

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2022 - Fascicule 1

Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2021

Après une année 2020 marquée par la survenue de la crise sanitaire, les collectivités locales ont vu leur situation financière s'améliorer fortement en 2021, dans un contexte de reprise de l'activité économique. L'épargne brute des collectivités territoriales a atteint un niveau supérieur à celui d'avant crise et l'investissement local a de nouveau progressé.

Toutes les catégories de collectivités ont bénéficié, à des degrés divers, de cette embellie. Les recettes des départements, dont les droits de mutation à titre onéreux, ont été particulièrement dynamiques. Les régions sont la seule catégorie de collectivités dont l'épargne brute n'était pas supérieure, en 2021, à celle d'avant crise.

Une situation très favorable des finances des collectivités locales en 2021

En 2021, les collectivités locales ont bénéficié d'un contexte de reprise économique soutenu tout en continuant de faire l'objet de mesures de soutien et de relance de la part de l'État.

Un contexte financier de nouveau favorable aux collectivités territoriales

En dépit de la poursuite de la crise sanitaire, le fort rebond de l'activité économique en 2021 a contribué à l'amélioration des comptes de l'ensemble des administrations publiques, alors que les collectivités locales avaient été relativement épargnées en 2020 au regard de la dégradation des comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale.

Le déficit des administrations publiques locales (APUL), qui s'élevait à 3,5 Md€ en 2020, se limite à 0,6 Md€ en 2021 (- 0,02 points de produit intérieur brut (PIB). Il reste sensiblement inférieur à celui de l'État (- 5,8 points, soit - 143,8 Md€) et plus faible que celui des organismes de sécurité sociale (- 0,7 points, soit - 16,9 Md€). Au sein des administrations publiques locales, les comptes des collectivités locales sont excédentaires de 4,7 Md€ en 2021.

L'État a également poursuivi la mise en œuvre de mesures exceptionnelles

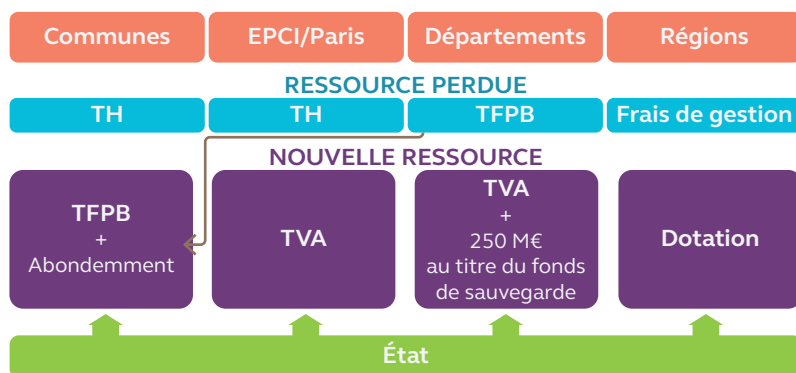
de soutien et de relance à destination du secteur local. Ces dispositifs ont représenté respectivement 716 M€ et 1,9 Md€ de crédits de paiement en 2020 et 2021. Les autorisations d'engagement consommées ces deux années devraient conduire à une consommation supplémentaire de 4,5 Md€ dans les années à venir.

Une forte progression des recettes dans un contexte de réforme de la fiscalité locale

Les produits réels de fonctionnement des collectivités territoriales ont augmenté de plus de 5 % en 2021. Ils atteignent un niveau supérieur de 3 % à celui d'avant crise.

Cette forte hausse résulte principalement du dynamisme des recettes fiscales lié à la reprise économique, qui augmentent de + 6,2 Md€ à périmètre constant entre 2019 et 2021 (+ 4,2 %). Bénéficiant en particulier aux départements à travers leurs produits de droits de mutation à titre onéreux (+ 3,0 Md€), elle s'accompagne d'une modification du panier de recettes des collectivités avec la mise en œuvre, à compter de 2021, des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.

Effets de la suppression de la TH (résidences principales) sur le panier fiscal des collectivités



Source : Cour des comptes

Les produits des taxes foncière et d'habitation et des compensations issues de la réforme ont représenté une hausse des ressources des collectivités concernées de 1,36 Md€ (+ 2,2 %) en 2021. Cette hausse intervient malgré une forte baisse des impôts fonciers et de production pesant sur les entreprises, l'État ayant absorbé tout l'effet des réformes d'allègement de la fiscalité. Elle s'élève à + 0,86 Md€ au profit des communes, + 0,38 Md€ à destination de leurs groupements et + 0,12 Md€ en faveur des départements. Ces soldes positifs incluent les variations relatives aux bases et aux taux de la fiscalité locale.

