

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2024 - Fascicule 1

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

En 2023, une situation financière favorable pour le « bloc communal », mais plus délicate pour les départements et les régions

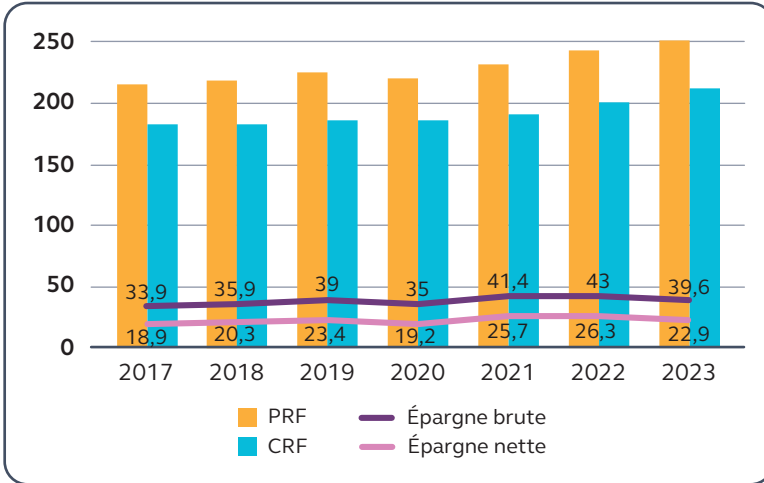
Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2023, la Cour avait estimé que la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements (établissements publics de coopération intercommunale ou intercommunalités et syndicats) avait été particulièrement favorable en 2022. Toutes les catégories d'entités locales avaient vu, à des degrés divers, leur situation s'améliorer cette même année.

Comme la Cour l'avait anticipé dans ce même rapport, les situations financières des différentes catégories d'entités locales ont divergé en 2023.

La situation financière des communes et des intercommunalités a continué à s'améliorer (+ 1,2 Md€ d'épargne brute¹ et + 1,4 Md€ d'épargne nette des remboursements d'emprunts). En revanche, celle des régions est en repli (- 0,4 Md€ et - 0,5 Md€) et celle des départements s'est dégradée (- 4,7 Md€ dans les deux cas à périmètre constant). La somme de ces évolutions divergentes se traduit par une baisse globale de l'épargne des collectivités (- 3,9 Md€ pour l'épargne brute et - 3,8 Md€ pour l'épargne nette à périmètre constant).

1. L'épargne brute correspond au solde de la section de fonctionnement. Cette épargne, nette des remboursements d'emprunts, correspond à l'autofinancement des dépenses d'investissement.

Épargnes brute et nette des collectivités entre 2017 et 2023 (en Md€)



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

PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement.

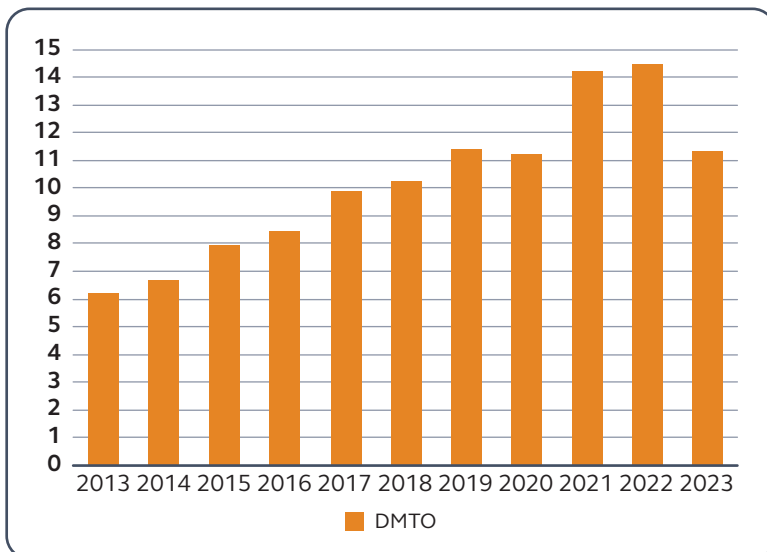
Les différences de composition des « paniers de recettes » des entités locales expliquent ces divergences d'évolution.

Des recettes moins bien orientées pour les départements et les régions, mais qui accélèrent pour le « bloc communal »

Les produits de fonctionnement des collectivités, prises ensemble, ont ralenti (+ 3,4 % contre + 5,2 % en 2022 à périmètre constant).

