



# LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2020 - Fascicule 1

## Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2019

En 2019, les collectivités territoriales ont engagé 250 Md€ de dépenses réelles, dont 186 Md€ de dépenses de fonctionnement et 64 Md€ de dépenses d'investissement. Leur épargne brute a progressé de 8,8 % après + 5,9 % en 2018 (+ 3,2 % par an en moyenne depuis 2013).

Ce nouvel accroissement de l'épargne a principalement contribué au financement d'une nouvelle augmentation des dépenses d'investissement (+ 7,1 Md€ en 2019 et + 13,5 Md€ depuis 2016).

Si la situation financière globale des collectivités s'est de nouveau améliorée en 2019, l'analyse détaillée met en évidence un accroissement de la diversité des situations entre catégories de collectivités et au sein de chacune d'entre elles.

# Un contexte financier favorable en 2019 et une hausse des investissements

L'amélioration de l'épargne des collectivités en 2019 résulte du dynamisme de leurs recettes fiscales, de la légère progression des transferts de l'État et d'une relative maîtrise de leurs dépenses.

## Une fiscalité locale dynamique

En 2019, le produit de la fiscalité locale a progressé de 4,5 Md€ pour atteindre 150,7 Md€ (+ 3,1 %). Hors TVA, comptabilisée dans les transferts financiers, l'accroissement du produit de fiscalité locale s'élève à 4,4 Md€.

Cette hausse se situe dans la moyenne de l'évolution des années antérieures mais résulte plus que les années précédentes de la forte revalorisation forfaitaire des bases imposables intervenue en loi de finances initiale (+ 2,2 % après + 1,2 % en 2018). Son impact sur le produit des impôts communs aux ménages et aux entreprises est de + 1,2 Md€, soit les trois quarts de la hausse constatée en 2019 sur ces impôts (+ 1,6 Md€).

Les autres composantes de la fiscalité locale ont également progressé. Le produit de la fiscalité économique a ainsi augmenté de 1,3 Md€ (+ 4,6 %), principalement en raison de l'augmentation de celui de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+ 6,8 % en 2019).

## Une légère progression des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

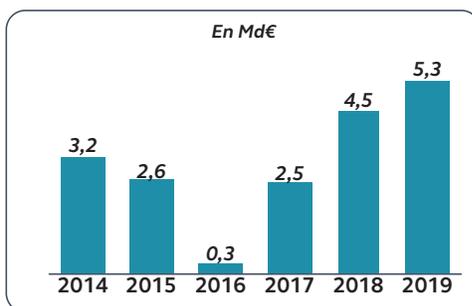
Les transferts financiers de l'État ont à nouveau augmenté en 2019 (+5,5 Md€ par rapport à 2018). Comme l'année précédente, cette augmentation résulte en premier lieu de l'accroissement

des contreparties de dégrèvements (+ 3,2 Md€) en raison de la poursuite du déploiement de la réforme de la taxe d'habitation. À périmètre constant, hors fiscalité transférée, les transferts financiers se sont accrus de 0,9 Md€.

Au sein des transferts, les concours financiers sont restés majoritairement stables (+ 551 M€ au total). En revanche, la fiscalité qui est versée aux collectivités en compensation de transferts de compétences et diffère donc par son objet des autres transferts, s'est fortement accrue (+ 1,5 Md€), principalement sous l'effet du dynamisme des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Au total, les recettes des collectivités ont donc augmenté à périmètre constant de 5,3 Md€ après 4,5 Md€ en 2018. Depuis 2017, dernière année de baisse des dotations, l'accroissement des recettes des collectivités locales dépasse 9,8 Md€, soit un montant comparable à la baisse des concours financiers entre 2014 et 2017.

Évolution annuelle du montant total des recettes fiscales et des transferts financiers<sup>1</sup> (2014-2019)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFiP et DB

<sup>1</sup> Hors TVA, fiscalité transférée et contreparties de dégrèvements.

