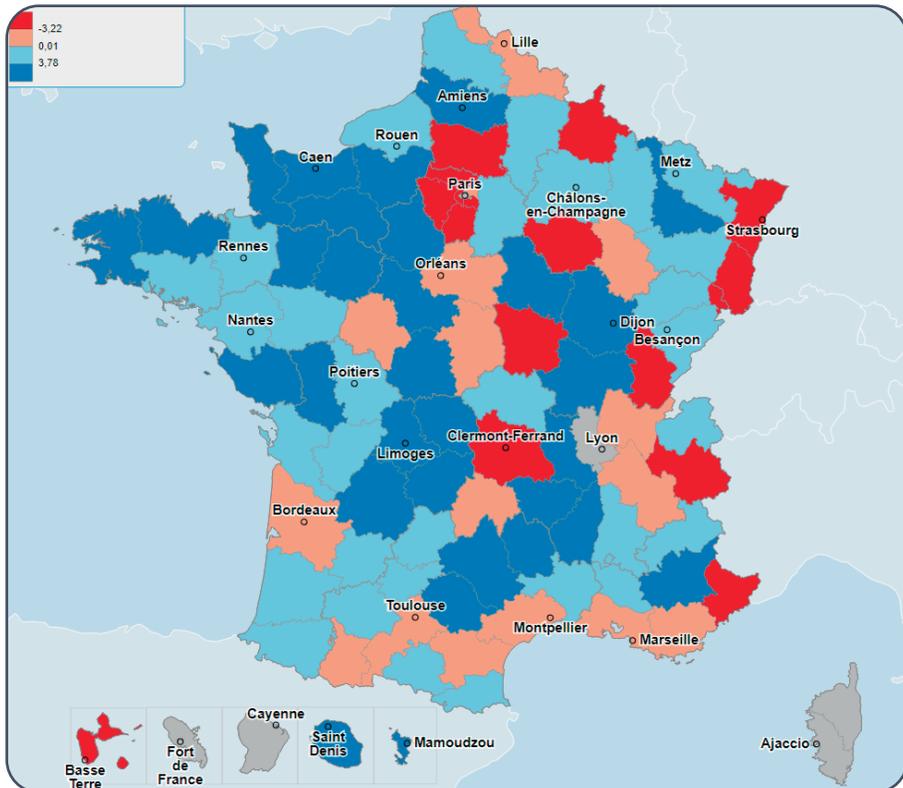
dépenses d'investissement du bloc communal, qui ont contribué au soutien à l'économie locale, via notamment la participation aux fonds d'urgence régionaux, reculent de 14,8 %.

Les départements : des dépenses sociales dynamiques et des recettes relativement préservées

La situation des **départements** s'est dégradée en 2020. Les effets de la crise se traduisent dans la progression de leurs dépenses sociales (+ 3,9 %), particulièrement celle du revenu de solidarité active (+ 6,7 %). Elles représentent une part croissante de leurs dépenses de fonctionnement (56,2 %), renforçant leur rigidité.

Leurs recettes, bien que dépendantes de la conjoncture économique, ont légèrement augmenté à périmètre constant (+ 0,5 %). La baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux a été limitée (- 1,7 %). En conséquence, le mécanisme d'avances de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), principale mesure de soutien de l'État en faveur des départements, a été peu mobilisé.

Évolution des DMTO bruts 2020 par départements (en %)²

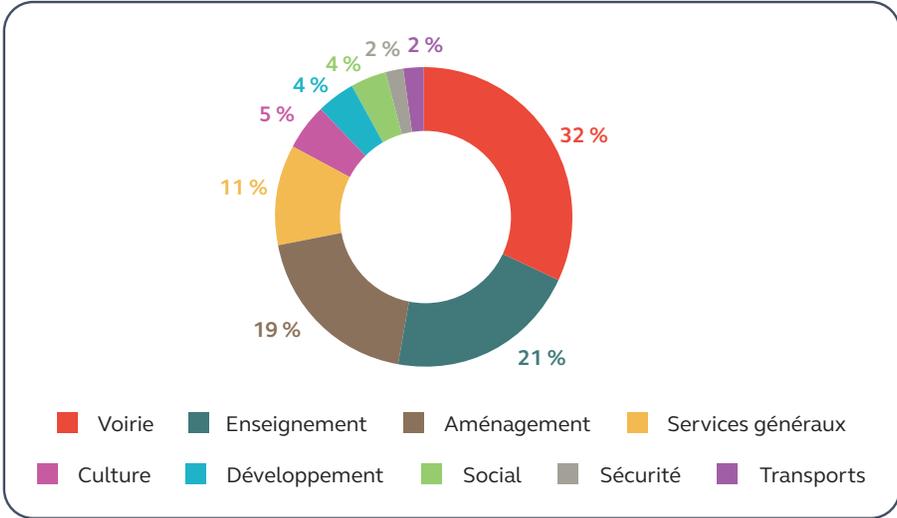


Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

² Hors Corse du Sud, Haute Corse, Paris, Guyane, Martinique et Rhône.

