

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2023

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités
territoriales et de leurs établissements
Fascicule 1

Rapport public thématique

Juillet 2023

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	7
Synthèse	9
Introduction	17
Chapitre I En 2022, une situation financière des collectivités territoriales à nouveau très favorable	19
I - Une situation financière qui contraste avec celle de l'État	20
A - Une contribution limitée et stable des collectivités au besoin de financement des administrations publiques	20
B - Une place désormais majoritaire des recettes provenant de l'État dans le financement des collectivités	22
C - La permanence de mesures exceptionnelles de soutien de l'État aux collectivités	26
II - Une hausse des recettes de fonctionnement favorisée par la transformation des ressources fiscales des collectivités	31
A - Une progression des produits de la fiscalité tirée par la TVA	33
B - Une augmentation limitée des dotations et participations	41
C - Une forte augmentation des autres recettes, notamment tarifaires et domaniales	42
III - Une progression des charges de fonctionnement en grande partie liée à l'inflation	44
A - La hausse des dépenses de personnel	45
B - Une forte augmentation des achats de biens et services	47
C - Une augmentation globale modérée des dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement	48
D - Une faible augmentation des subventions de fonctionnement	49
E - Des évolutions différenciées des autres charges de fonctionnement	49
IV - Une situation financière saine qui doit permettre aux collectivités d'investir et de contribuer au redressement des comptes publics	50
A - Une hausse continue de l'épargne	50
B - Une poursuite de la croissance des dépenses d'investissement avec un endettement maîtrisé	53
C - Des objectifs de participation accrue des collectivités au redressement d'ensemble des finances publiques	57
Chapitre II Une situation financière favorable partagée par toutes les catégories de collectivités	61

I - Un bloc communal qui confirme sa bonne santé financière globale	61
A - Une progression à nouveau soutenue des recettes de fonctionnement.....	62
B - Une augmentation des dépenses de fonctionnement un peu plus rapide que celle des recettes	68
C - La poursuite de l'augmentation de l'épargne.....	73
D - L'accélération des dépenses d'investissement	77
E - Un poids de l'endettement maîtrisé et qui continue à se réduire	80
II - Des départements qui bénéficient d'effets favorables en recettes comme en dépenses.....	85
A - L'augmentation des produits de fonctionnement.....	85
B - Une augmentation des charges de fonctionnement moins rapide que celle des recettes	94
C - Une épargne en forte augmentation	104
D - Des dépenses d'investissement qui continuent à augmenter.....	106
E - Un poids de l'endettement maîtrisé et qui continue à diminuer	109
III - Les régions : une épargne qui continue à se reconstituer, un important effort d'investissement	113
A - Une hausse des produits de fonctionnement principalement liée au dynamisme de la TVA	113
B - Une hausse des charges de fonctionnement moins rapide que celle des recettes.....	118
C - La poursuite de la reconstitution de l'épargne	121
D - Des dépenses d'investissement toujours élevées	122
E - Un poids de l'endettement maîtrisé et déclinant	127
IV - Des syndicats qui investissent davantage malgré la dégradation de leur épargne.....	132
A - Une progression soutenue des recettes réelles de fonctionnement.....	134
B - Des dépenses réelles de fonctionnement dynamiques.....	136
C - Une épargne en baisse mais toujours élevée	138
D - Des dépenses d'investissement qui restent dynamiques	138
E - Un endettement financier en légère progression	141
V - La situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer.....	142
A - En 2022, une solvabilité financière qui s'améliore, mais des charges de personnel toujours très élevées	143
B - De fortes disparités d'évolution entre les territoires et les collectivités	147
C - Un nombre toujours élevé de collectivités en grande difficulté financière	151
Glossaire	155
Liste des abréviations	159
Annexes	161

Procédures et méthodes

La Cour des comptes publie chaque année des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en avril), la certification des comptes de l'État (en avril), la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (en mai), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (en mai à compter de 2023, en octobre pour les années précédentes) et la situation et les perspectives des finances publiques (en juin). En outre, en application de l'article L.132-8 du code des juridictions financières, la Cour publie également chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En 2023, ce rapport sur les finances publiques locales se présente sous la forme de deux fascicules. Le présent fascicule porte sur la situation financière des collectivités locales en 2022. Il sera complété d'un second fascicule, publié à l'automne, qui analysera la situation et les perspectives des finances locales en 2023 et traitera plusieurs aspects financiers de la libre administration des collectivités, dans le prolongement du rapport public annuel 2023 de la Cour consacré aux 40 ans de la décentralisation.

Les deux fascicules s'appuient sur les travaux de la formation interjuridictions « Finances publiques locales » qui associe la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 10 mai par la formation interjuridictions présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de M. Guibert, M. Glimet, M. Duguépéroux et Mme Lignot-Leloup, conseillère maître et conseillers maîtres, M. Advielle, M. Vught, M. Strassel, M. Sire et Mme Renet, présidente et présidents de chambre régionale des comptes, conseillère maître et conseillers maîtres, ainsi que M. Viola, conseiller maître, M. Lion, M. Olivier et Mme Derouault-Landriau, conseillère et conseillers référendaires en service extraordinaire, et Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice, en tant que rapporteurs et M. Lejeune, président de chambre régionale des comptes, conseiller maître, en tant que contre-rapporteur.

Il a été examiné et approuvé, le 23 mai 2023, par le comité du rapport public et des programmes de la cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général du comité, Mme Podeur, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon et M. Meddah présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Michaut, M. Lejeune et Mme Renet, présidente et présidents de chambre régionale des comptes, M. Van Herzele, conseiller maître, avocat général, représentant le procureur général, entendu en ses avis.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur *Les finances publiques locales 2023 : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements - Fascicule 1*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable aux ministres et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, Mme Podeur, M. Charpy, Mmes Camby, Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, MM. Meddah, Rolland, présidents de chambre, MM. Barbé, Lefebvre, Antoine, Guérault, Feller, Frentz, Guillot, Suard, Mmes de Coincy, Périn, MM. Miller, Chatelain, Appia, Mme Riou-Canals, MM. Tersen, Sitbon, Chastenet de Géry, Mmes Mercereau, Lignot-Leloup, MM. Lion, Burckel, Mme Legrand, MM. Vasseur, Rivoisy, Mmes Boutereau-Tichet, Mazoyer, conseillers maîtres, Mme Prost, M. Pelé conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Diringer, Serre et Mme Bergogne, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M Charpy, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, M. Rolland, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Viola, rapporteur général, conseiller maître, Mme Derouault-Landriau, M. Olivier, M. Lion, conseillers référendaires en service extraordinaire, rapporteurs devant la formation interjuridictions chargée de le préparer et de M. Lejeune, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, M. Gautier, procureur général, accompagné de Mme Bossière, avocate générale.

Mme Wirgin, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 26 juin 2023

Synthèse

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 établie 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.

La poursuite de l'augmentation de l'épargne nette (+ 2,3 %) 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

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.

dépenses d'investissement des collectivités territoriales (dépenses d'équipement et subventions d'investissement à des tiers) a atteint un niveau inédit de 68,2 Md€² (+ 5,3 % par rapport à 2019).

L'année 2022, deuxième 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.

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 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.

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 fonds 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.

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.

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.

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 a 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 des 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

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

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 %).

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 territoriales (200,5 Md€⁵) ont augmenté en 2022 à un rythme (+ 5,0 %) légèrement inférieur à celui des recettes (+ 5,2 %) et à l'inflation (+ 5,2 % également).

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

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.

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).

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 celle de la 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 lors 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 en moyenne un peu plus de 50 % des recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités (hors emprunts), contre 36 % en 2019.

Cette progression résulte notamment des fractions de TVA attribuées aux collectivités depuis 2021 afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et celle 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 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 avec 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.

Introduction

L'article L. 132-8 du code des juridictions financières, introduit par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport, organisé comme les années précédentes en deux fascicules publiés séparément, est remis au Gouvernement et au Parlement.

Le présent fascicule est consacré à l'analyse des comptes de gestion des collectivités en 2022 et à l'évolution de leur situation financière. S'appuyant sur les données de comptabilité publique locale pour l'exercice 2022⁷, il retrace la situation globale des collectivités, celle des différentes catégories de collectivités ainsi que la diversité des situations dans lesquelles sont placées les collectivités, derrière les données moyennes des catégories dont elles relèvent.

Le premier chapitre porte sur la situation d'ensemble des collectivités, qui présente un caractère très favorable en 2022. Cette situation contraste avec celle de l'État qui, à la suite des réformes fiscales récentes, procure aux collectivités une part majoritaire de leurs recettes (I). Dans le contexte d'une profonde transformation du panier de recettes des collectivités, les recettes de fonctionnement ont été tirées par la TVA, portée par l'inflation (II). Les charges ont connu une progression presque de même ampleur, sous l'effet des effets directs (achats) et indirects (revalorisations des rémunérations et des prestations sociales) de l'inflation (III). L'épargne des collectivités a atteint un niveau sans précédent, le montant de leurs dépenses d'investissement a continué à augmenter et le poids de leur endettement a poursuivi sa réduction. Cette situation très favorable invite à approfondir les réflexions sur l'instauration de mécanismes de solidarité et de résilience et sur les modalités de la participation des collectivités à l'effort de redressement des finances publiques dans leur ensemble (IV).

⁷ Données au 30 avril 2023.

Le second chapitre analyse la situation des finances locales par catégorie de collectivités. La hausse des recettes des communes et de leurs groupements leur a permis de constituer un niveau d'épargne brute supérieur à celui d'avant crise, permettant d'accroître le montant de leurs dépenses d'investissement tout en conservant une importante trésorerie (I). La situation financière des départements a de nouveau été particulièrement favorable grâce à la forte augmentation de leurs produits et à une progression limitée du montant global de leurs dépenses sociales (II). Grâce au dynamisme de leurs produits, les régions ont également amélioré leur situation financière et ont poursuivi leur effort d'investissement (III). En revanche, la capacité d'épargne des syndicats s'est dégradée en raison d'une progression des charges plus importante que celle des recettes, sans qu'ils réduisent pour autant leur effort d'investissement (IV). La situation financière d'un grand nombre de collectivités d'outre-mer présente d'importantes sources de fragilité (V).

Précisions méthodologiques

Les analyses développées dans le présent rapport se fondent sur les comptes de gestion des collectivités locales, arrêtés au 30 avril 2023 et mis à la disposition de la Cour par la DGFIP.

Pour la sixième année consécutive, l'analyse des comptes des collectivités par la Cour intègre les budgets principaux et les budgets annexes.

Les données financières ont été agrégées en neutralisant les flux croisés de produits et de charges entre les budgets principaux et les budgets annexes (tous tableaux) et entre les collectivités (de toutes les collectivités au chapitre I ; entre les collectivités relevant de la même catégorie et entre les EPCI et leurs communes membres pour analyser l'évolution de la situation financière du bloc communal pour le chapitre II).

En l'absence d'annulation des flux croisés avec les autres collectivités, les tableaux du chapitre I, consacré à la situation financière d'ensemble des collectivités, n'intègrent pas les syndicats.

Chapitre I

En 2022, une situation financière des collectivités territoriales à nouveau très favorable

Comme l’anticipait le rapport de la Cour paru en octobre 2022⁸, la situation financière des collectivités territoriales a continué à s’améliorer en 2022, malgré un contexte moins favorable qu’en 2021 (guerre en Ukraine, poussée de l’inflation et ralentissement de la croissance), grâce à la dynamique de leurs recettes et, avec une incidence plus limitée, aux mesures de soutien de l’État (I). Les collectivités ont en effet bénéficié de la hausse du produit de la fiscalité, la baisse des impôts locaux étant plus que compensée par l’augmentation des autres impôts et taxes, notamment de TVA, et d’une forte progression des recettes tarifaires et domaniales (II). À périmètre constant, leurs charges ont augmenté un peu moins que leurs produits (III). La dynamique de ces derniers a permis aux collectivités de dégager une épargne brute en hausse par rapport à 2021 et plus élevée qu’en 2019, avant la crise sanitaire. Si les modalités de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques prises dans leur ensemble n’ont pas été arrêtées à ce jour par le Parlement, les résultats de l’année 2022 font apparaître l’existence de marges de manœuvre notables à cet égard (IV).

⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, fascicule 2.

I - Une situation financière qui contraste avec celle de l'État

Compte tenu de leurs règles d'équilibre budgétaire⁹, de l'évolution à court et à moyen terme de leurs produits et de l'effort d'épargne qu'elles consacrent à l'investissement, les collectivités territoriales connaissent une situation financière bien plus favorable que celle de l'État ou des organismes de protection sociale.

A - Une contribution limitée et stable des collectivités au besoin de financement des administrations publiques

Après un rattrapage partiel en 2021 (+ 6,8 %) de la récession de 2020 (- 8 %), le produit intérieur brut (PIB) a augmenté de 2,6 % en 2022. Si le contexte international a freiné la croissance économique (la loi de finances initiale pour 2022 prévoyait une croissance de 4 %), il ne l'a pas interrompue. Le taux de croissance du PIB est resté supérieur à celui des 20 dernières années.

La poussée de l'inflation (+ 5,2 % contre + 1,6 % en 2021) a pesé sur les dépenses des administrations publiques. Mais elle a eu également des conséquences favorables sur leurs recettes, grâce notamment au dynamisme de la TVA. Les collectivités en perçoivent une part importante depuis 2021 (un cinquième).

En 2022, le déficit des administrations publiques s'est réduit à 4,7 % du PIB, après 6,5 % en 2021 et un niveau record de 9 % en 2020. C'est la conséquence de l'important dynamisme des recettes fiscales et sociales (+ 7,3 %). Dans le même temps, les dépenses ont connu une forte augmentation (+ 4 %), du fait notamment de l'inflation.

Alors que l'État portait en 2021 la quasi-totalité du déficit des administrations publiques (- 5,8 %, soit 89 % du total), il en représente en 2022 plus de la totalité (118 %), compte tenu du retour des administrations de sécurité sociale (ASSO) à un léger excédent et d'un solde des administrations publiques locales (APUL) devenu légèrement positif.

⁹ À la différence de l'État ou des organismes de protection sociale, les collectivités ne peuvent emprunter pour couvrir une partie de leurs dépenses de fonctionnement.

**Tableau n° 1 : solde des administrations publiques
par sous-secteur (en points de PIB)**

	2019	2020	2021	2022
Administrations publiques	- 3,1	- 8,9	- 6,5	- 4,7
APUC	- 3,6	- 6,8	- 5,8	- 5,1
Dont État	- 3,5	- 7,8	- 5,8	- 5,6
ASSO	0,6	- 2,0	- 0,7	0,3
APUL	- 0,04	- 0,15	- 0,02	0,03

Source : Cour des comptes, d'après les données de la comptabilité nationale établies par l'Insee

Selon les données de la comptabilité nationale, les APUL¹⁰ comptent pour moins de 1 % du solde des administrations publiques, soit 0,03 point de PIB en 2022, contre – 0,02 point en 2021. Elles ont dégagé une capacité de financement de 0,8 Md€, contre un besoin de financement de 0,6 Md€ en 2021.

Au sein des APUL, les collectivités locales¹¹, objet de ce rapport, ont dégagé une capacité de financement de 4,8 Md€, après 4,5 Md€ en 2021.

En 2022, avant application à leurs comptes des retraitements nécessaires à l'établissement de la comptabilité nationale, les recettes des collectivités territoriales, hors syndicats, ont été supérieures à leurs dépenses de 0,7 Md€ (après 2,5 Md€ en 2021). L'excédent de fonctionnement (ou épargne brute) a atteint 43 Md€. L'épargne nette des remboursements d'emprunts et les recettes réelles d'investissement ont permis d'autofinancer plus des trois quarts des dépenses d'investissement (soit à hauteur de 52,1 Md€).

¹⁰ Dans la comptabilité nationale, les APUL comprennent les collectivités locales et des organismes divers d'administration locale : Société du Grand Paris, Île-de-France Mobilités, agences et offices de l'eau, services départementaux d'incendie et de secours, établissements publics locaux d'enseignement, chambres consulaires...

¹¹ Dans la comptabilité nationale, les collectivités locales sont constituées par les communes, les départements, les régions, les collectivités territoriales uniques, les groupements de communes à fiscalité propre (établissements publics de coopération intercommunale) et certaines activités des syndicats de communes.

Tableau n° 2 : solde des recettes et des dépenses réelles des collectivités territoriales (hors syndicats, en Md€)

	2019	2020	2021	2022
<i>Produits réels de fonctionnement (1)</i>	225,2	221,1	232,3	243,7
<i>Charges réelles de fonctionnement (2)</i>	186,2	186,0	190,9	200,7
<i>Solde fonctionnement (3) = (1) – (2)</i>	39,0	35,0	41,4	43,0
<i>Recettes réelles d'investissement (4)</i>	24,1	23,7	24,9	25,8
<i>Dépenses réelles d'investissement (5)</i>	64,7	60,1	63,8	68,2
<i>Solde investissement (6) = (5) – (4)</i>	- 40,6	- 36,4	- 38,9	- 42,4
<i>Solde global (7) = (3) + (6)</i>	- 1,6	- 1,4	2,5	0,7

Source : Cour des comptes, d'après des données de la comptabilité des collectivités territoriales établies par la DGFIP

B - Une place désormais majoritaire des recettes provenant de l'État dans le financement des collectivités

1 - Les concours financiers de l'État : des instruments nombreux aux finalités multiples, sans représentation¹²

Les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales ont plusieurs finalités : le soutien financier permanent ou ponctuel à leur fonctionnement ou à leur investissement ; la compensation de transferts de compétences intervenus à l'occasion des lois de décentralisation ; la compensation de pertes de recettes liées à des allègements d'impositions ou à des réformes de la fiscalité locale, motivées par des objectifs de compétitivité des entreprises ou de pouvoir d'achat des ménages.

Les instruments de ces concours sont également variés : des prélèvements sur les recettes de l'État, notamment la dotation globale de fonctionnement ou DGF et le fonds de compensation de la TVA ou FCTVA ; des dépenses du budget général de l'État, à l'instar de la dotation générale de décentralisation (DGD), des dotations de soutien à l'investissement et des subventions diverses de la mission du budget du ministère de l'intérieur « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT) et des missions budgétaires d'autres ministères ; de la fiscalité

¹² Sur ces aspects, voir également Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2022*, et les notes d'analyse de l'exécution budgétaire par mission qui accompagnent ce rapport (avril 2023).

transférée visant à compenser des transferts de compétences (droits de mutation à titre onéreux pour les départements, carte grise pour les régions, quotes-parts de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques pour les régions et les départements notamment, fractions de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour les départements) et d'autres affectations d'impositions visant à compenser les incidences de réformes fiscales portant sur des impôts locaux (TVA et autre fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance).

Plusieurs instruments distincts concourent ainsi à la mise en œuvre des mêmes finalités, suivant des lignes de partage dont la clarté s'estompe avec le temps, notamment lorsque les compétences ainsi financées ont été transférées aux collectivités il y a plusieurs décennies¹³.

Comme la Cour l'a récemment souligné¹⁴, les documents annexés aux projets de loi de finances annuels¹⁵ fournissent une représentation incomplète des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. En effet, ils n'intègrent pas les affectations de TVA instaurées en 2021 afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales¹⁶ et la suppression de la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) affectée aux régions, dans le cadre de la réforme des impôts de production.

¹³ Dans sa communication à la commission des finances du Sénat sur *Le financement des collectivités territoriales, des scénarios d'évolution* (octobre 2022), la Cour appelle à « rendre plus lisible et résilient » leur système de financement.

¹⁴ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2022* (avril 2023).

¹⁵ Annexe au projet de loi de finances annuel relative aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et rapport sur la situation des finances publiques locales, présenté pour la première fois avec le projet de loi de finances pour 2023, en application de l'article 52 de la loi organique relative aux lois de finances, introduit par l'article 7 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

¹⁶ La loi de finances pour 2018 a prévu de dispenser 80 % des foyers du paiement de la taxe d'habitation (TH) au titre de leur résidence principale. Entre 2018 et 2020, un premier dispositif, d'application progressive, a supprimé le paiement de la taxe pour les foyers éligibles. La diminution du produit perçu par les collectivités a été compensée par un dégrèvement de l'État, qui a augmenté mécaniquement le montant des transferts. Au 1^{er} janvier 2021, la taxe d'habitation sur les résidences principales a été supprimée comme ressource des collectivités ; cette suppression est intervenue au 1^{er} janvier 2023 pour les 20 % de foyers encore redevables de cette imposition.

Par conséquent, selon la modalité qu'ils empruntent, les concours de l'État qui visent à compenser l'incidence de réformes fiscales sont retracés ou non parmi les transferts financiers de l'État aux collectivités. En outre, les transferts retracés par les documents budgétaires ne comprennent pas la TVA qui compense la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, mais uniquement la compensation des dégrèvements accordés à une partie des redevables de cet impôt, dont le montant chute en 2021.

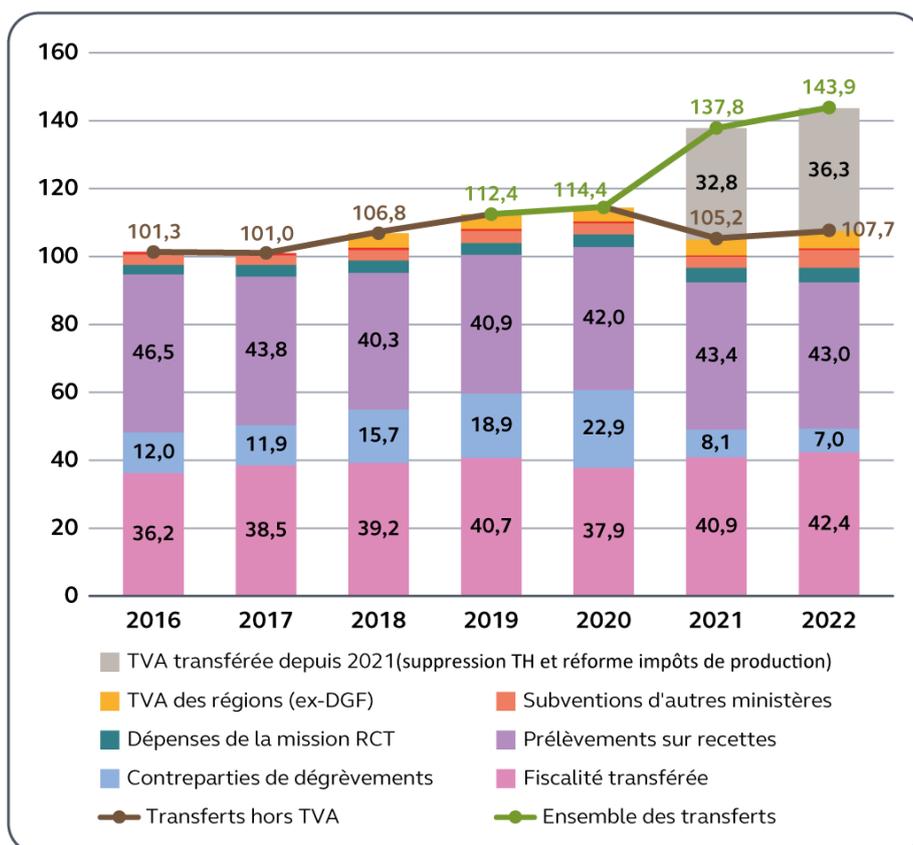
Afin de remédier à ces biais de présentation, le graphique ci-après présente l'évolution de la totalité des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales, y compris l'ensemble des fractions de TVA qui leur sont affectées. Cette présentation fait apparaître une forte progression des concours de l'État en 2021 (+ 20,4 %) et une augmentation notable en 2022 (+ 4,5 %). À périmètre constant, c'est-à-dire hors incidence sur les recettes des collectivités de la recentralisation du financement du RSA dans certains départements¹⁷, la hausse de 2022 est plus élevée (+ 4,9 %).

Compte tenu de ces évolutions, les transferts financiers de l'État ont représenté un peu plus de 50 % des recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités (hors emprunts), contre 36 % en 2019. Cette part varie selon les catégories de collectivités concernées. Ainsi, les transferts financiers de l'État représentent l'essentiel des recettes des régions (85 % en 2022) et des départements (76 %), ces collectivités n'ayant pratiquement plus d'impôts locaux. Ils représentent en revanche une part minoritaire (30 % en 2022) de celles des communes et de leurs groupements, qui conservent des impôts à fort rendement (taxe sur les propriétés foncières bâties au premier chef) et disposent par ailleurs d'importantes recettes tarifaires et domaniales.

Il convient de souligner que les nouveaux transferts de recettes de TVA intervenus à partir de 2021 n'ont pas pour corollaire une progression de même niveau du montant total des recettes des collectivités territoriales. En effet, la TVA transférée depuis 2021 a pour objet de compenser des suppressions d'impôts locaux.

¹⁷ Seine-Saint-Denis et Pyrénées-Orientales en 2022 (0,7 Md€ de recettes reprises par l'État), après La Réunion en 2020 et la Guyane et Mayotte en 2019.

**Graphique n° 1 : transferts de l'État aux collectivités territoriales
entre 2016 et 2022 (en Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

2 - Un dépassement du cadre fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 avait prévu une norme de dépenses de l'État en faveur des collectivités locales plafonnée à environ 38,1 Md€, à périmètre constant. Entraient dans le périmètre de cette norme les prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités (hors FCTVA) et les dépenses de la mission budgétaire « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT).

Certains prélèvements sur recettes (« variables d'ajustement ») font l'objet d'une minoration en loi de finances initiale (50 M€ en LFI 2022,

après 51 M€ en LFI 2021, 120 M€ en LFI 2020 et 159 M€ en LFI 2019), afin de concilier l'augmentation d'autres postes de dépenses avec le respect de l'enveloppe normée. Les modalités de calcul de ces minorations sont insuffisamment documentées.

En neutralisant les effets de périmètre positifs (11 prélèvements sur recettes exceptionnels créés depuis 2020) et négatifs (moindres compensations d'exonérations d'impôts locaux du fait de la suppression de la taxe d'habitation), la norme de dépenses a été dépassée en exécution à hauteur de 1 Md€ en cumul entre 2019 et 2022, dont 0,2 Md€ pour 2022¹⁸.

Le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, non adopté par le Parlement, proposait de reconduire un encadrement des transferts de l'État aux collectivités. À périmètre constant, le plafond de dépenses devait augmenter légèrement entre 2023 (46,45 Md€) et 2027 (47,17 Md€).

Ce montant représente moins de la moitié du total des transferts de l'État. Le périmètre de la norme de dépenses projetée intègre désormais la fraction de TVA affectée aux régions. Son inclusion dans l'enveloppe normée est logique dans la mesure où elle a remplacé en 2018 un prélèvement sur recettes (la DGF). En revanche, il ne comprend pas les subventions des autres ministères que celui de l'intérieur, qui sont pourtant des dépenses du budget de l'État. Il ne s'étend pas non plus à la fiscalité transférée et aux nouvelles fractions de TVA instaurées en 2021, au motif que ces ressources compensent des transferts de compétences ou des suppressions d'impôts locaux.

C - La permanence de mesures exceptionnelles de soutien de l'État aux collectivités

Après trois années marquées par des mesures de soutien de l'État dans le cadre de la crise sanitaire, la hausse de l'inflation a conduit le gouvernement à mettre en place de nouveaux dispositifs de soutien.

¹⁸ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2022* (avril 2023).

1 - L'extinction des filets de sécurité liés à la crise sanitaire

La troisième loi de finances rectificative (LFR 3) pour 2020, la loi de finances initiale (LFI) et la première loi de finances rectificative (LFR 1) pour 2021 ont instauré des garanties de recettes pour les collectivités affectées par la crise sanitaire, notamment sur le manque à gagner des produits de ventes et de prestations de services.

Ces dispositifs comportaient le versement d'un acompte la première année, puis d'un ajustement en début d'année suivante, une fois les comptes des collectivités arrêtés et les pertes effectives connues. Ils prenaient la forme de prélèvements sur les recettes de l'État (PSR) en faveur des collectivités du bloc communal, de la collectivité de Corse et des régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer¹⁹.

Les lois précitées prévoyaient l'extinction des filets de sécurité en 2022 par le versement du solde des pertes de recettes subies en 2021. En 2022, le dernier versement aux communes s'est élevé à 86 M€ (contre 176 M€ en 2021), au regard d'une enveloppe de 100 M€ en LFI. Cependant, des reprises de trop-perçus au bloc communal (10 M€) et à Île-de-France Mobilités (274 M€) entraînent en 2022 une exécution budgétaire négative de près de 200 M€ au titre des PSR de soutien²⁰.

En définitive, toutes collectivités confondues, le montant total des aides exceptionnelles de l'État aux collectivités au titre des garanties de recettes dans le contexte de la crise sanitaire s'est élevé à 547 M€ sur les trois années 2020 à 2022.

2 - La poursuite des mesures de relance

L'État soutient également les collectivités dans le cadre du Plan de relance.

¹⁹ Les régions, en dehors de la collectivité de Corse et les régions d'outre-mer, n'ont pas bénéficié de mesures spécifiques de soutien, mais de dispositifs modérant la chute de produits de TICPE et de TVA relevant de garanties législatives liées à des transferts de compétences et à une réforme structurelle du panier des recettes des régions. Voir Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2020* (juin 2021).

²⁰ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2022 des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales* (avril 2023).

À ce titre, la LFR 3 pour 2020 a ouvert 950 M€ d'autorisations d'engagement (AE) de dotation de soutien à l'investissement (DSIL) exceptionnelle, dans le cadre de la mission RCT²¹. Ces AE ont été intégralement consommées sur 2020 et 2021. En revanche, seuls 352 M€ de crédits de paiement (CP) ont été consommés (dont 184 M€ en 2022). Près de 600 M€ de CP restent ainsi à utiliser à partir de 2023.

Toutefois, la majeure partie des mesures de soutien aux collectivités relève de la mission budgétaire « Plan de relance ». En 2022, elles ont donné lieu à une consommation de 0,7 Md€ en AE et de près de 1,1 Md€ en CP, à travers une soixantaine d'actions différentes. Comme pour la DSIL exceptionnelle, les crédits sont utilisés au fur et à mesure de la réalisation des projets par les collectivités.

3 - Des soutiens spécifiques face à l'inflation à partir de 2022

À peine sortie de la crise sanitaire, la France a été confrontée au retour de l'inflation. Perceptible dès le second semestre 2021, la hausse de l'inflation (+ 2,8 % sur un an en décembre 2021) était analysée comme une conséquence passagère de la reprise économique mondiale poussée par une demande supérieure aux capacités de production, un contexte de pénurie de matières premières et, déjà, une hausse des prix de l'énergie.

Cette situation s'est nettement aggravée depuis février 2022 à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine. Les problèmes d'approvisionnement en énergies fossiles et en produits agricoles ont démultiplié les coûts. Ainsi, exprimée en moyenne annuelle, l'inflation²² s'est élevée en 2022 à 5,2 %, après 1,6 % en 2021 et 0,2 % en 2020. La poussée de l'inflation a été alimentée notamment par les prix de l'énergie (+ 23,1 % après + 10,5 %) et de l'alimentation (+ 6,8 % après + 0,6 %)²³.

La première loi de finances rectificative du 16 août 2022 a créé trois nouveaux PSR de soutien exceptionnel :

- à destination des communes et de leurs groupements pour faire face à la croissance des prix de l'énergie et à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (430 M€ ouverts, 106 M€ consommés) ;

²¹ Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Relations avec les collectivités territoriales* (avril 2023).

²² Indice des prix à la consommation hors tabac.

²³ Insee, *Informations rapides*, 13/01/2023.

- à destination des départements pour compenser la revalorisation du RSA (120 M€ ouverts et consommés) ;
- à destination des régions pour compenser la revalorisation des rémunérations versées aux stagiaires de la formation professionnelle (6 M€ consommés pour 18 M€ ouverts).

En 2022, le premier dispositif concernait uniquement les communes et les EPCI en situation de fragilité financière. Il fonctionne sur le même principe que les filets de sécurité liés à la crise sanitaire. La dépense enregistrée de 106 M€ correspond au versement d'acomptes, dont le solde n'est versé qu'une fois les comptes définitifs arrêtés. En 2022, ce dispositif a bénéficié à 4 178 communes et groupements ; une partie est appelée à rembourser des acomptes perçus²⁴.

La LFI 2023 n'a pas reconduit les deux derniers dispositifs et a recentré l'objet du premier sur la compensation des surcoûts liés à l'énergie. À ce dernier titre, elle a amplifié l'effort financier de l'État, en l'étendant à toutes les collectivités et en assouplissant les critères de leur éligibilité à ce soutien financier²⁵ ; 1,5 Md€ de crédits ont été ouverts.

*
**

Depuis 2020, l'État est intervenu en urgence pour soutenir les collectivités territoriales, notamment le bloc communal, les départements, la collectivité de Corse et les collectivités d'outre-mer, alors qu'elles étaient confrontées à des situations exceptionnelles et imprévisibles (Covid-19, puis poussée de l'inflation).

²⁴ Les associations d'élus communaux estiment que les conditions d'application de ce dispositif ont été trop restrictives, notamment pour les villes moyennes plus particulièrement affectées par l'inflation du fait de charges de centralité.

²⁵ En 2022 : épargne brute en 2021 représentant moins de 22 % des recettes de fonctionnement, perte d'épargne brute en 2022 d'au moins 25 % résultant principalement de l'inflation, potentiel fiscal ou financier par habitant inférieur au double du potentiel moyen. Les collectivités éligibles bénéficient d'une dotation égale à la somme de 50 % de la hausse des dépenses liées à la revalorisation du point d'indice et de 70 % de la hausse des dépenses d'énergie et de produits alimentaires.

En 2023 : baisse de plus de 15 % d'épargne brute en 2023, critère de potentiel financier par habitant pour les communes et départements (inférieur au double de la moyenne des collectivités du même groupe démographique et constatée au niveau national), critère de potentiel fiscal par habitant pour les EPCI à fiscalité propre (inférieur au double de la moyenne des EPCI de la même catégorie) ; tout en tenant compte des baisses de dépenses d'énergie au titre de l'amortisseur électricité.

Entre 2020 et 2022, il a fait bénéficier les collectivités de 4 Md€ d'aides exceptionnelles en cumul (en crédits de paiement), soit environ 1,3 Md€ en moyenne annuelle.