Principaux affectataires des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les départements ont subi en 2023 les conséquences du retournement du marché immobilier (- 4,5 Md€ de recettes de DMTO toutes collectivités confondues), après avoir durablement bénéficié de son dynamisme. Le retournement des recettes de DMTO en 2023 souligne l'inadaptation du financement des charges de fonctionnement des départements, principalement constituées de dépenses sociales rigides et évolutives, par un impôt cyclique et volatil.

Recettes de DMTO perçues par les départements entre 2013 et 2023 (en Md€)



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

À la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2021 et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en 2021 (part régionale) et en 2023 (parts des départements, des intercommunalités et des communes), la TVA, qui compense les pertes de recettes correspondantes, est devenue la première ressource des collectivités. En 2023, elle a procuré aux régions plus de la moitié de leurs produits réels de fonctionnement (53,4 %), plus du quart aux départements (28,7 %) et près d'un quart aux intercommunalités (24,6 %).

En 2022, les recettes de TVA encaissées par les collectivités avaient connu une forte augmentation (+ 9,4 %), bien supérieure à la croissance nominale de la richesse nationale mesurée par le produit intérieur brut (PIB). En 2023, à périmètre constant, les encaissements de recettes de TVA ont au contraire moins augmenté (+ 1,9 %) que le PIB en valeur.

Dans ces conditions, les produits de fonctionnement des départements ont reculé (- 1,1 % à périmètre constant), tandis que ceux des régions ont connu une augmentation limitée (+ 2,9 %).

En revanche, les produits de fonctionnement des communes et des intercommunalités du « bloc communal » ont vivement progressé (+ 5,8 %). Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties a fortement augmenté sous l'effet de la revalorisation des bases (valeurs locatives cadastrales) en fonction de l'inflation constatée et de hausses de taux d'imposition par les communes qui, sans avoir été plus fréquentes, ont eu une incidence plus forte sur les recettes qu'en 2022. Si le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est sans commune mesure avec celui de la taxe d'habitation sur les résidences principales, supprimée, il est de plus en plus mobilisé par les communes, par la voie de hausses de

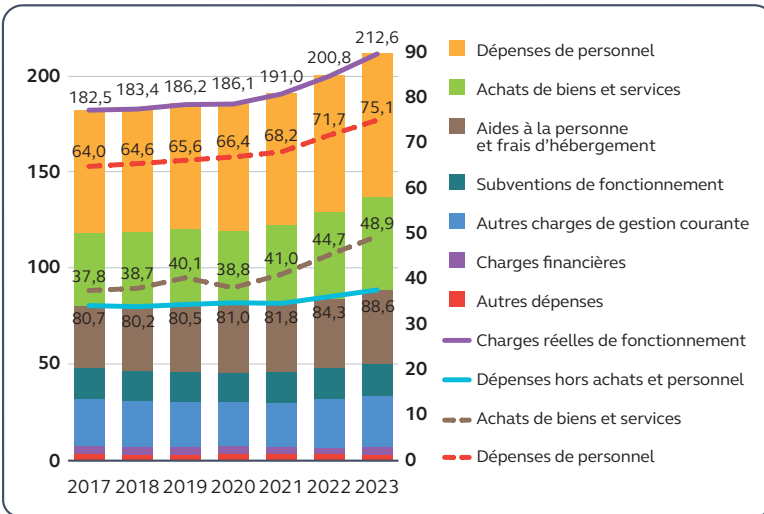
taux et de majorations d'impôt. Les recettes tarifaires et domaniales du « bloc communal » sont par ailleurs restées dynamiques.

L'accélération des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont accéléré (+ 6,1 % à périmètre constant contre + 5 % en 2022 à périmètre

constant) en raison notamment des effets toujours puissants, directs comme indirects, de l'inflation sur les dépenses : hausse du prix des achats de biens et services (en particulier, eau, énergie, chauffage et aliments) ; indexation sur l'inflation des prestations sociales ; augmentation de la charge en intérêts de l'endettement financier sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt ; hausses salariales.

Charges réelles de fonctionnement des collectivités, à périmètre courant, entre 2017 et 2023 (en Md€)



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

Lecture : les courbes hachurées montrent l'évolution des dépenses de personnel et d'achats (échelle de droite).

