

ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2022

Annexe 4 : Etat général des finances locales

La synthèse présentée ci-dessous s'appuie notamment sur les données provenant des rapports « Les finances des collectivités locales – édition 2021 » et antérieures rédigés par l'Observatoire des Finances Locales.

I – Les éléments de contexte 2016 – 2020

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.

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)

« 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 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 la COVID-19**

Un premier état des lieux des effets de la crise peu d'ores et déjà être dressé mais ne permettra toutefois pas de mesurer la totalité des impacts, certains ne seront en effet constatés que sur l'exercice 2021 voire plus tard.

Parmi les effets immédiats, il peut être noté :

- une contraction de 3,7 % en 2020 d'une part des ressources fiscales (29 %). Il s'agit notamment des DMTO³ (- 2,5 %), des taxes de séjour (- 37,1 %), de la TICPE⁴ (- 0,6 %), du versement mobilité (- 4,7 %).

En revanche, certaines taxes telles que la CVAE⁵, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou la taxe d'habitation n'ont subi aucun effet de la crise en 2020. Pour certaines, l'absence d'impact se prolongera, pour d'autres (CVAE) des pertes sont attendues à compter de 2021.

- un repli des recettes domaniales et tarifaires dont l'impact est plus notable pour le bloc communal. Cela concerne les produits des ventes de terrains aménagés mais plus particulièrement les recettes directement liées à des prestations de services (- 21,4 %), aux redevances d'occupation du domaine public, aux redevances de stationnement, ainsi que les recettes des secteurs culturels, du sport et des loisirs.

Au global, les effets de la crise épidémique se traduisent par une perte de 4,2 Md€ des ressources des collectivités, l'équivalent en moyenne de 10 % de l'épargne brute et de près de 17 % de l'épargne nette. S'agissant des dépenses, celles-ci augmentent très légèrement (+ 0,9 %) à périmètre constant. La crise liée à la COVID-19 a obligé les collectivités :

- d'une part, à engager des dépenses nouvelles pour contribuer à l'effort sanitaire ou pour soutenir les populations et acteurs économiques. Ainsi, on constate un accroissement significatif des dépenses d'intervention de 3,0 % en 2020, principalement dû à l'impact sur le RSA (hausse des bénéficiaires de 8,5 % entre octobre 2019 et octobre 2020) ;
- d'autre part, à annuler ou à reporter certaines actions, à fermer ou à réduire certains services publics générant mécaniquement une diminution des charges. Pour illustrer, il peut être noté un repli global des charges et achats externes de 3,1 %, 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.

² APA : Allocation Personnalisée d'Autonomie

³ DMTO : Droits de Mutation à Titre Onéreux

⁴ TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques

⁵ CVAE : Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises

Sur la base des estimations réalisées par l'Observatoire des finances locales, le coût net avant prise en compte des aides de l'Etat s'établit à 5,1 Md€ en 2020, soit l'équivalent de 12 % de l'épargne brute de l'exercice 2019 et de 20,5 % de l'épargne nette.

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

- financements supplémentaires dédiés à l'investissement notamment par l'abondement de 950 M€ de la DSIL⁶ ;
- concours exceptionnels de l'Etat pour l'achat de masques : prise en charge à 50 % du coût des masques (213,8 M€) ;
- mise en place de la mesure dite « filet de sécurité » (article 21 de la troisième loi de finances rectificative de 2020) pour un montant définitif de 193 M€ ;
- dispositif d'avance remboursable à destination des AOM⁷ (574 M€)
- mécanisme d'avance remboursable en cas de perte sur les DMTO pour les départements (394 M€)

Hors DSIL exceptionnelle et mécanismes d'avance remboursables, les compensations de l'Etat représentent l'équivalent de 1 % de l'épargne brute initiale et de 1,8 % de l'épargne nette.

Compte tenu des éléments d'évaluation des impacts de la crise sanitaire en 2020, 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 intervenus au cours de l'année telles que :

- 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.

II – La section de fonctionnement

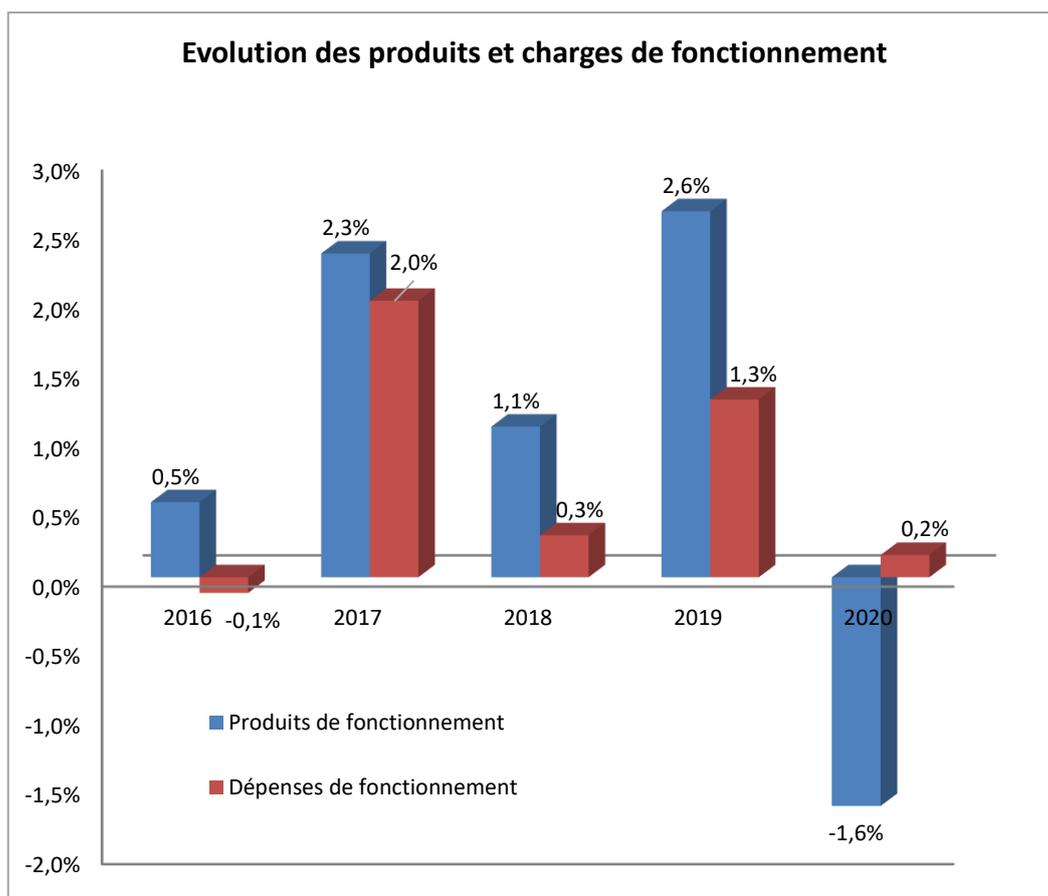
Depuis 2015, il est constaté une amélioration de la situation financière des collectivités locales. L'épargne brute (différence entre les produits et les charges de fonctionnement) ainsi que le taux d'épargne brute (épargne brute rapportée aux recettes de fonctionnement) progressent sur la période.

En 2020, cette progression marque le pas compte tenu des éléments indiqués ci-avant ; l'épargne brute s'établit toutefois à un niveau équivalent à celui de 2012 (exercice de démarrage de l'effet ciseaux qui s'est poursuivi jusqu'en 2015).

Le graphique ci-après retranscrit les taux d'évolution des charges et produits de fonctionnement constatés entre 2016 et 2020 des budgets principaux des collectivités.

⁶ DSIL : Dotation de Soutien à l'Investissement Local

⁷ AOM : Autorités Organisatrices de la Mobilité



En 2020, l'évolution des dépenses de fonctionnement apparaît faible à périmètre courant : + 0,2 % après la quasi-stabilité constatée en 2018 (+ 0,3%) et une évolution très modérée en 2019 (+ 1,3 %) => résultats du dispositif d'encadrement de la dépense publique.

