

ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2021

Annexe 2 : Etat général des finances locales

La synthèse présentée ci-dessous s'appuie sur les données provenant des rapports « Les finances des collectivités locales – édition 2020 » rédigé par l'Observatoire des Finances Locales et « La situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2019 – Fascicule 1 » publié par la Cour des Comptes.

I – Les éléments de contexte 2015 – 2019

2015 : Hausse du franc suisse ayant une forte répercussion négative sur les collectivités détenant des prêts adossés sur la parité euro / franc suisse.

- ⇒ Doublement (3 milliards d'euros (Md€)) de la capacité d'intervention du fonds de soutien (créé en 2013) et relèvement à 75 % de l'aide versée pour financer les indemnités de remboursements anticipés payés par les collectivités dans le cadre de la désensibilisation des emprunts à risque.

Mise en place par la CDC du préfinancement à taux zéro du FCTVA visant à verser des avances pour les dépenses éligibles au FCTVA des années 2013, 2014 et 2015 : 1.826 collectivités ont souscrit à ce préfinancement pour 838 millions d'euros (M€).

2016 : Premiers effets de la mise en œuvre de la loi NOTRe du 7 août 2015 portant « nouvelle organisation territoriale de la République » et de la loi 2015-292 du 16 mars 2015 relative à « l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes »

Revalorisation du point d'indice de la Fonction Publique : + 0,6 % au 1^{er} juillet.

Mise en œuvre des premiers décrets relatifs au « Parcours professionnels, carrières et rémunération » (PPCR).

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€ 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 CTU¹ 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 à la maîtrise des dépenses et à la stabilité des concours financiers sur la période 2018-2020.

Impact de la loi d'adaptation de la société au vieillissement (loi ASV adoptée en 2015) sur les dépenses d'APA².

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

Bilan du CNEN³ pour l'année 2019 : examen de 287 projets de textes (+ 8,7 % par rapport à 2018)

- ⇒ Selon les fiches et études d'impact transmises par les ministres prescripteurs retraitées de l'évaluation effectuée par la Cour de Comptes, l'impact net des décisions de l'Etat sur les finances des collectivités territoriales est de 315 M€ (2018 = 402 M€) concernant essentiellement les dépenses d'investissement. Pour illustrer, le décret relatif à l'accessibilité des services en ligne génère une dépenses d'investissement à la charge des collectivités de 121 M€ en 2019.

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 ont fait l'objet d'un arrêté de reprise sur le produit de leur fiscalité transférée.

En revanche, l'objectif national de réduction du besoin annuel de financement de 2,6 Md€ par an n'a pas été atteint.

2020 : Crise sanitaire relative à l'épidémie de COVID 19

- ⇒ Arrêt de l'exécution des contrats de maîtrise des dépenses des collectivités territoriales, avec incertitude quant aux modalités de planification de la contractualisation pour une deuxième période triennale.
- ⇒ Incidences attendues sur les recettes fiscales du bloc communal (communes touristiques notamment), des départements (DMTO⁴) et des régions et sur les dépenses notamment à caractère social

¹ 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)

² APA : Allocation Personnalisée d'Autonomie

³ CNEN : Conseil National d'Evaluation des Normes compétent pour évaluer les impacts techniques et financiers pour les collectivités locales des projets de texte créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales

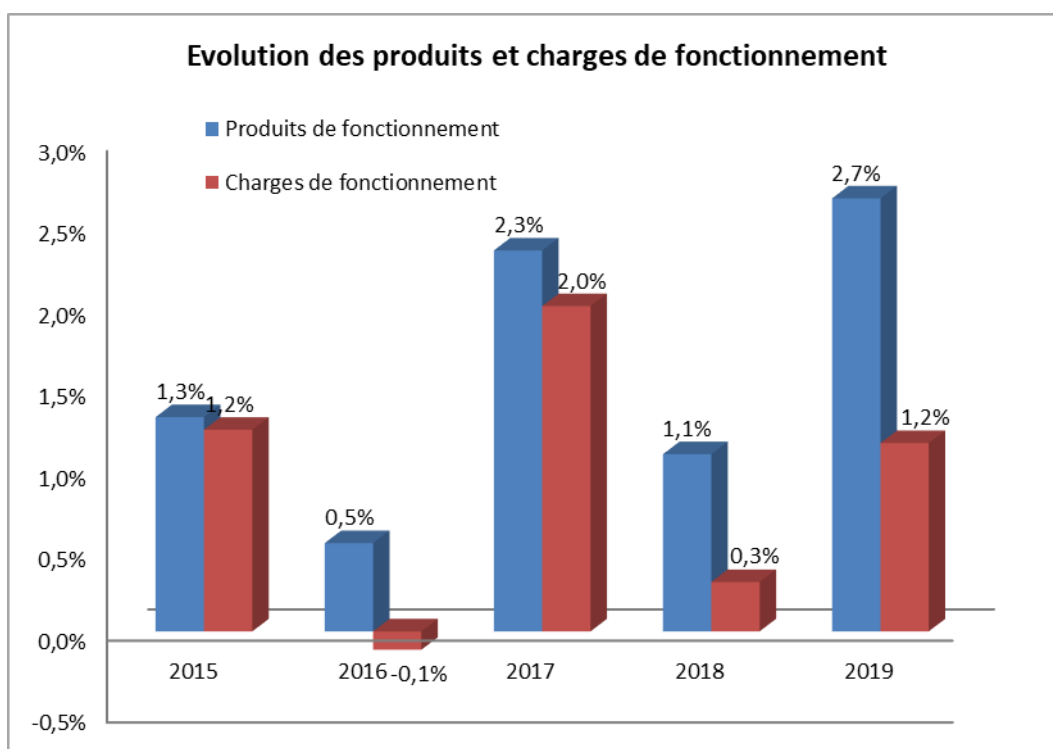
⁴ DMTO : Droits de Mutation à Titre Onéreux

- ⇒ Conséquences probables sur l'investissement : l'arrêt de l'activité ordonné à la suite de la pandémie devrait accentuer en 2020 le mouvement de baisse des dépenses classiquement observé à ce stade du cycle électoral.
- ⇒ Mesures de soutien prévues au secteur public local dans la 3^{ème} de loi de finances rectificatives pour 2020 adoptée le 23 juillet :
 - Bloc communal => garantie des recettes fiscales et domaniales et majoration de la DSIL⁵ (+ 1 Md€)
 - Département => avances sur les produits de DMTO dans la limite de 2,7 Md€

II – La section de fonctionnement

Le phénomène dit « d'effet ciseaux » (progression des charges de fonctionnement plus rapide que celle des produits) constaté entre 2012 et 2014 s'inverse dès 2015, induisant 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 de fonctionnement) progressent.

Le graphique ci-après retranscrit les taux d'évolution des charges et produits de fonctionnement constatés entre 2015 et 2019 des budgets principaux des collectivités.