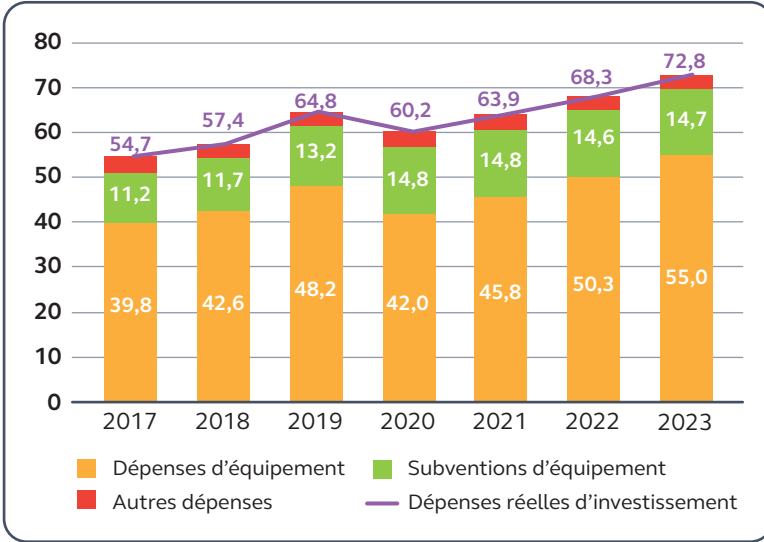
La hausse des dépenses de rémunération (+ 4,7 %) traduit notamment l'incidence de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+ 1,5 point au 1^{er} juillet 2023, qui s'ajoute à l'effet report sur 2023 de la hausse de + 3,5 % au 1^{er} juillet 2022) et d'autres mesures salariales (basses rémunérations) décidées par l'État. Elle reflète de surcroît la poursuite de la transformation de la composition des effectifs (hausse de la part relative des effectifs de contractuels et de celle

des agents de catégorie A) dans le sens d'une rémunération moyenne plus élevée.

La dynamique des dépenses d'investissement

Malgré la chute de leur épargne, les collectivités ont continué à investir. Ainsi, leurs dépenses d'investissement ont de nouveau fortement augmenté (+ 4,5 Md€, soit + 6,6 %, niveau similaire à 2022).

Dépenses d'investissement des collectivités entre 2017 et 2023 (en Md€)



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

À titre principal, la hausse des dépenses d'investissement recouvre une croissance en volume (à hauteur de 60 % environ sur les deux années 2022 et 2023).

Hors fonds européens dont elles assurent la gestion, les régions ont maintenu leurs dépenses d'investissement, tandis que les départements et, plus encore, les collectivités du « bloc communal » ont accru les leurs.

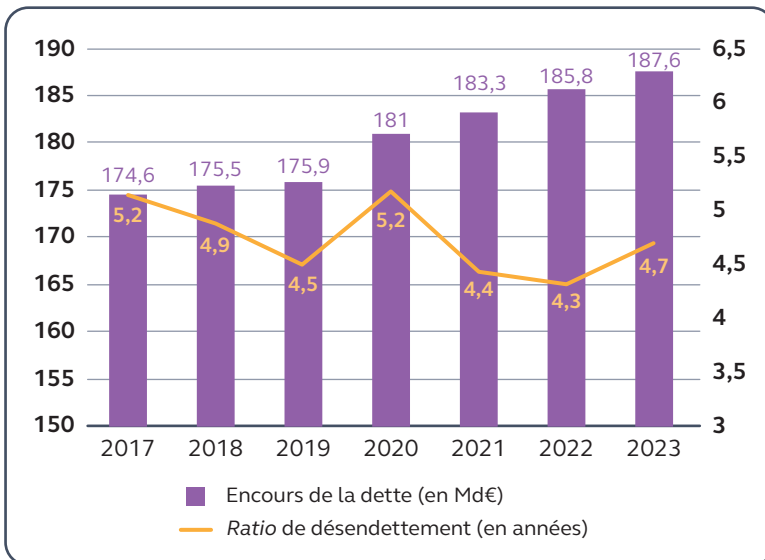
Des fondamentaux qui restent sains, mais des situations qui appellent l'attention

Pour l'essentiel, la hausse des dépenses d'investissement n'a pas été financée par un recours accru à l'emprunt, alors que la hausse des taux d'intérêt rendait ce dernier plus coûteux.

Le montant de l'endettement financier des collectivités a peu évolué par rapport à 2022 (près de 188 Md€ contre près de 186 Md€). Les collectivités en maîtrisent l'évolution. Au cours des années récentes, et y compris en 2023, il a diminué par rapport à la richesse nationale (à 6,7 % du PIB fin 2023).

La durée théorique de remboursement des dettes financières par l'épargne brute s'est détériorée en raison de la chute de l'épargne brute. À 4,7 années, cette durée demeure cependant parfaitement soutenable. Dans le détail, elle s'élève à 4,5 années pour le « bloc communal », à 4,2 années pour les départements et à 6,1 années pour les régions. Ces niveaux restent notablement inférieurs aux seuils d'alerte.

Endettement financier (en Md€) et ratio de désendettement (en années) des collectivités entre 2017 et 2023



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

N'ayant pas été couverte par l'endettement, la hausse des dépenses d'investissement a été financée par un prélèvement sur le fonds de roulement, qui s'est traduit par une réduction du solde excédentaire du compte courant des collectivités au Trésor (- 4,6 Md€). Ce dernier avait fortement augmenté au cours des années récentes. Malgré sa diminution, il continue à s'établir fin 2023 à un niveau plus élevé qu'à fin 2020.

Entre un endettement maîtrisé et un compte courant au Trésor toujours élevé, la situation financière globale des collectivités en 2023 n'inspire pas d'inquiétude.

Cependant, le solde du compte courant des régions au Trésor se situe à un faible

niveau. Fin 2023, cinq départements ont une épargne nette négative (contre un en 2022). Le nombre d'entités du « bloc communal » dont la trésorerie est négative après déduction de crédits de trésorerie à très court terme a augmenté (fin décembre 2023, 497 communes et 54 EPCI contre 426 communes et 48 EPCI un an plus tôt). Un grand nombre de communes ultra-marines ont des budgets déséquilibrés et retardent leurs paiements à leurs fournisseurs et aux organismes sociaux.

La poursuite en 2024 de la baisse des recettes de DMTO, tandis que leurs dépenses sociales augmentent en volume, fragilise notamment une vingtaine de départements.

Une contribution désormais négative des collectivités au besoin de financement des administrations publiques

Compte tenu des règles d'équilibre de leurs budgets², les collectivités apportent une contribution structurellement limitée au solde des administrations publiques.

En comptabilité nationale, les collectivités avaient dégagé une capacité de financement de 3 Md€ en 2022, après 4,5 Md€ en 2021 (syndicats compris). Elle compensait pour l'essentiel le besoin de financement des organismes divers d'administration locale (ODAL, comme Île-de-France mobilités ou la Société des grands projets). Au total, les administrations publiques locales (APUL) affichaient un besoin de financement d'ampleur limitée (- 0,9 Md€ en 2021 et - 1,1 Md€ en 2022).

Sous l'effet d'une progression plus forte des charges que des produits de fonctionnement et de l'augmentation des dépenses d'investissement, les collectivités connaissent en 2023 un besoin de financement de 5,5 Md€. Compte tenu de celui des ODAL, le besoin de financement des APUL atteint 9,9 Md€, soit 0,4 % du PIB.

Pour l'essentiel, cette contribution négative était prévue par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (à hauteur de 0,3 %). La dégradation de la réalisation par rapport à la prévision traduit l'accélération des dépenses de fonctionnement, qui augmentent en volume d'un point alors que la loi de programmation prévoyait leur stabilité en volume, et une augmentation plus forte des dépenses d'investissement qu'anticipée.

2. La section de fonctionnement doit être équilibrée sans emprunt. L'emprunt est réservé aux dépenses d'investissement, à l'exclusion de dépenses de fonctionnement comme du refinancement d'emprunts arrivés à échéance.

Des conditions de la participation des collectivités au redressement des finances publiques non définies à ce jour

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 a prévu que les administrations publiques locales contribuent au redressement des finances publiques par la réduction de leurs dépenses et de leur endettement rapportés à la richesse nationale et par la réalisation d'un important excédent de financement en 2026 et 2027.

Au sein des administrations publiques locales, les collectivités et leurs groupements sont appelés entre 2024 et 2027 à réduire leurs dépenses de fonctionnement de 0,5 point par an en volume sur un champ qui exclut les dépenses d'allocations individuelles de solidarité et d'aide sociale à l'enfance des départements.

Cet effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement doit permettre aux collectivités de poursuivre leur effort d'investissement, afin notamment de répondre aux besoins liés à la transition écologique, et aux APUL de réaliser l'objectif d'excédent fixé par la loi de programmation.