## Un impact en baisse des décisions de l'État sur les budgets locaux

En 2019, l'impact net des décisions de l'État sur les finances des collectivités territoriales est de 315 M€ selon les calculs de la Cour, en baisse par rapport à 2018 (402 M€). Cette évolution concerne essentiellement les dépenses

d'investissement en raison du coût de certaines mesures. Ainsi, le décret relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services en ligne génère à lui seul des dépenses d'investissements importantes à la charge des collectivités (121 M€ en 2019).

## Une relative maîtrise de la dépense locale

Le dispositif d'encadrement de la dépense publique locale mis en place par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 018-2022 repose sur une contractualisation financière triennale avec les collectivités dont les budgets sont les plus importants. En raison de l'épidémie de covid-19, l'exécution en 2020 des contrats et des arrêtés en cours a été suspendue.

Les collectivités sous contrat ont intégré cet objectif d'évolution dans leur pilotage financier. Globalement, sur les deux exercices 2018 et 2019, la progression des dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités a atteint 1,9 %, pour un plafond de 2,4 % défini dans la loi de programmation des finances publiques.

**Évolution cumulée depuis 2017 des dépenses réelles de fonctionnement (2018-2020)**

	2018	2019	2020
Plafond d'évolution de la LPFP 2018-2022	1,2 %	2,41 %	3,64 %
Réalisé	0,5 %	1,9 %	

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

L'épargne brute des collectivités a ainsi progressé de 5,1 Md€ sur cette même période. En revanche, l'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement, défini par la loi comme la différence entre les nouveaux emprunts et les remboursements d'emprunts, est resté hors d'atteinte. La Cour avait déjà souligné son caractère improbable au regard du cycle de l'investissement public local.

Le dispositif de reprise financière à l'encontre des collectivités ne respectant pas leur taux d'évolution contractuel a pour la première fois été mis en place en 2019. Il n'a concerné en définitive que 12 collectivités. Il a été mis en œuvre à l'issue d'une procédure d'analyse et de retraitement des comptes

des collectivités concernées. Ces retraitements, opérés par les services de l'État, ont porté sur près de 3,5 Md€.

La crise sanitaire a eu pour effet de suspendre le débat sur le contenu d'une nouvelle génération de contrats financiers à compter de 2021. Les objectifs et les modalités d'encadrement de la dépense publique seront certainement adaptés au nouveau contexte économique et financier, qui devrait privilégier la fluidité des relations entre l'État et le monde local. La première génération de contrats révèle néanmoins des écueils à éviter s'agissant notamment des effets liés au périmètre du dispositif ou de l'absence de lisibilité des retraitements opérés.

# Un accroissement de la diversité de situations entre collectivités

## Un contexte financier favorable, une hausse des investissements

Grâce à un contexte favorable et à la maîtrise relative de leurs charges de fonctionnement, la situation financière des collectivités locales s'est de nouveau améliorée en 2019, dans la continuité des deux exercices précédents.

**Les communes et leurs groupements** ont bénéficié d'une hausse de leurs produits de fonctionnement, notamment en raison de la forte revalorisation forfaitaire des bases d'imposition des locaux d'habitation. Leurs charges de fonctionnement ont été relativement contenues, à l'exception des budgets annexes des groupements (+ 7,3 %).

Les collectivités du bloc communal ont mobilisé ce surplus d'épargne pour investir. Après s'être fortement contractées entre 2014 et 2017, leurs dépenses d'investissement retrouvent ainsi un niveau supérieur à 2013, même si le niveau cumulé sur la période est légèrement inférieur à celui du cycle précédent.

La forte progression des recettes fiscales **des départements** en 2019, en particulier du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), leur a permis d'absorber la hausse continue de leurs dépenses sociales (+ 2,5 %) et de bénéficier d'une forte progression de leur épargne.

Poursuivant la dynamique amorcée en 2018, les départements ont ainsi largement investi en 2019 (+ 13,8 %),

à travers des dépenses propres d'équipement et des subventions d'investissement aux collectivités du bloc communal.