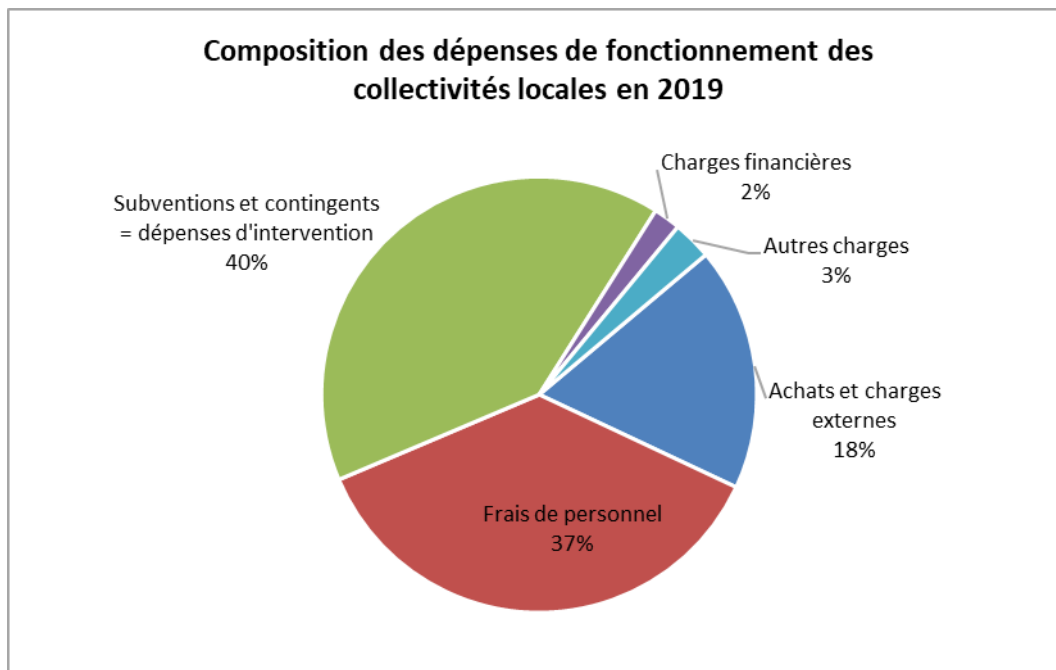
En 2019, l'évolution des dépenses de fonctionnement est restée relativement modérée : + 1,2 % après la quasi-stabilité constatée en 2018 (+ 0,3%). Elle reste ainsi en-deçà de la trajectoire envisagée dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Cette relative modération des dépenses provient autant du contrôle des subventions versées (+ 1,1 %) que de la maîtrise des charges de personnel. Les frais de personnel qui représentent plus du tiers des dépenses de fonctionnement ont augmenté de 1,5 % en 2019. Cette évolution peut être considérée comme relativement basse au regard des évolutions passées. En revanche les achats et charges externes poursuivent leur progression qui s'accélère en 2019 (+ 2,3 %) portés par les achats de prestations de service du secteur communal.

⁵ DSIL : Dotation de Soutien à l'Investissement Local

La stabilisation du stock de dette ainsi que des taux d'intérêt bas permettent une nouvelle fois la baisse des charges financières (- 5,9 %).

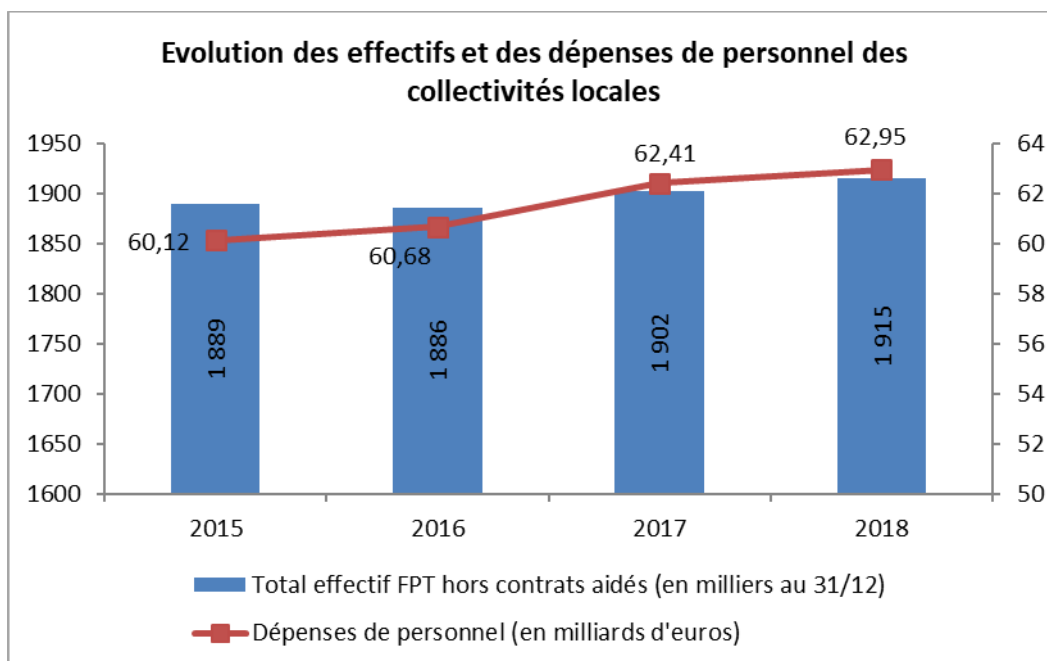
La structure des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales



Les effectifs de la fonction publiques territoriale

Entre fin 2017 et fin 2018, les effectifs de la fonction publique territoriale baissent de 0,8 % après une baisse de 0,4 % en 2017, en raison de la forte contraction des contrats aidés (- 43 %). Hors contrats aidés, les effectifs continuent de progresser (+ 0,7 % en 2018 après + 0,9 % en 2017) sous l'impact de l'accroissement du nombre de contractuels (+ 4,0 %), le nombre de fonctionnaires restant stable. Il est à noter que 11.700 contrats aidés en 2017 sont devenus contractuels en 2018.

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

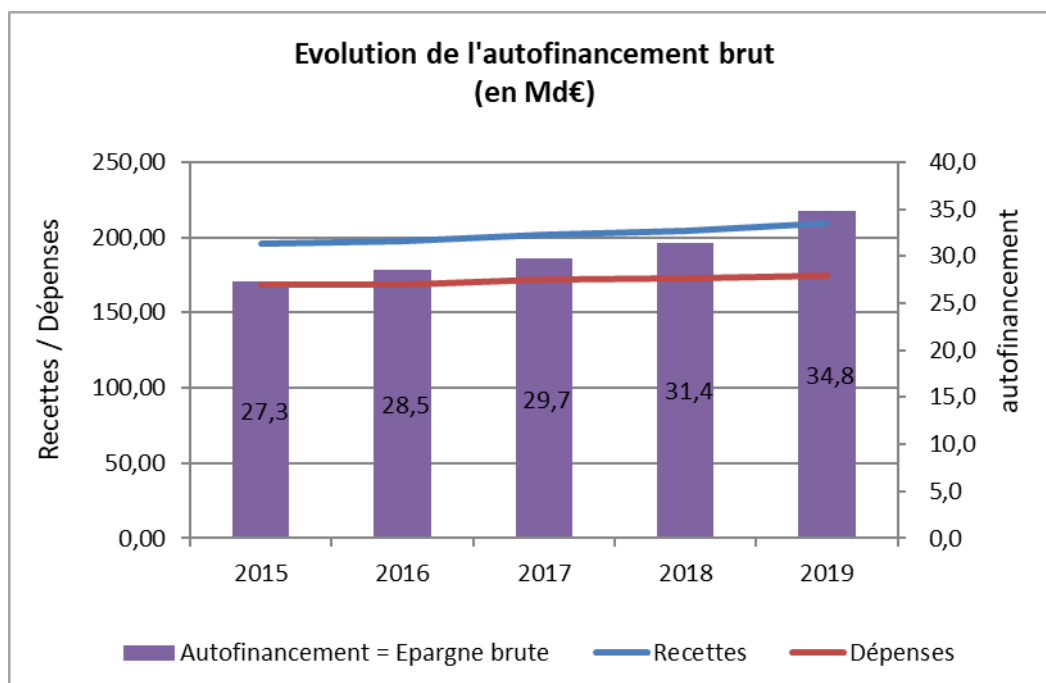


Après un affaiblissement de leur progression en 2016 (+ 0,5 %), les recettes de fonctionnement retrouvent, depuis, un nouveau dynamisme emmené par les recettes provenant de la fiscalité bien qu'un ralentissement soit constaté en 2018 (+ 1,1 %). En effet, les impôts dits « économiques⁶ » subissent en 2018 les répercussions de l'à-coup dont a bénéficié l'année 2017 avec la révision du calendrier de versement de leurs acomptes. En revanche, l'évolution des recettes provenant des DMTO est une nouvelle fois vive (+ 4,6 %).

