

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2023 - Fascicule 1

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

Dans un contexte économique rendu moins favorable par le ralentissement de la croissance et la poussée de l'inflation, la situation financière des collectivités locales a continué à s'améliorer en 2022, dans le prolongement de l'année 2021, après une année 2020 fortement perturbée par la crise sanitaire. Toutes les catégories de collectivités, les communes, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les départements et les régions, ont vu, à des degrés divers, leur situation s'améliorer en 2022.

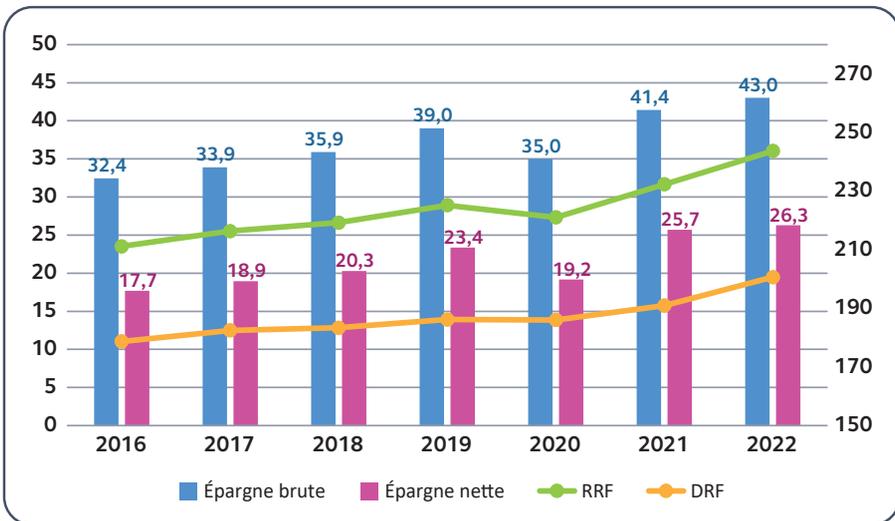
Une situation financière des collectivités territoriales particulièrement favorable en 2022

En 2022, à périmètre constant des recettes et des dépenses par rapport à 2021¹, l'épargne brute des collectivités territoriales, qui correspond au solde des recettes et des dépenses de fonctionnement, a continué à s'accroître. Elle a atteint 43,8 Md€.

L'épargne nette, après remboursement des emprunts, s'est établit à 27,0 Md€.

Après le choc conjoncturel de 2020, imputable à la crise sanitaire, l'épargne brute et l'épargne nette ont repris leur progression dès 2021. En 2022, elles ont continué à augmenter (à hauteur de 5,7 % et de 5,2 % respectivement à périmètre constant). Parmi les différentes catégories de collectivités, seules les régions n'ont pas retrouvé le niveau d'épargne de 2019. Il excède néanmoins la moyenne des quatre années 2016-2019.

Épargnes brute et nette des collectivités locales entre 2016 et 2022 (en Md€)



RRF : recettes réelles de fonctionnement ; DRF : dépenses réelles de fonctionnement
 Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

La poursuite de l'augmentation de l'épargne nette et des recettes réelles d'investissement (+ 3,6 %), assurée par les subventions d'investissement, tandis que le FCTVA a subi le contre-coup de la baisse des dépenses en 2020, a favorisé une nouvelle

augmentation du montant des dépenses d'investissement après celle de 2021. Au total, le montant des dépenses d'investissement des collectivités territoriales (dépenses d'équipement et subventions d'investissement à des tiers) a atteint