Cette stabilité est toutefois remise en cause, si l'on compare les données 2019 et 2020 à périmètre constant : exclusion du département de La Réunion et hors dépenses des régions liées à l'apprentissage. En effet, les dépenses de fonctionnement augmentent alors de 1,3 %, les plus fortes évolutions sont constatées au sein des départements qui voient leurs dépenses à caractère social évoluer fortement (+ 4,0 % à périmètre constant), ainsi que dans les régions qui ont activé les dépenses exceptionnelles de soutien à l'économie.

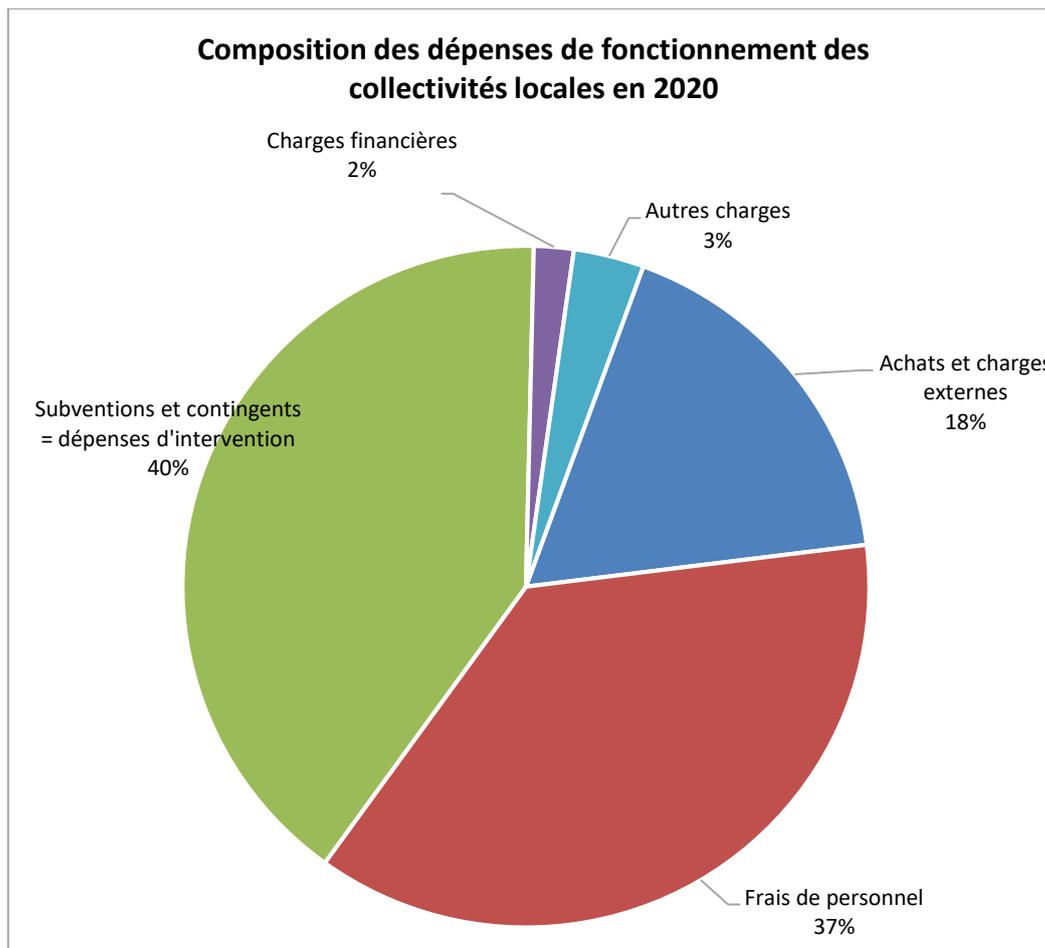
Dans le cadre de la crise sanitaire, il est à noter que les dépenses de personnel constituent le poste de dépenses ayant connu le moins de perturbations avec une évolution en 2020 de + 1,1 % dans la continuité de celle de 2019 (+ 1,5 %).

Dans le même temps, l'ensemble des achats et charges externes diminuent de 3,3 % sous l'effet de la suspension de certains services ou équipements durant les confinements successifs.

En revanche, les dépenses d'intervention ont été très affectées par la crise notamment en raison de la progression du RSA.

Toujours dans un contexte de taux d'intérêt faibles, les charges financières enregistrent quant à elle une diminution de 7,4 %.

La structure des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales



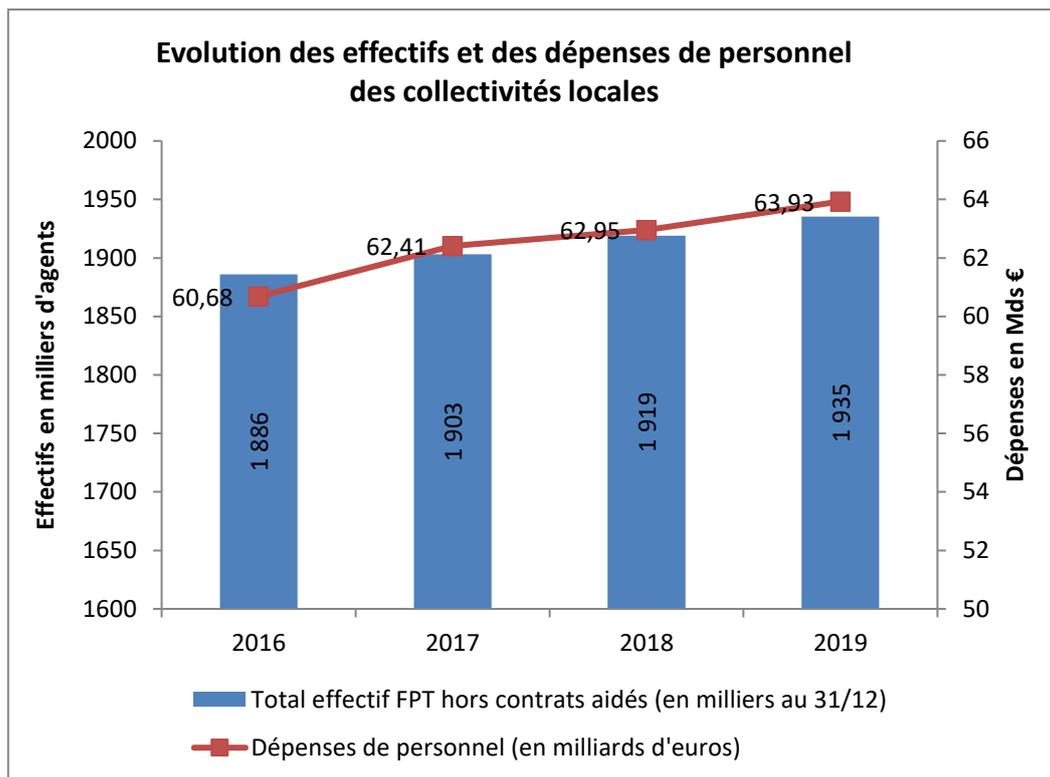
Les effectifs de la fonction publiques territoriale

Au 31 décembre 2019, on dénombre 1.968.000 agents rémunérés en emploi principal dans la fonction publique territoriale dont 75 % de ces agents sont fonctionnaires.

Entre fin 2018 et fin 2019, les effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) connaissent une hausse de 0,5 % (plus forte hausse des trois versants de la fonction publique), après trois années de baisse en raison du recul des contrats aidés. Hors contrats aidés, les effectifs progressent de 0,9 % portés par la hausse du nombre de contractuels, le nombre de fonctionnaires restant stable.

La FPT se caractérise par une forte proportion d'agents de catégorie C (75,3 %) et une proportion d'agent de catégorie A faible (12,2 %). Plus de trois agents sur cinq sont des femmes. 70 % des effectifs appartiennent à la filière technique ou administrative. Les agents de la FPT sont en moyenne âgés de 45,5 ans. Le salaire net moyen s'élève à 2.004 euros par mois (hors emplois aidés) en 2019, en hausse de 1,3 % en euros courants et de seulement 0,2 % en euros constants (hors inflation).

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



Depuis 2017, les recettes de fonctionnement ont retrouvé un nouveau dynamisme emmené par les recettes provenant de la fiscalité.

En 2020, les recettes de fonctionnement diminuent de 1,6 % à champ courant et de 0,6 % à périmètre constant (hors département de la Réunion et taxe d'apprentissage des régions). Les produits des impôts locaux directs augmentent de 1,8 % tirés par les impôts économiques, tels que la CVAE et dont le rendement n'a pas été touché en 2020 par les effets de la crise sanitaire liée à la COVID-19. Le produit des taxes d'habitation et foncières augmente un peu moins et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères progresse peu.

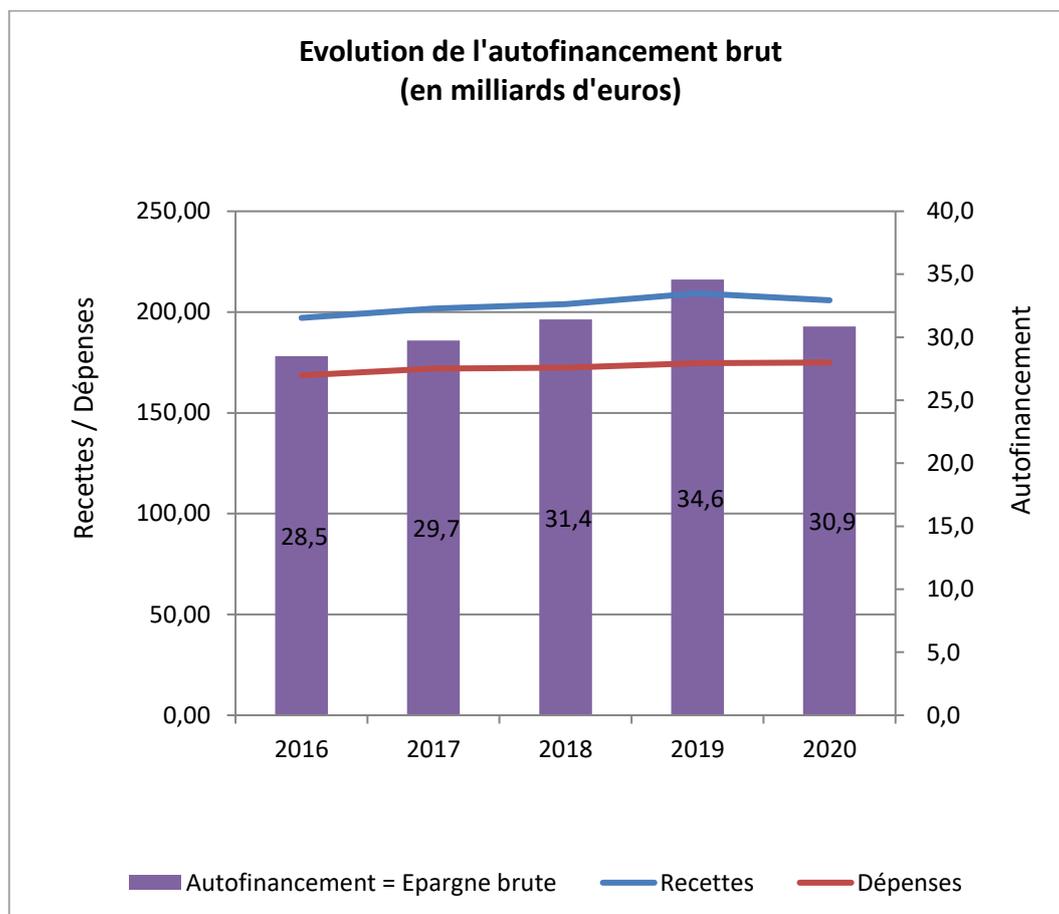
Une forte baisse des autres taxes locales est enregistrée : - 2,7 % par rapport à 2019 à périmètre constant en raison principalement de la crise sanitaire qui a eu un impact sur les DMTO, la TICPE, le versement mobilité, les certificats d'immatriculation, ...

Les recettes tarifaires ou provenant de la vente de biens ou de services, étant généralement directement liées à l'activité économique, elles ont pour la plupart fortement diminué en 2020 (- 16,8 %). Les reculs les plus frappants concernent les redevances liées aux activités périscolaires, culturelles, sportives et sociales ou liées aux transports. Elles ne représentent toutefois qu'une faible part des recettes de fonctionnement des collectivités. Il en va de même pour les subventions et les participations reçues qui bien que d'un poids limité enregistrent une forte hausse (+ 7,2 %).

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 brute⁸ 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. En 2020, elle s'infléchit à nouveau et ne s'élève plus qu'à 30,9 Md€, soit moins 10,8 % par rapport à 2019.

⁸ Différence entre les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement rapportées aux recettes réelles de fonctionnement

Compte tenu de l'évolution des dépenses et des recettes, le graphique ci-dessous montre l'évolution de l'épargne brute qui en découle sur la période 2016 – 2020 :



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.

Entre 2012 et 2015, les collectivités locales ont vu leur épargne brute s'amoinrir au total de plus de 5,2 Md€. En conséquence, elles ont été amenées à réduire leur dépenses d'investissement jusqu'en 2016. Depuis, l'investissement a progressé en moyenne de 8,3 % par an avec une nette accélération en 2019, avec une hausse de 13,8 % par rapport à 2018. Cette hausse se vérifie tant au niveau des dépenses d'équipement (+ 13,9 %) qu'au niveau des subventions versées (+ 14,5 %).

En 2020, on remarque une rupture de la tendance avec une baisse du niveau d'investissement de 6,2 %, spécifiquement due au recul de 12,5 % des dépenses d'équipement : baisse prévisible à ce stade du cycle électoral mais renforcée par les effets de la crise. En revanche les subventions versées, les prêts et avances remboursables ont quant à eux été 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.

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.

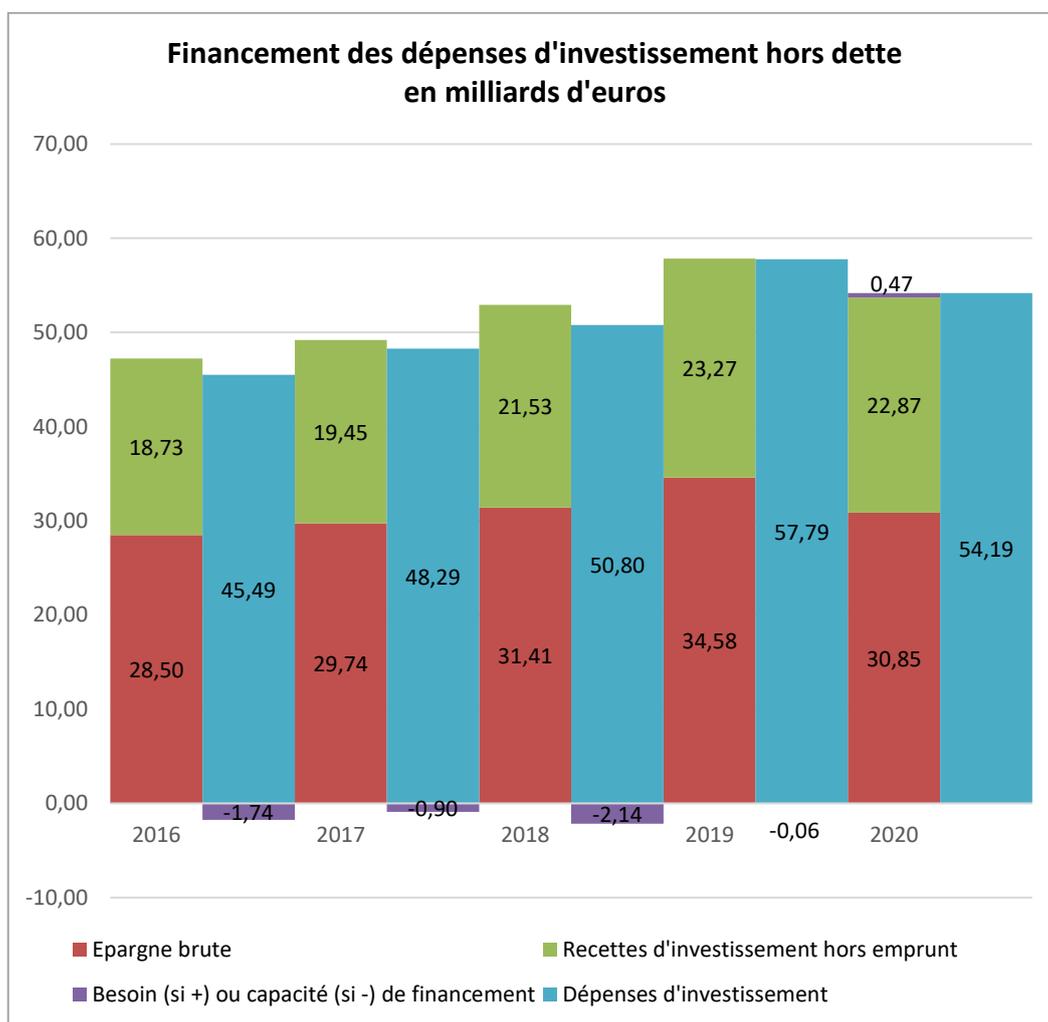
Mécaniquement, l'accroissement sur la période 2017 – 2019 des dépenses d'équipement a conduit à une hausse du FCTVA qui se poursuit en 2020 compte tenu du décalage de versement de celui-ci.