Tableau n° 3 : mesures de soutien de l'État aux collectivités territoriales depuis 2020 (en M€)

	AE 2020	CP 2020	AE 2021	CP 2021	AE 2022	CP 2022	Restes à payer
<i>Filet de sécurité bloc communal</i>	549	549	154	154	86	86	0
<i>Filet de sécurité régions d'outre-mer</i>	27	27	22	22	0	0	0
<i>Filet de sécurité collectivités d'outre-mer</i>	1	1,4	0	0,3	0	0	0
<i>Compensation FNPDMTO</i>	0	0	1	1	0	0	0
<i>PSR renonciation de loyers</i>	0	0	2	2,1	1	1	0
<i>Achats de masques</i>	134	129	94	99	0	0	0
<i>DSIL exceptionnelle</i>	571	9	377	158	-5	184	592
<i>Fonds de stabilisation départements</i>			85	85	0	0	0
<i>Abondement DGD Bibliothèques</i>			15	15	15	15	0
<i>Aide aux régies</i>			200	200	51	51	0
<i>Mission "Plan de relance"</i>			4 930	1 180	701	1 072	3 379
<i>dont dotation rénovation thermique</i>			944	92	5	205	652
<i>dont dotation régionale d'investissement</i>			600	148	30	125	357
Total	1 283	716	5 880	1 916	849	1 409	3 971

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction du budget

Ces mesures ont eu un effet significatif sur la situation financière globale des collectivités, puisqu'elles équivalent à un tiers de l'augmentation de leur épargne brute et de l'autofinancement de leurs investissements, exprimée en moyenne annuelle, intervenue au cours des années 2020 à 2022.

Ce constat pourrait conduire à estimer que l'État aurait pu éviter de mobiliser ces concours supplémentaires, qui ont contribué à

l'augmentation de son endettement financier, alors que dans le même temps le niveau de trésorerie des collectivités ne cessait de progresser.

Il doit probablement être nuancé par l'évolution hétérogène de l'épargne brute entre catégories de collectivités²⁶ et au sein d'une même catégorie. S'agissant des dotations de soutien à l'investissement, il y a lieu de tenir compte du fait que les collectivités devront puiser dans leurs ressources propres pour couvrir le coût d'investissements, à la réalisation desquels l'État apporte une forte incitation financière, et dont la plus grande partie reste encore à réaliser. L'épargne brute des années 2020 à 2022 y contribuera. En outre, les dotations de soutien à l'investissement ont un important effet de levier sur le comportement d'investissement des collectivités²⁷.

En revanche, la justification d'autres mesures d'aide apparaît moins assurée, dès lors qu'elles ont pour objet de compenser des surcoûts pérennes de dépenses liés à une évolution du contexte économique. Tel est le cas de la mesure visant à couvrir partiellement les hausses de dépenses d'énergie et de rémunérations, pour ces dernières liées à la revalorisation pérenne du point d'indice (1,93 Md€ de coût prévisionnel sur les deux années 2022 et 2023). On peut d'ailleurs s'interroger sur la justification de telles mesures de soutien face à l'inflation, alors que celle-ci a par ailleurs engendré un important afflux de recettes de TVA.

II - Une hausse des recettes de fonctionnement favorisée par la transformation des ressources fiscales des collectivités

En 2022, les produits réels de fonctionnement des collectivités dans leur ensemble ont augmenté de 11,4 Md€ (+ 4,9 %), dans la même proportion qu'en 2021 (+ 11,3 Md€, + 5,1 %), où ils avaient dépassé ceux de l'avant crise sanitaire.

²⁶ L'augmentation de l'épargne est essentiellement le fait des départements et des EPCI (respectivement + 2,2 et + 1,7 Md€ sur la période). Celle des régions a légèrement diminué (- 0,25 Md€). Celle des communes a légèrement progressé (+ 0,3 Md€). Or les communes bénéficient le plus des mesures de soutien.

²⁷ Selon la direction générale des collectivités locales, pour un euro de DSIL exceptionnelle, les collectivités investissent en moyenne quatre euros.

À périmètre constant, après neutralisation des reprises par l'État de recettes au titre de la recentralisation du financement du RSA dans deux départements²⁸ et de la mise en réserve de recettes de droits de mutation à titre gratuit (DMTO) par certains départements, l'augmentation des produits réels de fonctionnement atteint 12,0 Md€ en 2022, soit 5,2 %, niveau semblable à celui de l'inflation. Après neutralisation des reprises de recettes liées à la recentralisation du RSA dans un autre département²⁹ en 2020, les recettes réelles de fonctionnement des collectivités dépassent de 19,1 Md€, soit 8,5 %, celles de 2019.

L'inflation a favorisé la hausse des recettes fiscales, tout particulièrement de TVA. Les autres recettes, principalement tarifaires et domaniales, ont fortement progressé. Les dotations et participations, pour l'essentiel procurées par l'État, ont connu une évolution modérée.

Tableau n° 4 : produits réels de fonctionnement des collectivités locales, à périmètre courant, entre 2016 et 2022 (en Md€)

	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
					En Md€	En %	
Produits réels de fonctionnement	225,2	221,1	232,3	243,7	+ 11,3	+ 4,9 %	+ 8,2 %
Produit de la fiscalité	149,2	147,2	153,2	161,2	+ 8,0	+ 5,2 %	+ 8,0 %
<i>Impôts locaux</i>	88,2	90,0	57,6	59,7	+ 2,1	+ 3,7 %	- 32,3 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	60,8	57,2	95,7	101,5	+ 5,8	+ 6,0 %	+ 66,8 %
<i>dont fractions de TVA</i>	4,3	4,0	37,5	40,9	+ 3,4	+ 9,2 %	+ 853,3 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,2	0,0	- 0,1	0,0	+ 0,1	-	-
Dotations et participations	48,4	49,1	51,6	52,7	+ 1,1	+ 2,1 %	+ 8,9 %
Autres recettes	27,5	24,8	27,6	29,8	+ 2,2	+ 8,0 %	+ 8,1 %

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

Note de lecture : les collectivités incluent les communes, leurs groupements (EPCI), les départements, les régions et les collectivités territoriales uniques, mais pas les syndicats.

²⁸ Seine-Saint-Denis et Pyrénées-Orientales.

²⁹ La Réunion.

A - Une progression des produits de la fiscalité tirée par la TVA

La composition des recettes des collectivités a connu une profonde transformation en 2021 : suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales ; suppression de la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les régions et diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels soumis à la contribution foncière des entreprises (CFE) et à la taxe foncière sur les propriétés bâties, dans le cadre de la réforme des impôts de production.

À la suite de ces réformes, les impôts qui ne proviennent pas de transferts de fiscalité de l'État³⁰ ne représentent plus que 31,5 % des produits réels de fonctionnement des collectivités en 2022, contre 45,7 % en 2019 (- 14,2 points³¹).

Afin de compenser l'incidence sur leurs recettes de la suppression de la taxe d'habitation et de la part de la CVAE perçue par les régions, les collectivités bénéficient depuis 2021 de l'affectation de nouvelles fractions de TVA, au-delà de celle qui compense depuis 2018 la suppression de la DGF des régions. La TVA est ainsi devenue une recette majeure des collectivités, dont elle représente 16,8 % des produits réels de fonctionnement en 2022, contre 1,9 % en 2019.

À titre principal, la hausse du produit de la fiscalité en 2022 (+ 8,0 Md€, soit + 5,2 % en euros courants ou + 5,5 % à périmètre constant³²) traduit le dynamisme des recettes de TVA.

1 - Une forte dynamique des recettes de TVA

Entre 2020 et 2022, le produit de la TVA a été multiplié par dix. En 2022, il s'est élevé à 40,9 Md€, enregistrant ainsi une augmentation de 3,5 Md€ ou de 9,2 % par rapport à 2021.

³⁰ Dont le montant retracé par ce rapport intègre la compensation par l'État des dégrèvements liés à des mesures législatives d'allègement des impôts locaux. À titre principal, la chute du montant de ces dégrèvements entre 2020 (22,9 Md€) et 2022 (7 Md€) traduit l'incidence de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales, dont une partie des ménages étaient exonérés ou acquittaient un montant réduit sous l'effet d'un plafonnement en fonction de leur revenu.

³¹ Dont - 4,9 points au titre de la diminution des dégrèvements.

³² La recentralisation en 2022 du financement du RSA pour les départements de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales a conduit à reprendre 0,4 Md€ de recettes fiscales à ces derniers.

Cette progression explique à elle seule 40 % environ de l'augmentation globale des recettes fiscales des collectivités en 2022.

Sa vigueur traduit l'augmentation des produits taxables en 2022, portés par la poussée de l'inflation, l'augmentation du volume de la consommation des ménages, sa déformation en faveur de produits fortement taxés et l'investissement des sociétés non financières.

La TVA versée en 2022 correspond à la prévision de TVA de février 2022 (+ 2,89 %), ajustée en octobre 2022 (+ 9,6 %). Un second ajustement est intervenu au premier trimestre 2023 (+ 8,56 %) au vu de l'exécution définitive des recettes de l'État en 2022. Son incidence n'a pas été intégrée aux comptes 2022 et s'est traduite par la reprise de 331 M€ de produits de TVA en 2023.

Par rapport à la situation antérieure à la réforme des impôts locaux, la communication aux collectivités de prévisions fortement évolutives du produit de la TVA a entraîné une moindre prévisibilité de leurs recettes. Elle a pu favoriser, selon certaines associations d'élus, des comportements de précaution, se traduisant par le report de certaines dépenses de fonctionnement et d'investissement ou des hausses préventives de taux d'imposition ou de tarifs locaux.

La progression des recettes fiscales des collectivités découle aussi des règles de compensation des pertes de recettes d'impôts locaux qui les font bénéficier de l'intégralité de l'augmentation des recettes de TVA. Les régions bénéficient de la totalité de l'évolution (« dynamique ») des recettes de TVA qui compensent la suppression de la DGF depuis 2018 et celle de la CVAE depuis 2021. Les groupements de communes perçoivent de même la totalité de la dynamique de la TVA qui compense depuis 2021 la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales dans leurs recettes. Avec une année de décalage, les départements bénéficient à compter de 2022 de la totalité de l'évolution de la TVA qui compense depuis 2021 la disparition dans leurs recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties, réaffectée aux communes ; en 2021, l'évolution des recettes de TVA affectée aux départements a été plafonnée à 250 M€.

2 - Des recettes d'impôts locaux en hausse en 2022

En 2022, les recettes d'impôts locaux ont atteint 59,7 Md€, ce qui marque une reprise (+ 3,7 %) par rapport à la chute intervenue en 2021 du fait de la réforme de la taxe d'habitation et des impôts de production.

a) *Les taxes communes aux ménages et aux entreprises : une progression significative de la taxe sur le foncier bâti*

Si les recettes de taxe d'habitation ont disparu pour l'essentiel (- 21,1 Md€ depuis 2020³³), la taxe foncière sur les propriétés bâties a été intégralement maintenue et une partie de ses recettes a changé de bénéficiaire. En effet, la part départementale a été transférée aux communes et à leurs groupements en compensation de la suppression de la taxe d'habitation, moyennant l'application d'un coefficient correcteur visant à assurer la neutralité financière de cette réforme pour les collectivités du bloc communal.

Tableau n° 5 : produit des taxes communes aux ménages et aux entreprises perçues par le bloc communal et les départements entre 2016 et 2022 (en Md€)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2020	
								En Md€	En %	En Md€	En %
Bloc communal (communes et EPCI)											
Taxe d'habitation	21,8	22,2	22,6	23,4	23,7	2,6	2,7	+ 0,0	+ 1,2 %	- 21,1	- 88,8 %
Taxe sur le foncier bâti	18,4	18,8	19,4	20,3	20,8	34,3	36,2	+ 1,9	+ 5,6 %	+ 15,5	+ 74,4 %
Taxe sur le foncier non bâti	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	+ 0,0	+ 3,8 %	+ 0,0	+ 4,8 %
Ensemble des trois taxes	41,1	42,0	43,0	44,7	45,6	38,0	40,0	+ 2,0	+ 5,3 %	- 5,6	- 12,3 %
Départements											
Taxe sur le foncier bâti	13,6	13,9	14,2	14,2	14,5	0,0	0,0			- 14,5	- 100,0 %

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

³³ À compter de 2023, seule demeure la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

La progression des recettes de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 5,6 %) traduit l'incidence de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales (+ 3,4 %) liée à l'inflation³⁴ et l'augmentation du taux moyen, soit 38,3 % contre 37,7 % en 2021 (+ 1,6 %). Un nombre significatif de communes (16 % au total), y compris de taille importante³⁵, ont augmenté leurs taux d'imposition en 2022, alors même que l'évolution des recettes était par ailleurs favorable sur un plan global. Elles pourraient être plus nombreuses à le faire en 2023³⁶.

b) Une stabilité globale des produits de la fiscalité économique

À titre principal, les recettes des collectivités provenant de la fiscalité économique comprennent deux impôts ayant remplacé la taxe professionnelle à sa suppression en 2011 : la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la contribution foncière des entreprises (CFE).

L'année 2022 se situe à la charnière de deux années de réformes.

En 2021, la réforme des impôts de production s'était traduite par la suppression de la part de CVAE perçue par les régions et la baisse de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels soumis à la CFE et à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Après cette première étape, la loi de finances pour 2023 supprime en 2023³⁷ la CVAE des communes, de leurs groupements et des départements. Comme indiqué, cette suppression sera compensée par l'affectation d'une nouvelle fraction de TVA.

La stabilité globale des recettes issues de la fiscalité économique en 2022 recouvre des évolutions de sens opposé selon les impôts concernés.

³⁴ En application de la loi de finances pour 2018, les valeurs locatives cadastrales servant de base d'imposition à la taxe foncière sont revalorisées au moyen d'un coefficient forfaitaire tenant compte de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'Insee au mois de novembre précédent la taxation.

³⁵ En 2022, les communes de 100 000 habitants et leurs intercommunalités ont été plus nombreuses qu'en 2021 à relever leurs taux de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties. Cela a notamment été le cas d'Annecy, Marseille, Montreuil, Nantes, Strasbourg et Tours.

³⁶ Lors du dernier congrès des maires (novembre 2022), près d'un maire sur cinq indiquait envisager d'augmenter les impôts en 2023.

³⁷ Pour les entreprises, cette suppression sera étalée entre les deux années 2023 et 2024.

**Tableau n° 6 : produits de la fiscalité économique entre 2016 et 2022
(en Md€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019
								En Md€	En %	En %
<i>CVAE</i>	16,9	17,6	17,8	19,0	19,5	9,7	9,3	- 0,3	- 3,2 %	- 50,7 %
<i>CFE</i>	7,4	7,7	8,0	8,0	8,3	6,9	7,1	+ 0,2	+ 3,6 %	- 11,3 %
<i>IFER</i>	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	1,7	+ 0,0	+ 3,0 %	+ 9,1 %
<i>TASCOM</i>	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	+ 0,1	+ 6,7 %	+ 6,1 %
Total	26,6	27,7	28,0	29,3	30,2	18,9	19,0	+ 0,03	+ 0,2 %	- 35,2 %

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

Après avoir été divisées par deux en 2021, les recettes de CVAE ont diminué en 2022 (- 3,2 %). En effet, une partie du produit de 2022 est issue de déclarations d'entreprises relatives à leur activité de 2020³⁸.

En revanche, après avoir diminué en 2021, les recettes de CFE ont augmenté en 2022 (+ 3,6 %) sous l'effet de la revalorisation des valeurs cadastrales. Elles sont ainsi revenues à leur niveau de 2015 (soit 7,1 Md€).

3 - Des évolutions contrastées des autres impôts et taxes

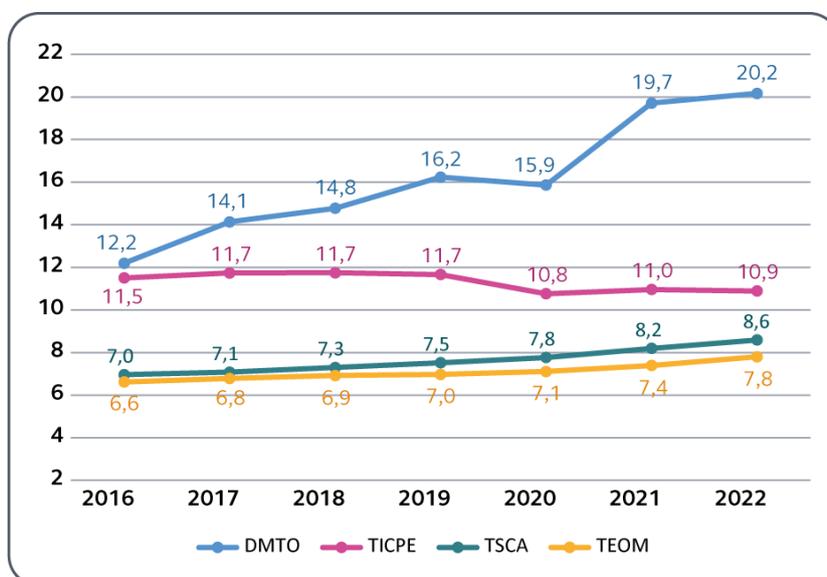
Mis à part la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), les autres impôts et taxes regroupent trois impôts relevant de la fiscalité transférée à l'occasion de lois de décentralisation : droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements et les communes, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) perçue par les régions et les départements et taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) affectée aux départements.

Ils connaissent des évolutions différenciées en 2022 : légère baisse de la TICPE (- 0,6 %), sous l'effet de la reprise par l'État de recettes fiscales en compensation de la recentralisation du RSA dans deux départements ; nouvelle augmentation, quoique ralentie, des DMTO (+ 2,1 %) ; augmentation soutenue de la TSCA (+ 4,8 %) ; forte hausse de

³⁸ Les déclarations des entreprises au titre de leur activité 2020 ont des effets sur 2021 (deux acomptes) et 2022 (solde, au moment de la liquidation définitive en mai N+2 par rapport à l'année d'activité, et N+1 par rapport à l'année de l'imposition).

la TEOM (+ 5,7 %) sous l'effet notamment de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales qui en constituent la base (+ 3,4 %) et d'augmentations de taux³⁹, suscitées notamment par la hausse du barème de la taxe générale sur les activités polluantes portant sur les déchets.

Graphique n° 2 : évolution des produits de DMTO, TICPE, TSCA et de TEOM entre 2015 et 2022 (en Md€)



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

En 2021, la dynamique des autres impôts et taxes traduisait celle des DMTO. En 2022, ces derniers, bien qu'en décélération, atteignent un niveau record (20,2 Md€, dont 14,4 Md€ pour les départements et les CTU). Compte tenu de l'anticipation d'un retournement du marché immobilier, une part accrue des produits de DMTO a été mise en réserve en 2022 (voir chapitre II, II, A *infra*).

³⁹ En 2022, 44 % des groupements à fiscalité propre ont augmenté le taux de la TEOM, 25 % l'ont diminué et 31 % ne l'ont pas modifié.

4 - Un bilan financier des réformes fiscales favorable pour les collectivités en 2022

Comme le montre le tableau ci-après, la réforme de la fiscalité locale correspondant à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a un effet favorable sur les recettes des collectivités locales.

Après déduction de l'incidence de l'augmentation des bases des impôts locaux concernés en 2021 (+ 0,2 %) et 2022 (+ 3,4 %), le gain correspondant peut être estimé à 4,3 Md€ en 2022 (soit + 7,2 % par rapport à 2020). Il s'explique essentiellement par la dynamique de la TVA dont bénéficient les EPCI et les départements. En 2023, il pourrait se réduire, l'évolution des bases des impôts locaux concernés (+ 7,1 %) dépassant au contraire l'augmentation des recettes de TVA induite par la hausse de la consommation en volume et par l'inflation⁴⁰.

**Tableau n° 7 : incidence de la réforme de la fiscalité locale
par catégorie de collectivités en 2022 (en Md€)**

	2020 (a)	2022 (b)	2022- 2020 e= (b)- (a)	Estimations 2022 sans réforme fiscale (d)	Evolution 2022-2020 sans réforme e= (d)-(a)	Estimation du gain avec la réforme (f)=(c)-(e)
<i>Communes</i>						
<i>Taxe d'habitation (TH)</i>	16,09	1,80	-14,29	16,67	+0,58	-14,87
<i>Compensations d'exonérations de TH</i>	1,41	0,04	-1,37	1,46	+0,05	-1,42
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	18,79	33,96	+15,17	19,32	+0,53	+14,64
<i>Compensations d'exonérations sur le foncier bâti</i>	0,23	0,16	-0,07	0,23	+0,01	-0,07
<i>Coefficient correcteur</i>		0,70	+0,70			+0,70
<i>Fraction de TVA</i>		0,75	+0,75			+0,75
<i>Compensation de la baisse de 50 % des valeurs cadastrales des locaux industriels</i>		1,90	+1,90			+1,90
<i>Sous-total</i>	36,51	39,31	+2,80	37,68	1,16	+1,63

⁴⁰ Le programme de stabilité transmis en avril 2023 à la Commission européenne estime ces effets respectivement à 0,2 et 4,9 points.

	2020 (a)	2022 (b)	2022- 2020 c= (b)- (a)	Estimations 2022 sans réforme fiscale (d)	Evolution 2022-2020 sans réforme e= (d)-(a)	Estimation du gain avec la réforme (f)=(c)-(e)
EPCI						
Taxe d'habitation (TH)	7,49	0,84	-6,66	7,76	+0,27	-6,93
Compensations d'exonérations de TH	0,50	0,01	-0,49	0,52	+0,02	-0,51
Taxe sur le foncier bâti	1,91	2,13	+0,22	1,96	+0,05	+0,17
Compensations d'exonérations sur le foncier bâti	0,01	0,05	+0,04	0,01	+0,00	+0,03
Fraction de TVA		8,22	+8,22			+8,22
Compensation de la baisse de 50 % des valeurs cadastrales des locaux industriels		0,20	+0,20			+0,20
<i>Sous-total</i>	9,91	11,44	+1,53	10,26	+0,34	+1,19
Départements						
Taxe sur le foncier bâti	14,49	0,00	-14,49	14,90	+0,41	-14,90
Compensations d'exonérations sur le foncier bâti	0,02	0,00	-0,02	0,02	+0,00	-0,02
Fraction de TVA (tous départements)		16,14	+16,14			+16,14
Complément forfaitaire de TVA (certains départements)		0,26	+0,26			+0,26
<i>Sous-total</i>	14,51	16,40	+1,89	14,92	+0,41	+1,48
Toutes collectivités						
Total	60,94	67,15	+6,21	62,86	+1,91	+4,30

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

Note de lecture : sur le périmètre des impôts concernés par les réformes fiscales, les communes ont bénéficié d'une augmentation de leurs recettes de 2,80 Md€ entre 2020 et 2022 (colonne (c)), dont 1,63 Md€ au titre des réformes (colonne (f)). Il convient de préciser que les estimations de recettes sans réforme fiscale (colonne (d)) sont faites à taux inchangés d'impôts locaux et que celles du gain en recettes lié à la réforme (colonne (f)) tient compte de l'évolution des bases des impôts locaux concernés

Pour leur part, les modalités de la compensation de la réforme des impôts de production font apparaître une surcompensation globale en faveur des régions, qui percevaient 50 % de la CVAE. En raison de la

diminution du rendement de cette taxe en 2022⁴¹, les régions n'auraient perçu que 9,39 Md€ de recettes si la réforme n'avait pas eu lieu, contre 9,8 Md€ en 2020. Le gain résultant de la réforme peut être estimé à 1,3 Md€. Il correspond au montant de l'augmentation (dynamique) de la recette de TVA attribuée aux régions en compensation de la suppression de la CVAE, ce montant étant intégralement affecté aux régions.

Tableau n° 8 : incidence de la réforme des impôts de production en 2022 (en Md€)

	2020 (a)	2022 (b)	2022- 2020 c= (b)- (a)	Estimations 2022 sans réforme fiscale (d)	Evolution 2022- 2020 sans réforme e= (d)-(a)	Estimation du gain avec la réforme (f)=(c)-(e)
<i>Régions et collectivités territoriales uniques</i>						
<i>CVAE</i>	9,80	0,00	-9,80	9,39	-0,41	+0,41
<i>Fraction de TVA</i>		10,70	+10,70			+0,90
Total	9,80	10,70	+0,90	9,39	-0,41	+1,31

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

Note de lecture : les chiffres de la colonne (e) estiment l'évolution des recettes de CVAE si la réforme n'avait pas eu lieu, en appliquant aux recettes des régions l'évolution des montants réellement perçus par les collectivités qui ont continué à percevoir cet impôt en 2022.

Ainsi, compte tenu du dynamisme des recettes de TVA qui leur sont attribuées, les modalités de compensation des réformes fiscales ont fait bénéficier les collectivités locales de plus de 5,6 Md€ de produits supplémentaires en 2022.

Il convient cependant de souligner que cette dynamique des recettes de TVA peut s'avérer sans lien avec l'évolution de la démographie des territoires et des besoins en services publics qui lui sont liés.

B - Une augmentation limitée des dotations et participations

En 2022, les dotations et participations, soit 52,7 Md€, ont augmenté dans une mesure limitée (+ 2,1 %). Pour l'essentiel, elles sont financées au

⁴¹ Une diminution de 4,7 % des recettes de CVAE était attendue en 2022. En effet, les déclarations des entreprises au titre de leur activité 2020 ont des effets sur 2021 (deux acomptes) et 2022 (solde, au moment de la liquidation définitive en mai N+2 par rapport à l'année d'activité, et N+1 par rapport à l'année de l'imposition).

moyen de prélèvements sur les recettes de l'État ou des crédits budgétaires de ce dernier.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est la principale dotation de l'État aux collectivités territoriales. Jusqu'en 2012, elle était à l'origine de plus de 40 Md€ de recettes, après avoir longtemps été indexée sur l'inflation et la croissance. À la suite de plusieurs années de forte diminution dans le cadre de la trajectoire de redressement des finances publiques, la DGF est stabilisée entre 2018 et 2022 légèrement en deçà de 27 Md€. En 2022, elle s'est élevée à 26,6 Md€, ce qui marque une baisse apparente (-0,1 Md€), mais une stabilité à périmètre constant (la recentralisation du RSA entraînant une diminution de 0,2 Md€).

La part de DGF consacrée à la péréquation a continué de progresser en 2022, sous l'effet de l'augmentation de deux de ses composantes, la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine (DSU). Prises ensemble, les dotations de péréquation ont représenté 32 % du montant total de la DGF en 2022.

En dehors de la DGF, les dotations et participations comprennent notamment des dotations (7,2 Md€ au total en 2022), visant à compenser des exonérations et l'incidence de deux réformes fiscales : la suppression de la taxe professionnelle en 2011 et la réduction de moitié des valeurs locatives cadastrales des locaux industriels en 2021. Elles ont augmenté dans une mesure (+ 5,3 %) comparable à l'inflation.

Mis à part l'État, les principaux concours aux collectivités proviennent de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ou CNSA (4 Md€ au total), qui apporte son concours au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) et verse diverses aides. L'accélération de ces concours en 2022 (+ 16,7 %, après + 7,5 % en 2021 et + 3,6 % en 2020) traduit notamment la compensation totale ou partielle par la CNSA aux départements de revalorisations des rémunérations des intervenants des services de soins d'aide à domicile (SAAD).

C - Une forte augmentation des autres recettes, notamment tarifaires et domaniales

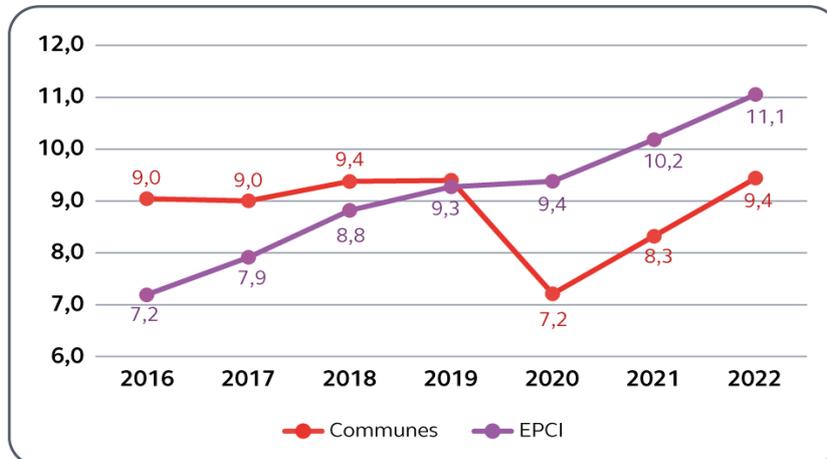
Les autres recettes (29,8 Md€ en 2022) ont à nouveau fortement augmenté (soit + 2,2 Md€ ou + 8,0 %), après être revenues en 2021 à leur niveau de 2019 antérieur à la crise sanitaire.

À titre principal, elles comprennent les produits des services et du domaine (21,6 Md€). Ces derniers représentent un peu moins du dixième des recettes de fonctionnement des collectivités (8,9 %). Pour l'essentiel (95 %), ils sont perçus par les communes et les EPCI, dont ils ont respectivement représenté 10,1 % et 21,6 % des recettes en 2022. Il s'agit de la ressource sur laquelle les collectivités disposent au plan juridique de l'autonomie la plus grande, puisqu'elles sont libres de fixer les tarifs dans certaines limites (notamment ne pas dépasser le coût de revient du service).

Les recettes tarifaires et domaniales des communes avaient été très affectées par la fermeture des services en 2020 (- 23,4 %) et dans une moindre mesure en 2021 (- 11,7 % par rapport à 2019). En 2022, elles retrouvent leur niveau d'avant la crise sanitaire, à 9,4 Md€ (+ 1,0 Md€, soit + 12,2 %).

Pour sa part, la dynamique des recettes des EPCI, simplement interrompue en 2020, a repris dès 2021, à un rythme assez linéaire de l'ordre de 7 à 8 %, soit 0,7 à 0,8 Md€ de recettes supplémentaires par an. En 2022, elles ont atteint 11,1 Md€ (+ 0,8 Md€, soit + 8,4 % en 2022).

Graphique n° 3 : produits des services et du domaine des communes et de leurs groupements entre 2015 et 2022 (en Md€)



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

III - Une progression des charges de fonctionnement en grande partie liée à l'inflation

En 2022, les charges de fonctionnement des collectivités territoriales ont augmenté dans une mesure (+ 5,0 %) un peu inférieure à celle des recettes à périmètre constant, après neutralisation des incidences de sens opposé de la recentralisation du financement du RSA dans deux départements⁴² et de la mise en réserve de recettes de DMTO par certains départements).

Tableau n° 9 : charges réelles de fonctionnement des collectivités locales, à périmètre courant, entre 2016 et 2022 (en Md€)

	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022-2019	
					En Md€	En %	En Md€	En %
Charges réelles de fonctionnement	186,2	186,0	190,9	200,7	+ 9,7	+ 5,1 %	+ 14,5	+ 7,8 %
Achats de biens et services	40,1	38,8	41,0	44,7	+ 3,7	+ 9,0 %	+ 4,6	+ 11,6 %
Dépenses de personnel	65,6	66,4	68,2	71,7	+ 3,5	+ 5,2 %	+ 6,1	+ 9,3 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	34,2	34,9	35,8	36,2	+ 0,4	+ 1,1 %	+ 1,9	+ 5,7 %
Subventions de fonctionnement	15,9	15,6	15,9	16,1	+ 0,3	+ 1,7 %	+ 0,2	+ 1,5 %
Autres charges de gestion courante	23,9	23,6	23,7	25,7	+ 2,0	+ 8,4 %	+ 1,8	+ 7,5 %
Charges financières	4,1	3,9	3,6	3,5	- 0,1	- 3,1 %	- 0,6	- 15,2 %
Autres dépenses	2,3	2,9	2,7	2,7	- 0,0	- 0,6 %	+ 0,4	+ 18,7 %

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

⁴² Seine-Saint-Denis et Pyrénées-Orientales.

A - La hausse des dépenses de personnel

Après avoir connu une augmentation annuelle moyenne de 1,8 % de 2017 à 2020, les dépenses de personnel étaient reparties à la hausse en 2021 (+ 2,8 %). En 2022, elles ont accéléré pour atteindre 71,7 Md€, en augmentation de 3,5 Md€ (+ 5,2 %) par rapport à 2021.

La croissance des dépenses de personnel en 2022 recouvre des évolutions différenciées selon le statut des personnels. Les rémunérations brutes des fonctionnaires territoriaux (38,4 Md€ en 2022) ont augmenté de 3,7 % (+ 1,4 Md€), tandis que celles des contractuels (9,7 Md€) ont crû de 13,3 % (+ 1,1 Md€)⁴³.

Pour un peu moins de la moitié, l'évolution du montant des rémunérations brutes versées aux fonctionnaires traduit l'incidence de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022. Pour l'ensemble des dépenses de personnels titulaires et contractuels, qui en bénéficient également, cette mesure a un coût pouvant être estimé à 1,1 Md€ en 2022 (un peu plus de 2,2 Md€ en année pleine). L'inflation pèse également sur l'évolution des dépenses de rémunération à travers l'alignement du traitement minimum sur le Smic⁴⁴ et la reconduction de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (Gipa).

Par ailleurs, sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2022 des mesures catégorielles en faveur des agents de catégorie C.⁴⁵ Leur impact était estimé à près de 500 M€ par an, compte tenu de la part prépondérante des agents de catégorie C dans les effectifs des collectivités, tout particulièrement des communes⁴⁶. Les agents de catégorie B bénéficient également d'une amélioration de leur rémunération en début de carrière.

⁴³ Les autres dépenses de rémunérations brutes concernent le personnel extérieur (2,7 Md€ en 2022, soit + 2,0 % par rapport à 2021), les assistantes maternelles (1,4 Md€, + 7,9 %) et les emplois aidés (0,4 Md€, + 11,7 %).

⁴⁴ Le Smic a été revalorisé de 0,9 % en janvier 2022, de 2,65 % en mai 2022 et de 2,01 % en août 2022.

⁴⁵ Deux décrets (n° 2021-1818 et 2021-1819 du 24 décembre 2021) ont revalorisé les carrières des agents de la catégorie C au 1^{er} janvier 2022 : progression plus rapide en début de carrière, grilles indiciaires rééchelonnées et réévaluées, et une bonification d'ancienneté exceptionnelle d'un an après reclassement dans les nouvelles grilles.

⁴⁶ DGCL, *Bulletin d'information statistique*, décembre 2022. Les fonctionnaires et contractuels de catégories C représentaient 71,3 % des effectifs de la fonction publique territoriale au 31/12/21.

Enfin, les effectifs (personnes physiques) de fonctionnaires territoriaux employés par les collectivités territoriales ont crû de 0,4 % entre fin 2021 et fin 2022, selon les données de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

Outre l'évolution de la rémunération moyenne qui leur est versée, l'augmentation des dépenses de rémunération des contractuels traduit une hausse de leurs effectifs. D'après les données du régime de retraite complémentaire des agents contractuels de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), le nombre d'agents contractuels ayant été employés au moins une fois au cours de l'année par une collectivité territoriale a augmenté en 2022 de 4,3 % par rapport à 2021.