Enfin, **les régions** ont bénéficié d'une fiscalité locale très dynamique, grâce à la part supplémentaire de CVAE qui leur avait été attribuée au titre de leurs nouvelles compétences en matière de transports, ainsi que d'une part de TVA qui s'est substituée à la DGF à compter de 2018. Ce surplus de recettes s'est traduit par une forte amélioration de leur épargne, malgré des charges de fonctionnement moins maîtrisées que les autres catégories de collectivité.

De manière comparable aux départements, les régions ont pu accroître significativement leurs investissements (+ 11,3 %), en majorité constitués de subventions d'équipement. Cette croissance est principalement portée par les régions fusionnées (+ 17,6 % soit 931 M€ qui représentent 86 % de la progression), qui continuent donc à accroître leurs investissements plus que les régions non fusionnées (+ 3,2 %).

Plus que pour les autres catégories de collectivités, la situation des **départements** s'avère fragile car elle est dépendante de facteurs conjoncturels, tant en dépenses qu'en recettes – dynamiques respectivement pro-cyclique des DMTO et contra-cyclique des dépenses sociales. Cette fragilité structurelle est renforcée par le poids croissant dans leurs recettes de la fiscalité liée à la conjoncture économique. Cette tendance s'accroîtra à comp-

<sup>2</sup> Budgets principaux et budgets annexes.

ter de 2021 avec la réforme de la fiscalité locale et le remplacement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) par une fraction de TVA, même si le dispositif est assorti d'un mécanisme de garantie.

La situation des départements se caractérise également par une importante hétérogénéité. Les départements de 500 000 à un million d'habitants voient certes leur situation s'améliorer,

mais dans une moindre mesure que ceux des autres strates, en raison de la croissance plus soutenue de leurs dépenses sociales. Il s'agit de la seule strate à avoir davantage emprunté en 2019. Mais, elle s'inscrit tout de même dans la tendance générale de désendettement. Par ailleurs, certaines ressources, comme les DMTO, sont inégalement réparties entre départements et ne sont pas nécessairement corrélées à leur niveau de dépenses sociales.

### Principaux agrégats par catégorie de collectivités

(En Md€)	2013	2018	2019	Évolution 2019/2018	Évolution 2019/2013	Évolution moyenne 2019/2013
<b>BLOC COMMUNAL<sup>(1)</sup></b>						
Épargne brute	20,06	22,16	23,27	5,0 %	16,0 %	2,5 %
Dépenses réelles d'investissement	41,78	38,02	42,77	12,5 %	2,4 %	0,4 %
Encours de la dette	107,41	115,13	116,05	0,8 %	8,0 %	1,3 %
Ratio de désendettement (en années)	5,4	5,2	5,0	-4,0 %	-6,8 %	-1,2 %
<b>DÉPARTEMENTS<sup>(2)</sup></b>						
Épargne brute	6,68	7,91	9,24	16,7 %	38,3 %	5,6 %
Dépenses réelles d'investissement	10,59	9,09	10,35	13,8 %	-2,3 %	-0,4 %
Encours de la dette	31,32	32,10	31,35	-2,4 %	0,1 %	0,0 %
Ratio de désendettement (en années)	4,7	4,1	3,4	-16,3 %	-27,6 %	-5,3 %
<b>RÉGIONS<sup>(3)</sup></b>						
Épargne brute	5,16	5,41	6,08	12,4 %	17,9 %	2,8 %
Dépenses réelles d'investissement	8,50	9,56	10,64	11,3 %	25,2 %	3,8 %
Encours de la dette	19,72	26,25	26,45	0,8 %	34,1 %	5,0 %
Ratio de désendettement (en années)	3,8	4,8	4,3	-10,4 %	13,7 %	2,2 %

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

(1) Avec données financières du département de Paris entre 2013 et 2018, fusionné avec la ville en 2019.

(2) Hors départements de Paris, du Rhône, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Guyane, et de la Martinique.

(3) Hors collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique.

## Une diversité de situations et des fragilités structurelles

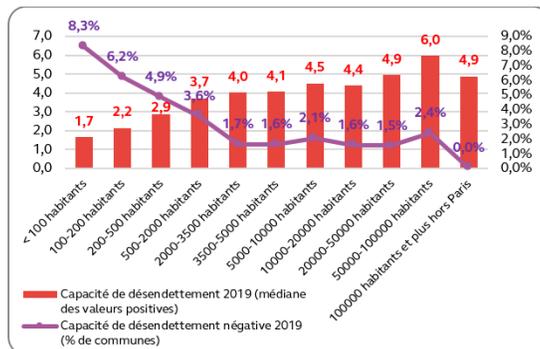
L'amélioration générale de l'épargne du secteur local s'est cependant accompagnée d'une augmentation du besoin de financement, tiré à la hausse par la reprise des investissements du bloc communal. Ce besoin de financement atteint en 2019 un niveau supérieur à 2017, alors qu'aux termes de la loi de programmation des finances publiques, il aurait dû diminuer chaque année de 2,6 Md€.

S'agissant en particulier des collectivités du bloc communal, la croissance des dépenses d'investissement en 2019 a été très supérieure à celle de l'épargne, nécessitant une hausse du recours à l'emprunt et une mobilisation du fonds de roulement. Si la capacité de désendettement du bloc communal

s'améliore, son évolution repose sur le dynamisme de l'épargne et non sur le désendettement. Dès lors, cet indicateur pourrait se dégrader significativement en 2020 sous l'effet de la forte baisse de l'activité économique attendue cette année.

Par ailleurs, plus que les autres catégories de collectivités, le bloc communal recouvre une grande diversité de situations. En particulier, la situation financière des communes de petite taille est en moyenne plus favorable que celle des plus peuplées, mais elles sont plus nombreuses, en proportion, à présenter des ratios financiers dégradés, et donc une situation de fragilité dès 2019. À l'inverse, les groupements les plus peuplés présentent une situation plus homogène.

### Capacité de désendettement des communes en 2019 par strate démographique (médiane) et proportion de communes à capacité de désendettement négative



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

Lecture : Pour les communes de moins de 100 habitants, la capacité de désendettement médiane est de 1,7 année en 2019, mais 8,3 % d'entre elles ont une capacité de désendettement négative.

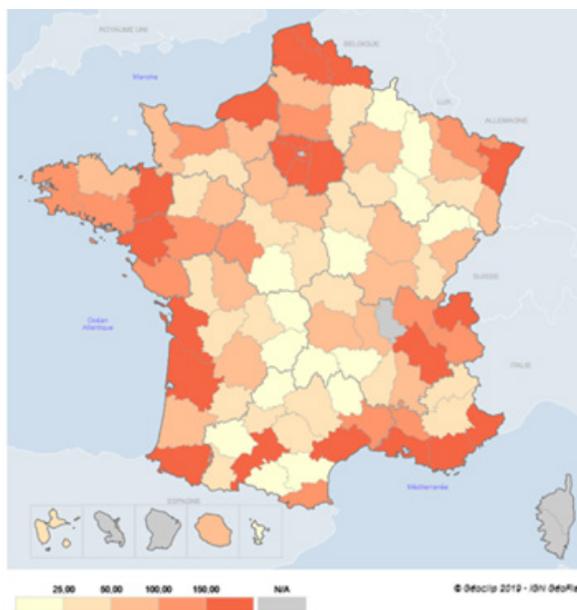
En 2019, la situation des **départements** est favorable mais contrastée. Ainsi, ceux de 500 000 à un million d'habitants voient leur situation s'améliorer moins nettement que ceux des autres strates en raison de la croissance plus soutenue de leurs dépenses sociales.