Globalement les recettes progressent depuis 2017 : + 3,8 % en 2017, + 10,7 % en 2018 et de 8,1 % en 2019 mais à un rythme moins rapide que le rythme d'évolution des dépenses d'investissement.

Depuis 2015, les ressources propres des collectivités (épargne brute et recettes d'investissement hors emprunt) étaient supérieures à leurs dépenses d'investissement hors emprunt. Elles dégagent 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 toutefois supérieur à 100 % (101,1 % en 2019).

En 2020, après cinq années consécutives en capacité de financement, la tendance s'inverse et les collectivités locales enregistrent un besoin de financement de 0,5 Md€. La situation est très différente selon le type de collectivité. Ainsi, les départements présentent une situation proche de l'équilibre, le bloc communal affiche toujours une capacité de financement et le montant du besoin de financement pour les régions s'élève à 2,3 Md€.

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 :



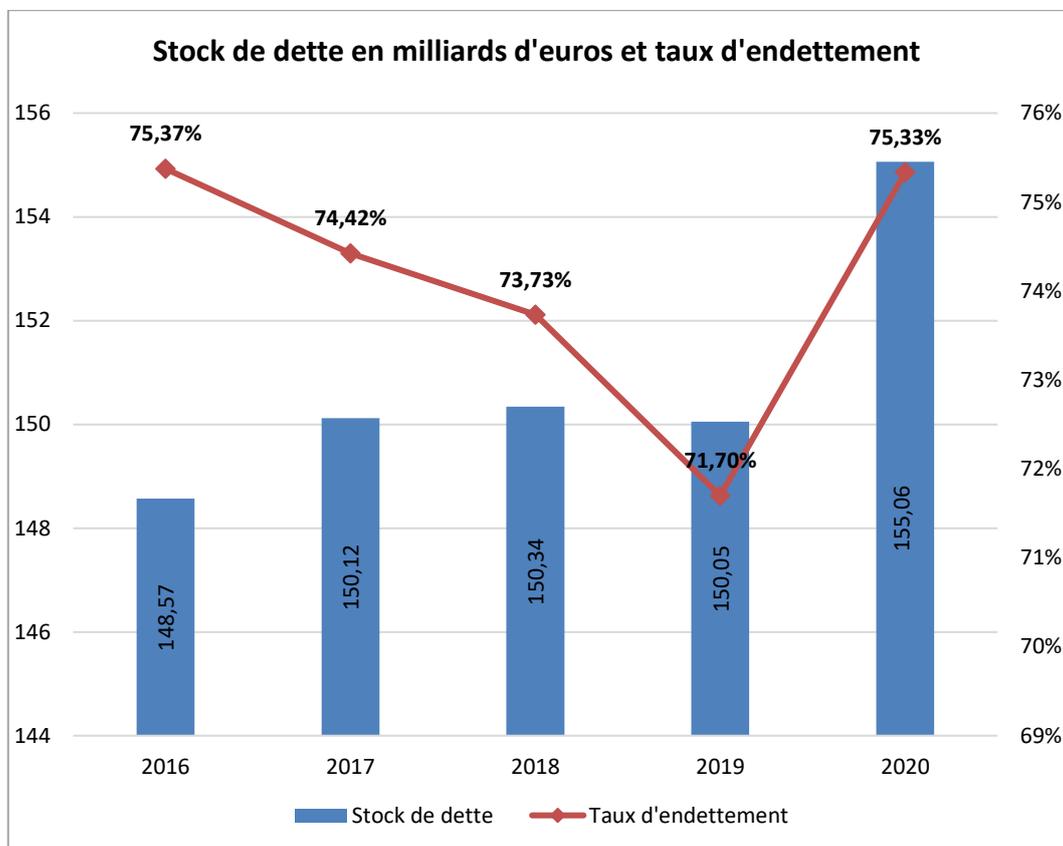
IV – L'endettement