La part des fonctionnaires dans le total des emplois diminue depuis plusieurs années au profit de celle des contractuels⁴⁷. Le recours croissant aux contractuels traduit la recherche d'une plus grande flexibilité dans les conditions d'emploi et de rémunération des personnels, mais aussi des difficultés de recrutement sur des emplois en principe occupés par des fonctionnaires. L'embauche de contractuels est facilitée par la loi⁴⁸ et les effectifs de contractuels connaissent une augmentation continue (+ 22,5 % entre 2016 et 2021)⁴⁹.

Plus encore que les années précédentes, les EPCI voient leurs dépenses de personnel progresser davantage que les autres catégories de collectivités (+ 6,6 % sur la seule année 2022 et + 14,2 % depuis 2019). À l'inverse, la hausse des dépenses a été contenue dans les régions (+ 3,5 % en 2022). De même, c'est pour les EPCI que l'augmentation des dépenses de rémunération des contractuels est la plus forte (+ 16,9 %), et les régions pour lesquelles elle est la plus faible (+ 5,0 %). Ces disparités, plus marquées que les années précédentes, reflètent l'ampleur variable des recrutements⁵⁰.

⁴⁷ Fin 2020, les 1,93 million d'agents (personnes physiques) des collectivités territoriales et de leurs établissements publics se répartissaient en 75 % de fonctionnaires, 22 % de contractuels à durée déterminée et indéterminée et 3 % relevant d'autres statuts (assistants maternels et familiaux) ; pour un nombre identique d'agents, ces mêmes proportions étaient de 78 %, 19 % et 3 % à fin 2016 (rapports annuels sur l'état de la fonction publique, éditions 2018 et 2022).

⁴⁸ Loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

⁴⁹ DGCL, *Bulletin d'information statistique*, décembre 2022.

⁵⁰ Selon les données de la CNRACL, entre fin 2021 et fin 2022, les effectifs de fonctionnaires territoriaux ont diminué pour les départements (- 0,7 %) et les régions (- 0,4 %) et augmenté pour les communes (+ 0,5 %) et leurs groupements (+ 1,8 %).

**Tableau n° 10 : évolution des dépenses de personnel par catégories
de collectivités entre 2019 et 2022 (en Md€)**

	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019	Évolution moyenne 2022/2019
					En Md€	En %	En %	En %
Toutes collectivités	65,63	66,36	68,21	71,74	+ 3,53	+ 5,2 %	9,3 %	4,5 %
Régions	4,06	4,13	4,29	4,44	+ 0,15	+ 3,5 %	9,4 %	4,6 %
Départements	12,04	12,22	12,53	13,26	+ 0,72	+ 5,8 %	10,1 %	5,0 %
EPCI	11,32	11,67	12,12	12,93	+ 0,80	+ 6,6 %	14,2 %	6,8 %
Communes	39,13	39,26	40,23	42,18	+ 1,95	+ 4,9 %	7,8 %	3,8 %

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

B - Une forte augmentation des achats de biens et services

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 fortement affectés par l'inflation. En une seule année, ils ont connu une augmentation comparable à celle intervenue au cours de la période 2016 à 2019.

Les dépenses ont particulièrement augmenté pour les postes les plus directement touchés par l'inflation (+ 30,7 % pour les combustibles et les carburants, + 22,7 % pour l'énergie et + 11,7 % pour l'alimentation), alors que ces postes augmentaient habituellement de 1 à 2 % par an.

L'inflation a cependant des conséquences diffuses au-delà de ces seuls postes, qui représentent une part réduite du total des charges de fonctionnement des collectivités (3,5 % en moyenne). Ainsi, pris ensemble, les achats et variations de stocks (13,1 Md€) ont augmenté de 14,6 % en 2022 (+ 1,7 Md€), alors qu'ils avaient légèrement baissé en 2021 et stagnaient autour de 11 Md€ depuis 2016.

D'après celles de l'Ircantec, le nombre d'agents contractuels ayant été employés au moins une fois au cours de l'année a augmenté pour les communes et les EPCI (+ 4,6 %) et les départements (+ 4,1 %), tandis qu'il a diminué pour les régions (- 5,9 %).

Les services extérieurs (32,3 Md€ en 2022), qui représentent une part prépondérante des achats de biens et de services, ont eux aussi connu une forte augmentation en 2022 (+ 2,0 Md€, soit + 6,7 %).

Pour une grande part, la hausse des dépenses de services extérieurs est portée par celle des contrats de prestation de services (12,6 Md€ de dépenses en 2022, soit + 0,6 Md€ ou + 5,3 %). Leur montant avait déjà beaucoup crû ces dernières années (sauf en 2020). La dynamique est comparable pour les travaux d'entretien et de réparation effectués par des prestataires privés (+ 4,5 %). En 2022, l'inflation a pu jouer sur l'évolution de ces dépenses à travers les clauses de révision de prix et les renouvellements de contrats. Une tendance à l'externalisation de certaines activités peut, cependant, être observée depuis plusieurs années.

Par ailleurs, bien qu'en augmentation, certains postes de dépenses de services extérieurs ne retrouvent en 2022 que leur niveau de 2019 (publicité, publications et relations publiques, soit 1,5 Md€ en 2022), ou continuent à s'inscrire à un niveau moins élevé (transports de biens et collectifs, soit 2,0 Md€, et frais de déplacements et missions, soit 0,3 Md€).

C - Une augmentation globale modérée des dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement

Ces dépenses (36,2 Md€ en 2022) relèvent pour l'essentiel des départements (32,9 Md€, soit 91 % du total). Leur faible augmentation apparente en 2022 (+ 1,1 %) traduit notamment l'incidence de la recentralisation du financement du RSA dans deux départements (Seine-Saint-Denis et Pyrénées-Orientales). En neutralisant cet effet de périmètre, elle atteint 2,7 % (contre 2,6 % en 2021), soit moins que l'inflation.

À périmètre constant, les dépenses relatives au RSA (10,8 Md€) ont continué à diminuer (- 4,1 %). La situation économique a eu un effet favorable sur le nombre de bénéficiaires de cette prestation. Inversement, ont augmenté par rapport à 2021 les dépenses relatives à l'allocation personnalisée à l'autonomie ou APA (6,6 Md€, + 4,3 %) et aux allocations relatives au handicap (3,1 Md€, + 11,0 %), notamment la prestation de compensation du handicap (PCH), ainsi que celles d'aide sociale à l'hébergement en établissement médico-social ou en famille (14,8 Md€, + 5,0 %). Ces éléments sont détaillés dans le cadre de l'analyse des dépenses des départements (voir chapitre II, II *infra*).

D - Une faible augmentation des subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement ont faiblement augmenté en 2022 (+ 1,7 %, après + 1,5 % en 2021). Elles se répartissent pour moitié entre organismes privés et organismes publics.

Après deux années de diminution, l'augmentation des subventions aux organismes privés, notamment associatifs reste contenue (+ 2,3 %). Leur montant (8,7 Md€ en 2022) demeure en deçà de celui, le plus élevé, atteint en 2018 (8,9 Md€).

Les subventions aux organismes publics (8,5 Md€) ont connu une évolution modérée (+ 1,8 %, après + 4,6 % en 2021). Celle-ci recouvre des évolutions divergentes entre les organismes bénéficiaires. Les subventions aux centres communaux d'action sociale et aux services publics industriels et commerciaux ont connu de fortes augmentations, sous l'effet conjugué de la hausse des demandes d'aide des ménages et des coûts de fonctionnement. À l'inverse, les subventions allouées à la SNCF et à divers organismes publics ont reculé.

E - Des évolutions différenciées des autres charges de fonctionnement

La catégorie hétérogène des autres charges de fonctionnement (25,7 Md€ en 2022, soit 13 % des charges de fonctionnement) a fortement augmenté en 2022 (+ 2,0 Md€, soit + 8,4 %).

La moitié de cette hausse concerne les contributions obligatoires, telles que les dotations de fonctionnement aux collèges et aux lycées (2,3 Md€ en 2022, soit + 7,4 %). Il s'agit là d'un effet indirect de l'inflation. La contribution aux SDIS (3,8 Md€) connaît une croissance accélérée (+ 9,8 % après + 5,0 % en 2021)⁵¹. Les contributions obligatoires regroupent également des dépenses relatives à la politique de l'habitat (subventions au fonds de solidarité pour le logement par exemple), les participations aux dépenses des établissements d'enseignement privés et le fonds départemental d'aide aux jeunes.

Les participations des départements et des régions (6,4 Md€) ont elles aussi fortement augmenté (+ 5,5 %).

⁵¹ Cette augmentation peut s'expliquer par la progression des recrutements (et la hausse du point d'indice) et l'impact exceptionnel des feux de forêts en 2022.

En revanche, les charges financières (3,5 Md€) ont continué à diminuer (- 3,1 %). Au total, elles ont baissé de 1,6 Md€ entre 2016 et 2022 (soit - 31,4 %), malgré l'augmentation de l'endettement en valeur absolue au cours de cette même période (+ 7,4 %). Cela tient à la structure de la dette des collectivités, constituée d'emprunts à taux fixes pour les trois -quarts de l'encours, contrairement à l'État qui subit la remontée des taux d'intérêt⁵².

IV - Une situation financière saine qui doit permettre aux collectivités d'investir et de contribuer au redressement des comptes publics

Après une forte hausse en 2021, l'année 2022 est marquée par une nouvelle progression de l'épargne brute des collectivités territoriales, qui se situe à un niveau élevé.

Cette évolution leur a permis d'investir et d'améliorer leur capacité de désendettement, malgré le renchérissement des nouveaux emprunts.

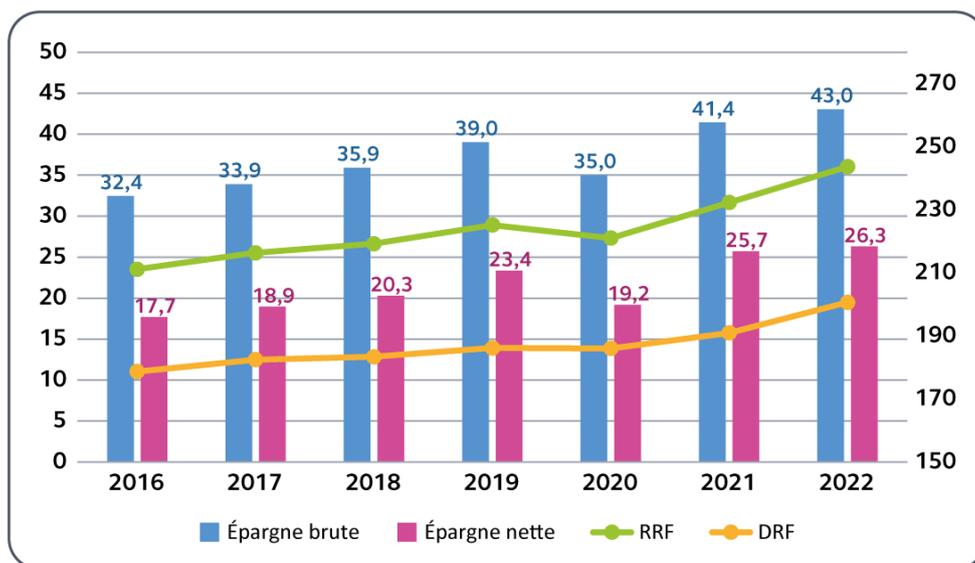
Le projet de loi de programmation des finances publiques (2023-2027) et le programme de stabilité communiqué à la Commission européenne (avril 2023) traduisent la volonté du gouvernement de faire participer plus fortement les collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics.

A - Une hausse continue de l'épargne

Comme le montre le graphique ci-dessous, mis à part l'année 2020 affectée par les conséquences de la crise sanitaire, l'épargne brute et l'épargne nette du remboursement des emprunts connaissent depuis plusieurs années une augmentation linéaire.

⁵² Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État, avril 2023*.

**Graphique n° 4 : épargnes brute et nette des collectivités locales
entre 2015 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

En 2021, les produits réels de fonctionnement (+ 11,3 Md€, + 5,1 %) avaient augmenté nettement plus vite que les charges (+ 4,8 Md€, soit + 2,6 %), ce qui avait permis aux collectivités de dégager une épargne brute très élevée (41,4 Md€, + 18,3 %), dont le niveau dépassait celui de 2019. Si la dynamique est moins forte en 2022, l'épargne brute a crû à nouveau (+ 1,6 Md€, soit + 3,9 %) pour atteindre 43,0 Md€. À périmètre constant, elle a augmenté de 2,4 Md€ (+ 5,7 %), soit un niveau un peu supérieur à celui de l'inflation.

Cette évolution moyenne recouvre des évolutions favorables pour trois des quatre catégories de collectivités territoriales.

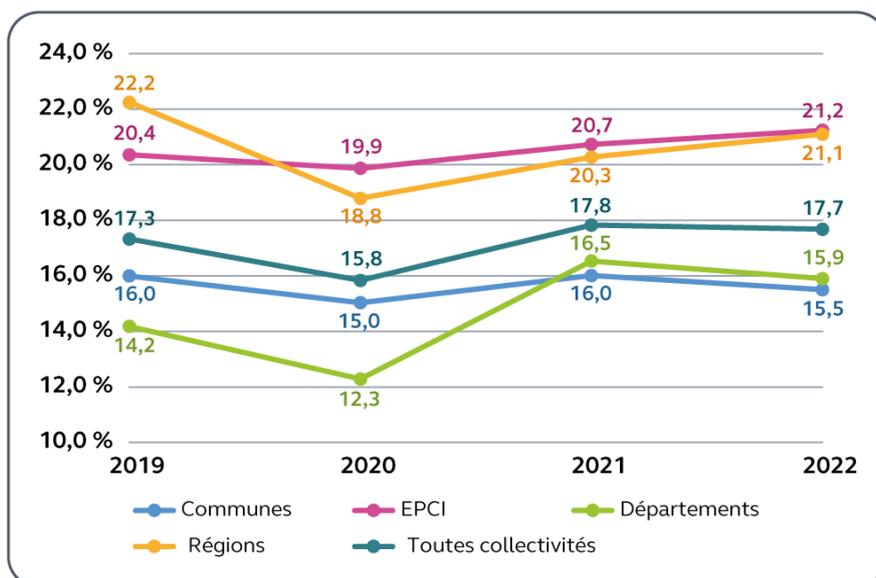
La forte progression des dépenses des communes a pour effet de limiter l'augmentation de leur épargne brute (+ 1,8 % contre + 10,7 % en 2021). Sous l'effet notamment de la dynamique des recettes de TVA qui leur sont affectées, les EPCI dégagent en revanche une épargne brute en forte augmentation (+ 9,9 %). Elle représente plus d'un cinquième de leurs produits de fonctionnement.

Après une très forte augmentation en 2021 (+ 43,5 %) portée par la dynamique des DMTO, l'épargne brute des départements diminue en 2022 à périmètre courant (- 0,6 %), mais enregistre une hausse significative une

fois prises en compte les mises en réserve de DMTO et la recentralisation du RSA (+ 5,8 %).

En raison notamment du dynamisme de la TVA, l'épargne brute des régions a continué à se reconstituer en 2022 (+ 8,3 %). Elle n'a pas retrouvé son niveau de 2019, exceptionnellement élevé (6,2 Md€ en 2022 contre 6,5 Md€ en 2019), mais dépasse en revanche la moyenne des quatre années 2016-2019 (5,6 Md€). Elle représente plus d'un cinquième des produits de fonctionnement des régions.

Graphique n° 5 : épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement entre 2019 et 2022



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

Compte tenu de l'augmentation des remboursements d'emprunts (+ 1,0 Md€, soit + 6,6 %), l'épargne nette (26,3 Md€) a augmenté dans une mesure plus limitée (+ 0,6 Md€, soit + 2,3 %). À périmètre constant, elle a cependant progressé de 1,3 Md€ (+ 5,2 %), soit un niveau semblable à celui de l'inflation. La proportion de communes et d'EPCI ayant une épargne nette négative (soit 14 % et 8 % respectivement) a baissé par rapport à 2019 (d'un cinquième et d'un tiers respectivement).

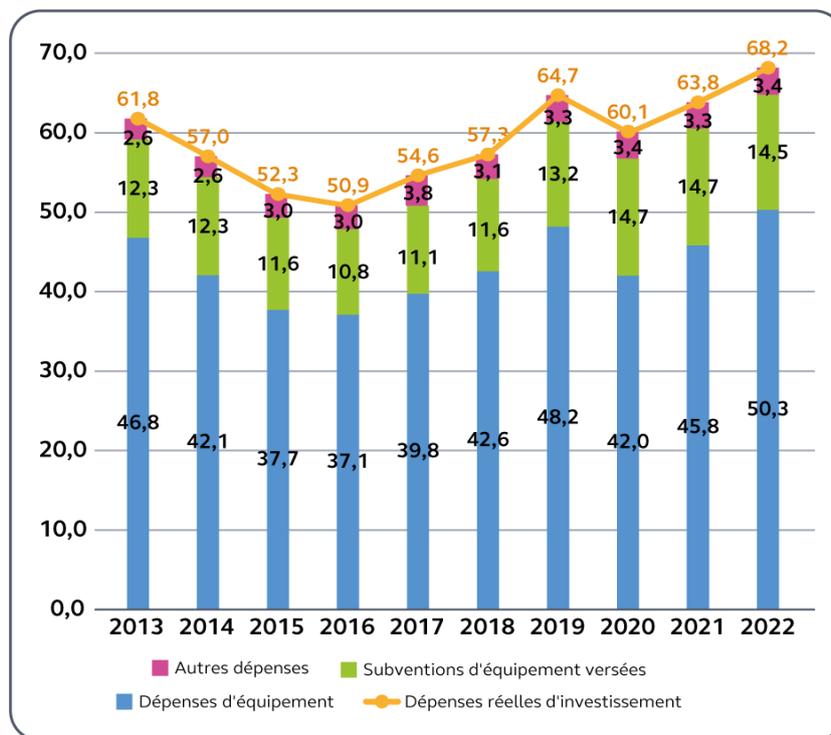
B - Une poursuite de la croissance des dépenses d'investissement avec un endettement maîtrisé

1 - Une forte hausse en valeur de l'investissement local

En 2022, les dépenses d'investissement des collectivités ont crû de 4,4 Md€ (soit + 6,8 %). Leur niveau a dépassé celui de l'avant crise sanitaire (68,2 Md€ contre 64,7 Md€ en 2019). Compte tenu du caractère lui-même très élevé de l'année 2019, qui précédait les élections municipales, l'année 2022 fait figure d'année exceptionnelle pour l'effort financier consacré à l'investissement.

Près de 74 % du total des dépenses d'investissement sont des dépenses d'équipement (50,3 Md€, contre 45,8 Md€ en 2021), en forte hausse (+ 4,5 Md€, soit + 9,7 %). Les subventions d'équipement versées ont en revanche légèrement diminué (- 0,2 Md€, soit - 1,4 %).

Graphique n° 6 : dépenses d'investissement des collectivités locales entre 2013 et 2022 (en Md€)



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

La hausse des dépenses d'investissement en 2022 contraste avec leur évolution au cours des précédents cycles électoraux. En effet, les années préélectorales (2013 et 2019 pour le bloc communal, 2014 pour les autres collectivités) sont habituellement marquées par un niveau élevé d'investissements visant à achever les projets lancés en début de mandat ; les années des élections et celles qui les suivent immédiatement par des dépenses d'investissement au contraire moins élevées.

La crise sanitaire, intervenue l'année du renouvellement des municipalités, et l'année précédant celui des départements et des régions, a entraîné des retards dans la réalisation de nombreuses opérations. En 2021, le Plan de relance avait favorisé la reprise des investissements⁵³. L'année 2022 achève de rattraper les retards intervenus en 2020.

L'évolution du montant des dépenses d'investissement en 2022 traduit aussi l'effet-prix lié à l'inflation. En volume de travaux réalisés, l'augmentation est donc moindre qu'en valeur.

L'inflation a donné lieu à des renégociations à la hausse des marchés publics pour tenir compte du renchérissement des prix des matières premières (dès 2021) et de l'énergie⁵⁴. Elle a également pesé sur les conditions des nouveaux marchés. Dans certains cas, les collectivités ont dû déclarer infructueux des appels d'offres.

Selon l'AMF, les prix pour le bâtiment et les travaux publics ont, en moyenne annuelle, respectivement augmenté de 7,0 % et 9,4 %⁵⁵ en 2022 par rapport à 2021 ; leur progression était respectivement de 4,6 % et de 4,8 % entre 2020 et 2021. L'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) estime que l'effet prix expliquerait 40 % de l'évolution du montant des dépenses d'équipement en 2021 et plus de 80 % en 2022⁵⁶. En neutralisant cet effet-prix (qui s'élèverait à 1,5 Md€ en 2021 et 3,6 Md€ en 2022), l'augmentation des dépenses d'équipement en volume s'élèverait à 2,4 Md€, soit une hausse de 5,5 %, au lieu de l'évolution nominale de 9,7 % retracée dans les comptes.

La progression des dépenses d'investissement est particulièrement marquée pour les communes (+ 10,0 %). Ces dernières portent plus d'un

⁵³ Les AE et les CP de la mission « Plan de relance » ainsi que ceux de la DSIL exceptionnelle ont été fortement mobilisés en 2021. Une importante impulsion a été donnée par les préfets afin que les collectivités lancent des opérations matures dès la fin de l'année 2020 en vue d'un commencement des travaux en 2021.

⁵⁴ AMF, *Analyse financière des communes et des EPCI 2022*, novembre 2022.

⁵⁵ Index bâtiment, travaux publics et divers de la construction - février 2023 – INSEE.

⁵⁶ L'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, *Pré-rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales 2023*, p. 19, juin 2023.

tiers de l'investissement local (38,6 %) et presque les deux tiers en incluant les EPCI (pour lesquels la hausse des dépenses est un peu plus mesurée, à 7,9 %). L'augmentation des dépenses des départements est légèrement supérieure à la moyenne (+ 7,4 % contre + 6,8 %), alors que les dépenses des régions baissent légèrement (- 1,0 %).

2 - Un allègement continu du poids de la dette

La hausse des investissements (+ 6,8 %, soit + 4,4 Md€) est sensiblement supérieure à celle de l'autofinancement (+ 2,9 %, soit + 1,5 Md€⁵⁷). Dans ces conditions, le besoin de financement externe des collectivités a augmenté pour atteindre 16,1 Md€ (+ 21,6 % par rapport à 2021).

Ce besoin de financement a été plus que couvert (à hauteur de 2,8 Md€) par le recours à l'emprunt (18,8 Md€, soit + 4,0 % par rapport à 2021). Cette situation n'est pas nouvelle. Depuis 2020, le montant des emprunts souscrits dépasse le besoin de financement. Ce phénomène avait été particulièrement marqué en 2021 (avec un écart de près de 5 Md€). Il s'explique par les décalages temporels entre les stratégies financières et des projets d'investissement dont la réalisation prend du retard. Il résulte aussi d'anticipations prudentes devant la remontée des taux d'intérêt. Alors que ces derniers se situaient en moyenne à 0,62 % en 2021, les collectivités ont estimé opportun d'emprunter. Il en est allé de même au premier semestre 2022, avant que la Banque centrale européenne n'engage un mouvement de relèvement de ses taux directeurs à compter du 1^{er} juillet.

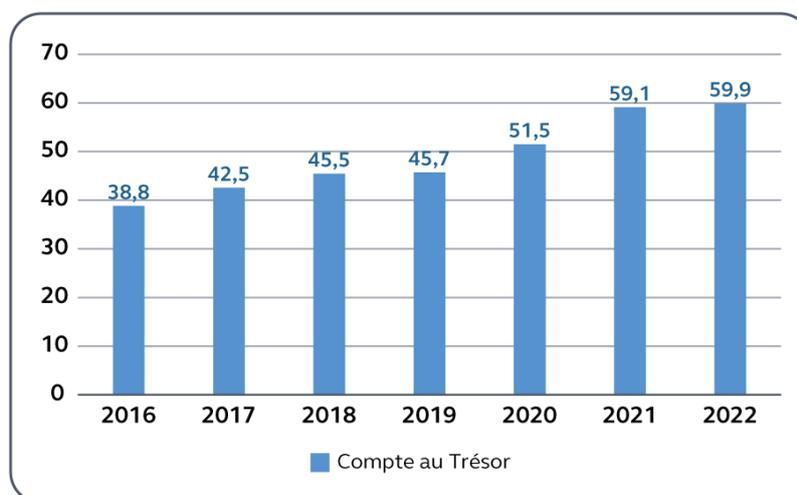
Les conditions de financement ont été moins favorables en 2022. Le taux moyen 2022 s'est ainsi établi à 2,07 %⁵⁸. Les collectivités se sont financées à hauteur de 73 % à taux fixe. Les montants empruntés ont été souscrits auprès des banques à hauteur de 56,5 % (+ 8,7 points par rapport à 2021). Les émissions d'obligations représentent néanmoins le tiers de leurs emprunts (du fait des régions et des syndicats), dans le contexte d'un coût moyen de 1,63 %, contre 2,30 % pour les offres bancaires.

⁵⁷ L'autofinancement est la somme de l'épargne nette (26,3 Md€) et des recettes réelles d'investissement (25,8 Md€), soit 52,1 Md€ en 2022, contre 50,6 Md€ en 2021, d'où une augmentation de 1,5 Md€.

⁵⁸ Finance Active, *Observatoire de la dette des collectivités locales*, mars 2023.

Le solde global des comptes des collectivités au Trésor s'est légèrement accru en 2022, pour atteindre près de 60 Md€. Par rapport à 2019, il a augmenté de plus de 14 Md€ (+ 30,9 %), sous l'effet notamment de comportements de thésaurisation des collectivités durant la crise sanitaire en 2020 et 2021.

Graphique n° 7 : évolution du solde du compte au Trésor des collectivités de 2016 à 2022 (en Md€)



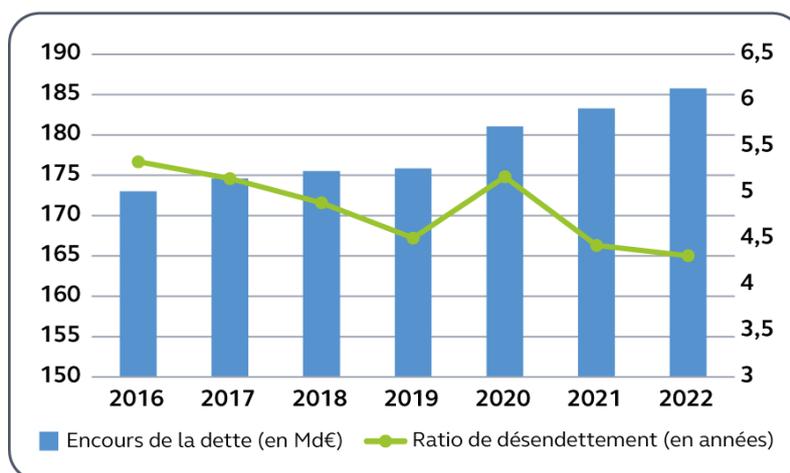
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

L'encours de l'endettement financier des collectivités territoriales a augmenté de 2,5 Md€ en 2022, pour atteindre 185,8 Md€⁵⁹. Son évolution correspond à l'écart entre les emprunts nouvellement souscrits et les remboursements en capital. Le niveau de ces remboursements en 2022 (16,7 Md€, soit + 1,0 Md€ ou + 6,6 % par rapport à 2021) traduit la volonté des collectivités de se désendetter.

L'encours de l'endettement financier a connu une moindre progression que l'épargne brute (+ 1,3 % contre + 3,9 %). Le ratio de désendettement a ainsi continué à s'améliorer en 2022. 4,3 années d'épargne brute auraient été en théorie nécessaires aux collectivités pour rembourser intégralement leurs dettes financières en 2022, contre 5,3 années en 2016.

⁵⁹ À ce montant peut être ajouté l'encours de la dette des syndicats, qui s'élève à 19,5 Md€, soit une diminution de 1,3 % par rapport à 2021.

**Graphique n° 8 : évolution de l'endettement financier
des collectivités locales entre 2013 et 2022 (en Md€)**



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

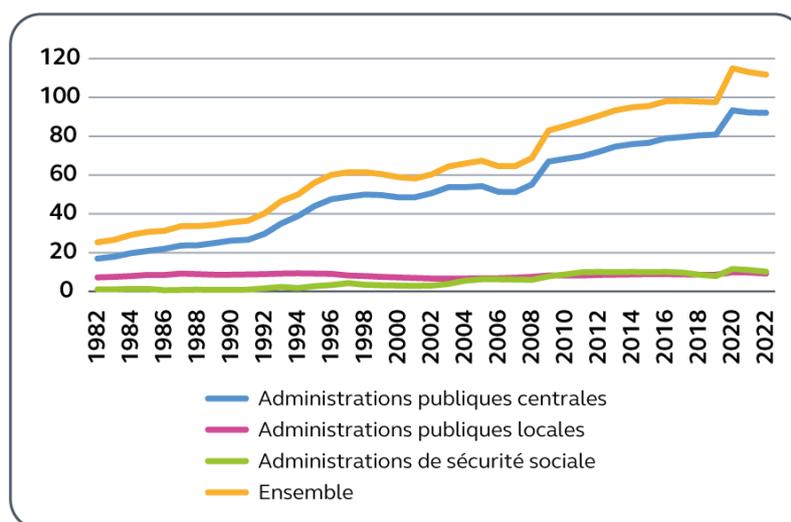
Dotées d'un haut niveau de trésorerie, les collectivités disposent des marges de manœuvre nécessaires à la réalisation de leurs investissements.

C - Des objectifs de participation accrue des collectivités au redressement d'ensemble des finances publiques

1 - Une contribution des collectivités restant à définir

Comme le montre le graphique suivant, l'État porte l'essentiel de l'augmentation de l'endettement public au cours des trente-cinq dernières années. Alors que le poids de l'endettement des administrations de sécurité sociale (ASSO) est passé de 1 % à 10 % du PIB sur la période, celui des administrations publiques locales (APUL) a peu varié. Cela est dû à la « règle d'or » qui contraint notamment les collectivités et leurs groupements à voter leurs budgets de fonctionnement en équilibre. De surcroît, l'État amortit les effets des crises de toute nature sur les recettes et dépenses des collectivités.

Graphique n° 9 : dette des différentes administrations publiques au sens du Traité de Maastricht (en % du PIB)



Source : Insee

Le projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) pour 2023-2027, non adopté par le Parlement, traduit la volonté du Gouvernement de faire participer plus fortement les collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques prises dans leur ensemble.

Le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2023 en a confirmé les principaux objectifs. Il prévoit pour 2023 et 2024 une contribution légèrement négative des administrations publiques locales au besoin de financement des administrations publiques prises dans leur ensemble (- 0,1 point), suivie d'une contribution nulle en 2025, puis d'une contribution positive en 2026 et 2027 (à hauteur de 0,3 et de 0,5 point du PIB respectivement).

La réalisation de cet objectif doit notamment être assurée par une diminution en volume de 0,5 point par an des dépenses des administrations publiques locales rapportées au PIB entre 2024 et 2027.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 n'ayant pas été adopté par le Parlement, les modalités de la participation des collectivités au redressement des comptes publics au cours des années 2024 et suivantes restent à arrêter.

Ces modalités devront tenir compte du rôle attendu des collectivités territoriales dans la réalisation des investissements nécessaires à la transition écologique. Celle-ci impliquera non seulement la poursuite, voire une amplification de l'effort d'investissement des collectivités, mais aussi une réorientation de ses finalités par rapport à bon nombre de ses objets traditionnels.

Comme la Cour l'a souligné⁶⁰, un compromis doit être trouvé entre le respect de l'autonomie financière des collectivités locales et leur participation à la solidarité financière entre administrations publiques. Il suppose une redéfinition de la gouvernance des relations financières entre l'État et les collectivités et l'élaboration d'un véritable pacte de confiance.

2 - Une contribution devant s'accompagner d'une progression de la péréquation entre collectivités

La bonne santé financière globale des collectivités en 2022, telle qu'elle est retracée par ce rapport, indique l'existence de marges possibles d'ajustement des finances locales, au-delà de celles déjà mobilisées.

Ces marges ne sont cependant pas uniformes entre les différentes catégories de collectivités, ni en leur sein.

Le niveau des recettes et des dépenses de fonctionnement exprimé par habitant fait apparaître de fortes disparités au sein d'une même catégorie de collectivités. Celles-ci ont notamment pour origine la sédimentation des montants des concours financiers de l'État qui compensent d'anciennes recettes fiscales locales en fonction de situations économiques et démographiques révolues, souvent de longue date⁶¹. Elles conduisent à procurer aux habitants des collectivités des services publics de niveau hétérogène, même au titre de compétences obligatoires.

Dans un objectif d'équité entre les territoires et leurs habitants, un renforcement de l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement des différentes catégories de collectivités devrait ainsi aller de pair avec une péréquation⁶² accrue des ressources de chacune d'elles.

⁶⁰ Rapport public annuel 2023, La décentralisation 40 ans après, Les finances locales, un mode de financement à redéfinir.

⁶¹ C'est notamment le cas de la dotation forfaitaire de la DGF, lointaine héritière d'anciens impôts locaux (versement représentatif de la taxe sur les salaires avant 1980, qui avait succédé en 1968 à la taxe locale sur le chiffre d'affaires créée en 1881).

⁶² La péréquation fera l'objet d'un chapitre du fascicule 2 du rapport 2023 sur les finances publiques locales.

3 - Un nécessaire réexamen de l'affectation de la dynamique des recettes de TVA

Les bons résultats financiers de l'année 2022 résultent pour une grande part de la dynamique des recettes de TVA et, s'agissant spécifiquement des départements, du maintien à un niveau élevé des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO). La dynamique des recettes de TVA surcompense les pertes de recettes de taxe d'habitation et de CVAE liées aux réformes fiscales.

Le panier de recettes de l'ensemble des collectivités, dont toutes seront affectataires de TVA à partir de 2023, est désormais plus sensible aux cycles économiques que par le passé. Un dynamisme comparable à celui de 2022 pourrait susciter un relâchement des dépenses. En revanche, une diminution même limitée des recettes serait de nature à susciter une demande de soutien accru de l'État.

De longue date, les collectivités peuvent affecter leur résultat excédentaire à la couverture de besoins de financement de l'exercice suivant. Depuis 2022, les départements ont la faculté de mettre en réserve des recettes de DMTO (0,6 Md€ en 2022), qui s'ajoutent aux mises en réserve décidées par le comité des finances locales (0,2 Md€). Ces dispositifs ont cependant une portée limitée.

La sensibilité accrue de la situation financière des collectivités aux effets de la conjoncture économique invite à renforcer les mécanismes de lissage des variations conjoncturelles de leurs recettes, afin d'éviter que l'État soit appelé à intervenir en cas de dégradation de la conjoncture économique. Le constat d'un renforcement des aides exceptionnelles de l'État aux collectivités dans la loi de finances pour 2023 au motif de la poussée de l'inflation, alors même que les collectivités bénéficiaient des effets favorables de l'inflation sur les recettes de TVA, fournit une justification supplémentaire à cette préconisation.

Est également posée la question de l'affectation aux seules collectivités ou de 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 avec les bases des anciens impôts locaux, les collectivités bénéficient dès l'année en cours des effets volume et prix, sauf exception favorables, des bases de la TVA.

Chapitre II

Une situation financière favorable partagée par toutes les catégories de collectivités

Comme les années précédentes, la Cour a analysé l'évolution de la situation financière de chaque catégorie de collectivités – bloc communal, départements, régions. Dans le cadre de cette analyse, elle s'est attachée à faire apparaître les évolutions par strates de population et, lorsqu'il y a lieu, les disparités de situation internes aux différentes catégories de collectivités.

Depuis 2022, ces développements sont complétés d'analyses spécifiques consacrées aux syndicats et aux collectivités d'outre-mer, avec le concours, pour ces dernières, des chambres régionales des comptes de Guadeloupe-Guyane-Martinique et de La Réunion-Mayotte.

I - Un bloc communal qui confirme sa bonne santé financière globale

Le bloc communal rassemble les communes (au nombre de 34 945 en 2022), les communautés de communes (992), les communautés d'agglomération (227), les communautés urbaines (14), les métropoles (21), la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.

Cette analyse de la situation financière du bloc communal prend en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes des entités précitées. Afin d'en assurer la cohérence, elle intègre les données 2016 à 2018 du département de Paris, ce dernier ayant été fusionné avec la Ville de Paris au 1^{er} janvier 2019.

A - Une progression à nouveau soutenue des recettes de fonctionnement

En 2022, les produits de fonctionnement des collectivités du bloc communal (142,3 Md€) ont connu une progression (+ 8,0 Md€, soit + 5,9 %) plus marquée que celle de 2021 (+ 4,3 %), après la baisse exceptionnelle de 2020 (- 1,3 %). La hausse des produits de fonctionnement est plus élevée que l'inflation, quoique dans une moindre mesure qu'en 2021⁶³. Leur montant dépasse significativement (à hauteur de 11,8 Md€, soit + 9,1 %) celui de 2019.

⁶³ En 2022, l'inflation s'est établie à 5,2 %, contre 1,6 % en 2021.

Tableau n° 11 : section de fonctionnement du bloc communal consolidé (France entière, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022-2021		Évolution 2022/2019 en %
					en Md€	en %	
Produits réels de fonctionnement (a)	130,4	128,8	134,3	142,3	+ 8,0	+ 5,9 %	+ 9,1 %
Produit de la fiscalité	78,2	78,7	80,2	85,2	+ 5,0	+ 6,2 %	+ 9,0 %
<i>Impôts locaux</i>	58,8	60,0	51,9	54,1	+ 2,2	+ 4,3 %	- 8,0 %
<i>Dont TVA</i>			8,1	9,0	+ 0,8	+10,4 %	
<i>Autres impôts et taxes</i>	18,7	18,1	27,7	30,5	+ 2,7	+ 9,9 %	+ 63,0 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,7	0,6	0,6	0,6	+ 0,0	+ 2,0 %	- 9,3 %
<i>Dotations et participations</i>	29,0	29,5	31,1	31,6	+ 0,4	+ 1,4 %	+ 9,0 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	23,3	20,6	23,0	25,5	+ 2,6	+11,1 %	+ 9,6 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	107,2	106,9	110,2	116,9	+ 6,7	+ 6,1 %	+ 9,0 %
<i>Achats de biens et services</i>	32,3	30,9	32,8	36,1	+ 3,3	+ 9,9 %	+ 11,7 %
<i>Dépenses de personnel</i>	49,5	49,9	51,3	54,0	+ 2,7	+ 5,3 %	+ 9,3 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	1,8	1,9	2,0	2,0	+ 0,0	+ 2,0 %	+ 10,2 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	9,0	8,9	8,8	9,2	+ 0,3	+ 3,5 %	+ 2,0 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	9,7	10,0	10,5	11,2	+ 0,6	+ 6,0 %	+ 15,0 %
<i>Charges financières</i>	2,9	2,7	2,5	2,4	- 0,1	- 4,4 %	- 17,1 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,1	2,5	2,2	2,1	- 0,1	- 5,2 %	- 0,6 %
Épargne brute (c=a-b)	23,2	21,9	24,1	25,4	+ 1,2	+ 5,1 %	+ 9,3 %

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

La progression des produits de fonctionnement a bénéficié à l'ensemble des blocs intercommunaux (les EPCI et les communes qui en sont membres) définis par strate de population. La hausse la plus soutenue concerne les ensembles de moins de 10 000 habitants (+ 9,3 %), seule strate à avoir connu une baisse en 2021.

Tableau n° 12 : produits réels de fonctionnement des blocs intercommunaux en fonction de la taille de leur population (en Md€)

Nombre d'habitants	2020	2021	2022	2022/2021	
				Différence	Taux
0 - 10 000	3,1	3,0	3,3	+ 0,3	+ 9,3 %
10 000 - 20 000	7,2	7,6	8,1	+ 0,6	+ 7,4 %
20 000 - 50 000	20,5	21,4	22,5	+ 1,0	+ 4,8 %
50 000 - 100 000	17,5	18,5	20,0	+ 1,5	+ 8,2 %
100 000 - 300 000	33,8	34,7	35,8	+ 1,2	+ 3,4 %
300 000 et plus	37,7	39,3	42,1	+ 2,8	+ 7,3 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP. La présentation par bloc intercommunal agrège les comptes de chaque EPCI avec ceux des communes qui en sont membres.

Les communes ont vu leurs recettes de fonctionnement augmenter de 5,2 % en moyenne, soit un niveau semblable à celui de l'inflation. Les plus petites communes ont bénéficié d'une hausse plus soutenue (+ 6,4 %) et celles de 50 000 à 100 000 habitants d'une moindre évolution (+ 4,0 %).

Sous l'effet de l'évolution des recettes de TVA affectées en remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les recettes de fonctionnement des EPCI ont été plus dynamiques que celles des communes, avec une hausse moyenne de 7,0 %. Cette progression est moindre pour les intercommunalités comptant entre 100 000 et 300 000 habitants (+ 4,2 %). Les EPCI de moins de 10 000 habitants, qui avaient subi une légère baisse en 2021, ont bénéficié en 2022 de la hausse la plus forte (+ 10,3 %).

Les disparités de recettes de fonctionnement par habitant

La valeur médiane des recettes réelles de fonctionnement par habitant s'est élevée à 1 646 € en 2022, contre 1 487 € en 2019 (+ 10 %)

Elle est beaucoup plus élevée pour les blocs intercommunaux de plus de 300 000 habitants (2 427 €) que pour les plus petits ensembles (1 661 € en dessous de 10 000 habitants).

Le montant moyen de recettes par habitant des 10 % de blocs intercommunaux (regroupant les EPCI et leurs communes) qui ont les recettes les moins élevées par habitant est de 1 282 €. Pour les 10 % de blocs ayant les recettes les plus élevées, ce montant atteint 2 439 €, soit un rapport de 1 à 1,9. Ce rapport est stable par rapport à 2019.

Le rapport entre les 10 % de blocs percevant le moins et la médiane était de 1,30 en 2019. Il s'est réduit à 0,78 en 2022. Pour les 10 % de blocs percevant le plus, il est en revanche stable et s'établit à 1,48 en 2022.

Ainsi, les écarts de recettes par habitant sont stables, mais la situation des ensembles percevant le moins s'est améliorée ces dernières années.

1 - Des recettes fiscales toujours dynamiques

En 2021, la fiscalité du bloc communal a été profondément réformée. Les allègements de la fiscalité des ménages et des entreprises ont été compensés par un transfert de TVA et par une nouvelle dotation⁶⁴.

Une place croissante de la fiscalité transférée : la TVA

Les produits de la fiscalité représentent une part stable (60 %) des produits réels de fonctionnement du bloc communal, mais leurs composantes ont évolué.

Inexistante en 2020, la fiscalité nationale affectée représente 10,5 % des produits fiscaux du bloc communal en 2022.

Depuis 2021, les EPCI et la ville de Paris bénéficient en effet d'une fraction de TVA, en remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Sous l'effet de la poussée de l'inflation et de la hausse de la consommation, le produit de cette compensation a augmenté en 2022 de 10,4 % pour s'établir à 9,0 Md€.

À compter de 2023, la fiscalité nationale affectée connaîtra une forte progression avec la suppression de la CVAE (5,6 Md€ soit 6,6 % des produits de la fiscalité du bloc communal en 2022) et sa compensation par l'affectation d'une part supplémentaire de TVA.

Dans le contexte de ce nouveau panier de recettes, les produits fiscaux du bloc communal ont atteint 85,2 Md€, enregistrant une hausse bien supérieure à celle de 2021 (+ 6,2 % contre + 1,5 %).

En dehors même de la TVA, les recettes de plusieurs impôts ont fortement progressé.

Depuis 2021, les communes et EPCI sont affectataires de l'ensemble de la taxe foncière sur les propriétés bâties, la part départementale de cette taxe ayant été transférée aux communes en contrepartie de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. En 2022, la taxe foncière (37,3 Md€) a connu une forte progression (+ 5,6 %), assurée par

⁶⁴ La baisse de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels est compensée par un prélèvement sur recettes.

la revalorisation des valeurs locatives cadastrales (+ 3,4 %) et une augmentation des taux pour 16 % des communes.

La revalorisation des valeurs cadastrales explique également pour partie l'augmentation (+ 5,7 % au global et + 30,0 % pour les seuls budgets annexes) du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou TEOM (7,8 Md€ en 2022). En outre, 44 % des EPCI ont augmenté leur taux, tandis que 31 % l'ont maintenu au même niveau et 25 % l'ont diminué. La Cour avait souligné dans son rapport sur l'année 2021 la hausse soutenue du taux de cette imposition, liée notamment à la répercussion de l'augmentation du tarif de la composante de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) relative à l'enfouissement et à l'incinération des déchets.

L'évolution des valeurs cadastrales explique en revanche l'essentiel de l'augmentation (+ 3,6 %) de la CFE (7,1 Md€). S'agissant de l'autre composante de la contribution économique territoriale, les produits liés à la CVAE ont en revanche de nouveau diminué (- 3,1 % après - 0,7 % en 2021), pour se situer à un niveau (5,60 Md€) un peu inférieur à celui de 2019 (5,63 Md€). Ils restent en effet affectés par la chute de l'activité des entreprises en 2020⁶⁵.

Les communes mobilisent de manière croissante la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (2,65 Md€). Ainsi, le nombre de communes ayant majoré le taux d'imposition a augmenté (255 contre 233), de même que la proportion de celles appliquant le taux maximum de majoration de 60 % (29 %, contre 18 % en 2021).

L'augmentation du nombre d'intercommunalités ayant instauré la taxe GEMAPI (taxe annexe à la TH, la TFPB, la TFPNB et la CFE affectée à la gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations) explique la forte hausse de son produit (+ 35,0 %). Les taux appliqués par les EPCI ont par ailleurs légèrement augmenté.

Des taxes liées à l'activité touristique, qui avaient toutes chuté en 2020, voire encore en 2021 (prélèvement sur le produit des jeux, taxe sur les remontées mécaniques), ont fortement augmenté en 2022. Il en va ainsi de la taxe de séjour (+ 63,0 %), de la taxe sur le produit des jeux (+ 85,0 %) et, plus encore, de la taxe sur les remontées mécaniques (+ 689,6 %). Elles ont ainsi retrouvé ou dépassé leur niveau de 2019.

⁶⁵ Les déclarations des entreprises au titre de leur activité 2020 ont des effets sur 2021 (deux acomptes) et 2022 (solde, au moment de la liquidation définitive en mai N+2 par rapport à l'année d'activité, et N+1 par rapport à l'année de l'imposition).

Enfin, les DMTO, dont le taux est fixé uniformément à 1,20 % pour l'ensemble des communes, sans pouvoir de modulation par celles-ci, ont continué leur progression, reprise dès 2021, pour atteindre 5,4 Md€ (+ 3,0 %), dont 1,75 Md€ pour la seule Ville de Paris.

2 - Une faible augmentation des dotations et participations

Les dotations et participations regroupent essentiellement la DGF, diverses participations et des compensations.

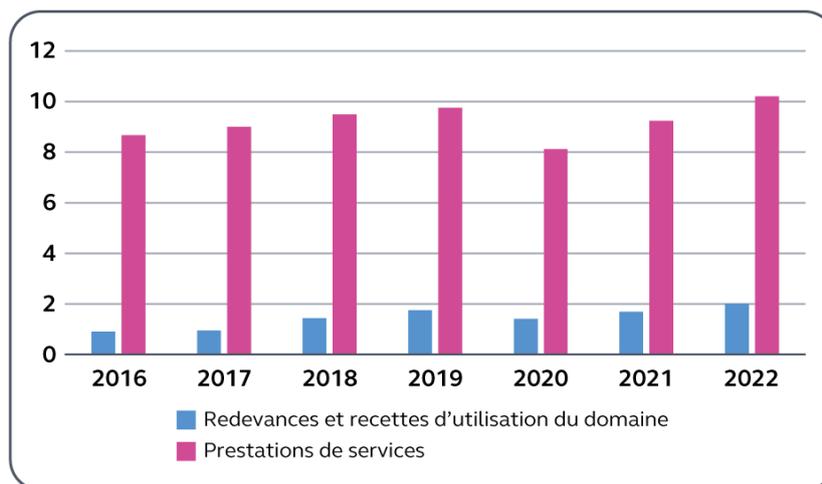
En 2022, les produits correspondants ont légèrement augmenté (+ 0,4 Md€, soit + 1,4 %) pour s'établir à 31,6 Md€, malgré la stabilité de la DGF (à 18,5 Md€, soit + 0,1 %). Cette augmentation est assurée par l'évolution des participations, notamment de l'État.

3 - Une nette remontée des autres recettes fragilisées en 2020

Les autres recettes rassemblent essentiellement les produits des services, du domaine et ventes diverses ainsi que les produits de gestion courante.

Les produits des services et du domaine ont poursuivi leur remontée (20,5 Md€ en 2022, soit + 10,1 %) engagée en 2021 (+ 11,6 %). Ils dépassent désormais ceux de 2019 (18,8 Md€).

Graphique n° 10 : évolution des redevances et recettes d'utilisation du domaine et des prestations de services du bloc communal (en Md€) – 2016 à 2022



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

Dans cet ensemble, les prestations de services (10,2 Md€) ont continué de croître (+ 10,5 % après + 13,7 % en 2021), après la chute intervenue en 2020 (- 16,8 %). Les redevances et recettes d'utilisation du domaine (2,0 Md€) ont poursuivi leur progression rapide (+ 19,6 % après + 19,5 % en 2021), après avoir reculé en 2020 (- 19,8 %).

Dans ce contexte favorable, la garantie de recettes fiscales et domaniales instaurée en 2020 et reconduite en 2022 (100 M€ de crédits de paiement dans la loi de finances pour 2022, minorés de 46 M€ lors de la deuxième loi de finances rectificative) n'a été que partiellement consommée (à hauteur de 86 M€).

B - Une augmentation des dépenses de fonctionnement un peu plus rapide que celle des recettes

En 2022, les charges de fonctionnement du bloc communal (116,9 Md€) ont progressé de 6,1 % en valeur, soit de 0,9 % en volume. Après une légère baisse en 2020 (- 0,3 %), elles avaient repris en 2021 (+ 3,1 %), dépassant ainsi leur niveau de 2019.

Comme en 2021, la hausse des dépenses est plus soutenue pour les budgets annexes (+ 8,4 %) que pour les budgets principaux (+ 5,7 %).

Les dépenses des communes ont augmenté de 5,9 %. Comme en 2021, l'augmentation des dépenses est plus forte dans les communes de petite taille que dans celles de moyenne et de grande taille. Pour mémoire, les plus petites communes avaient connu la baisse la plus forte des dépenses en 2020 (- 2,5 %, contre + 0,5 % pour celles de plus de 100 000 habitants).

Tableau n° 13 : charges réelles de fonctionnement des communes en fonction de la taille de leur population (en Md€)

Nombre d'habitants	2020	2021	2022	2022/2021	
0 - 3 500	14,7	15,3	16,3	+ 1,0	+ 6,6 %
3 500 - 20 000	19,7	20,3	21,6	+ 1,3	+ 6,5 %
20 000 - 50 000	13,2	13,6	14,5	+ 0,9	+ 6,4 %
50 000 - 100 000	8,2	8,3	8,7	+ 0,4	+ 4,8 %
100 000 et plus	16,2	16,4	17,2	+ 0,8	+ 4,6 %
Total	72,8	74,8	79,2	+ 4,4	+ 5,9 %

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

Comme c'est le cas pour les communes, les dépenses de fonctionnement ont le plus fortement augmenté dans les plus petites intercommunalités (+ 10,8 %), qui avaient connu la plus faible hausse en 2021 (+ 2,0 %).

Contrairement à ce qui s'observe pour les communes, l'évolution des dépenses ne fait toutefois pas apparaître de dégressivité en fonction de la taille des EPCI, puisque l'augmentation, modérée pour ceux comptant entre 100 000 et 300 000 habitants, est élevée pour les ensembles entre 50 000 et 100 000 habitants et au-delà de 300 000 habitants.

Tableau n° 14 : charges réelles de fonctionnement des EPCI en fonction de la taille de leur population (en Md€)

Nombre d'habitants	2020	2021	2022	2022/2021	
0 - 10 000	0,7	0,8	0,8	+ 0,1	+10,8 %
10 000 - 20 000	1,9	2,0	2,2	+ 0,2	+ 8,3 %
20 000 - 50 000	5,5	5,9	6,3	+ 0,5	+ 5,7 %
50 000 - 100 000	5,3	5,5	5,9	+ 0,6	+ 7,0 %
100 000 - 300 000	10,7	10,9	11,3	+ 0,4	+ 2,7 %
300 000 et plus	11,0	11,3	12,3	+ 1,3	+ 7,9 %
Autres EPCI ⁶⁶	1,3	1,4	1,3	+ 0,0	+10,7 %
Total	36,5	37,9	40,3	+ 2,4	+ 6,3 %

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

Les disparités de charges de fonctionnement par habitant

En 2022, la valeur médiane des charges réelles de fonctionnement par habitant s'est élevée à 1 320 €. Elle a fortement augmenté (+ 11,0 %) par rapport à 2019 (1 189 €). Elle croît en fonction de la taille et atteint ainsi 1 989 € par habitant pour les blocs de plus de 300 000 habitants.

Le montant moyen de dépenses par habitant des 10 % de blocs intercommunaux (regroupant les EPCI et leurs communes) qui ont les dépenses les moins élevées par habitant était de 1 011 € par habitant. Pour les 10 % de blocs ayant les dépenses les plus élevées, il atteignait 1 974 €, soit un rapport de 1 à 2.

⁶⁶ Cette catégorie regroupe 30 EPCI pour la plupart créés récemment, à la suite d'une fusion ou d'une scission.

Le rapport entre cette valeur extrême et la médiane était de 1,99 en 2019 et s'est réduit à 1,50 en 2022, ce qui traduit de moindres disparités de charges de fonctionnement des collectivités qui dépensent le plus par rapport aux autres. Il reste néanmoins élevé, particulièrement pour les plus petits blocs intercommunaux (2,46 en 2022, contre 2,44 en 2019).

1 - Des achats de biens et services fortement affectés par la hausse des prix

Les achats de biens et services, qui représentent plus de 30 % des dépenses du bloc communal (36,1 Md€ en 2022), sont le poste de dépenses de fonctionnement dont l'augmentation est la plus vive (+ 9,9 %). Elle est d'autant plus notable au regard de la hausse annuelle moyenne entre 2016 et 2021 (un peu inférieure à + 2,5 %).

La forte progression (+ 22,6 %) des achats d'eau, d'énergie et de chauffage (4,6 Md€) des collectivités du bloc communal traduit l'incidence de la hausse des prix de l'énergie, malgré le fait que la plupart des communes de petite taille bénéficient du tarif réglementé de vente et, à ce titre, du bouclier tarifaire de l'électricité (qui a eu pour effet de limiter l'augmentation de leurs tarifs à 4 % au 1^{er} février 2022).

L'impact est l'équivalent pour les communes (+ 22,4 %) et les EPCI (+ 23,5 %), mais il doit être apprécié à l'aune de la part de ces dépenses dans le budget de fonctionnement. Ces achats représentent en effet un poids plus important dans les charges de fonctionnement des communes (4,7 %) que dans celles des EPCI (2,2 %).

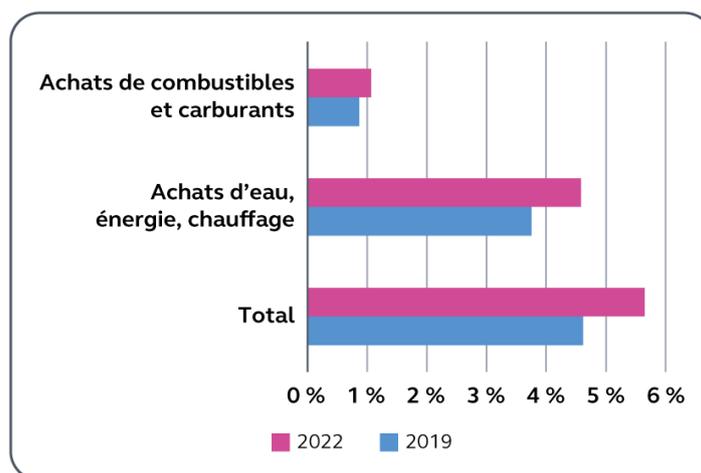
Les achats de combustibles et de carburants (1,1 Md€ pour l'ensemble du bloc communal) ont connu une hausse encore plus forte (+ 29,5 %).

À elles seules, ces deux catégories de dépenses ont augmenté de plus de 1,1 Md€ et expliquent un tiers de la hausse des achats et biens et services.

Par collectivité, la portée de la hausse des prix de l'énergie en 2022 dépend des compétences exercées, de la période de renouvellement des contrats, des équipements gérés et de l'application ou non du tarif réglementé de vente de l'électricité.

Si la part de ces dépenses dans les budgets locaux reste modeste (voir graphique *infra*), la hausse des prix de l'énergie a également des conséquences indirectes, d'autres dépenses ayant une composante énergétique.

Graphique n° 11 : part des dépenses énergétiques dans les dépenses de fonctionnement du bloc communal entre 2019 et 2022 (en %)



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

Les achats d'alimentation (0,8 Md€ pour l'ensemble du bloc communal) ont eux aussi fortement augmenté (+ 11,6 %). Là encore, l'impact est plus important pour les communes (qui consacrent 0,9 % de leur budget de fonctionnement à ces dépenses) que pour les EPCI (0,2 %).

En revanche, les fournitures d'entretien et de petit équipement, qui avaient fortement augmenté en 2020, en raison de l'achat de masques et de produits d'hygiène, ont conservé leur niveau de 2021 (+ 0,8 %).

Une compensation des effets de l'inflation réservée au bloc communal en 2022 et élargie aux autres collectivités en 2023

L'article 14 de la loi de finances rectificative du 16 août 2022 a instauré un mécanisme de compensation aux collectivités du bloc communal des effets en 2022 de l'augmentation des produits énergétiques et alimentaires et de la hausse du point d'indice de la fonction publique.

Un prélèvement sur recettes alors estimé à 430 M€ a été instauré et 106 M€ ont été exécutés en 2022 sous forme d'acomptes, au bénéfice de 4 178 communes et EPCI.

Cette faible mobilisation s'explique en partie, selon l'Association des petites villes de France, par la complexité du dispositif, qui ne prend pas en compte l'ensemble des dépenses concernées par l'inflation. En outre, le décret d'application n'a été publié que le 14 octobre 2022.

À cet égard, la loi de finances pour 2023 a élargi le champ d'application du dispositif, centré sur les dépenses d'énergie, à l'ensemble des catégories de collectivités et assoupli les critères d'éligibilité de ces dernières à cette aide (voir chapitre I, I, C *supra*).

2 - L'accélération des dépenses de personnel

En 2022, les dépenses de personnel du bloc communal (54,0 Md€, soit 75,3 % du total des collectivités) ont connu une hausse significative (+ 5,3 %, après + 2,8 % en 2021 et une hausse moyenne de 1,7 % entre 2015 et 2021).

Les EPCI ont pratiqué une augmentation plus soutenue (+ 6,6 %), singulièrement les plus petits d'entre eux (9,8 % et 10,4 % respectivement pour les groupements de moins de 10 000 habitants et ceux regroupant entre 10 000 et 20 000 habitants).

S'agissant des communes, la hausse des dépenses de personnel (+ 4,9 %) est de même plus particulièrement tirée par les collectivités de petite taille (+ 6,2 % pour les communes de moins de 3 500 habitants).

Comme pour l'ensemble des collectivités, l'augmentation est particulièrement marquée pour le personnel non titulaire (+ 13,6 %, après + 9,9 % en 2021, contre + 3,6 % pour le personnel titulaire).

La hausse des dépenses de personnel traduit notamment la revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet, des mesures catégorielles pour les personnels titulaires et des hausses d'effectifs de personnels titulaires et contractuels. Selon les données de la CNRACL, le nombre de personnels titulaires a augmenté entre fin 2021 et fin 2022 de 0,5 % pour les communes et de 1,8 % pour les EPCI. D'après celles de l'Ircantec, le nombre d'agents contractuels ayant été employés au moins une fois au cours de l'année par une collectivité du bloc communal a augmenté de 4,6 % en 2022 par rapport à 2021.

3 - Des évolutions variables des autres postes de dépenses

En 2022, les subventions de fonctionnement ont augmenté (+ 3,5 %), ce qui les porte à un niveau supérieur à celui de 2019. Cette évolution marque une inversion de tendance : entre 2017 et 2021, elles avaient diminué de 0,5 % par an en moyenne. Par exception à cette évolution générale, les blocs intercommunaux entre 100 000 et 300 000 habitants ont réduit leurs versements (- 2,1 %).

Les centres communaux d'action sociale (+ 5,5 %) et les établissements publics locaux chargés de services publics industriels et commerciaux (+ 23,2 %) bénéficient d'un soutien accru des collectivités du bloc communal.

Les versements aux organismes privés, associations notamment, ont en revanche décliné au sein du bloc communal (- 1,2 %). Cette tendance générale recouvre des évolutions différenciées entre les communes, qui ont augmenté leurs subventions (+ 3,2 %) et les EPCI, qui les ont réduites (- 8,9 %). Entre 2016 et 2022, les subventions des collectivités du bloc communal aux organismes privés ont légèrement diminué (- 0,8 %), alors que leurs charges de fonctionnement ont crû de 13,7 % sur la période.

C - La poursuite de l'augmentation de l'épargne

En 2021, l'épargne brute des collectivités du bloc communal avait connu un fort rebond (+ 10,1 %), après la baisse subie en 2020 (- 5,5 %). En 2022, elle a continué à augmenter (+ 5,1 %) pour atteindre 25,4 Md€, soit 2,2 Md€ de plus qu'en 2019.

L'épargne brute des EPCI a fortement augmenté (+ 9,9 %), tandis que celle des communes a peu évolué (+ 1,8 %). Cette différence d'évolution traduit une plus forte dynamique des produits de fonctionnement des EPCI, qui comprennent une fraction de TVA, que ceux des communes (voir A - *supra*).

Un peu plus de 3 % des communes ont vu leur épargne brute croître en 2022, soit une proportion nettement en deçà de 2021 (50 %)⁶⁷. Pour 21 % des communes, l'épargne brute a crû en 2021 et en 2022 ; pour 19 %, elle a baissé ces deux années.

La proportion d'EPCI dont l'épargne brute a augmenté (59 %) est en revanche plus élevée qu'en 2021 (52 %)⁶⁸. 27 % des EPCI ont connu une hausse en 2021 et en 2022, tandis que 17 % ont connu une baisse pour ces deux années.

Les disparités du niveau de l'épargne par rapport aux produits de fonctionnement

Le taux d'épargne brute rapporte le montant de l'épargne brute aux produits réels de fonctionnement.

En 2022, le taux médian s'élevait à 17,8 % pour les EPCI et à 22,0 % pour les communes en 2022.

⁶⁷ La proportion atteint 55 % pour les communes de plus de 100 000 habitants, mais 39 % pour celles entre 20 000 et 100 000 habitants.

⁶⁸ 77 % des EPCI de 300 000 habitants et plus ont connu une hausse de leur épargne brute. Cette proportion est moindre pour ceux de moins de 20 000 habitants (53 %).

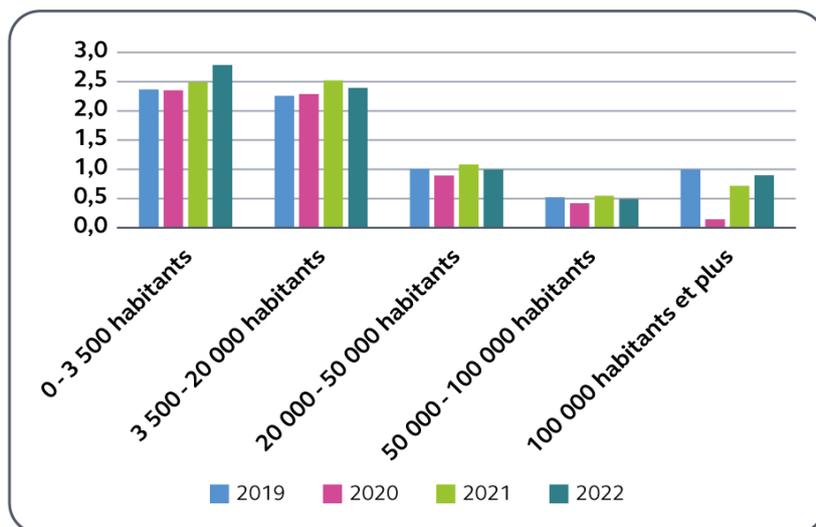
Le taux moyen d'épargne brute des 10 % des communes ayant le taux le plus faible est 5,8 fois moins élevé que celui des 10 % de communes ayant le taux le plus élevé (7,0 % contre 40,8 %). Ce rapport s'est quelque peu réduit par rapport à 2019 (il s'élevait à 6,5) et est inversement proportionnel à la population : les villes de plus de 100 000 habitants présentent un rapport entre les déciles extrêmes de 2,6, qui s'élève à 5,9 pour les communes de moins de 3 500 habitants.

Le rapport est moins important pour les EPCI et a diminué (3,7 contre 4,7 en 2019).

Compte tenu de l'augmentation des remboursements d'emprunts (+ 4,3 %), l'épargne nette des collectivités du bloc communal a crû de 5,8 % pour atteindre 14,1 Md€, soit 1,4 Md€ de plus qu'en 2019. Depuis 2016, seule l'année 2020 aura connu une baisse, l'épargne nette augmentant de 5,9 % par an en moyenne.

Après un fort rebond en 2021 (+ 10,6 %), l'épargne nette des communes a légèrement augmenté (+ 2,5 %) en 2022. Comme le montre le graphique ci-après, l'augmentation de l'épargne nette des communes est tirée par les villes de 100 000 habitants et plus (+ 25,7 %) et les communes de moins de 3 500 habitants (+ 11,9 %). L'épargne nette des autres strates de communes diminue par rapport à 2021, tout en s'inscrivant à un niveau identique ou un peu plus élevé que celui de 2019. Sur les deux années 2021 et 2022, la hausse de l'épargne nette est particulièrement sensible pour les communes de petite taille, par ailleurs peu affectées par la crise de 2020.

Graphique n° 12 : épargne nette des communes en fonction de leur population (en Md€)

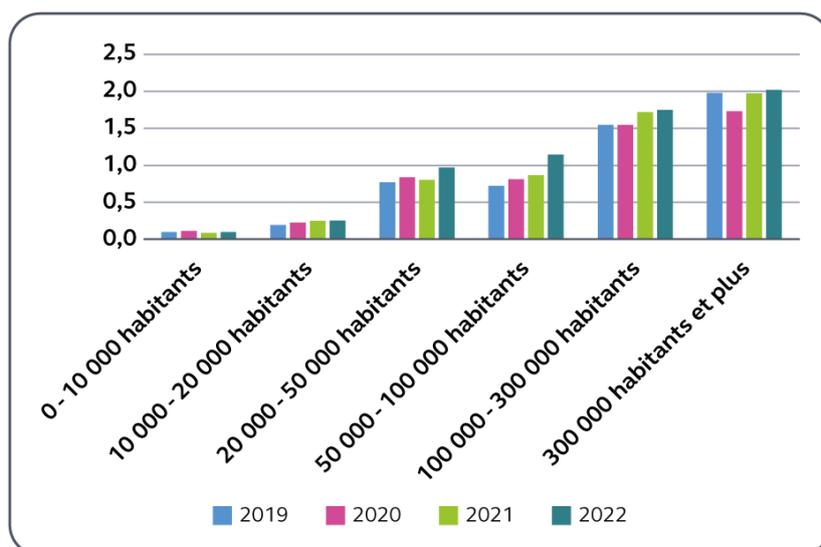


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

En 2022, 4 737 communes, soit près de 14 %, ont une épargne nette négative. Cette proportion traduit une amélioration : près de 17 % étaient dans cette situation en 2019. La DGCL souligne que, parmi ces communes, figurent plusieurs chefs-lieux de département et d'arrondissement, qui assument des charges de centralité élevées et jouent un rôle important en matière d'investissement public. Ainsi, 21 villes de plus de 50 000 habitants sur 128 présentent une épargne nette négative en 2022.

L'épargne nette des EPCI a connu une augmentation beaucoup plus soutenue (+ 10,0 %) que celle des communes. L'épargne des EPCI de moins de 300 000 habitants avait été peu affectée par la crise sanitaire. Grâce à une forte augmentation (+13,8 %) en 2021, confortée en 2022 (+ 2,5 %), l'épargne nette des EPCI de 300 000 habitants et plus dépasse en 2022 celle de 2019. Les hausses les plus soutenues concernent les EPCI entre 20 000 et 50 000 habitants (+ 21,6 %) et entre 50 000 et 100 000 habitants (+ 35,5 %). La proportion d'EPCI connaissant une épargne nette négative a elle aussi diminué (101 établissements, soit 8 %, contre 12 % en 2019).

Graphique n° 13 : épargne nette des EPCI en fonction de leur population (en Md€)



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

La strate démographique est un premier facteur explicatif des disparités de situation des collectivités du bloc communal en matière d'épargne. D'autres facteurs sont également à souligner, comme le tissu économique local (dépendance des recettes à l'activité touristique notamment) et l'étendue des services et équipements publics ou subventionnés proposés.

D - L'accélération des dépenses d'investissement

Le niveau d'investissement du bloc communal, traditionnellement influencé par le cycle des élections, a connu des variations atypiques du fait de la crise sanitaire. L'année 2020 avait ainsi été marquée par une chute (- 15 %), suivie d'un rebond dès 2021 (+ 4,9 %). En 2022, les dépenses d'investissement ont continué à s'accroître (+ 10,4 %).

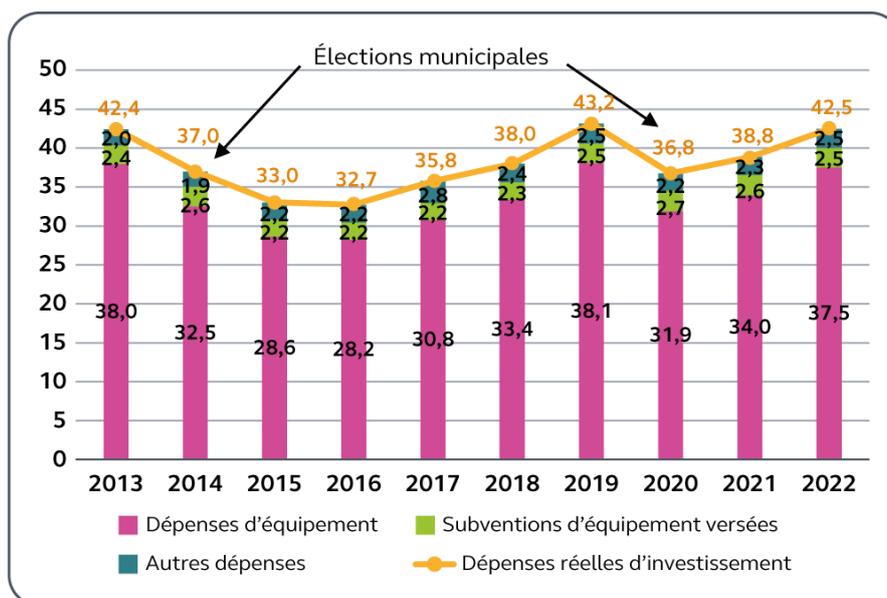
**Tableau n° 15 : section d'investissement du bloc communal
(France entière, en Md€)**

	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution
					En Md€	En %	2022/2019
							En %
Épargne brute (c)	23,2	21,9	24,1	25,4	+ 1,2	+ 5,1 %	+ 9,3 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	10,5	10,4	10,8	11,3	+ 0,5	+ 4,3 %	+ 7,4 %
Épargne nette (e=c-d)	12,7	11,6	13,3	14,1	+ 0,8	+ 5,8 %	+ 10,8 %
Recettes réelles d'investissement (f)	17,2	16,0	17,0	17,7	+ 0,7	+ 3,9 %	+ 3,2 %
<i>FCTVA</i>	3,9	4,2	4,3	4,0	- 0,3	- 7,9 %	+ 3,2 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	7,1	6,8	7,5	8,1	+ 0,6	+ 7,9 %	+ 15,2 %
<i>Autres recettes</i>	6,2	5,0	5,2	5,6	+ 0,4	+ 7,9 %	- 10,4 %
Autofinancement propre (g=e+f)	29,8	27,6	30,3	31,8	+ 1,4	+ 4,7 %	+ 6,5 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	43,2	36,8	38,8	42,5	+ 3,6	+ 9,3 %	- 1,6 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	38,1	31,9	34,0	37,5	+ 3,5	+ 10,4 %	- 1,5 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	2,5	2,7	2,6	2,5	- 0,1	- 3,5 %	- 1,7 %
<i>Autres dépenses</i>	2,5	2,2	2,3	2,5	+ 0,2	+ 7,5 %	- 3,3 %
Besoin de financement (i=h-g)	13,3	9,2	8,5	10,7	+ 2,2	+ 25,9 %	- 19,6 %
<i>Emprunts souscrits (j)</i>	11,9	11,2	11,3	12,9	+ 1,6	+ 14,3 %	+ 8,6 %
<i>Variation du fonds de roulement (k=j-i)</i>	- 1,4	2,1	2,8	2,2	- 0,6	- 20,8 %	- 256,0 %
Encours de la dette (l)	116,1	117,7	118,0	120,0	+ 2,0	+ 1,7 %	+ 3,4 %
<i>Compte au Trésor</i>	35,2	38,9	43,6	45,4	+ 1,8	+ 4,1 %	+ 28,9 %

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

L'évolution de l'investissement du bloc communal depuis 2020 contraste ainsi avec le mandat précédent : entre 2014 et 2016, les investissements avaient baissé (- 11,5 %), dans un contexte de début de mandat et de réduction de la DGF, puis avaient progressivement remonté jusqu'en 2019.

Graphique n° 14 : dépenses d'investissement du bloc communal entre 2013 et 2022 (en Md€)



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

Sur une période équivalente, après la chute de 2020 (- 15,0 %), le bloc communal a augmenté ses dépenses d'investissement de manière soutenue depuis 2021. Par rapport au cycle habituel des investissements, la baisse est plus forte l'année des élections (2020), mais les dépenses repartent à la hausse dès l'année suivante (2021). De ce fait, les dépenses de l'année 2022 (42,5 Md€) s'approchent du niveau le plus élevé précédemment atteint, en 2019 (43,2 Md€).

Ce décalage par rapport au cycle électoral traditionnel traduit un effet de rattrapage, après l'arrêt ou les retards de nombreux chantiers en 2020, le soutien de l'État à la relance de l'investissement local et la poussée de l'inflation, qui touche notamment le secteur de la construction (voir chapitre I, IV, B *supra*). Les données font cependant défaut pour apprécier les contributions respectives de ces trois facteurs explicatifs.

La hausse est plus soutenue (+ 10,0 %) pour les communes, à la faveur d'une croissance forte des dépenses d'équipement (+ 12,1 %), tandis que les subventions versées ont au contraire diminué (- 9,6 %).

La croissance des dépenses réelles d'investissement des EPCI est moins forte (+ 7,9 %), avec une hausse plus marquée pour les dépenses (+ 7,6 %) que pour les subventions d'équipement (+ 3,3 %). Les autres dépenses d'investissement augmentent plus fortement (+ 17,6 %).

Les disparités de dépenses d'investissement par habitant

En 2022, la valeur médiane des dépenses d'investissement par habitant du bloc communal s'est élevée à 540 €, soit un niveau proche de celui constaté en 2019 (549 €).

Le niveau de dépenses des 10 % de blocs communaux qui dépensent le moins en investissements est de 347 € par habitant. Pour les 10 % de blocs ayant les dépenses les plus élevées, il atteint 905 €, soit un rapport de 1 à 2,6, stable par rapport à 2019.

Les ensembles de grande taille connaissent les diminutions les plus significatives entre 2019 et 2022. Ainsi, les blocs dont la population est comprise entre 100 000 et 300 000 habitants passent d'un écart entre ces deux extrêmes de 2,5 en 2019 à 2,0 en 2022. Si les autres strates connaissent des baisses modérées, les plus petits ensembles (moins de 10 000 habitants) sont les seuls à voir le rapport s'accroître entre 2019 et 2022, de 3,8 à 4.

Pour financer ces investissements, le bloc communal a pu s'appuyer sur l'augmentation de l'épargne nette (+ 5,8 %) et de celle, plus modérée, des recettes réelles d'investissement (+ 3,9 %).

Parmi ces dernières, le FCTVA a reculé (- 7,9 %) sous l'effet de la chute des investissements intervenue en 2020⁶⁹, tandis que les subventions d'équipement reçues ont progressé (+ 7,9 %), plus fortement pour les EPCI que pour les communes.

⁶⁹ Le versement du FCTVA intervient l'année de réalisation de l'investissement ou l'année N+1 ou N+2. Le décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense éligible et le versement du FCTVA demeure le régime de droit commun.

Une utilisation partielle du soutien de l'État à l'investissement du bloc communal

Le plan de relance engagé en 2020 a été poursuivi en 2022, mais les montants exécutés sont bien inférieurs aux crédits votés.

Ils s'appuient en premier lieu sur la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) exceptionnelle créée par la troisième loi de finances rectificative de 2020.

Sur les 276 M€ inscrits en LFI 2022, 23 M€ ont été annulés⁷⁰ et 184 M€ ont été consommés en 2022. Ce constat doit être mis en relation avec celui d'une sous-consommation de la DSIL de droit commun (479 M€ en 2022) depuis plusieurs années. Les deux enveloppes (DSIL de droit commun et DSIL exceptionnelle) ont néanmoins procuré au bloc communal une recette de 663 M€ en 2022.

La dotation pour la rénovation thermique, fléchée sur les départements et le bloc communal, a également été sous-consommée. Ainsi, l'enveloppe consacrée aux communes et EPCI (303 M€) n'a été exécutée que pour moitié (150 M€).

Enfin, une dotation spécifique⁷¹ a été instaurée dans le cadre du plan « *Marseille en grand* » afin de rénover le patrimoine scolaire de la ville. La mise en place de la société publique pour la rénovation des écoles de Marseille (SPDEM) ayant tardé, l'essentiel des crédits (253 M€ sur 254 M€ d'autorisations d'engagement) a été reporté à 2023.

E - Un poids de l'endettement maîtrisé et qui continue à se réduire

En 2022, les collectivités du bloc communal ont accru leur recours à l'emprunt. Les sommes souscrites se sont élevées à 12,9 Md€ (+ 14,3 %).

⁷⁰ Le décret n°2022-415 du 23 mars 2022 portant transfert de crédits a annulé 23 M€ de CP pour abonder le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*.

⁷¹ La dotation a été intégrée au programme 119 *Concours financiers de l'État aux collectivités territoriales et leurs groupements*. Elle a rejoint les autres dotations de l'action 1 *Soutien aux projets des communes et groupements de communes*.

L'encours de l'endettement financier du bloc communal (120,0 Md€) a légèrement progressé (+ 1,7 %), à un rythme voisin de la tendance constatée entre 2016 et 2022 (+ 1,0 %). La hausse est plus importante pour les EPCI (+ 2,3 %) que pour les communes (+ 1,2 %). C'est pour les budgets annexes des collectivités du bloc communal qu'elle est la plus forte (+ 2,5 %).

Des conditions d'emprunt moins favorables en 2022

La hausse des taux constatée en 2022 pour l'ensemble des collectivités a affecté le bloc communal, qui emprunte à un coût généralement plus élevé que l'ensemble du secteur local (2,07 %) ⁷². Les grands ensembles ont les taux les plus élevés : les communes et EPCI de plus de 100 000 habitants ont emprunté à un taux moyen de 2,42 %, quand les plus petits ensembles (moins de 10 000 habitants) ont obtenu un taux moyen de 2,18 %.

Les emprunts à taux fixe sont restés majoritaires, comme pour l'ensemble des collectivités. Toutefois, les ensembles intercommunaux de plus de 100 000 habitants ont plus souvent opté pour un taux variable : ce dernier a concerné 34 % des crédits pour cette strate, contre seulement 10 % pour les ensembles de moins de 10 000 habitants.

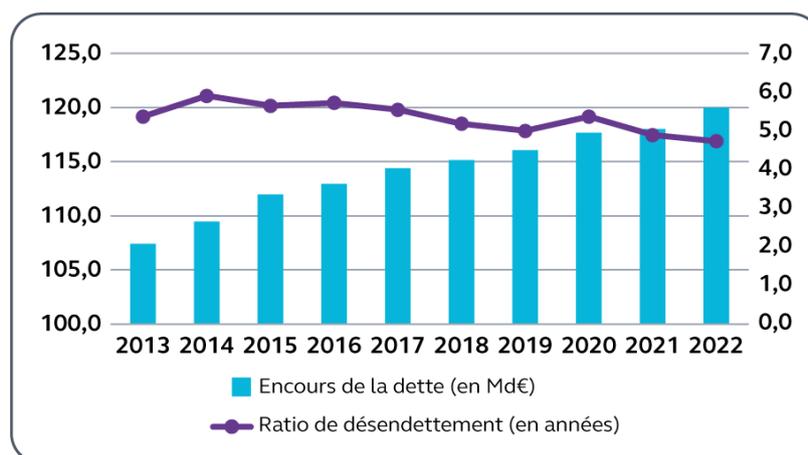
Les sources de financement du bloc communal sont très majoritairement bancaires. Seule la strate des communes et EPCI de plus de 100 000 habitants recourt de manière significative (27 %) au marché obligataire, après le secteur bancaire (58 %).

Compte tenu de la diminution des taux d'intérêt jusqu'à la mi-2022, les charges financières (2,4 Md€ pour l'ensemble du bloc communal) ont continué à se réduire en 2022 (- 4,4 %). L'évolution longtemps favorable des taux d'intérêt a permis une diminution des charges financières de 1,3 Md€ en cumul, soit un tiers, entre 2016 et 2022.

Grâce à une augmentation de l'épargne brute plus forte (+ 5,1 %) que celle de l'encours de l'endettement financier, le bloc communal a continué à renforcer sa capacité de désendettement, après la détérioration ponctuelle intervenue en 2020. Ainsi, 4,7 années d'épargne brute auraient été nécessaires aux collectivités du bloc communal pour rembourser intégralement leurs dettes financières en 2022, contre 5 années en 2019 et 5,7 années en 2016.

⁷² Finance Active, *Observatoire de la dette*, mars 2023.

Graphique n° 15 : évolution de l'encours de dette (en Md€) et du ratio de désendettement (en année) du bloc communal – 2013 à 2022



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

Il est à noter que 2 074 communes (5,9 % de l'ensemble) et 58 EPCI (4,5 %) ont une durée de désendettement supérieure ou égale au seuil d'alerte de 12 ans (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Ces proportions ont cependant diminué par rapport à 2019 (elles s'élevaient alors respectivement à 7,7 % et à 7,8 %).

Les montants empruntés (12,9 Md€) ont excédé le besoin de financement (10,7 Md€), ce qui a engendré une nouvelle augmentation du fonds de roulement (+ 2,2 Md€, après + 2,8 Md€ en 2021), et une nouvelle hausse des dépôts des collectivités du bloc communal au Trésor.

Fin 2022, le solde des collectivités du bloc communal au Trésor atteint ainsi 45,4 Md€ (+ 1,8 Md€, soit + 4,1 % par rapport à 2021 et + 10,2 Md€, soit + 28,9 % par rapport à 2019). Il s'agit d'une situation désormais installée, qui concerne avant tout les communes (+ 8,2 %)⁷³, les EPCI ayant réduit (- 4,3 %) leurs dépôts en 2022 après une hausse continue ou presque entre 2016 et 2021. Fin 2022, le solde du compte des collectivités du bloc communal au Trésor est si élevé, qu'il dépasse le montant des dépenses d'investissement effectuées au cours de cette même année.

⁷³ L'AMF souligne que le niveau important de trésorerie concerne avant tout les plus petites communes, qui n'ont pas accès aux outils de gestion comme les lignes de trésorerie.

**Graphique n° 16 : évolution du solde du compte au Trésor
du bloc communal (en Md€) – 2013 à 2022**



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

CONCLUSION

En 2022, les recettes et les dépenses de fonctionnement des collectivités du bloc communal ont connu des évolutions voisines et supérieures à l'inflation (+ 5,9 % et + 6,1 % respectivement).

L'évolution des recettes a bénéficié de la dynamique de la TVA affectée aux EPCI (+ 10,4 %), en remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales, mais aussi de celle des produits des services et du domaine et des impôts locaux, sous l'effet de l'augmentation des bases d'imposition et de relèvements de taux ou de majorations décidées par les collectivités.

Les dépenses d'achats de biens et services (+ 9,9 %) ont subi les incidences directes ou diffuses de l'inflation. L'augmentation des dépenses de personnel (+ 5,3 %) traduit non seulement la revalorisation du point d'indice et des mesures catégorielles, mais aussi des augmentations d'effectifs de personnels titulaires et, plus encore, de contractuels.

Tout en diminuant en pourcentage des recettes de fonctionnement, l'épargne brute a continué à augmenter en valeur absolue (+ 5,1 %), ce qui a favorisé une remontée très forte du montant des dépenses d'investissement (+ 9,3 %) à ce stade du mandat municipal et intercommunal. Les dépenses d'investissement ont ainsi dépassé 42 Md€. En renchérissant les coûts, l'inflation réduit toutefois la portée de cette évolution sur le volume des investissements réalisés.

Enfin, la dette reste stable et la durée de désendettement poursuit sa décrue pour s'établir à 4,7 années. Les dépôts de trésorerie sur les comptes au Trésor ont continué à augmenter et s'inscrivent à un niveau très élevé.

Ces constats globaux recouvrent une grande hétérogénéité de situations, à la mesure de la diversité du tissu communal et intercommunal. En raison notamment de la dynamique de la recette de TVA, l'épargne brute des intercommunalités a plus progressé que celle des communes. Les disparités entre collectivités restent très significatives, qu'il s'agisse des recettes et des dépenses de fonctionnement, de l'épargne brute ou de l'investissement, exprimés par habitant. Une proportion notable de communes et d'EPCI continue à connaître une épargne nette négative ; elle a cependant diminué par rapport à 2019.

II - Des départements qui bénéficient d'effets favorables en recettes comme en dépenses

La lecture des comptes 2022 des départements et leur comparabilité par rapport à l'exercice 2021 sont perturbées par deux facteurs :

- le mécanisme, instauré en 2022, des mises en réserve facultatives des DMTO (0,7 Md€), qui sont traitées comme des charges réelles en comptabilité, mais constituent de l'épargne sur le plan économique⁷⁴ ;
- la recentralisation du financement du RSA pour les départements de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales, intervenue au 1^{er} janvier 2022⁷⁵, qui a une incidence à la baisse sur les dépenses de RSA et sur plusieurs comptes de recettes (0,7 Md€ en recettes et dépenses⁷⁶).

Les données font donc l'objet d'une analyse à périmètre constant⁷⁷, qui neutralise ces deux effets.

A - L'augmentation des produits de fonctionnement

Après avoir connu une forte croissance en 2021 (+ 6,6 %), les produits réels de fonctionnement (71,9 Md€) ont à nouveau augmenté en 2022 (+ 2,9 Md€, soit + 4,1 % à périmètre constant). Leur progression est essentiellement liée à l'évolution des recettes fiscales.

⁷⁴ Cf. annexe n° 12.

⁷⁵ Cf. annexe n° 13.

⁷⁶ Données DGCL.

⁷⁷ Cf. annexe n° 7.

**Tableau n° 16 : évolution de la section de fonctionnement
des départements (France entière⁷⁸, en Md€)**

	2019	2020	2021	2022	Évol. 2022/2021		2022 constant	Évol. 2022/2021	
					En Md€	En %		En Md€	En %
Produits réels de fonctionnement (a)	65,7	65,3	69,7	71,9	+ 2,2	+ 3,2 %	72,5	+ 2,9	+ 4,1 %
Produit de la fiscalité	46,7	46,6	50,5	52,2	+ 1,8	+ 3,5 %	52,6	+ 2,1	+ 4,3 %
<i>Impôts locaux</i>	19,0	19,3	5,0	4,9	- 0,1	- 2,3 %	4,9	- 0,1	- 2,3 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	26,3	25,9	44,1	46,0	+ 1,9	+ 4,3 %	46,4	+ 2,3	+ 5,2 %
<i>dont fractions de TVA</i>	-	-	14,7	16,1	+ 1,4	+ 9,5 %	16,1	+ 1,4	+ 9,5 %
<i>dont DMTO</i>	11,5	11,3	14,4	14,6	+ 0,2	+ 1,7 %	14,7	+ 0,3	+ 2,3 %
<i>Fiscalité reversée</i>	1,4	1,3	1,4	1,4	- 0,0	- 0,6 %	1,4	0,0	- 0,6 %
Dotations et participations	15,5	15,3	15,6	16,1	+ 0,5	+ 3,5 %	16,4	+ 0,8	+ 5,2 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	3,6	3,5	3,6	3,6	- 0,0	- 1,8 %	3,6	- 0,1	- 2,5 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	56,4	57,3	58,1	60,5	+ 2,3	+ 4,0 %	60,3	+ 2,2	+ 3,8 %
Achats de biens et services	4,0	4,0	4,0	4,3	+ 0,2	+ 6,0 %	4,3	+ 0,2	+ 6,0 %
Dépenses de personnel	12,1	12,3	12,6	13,3	+ 0,6	+ 5,0 %	13,3	+ 0,6	+ 5,0 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	31,7	32,2	32,7	32,9	+ 0,2	+ 0,8 %	33,5	+ 0,8	+ 2,6 %
Subventions de fonctionnement	1,9	2,0	2,0	2,1	+ 0,1	+ 7,6 %	2,1	+ 0,1	+ 7,6 %
Autres charges de gestion courante	5,8	6,0	6,1	6,7	+ 0,6	+ 10,2 %	6,4	+ 0,3	+ 5,8 %
Charges financières	0,7	0,6	0,6	0,6	- 0,0	- 0,7 %	0,6	+ 0,0	- 0,7 %
Autres dépenses (y. c. exceptionnelles)	0,1	0,2	0,1	0,6	+ 0,4	+ 287,9 %	0,1	- 0,0	- 14,0 %
Épargne brute (c=a-b)	9,4	8,0	11,5	11,4	- 0,1	- 0,6 %	12,2	+ 0,7	+ 5,8 %

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

⁷⁸ Hors départements de Corse-du-Sud, de Haute-Corse, de Martinique et de Guyane, regroupés avec les régions dans des communautés territoriales uniques (CTU).

1 - Une progression des recettes fiscales portée par la TVA

En 2022, les produits fiscaux ont augmenté de 2,1 Md€ (+ 4,3 %) à périmètre constant. L'année 2021 avait été marquée par une croissance record des droits de mutation. En 2022, la progression des recettes fiscales traduit avant tout la dynamique de la TVA.

a) Une faible part d'impôts locaux

En 2021, le périmètre des impôts locaux a été réduit, la taxe foncière sur les propriétés bâties ayant été transférée aux communes afin de compenser pour celles-ci l'incidence de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

En 2022, les impôts locaux (4,9 Md€) ne représentent plus que 6,8 % du total des produits réels de fonctionnement, contre 28,9 % en 2019.

Leur produit a diminué (- 2,3 %). Principal impôt local des départements, la CVAE (3,7 Md€) a continué à baisser (- 0,1 Md€, soit - 3,4 %) en raison des effets différés de la crise sanitaire en 2020⁷⁹. La baisse est encore plus marquée pour les départements de plus d'un million d'habitants (- 4,0 %).

L'année 2022 est la dernière année de perception de la CVAE par les départements. Elle est remplacée, à compter de 2023, par une fraction de TVA.

b) Le dynamisme des autres impôts et taxes

La catégorie des autres impôts et taxes regroupe les principales recettes fiscales des départements : TVA, DMTO, TICPE, TSCA.

En 2022, ils ont connu une augmentation significative (+ 2,3 Md€, soit + 5,2 % à périmètre constant), sous l'effet principal de la dynamique de la TVA.

⁷⁹ Les déclarations des entreprises au titre de leur activité 2020 ont des effets sur 2021 (deux acomptes) et 2022 (solde, au moment de la liquidation définitive en mai N+2 par rapport à l'année d'activité, et N+1 par rapport à l'année de l'imposition).

Un produit de TVA en forte augmentation sous l'effet de l'inflation

Depuis 2021, les départements perçoivent une fraction de TVA, en compensation du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties. La TVA constitue leur première recette (15,8 Md€, soit 22 % des produits réels de fonctionnement).

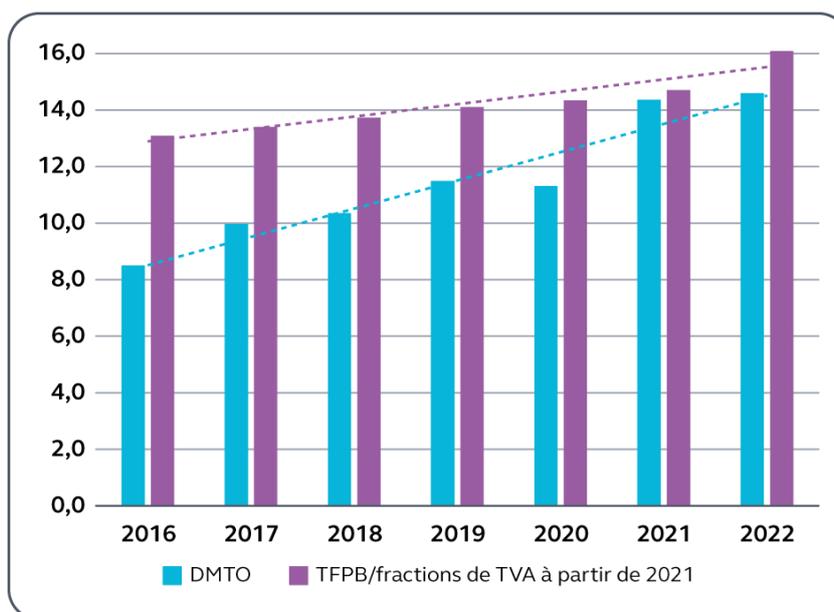
En 2021, les départements n'ont pas bénéficié de l'augmentation des recettes de TVA, mais d'un complément forfaitaire de TVA (250 M€), attribué à une partie des départements en fonction de critères de ressources et de charges⁸⁰. En 2022, 58 départements ont perçu un complément, dont le montant s'échelonne de 0,1 M€ à 22 M€. Depuis cette même année, l'augmentation des recettes de TVA propre au complément précité (14 M€ en 2022) est affectée à un Fonds de sauvegarde des départements. Ce fonds doit bénéficier aux collectivités confrontées à une baisse du produit des DMTO et à une hausse de leurs dépenses sociales. Les conditions d'emploi des sommes ainsi mises en réserve n'étaient pas arrêtées au moment de la publication du présent rapport.

Sous réserve du Fonds de sauvegarde précité, l'ensemble des départements bénéficient à compter de 2022 de la dynamique de la TVA de l'année en cours. En 2022, son produit a progressé de 1,4 Md€, soit 9,5 %, sous l'effet de l'inflation et de la hausse de la consommation.

En 2022, la dynamique de la TVA est plus forte que celle des DMTO. La modification du panier fiscal des départements, à la suite de la réforme de la fiscalité locale en 2021, s'est avérée favorable en 2022, compte tenu du contexte inflationniste.

⁸⁰ Montant de DMTO par habitant perçus l'année précédente inférieur au montant moyen perçu par les départements et taux de pauvreté supérieur ou égal à 12 %.

Graphique n° 17 : évolution comparée des deux principales ressources fiscales départementales entre 2016 et 2022 (en Md€)



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

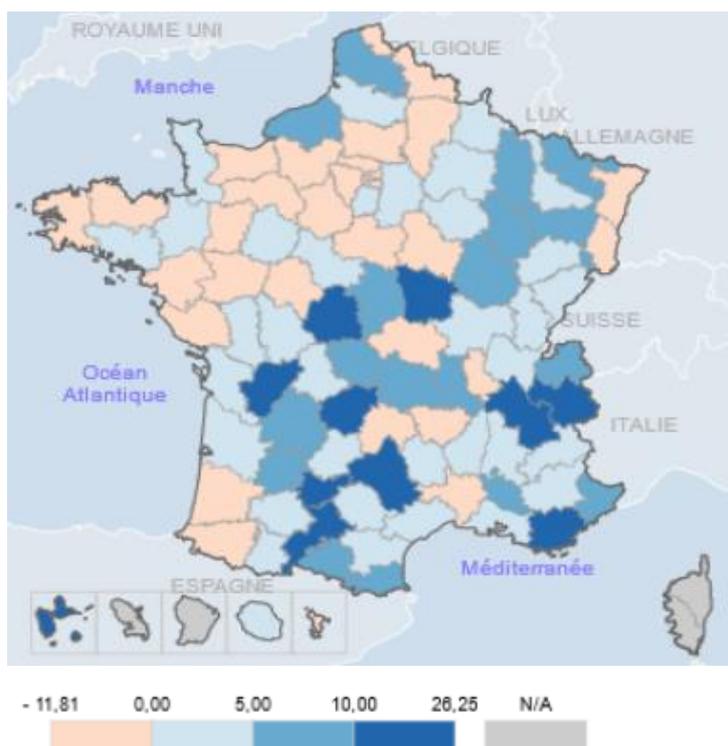
Un niveau record du produit des DMTO

Après une hausse record en 2021 (+ 3 Md€, soit + 27,0 %), les DMTO perçus par les départements ont continué à augmenter en 2022 (+ 0,2 Md€, soit + 1,7 %), pour atteindre 14,6 Md€.

Un seul département n'avait pas retrouvé en 2022 un niveau de recettes de DMTO égal ou supérieur à celui de 2019. Onze départements, dont neuf de moins de 500 000 habitants, ont bénéficié d'une hausse de plus de 50 % entre 2019 et 2022.

L'augmentation globale des recettes de DMTO en 2022 recouvre de fortes disparités entre les départements, leur évolution allant d'une diminution de 11,8 % à une hausse de 26,2 %. Pour un tiers des départements, les produits de DMTO ont baissé entre 2021 et 2022.

**Carte n° 1 : évolution des DMTO bruts 2022/2021
par départements (en %) ⁸¹**



© Géoclip 2019 – IGN Géofla

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

L'augmentation moins forte des produits de DMTO s'explique par la baisse du volume des transactions, constatée depuis août 2022, même s'il continue à dépasser celui d'avant crise. Au troisième trimestre 2022, le ralentissement du marché immobilier concernait uniquement les volumes de transactions et pas les prix⁸². Compte tenu des délais variables entre la signature des actes chez les notaires et le reversement de l'impôt aux départements, les effets de la baisse du volume des transactions se feront sentir dans les comptes des départements en 2023.

La répartition du produit des DMTO est hétérogène, avec un rapport de 1 à 80 dans les départements métropolitains (contre 1 à 85 en 2021) ou

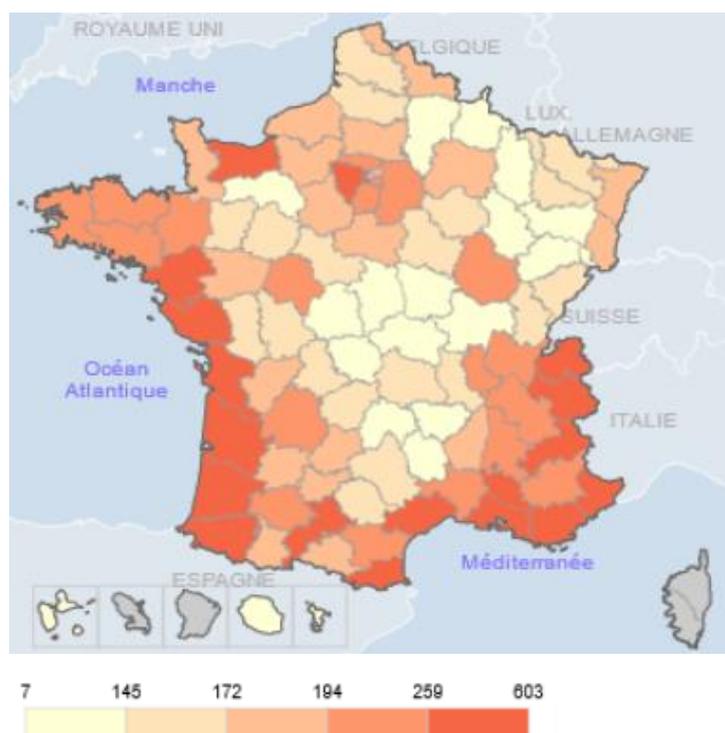
⁸¹ Hors Corse-du-Sud, Haute-Corse, Paris, Guyane et Martinique.

⁸² Notaires de France, *Note de conjoncture n° 58*, janvier 2023.

de 1 à 6 en prenant pour référence le montant moyen par habitant. Sous l'effet des mécanismes de péréquation, l'écart se réduit à 1 à 32 ou à 1 à 3 pour le montant moyen par habitant.

Le montant moyen des DMTO par habitant reste particulièrement élevé sur la façade atlantique, le sud et les Alpes. Si le produit des DMTO demeure majoritairement capté par les départements de plus d'un million d'habitants, leur part décroît (56,0 % en 2022, contre 56,6 % en 2021). Malgré une réduction des écarts, on ne constate pas à ce jour de bouleversement dans la distribution territoriale du produit des DMTO, qui serait consécutif à un « exode urbain »⁸³.

Carte n° 2 : montant des DMTO bruts 2022 par habitant (en €)⁸⁴



© Géoclip 2019 – IGN Géofla

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

⁸³ Étude *Exode urbain : un mythe, des réalités*, février 2023.

⁸⁴ Hors Corse-du-Sud, Haute-Corse, Paris, Guyane et Martinique.

Le taux de droit commun des DMTO est fixé à 3,8 %. Les départements peuvent le faire évoluer annuellement, avec effet au 1^{er} juin, jusqu'à 4,5 %. Pour la période du 1^{er} juin 2022 au 31 mai 2023, tous les départements, sauf trois, ont appliqué le taux maximum (il y en avait quatre pour la période de 1^{er} juin 2021 au 31 mai 2022).

Compte tenu de la volatilité des recettes de DMTO, plusieurs dispositifs de résilience ont été mis en place.

Depuis 2011, un mécanisme de mise en réserve est adossé au Fonds national de péréquation des DMTO. Ce fonds est alimenté par deux prélèvements, calculés en fonction des DMTO perçus l'année précédente. Lorsque le montant des deux prélèvements dépasse 1,6 Md€, le comité des finances locales (CFL) peut décider de mettre en réserve, dans un fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, tout ou partie du montant excédant ce niveau. En 2022, 191 M€⁸⁵ ont ainsi été mis en réserve, après 58 M€ en 2021. Le montant total ainsi mis en réserve, soit 249 M€, représente cependant moins de 2 % du produit des DMTO des départements en 2022.

En outre, depuis 2022, les départements peuvent décider, de leur propre chef, de mettre en réserve des surplus de recettes de DMTO⁸⁶. Trente-trois⁸⁷ départements ont utilisé cette nouvelle faculté pour un montant agrégé de 715 M€, qui dépasse nettement les sommes mises en réserve par le CFL dans le cadre du fonds national de péréquation des DMTO. Selon les départements, les montants mis en réserve s'échelonnent de 5 à 50 M€. Pour ces mêmes départements pris dans leur ensemble, les recettes de DMTO ont progressé de plus de 37,5 % entre 2019 et 2022.

Enfin, comme il a été indiqué, un fonds de sauvegarde des départements a été créé en 2022. Il est alimenté par la dynamique du complément forfaitaire de TVA versé depuis 2021 à une partie des départements (voir *supra*).

⁸⁵ Note d'information relative au Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements pour l'exercice 2022, Direction générale des collectivités locales, 20 juillet 2022.

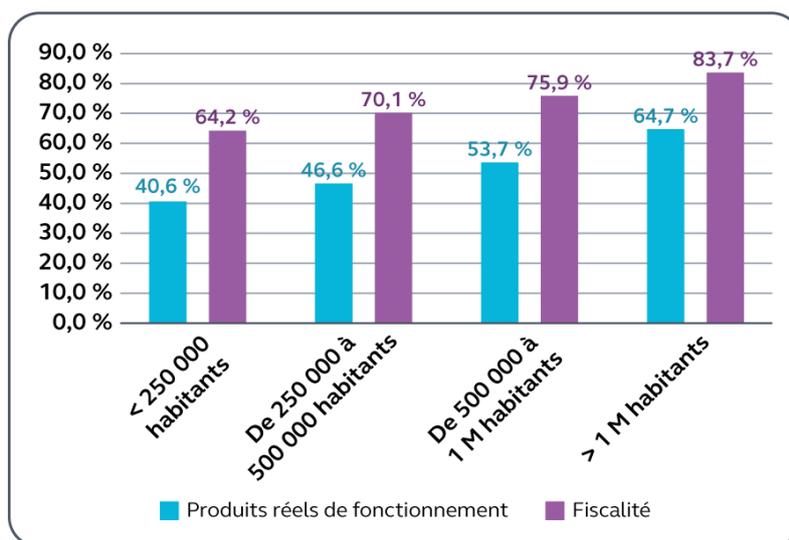
⁸⁶ Cf. annexe n° 12.

⁸⁷ Un département a mis en réserve et repris des DMTO sur l'exercice 2022.

L'exposition de la fiscalité des départements aux conjonctures économique et immobilière

En 2022, la fiscalité soumise aux conjonctures économique (fractions de TVA, TICPE et CVAE⁸⁸) ou immobilière (DMTO) a représenté 56,8 % des produits de fonctionnement et 78,3 % des recettes fiscales des départements. Plus les départements sont peuplés, plus leurs recettes fiscales sont tributaires de ces deux conjonctures, qui sont susceptibles d'être alignées ou bien distinctes.

Graphique n° 18 : part des produits fiscaux liés aux conjonctures économique ou immobilière, dans les produits réels de fonctionnement et la fiscalité des départements en 2022 (en %)



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

2 - Des dotations et participations en progression

À périmètre constant, les dotations et participations (16,4 Md€ en 2022) ont connu une progression notable en 2022 (+ 0,8 Md€, soit + 5,2 %). Leur part dans l'ensemble des produits de fonctionnement a légèrement augmenté (22,6 % en 2022 contre 22,3 % un an plus tôt).

⁸⁸ Dont les attributions de compensation et reversements sur attribution de compensation.

Cette hausse provient essentiellement des participations de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), dont les concours (3,8 Md€) sont particulièrement dynamiques (+ 0,5 Md€, soit + 16,2 %), sous l'effet de trois nouveaux concours aux départements : la compensation de l'instauration d'un tarif horaire plancher (de 22 euros) pour l'intervention des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) ; la compensation partielle de la revalorisation des salariés des SAAD dans le cadre du « *Ségur de la santé* » ; une dotation devant favoriser l'amélioration de la qualité du service rendu par les SAAD.

Les disparités de recettes de fonctionnement par habitant

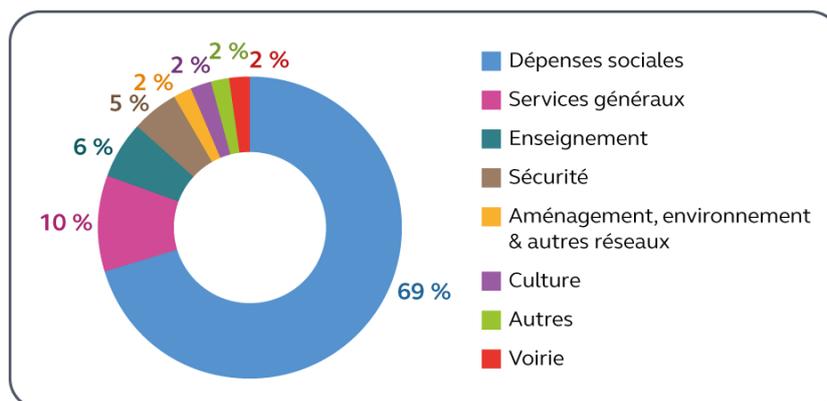
En 2022, les recettes réelles de fonctionnement s'échelonnent de 886 € à 1 924 € par habitant, soit un rapport de 1 à 2,2, pour un montant médian de 1 200 € (contre 1 086 € en 2019, soit + 10,5 %).

La médiane est plus élevée pour les départements dont la population est inférieure à 250 000 € (1 496 €). Les départements dont la population se situe entre 500 000 habitants et un million d'habitants affichent la médiane la plus basse (1 078 €).

B - Une augmentation des charges de fonctionnement moins rapide que celle des recettes

En 2022, l'augmentation des dépenses de fonctionnement (+ 3,8 % à périmètre constant) traduit principalement les effets directs (achats) et indirects de l'inflation (revalorisations de salaires et de prestations sociales). En leur sein, les dépenses sociales, qui représentent une part majoritaire des dépenses de fonctionnement, ont connu une augmentation plus modérée (+ 2,6 %), qui recouvre cependant des évolutions contrastées.

Graphique n° 19 : répartition des charges réelles de fonctionnement départementales par fonction en 2022



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

1 - Un ralentissement des dépenses sociales sous l'effet du recul de celles de RSA

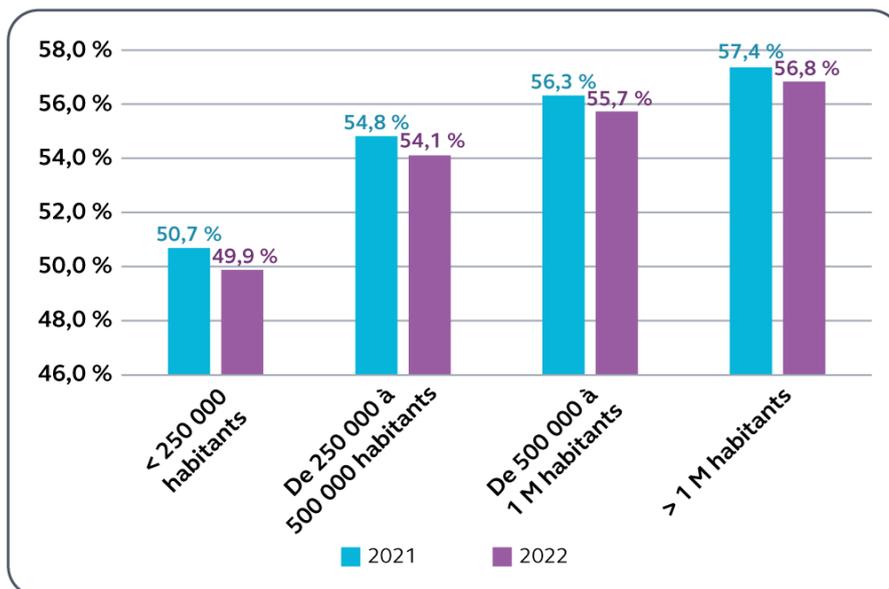
Les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement⁸⁹ (33,5 Md€ à périmètre constant) ont augmenté plus rapidement en 2022 (+ 2,6 %) qu'en 2021 (+ 1,5 %). Cette hausse globale recouvre des disparités d'évolution selon les postes de dépenses.

Tout en demeurant majoritaire, la part des dépenses sociales⁹⁰ dans le total des dépenses de fonctionnement a légèrement diminué en 2022 (55,6 % à périmètre constant, contre 56,2 % en 2021) et pour toutes les strates de départements. Elle continue cependant à s'inscrire à un niveau plus élevé qu'en 2016 (elle atteignait alors 52,8 %).

⁸⁹ Les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement ne concernent pas uniquement les départements, mais aussi Paris, la métropole de Lyon, la collectivité de Corse, la Martinique et la Guyane.

⁹⁰ Il s'agit des dépenses sociales par dispositif de protection sociale, ce qui explique l'écart avec le pourcentage par fonction dans le graphique *supra*, qui intègre également des dépenses de gestion administrative (personnel, achats).

Graphique n° 20 : part des dépenses d'aides à la personne et des frais d'hébergement dans les dépenses réelles de fonctionnement des départements (en %)

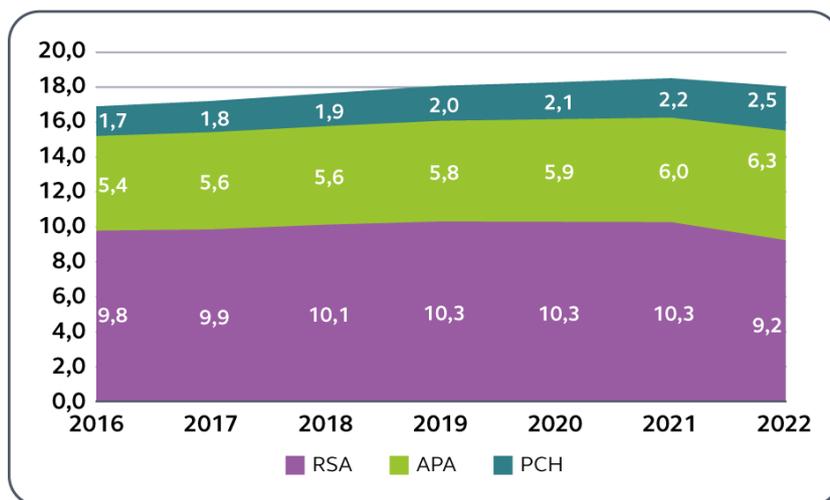


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

a) Des dépenses d'aides à la personne en légère augmentation

Les aides à la personne (19,8 Md€ à périmètre constant) ont légèrement augmenté par rapport à 2021 (+ 0,2 Md€, soit + 0,9 %). Cette croissance ralentie recouvre des évolutions très contrastées selon les prestations sociales.

Graphique n° 21 : évolution des dépenses d’AIS, prises en charge par les départements⁹¹ (en Md€)



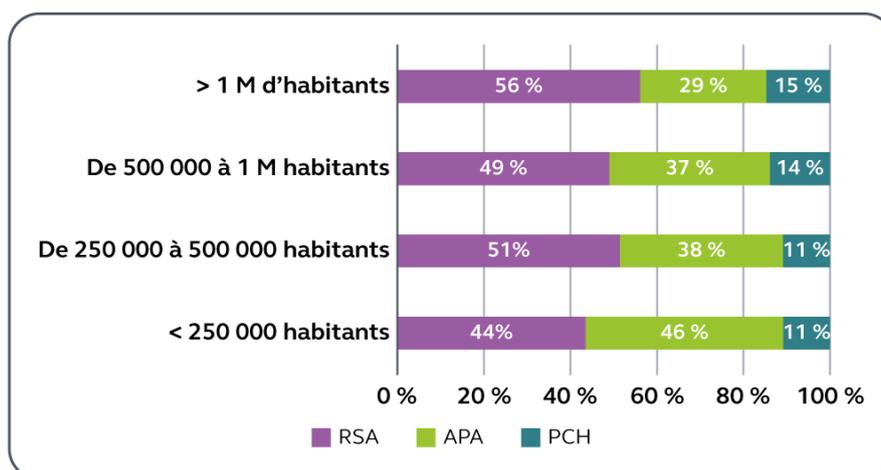
Source : Cour des comptes, d’après des données de la DGFIP

En 2022, les allocations individuelles de solidarité (AIS) ont représenté 30,9 % des dépenses réelles de fonctionnement et 55,6 % des dépenses d’aides à la personne et frais d’hébergement.

Parmi les dépenses d’AIS, celles de RSA sont majoritaires, sauf pour les départements de moins de 250 000 habitants.

⁹¹ Compte tenu de la recentralisation du financement de cette prestation, les montants de dépenses relatives au RSA n’intègrent pas celles des départements de Mayotte à compter de 2019 (soit une diminution de 0,02 M€ pour cette même année), du département de La Réunion à compter de 2020 (- 0,7 Md€) et des départements de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales à compter de 2022 (- 0,7 Md€).

Graphique n° 22 : composition des dépenses d’AIS en fonction de la taille des départements en 2022⁹²



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

Un recul des dépenses de revenu de solidarité active (RSA)

À périmètre constant, après neutralisation de la diminution liée à la recentralisation de leur financement dans deux départements⁹³, les dépenses relatives au RSA se sont élevées à 9,9 Md€, ce qui traduit une baisse significative par rapport à 2021 (- 0,4 Md€, soit - 4,2 %). Les dépenses relatives au RSA ont diminué dans tous les départements, à l'exception de quatre d'entre eux.

Les dépenses relatives au RSA ont baissé malgré les deux revalorisations de cette prestation intervenues en 2022 (+ 1,8 % en avril et + 4,0 % en juillet, par anticipation à la revalorisation d'avril 2023). Leur diminution a pour origine la baisse du nombre de foyers allocataires de cette prestation entre 2021⁹⁴ et 2022⁹⁵ (- 3,9 % en moyenne annuelle⁹⁶), dans un contexte favorable de l'emploi⁹⁷.

⁹² Hors départements pour lesquels le RSA est centralisé.

⁹³ Cf. annexe n° 13.

⁹⁴ 1,73 million de foyers allocataires en moyenne annuelle en 2021.

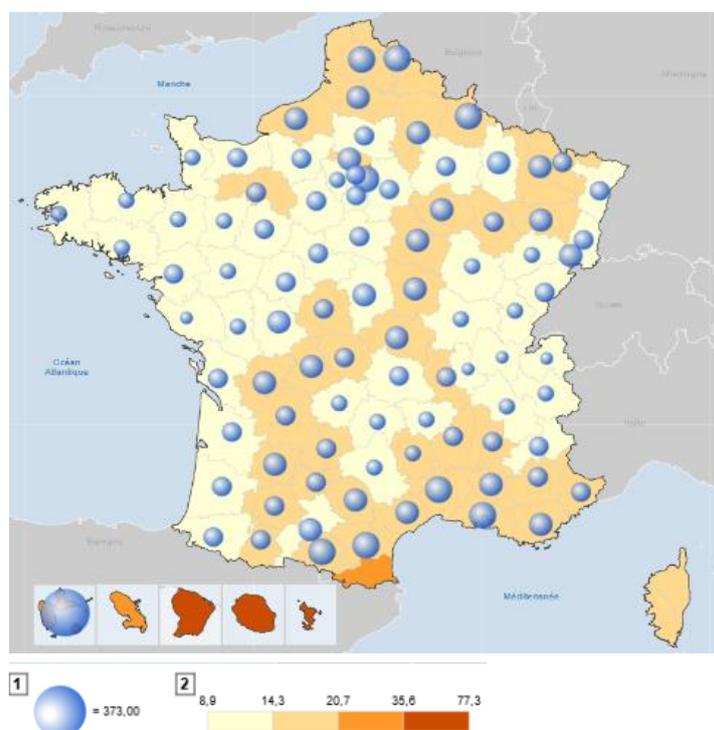
⁹⁵ 1,66 million de foyers allocataires en moyenne annuelle en 2022.

⁹⁶ Données mensuelles sur les prestations de solidarité – *Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr* – version février 2023.

⁹⁷ RSA conjoncture n° 38 – janvier 2023.

Les dépenses ont légèrement reculé par rapport à 2019 (- 0,4 % pour les départements dont le RSA n'a pas été recentralisé). En effet, le nombre d'allocataires avait globalement diminué entre fin décembre 2019 et fin décembre 2021 (- 1,5 %).

Carte n° 3 : dépenses d'allocations de RSA par habitant en 2022 (en €) [1] et taux de pauvreté en 2020 (en %) [2]⁹⁸



© IGN – INSEE 2022

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

Les dépenses de RSA restent majoritairement supportées par les départements de plus d'un million d'habitants (52,0 %). En 2022, la dépense de RSA par habitant allait de 62 € à 683 € selon les départements dont le financement du RSA n'a pas été recentralisé, soit un rapport d'un à 11, pour un montant médian de 143 € par habitant.

⁹⁸ Les dépenses ne sont pas indiquées pour les départements dont le RSA est recentralisé.

Malgré la baisse des dépenses relatives au RSA, les départements ont bénéficié d'une dotation de l'État afin de compenser partiellement la revalorisation de 4,0 % au 1^{er} juillet 2022.

**Une dotation ponctuelle au titre de la compensation
de la revalorisation anticipée du RSA**

L'article 12 de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a instauré une dotation de 120 M€ en faveur des départements, au titre de la compensation de la revalorisation du RSA de 4,0 % au 1^{er} juillet 2022.

En application de l'article 22 de la loi du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022, cette dotation a été répartie entre les départements en fonction de leur part dans les dépenses de RSA en 2021.

Cette mesure n'a pas été reconduite en 2023.

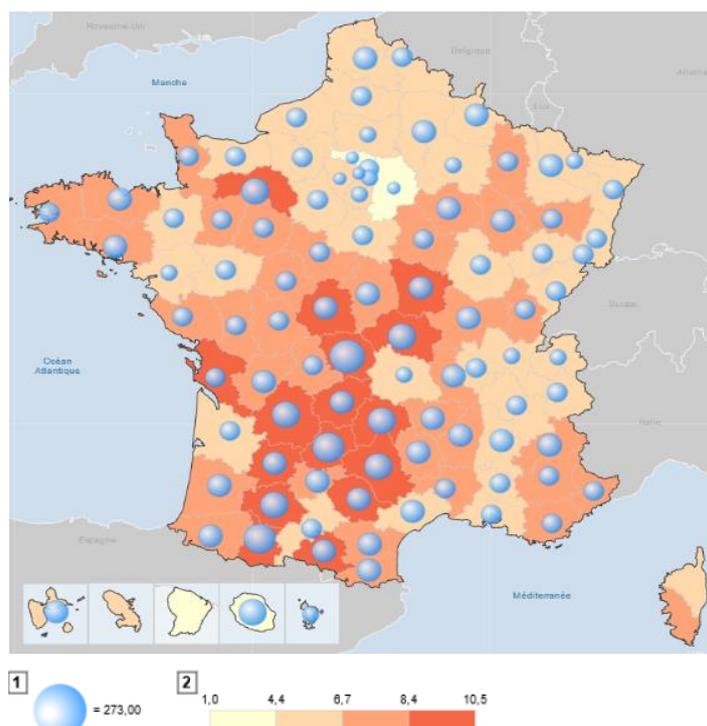
L'augmentation continue des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

En 2022, les dépenses au titre de l'APA (6,3 Md€ en 2022) ont fortement augmenté (+ 0,3 Md€, soit + 4,6 %). Depuis 2016, elles connaissent une forte hausse (+ 15,6 %). Fin 2020, l'APA comptait 1,3 million de bénéficiaires⁹⁹.

En 2022, la dépense d'APA par habitant s'échelonnait de 39 € à 273 € selon les départements, soit un rapport d'un à 7, pour un montant médian de 109 € par habitant.

⁹⁹ Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale – édition 2023.

Carte n° 4 : dépenses d'allocations d'APA par habitant en 2022 (en €) [1] et taux de personnes âgées de 80 ans et plus en 2019 (en %) [2]



© IGN – INSEE 2022

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

Une forte hausse des dépenses de prestation de compensation du handicap (PCH)

Contrairement à celles de RSA, les dépenses relatives à la PCH (2,5 Md€ en 2022) ont fortement augmenté (+ 0,3 Md€, soit + 12,6 %), sous l'effet notamment de la montée en charge de la prestation « parentalité » créée en 2021 et des revalorisations salariales des heures d'aide à domicile. Leur évolution est particulièrement forte pour les départements de 500 000 à un million d'habitants (+ 15,0 %).

Depuis 2016, les dépenses relatives à la PCH ont augmenté de moitié (+ 50,1 %). Le nombre de bénéficiaires s'élève à 347 000 environ, à fin 2020¹⁰⁰, contre 269 000 en 2015¹⁰¹. Il progresse de 8,0 % par an en moyenne depuis 2010.

En 2022, la dépense de PCH par habitant s'échelonnait, pour les départements métropolitains, de 17 € à 72 €, soit un rapport de 1 à 4,2, pour un montant médian de 35 €.

b) L'accélération des dépenses de frais d'hébergement

Les dépenses de frais d'hébergement en établissement médico-social et en famille d'accueil (13,8 Md€ en 2022) ont notablement augmenté en 2022 (+ 0,7 Md€, soit + 5,1 %, après + 2,1 % en 2021).

Cette hausse concerne notamment les frais de séjour en établissements de l'aide sociale à l'enfance (ASE, + 0,5 Md€, soit + 8,8 %). Elle s'explique par le nombre croissant d'enfants confiés à l'ASE (un peu plus de 204 000 enfants en 2021, soit + 2,4 % par rapport à 2020¹⁰²). Après une baisse en 2020, dans le contexte de la crise sanitaire, le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) confiés par décision judiciaire s'est établi à près de 14 800 fin 2022¹⁰³, contre un peu plus de 11 300 fin 2021.

Pour leur part, les frais d'hébergement pour personnes handicapées ont progressé (+ 0,2 Md€, soit + 3,8 %), tandis que ceux pour personnes âgées ont continué à diminuer (- 1,0 %).

2 - Une accélération des dépenses de personnel

En 2022, les dépenses de personnel (13,3 Md€) ont accéléré (+ 0,6 Md€, soit + 5,0 %, après + 2,5 % en 2021). Elles ont représenté 22,0 % des charges de fonctionnement (contre 21,1 % en 2016).

La hausse est moins marquée pour les départements de plus d'un million d'habitants (+ 4,1 %). Les charges de personnel ont diminué pour

¹⁰⁰ *Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale* – édition 2023.

¹⁰¹ *Études & résultats* – DREES – n° 984 – novembre 2016.

¹⁰² *Données relatives aux bénéficiaires de l'ASE* – DREES – février 2023.

¹⁰³ *Statistiques MNA 2022* – Ministère de la justice.

deux départements. Deux départements ont enregistré des hausses supérieures à 10 %.

L'augmentation des charges de personnel traduit notamment l'incidence des mesures de revalorisation salariale. Outre la hausse générale du point d'indice, des mesures catégorielles ont eu un impact sur l'échelon départemental, comme le « Ségur du médico-social »¹⁰⁴ pour la filière socio-éducative.

Le rythme d'augmentation des dépenses de rémunération des agents contractuels (+ 0,1 Md€, soit + 14,8 %) a été plus rapide que celui des agents titulaires (+ 0,3 Md€, soit + 3,8 %). D'après les données de l'Ircantec (régime de retraite complémentaire des agents contractuels de l'État et des collectivités publiques), le nombre de contractuels employés au moins une fois au cours de l'année a augmenté de 4,1 % en 2022 par rapport à 2021. Selon celles de la CNRACL, les effectifs d'agents titulaires ont en revanche diminué de 0,7 % entre fin 2021 et fin 2022.

Les dépenses de rémunération des assistantes familiales ont elles aussi enregistré une forte progression (+ 7,6 %), sous l'effet de mesures de revalorisation¹⁰⁵.

3 - Les autres dépenses en nette progression

Après quatre années de stabilité, les dépenses d'achats et services (4,3 Md€ en 2022) ont connu une hausse significative (+ 0,2 Md€, soit + 6,0 %). Les augmentations les plus fortes concernent les achats de combustibles et carburants (+36,3 %), les achats d'eau, énergie et chauffage (+ 31,9 %) et les achats alimentaires (+ 25,3 %). La part de ces dépenses particulièrement sensibles à l'inflation reste cependant marginale dans les budgets départementaux (0,8 %, contre 0,6 % en 2021).

D'autres évolutions traduisent les effets indirects de l'inflation.

Ainsi, les subventions de fonctionnement (2,1 Md€) ont fortement augmenté (+ 7,6 %). Leur progression est plus marquée pour les subventions aux organismes privés (+ 8,7 %) que publics (+ 2,7 %).

¹⁰⁴ Conférence des métiers de l'accompagnement social et médico-social (18 février 2022).

¹⁰⁵ Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants et décret n° 2022-1198 du 31 août 2022 relatif à la rémunération des assistants familiaux et certaines indemnités.

Les contributions obligatoires (4,3 Md€ en 2022) ont connu une hausse notable (+ 4,6 %). En leur sein, les dotations de fonctionnement des collèges (1,0 Md€), après une année 2021 stable, ont progressé (+ 5,7 %). Les dotations de fonctionnement aux SDIS (2,7 Md€), dont les départements sont les premiers financeurs (51,0 %¹⁰⁶ des ressources de fonctionnement de ces structures) ont notablement augmenté (+ 4,3 %).

Les disparités de charges de fonctionnement par habitant

Les charges réelles de fonctionnement sont très hétérogènes selon les départements. En 2022, elles allaient ainsi de 730 € à 1 676 € par habitant, soit un rapport de 1 à 2,3, pour un montant médian de 982 € (+ 7,3 % par rapport à 2019).

Les écarts sont plus marqués pour les dépenses de personnel : de 132 € à 444 € par habitant, pour les départements métropolitains, soit un rapport de 1 à 3,4, pour un montant médian de 230 € par habitant (+ 10,8 % par rapport à 2019). Les départements de moins de 250 000 habitants affichent le montant de dépenses par habitant le plus élevé, soit 325 €.

Selon les départements, les dépenses sociales – tous dispositifs confondus, hors outre-mer et départements pour lesquels le RSA a été recentralisé – s'échelonnent de 384 € à 748 € par habitant, soit un rapport de 1 à 1,9, pour un montant médian de 532 € par habitant. Le montant moyen de ces dépenses (538 € par habitant hors outre-mer et départements pour lesquels le RSA a été recentralisé) est plus élevé pour les départements de moins de 500 000 habitants (566 € par habitant, contre 512 € pour les départements de plus de 500 000 habitants).

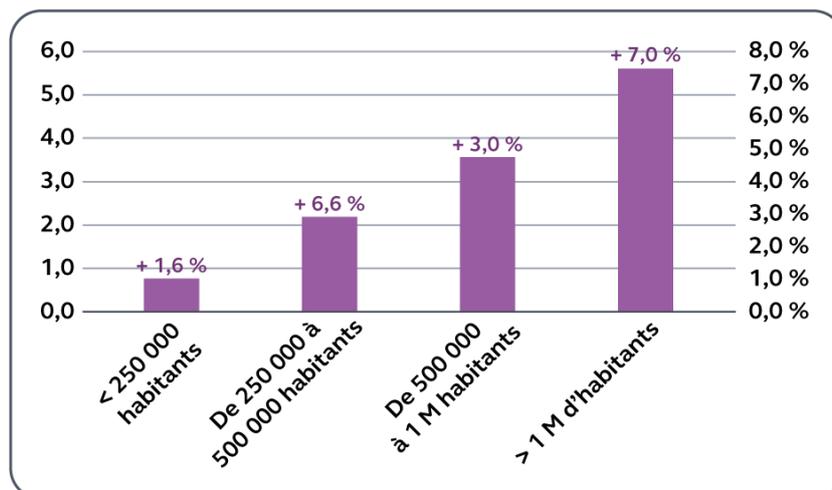
C - Une épargne en forte augmentation

Compte tenu d'une augmentation plus rapide des recettes que des dépenses de fonctionnement, l'épargne brute des départements a significativement augmenté en 2022 à périmètre constant¹⁰⁷ (+ 0,7 Md€, soit + 5,8 %), pour atteindre 12,2 Md€. Compte tenu par ailleurs du fort rebond intervenu en 2021, elle dépasse de près de 3 Md€ son niveau de 2019 (9,4 Md€).

¹⁰⁶ Inspection générale de l'administration, *Rapport sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours : réalisations - défis - perspectives*, octobre 2022.

¹⁰⁷ Dans les comptes de gestion des collectivités, les produits de DMTO mis en réserve sont enregistrés en tant que dépenses. Dans ce rapport, ils sont intégrés à l'épargne brute. Pour les départements qui les reprendront, ils constitueront en effet des recettes.

**Graphique n° 23 : montant de l'épargne brute 2022
des départements par strate de population (en Md€)
et évolution 2022/2021 (en %)**



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

La progression de l'épargne brute n'est pas un mouvement uniforme, puisqu'elle diminue dans un tiers des départements (32 au total). Ces collectivités présentent des caractéristiques variées (département rural/urbain, strates de population).

Le taux d'épargne brute, qui rapporte l'épargne brute aux recettes réelles de fonctionnement, s'élève à 17,1 % en moyenne. Un seul département (Mayotte) se situe sous le seuil d'alerte de 7,0 %.

Les disparités du niveau de l'épargne par rapport aux produits de fonctionnement

En 2022, le taux d'épargne brut médian¹⁰⁸ s'est élevé à 16,7 %.

Après une baisse importante en 2020, sous l'effet de la crise sanitaire, il a rebondi en 2021 et dépassé en 2022, de 2,4 points, son niveau de 2019 (14,3 %).

¹⁰⁸ Les mises en réserve de DMTO ont été retraitées et les départements dont le RSA a été recentralisé ont été retirés de l'analyse.

Les trajectoires sont comparables entre les 10 % de départements qui épargnent le plus et les 10 % de ceux qui épargnent le moins en pourcentage de leurs recettes réelles de fonctionnement.

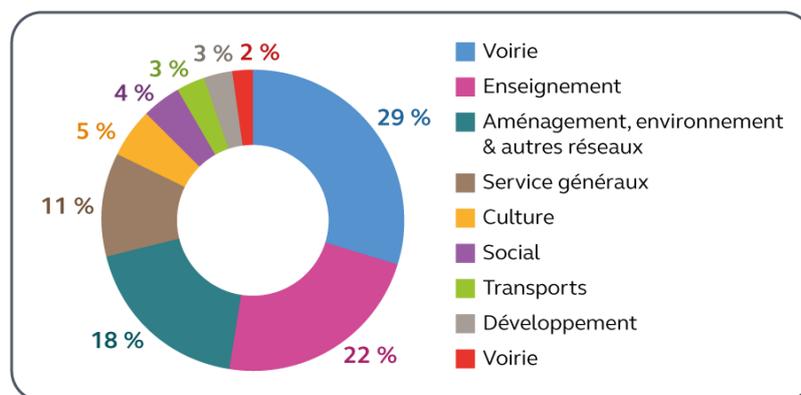
En 2022, le rapport entre le taux d'épargne brute des 10 % des départements qui épargnent le plus et celui des 10 % des départements qui épargnent le moins s'est établi à 1,9, niveau légèrement inférieur à celui de 2019.

Après déduction des remboursements d'emprunts (3,4 Md€, + 6 % par rapport à 2021), l'épargne nette a continué à augmenter, atteignant ainsi 8,8 Md€ à périmètre constant (+ 0,5 Md€, soit + 5,7 %). Son montant a ainsi dépassé de près de 3 Md€ celui de 2019 (6,1 Md€).

D - Des dépenses d'investissement qui continuent à augmenter

Les départements orientent leurs dépenses d'investissement prioritairement vers la voirie (29 %), l'enseignement (22 %) et l'aménagement/environnement (18 %).

Graphique n° 24 : répartition des dépenses réelles d'investissement départementales par fonction en 2022



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

Pour investir, les départements ont pu s'appuyer en 2022 sur un haut niveau d'épargne et sur une forte progression des recettes réelles d'investissement (2,7 Md€, soit + 8,7 % par rapport à 2021). Les recettes de FCTVA ont augmenté (+ 6,5 %), sous l'effet de la hausse continue des dépenses d'investissement sur les derniers exercices. Les subventions

d'équipement reçues de l'État ont continué à augmenter (+ 34,8 %), du fait des dotations mises en place depuis 2021 pour financer notamment les projets de rénovation énergétique.

**Tableau n° 17 : évolution de la section d'investissement
des départements (France entière¹⁰⁹, en Md€)**

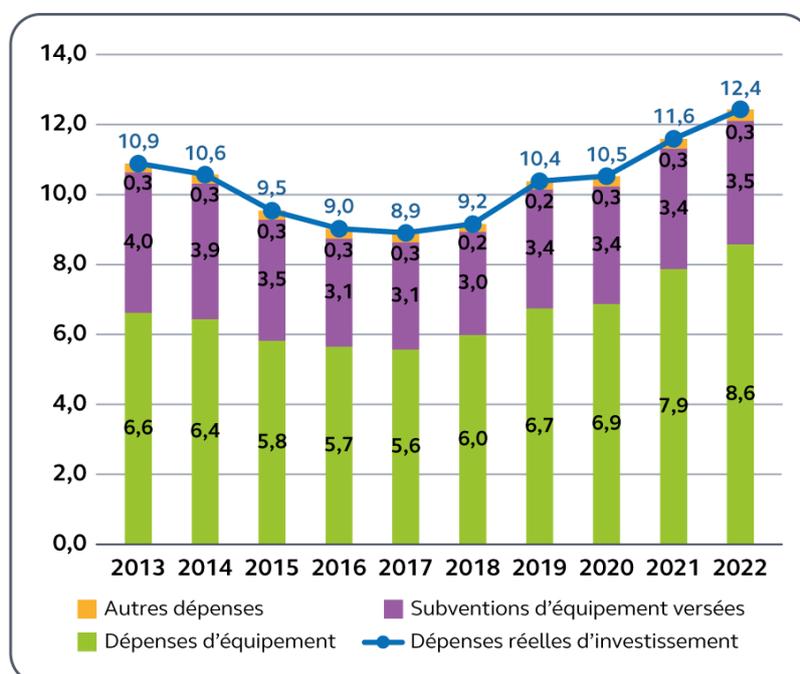
	2019	2020	2021	2022	Évol. 2022-2021		2022 constant	Évol. 2022-2021	
					En Md€	En %		En Md€	En %
Épargne brute (c)	9,4	8,0	11,5	11,4	- 0,1	- 0,6 %	12,2	+ 0,7	+ 5,8 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	3,3	3,1	3,2	3,4	+ 0,2	+ 6,0 %	3,4	+ 0,2	+ 6,0 %
Épargne nette (e=c-d)	6,1	4,9	8,3	8,1	- 0,3	- 3,2 %	8,8	+ 0,5	+ 5,7 %
Recettes réelles d'investissement (f)	2,3	2,3	2,5	2,7	+ 0,2	+ 8,7 %	2,7	+ 0,2	+ 8,7 %
<i>FCTVA</i>	0,9	1,0	1,0	1,1	+ 0,1	+ 6,5 %	1,1	+ 0,1	+ 6,5 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	1,1	1,0	1,1	1,3	+ 0,2	+ 18,2 %	1,3	+ 0,2	+ 18,2 %
<i>Autres recettes</i>	0,4	0,3	0,4	0,3	- 0,1	- 14,1 %	0,3	- 0,1	- 14,1 %
Autofinancement propre (g=e+f)	8,4	7,1	10,9	10,8	- 0,0	- 0,4 %	11,6	+ 0,7	+ 6,4 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	10,4	10,5	11,6	12,4	+ 0,9	+ 7,4 %	12,4	+ 0,9	+ 7,4 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	6,7	6,9	7,9	8,6	+ 0,7	+ 9,1 %	8,6	+ 0,7	+ 9,1 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	3,4	3,4	3,4	3,5	+ 0,1	+ 2,8 %	3,5	+ 0,1	+ 2,8 %
<i>Autres dépenses</i>	0,2	0,3	0,3	0,3	+ 0,0	+ 16,7 %	0,3	0,0	+ 16,7 %
Besoin de financement (i=h-g)	2,0	3,4	0,7	1,6	+ 0,9	+ 124,5 %	0,9	+ 0,2	+ 22,5 %
<i>Emprunts souscrits (j)</i>	2,5	3,9	3,0	2,5	- 0,4	- 14,5 %	2,5	- 0,4	- 14,5 %
<i>Variation du fonds de roulement (k=j-i)</i>	0,5	0,6	2,2	0,9	- 1,3	- 59,3 %	0,9	- 1,32	- 59,3 %
Encours de la dette (l)	31,7	32,8	32,3	31,5	- 0,8	- 2,5 %	31,5	- 0,8	- 2,5 %
<i>Compte au Trésor</i>	7,3	8,1	10,0	11,9	+ 1,8	+ 18,3 %	11,9	+ 1,8	+ 18,3 %

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

¹⁰⁹ Hors départements de Corse-du-Sud, de Haute-Corse, de Martinique et de Guyane, regroupés avec les régions dans des communautés territoriales uniques (CTU).