En 2019, les recettes de fonctionnement progressent de + 2,7 %. Le produit des redevances, notamment en lien avec la décentralisation du stationnement payant, continue d'augmenter et permet de compenser la faible progression des autres recettes non fiscales. L'enveloppe des concours financiers de l'Etat reste quant à elle stable, alors que le produit des impôts locaux et des taxes augmente nettement (+ 3,2 %), notamment celui de la taxe d'habitation (+ 3,3 % en 2019 après + 2,2 % en 2018). Cette évolution est due principalement à la progression des bases avec une revalorisation forfaitaire indexée sur l'inflation de + 2,2 % en 2019, les taux évoluant très peu. Les impôts « économiques » ont accéléré leur progression, notamment la CVAE⁷ (+ 6,8 % en 2019). Cette évolution est une nouvelle fois due aux modalités de calcul et de versement des acomptes de la CVAE. L'augmentation des produits des DMTO s'est amplifiée sous l'effet cumulé de la hausse des prix des logements et de la croissance du volume des transactions immobilières. La TICPE⁸, composante essentielle des recettes fiscales des départements et des régions stagne depuis 2015 et a même régressé en 2019 avec - 0,7 %.

Entre 2011 et 2014, l'autofinancement brut s'était dégradé fortement perdant ainsi 5,7 Md€ sur la période. Depuis 2015, la tendance s'inverse et l'épargne brute s'améliore de manière régulière pour s'établir en 2019 à 34,8 Md€, soit + 10,9 % par rapport à 2018. Le taux d'épargne brute⁹ suit également cette embellie : 13,9 % en 2015, 14,5% en 2016, 14,7 % en 2017, 15,4 % en 2018 et 16,6 % en 2019.

Compte tenu de la progression des dépenses et des recettes, le graphique ci-dessous montre l'évolution de l'épargne brute qui en découle sur la période 2015 – 2019 :



⁶ Impôts « économiques » : notamment la CVAE et la TASCOM (taxe sur les surfaces commerciales)

⁷ CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; représente un cinquième de la fiscalité directe locale

⁸ TICPE : Taxe Intérieure de Consommation de Produits Energétiques

⁹ 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, des dépenses d’équipement et de diverses autres dépenses.

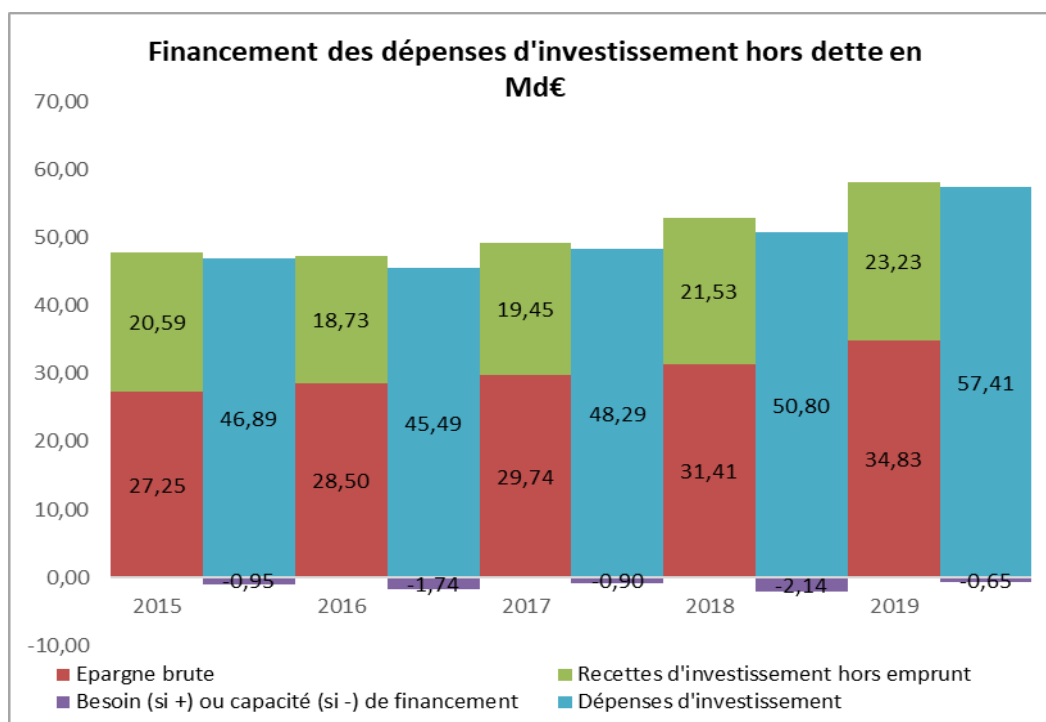
La baisse de l’épargne brute subie jusqu’en 2015 s’était traduite par une diminution des investissements des collectivités locales jusqu’en 2016, malgré la reprise de l’épargne brute et plusieurs mesures de soutien à l’investissement (DSIL, élargissement des dépenses éligibles au FCTVA). En 2018, l’investissement a progressé légèrement mais moins rapidement qu’en 2017 (+ 6,2 % en 2017 et + 5,2 % en 2018). L’année 2019 a été marquée par une nette accélération des dépenses d’investissement tant en termes de dépenses d’équipement (+ 12,8 %) qu’en termes de subventions versées (+ 14,4 %).