Le fort rebond des recettes tarifaires et domaniales en 2021 (+ 11,0 %) qui, en 2020, avaient été particulièrement affectées par le contexte sanitaire et économique (- 10,9 %), ne leur permet toutefois pas de retrouver leur niveau d'avant crise.

Les concours de l'État ont également progressé en 2021 (+ 858 M€ hors réformes fiscales). La moindre mobilisation des filets de sécurité par rapport à 2021 s'est accompagnée

d'une nouvelle hausse du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et d'une l'augmentation de la part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) versée aux régions.

Une progression des charges de fonctionnement inférieure à celle des produits

Après avoir augmenté de + 1,3 % en 2020 à périmètre constant, les charges réelles de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 2,6 % en 2021.

La hausse est particulièrement prononcée pour les achats de biens et services (+ 5,7 %), mais relève en partie d'un rattrapage (+ 2,3 % en deux ans).

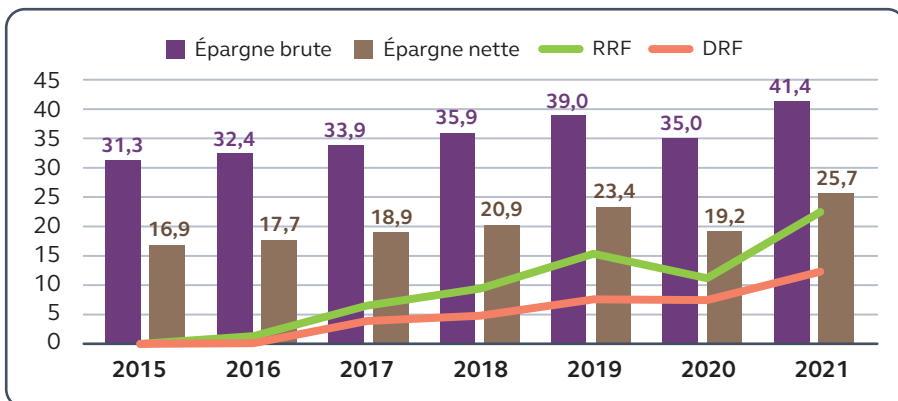
Les dépenses de personnel ont également été dynamiques (+ 2,8 %), après une hausse plus modérée en 2020 (+ 1,1 %), dans un contexte de diminution des effectifs de la fonction publique territoriale. Cette augmentation concerne en particulier les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (+ 7,1 % en deux ans) et les régions (+ 5,6 %).

Un niveau consolidé d'épargne inédit, des situations toujours hétérogènes

La forte hausse des produits de fonctionnement, supérieure à celle des charges, se traduit par une progression

de l'épargne de 6,4 Md€. Elle atteint un niveau inédit (41,4 Md€), supérieur de 2,4 Md€ à celui d'avant crise.

Épargnes brute et nette des collectivités locales entre 2015 et 2021 (en Md€)

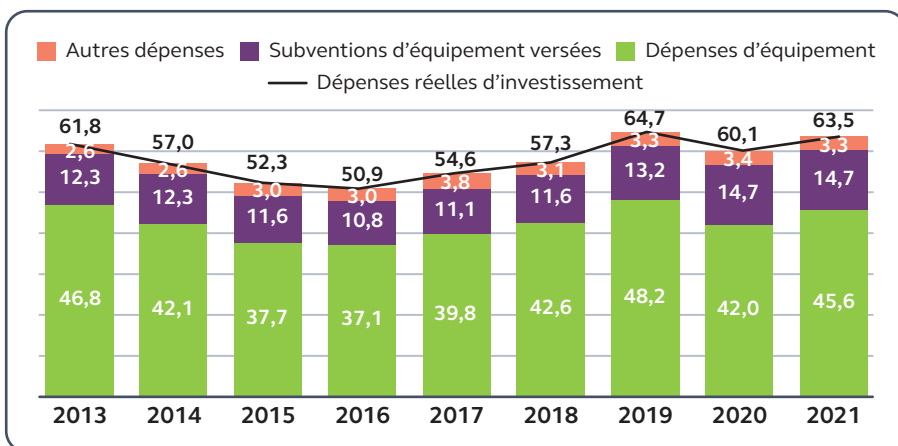


Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Les courbes relatives aux recettes et dépenses réelles de fonctionnement (RRF et DRF) représentent leur évolution par rapport à leur niveau de 2015 (en Md€)

Cette amélioration d'ensemble s'accompagne d'une nouvelle hausse de l'investissement, atypique en deuxième année de mandat municipal. Elle résulte au moins partiellement de décalages de projets n'ayant pu

être conduits en 2020, mais témoigne également de l'effort d'investissement consenti par les collectivités locales dans un contexte de relance de l'activité économique et de soutien de l'État à l'investissement économique local.