La dynamique des dépenses de fonctionnement et le passage à un besoin de financement des collectivités en 2023 vont cependant rendre plus aléatoire l'atteinte des objectifs de la loi de programmation.

C'est d'autant plus le cas qu'à la différence de la précédente loi de programmation 2018-2022, appliquée avant le déclenchement de la crise sanitaire en 2020, la loi de programmation en vigueur ne comporte pas de dispositif à même de permettre la réalisation des objectifs relatifs aux finances publiques locales.

Le dispositif d'encadrement de l'évolution des dépenses de fonctionnement dit des « contrats de Cahors », suspendu en 2020 du fait de la crise, n'a pas été reconduit.

Par ailleurs, l'objectif d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités continue à porter sur un périmètre étroit de transferts financiers (prélèvements sur recettes hors FCTVA et mission budgétaire Relations avec les collectivités territoriales), soit 27 % environ de leur montant total. Pourtant, l'évolution de ces transferts, qui représentent plus de la moitié des recettes des collectivités, a une influence directe sur celle de leurs dépenses, compte tenu des règles d'équilibre de leurs budgets.

Les associations d'élus expriment leurs réticences à l'égard d'une contribution des collectivités au redressement des finances publiques.

La question de la mise en place de mécanismes à même de garantir la réalisation de l'ensemble des objectifs de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 reste ainsi sans réponse à ce jour.

Compte tenu des disparités de situations entre collectivités, notamment en termes de niveau de ressources pour exercer leurs compétences et de dynamique spontanée de leurs différents postes de dépenses, ces mécanismes devront avoir une portée différenciée entre les différentes catégories de collectivités, mais aussi en leur sein.

*
**

Pour 2024, première année d'application de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, la situation financière des collectivités, en particulier régionales et départementales, présente des incertitudes, liées notamment à l'évolution des produits de TVA et de DMTO.

Le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril a revu à la baisse les hypothèses de croissance économique et d'évolution des recettes publiques relatives à l'année 2024 prévues par la loi de finances pour 2024. Dans son avis sur ce programme, le Haut Conseil des finances publiques a estimé que la prévision de croissance « demeure optimiste, même si elle n'est pas hors d'atteinte ».

Le programme de stabilité prévoit une forte croissance spontanée des recettes de taxe foncière (+ 4,7 %). Cette évolution favorable au « bloc communal » est très largement acquise car elle repose principalement sur la revalorisation des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation en fonction de l'inflation constatée (à hauteur de 3,9 %). Le programme de stabilité anticipe par ailleurs une hausse spontanée des recettes de TVA proche de celle du PIB nominal (+ 3,2 %), et donc comportant une hausse en volume (de 0,7 point), qui soutiendrait les régions, les départements et les intercommunalités. Enfin, il prévoit que les recettes de DMTO continueront à diminuer (- 10 %), ce qui conduit à anticiper une nouvelle détérioration de la situation financière des départements.

Devant les incertitudes qui affectent leur situation financière en 2024, les collectivités disposent de pouvoirs

inégaux sur leurs recettes. Malgré la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les collectivités du « bloc communal » conservent un ensemble diversifié de recettes fiscales et non fiscales dont elles fixent le taux ou le tarif. Les régions disposent de pouvoirs fiscaux réduits (majoration du tarif de l'une des fractions de l'accise sur les produits énergétiques – ex-TICPE – et de celui de la taxe d'immatriculation des véhicules automobiles). Les départements en sont dépourvus depuis la réaffectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Par ailleurs, les dispositifs d'auto-assurance dont sont dotées les collectivités dans un cadre collectif restent modestes. Fin 2023, 0,2 Md€ de recettes de DMTO étaient mises en réserve au niveau national. S'y ajoutent 1 Md€ de mises en réserve effectuées à leur initiative par un tiers des départements. Il n'a pas été mis en place de dispositifs comparables de résilience financière pour les recettes de TVA.

Compte tenu des évolutions respectives de leurs recettes de DMTO et de leurs dépenses sociales, les départements vont connaître une situation financière plus difficile en 2024 qu'en 2023. Les marges de manœuvre de plusieurs d'entre eux apparaissent étroites. En dehors d'un recours accru à l'endettement financier, elles peuvent être desserrées en retardant des recrutements, en réexaminant les subventions versées au « bloc communal » au vu de la bonne santé financière globale de ce dernier ou en différant des dépenses d'investissement.