En 2022, les départements ont poursuivi l'effort croissant d'investissement engagé depuis 2018. Les dépenses d'investissement ont atteint 12,4 Md€, enregistrant ainsi une nouvelle augmentation (+ 0,9 Md€, soit + 7,4 % par rapport à 2021).

Graphique n° 25 : évolution des dépenses réelles d'investissement des départements – 2013 à 2022 (en Md€)



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

L'évolution des dépenses d'investissement s'est ralentie par rapport à 2021 (+ 10,1 %). Compte tenu de l'accélération de l'inflation, cette évolution, une fois exprimée en volume, a connu un ralentissement plus marqué (cf. chapitre I, IV, B *supra*).

Comme les exercices précédents, les dépenses d'équipement ont plus augmenté (+ 9,1 %) que les subventions d'équipement (+ 2,8 %). Après un rebond des subventions au bloc communal en 2021, la tendance s'est inversée en 2022 (- 5,4 %).

Les disparités de dépenses d'investissement par habitant

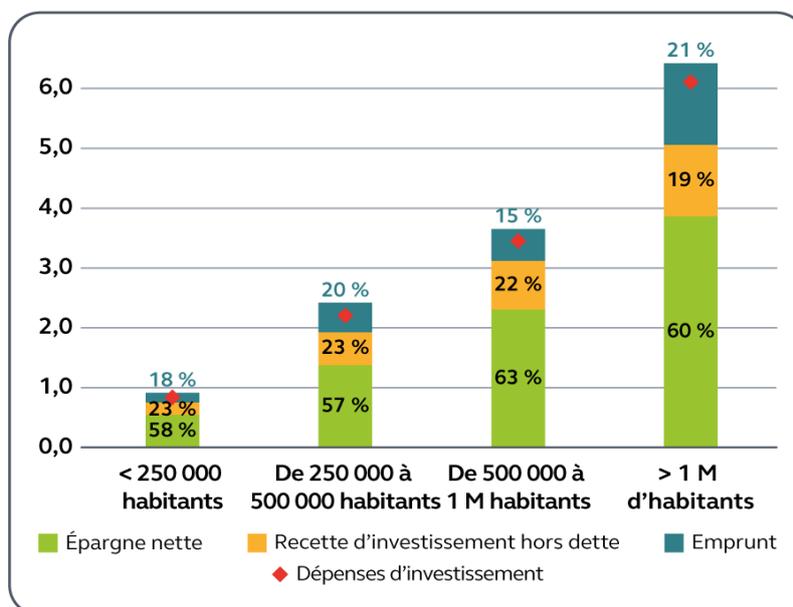
En 2022, les dépenses réelles d'investissement s'échelonnaient de 94 € à 484 € par habitant, soit un rapport de 1 à 5,1, pour un montant médian de 203 € (+ 18,9 % par rapport à 2019).

Le montant médian des départements de moins de 500 000 habitants dépasse celui des départements comptant une population plus élevée (222 €/habitant, contre 173 €/habitant).

E - Un poids de l'endettement maîtrisé et qui continue à diminuer

En 2022, les départements ont moins souscrit de nouveaux emprunts (2,5 Md€ contre 3,0 Md€ en 2021, soit une baisse de 14,5 %). En leur sein, les départements de moins de 250 000 habitants ont cependant davantage emprunté (+ 7,7 % par rapport à 2021). Quelle que soit la taille de la population des départements, le financement des investissements repose de manière très minoritaire sur l'emprunt.

Graphique n° 26 : financement de l'investissement des départements en fonction de la taille de leur population (en Md€)



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

Le montant des remboursements d'emprunts dépassant celui des nouveaux emprunts, l'encours de la dette financière des départements a continué de diminuer (- 0,8 Md€, soit - 2,5 %) pour ne plus s'élever qu'à 31,5 Md€ fin 2022.

Des conditions d'emprunt moins favorables en 2022

Entre 2016 et 2022, les charges financières (0,6 Md€ en 2022) ont baissé de près d'un tiers en cumul (- 30,8 %). En 2022, leur diminution est cependant modeste (- 0,8 %). Compte tenu de l'augmentation des taux d'intérêt, elles devraient repartir à la hausse dès 2023. Dès 2022, elles progressent pour deux strates de départements (250 – 500 000 habitants et plus d'un million d'habitants). Le taux moyen de la dette des départements s'établit à 2,17 %¹¹⁰ en 2022, ce qui marque une sensible augmentation par rapport à 2021 (1,74 %).

Le taux moyen des nouveaux emprunts s'est établi à 2,17 % en 2022¹¹¹, contre 0,56 % en 2021. Les départements se sont financés à hauteur de 73 % à taux fixe. Les montants empruntés ont été souscrits auprès des banques à hauteur de 87 %. Les émissions d'obligations n'ont représenté que 7 % de leurs emprunts, alors que leurs conditions étaient plus intéressantes (compte tenu d'un coût moyen de 1,63 %, contre 2,30 % pour les offres bancaires).

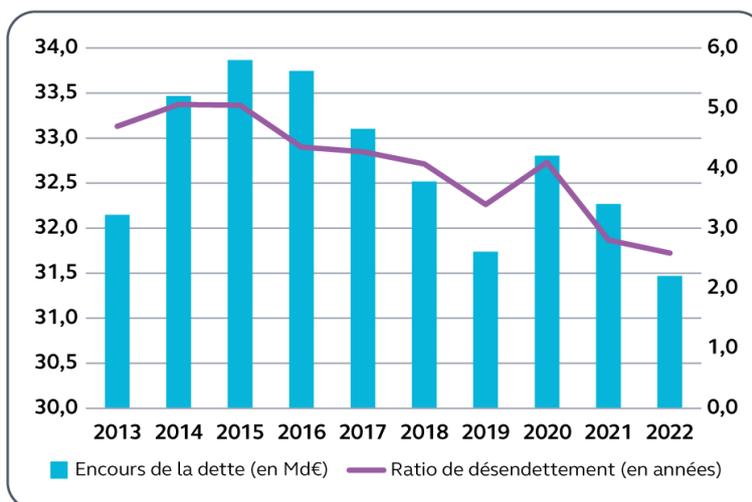
Le montant des emprunts souscrits a amplement dépassé le besoin de financement (0,9 Md€), ce qui a accru le fonds de roulement.

Compte tenu d'un niveau d'épargne élevé et de la diminution de la dette, le ratio de désendettement s'est encore amélioré. Ainsi, en 2022, seules 2,75 années d'épargne brute auraient été nécessaires aux départements pour rembourser intégralement leurs dettes financières, contre 2,8 années en 2021 et un point haut de 5,1 années en 2014. Aucun département n'a atteint ou dépassé le seuil d'alerte de 10 ans (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, hormis un département (Mayotte) qui présente en 2022 un ratio négatif du fait d'une épargne négative.

¹¹⁰ Finance Active, *Observatoire de la dette*, mars 2023.

¹¹¹ Finance Active, *Observatoire de la dette*, mars 2023.

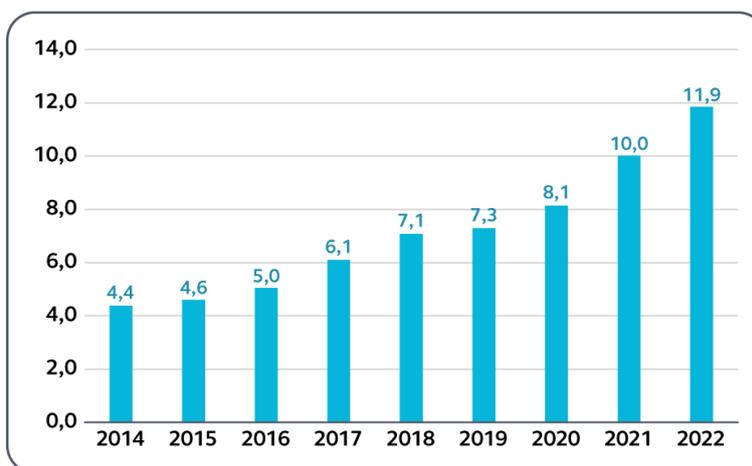
Graphique n° 27 : évolution de l'encours de dette départementale (en Md€) et du ratio de désendettement (en années) – 2016 à 2022



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

En l'espace de six années, le montant de la trésorerie déposée par les départements sur leur compte au Trésor a plus que doublé. Il atteint 11,9 Md€ en 2022, soit l'équivalent d'une année de dépenses d'investissement.

Graphique n° 28 : évolution du solde du compte au Trésor des départements – 2016 à 2022 (en Md€)



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

CONCLUSION

Les comptes 2022 des départements traduisent la forte dépendance de ces derniers aux conjonctures économique et immobilière.

En 2022, les dépenses de fonctionnement ont un peu moins augmenté que les recettes de fonctionnement (+ 3,8 % contre + 4,1 % respectivement, à périmètre constant). Les effets de l'inflation se sont ainsi plus fait sentir sur les recettes que sur les dépenses.

La hausse des recettes de fonctionnement a été tirée par celles de la TVA (+ 9,5 %), qui a remplacé en 2021 la taxe foncière sur les propriétés bâties dans les recettes des départements. Les recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont de nouveau atteint un niveau record (14,6 Md€), tout en enregistrant une nette décélération (+ 1,7 %), après la hausse exceptionnellement élevée de 2021 (+ 27,0 %). Pour la première fois, des départements ont mis en réserve des recettes de DMTO de leur propre initiative (pour un montant de 0,7 Md€).

Les dépenses sociales constituent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement des départements. Malgré la revalorisation anticipée de cette prestation, les dépenses de RSA ont reculé pour la deuxième année consécutive (- 4,2 %), grâce à l'évolution favorable de l'emploi. Les dépenses d'APA (+ 4,6 %) et d'hébergement dans les établissements médico-sociaux (+ 5,2 %) ont augmenté un peu moins vite que l'inflation. En revanche, celles de PCH ont été très dynamiques (+ 12,6 %).

Grâce à un autofinancement préservé, les départements ont poursuivi (+ 7,4 %) leur effort d'investissement, qui a dépassé 12 Md€, tout en continuant à réduire leur endettement (- 2,5 %). Leur ratio de désendettement s'est encore amélioré (2,75 années contre 2,8 en 2021 et un point haut de 5,1 années en 2014). Le solde de leur compte courant au Trésor est particulièrement élevé.

III - Les régions : une épargne qui continue à se reconstituer, un important effort d'investissement

Le périmètre couvert par cette analyse comprend les 14 régions, soit les 12 régions métropolitaines, La Réunion et la Guadeloupe, les deux collectivités territoriales uniques (CTU) de Martinique et de Guyane et la collectivité de Corse.

Les CTU et la collectivité de Corse exercent les compétences attribuées à un département et à une région ainsi que toutes les compétences qui leur sont dévolues par la loi. L'analyse de la situation financière des régions intègre, pour ces trois entités, le périmètre de compétences de l'échelon départemental, qui ne peut être isolé. Ces trois collectivités représentent au total 9 % des produits réels de fonctionnement et 8 % des charges réelles de fonctionnement de l'ensemble ici examiné.

A - Une hausse des produits de fonctionnement principalement liée au dynamisme de la TVA

En 2022, les produits réels de fonctionnement des régions (29,5 Md€) ont augmenté de 1,1 Md€ (soit + 4,0 %), dépassant ainsi leur niveau de 2019 (à hauteur de 0,5 Md€ ou 1,6 %). À périmètre constant, c'est-à-dire après neutralisation pour l'année 2019 de 1,7 Md€ de produits repris par l'État à partir de 2020 à la suite de la recentralisation de la compétence apprentissage¹¹², les produits réels de fonctionnement des régions ont dépassé de 2,2 Md€ ceux de 2019 (+ 7,8 %).

¹¹² La loi n°2018-771 du 5 septembre 2020 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a repris aux régions le financement de l'apprentissage au profit des branches professionnelles et des centres de formation des apprentis (CFA). Les régions conservent une compétence facultative pour financer les CFA sous certaines conditions. Le fascicule 1 du rapport de la Cour sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de juin 2021 détaille les impacts financiers de la réforme pour les régions.

**Tableau n° 18 : section de fonctionnement des régions
(France entière, en Md€)**

	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution
					En Md€	En %	2022/2019
							En %
Produits réels de fonctionnement (a)	29,0	26,9	28,4	29,5	+ 1,1	+ 4,0 %	+ 1,6 %
Produit de la fiscalité	24,4	22,0	22,5	23,8	+ 1,3	+ 5,7 %	- 2,3 %
Impôts locaux	10,3	10,6	0,7	0,7	- 0,0	- 1,7 %	- 93,3 %
Autres impôts et taxes	15,9	13,2	23,8	25,0	+ 1,1	+ 4,8 %	+ 57,6 %
<i>dont fractions de TVA</i>	<i>4,3</i>	<i>4,0</i>	<i>14,6</i>	<i>15,9</i>	<i>+ 1,2</i>	<i>+ 8,3 %</i>	<i>+ 269,7 %</i>
<i>dont TICPE</i>	<i>5,5</i>	<i>5,0</i>	<i>5,0</i>	<i>5,3</i>	<i>+ 0,2</i>	<i>+ 3,7 %</i>	<i>- 2,3 %</i>
Fiscalité reversée aux départements	-1,8	-1,9	-1,	-1,9	+ 0,0	+ 0,4 %	+ 3,3 %
Dotations et participations	4,0	4,3	4,9	5,1	+ 0,1	+ 2,8 %	+ 26,0 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	22,6	21,9	22,6	23,3	+ 0,7	+ 2,9 %	+ 3,1 %
Achats de biens et services	3,8	3,9	4,2	4,4	+ 0,2	+ 4,4 %	+ 16,4 %
Dépenses de personnel	4,1	4,1	4,3	4,4	+ 0,2	+ 3,5 %	+ 9,4 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,7	0,8	1,1	1,2	+ 0,1	+ 8,3 %	+ 67,7 %
Subventions	5,0	4,7	5,0	4,9	- 0,2	- 3,6 %	- 3,6 %
Autres charges de gestion courante	8,4	7,7	7,1	7,8	+ 0,7	+ 10,5 %	- 6,8 %
Charges financières	0,6	0,6	0,6	0,6	+ 0,0	+ 0,1 %	- 4,4 %
Épargne brute (c=a-b)	6,5	5,1	5,8	6,2	+ 0,5	+ 8,3 %	- 3,6 %

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

À l'exception de la région Grand Est, toutes les régions ont vu leurs produits augmenter en 2022, comme en 2021. La hausse est comprise entre 1 % et 5 % pour neuf régions ; elle est plus élevée pour les sept autres.

1 - Des recettes fiscales dynamiques grâce à la TVA

À la suite de la suppression de la CVAE intervenue en 2021, les fractions de TVA qui leur sont affectées procurent aux régions la majorité de leurs recettes réelles de fonctionnement. En 2022, la TVA a ainsi représenté 66,7 % de la fiscalité qu'elles perçoivent et 53,8 % de leurs recettes de fonctionnement, contre respectivement 18,3 % et 15,0 % en 2020, avant la réforme.

a) La TVA : une part majoritaire des recettes, une forte progression

La suppression de la part de CVAE perçue par les régions à compter de 2021 a été compensée par une fraction de TVA. De fait, ce remplacement d'un impôt local par un impôt national partagé dans le cadre de la baisse des impôts de production a représenté une mesure de soutien dans le contexte de crise sanitaire, par la neutralisation intégrale des baisses de la CVAE attendues pour 2021 (- 1 %) et 2022 (- 4,7 %)¹¹³.

La part de TVA versée aux régions en 2021 correspond ainsi au montant perçu au titre de la CVAE de 2020 qui, à partir de 2022, est indexé sur la dynamique nationale du produit de TVA. La hausse de la fraction de TVA perçue au titre de la CVAE a été particulièrement forte en 2022 (+ 8,3 %), ce qui a conduit à en porter le produit de 9,9 Md€ à 10,7 Md€.

La fraction de TVA affectée aux régions depuis 2018 en remplacement de la DGF a augmenté dans les mêmes proportions (+ 8,3 %) pour atteindre 5,0 Md€ en 2022, contre 4,6 Md€ en 2021.

b) Une évolution contrastée des autres recettes fiscales

Les deuxième et troisième recettes fiscales des régions sont appelées à décroître de manière continue.

La fraction du produit de TICPE qui leur revient (5,3 Md€ en 2022) est composée à 90 % de deux parts directement liées à la consommation des carburants (la part relative aux transferts intervenus dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 et la « part Grenelle »). Ces parts ont enregistré une nouvelle augmentation en 2022 (+ 1,5 %), qui leur a permis de retrouver un niveau comparable à celui de 2018 (4,8 Md€). Cette hausse s'explique par la compensation par l'État de nouveaux transferts de compétences ou d'évolutions du périmètre de compétences transférées¹¹⁴. Hors effets de périmètre, le produit de la

¹¹³ Les déclarations des entreprises au titre de leur activité 2020 ont des effets sur 2021 (deux acomptes) et 2022 (solde, au moment de la liquidation définitive en mai N+2 par rapport à l'année d'activité, et N+1 par rapport à l'année de l'imposition).

¹¹⁴ Elle résulte à ce titre du transfert de missions comptables dans le cadre de la gestion de fonds européens et de la hausse des droits à compensation résultant de la hausse des indemnités de stage versées aux étudiants inscrits dans les instituts de formation de certaines professions de santé et de l'indemnité inflation de 100 € versée aux stagiaires de la formation professionnelle et aux boursiers des formations sanitaires et sociales.

TICPE est orienté à la baisse sous l'effet des incitations à l'achat de véhicules utilisant des sources d'énergie alternative.

Après une hausse en 2021 (+ 3,5 %), le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules a chuté en 2022 à 1,9 Md€ (- 0,3 Md€, soit - 12,6 %), sous l'effet d'une baisse des immatriculations de véhicules et de l'exonération de cette taxe des véhicules ayant pour seule source d'énergie l'électricité et/ou l'hydrogène¹¹⁵, qui ont une place croissante dans les ventes.

De fortes disparités d'évolution des produits de la taxe sur les certificats d'immatriculation (de - 18,7 % à + 3,6 %) et de la TICPE (de - 2,8 % à + 206,7 %) sont observées entre collectivités en 2022 comme en 2021.

Les frais de gestion versés depuis la loi de finances pour 2014 en substitution de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle ont fortement décru pour la deuxième année consécutive (- 0,1 Md€, soit - 24,4 % en 2022) pour s'établir à 0,3 Md€.

La fiscalité reversée par les régions aux départements (1,9 Md€), qui correspond à l'attribution d'une compensation de CVAE visant à neutraliser l'incidence financière du transfert de la compétence de transport scolaire des départements aux régions¹¹⁶, est stable (+ 0,4 %).

2 - Des dotations et participations en augmentation

Les régions perçoivent une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et une dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE, dite « dotation carrée »). Le montant de ces dotations (488 M€ et 23 M€ respectivement) a été réduit de 50 M€ en 2022, en faisant application de « variables d'ajustement » dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2022. En 2022, les minorations de dotations ont porté uniquement sur les régions, alors qu'elles avaient concerné également les départements en 2021 (ce qui avait conduit à limiter à 28 M€ l'impact sur les régions).

¹¹⁵ Modification introduite par la loi de finances initiale pour 2020.

¹¹⁶ Compétence transférée à compter du 1^{er} septembre 2017 par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRe »). Les régions qui ont perçu un surcroît de recettes de CVAE par rapport au coût effectif des charges qui leur ont été transférées reversent une attribution de compensation aux départements.

Les participations reçues (2,7 Md€ en 2022, soit 9,0 % des recettes de fonctionnement), consacrées au premier chef à la formation professionnelle et à l'apprentissage, ont fortement augmenté depuis 2019 (+ 0,6 Md€, soit + 30,9 %). Elles sont principalement constituées de participations de l'État, notamment au titre des pactes entre État et régions dans le cadre du « Plan d'investissement dans les compétences »¹¹⁷, dont les montants de 2022 et 2021 (respectivement 1,3 Md€ et 1,35 Md€) sont très supérieurs à ceux de 2020 et 2019 (0,8 Md€ et 0,9 Md€). Les participations comprennent aussi des fonds européens en fonctionnement, dont la région est autorité de gestion¹¹⁸ (1 Md€ en 2022, + 17,6 % par rapport à 2019).

En 2022, les régions ont bénéficié d'une dotation spécifique pour compenser la revalorisation des stagiaires (6 M€ consommés sur 18 M€).

**Les disparités de recettes de fonctionnement par habitant
(hors CTU et collectivité de Corse)**

Les recettes réelles de fonctionnement rapportées au nombre d'habitants sont très variables selon les régions.

En 2022, elles étaient comprises entre 303 € et 826 €, soit un rapport de 1 à 2,7, et à 471 € par habitant pour les seules régions métropolitaines, soit un rapport de 1 à 1,6. La médiane s'élevait à 444 € par habitant.

La dispersion entre les régions métropolitaines s'est légèrement creusée depuis 2019 (l'écart entre les régions ayant le niveau de recettes par habitant le plus faible et le plus élevé était alors de 1 à 1,5).

La portée de ces disparités est atténuée par le fait que le rapport entre la région dont le niveau de recettes par habitant est le plus élevé et la médiane est faible et stable (1,1).

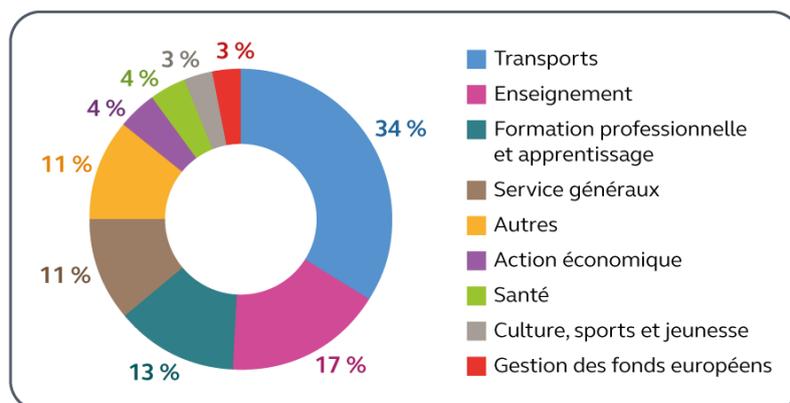
¹¹⁷ Le plan d'investissement dans les compétences national (PIC) est décliné pour partie en des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) 2019-2022. Il vise à former des jeunes peu qualifiés, des demandeurs d'emplois de longue durée et à transformer en profondeur l'offre de formation. Les PRIC mobilisent 52 % des 14 Md€ du PIC. L'octroi des crédits, principalement additionnels, est conditionné par le maintien par les régions de leurs dépenses de formation au niveau de 2017.

¹¹⁸ Les régions assurent la gestion des programmes européens, c'est-à-dire qu'elles définissent le programme opérationnel en lien avec la Commission européenne, perçoivent des avances de l'Union Européenne, sélectionnent les projets et attribuent les fonds. Elles doivent veiller à la régularité et à la performance du programme. Compte tenu de disparités dans le traitement comptable des fonds (budget annexe, comptes de tiers, etc.), les données ne sont ni exhaustives, ni homogènes.

B - Une hausse des charges de fonctionnement moins rapide que celle des recettes

Sur un plan fonctionnel, les charges réelles de fonctionnement des régions (23,3 Md€ en 2022) sont principalement consacrées aux transports, à l'enseignement et à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

Graphique n° 29 : composition des dépenses réelles de fonctionnement des régions par fonctions en 2022¹¹⁹



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

Après une baisse en 2020 pour partie liée à la recentralisation de la compétence apprentissage¹²⁰, les dépenses réelles de fonctionnement des régions ont recommencé à croître en 2021 (+ 0,8 Md€, soit + 3,5 %), à un rythme plus rapide que l'inflation. En 2022, elles ont poursuivi leur augmentation (+ 0,7 Md€, soit + 2,9 %), mais à un rythme moins rapide que l'inflation¹²¹.

La hausse des dépenses de fonctionnement est principalement portée par l'enseignement, la formation professionnelle et l'apprentissage qui représente 70 % de leur hausse (+ 0,5 Md€, soit + 5,6 % après + 0,3 Md€, soit + 4,0 % en 2021). En 2021, leur dynamique traduisait la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle et la création de places dans les formations sanitaires et sociales. En 2022, les dépenses de personnel, la revalorisation de la rémunération des stagiaires

¹¹⁹ La catégorie « Autres » comprend notamment les fonctions environnement (1 %), sécurité (0,4 %) et aménagement du territoire (0,4 %).

¹²⁰ Elle a entraîné une baisse de 1,2 Md€ des dépenses de fonctionnement des régions.

¹²¹ En 2022, l'inflation s'est élevée à 5,2 %, contre 1,6 % en 2021.

et la hausse des subventions versées en sont les moteurs. En revanche, les dépenses relatives aux transports ont été nettement moins dynamiques (+ 0,1 Md€, soit + 1,1 %) qu'en 2021 (+ 0,6 Md€, soit + 8,5 %).

Selon les collectivités, les charges réelles de fonctionnement ont connu des évolutions hétérogènes (de - 8 % à + 16,6 %).

1 - Une progression modérée des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel (4,4 Md€) ont crû de 3,5 % en 2022, soit un rythme légèrement moindre que 2021 (+ 3,7 %). En hausse de 9,4 % depuis 2019, elles ont représenté 19,1 % des dépenses réelles de fonctionnement, soit un point de plus qu'en 2019. Elles ont augmenté dans l'ensemble des régions, de façon hétérogène (entre + 1,6 % et + 5,4 %).

Contrairement aux années 2020 et 2021, pour lesquelles les hausses étaient plus marquées dans les régions fusionnées en 2016, les augmentations moyennes des régions fusionnées et non fusionnées sont comparables en 2022.

Les déterminants de la hausse constatée en 2022 sont détaillés *supra*. Par rapport aux autres collectivités territoriales, les régions se singularisent par une moindre progression des dépenses de personnel, imputable à une diminution de leurs effectifs de personnels titulaires et contractuels (voir chapitre I, III, A *supra*).

2 - Des évolutions hétérogènes pour les autres dépenses

Les autres charges de gestion courante hors subventions (7,8 Md€ en 2022) ont représenté 34 % des dépenses réelles de fonctionnement, contre 37 % en 2019. Elles sont composées pour plus de moitié de participations à divers organismes (SNCF, universités, centres de formation ...) et pour 16 % de dotations aux lycées. Elles ont fortement augmenté en 2022 (+ 0,7 Md€, soit + 10,5 %), principalement sur la fonction transport (+ 0,6 Md€). Cette hausse rompt avec la diminution continue de 2019 à 2021 (- 15,2 %).

Les subventions de fonctionnement (4,9 Md€ en 2022) sont un poste important pour les régions (21 % des dépenses de fonctionnement en 2022). Après avoir retrouvé en 2021 leur niveau de 2019 sous l'effet d'une forte croissance (+ 0,3 Md€, soit + 7,5 %), leur montant a baissé en 2022 (- 0,2 Md€, soit - 3,6 %). Les subventions dans le domaine du transport ont chuté (- 0,5 Md€, soit - 36,0 %), tout en restant, à hauteur de 0,8 Md€, plus élevées qu'en 2019. Les subventions liées à l'action économique ont également baissé pour retrouver, en incluant les subventions « fléchées »

Plan de relance, un niveau proche de celui de 2019 (0,7 Md€). En revanche, les subventions relatives à l'enseignement, la formation professionnelle et l'apprentissage (1,7 Md€) sont très dynamiques en 2022 (+ 0,2 Md€).

Les achats de biens et services des régions (4,4 Md€ en 2022) ont connu une progression plus importante (+ 0,2 Md€, soit + 4,4 %), concentrée sur les contrats de prestation de service (+ 0,1 Md€). Elle reste toutefois inférieure à l'inflation et moindre qu'en 2021 (+ 0,3 Md€, soit + 8,3 %), année marquée par les coûts induits par les protocoles sanitaires dans les établissements d'enseignement et de formation professionnelle et les moyens de transports. Les achats relatifs aux établissements d'enseignement et de formation professionnelle se sont ainsi stabilisés à un niveau élevé en 2022 (1,6 Md€ en 2021 et 2022 contre 1,3 Md€ en 2019 et 2020), du fait notamment de l'impact de la hausse des prix de l'énergie, tandis que ceux relatifs aux transports ont poursuivi leur progression (+ 0,2 Md€ en 2022, soit + 8,7 %, et + 16,0 % depuis 2019).

Pour une part, les hausses de coûts se rapportant à l'année 2022 n'auront d'effet que dans les comptes de l'année 2023. En effet, les négociations sont en cours entre les régions et la SNCF sur le montant des devis du surcoût des hausses d'énergie relatif à l'exercice 2022, qui sera ainsi soldé en 2023. Pour les autres contrats de service, le jeu des mécanismes de révision des prix pourrait de même différer à 2023 une partie des effets de l'inflation.

Les disparités de charges de fonctionnement par habitant (hors CTU et collectivité de Corse)

Les charges réelles de fonctionnement rapportées au nombre d'habitants sont très variables selon les régions. En 2022, elles étaient comprises entre 224 € et 393 € pour les seules régions métropolitaines, soit un rapport de 1 à 1,8. La médiane s'élevait à 338 € par habitant.

Ces écarts se sont quelque peu réduits depuis 2019 (ils allaient de 1 à 1,9 pour les régions métropolitaines).

La portée de ces disparités est atténuée par le fait que le rapport entre la région dont le niveau de dépenses par habitant est le plus élevé et la médiane est faible et stable (1,1).

C - La poursuite de la reconstitution de l'épargne

Après avoir amorcé sa reconstitution en 2021 (+ 0,7 Md€, soit + 13,7 %) à la suite de la chute de 2020 (- 1,4 Md€, soit - 12 %)¹²², l'épargne brute des régions (6,2 Md€) a continué à augmenter en 2022 (+ 0,5 Md€, soit + 8,3 %). Tout en restant inférieur à 2019 (6,5 Md€), son montant dépasse la moyenne des années 2016 à 2019 (soit 5,6 Md€).

Compte tenu d'une forte augmentation des remboursements d'emprunts (2,1 Md€, soit + 0,4 Md€ ou + 22,1 %), l'épargne nette (4,1 Md€ en 2022) a faiblement augmenté (+ 0,1 Md€, soit + 2,4 %). Son montant est inférieur à celui de 2019 (4,6 Md€), mais dépasse la moyenne des années 2016 à 2019 (3,7 Md€).

Comme les années précédentes, les régions présentent une grande diversité de situations.

En 2022, neuf régions n'avaient pas retrouvé le niveau d'épargne brute de 2019, année où il s'était inscrit à un niveau particulièrement élevé. Par comparaison à 2018, tel était le cas de six régions, dont deux avec un écart très important (dépassant 24 % pour les Hauts-de-France et la Corse).

Le ratio rapportant l'épargne brute au produit des recettes réelles de fonctionnement a augmenté dans les deux tiers des régions, comme en 2021. Son évolution connaît une forte amplitude (entre - 41 % et + 129 % autour d'une valeur médiane de + 5,3 %).

L'évolution de l'épargne nette des régions connaît elle aussi une forte amplitude (de - 35,5 % à + 139,8 %). Quatre collectivités ont connu des variations négatives et six d'entre elles une importante variation positive (supérieure à 30 %). Les régions ultramarines se singularisent par une augmentation particulièrement élevée de leur épargne nette¹²³.

Les disparités du niveau de l'épargne par rapport aux produits de fonctionnement (hors CTU et collectivité de Corse)

En 2022, le ratio d'épargne brute rapportée aux recettes réelles de fonctionnement variait selon les régions entre 13,1 % et 31,8 %, soit un rapport de 1 à 2,4, pour une valeur médiane de 22,4 %.

Le ratio médian de 2022 se situe à un niveau un peu plus élevé qu'en 2019 (20 %), mais est proche pour les régions métropolitaines (21,3 %).

¹²² Voir Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2020* (juin 2021).

¹²³ Voir chapitre II – partie V consacré aux collectivités territoriales d'outre-mer.

Le rapport entre la région métropolitaine dont le ratio est le plus élevé et la médiane métropolitaine a toutefois diminué entre 2019 (1,6) et 2022 (1,2), ce qui traduit une diminution des disparités entre régions.

D - Des dépenses d'investissement toujours élevées

L'autofinancement disponible pour investir (9,5 Md€) a très légèrement augmenté en 2022 (+ 1,2 %), en raison d'une faible augmentation de l'épargne nette (voir *supra*) et d'une stagnation (+ 0,2 %) des recettes réelles d'investissement (5,4 Md€). Les subventions d'équipement reçues, qui en constituent l'essentiel (4,0 Md€ en 2022), ont été stables malgré une diminution des subventions reçues de l'État (0,6 Md€ contre 0,7 Md€ en 2020 et 2021). Les fonds européens - dont la région n'est pas destinataire directe mais autorité organisatrice (2,3 Md€ en 2022) ont quant à eux été très dynamiques (+ 0,2 Md€, soit + 8,7 %).