Dépenses d'investissement des collectivités locales entre 2013 et 2021 (en Md€)



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

La mobilisation de l'emprunt ayant été très supérieure au besoin de financement, l'encours de la dette augmente de nouveau (183,2 Md€, soit + 2,2 Md€). Ce surplus d'emprunt se traduit par un montant de compte au Trésor de 59,1 Md€, en hausse de 13,3 Md€ en deux ans.

Cette forme de mise en réserve relève, au moins en partie, d'une épargne de précaution en période de taux bas. Certaines collectivités ont ainsi souhaité thésauriser plutôt que d'utiliser pleinement leurs ressources ou de diminuer leurs impôts, afin de se prémunir contre de futurs aléas.

Comme les années passées, la situation d'ensemble des collectivités ne rend pas compte de la forte hétérogénéité des situations individuelles, en particulier dans le bloc communal.

Une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques à redéfinir, dans un contexte économique de nouveau incertain

Le caractère favorable de la situation financière des collectivités locales et la persistance de disparités justifient un renforcement de la solidarité, notamment à travers la péréquation, et la recherche d'une meilleure répartition des ressources.

Alors que les récentes réformes fiscales ont accentué la sensibilité de leurs recettes à la conjoncture économique, les collectivités doivent également s'organiser pour faire face aux futurs aléas, à travers l'instauration de mécanismes d'auto-assurance.

Enfin, la prochaine loi de programmation des finances publiques devra être l'occasion de définir les modalités de

contribution du secteur public local au redressement des finances publiques.

Dans cette hypothèse, plusieurs leviers d'inégale portée seraient théoriquement disponibles : l'encadrement du rythme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ; le recours à un critère fondé sur l'autofinancement ; la fixation d'un ratio d'endettement ; la définition d'un objectif d'évolution du besoin annuel de financement ; la réduction programmée dans le temps de certaines recettes.

Le choix d'une reconduction d'un objectif d'encadrement des dépenses de fonctionnement impliquerait de lever les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des contrats de Cahors, dans un contexte différent de celui qui prévalait en 2017 (augmentation de la dépendance des recettes à la conjoncture, risque inflationniste élevé et hétérogène, etc.).

Un critère fondé sur l'autofinancement pourrait faciliter la prise en compte de la diversité des modes de gestion locaux, mais il devrait alors être associé à une trajectoire pluriannuelle de recettes, de manière à neutraliser les effets de cycle économique.

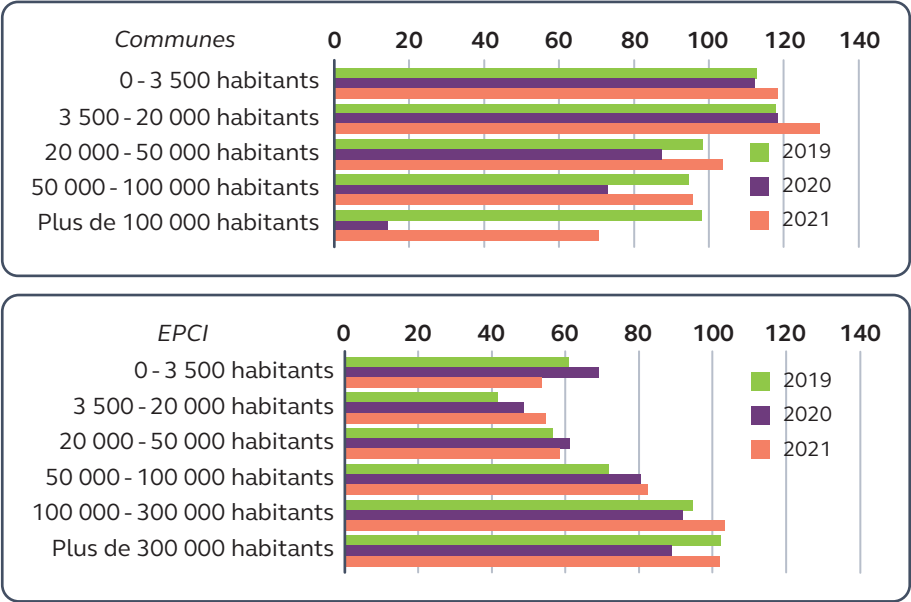
Les modalités de cette contribution s'inscriront dans un contexte économique incertain, caractérisé en particulier par un niveau d'inflation élevé. Sa prise en compte implique de déterminer son incidence nette sur les finances locales, sans se limiter aux seuls surcoûts. Le fascicule 2 du présent rapport, qui sera publié à l'automne 2022, portera une première appréciation sur l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales au regard des constats posés pour 2021.