Contrairement aux collectivités du bloc communal, leurs finances reposent sur des facteurs structurellement dépendants de la conjoncture et donc fragiles – dynamiques respectivement pro-cyclique des DMTO et contra-cyclique des dépenses sociales. Du reste, ces charges et ressources sont inégalement réparties et le niveau

de péréquation reste modeste au regard des montants concernés. Cette fragilité pourrait être encore plus importante à compter de 2021

avec la réforme de la fiscalité locale et le remplacement de la TFPB par une fraction de TVA.

### Répartition des DMTO bruts 2019 par départements (en M€)



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

Enfin, malgré une épargne dynamique, la hausse des charges de fonctionnement des **régions** (+ 2,1 %) reste supérieure aux autres catégories de collectivités, en particulier dans les régions fusionnées (+ 2,7 %), tandis que leurs produits varient significativement d'une région à l'autre. Ainsi, pour les seules régions métropolitaines, le surplus de recettes de CVAE varie de + 2,2 % (+ 8 M€) à + 13,5 % (+ 201 M€). Si l'accroissement de l'épargne a contribué au financement de la

forte reprise des investissements, la plupart des régions ont dû augmenter leur encours de dette – de plus de 8 % dans quatre régions. Aucune région ne dépasse le seuil d'alerte de neuf années défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Cependant, cette situation favorable repose sur un niveau d'épargne élevé en 2019 et amené à se dégrader sensiblement en 2020 du fait de la diminution des recettes fiscales attendue cette année (baisse de la CVAE et des produits de la TVA et de la TICPE).

# Les risques anticipés en 2020

Dans l'ensemble, les collectivités locales abordent l'année 2020 et la crise liée à l'épidémie de coronavirus dans une meilleure situation que l'État. La croissance de leurs recettes a accéléré depuis 2018, alors qu'elles maîtrisaient l'évolution de leurs dépenses, leur épargne brute a significativement augmenté et a contribué au financement de l'investissement local, en forte hausse ces deux dernières années.

Dans ce contexte globalement favorable aux finances locales, de grandes disparités subsistent et la crise liée à l'épidémie de coronavirus devrait affecter diversement les collectivités, selon la nature de leurs dépenses et de leurs recettes.

Les **départements** s'avèrent particulièrement exposés à un retournement de conjoncture économique. Leurs finances devraient être fortement affectées par la crise liée à l'épidémie de coronavirus, et ce dès 2020, tant en dépenses (risque d'augmentation des dépenses sociales) qu'en recettes (baisse des produits de DMTO notamment).

Les **régions**, dont les recettes sont très dépendantes du contexte économique, devraient voir leur épargne se contracter dès 2020 (TICPE, TVA) et plus encore en 2021 (CVAE) et alimenter la reprise de leur endettement, sauf à réduire leur niveau d'investissement.

Le **bloc communal**, dont la situation financière globale semble la plus favorable, est cependant marqué par une grande diversité. De nombreuses

communes – notamment de petite taille – abordent cette crise dans des conditions déjà difficiles et pourraient voir leur situation financière se dégrader dès 2020. Si cette disparité ne permet pas de conclure à une fragilité d'ensemble du bloc communal, certains profils de collectivités sont plus exposés du fait de l'importance de leurs produits et charges sensibles à l'activité économique (communes touristiques, collectivités d'outre-mer), à plus forte raison si leurs finances étaient déjà dégradées en 2019.

Ces perspectives ont conduit le Gouvernement à proposer, dans le cadre d'un troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 présenté le 10 juin en conseil des ministres, plusieurs mesures de soutien au secteur public local. Celui-ci prévoit, pour les collectivités du bloc communal, une compensation partielle des pertes de recettes fiscales (0,75 Md€) et une majoration de la DSIL (+ 1 Md€), tandis que les départements pourraient bénéficier d'avances sur leurs produits de DMTO dans la limite de 2,7 Md€. Le principe d'un compte spécifique pour les dépenses liées à la crise devrait permettre, à terme, une meilleure évaluation de ses incidences financières à court et à moyen terme.

Une première analyse de l'incidence de la crise sanitaire sera proposée par la Cour dans le cadre du second fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, publié au second semestre 2020.