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.

Après une baisse de 9,0 % en 2016 en raison de la diminution du FCTVA mais également du contrecoup du dispositif de préfinancement à taux zéro du FCTVA mis en œuvre en 2015, les recettes d’investissement progressent de 3,8 % en 2017, de 10,5 % en 2018 et de 7,9 % en 2019 à un rythme moins rapide que celui des dépenses d’investissement. Leur progression est surtout portée par les subventions reçues et par les dotations autres que le FCTVA : + 12,1 % contre + 6,2 % pour le FCTVA.

Depuis 2015, les ressources propres des collectivités (épargne brute et recettes d’investissement hors emprunt) sont supérieures à leurs dépenses d’investissement hors emprunt. Elles dégagent alors une capacité de financement qui atteint 2,1 Md€ en 2018. Bien que toujours positive celle-ci ne s’élève plus qu’à 0,7 Md€ en 2019. En raison d’une hausse des dépenses d’investissement plus rapide que celle des recettes, le taux de couverture des investissements se dégrade mais reste toutefois supérieur à 100 % (101,1 % en 2019).

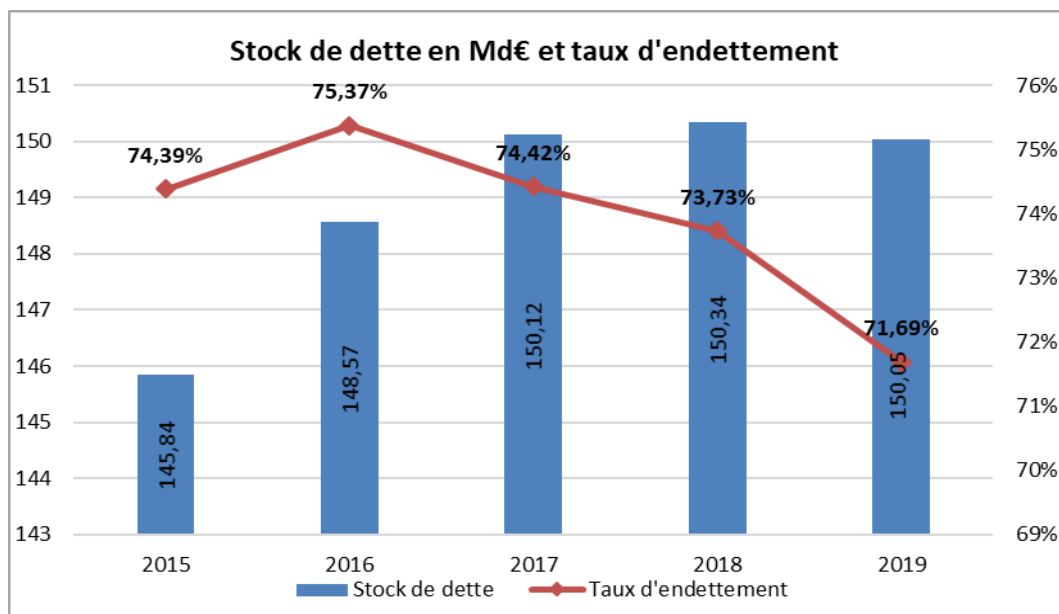
Le graphique ci-après visualise les dépenses et recettes d’investissement hors dette sur la période 2015 à 2019 et concrétise l’évolution du besoin de financement qui en découle :