Un bloc communal qui retrouve une situation financière très favorable en 2021

Après une année de dégradation relative de ses équilibres financiers, le bloc communal a reconstitué en 2021 un niveau d'épargne brute supérieur à son niveau d'avant crise, grâce à un rebond de plus de

10 %. Les communes de plus de 100 000 habitants, cependant, dont les équilibres financiers avaient davantage été fragilisés en 2020, n'ont pas encore retrouvé leur niveau d'épargne brute de 2019.

Épargne nette des communes et des EPCI par habitant et par strate (€)



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

Les produits de fonctionnement ont augmenté de 4,3 %, en dépit des effets persistants de la crise sanitaire. Les réformes fiscales n'ont pas fragilisé cette dynamique et les collectivités ont bénéficié des nouvelles compensations mises en place par l'État. La progression des dépenses de fonctionnement, en particulier des dépenses de personnel au sein des EPCI, est redevenue un point de vigilance. L'impact de la hausse des prix, notamment de carburant en fin d'année, n'est pas encore perceptible dans les comptes locaux.

Cette deuxième année de cycle de mandat est atypique dans la mesure où les dépenses d'investissement (38,5 Md€) augmentent de 4,9 %, sous l'effet du décalage des opérations

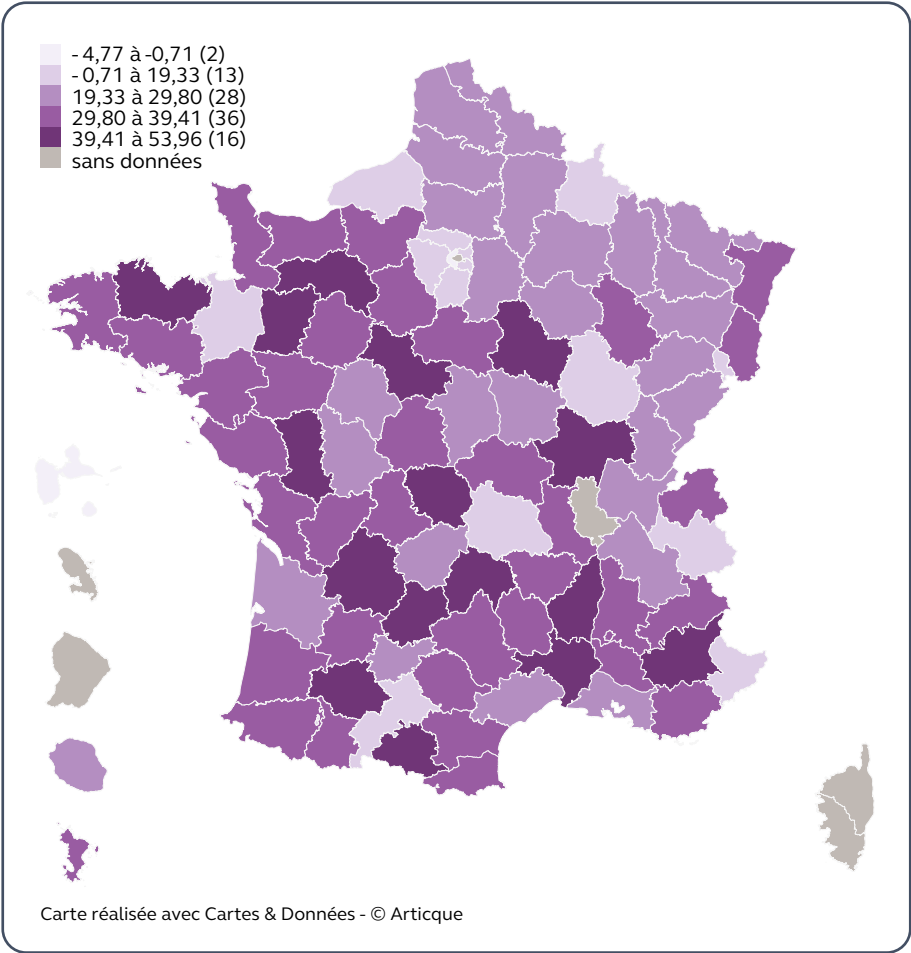
retardées en 2020, mais également en raison des financements du plan France Relance conduit par l'État. Ces cofinancements sont intervenus alors que le bloc communal disposait déjà d'une forte capacité d'autofinancement.