L'épargne globale recule fortement mais demeure à un niveau significatif, permettant une nouvelle hausse des investissements (+ 1,5 %).

Répartition des dépenses d'investissement 2020 par fonction (budgets principaux)



Source : Cour des comptes, d'après des données de DGFIP

Ces derniers ont été financés par une augmentation du recours à l'emprunt (+57,2 %, soit + 1,4 Md€). Si leur encours de dette progresse de 3,4 %, conduisant leur ratio de désendettement à se dégrader légèrement pour atteindre 4,1 années, ce dernier reste néanmoins très inférieur au seuil d'alerte de 10 ans.

La dégradation de la situation a été plus prononcée pour les départements de plus d'un million d'habitants, dont les recettes ont diminué alors que leurs dépenses progressaient nettement (+ 4,0 %). Cette strate a subi les effets de la crise avec à la fois une baisse de leurs produits de DMTO (- 4,6 %) et des dépenses sociales dynamiques (+ 4,9 %).

Les régions : un recours à l'emprunt plus que doublé pour financer des dépenses d'investissement accrues en raison de la crise sanitaire

Dans l'ensemble, les **régions** ont vu leur situation financière se dégrader en 2020, rompant avec la tendance des années précédentes.

Cette dégradation est principalement la conséquence de la crise sanitaire, qui a provoqué une baisse de leurs produits réels de fonctionnement, sans mise en place de mesures de soutien de l'État autre que sur les recettes spécifiques des collectivités de Corse et d'Outre-mer. Cette baisse de recettes de fonctionnement de 2,1 Md€ comprend toutefois 1,7 Md€ de compensation à l'État de la recentralisation de la compétence apprentissage, soit une évolution de - 0,4 Md€ à périmètre constant.

Cette diminution de leurs produits réels de fonctionnement est trois fois plus importante que celle de leurs charges réelles de fonctionnement (- 0,7 Md€,

prenant en compte la diminution des dépenses d'apprentissage, soit + 1 Md€ à isopérimètre), entraînant ainsi une chute de leur épargne brute de près de 22 %.

Dans le même temps, prolongeant la tendance naturelle observée depuis deux ans et renforcée par leurs actions de soutien aux entreprises et acteurs du développement économique dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire, leurs dépenses réelles d'investissement ont crû de 1,7 Md€ (+ 14,9 %). Ces dépenses incluent leur participation aux fonds de solidarité : contribution de 500 M€ au fonds national de solidarité, très majoritairement imputées en section d'investissement³, et 94 M€ effectivement consommés par les fonds régionaux mis en place en partenariat avec la Banque des territoires (pour 215 M€ de prêts accordés aux entreprises).

3 Dans son rapport public annuel 2021, la Cour recommandait d'imputer la contribution des collectivités au fonds de solidarité en dépenses de fonctionnement. En 2020, seules les contributions de deux régions, pour un total de 57,8 M€, ont été comptabilisées en section de fonctionnement suite au refus des payeurs régionaux concernés de les imputer en investissement. À cet égard, les versements des régions à l'État au titre du fonds de solidarité ont été enregistrés par le comptable national en « transferts courants entre administrations publiques » et non en « transferts en capital ». Un ajustement des comptes locaux pour imputer l'ensemble de ces versements en section de fonctionnement se traduirait par une dégradation de l'épargne brute des régions de 28 % en 2020 (- 22 % sans retraitement) et une hausse des dépenses d'investissement de 11 % (+ 15 % sans retraitement).

Évolution des dépenses d'investissement des régions fusionnées et non fusionnées* entre 2015 et 2020



* hors Corse, Martinique et Guyane
 Source : Cour des comptes, d'après des données de DGFIP

Elles ont alors été conduites à augmenter leur recours à l'emprunt de 2,7 Md€ par rapport à 2019 (de 2,0 à 4,7 Md€), soit + 131 %, en recourant, notamment, à des émissions obligataires pour un montant total de 2 Md€.

Après plusieurs années d'amélioration, la capacité de désendettement globale des régions s'est ainsi dégradée, passant de 4,3 ans à 6 ans. Cette tendance générale traduit cependant des différences sensibles de situations, le ratio de désendettement des régions s'étalant de 2,6 ans à 25,8 ans.