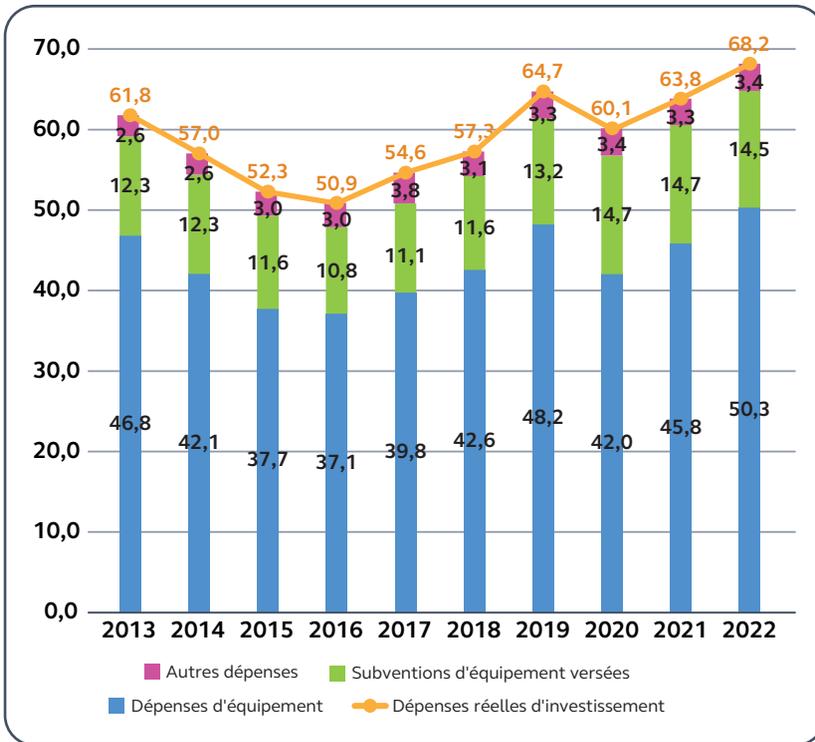
2 1. Après neutralisation des reprises par l'État de recettes au titre de la recentralisation du financement du RSA dans deux départements (Seine-Saint-Denis et Pyrénées-Orientales) et des mises en réserve de droits de mutation à titre onéreux à l'initiative de certains départements.

un niveau inédit de 68,2 Md€² (+ 5,3 % par rapport à 2019).

L'année 2022, année de mandat municipal présente un profil différent de celle constatée en 2016 : le tassement habituel des dépenses dû au cycle électoral fait place à une

remontée rapide, dont les facteurs tiennent à un effet de rattrapage, au plan de relance engagé par l'État et les collectivités, mais aussi à la poussée de l'inflation, qui réduit le volume des travaux réalisés pour un même montant de dépenses.

Dépenses d'investissement des collectivités locales entre 2013 et 2022 (en Md€)



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

Le montant de l'endettement financier a légèrement augmenté pour atteindre 185,8 Md€. Toutefois, son poids a continué à se réduire. Les charges financières (3,5 Md€) ont poursuivi

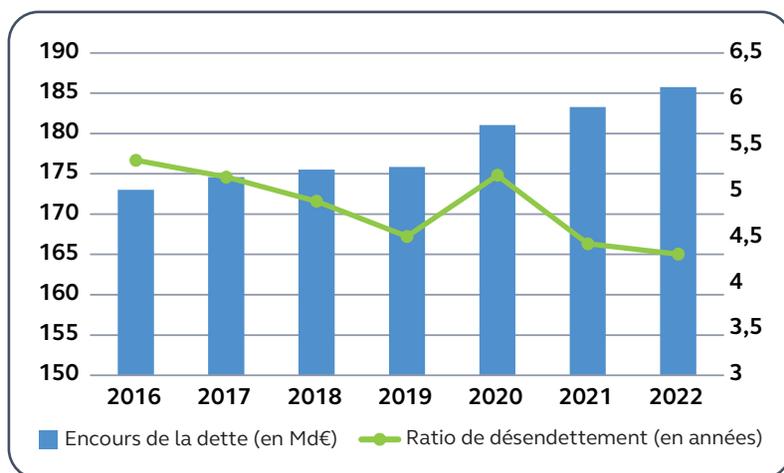
en 2022 leur mouvement continu de diminution (elles atteignaient 5,1 Md€ en 2016). Hormis la dégradation ponctuelle de 2020, le ratio de désendettement a continué à

2. Dont 42,5 Md€ (63,2 %) pour les collectivités du bloc communal, 12,4 Md€ (18,2 %) pour les départements et 13,3 Md€ (19,5 %) pour les régions et les communautés territoriales uniques (CTU) regroupant les compétences de régions et de départements.

s'améliorer : l'endettement financier des collectivités territoriales équivaut en 2022 à 4,3 années d'épargne

brute³, contre 4,4 années en 2021 et 5,3 années en 2016.

Évolution de l'endettement financier des collectivités locales entre 2016 et 2022 (en Md€)



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

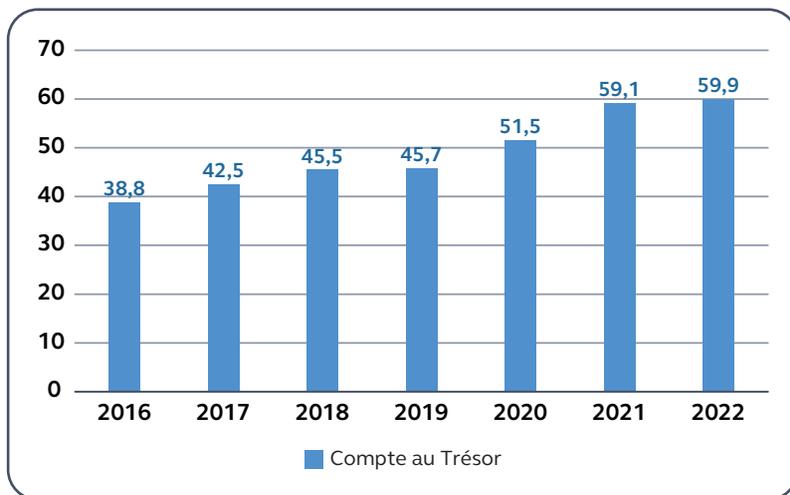
L'endettement financier apparaît d'autant plus maîtrisé qu'il a pour contrepartie des dépôts par les collectivités de fonds libres au Trésor, dont le montant a fortement crû depuis 2020. Fin 2022, le solde du compte des collectivités au Trésor atteint ainsi 59,9 Md€. Après déduction du solde du compte au Trésor, le montant de l'endettement des collectivités est moins élevé en valeur absolue fin 2022 (125,9 Md€) que fin 2016 (134,3 Md€).

Le niveau du solde du compte au Trésor traduit un comportement prudent des collectivités. Ces dernières ont anticipé la remontée des taux d'intérêt de la Banque

centrale européenne, intervenue à compter de juillet 2022. Les retards dans la réalisation de certains investissements sont également à l'origine du niveau important des disponibilités. Néanmoins la politique d'emprunt des collectivités s'est avérée excessive par rapport à leurs besoins de financement, ce qui a conduit à accroître inutilement leur fond de roulement et leur trésorerie. Pour les collectivités du bloc communal et les départements, le solde du compte au Trésor représente l'équivalent d'une année d'investissement. Les régions font exception à cette évolution générale, avec un solde en baisse en 2022.

4 3. 4,7 années d'épargne brute pour les collectivités du bloc communal, 2,8 années pour les départements et 5,5 années pour les régions et les CTU.

Évolution du solde du compte au Trésor des collectivités de 2016 à 2022 (en Md€)



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

Une progression soutenue des recettes

À périmètre constant, les produits réels de fonctionnement des collectivités ont augmenté de 12,0 Md€ en 2022 (+ 5,2 %). Leur montant à ainsi connu une progression similaire à l'inflation . Il dépasse de 19,1 Md€, soit 8,5 %, celui de 2019.

La hausse du produit de la fiscalité en 2022 (+ 8,4 Md€, soit + 5,5 % à périmètre constant) traduit le dynamisme des recettes de TVA (40,9 Md€ en 2022, soit + 9,2 %), devenue depuis 2021 une recette majeure des collectivités territoriales, dont elle représente 16,8 % des produits réels de fonctionnement en 2022, contre seulement 1,9 % en 2019.

Une première fraction de TVA est affectée depuis 2018 aux régions afin de compenser la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont elles bénéficiaient. Trois autres fractions ont été attribuées en 2021 : la première compense la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) affectée aux régions ; la deuxième vient en substitution de la taxe d'habitation sur les résidences principales des départements⁴ et les EPCI ; la troisième bénéficie à certains départements ayant des recettes réduites de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et des dépenses élevées d'allocations individuelles de solidarité.

La TVA représente désormais plus de la moitié des recettes des régions. Elle est par ailleurs la première recette des départements. La suppression en 2023 de la CVAE affectée aux départements et aux collectivités du bloc communal

(9,3 Md€ en 2022) accroîtra son poids dans leurs recettes.

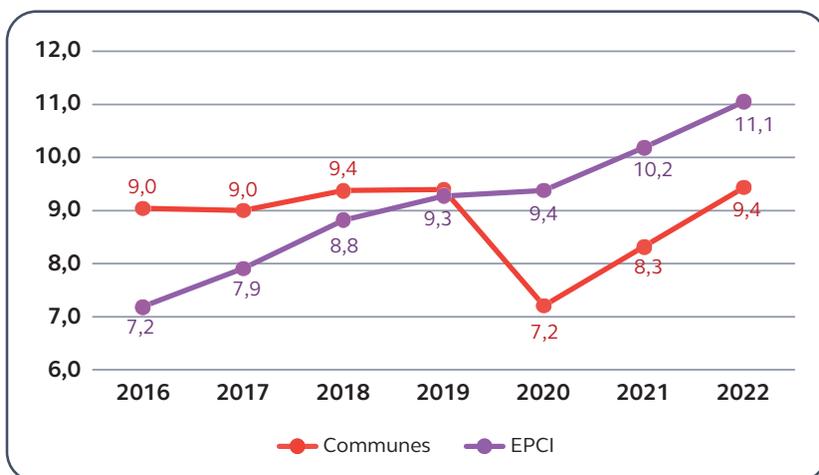
Parmi les recettes transférées par l'État, les recettes de DMTO, principalement affectées aux départements, ont connu une nette décélération (+ 2,5 % à périmètre constant, après + 24,2 % en 2021). Elles ont néanmoins atteint un nouveau record (20,2 Md€). Pour la première fois, des départements ont mis en réserve des recettes de DMTO à leur propre initiative, pour un montant (0,7 Md€) supérieur à celui des mises en réserve décidées par le comité des finances locales (0,2 Md€).

L'augmentation des recettes d'impôts locaux (59,7 Md€, + 3,7 %) reflète notamment le dynamisme de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 5,6 %). Elle résulte notamment de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales (+ 3,4 %) liée à l'inflation constatée et de l'augmentation du taux moyen d'imposition, soit 38,3 % contre 37,7 % en 2021 (+ 1,6 %). En revanche, les recettes issues de la fiscalité économique ont été globalement stables (+ 0,03 Md€, soit + 0,2 %).

Les recettes tarifaires et domaniales des communes, très affectées par la fermeture des services en raison de la crise sanitaire en 2020 (- 23,4 %) et dans une moindre mesure en 2021 (- 11,7 % par rapport à 2019), ont retrouvé leur niveau d'avant crise (9,4 Md€, soit + 12,2 %). Celles des EPCI, qui ont repris dès 2021, ont continué à croître (+ 8,4 %).

4. Dont les recettes de taxe foncière sur les propriétés bâties ont été réaffectées aux communes.

Produits des services et du domaine des communes et de leurs groupements entre 2016 et 2022 (en Md€)



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

En 2022, le montant des dotations et participations a continué à augmenter, dans une mesure plus limitée (+ 2,1 %), pour atteindre 52,7 Md€. Pour

l'essentiel, elles sont financées par l'État par des prélèvements sur ses recettes ou des crédits budgétaires.

Une progression des dépenses de fonctionnement un peu inférieure à celle des recettes

À périmètre constant, les charges réelles de fonctionnement des collectivités (200,5 Md€⁵) ont augmenté en 2022 à un rythme (+ 5,0 %) comparable à celui des recettes et un peu inférieur à l'inflation (+ 5,2 %).

En hausse de 3,7 Md€ (+ 9,0 %) par rapport à 2021, les achats de biens et services (44,7 Md€ en 2022) ont été affectés par la poussée de l'inflation.

Après une augmentation annuelle moyenne de 1,8 % de 2017 à 2020, les dépenses de personnel (71,7 Md€) étaient reparties à la hausse en 2021 (+ 2,8 %). En 2022, elles ont accéléré (+ 3,5 Md€, soit + 5,2 %) par rapport à 2021. Pour une part, cette évolution traduit une hausse du point d'indice et des mesures catégorielles en faveur des agents de catégorie C. Elle recouvre cependant des évolutions différenciées selon le statut des agents. Ainsi, pour les collectivités du bloc communal, les dépenses de rémunération des personnels titulaires sont relativement

contenues (+ 3,7 %), tandis que celles des personnels contractuels accélèrent (+ 13,6 % après + 9,9 % en 2021), sous l'effet notamment de davantage de recrutements de ces derniers.

Les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement (36,2 Md€) ont augmenté moins vite que l'inflation (+ 2,7 % à périmètre constant). Grâce à l'amélioration de la situation de l'emploi, le nombre de foyers allocataires du RSA a continué à baisser, ce qui a entraîné une diminution (- 4,1 %) des dépenses relatives au RSA (10,8 Md€ pour l'ensemble des collectivités) pour la deuxième année consécutive. En revanche, les autres dépenses sociales ont poursuivi leur augmentation (+ 4,3 % pour l'allocation personnalisée d'autonomie, + 5,0 % pour les frais de séjour et d'hébergement en établissement médico-social ou en accueil familial et + 12,5 % pour la prestation de compensation du handicap pour l'ensemble des collectivités).

5. Dont 116,5 Md€ (58,2 %) pour les collectivités du bloc communal, 60,4 Md€ (30,1 %) pour les départements et 23,3 Md€ (11,6 %) pour les régions et les communautés territoriales uniques (CTU) regroupant les compétences de régions et de départements.

Une poussée de l'inflation qui a des effets contrastés sur les dépenses et les recettes

En 2022, la poussée de l'inflation (+ 5,2 % contre + 1,6 % en 2021) a eu des conséquences importantes sur les dépenses des collectivités.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, l'inflation a entraîné une forte hausse des dépenses de combustibles et de carburants (+ 30,7 %), d'eau, d'énergie et de chauffage (+ 22,7 %) et d'aliments (+ 11,9 %). Au-delà de ces postes qui représentent une fraction réduite des dépenses, l'inflation s'est diffusée aux autres achats de biens et de services, du fait de l'application de clauses de révision des prix ou à l'occasion de renouvellements de contrats, avec, pour certains, un effet différé en 2023. Elle s'est par ailleurs répercutée sur les dépenses de rémunération des agents titulaires et contractuels des collectivités territoriales (revalorisation du point d'indice de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022⁶) et sur les dépenses de prestations sociales (revalorisation anticipée du RSA de 4 % au 1^{er} juillet 2022, après une augmentation de 1,8 % au 1^{er} avril 2022).

En matière de dépenses d'investissement, la poussée de l'inflation pèse sur les coûts du secteur du bâtiment et des travaux publics, ce qui réduit la portée de la forte augmentation (+ 9,7 %) du montant des dépenses d'équipement intervenue en 2022 sur le volume des travaux réalisés.

En 2022, l'inflation est cependant loin d'avoir eu des conséquences uniformément négatives sur les collectivités territoriales. Ainsi, elle est la cause principale du dynamisme exceptionnel des recettes de TVA qui leur sont affectées (+ 3,5 Md€ de recettes supplémentaires, soit + 9,2 %). Compte tenu de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales selon l'indice des prix à la consommation du mois de novembre précédant la taxation, elle a par ailleurs une incidence favorable sur les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, modérée en 2022 (+ 3,4 %), mais plus marquée en 2023 (+ 7,1 %).

6. Les précédentes revalorisations, de 0,6 % chacune, étaient intervenues au 1^{er} juillet 2016 et au 1^{er} février 2017.

Des situations par collectivité qui présentent des contrastes

En 2022, les dépenses de fonctionnement des collectivités du bloc communal (communes et EPCI) ont un peu plus augmenté que leurs recettes, dont la dynamique a été favorisée par celles de TVA, qui a remplacé en 2021 la taxe d'habitation sur les résidences principales, et une nouvelle augmentation des recettes des services et du domaine, qui avaient chuté en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire. La dynamique des dépenses de fonctionnement traduit celle des achats de biens et de services, affectés par l'inflation, et des charges de personnel, qui augmentent sous l'effet de la revalorisation du point d'indice, de mesures catégorielles, mais aussi de la hausse des effectifs d'agents titulaires et de contractuels. Les montants d'épargne brute et d'investissement ont néanmoins continué à augmenter.

En 2022, les recettes de fonctionnement des départements ont un peu plus progressé que leurs dépenses. Les départements ont bénéficié de la dynamique de la TVA, qui a remplacé la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2021. Par ailleurs, leurs recettes de DMTO, tout en décélérant, ont enregistré un nouveau record. Dans le même temps, les dépenses de RSA, première allocation individuelle de solidarité à leur charge, ont continué à diminuer, sous l'effet de la réduction du nombre de bénéficiaires de cette prestation. Dans ces conditions, les départements ont accru le montant de leur épargne et de leurs investissements.

La situation des régions a également continué à s'améliorer en 2022. Sous l'effet notamment du dynamisme des recettes de TVA, les recettes des régions ont plus augmenté que leurs dépenses. Les régions ont ainsi continué à reconstituer leur épargne brute, qui avait baissé en 2020, tout en maintenant un effort financier en faveur de l'investissement comparable à celui de 2021.

Au sein même de chaque catégorie de collectivités, d'importantes disparités de situations sont cependant à souligner. Elles concernent le niveau des recettes, des dépenses et de l'épargne, qui font apparaître des écarts importants (de l'ordre d'un à deux pour les recettes et les dépenses de fonctionnement par habitant des collectivités du bloc communal).

S'agissant des collectivités du bloc communal, ces disparités portent aussi sur l'intensité, voire sur le sens même de l'évolution de leur situation financière. Sous l'effet de la dynamique des recettes de TVA qui leur sont affectées, l'épargne des EPCI a plus progressé que celle des communes, qui n'en percevaient pas en 2022. La hausse des charges de fonctionnement est d'autant plus forte que les communes et, dans une certaine mesure les EPCI, ont une taille réduite. La proportion de communes et d'EPCI ayant une épargne nette négative (soit 14 % et 8 % respectivement) a baissé par rapport à 2019. Cependant cette situation concerne des communes de plus de 50 000 habitants.

Une nécessaire participation des collectivités territoriales au redressement d'ensemble des finances publiques

Compte tenu des règles budgétaires qui imposent aux collectivités territoriales de ne pas emprunter pour financer les dépenses de fonctionnement, les administrations publiques locales (APUL) au sens de la comptabilité nationale ont peu d'influence sur le solde de l'ensemble des administrations publiques. En 2022, elles ont dégagé une capacité de financement de 0,03 point de PIB (0,8 Md€), après un besoin de financement de seulement -0,02 point en 2021 (-0,6 Md€). En leur sein, les collectivités territoriales, objet de ce rapport, ont dégagé une capacité de financement plus significative (4,8 Md€ après 4,5 Md€ en 2021).

La bonne santé financière des collectivités territoriales en 2022 est la conséquence de leurs choix de gestion, mais aussi de transferts d'impôts nationaux visant à compenser la suppression d'impôts locaux, dont la dynamique leur est favorable. Elles ont bénéficié par ailleurs de protections de la part de l'État en cas d'accident conjoncturel (crise sanitaire en 2020, poussée de l'inflation en 2022).

En 2022, comme en 2021, les transferts financiers de l'État de toute nature (transferts de fiscalité, prélèvements sur recettes, dépenses budgétaires) représentent un peu plus de 50 % des recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités (hors emprunts), contre 36 % en 2019.

Cette progression résulte des nouvelles fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021 afin de compenser la suppression de la

taxe d'habitation sur les résidences principales et celles de la CVAE affectée aux régions. Compte tenu de la dynamique plus marquée des bases de TVA que celles des impôts supprimés, les collectivités bénéficient en 2022 d'un gain net de 5,6 Md€ de produits supplémentaires par rapport à ceux qui auraient résulté en 2022 du maintien des anciens impôts.

Au vu de l'augmentation du solde du compte des collectivités au Trésor, les soutiens exceptionnels de l'État aux sections de fonctionnement des collectivités se sont avérés peu justifiés sur un plan global. C'est le cas du prélèvement sur recettes créé au cours de l'année 2022 et fortement accru en 2023 (1,93 Md€ au total sur ces deux années) afin d'atténuer les incidences de la poussée de l'inflation sur les dépenses des collectivités.

Alors que la nature et les modalités de calcul des soutiens financiers de l'État aux collectivités concourent à son déficit et à son endettement très élevés, la situation financière favorable des collectivités doit avoir pour contrepartie une participation accrue de leur part à l'effort global de redressement des finances publiques.

Dans cette perspective, le programme de stabilité communiqué en avril 2023 à la Commission européenne prévoit notamment une diminution en volume de 0,5 point par an des dépenses des administrations publiques locales entre 2024 et 2027. Au-delà des incidences possibles des prévisions d'inflation sur l'évolution en volume

des dépenses, les leviers de nature à permettre l'atteinte de cet objectif ne sont toutefois pas précisés.

La composition des recettes des collectivités, avec le poids croissant de la TVA, les expose plus fortement que par le passé aux évolutions de la conjoncture économique, même si la consommation qui sert d'assiette à la TVA demeure assez résiliente en période de crise. De plus, la situation des départements pourrait être moins favorable en 2023, compte tenu de l'incidence probable sur les recettes de DMTO de la baisse du volume et du prix moyen des transactions immobilières. Or, les mécanismes de mise en réserve de recettes afin de lisser leurs évolutions conjoncturelles conservent une portée limitée.

Alors que les recettes des collectivités sont plus sensibles à la conjoncture économique ou immobilière, la question d'un renforcement de ces mécanismes de mise en réserve apparaît posée. Il convient en effet d'éviter que l'État soit systématiquement appelé à intervenir en cas d'évolution défavorable de la conjoncture économique.

Un autre enjeu porte sur l'affectation aux seules collectivités ou la répartition avec l'État de la dynamique des recettes de TVA qui ont remplacé depuis 2021 des impôts locaux (taxe d'habitation sur les résidences principales et CVAE). Par comparaison à ces anciens impôts, les collectivités bénéficient en effet dès l'année en cours des effets favorables de l'évolution, sauf exception favorable, des bases de la TVA.