L'endettement du bloc communal est resté maîtrisé et sa capacité de désendettement s'est redressée suite à la crise. Les dépôts au Trésor des communes et EPCI ont atteint un niveau inédit (43,6 Md€), après une nouvelle augmentation de 12,3 %. Cette thésaurisation, parfois présentée comme une épargne de précaution, représente désormais plus du tiers de l'encours des dettes du bloc communal ou l'équivalent d'une année de dépenses d'investissement.

Les départements : une situation s'améliorant nettement grâce à des recettes d'un niveau exceptionnel et des dépenses sociales modérées

La situation des départements s'améliore nettement en 2021 grâce à un niveau record des droits de mutation à titre onéreux (+ 27,0 %, soit + 3,0 Md€) et à une évolution modérée de leurs dépenses sociales (+ 1,5 %).

Évolution des DMTO bruts 2021/2019 par départements (en %)



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

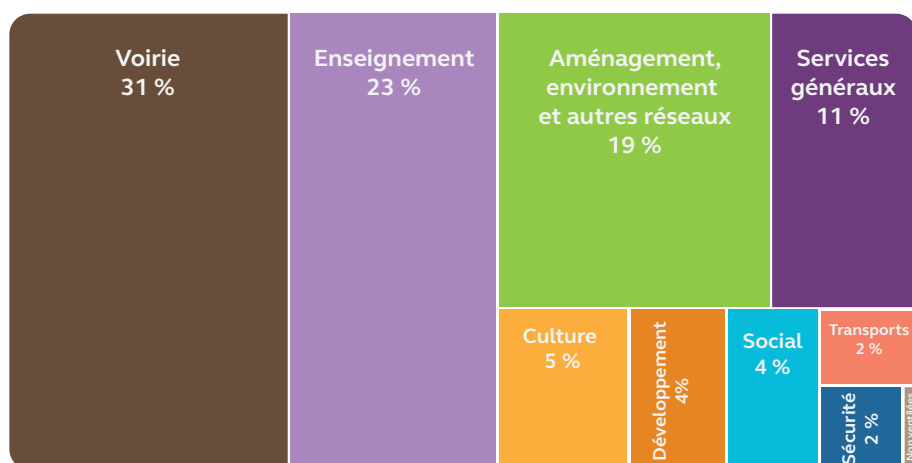
Dans le contexte de reprise de l'activité économique, les dépenses relatives au revenu de solidarité active sont même en légère diminution (- 0,1 %), sans toutefois retrouver leur niveau d'avant crise (+ 6,5 % par rapport à 2019).

L'exercice 2021 a été marqué par la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale. Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties est remplacé par une fraction de TVA. Cette refonte du panier fiscal tend à renforcer la part des

recettes des départements sensibles à la conjoncture économique et immobilière – 57,0 % de leurs produits réels de fonctionnement, ce qui s'est avéré particulièrement favorable en 2021. Cette part est encore plus importante pour les départements dont la population est supérieure à un million d'habitants.

Grâce à une évolution plus importante des recettes (+ 6,5 %) que des dépenses (+ 1,4 %), l'épargne globale des départements connaît une forte progression permettant d'accroître leur effort en matière d'investissement (+ 10,0 %, soit + 1,0 Md€).

Répartition des dépenses d'investissement départementales en 2021 par fonction (budgets principaux)



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

Malgré un niveau élevé d'autofinancement, les départements ont eu davantage recours à l'emprunt qu'en 2019. Toutefois, leur encours de dette diminue par rapport à 2020 (- 1,6 %), améliorant ainsi leur capacité de désendettement (2,8 années d'épargne brute). Ce recours à l'emprunt entraîne un doublement de leur niveau de trésorerie par rapport

à 2015 : 9,9 Md€, correspondant à une année moyenne de dépenses d'investissement.

Cependant, l'embellie constatée en 2021 ne pourrait être que ponctuelle compte tenu de l'exposition des budgets départementaux à la conjoncture économique et de l'inadéquation de leurs recettes à leurs dépenses.