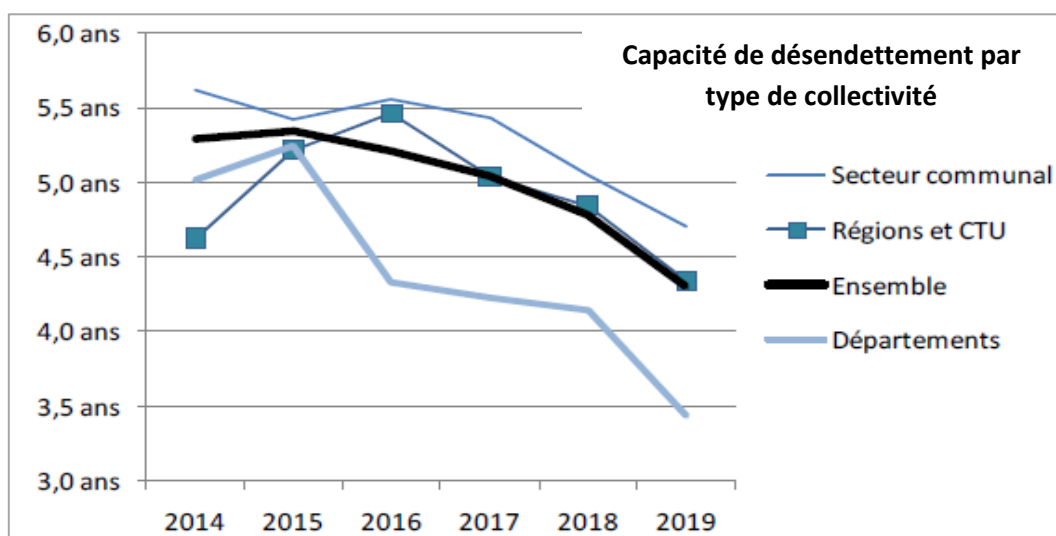
IV – L'endettement

Malgré un fort dynamisme des investissements depuis 2017, la situation d'endettement des collectivités s'améliore. Pour la première fois depuis 2011, le taux d'endettement¹⁰ diminue : - 0,9 point à 74,4 % en 2017. En 2018 et 2019, il poursuit sa décroissance et atteint en 2019 71,7 % des recettes de fonctionnement.

En 2019, le volume des emprunts contractés augmente de 1,9 % et atteint 13,6 Md€. Cette progression survient après trois années de diminution du recours à l'emprunt comme source de financement des investissements. Dans le même temps, les remboursements de dette augmentent de 1,1 % pour atteindre 14,2 Md€, soit un montant supérieur au montant des nouveaux emprunts. Le flux net de dette reste en conséquence négatif pour la deuxième année consécutive (- 0,6 Md€) après une augmentation ininterrompue depuis 2003.



Cette amélioration du stock de dette conjuguée à l'amélioration de l'épargne brute aboutit à une amélioration sensible de la capacité de désendettement des collectivités locales pour la quatrième année consécutive.



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

¹⁰ Taux d'endettement : encours de dette / recettes de fonctionnement