Malgré un fort dynamisme des investissements, la situation d'endettement des collectivités s'est améliorée entre 2016 et 2019, le taux d'endettement⁹ entamant une décroissance à partir de 2017 : 74,4 % en 2017, 73,7 % en 2018 et 71,7 % en 2019 des recettes de fonctionnement. Bien qu'en 2019,

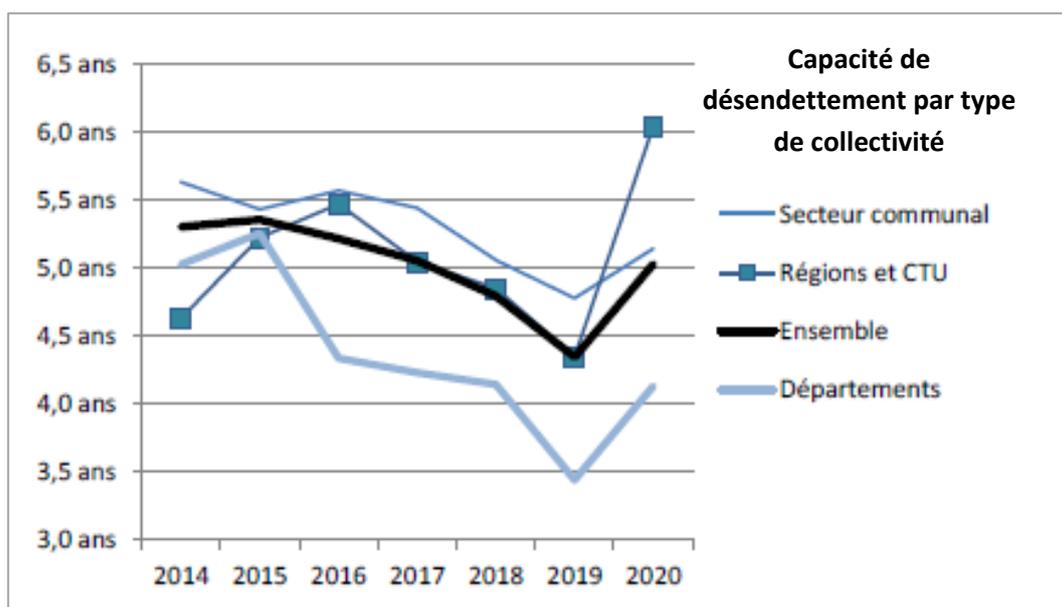
⁹ Taux d'endettement : encours de dette / recettes de fonctionnement

le volume des emprunts contractés augmentait de 1,9 % après trois années de diminution du recours à l'emprunt, le flux net de dette était négatif pour la deuxième année consécutive (- 0,6 Md€) après une augmentation ininterrompue depuis 2003.

L'exercice 2020 contraste donc avec les stabilités retrouvées en 2018 et 2019 et le stock de dette affiche une évolution de + 3,3 %. A nouveau, le taux d'endettement se dégrade pour atteindre un niveau proche de celui de 2016 soit 75,3 % des recettes de fonctionnement.



Le recul de l'épargne brute conjugué à l'accroissement de l'encours de dette conduit à un allongement du délai de désendettement de 0,7 an pour l'ensemble des collectivités.



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