Les régions : une capacité à maintenir un fort niveau d'investissement grâce à des recettes consolidées

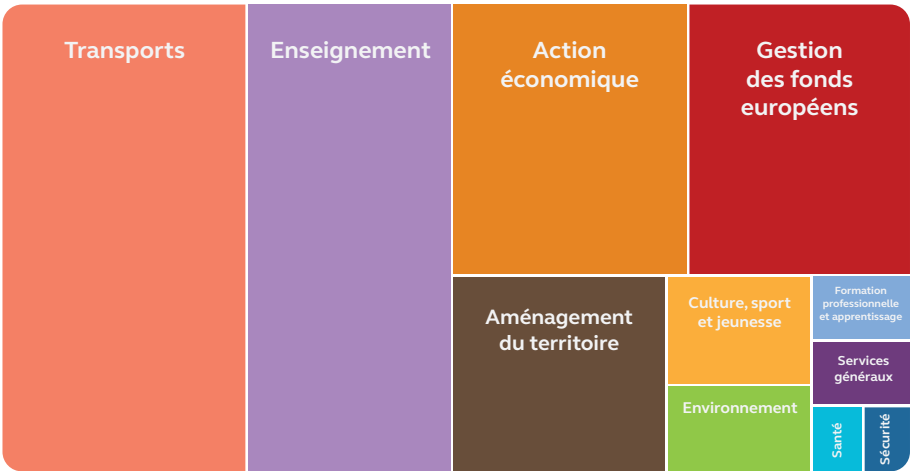
Dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière s'améliorer en 2021, renouant avec la tendance ponctuellement interrompue en 2020.

L'accord de partenariat entre l'état et les régions du 28 septembre 2020 leur a permis de ne pas subir en 2021 les conséquences sur leurs recettes de fonctionnement de la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). L'effet positif du dynamisme du produit de TVA est perceptible dès cette année (+ 566 M€), tandis que les recettes fiscales liées à l'automobile (une partie de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la taxe

sur les certificats d'immatriculation) marquent le pas.

Leurs charges de fonctionnement connaissent une croissance élevée (+ 3,5 %), notamment en raison des dispositions prises dans le cadre de la crise sanitaire, parmi lesquelles l'augmentation du nombre de places dans les formations sanitaires et sociales et la mise en place de protocoles sanitaires dans les locaux d'enseignement et les transports collectifs. Les hausses les plus importantes concernent leurs principaux domaines de compétence : enseignement et formation professionnelle (+ 333 M€) et des transports (+ 619 M€).

Répartition des dépenses réelles de fonctionnement des régions en 2021 par fonctions

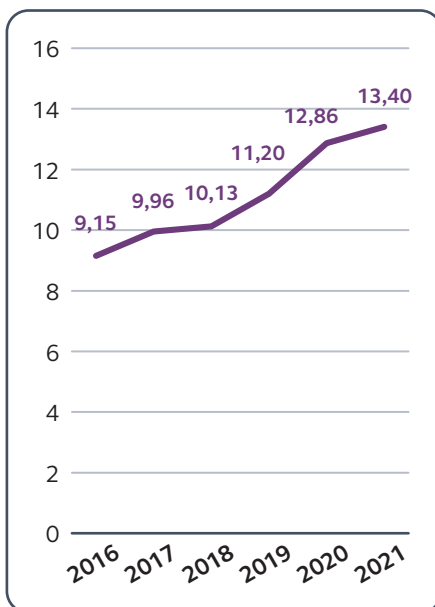


Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

Dans le même temps, prolongeant la tendance naturelle 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 540 M€ (+ 4,2 %). Cet engagement continu en matière d'investissement est la contrepartie attendue de la réforme favorable de leur panier de ressources intervenue cette année. Du fait de l'augmentation de leurs recettes réelles de fonctionnement, leur épargne brute s'est reconstituée (+ 694 M€, soit + 13,7 %) générant en 2021 un recours à l'emprunt moindre que l'année précédente (- 18,3 %).

Après une forte dégradation en 2020 (passage de 4,3 ans à 6 ans), leur capacité moyenne de désendettement est repassée en dessous des 6 ans, à 5,7 ans. Le ratio de désendettement de l'ensemble des régions est compris entre 2,2 et 10,3 ans, et les situations atypiques constatées en 2020 dans ce domaine ont été corrigées.

Investissement des régions et des collectivités territoriales uniques entre 2016 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP