

**Annexe 4**  
**ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2023**  
**Etat général des finances locales**

La synthèse présentée ci-dessous s'appuie notamment sur les données provenant des rapports rédigés par l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales « Les finances des collectivités locales – édition 2022 » (et éditions antérieures) et sur celui plus spécifique portant sur « les impacts de la crise Covid sur les finances locales en 2020 et 2021, ainsi que sur le fascicule 1 réalisé par la Cour des Comptes sur « Les finances publiques locales 2022 ».

### **I – Les éléments de contexte 2017 – 2021**

2017 : Transfert de compétences des départements vers les régions dans le domaine des transports non urbains et des transports scolaires ainsi que nouvelle répartition des compétences en matière de développement économique.

Nouvelle revalorisation du point d'indice de la Fonction Publique : + 0,6 % en février + effet année pleine de la précédente hausse du point.

Poursuite de la mise en œuvre du PPCR.

Mise en place du fonds exceptionnel de 200 M€ (millions d'euros) destiné à soutenir les départements en difficulté.

Mise en place du fonds de soutien exceptionnel destiné à accompagner les dépenses des régions consacrées au développement économique (200 M€ versés en 2017).

2018 : Effet en année pleine du transfert de compétences dans le domaine du transport scolaire (mise en œuvre septembre 2017).

Démarrage du déploiement de la réforme de la taxe d'habitation : la loi de finances pour 2018 prévoyant de dispenser 80 % des foyers du paiement de la taxe d'habitation.

- ⇒ Dispositif de dégrèvement progressif : diminution de 30 % de la taxe en 2018, 65 % en 2019 et 100 % en 2020 des foyers éligibles
- ⇒ Dégrèvements compensés par des transferts financiers de l'Etat
- ⇒ Conservation du pouvoir de taux aux collectivités

Suppression de la DGF versées aux régions et aux CTU<sup>1</sup> remplacée par une fraction de TVA. « Pacte de confiance » appelé également « Accords de Cahors » : dispositif d'encadrement de la dépense publique mis en place par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 reposant sur la contractualisation entre l'Etat et les 322 plus grandes collectivités, visant la maîtrise des dépenses et la stabilité des concours financiers sur la période 2018-2020.

<sup>1</sup> CTU : Collectivité territoriale unique (collectivité au sein de laquelle une seule assemblée exerce, sur son territoire, les compétences dévolues à la région et au département)

Impact de la loi d'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV adoptée en 2015) sur les dépenses d'APA<sup>2</sup>.

2019 : Poursuite du dispositif de réforme de la taxe d'habitation

Bilan du dispositif d'encadrement de la dépense publique 2018 - 2019 : la progression des dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités a atteint + 1,9 % pour un plafond de + 2,4 % défini par la LPFP. 12 collectivités, qui ont dépassé le taux fixé, ont fait l'objet d'un arrêté de reprise sur le produit de leur fiscalité transférée.

En revanche, la forte reprise des investissements notamment du bloc communal (fin de cycle électoral) n'a pas permis d'atteindre l'objectif national de réduction du besoin annuel de financement de 2,6 Md€ (milliards d'euros) par an et ce, malgré l'augmentation de l'épargne brute (+ 3,2 Md€). Celui-ci a au contraire augmenté de 643 M€.

En raison de l'épidémie de COVID-19, l'exécution de ce dispositif a pris fin dès 2020 et a suspendu le débat sur le contenu d'une nouvelle génération de contrats à compter de 2021.

2020 et 2021 : **Crise sanitaire relative à l'épidémie de la COVID-19**

Parmi les effets immédiats de la crise sanitaire sur les ressources des collectivités locales, il peut être noté :

- une contraction de 3,7 % en 2020 d'une part des ressources fiscales (29 %). Il s'agit notamment des DMTO<sup>3</sup> (- 2,5 %), des taxes de séjour (- 37,1 %), de la TICPE<sup>4</sup> (- 0,6 %), du versement mobilité (- 4,7 %). Parmi celles-ci, certaines sont revenues en 2021 à leur niveau de 2019 voire même à un niveau supérieur (versement mobilité, taxe sur les consommations finales d'électricité, ...). D'autres n'ont pas encore retrouvé leur niveau initial malgré une reprise de croissance en 2021 (taxe de séjour par exemple). Une augmentation sensible des DMTO en 2021 : + 18,4 % pour le bloc communal et + 27,0 % pour les départements positionnant leur montant à un niveau bien supérieur à celui d'avant crise (+ 22,1 % par rapport à 2019) ;
- un fort repli des recettes domaniales et tarifaires sous l'effet des fermetures partielles ou totales de certains services ou équipements en 2020 ; l'impact le plus notable étant pour le bloc communal. La reprise d'activité en 2021 atténue la perte mais ne permet pas le retour au niveau de 2019.

Au total, les impacts de la crise sur la fiscalité locale et les recettes d'activité passent de - 3,8 Md€ en 2020 à - 1,5 Md€ en 2021.

Les dépenses des acteurs publics locaux ont, elles aussi, été impactées par la crise par :

- la fermeture ou la réduction de certains services publics engendrant mécaniquement des diminutions substantielles des dépenses, principalement sur le poste des charges et achats externes. Les économies étaient estimées à - 2,1 Md€ en 2020 et se réduisent à - 823 M€ en 2021. Cela concerne notamment les contrats de prestation de services, les publicités et publications, les achats de combustibles et carburants, les achats d'alimentation, de prestations de transports collectifs et les frais de déplacements ;
- à l'inverse, la création de dépenses nouvelles visant à la protection des agents et des populations, à l'accompagnement des protocoles sanitaires et à l'organisation des centres de

<sup>2</sup> APA : Allocation Personnalisée d'Autonomie

<sup>3</sup> DMTO : Droits de Mutation à Titre Onéreux

<sup>4</sup> TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques

dépistages et de vaccination. Dans le domaine des surcoûts, il faut signaler également celui lié aux allocations RSA<sup>5</sup>.

Au final, en matière de dépenses les surcoûts dépassent, en 2021, les économies de 260 M€. C'était l'inverse en 2020 pour - 100 M€.

Le bilan des impacts de la crise épidémique sur les finances locales (avant prise en compte des aides de l'Etat) est estimé à un coût net de 4,9 Md€ en 2020 et ramené à 2,2 Md€ en 2021.

Les principaux dispositifs financiers mis en place pour les collectivités locales sont les suivants :

- financements supplémentaires dédiés à l'investissement :
  - dotation de soutien à l'investissement locale (DSIL<sup>6</sup>) exceptionnelle : 950 M€ sur 2020 – 2021 ;
  - dotation « rénovation énergétique » à destination du bloc communal pour 650 M€ et des départements pour 300 M€ ;
  - dotation régionale d'investissement (DRI) : 600 M€ ;
  - fonds « friches » destiné au financement des opérations de recyclage des friches à la transformation du foncier déjà artificialisé : 650 M€ en 2021 et 100 M€ en 2022.
- concours exceptionnels de l'Etat pour l'achat de masques : prise en charge à 50 % du coût des masques. Un montant de 228 M€ a été versé à 16.000 collectivités ;
- mise en place de la mesure dite « filet de sécurité » (article 21 de la troisième loi de finances rectificative de 2020). En 2020, cette aide s'élève à 216 M€ et a été reconduite en 2021 ;
- dispositif d'avance remboursable à destination des AOM<sup>7</sup> (574 M€) ;
- dispositif d'aide aux SPIC et aux SPA : en 2021 sur les pertes de l'exercice 2020. Dispositif prorogé en 2022 sur les pertes 2021 ;
- mécanisme d'avance remboursable en cas de perte sur les DMTO pour les départements (394 M€)

Compte tenu des éléments d'évaluation des impacts de la crise sanitaire en 2020 et 2021, l'analyse de la situation financière des collectivités est développée dans les paragraphes II à IV.

Il est à noter que les graphiques proposés dans les développements à suivre sont issus de données brutes ne prenant pas en compte les modifications de contours intervenues sur la période telles que le transfert vers l'Etat du RSA du département de la Réunion ou la réforme de l'apprentissage.

## II – La section de fonctionnement

Depuis 2015, il est constaté une amélioration de la situation financière des collectivités locales. L'épargne brute (différence entre les produits et les charges de fonctionnement) ainsi que le taux d'épargne brute (épargne brute rapportée aux recettes réelles de fonctionnement) progressent sur la période. En 2020, cette progression a marqué le pas compte tenu des effets défavorables de la crise sanitaire sur les finances locales ; l'épargne brute s'établissait alors à un niveau équivalent à celui de 2012 (exercice de démarrage de l'effet ciseaux qui s'est poursuivi jusqu'en 2015).

---

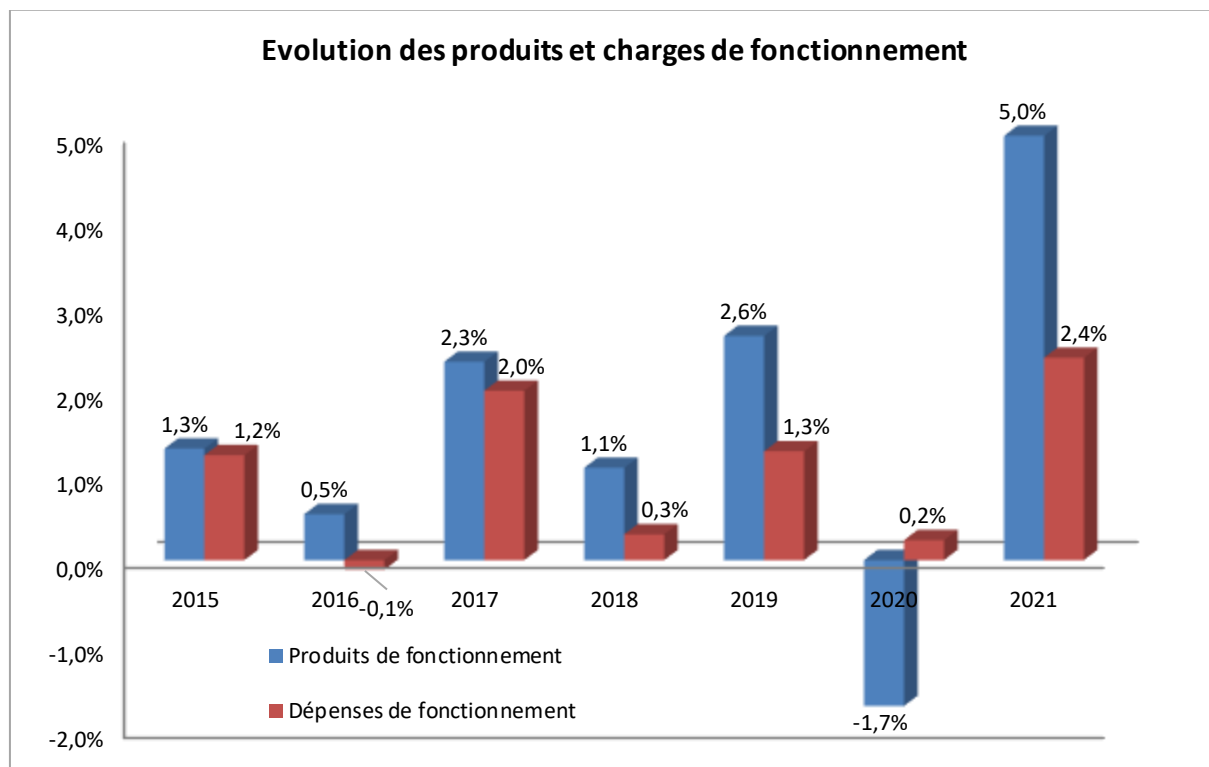
<sup>5</sup> RSA : Revenu de Solidarité Active

<sup>6</sup> DSIL : Dotation de Soutien à l'Investissement Local

<sup>7</sup> AOM : Autorités Organisatrices de la Mobilité

En 2021, les principaux agrégats comptables des collectivités renouent avec la tendance initiée depuis 2015 ; l'épargne brute, repartant nettement à la hausse (+ 19,9 % par rapport à 2020), se situe à un niveau inédit (36,7 Md€) ; le taux d'épargne brute atteint alors 17% des produits de fonctionnement.

Le graphique ci-après retranscrit les taux d'évolution des charges et produits de fonctionnement constatés entre 2015 et 2021 des budgets principaux des collectivités.



Après une quasi-stagnation des dépenses de fonctionnement en 2020 influencée par la crise de la COVID-19 (+ 0,2 % à périmètre courant), l'année 2021 marque un retour à des évolutions ou à des niveaux plus classiques. Ainsi les dépenses de fonctionnement des budgets principaux progressent de 2,4 % et les dépenses consolidées des budgets annexes de 2,9 %.

Représentant en 2021 40 % des dépenses de fonctionnement, les dépenses d'intervention regroupent notamment les dépenses sociales des départements. Elles évoluent de + 0,9 % par rapport à 2020, à périmètre courant. Toutefois, cette évolution est à nuancer en 2020, deux événements majeurs ayant influé sur l'évolution de ce poste de dépenses :

- la reprise par l'Etat des charges et produits liées au RSA dans le département de la Réunion ;
- la réforme de l'apprentissage qui modifie les comptes des régions et des CTU.

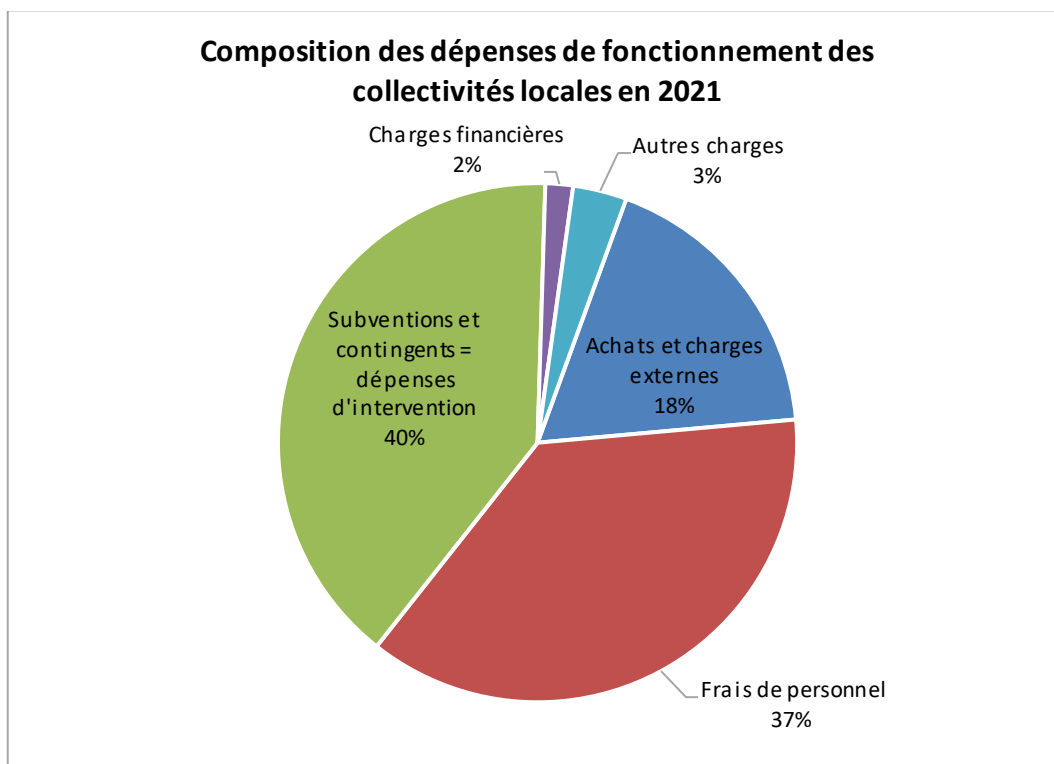
Ainsi, l'apparente stabilité des comptes 2020 s'est en fait révélé e cacher une forte croissance (+ 3,3 % à périmètre constant). L'année 2021 se situe donc en fait en net ralentissement par rapport à 2020.

Le deuxième poste de dépenses est constitué des charges de personnel (37%). Après une accélération en 2017 du fait de l'augmentation du point d'indice et de la refonte des grilles indiciaires, son évolution est revenue à une trajectoire plus habituelle entre 2017 et 2020. Elles augmentent de nouveau en 2021 à un rythme équivalent à celui de 2017 (+ 2,9 %). La masse salariale des fonctionnaires ne s'accroît que de 0,7 % et seules celles des apprentis et des autres types de contrat contribuent à cette nouvelle accélération.

Les achats et charges externes reprennent leur progression (+ 5,5 % par rapport à 2020), après l'importante contraction de 2020 (- 3,3 %) due à la suspension de certains services ou équipements durant les confinements successifs. Leur niveau en 2021 est bien supérieur à celui d'avant la crise.

Les charges financières continuent de diminuer en 2021 (- 6,2 %). Elles ont baissé de 33 % en 6 ans et représentent désormais moins de 2 % des dépenses de fonctionnement.

### La structure des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales



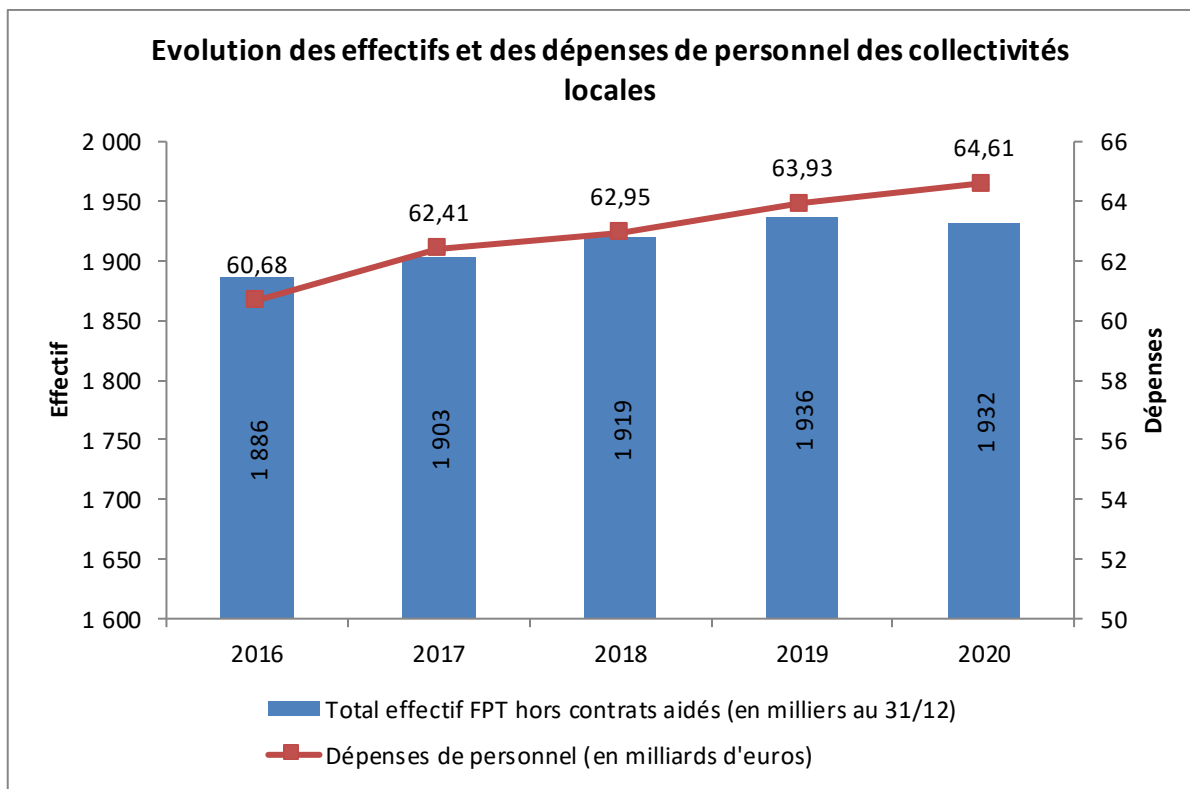
### Les effectifs de la fonction publique territoriale

Au 31 décembre 2020, on dénombre 1.960.300 agents rémunérés en emploi principal dans la fonction publique territoriale (FPT) dont 74 % de ces agents sont fonctionnaires.

Entre fin 2019 et fin 2020, les effectifs de la fonction publique territoriale se replient de 0,4 % après une hausse de 0,5 % en 2019. Hors contrats aidés, les effectifs sont en baisse de 0,2 % : le nombre de contractuels (+ 3 % après + 4,2 % en 2019) ne compense pas la baisse des fonctionnaires (- 0,9 % après un effectif stable en 2019).

La FPT se caractérise par une forte proportion d'agents de catégorie C (74,8 %), les proportions d'agents de catégorie A et B sont du même ordre (environ 12 %) depuis le reclassement des cadres d'emplois de B à A en 2019. Plus de trois agents sur cinq sont des femmes. Près de 70 % des effectifs appartiennent à la filière technique ou administrative. Les agents de la FPT sont en moyenne âgés de 45,6 ans. Le salaire net moyen s'élève à 2.028 euros par mois (hors emplois aidés) en 2020, en hausse de 1,2 % en euros courants et de seulement 0,7 % en euros constants (hors inflation).

Le graphique suivant montre l'évolution des effectifs ainsi que celle des dépenses de personnel dans les collectivités locales.



En 2021, les recettes de fonctionnement augmentent de 5,0 % marquant un retour au dynamisme constaté depuis 2017, et ce, après une année 2020 affectée par une perte de recettes : - 1,7% à champ courant mais en réalité de - 0,6 % à périmètre constant (hors département de la Réunion et taxe d'apprentissage des régions).

Pour 2021, une partie du dynamisme retrouvé provient de la forte progression des DMTO : + 18,4 % pour le bloc communal et + 27,0 % pour les départements. Toutefois hors cette ressource, les produits progressent tout de même de 3,3 %.

Avec l'entrée en vigueur du nouveau schéma de financement des collectivités locales, les impôts et taxes subissent, en 2021, des modifications substantielles de leur structure. Les impôts locaux ne représentent désormais plus que 40 % des produits de la fiscalité contre plus de 63 % en 2020. Ils baissent globalement de plus de 35 % sous l'effet d'une part, de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et d'autre part, des mesures d'allégement visant les impôts dits « économiques » tels que la CVAE<sup>8</sup> et la CFE<sup>9</sup>. Cette baisse est compensée par des mécanismes fiscaux ou de prélèvements sur des recettes présentant un certain dynamisme (fraction du produit net de la TVA par exemple).

Ainsi, les produits issus de la fiscalité s'accroissent de 3,9% après la baisse constatée en 2020 pour se situer à un niveau supérieur de 2,5 % à celui de 2019. Les fractions de TVA deviennent la première ressource de nature fiscale des collectivités locales.

<sup>8</sup> CVAE : Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises

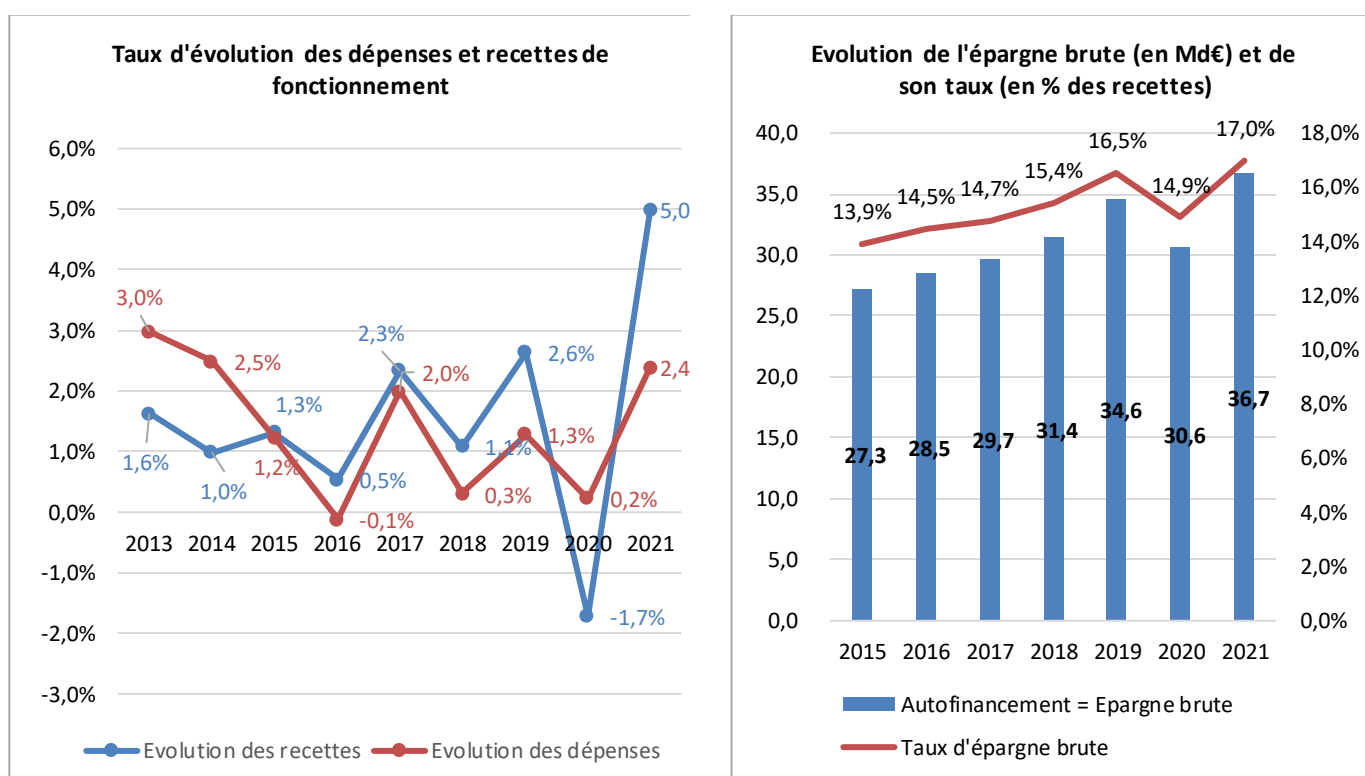
<sup>9</sup> CFE : Cotisation Foncière des Entreprises

Les recettes tarifaires issues de la vente de biens et services progressent de 13,9 % par rapport à 2020 où la majorité des activités ont été interrompues en raison de la crise sanitaire. Elles ne retrouvent toutefois pas leur niveau d'avant crise : - 0,5 Md€.

Depuis 2015, l'épargne brute s'améliorait de manière régulière pour s'établir en 2019 à 34,6 Md€, soit + 10,9 % par rapport à 2018. Le taux d'épargne brute<sup>10</sup> suivait également cette embellie : 13,9 % en 2015, 14,5% en 2016, 14,7 % en 2017, 15,4 % en 2018 et 16,5 % en 2019. La crise sanitaire due à l'épidémie de COVID a brusquement interrompu cette tendance puisque l'épargne brute ne s'élevait plus qu'à 30,9 Md€.

Le rythme d'évolution 2021 des dépenses de fonctionnement (+ 2,4%) au regard de celui des recettes, nettement plus dynamique (+ 5,0%), propose à nouveau une embellie (+ 19,9 %) de l'épargne brute qui se situe alors à un niveau encore jamais connu (36,7 Md€ soit 17 % des produits de fonctionnement).

Compte tenu de l'évolution des dépenses et des recettes, les graphiques ci-dessous montrent à la fois leur taux d'évolution ainsi que l'évolution de l'épargne brute qui en découle depuis 2015 :



Compte tenu de la stabilité des remboursements de dette en 2021, l'amélioration de l'épargne nette est encore plus sensible : + 37,5 %.

<sup>10</sup> Taux d'épargne brute : Différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement rapportées aux recettes réelles de fonctionnement

### III – La section d'investissement hors dette

Les dépenses d'investissement sont composées des subventions d'équipement versées, des dépenses d'équipement et de diverses autres dépenses.

Depuis 2016, l'amélioration de l'épargne brute a permis à l'investissement de progresser : + 8,3 % par an en moyenne avec une accélération plus prononcée en 2019 (+ 13,8 % par rapport à 2018), cette hausse se vérifiant tant au niveau des dépenses d'équipement (+ 13,9%) qu'au niveau des subventions versées (+ 14,5 %).

A l'instar des autres dépenses, l'année 2020 a marqué une rupture de la tendance avec une baisse du niveau d'investissement de 5,6%, spécifiquement due au recul de 11,8% des dépenses d'équipement. Cette baisse bien qu'étant prévisible à ce stade du cycle électoral a été renforcée par les effets de la crise sanitaire. En revanche, les subventions versées, les prêts et avances remboursables se sont accrus sous l'impulsion des régions. Ces dépenses des régions sont à mettre en parallèle des suppléments de recettes reçus sous la forme de dotation de l'Etat dans le cadre du soutien au tissu économique.

En 2021, les dépenses d'investissement renouent avec leur croissance (+ 5,3 %) et se positionnent à un montant équivalent à celui de 2019. Leur croissance est portée par la reprise des dépenses d'équipement qui augmentent de 7,7 %. Les dépenses d'équipement des collectivités sont principalement dirigées vers les fonctions « environnement » et les transports.

Les recettes d'investissement sont composées des dotations et subventions de l'Etat, de subventions spécifiques en provenance de divers ministères, de fonds de concours européens et de subventions versées par des tiers.

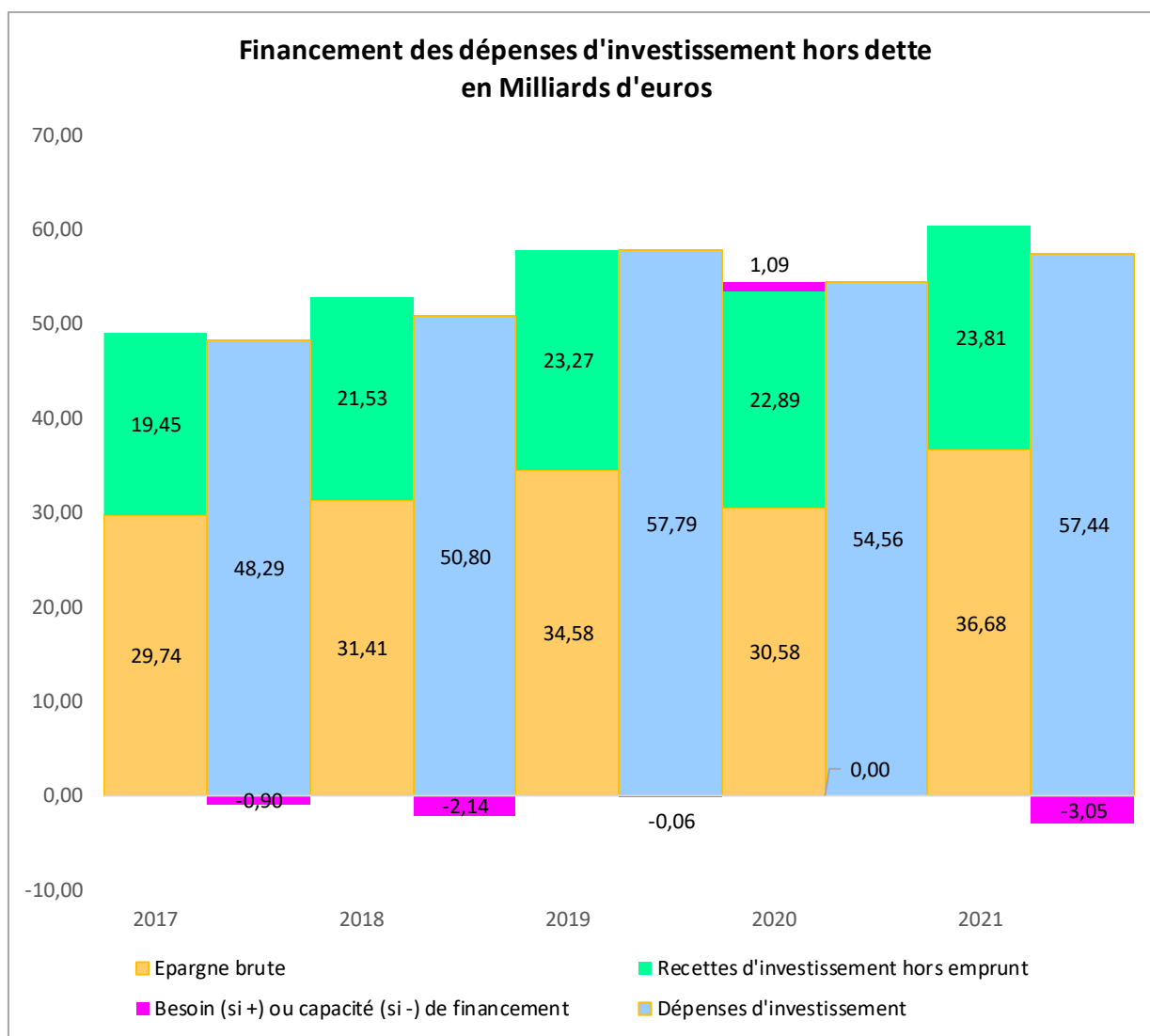
L'accroissement depuis 2017 des dépenses d'équipement a mécaniquement engendré une hausse du FCTVA qui s'est poursuivi en 2020 compte tenu du décalage de versement de celui-ci. En 2021, la progression du FCTVA ralentit sous l'effet de la baisse des dépenses d'équipement constatée en 2020. Globalement, les recettes d'investissement hors emprunt progressent depuis 2017 : + 3,8 % en 2017, + 10,7 % en 2018, + 8,1 % en 2019, -1,6 % en 2020 et + 4,0 % en 2021. Leur rythme de progression est toutefois moins rapide que celui des dépenses d'investissement.

Entre 2015 et 2019, les ressources propres des collectivités (épargne brute et recettes d'investissement hors emprunt) étaient supérieures à leurs dépenses d'investissement hors emprunt. Elles dégageaient alors une capacité de financement qui a atteint 2,1 Md€ en 2018. Bien que toujours positive, celle-ci ne s'élevait plus qu'à 0,7 Md€ en 2019. Le taux de couverture des investissements se dégradait mais restait supérieur à 100 % (101,1 % en 2019). En 2020, du fait des événements déjà exposés précédemment, il a été constaté une pause dans la tendance ; les collectivités enregistrant un besoin de financement de 1,1 Md€.

Les résultats de l'exercice 2021 repartent à la hausse, une capacité globale de financement de 3 Md€ étant dégagée du fait de la forte progression de l'épargne brute. Tous les niveaux de collectivités ne sont toutefois pas concernés, puisque les régions et les CTU affichent au contraire un besoin de financement de 2,1 Md€ malgré la progression de leur autofinancement brut.

Le graphique ci-après visualise les dépenses et recettes d'investissement hors dette depuis 2017 et concrétise l'évolution du besoin (ou excédent) de financement qui en découle :



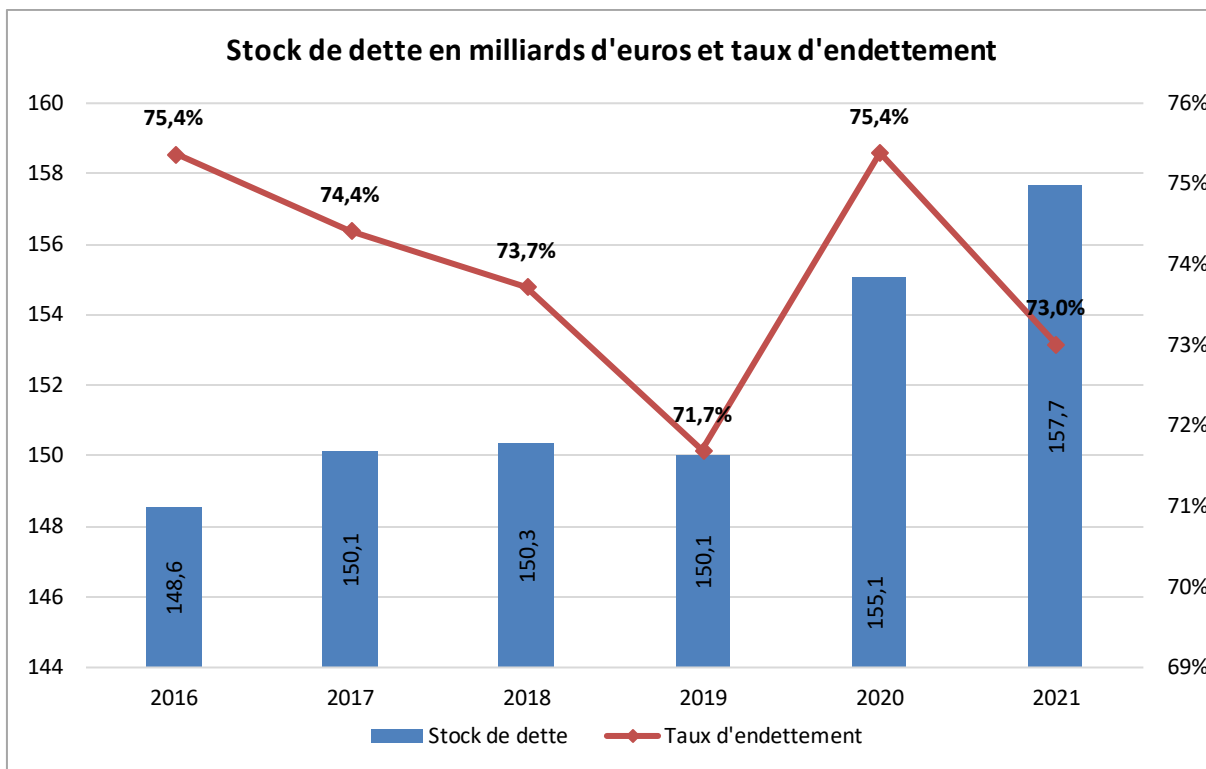


#### IV – L'endettement

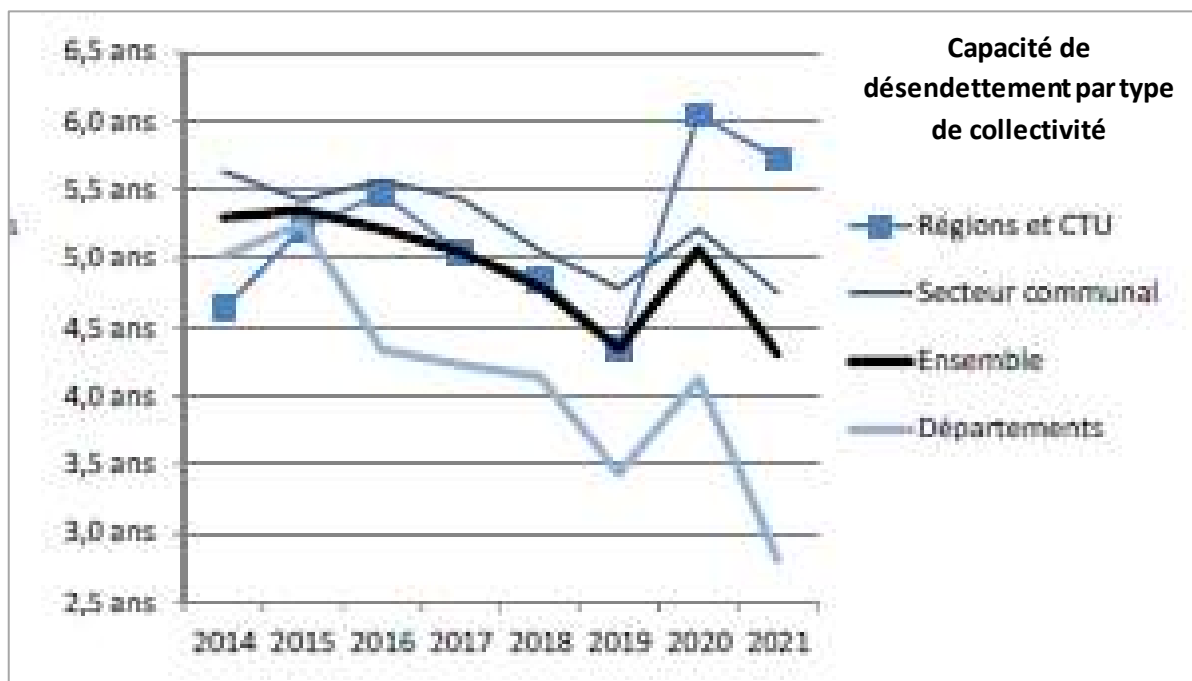
Malgré un fort dynamisme des investissements, la situation d'endettement des collectivités s'est améliorée entre 2016 et 2019, le taux d'endettement<sup>11</sup> entamant une décroissance à partir de 2017 : 74,4 % en 2017, 73,7 % en 2018 et 71,7 % en 2019 des recettes de fonctionnement. La détérioration des comptes constatée en 2020 a un effet durable sur les indicateurs d'endettement des collectivités portant leur taux d'endettement à 75,3 %. Le flux net de dette est alors redevenu positif alors qu'il avait été négatif en 2018 et 2019. Le stock de dette, resté stable entre 2017 et 2019 progressait de 3,3 % en 2020.

Le volume des emprunts contractés par les collectivités locales en 2021 diminue de 11,2 % et atteint 16,3 Md€. Dans le même temps, les remboursements de dette stagnent ce qui permet, même s'il reste positif, de diviser par deux le flux net de dette de l'année (+ 2 Md€). Pour la deuxième année consécutive le stock de dette augmente, il atteint 157,7 Md€. La situation est toutefois très différente selon le type de collectivités : forts de la croissance de leur DMTO, les départements réduisent au contraire leur stock de dette de 1,9 %.

<sup>11</sup> Taux d'endettement : encours de dette / recettes réelles de fonctionnement



Malgré l'augmentation du stock de dette, l'amélioration très prononcée de l'épargne brute réduit le délai de désendettement<sup>12</sup> de 0,8an qui revient au niveau de 2019, soit 4,3 années.



Source : DGCL. Données : DGFIP. Comptes de gestion – budgets principaux

<sup>12</sup> Délai de désendettement : capacité dynamique de désendettement = stock de dette / épargne brute