Après les fortes augmentations de 2019 (+ 1,1 Md€, soit + 11,3 %) et de 2020 (+ 1,7 Md€, soit + 14,9 %) et une hausse notable en 2021 (+ 0,5 Md€, soit + 4,2 %), les dépenses d'investissement des régions se sont légèrement repliées en 2022 (à 13,3 Md€, soit - 0,1 Md€ ou - 1,0 %), alors même que la poussée de l'inflation a eu une incidence défavorable sur le volume des investissements réalisés (voir chapitre I, IV, B *supra*). La précédente diminution était intervenue en 2016. Toutefois, sur la période 2020-2022, les régions ont produit un effort d'investissement supérieur de 26,4 % à la période 2017-2019 (39,5 Md€ contre 31,3 Md€).

**Tableau n° 19 : section d'investissement des régions
(France entière, en Md€)**

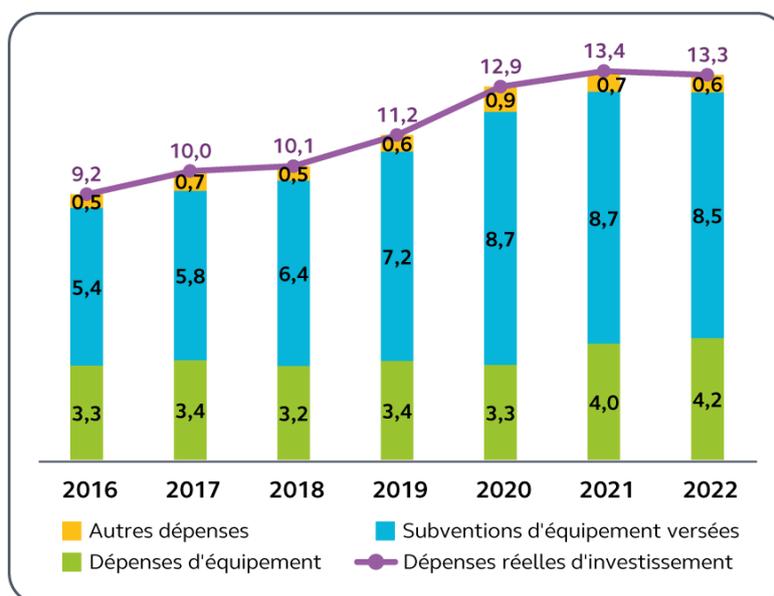
	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
					En Md€	En %	
Épargne brute (c)	6,5	5,1	5,8	6,2	0,5	+8,3%	-3,6%
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	1,8	2,3	1,7	2,1	0,4	+22,1%	+13%
Épargne nette (e=c-d)	4,6	2,7	4	4,1	0,1	+2,4%	-10,2%
Recettes réelles d'investissement (f)	4,6	5,4	5,4	5,4	0	+0,2%	+16%
<i>FCTVA</i>	0,5	0,5	0,6	0,6	0	5,5%	+17,4%
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	3,4	4	4	4	0	+0,5%	+18,6%
<i>Autres recettes</i>	0,7	0,9	0,8	0,8	0	-4,9%	+3,4%
Autofinancement propre (g=e+f)	9,3	8,2	9,4	9,5	0,1	+1,2%	+2,9%
Dépenses réelles d'investissement (h)	11,2	12,9	13,4	13,3	-0,1	-1%	+18,5%
<i>Dépenses d'équipement</i>	3,4	3,3	4	4,2	0,2	+4,7%	+23,1%
<i>Subventions d'équipement versées</i>	7,2	8,7	8,7	8,5	-0,2	-2,4%	+17,4%
<i>Autres dépenses</i>	0,6	0,9	0,7	0,6	-0,1	-16,3%	+5,4%
Besoin de financement (i=h-g)	1,9	4,7	4	3,7	-0,2	-6%	+92,9%
<i>Emprunts souscrits (j)</i>	2	4,7	3,8	3,4	-0,5	-11,8%	+66,7%
<i>Variation du fonds de roulement (k=j-i)</i>	0,1	0	-0,1	-0,4	-0,2	+148,4%	-491,6%
Encours de la dette (l)	28	30,5	33	34,3	1,3	+3,8%	+22,3%
<i>Compte au Trésor</i>	3,2	4,5	5,4	2,6	-2,8	-51,5	-18,4%

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

Le ratio moyen des dépenses réelles d'investissement rapportées aux recettes réelles de fonctionnement, qui s'était élevé à 48 % en 2020 et 2021 à la suite d'une hausse de 10 points par rapport à 2019, s'est réduit à 45 % en 2022. Il reste cependant de sept points plus élevé que ceux des années 2019 et antérieures.

Les investissements importants prévus dans le cadre des accords de relance en 2021 et 2022, qui constituent la première « brique » des contrats État-régions, limitent sans les effacer les effets du cycle électoral : alors que les dépenses avaient légèrement augmenté l'année des précédentes élections régionales en 2015 (+ 2,3 %) avant de diminuer l'année suivante en 2016 (- 5,6 %) ¹²⁴, l'année 2021 a été marquée par une hausse plus forte (+ 4,2 %) et 2022 par une moindre diminution (- 1,0 %).

Graphique n° 30 : évolution des dépenses réelles d'investissement des régions – 2016 à 2022 (en Md€)



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

L'évolution globale des dépenses réelles d'investissement des régions en 2022 recouvre des situations contrastées. Elles ont diminué dans sept régions dans une mesure limitée (entre - 1,5 % et - 6,7 %) et ont connu une forte baisse dans une autre région (- 20,8 %) pour laquelle elles avaient été particulièrement dynamiques les deux années précédentes. Les hausses sont également dispersées (allant de + 0,8 % à + 20,5 %).

¹²⁴ Périmètre des régions hors collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique créées au 1^{er} janvier 2016 et Collectivité de Corse créée au 1^{er} janvier 2018.

Les évolutions de 2022 ne sont toutefois pas représentatives de tendances sur la période 2020 – 2022. Ainsi, seules deux régions ont réduit leurs dépenses d'investissement pendant deux années consécutives. Hormis une région, toutes ont réalisé entre 2020 et 2022 un effort d'investissement plus important que sur la période 2017-2019. En cumul, les dépenses d'investissement ont ainsi augmenté entre 5 % et 30 % dans sept régions, entre 31 % et 60 % dans huit régions et de 115 % dans l'une d'entre elles.

Les dépenses réelles d'investissement sont majoritairement composées de subventions d'équipement (8,5 Md€ en 2022, soit 64 % du total, comme en 2019). En 2022, elles ont diminué (- 2,4 %) pour la deuxième année consécutive (- 0,6 % en 2021) après une hausse continue depuis 2016 et particulièrement forte en 2020 (+ 1,5 Md€, soit + 20,9 %). Alors que les subventions aux communes et EPCI ainsi qu'aux personnes de droit privé étaient dynamiques en 2021 (respectivement + 7,0 % et + 2,4 %), elles ont diminué en 2022 (- 3,5 % et - 5,8 % respectivement). Leur niveau dépasse toutefois celui de 2019 (+ 0,1 Md€, soit + 10,6 % pour le bloc communal et + 0,3 Md€, soit + 22,4 % pour les personnes de droit privé). En revanche, les subventions versées aux tiers (fonds européens dont les régions sont autorités de gestion, soit 1,9 Md€ en 2022), ont continué à augmenter (+ 0,2 Md€ en 2022, soit + 10,8 % et + 0,4 Md€, soit + 29,3 % depuis 2019).

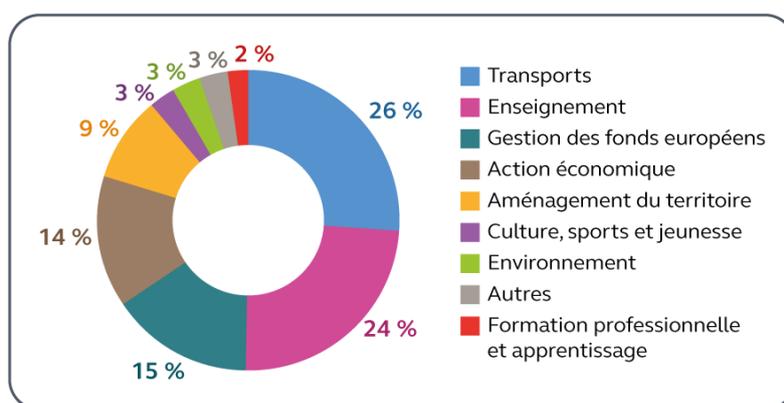
Pour leur part, les dépenses réelles d'équipement (4,2 Md€, soit 32 % des dépenses réelles d'investissement en 2022) ont continué à augmenter (+ 0,2 Md€, soit + 4,7 %), à un rythme ralenti par rapport à 2021 (+ 0,7 Md€, soit + 22,6 %).

Les deux principaux postes d'investissement des régions sont les transports et l'enseignement, la formation et l'apprentissage, qui pèsent chacun d'un poids égal (3,5 Md€ chacun en 2022, soit 26 % des dépenses réelles d'investissement). Les dépenses cumulées de la période 2020-2022 ont, par comparaison à la période 2017-2019, particulièrement augmenté pour les transports (+ 2,2 Md€, soit + 27,1 %). La priorité accordée par l'État à la rénovation du réseau structurant¹²⁵ a conduit à confier majoritairement la charge des infrastructures régionales aux régions, ce qui

¹²⁵ Réseau comprenant les lignes à grande vitesse, le réseau ferré en Île-de-France et les lignes les plus circulées (catégories 2 à 6 de l'Union Internationale des Chemins de fer).

a conduit ces dernières à accroître leurs interventions¹²⁶. Les dépenses relatives à l'enseignement, la formation et l'apprentissage, qui concernent principalement les lycées, ont également fortement augmenté (+ 1 Md€, soit + 12,5 %). Une partie correspond aux dépenses de rénovation énergétique effectuées en contrepartie de la dotation régionale d'investissement créée en application de l'accord de partenariat État-régions (octobre 2020)¹²⁷.

Graphique n° 31 : répartition des dépenses réelles d'investissement des régions en 2022 par fonctions¹²⁸



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

¹²⁶ Cour des comptes, *Le réseau ferroviaire français : des évolutions significatives mais des choix nécessaires à venir*, novembre 2021.

¹²⁷ L'intégralité de l'enveloppe de 600 M€ de dotation destinée à soutenir les projets d'investissement portés par les conseils régionaux (rénovation thermique des bâtiments, essentiellement des lycées, et mobilités notamment) a été engagée en 2021 et a donné lieu à 148 M€ de paiements. En 2022, 30 M€ ont été engagés et 153 M€ versés. Les paiements s'étendent jusqu'à l'exercice 2023.

¹²⁸ La catégorie « Autres » comprend notamment les fonctions services généraux (2,3 %), sécurité (0,8 %) et aménagement du territoire (0,8 %).

Le poste le plus dynamique reste l'action économique (1,9 Md€ en 2022, soit 14 % des dépenses réelles d'investissement) dont les dépenses des régions dans ce domaine ont globalement augmenté depuis 2016. Les années 2020 et 2021 ont été marquées par les dispositifs d'accompagnement des entreprises pendant la crise, sous la forme notamment d'avances remboursables et de facilités de prêts¹²⁹. Les dépenses réelles d'investissement dans le champ économique sont ainsi passées de 1,6 Md€ en 2019 à 2,7 Md€ en 2020, avant de se replier à 2,0 Md€ en 2021 et à 1,9 Md€ en 2022.

Enfin, on observe une montée en puissance continue des montants liés à la gestion des fonds européens (+ 2,0 Md€, soit + 52,2 %) entre les deux périodes 2017-2019 et 2020-2022, pour lesquels, comme précisé *supra*, la région n'est pas le bénéficiaire final mais est autorité organisatrice.

**Les disparités de dépenses d'investissement par habitant
(hors CTU et collectivité de Corse)**

En 2022, les dépenses réelles d'investissement allaient de 128,3 € par habitant à 277 € pour les régions métropolitaines, soit un rapport de 1 à 2,2, pour une valeur médiane de 178,7 € par habitant.

Entre 2019 et 2022, la médiane des dépenses a augmenté (+ 15,1 %) et la dispersion des régions métropolitaines s'est accrue. En revanche, le rapport (soit 1,6) entre la région métropolitaine dont le niveau de dépenses par habitant est le plus élevé et la médiane métropolitaine est resté stable, ce qui nuance l'observation de disparités accrues.

E - Un poids de l'endettement maîtrisé et déclinant

Après un point haut en 2020 (4,7 Md€), le besoin de financement des régions a continué à se réduire en 2022 pour s'établir à 3,7 Md€ (- 6,0 %), poursuivant ainsi la décrue amorcée en 2021 (- 25,4 %). Il dépasse sensiblement celui de 2019 (1,9 Md€) et des années antérieures.

¹²⁹ Cour des comptes, « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer », in *Rapport public annuel 2023*, mars 2023 ; Cour des comptes, « Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie », in *Rapport public annuel 2022*, février 2022.

En souscrivant 3,4 Md€ d'emprunts, les régions ont moins mobilisé l'endettement qu'en 2021 (- 0,5 Md€, soit - 11,8 %) et, plus encore, qu'en 2020 (- 1,3 Md€, soit - 28,0 %).

Ces évolutions globales recouvrent des situations hétérogènes. Ainsi, le besoin de financement s'est réduit dans neuf régions sur dix-sept et le recours à l'endettement a diminué dans dix régions, sans que cela soit corrélé à l'évolution de l'investissement, contrairement à 2021 : parmi les huit régions dont les dépenses d'investissement ont augmenté, cinq ont plus emprunté qu'en 2021 ; sur les douze régions qui ont plus emprunté, seules cinq ont consacré plus de dépenses à l'investissement qu'en 2021.

Des conditions d'emprunt moins favorables en 2022

En 2022, le taux moyen des nouveaux financements – emprunts et obligations – des régions s'est élevé à 1,92 %. Il s'agit du taux le plus faible des collectivités en dehors des syndicats (1,47 %). Il a cependant fortement augmenté par rapport à celui de 2021 (soit 0,45 %). Les régions se sont financées à 80 % à taux fixe. La durée moyenne des nouveaux emprunts a continué à se réduire (14,9 ans en 2022 contre 18,2 ans en 2021 et 19,6 ans en 2020).

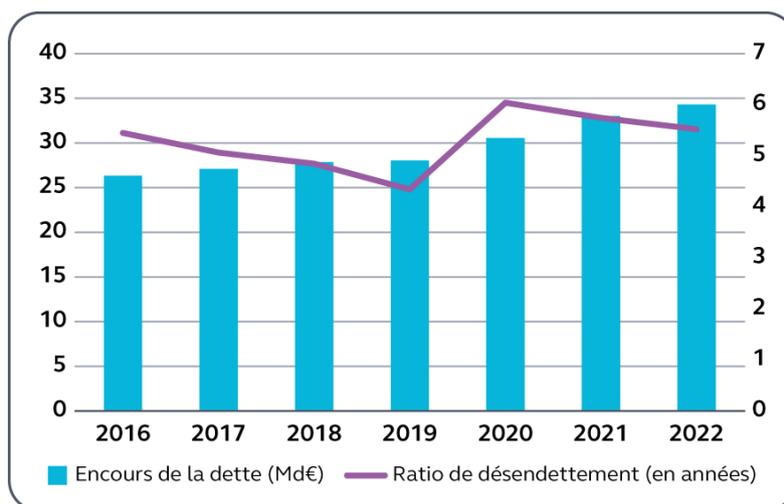
Une part majoritaire des montants empruntés a continué à l'être par la voie d'émissions obligataires (61 % contre 65,1 % en 2021 et 44,5 % en 2020¹³⁰). Leur coût moyen est en effet plus faible (1,63 % contre 2,30 % pour les offres bancaires).

Malgré l'augmentation de l'endettement financier (voir *infra*) et des taux d'intérêt à partir de la mi-année, les charges d'intérêt des régions (0,6 Md€) n'ont que très légèrement augmenté en 2022 (+ 0,1 %) pour la première fois depuis 2016. Entre 2016 et 2022, elles ont diminué de 10,2 %.

En 2022, l'endettement financier a augmenté de 1,3 Md€ (soit + 3,8 %) pour s'établir à 34,3 Md€. Depuis 2016, il augmente de manière continue (+ 7,9 Md€). Contrairement à 2021, où il avait crû dans toutes les régions, il a baissé dans quatre d'entre elles (entre - 0,1 % et - 4,1 %). La hausse est très disparate entre les autres régions (de + 0,7 % à + 24,7 %).

¹³⁰ Finance Active, *Observatoire de la dette des collectivités territoriales*, mars 2023.

Graphique n° 32 : évolution de l'endettement financier des régions entre 2016 et 2022 (en Md€)



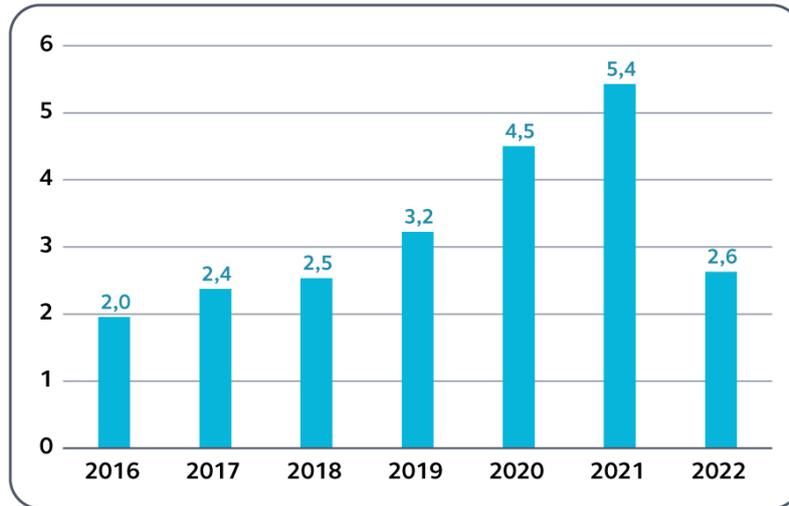
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Le ratio dette/recettes réelles de fonctionnement, qui a dépassé pour la première fois 100 % en 2020, s'est stabilisé en moyenne à 116 % en 2022. Selon les collectivités, il se situe entre 30,6 % et 196,3 % pour une valeur médiane de 107,9 %. Il s'est amélioré dans huit régions (entre - 1,0 % et - 13,5 %), s'est stabilisé dans trois autres et s'est dégradé dans les six dernières (entre + 2,8 % et + 14,4 %).

Malgré l'augmentation de l'encours de l'endettement financier, le ratio de désendettement moyen a continué à s'améliorer. Ainsi, en 2022, 5,5 années d'épargne brute auraient été nécessaires pour que les régions remboursent intégralement leurs dettes financières, contre 5,7 années en 2021 et 6 années en 2020. Le ratio de désendettement reste cependant moins favorable qu'en 2019 (4,3 ans) et les années précédentes. Il varie entre 2,1 ans et 9,1 ans selon les régions. Une seule région (les Hauts-de-France) a légèrement dépassé le seuil d'alerte de 9 ans (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Empruntant moins qu'en 2021, les régions ont puisé plus fortement dans leur trésorerie. De ce fait, le solde de leur compte au Trésor a diminué de moitié en 2022 (- 2,8 Md€), en rupture avec la hausse continue intervenue depuis 2016.

Graphique n° 33 : évolution du solde du compte au Trésor des régions - 2016 à 2022 (en Md€)



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

CONCLUSION

En 2022, la situation financière des régions a continué à s'améliorer.

Les produits réels de fonctionnement ont augmenté (+ 4,0 %) sous l'effet notamment du dynamisme de la TVA (+ 8,3 %), qui représente désormais la majorité de leurs recettes. Malgré une évolution moins forte qu'en 2021, les recettes de fonctionnement dépassent leur niveau de 2019. La chute intervenue en 2020, sous l'effet notamment de la recentralisation de la compétence apprentissage, se voit ainsi inversée.

Concernant principalement les domaines de l'apprentissage, la formation et l'enseignement, la hausse des charges de fonctionnement (+ 2,9 %) est portée par des postes renchérissés par l'inflation (subventions liées aux compétences « transports », « formation professionnelle » et « lycées », achats de biens et services). En raison d'une diminution des effectifs, l'augmentation des dépenses de personnel est moindre que celle des autres collectivités.

Compte tenu d'une progression des charges moins rapide que celle des produits de fonctionnement, l'épargne brute a poursuivi en 2022 (+ 8,3 %) la reconstitution amorcée en 2021. La forte progression des remboursements d'emprunts limite toutefois la hausse de l'épargne nette (+ 2,4 %). Tout en restant inférieurs à ceux de 2019, les montants d'épargne dépassent la moyenne des années 2016 à 2019 et atteignent en 2022 leur deuxième niveau le plus élevé depuis 2016.

En 2022, les régions ont poursuivi un important effort d'investissement dont le montant est presque identique à celui de 2021, à plus de 13 Md€. Entre 2020 et 2022, elles auront ainsi consacré à l'investissement 25,6 % de plus qu'entre 2017 et 2019. La poussée de l'inflation en 2022 réduit cependant la portée de cet effort financier sur le volume des investissements réalisés.

Malgré un moindre recours à l'emprunt qu'en 2021, permis par une mobilisation accrue des fonds disponibles, l'effort d'investissement s'accompagne d'une hausse de l'encours de l'endettement financier. Toutefois, le ratio de désendettement moyen pour l'ensemble des régions a continué à diminuer, passant ainsi de 6 années en 2020 à 5,7 années en 2021 et à 5,5 années en 2022. Selon les régions, il va de 2 à 9,1 années.

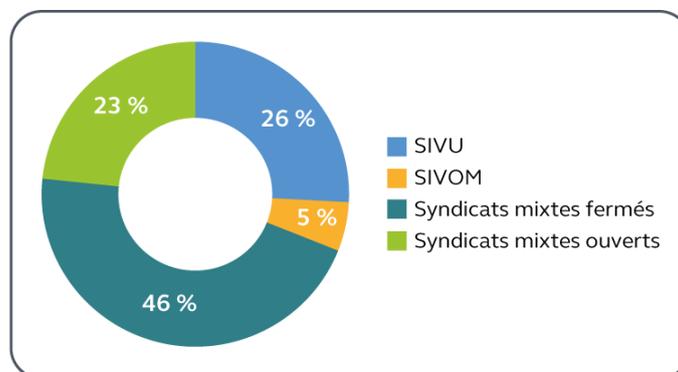
IV - Des syndicats qui investissent davantage malgré la dégradation de leur épargne

La diversité des syndicats

Les syndicats exercent quatre activités principales : la production et la distribution d'énergie, l'eau et l'assainissement, le transport, et la collecte et le traitement des ordures ménagères.

La notion de syndicat renvoie à plusieurs structures de coopération entre collectivités territoriales¹³¹. Les syndicats de communes, ou syndicats intercommunaux¹³², sont des établissements publics de coopération intercommunale dans lesquels s'associent des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal. Ils sont financés par des contributions de leurs membres, se distinguant ainsi des intercommunalités qui ont des ressources fiscales propres¹³³. Ils peuvent exercer une ou plusieurs compétences¹³⁴.

Graphique n° 34 : poids des différents types de syndicats dans les dépenses réelles de fonctionnement (2022, en %)



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

¹³¹ La plupart est définie par le code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹³² Articles L. 5212-1 et suivants du CGCT.

¹³³ Communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles.

¹³⁴ Il s'agit selon le nombre de compétences exercées d'un syndicat intercommunal à vocation unique – SIVU – ou d'un syndicat intercommunal à vocation multiple – SIVOM.

Les syndicats mixtes peuvent quant à eux regrouper des collectivités territoriales et des groupements de collectivités¹³⁵. Il s'agit de syndicats mixtes fermés lorsqu'ils sont exclusivement constitués de communes et de groupements de communes¹³⁶ et de syndicats mixtes ouverts lorsqu'ils regroupent des collectivités de différentes natures, leurs regroupements, ainsi que d'autres personnes de droit public, comme les chambres consulaires.

On dénombrait 8 882 syndicats au 1^{er} janvier 2022, un chiffre en baisse par rapport à 2021 (- 2,0 %), sachant que cette même année avait déjà connu une réduction (- 4,2 %). Les SIVU, qui constituent la majorité des syndicats (53 % en 2022) enregistrent la diminution la plus forte¹³⁷.

La diminution de syndicats, limitée ces deux dernières années mais continue depuis 2010 (- 42,2 %) est susceptible d'avoir une incidence sur l'évolution des recettes et dépenses dont le périmètre évolue en conséquent, notamment en raison de transferts aux EPCI à fiscalité propre ou du changement de statut en établissement public local ou société publique locale non comprise dans le périmètre du rapport.

Les analyses et données chiffrées qui suivent concernent exclusivement les syndicats. Compte tenu du changement de son statut, elles n'intègrent donc plus le SYTRAL en 2022.

Une incidence significative du changement de statut du SYTRAL en 2022

Au 1^{er} janvier 2022, le Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise, récemment renommé SYTRAL Mobilités, a été transformé en un établissement public local.

Cette évolution a une incidence significative sur les recettes et les dépenses des syndicats de transport retracées par ce rapport (- 18,0 % pour les recettes à périmètre courant entre 2021 et 2022).

Le présent rapport évoque par conséquent l'évolution des recettes et des dépenses des syndicats à périmètres courant et constant, en neutralisant l'incidence du changement de statut de l'autorité organisatrice des transports de l'agglomération lyonnaise.

¹³⁵ Articles L. 5711-1 à L. 5711-6 et L. 5721-1 à L. 5722-11 du CGCT.

¹³⁶ Articles L. 5711-1 et suivants du CGCT.

¹³⁷ BIS 163, *Stabilité du nombre de communes et d'EPCI à fiscalité propre en 2021 et ralentissement de la baisse du nombre de syndicats*, mars 2022, DGCL.

Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a substitué au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) un établissement public territorial de même appellation. La loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités a modifié son nom en Île-de-France Mobilités. Cet établissement public administratif *sui generis* regroupe la région Île-de-France, la ville de Paris et les départements franciliens et fait office d'autorité organisatrice des transports pour l'Île-de-France. Compte tenu de la place historique du STIF dans l'ensemble des syndicats, une annexe¹³⁸ lui est consacrée dans ce rapport.

A - Une progression soutenue des recettes réelles de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement des syndicats sont composées à 42 % de produits des services, du domaine et ventes diverses (6,8 Md€), 31 % de participations des collectivités territoriales et de l'État (5,0 Md€) et de 6 % du versement mobilité (1,0 Md€). Les 21 % restants comprennent diverses recettes fonction de l'activité des syndicats (3,5 Md€).

En 2022, les recettes de fonctionnement ont été dynamiques (+ 1,0 %, soit + 6,1 % en neutralisant l'incidence du changement de statut du SYTRAL) pour atteindre 16,3 Md€, après une forte hausse en 2021 (+ 7,5 %) et une légère baisse en 2020 (- 1,4 %).

¹³⁸ Cf. annexe n° 14.

Tableau n° 20 : section de fonctionnement des syndicats (en Md€)

	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019
					En Md€	En %	En %
Produits réels de fonctionnement (a)	15,2	15,0	16,1	16,3	+ 0,2	+ 1,0 %	+ 7,1 %
Produit de la fiscalité	2,1	2,0	2,2	2,0	- 0,2	- 8,8 %	- 6,8 %
<i>Impôts locaux</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	+ 0,0	+ 4,8 %	+ 2,7 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	2,0	1,9	2,1	1,9	- 0,2	- 9,4 %	- 7,3 %
Dotations et participations	5,3	5,3	5,6	5,6	+ 0,0	+ 0,9 %	+ 7,4 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	7,9	7,7	8,4	8,7	+ 0,3	+ 3,6 %	+ 10,6 %
Charges de fonctionnement (b)	11,5	11,3	12,0	12,4	+ 0,4	+ 3,6 %	+ 7,9 %
Achats de biens et services	6,2	6,0	6,6	6,8	+ 0,3	+ 4,1 %	+ 10,7 %
Dépenses de personnel	2,8	2,8	2,9	3,1	+ 0,2	+ 5,9 %	+ 10,0 %
Subventions de fonctionnement	0,0	0,0	0,0	0,0	- 0,0	- 5,9 %	- 6,1 %
Autres charges de gestion courante	0,5	0,6	0,6	0,7	+ 0,0	+ 7,3 %	+ 18,2 %
Charges financières	0,6	0,5	0,5	0,4	- 0,0	- 9,8 %	- 22,9 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,7	0,6	0,6	0,7	- 0,0	- 6,7 %	- 2,5 %
Épargne brute (c=a-b)	3,7	3,7	4,2	3,9	- 0,3	- 6,5 %	+ 4,6 %

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

Les produits de la fiscalité (2,0 Md€ en 2022) ont fortement augmenté chaque année depuis 2019, à l'exception de l'année 2020 (- 4,8 %). La diminution de 2022 (- 8,8 %) s'explique par un effet de périmètre (la hausse s'élève à + 10,7 % hors SYTRAL Mobilités). Ces produits ont trois composantes : le versement mobilité perçu par les syndicats de transport (1,0 Md€) qui, en dehors de la baisse de 2020 (- 4,3 %), est hors effet de périmètre dynamique (+ 11,8 % en 2019, + 8,3 %

en 2021 et + 7,8 % en 2022)¹³⁹ ; la taxe locale sur la consommation finale d'électricité (0,8 Md€), en hausse depuis 2021 du fait de l'augmentation de la consommation d'électricité ; la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (0,3 Md€), dont la forte hausse de 2022 portée par la revalorisation des valeurs cadastrales (de 3,4 %) et l'évolution des taux¹⁴⁰ la conduit à dépasser son niveau de 2019.

L'essentiel des dotations et participations (5,6 Md€) provient du bloc intercommunal (3,6 Md€), des départements (0,3 Md€), des régions (0,2 Md€) et de l'État (0,2 Md€). Elles sont en hausse constante depuis 2019 (+ 7,1 %), bien que 2022 marque une certaine stabilisation (+ 0,9 %).

Les autres recettes sont essentiellement composées de produits des services, du domaine et ventes diverses (6,8 Md€), qui correspondent majoritairement à des recettes tarifaires. Ils ont continué à croître en 2022 (+ 0,3 Md€, soit + 4,6 %) après avoir retrouvé, dès 2021, un niveau supérieur à celui de 2019 après la diminution de 2020.

B - Des dépenses réelles de fonctionnement dynamiques

Les dépenses réelles de fonctionnement (12,4 Md€) sont composées pour un peu plus de moitié d'achats de biens et services (6,8 Md€, soit 55 %), pour un quart de dépenses de personnel (3,1 Md€) et dans de moindres proportions, de subventions, d'autres charges de gestion courante et d'autres dépenses.

Les dépenses réelles de fonctionnement des syndicats ont accéléré en 2022 (+ 3,6 %, soit + 8,5 % hors SYTRAL Mobilités), après une forte hausse en 2021 (+ 5,8 %) succédant à la baisse intervenue en 2020 (- 1,8 %). En 2022 comme en 2021, les augmentations des dépenses ont été plus fortes que l'inflation¹⁴¹.

Tout comme en 2021, la hausse de 2022 est portée par l'augmentation des achats de biens et services (+ 4,1 % en 2022, soit + 12,5 % hors SYTRAL Mobilités), dont le montant atteint 6,8 Md€. Son évolution est notamment déterminée par les contrats de prestations de service qui en représentent la moitié. Du fait de l'inflation, les achats d'eau,

¹³⁹ En 2022, la masse salariale des branches marchandes non agricoles, qui constitue la principale assiette du versement mobilité, a augmenté de 9,2 %, sous l'effet des créations d'emplois et des augmentations de salaires.

¹⁴⁰ Le taux a augmenté dans 44 % des groupements à fiscalité propre, diminué dans 25 % et est resté stable dans 31 % d'entre eux. Les hausses de taux ont pu être favorisées par celles du tarif de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

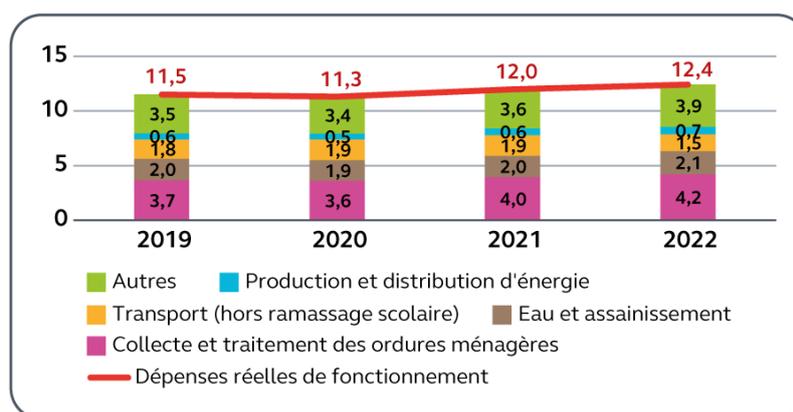
¹⁴¹ En 2022, l'inflation s'est élevée à 5,2 %, contre 1,6 % en 2021.

énergie, chauffage, combustibles, carburants, alimentation et petits équipements, qui représentent 6 % des dépenses de fonctionnement, ont connu de très fortes hausses en 2022 (+ 25,4 % au total).

Les dépenses de personnel (3,1 Md€) sont plus dynamiques en 2022 (+ 0,2 Md€, soit + 6,3 % hors SYTRAL Mobilités) qu'en 2021 (+ 0,1 Md€, soit + 2,9 %), portées par les mêmes facteurs que les collectivités territoriales (voir chapitre I, III, A *supra*). La hausse plus importante des rémunérations du personnel non titulaire (+ 12,3 % contre 4,4 % pour le personnel titulaire) laisse supposer davantage de recrutements d'agents contractuels.

La hausse des dépenses réelles de fonctionnement entre 2019 et 2022 (+ 7,9 %, soit + 13,4 % hors SYTRAL Mobilités) recouvre des évolutions variées selon l'activité des syndicats. Les augmentations sont très dynamiques pour les syndicats de production et distribution d'énergie (+ 22,1 %) et les syndicats de collecte et de traitement des déchets ménagers (+ 15,0 %). Hors effet de périmètre (lié à la transformation du statut du SYTRAL Mobilités), les dépenses des syndicats de transport sont également en forte hausse (+ 29,5 % entre 2019 et 2022 et + 14,8 % en 2022¹⁴²). Les augmentations ont été plus limitées pour les syndicats d'eau et assainissement (+ 6,4 %) et les autres syndicats (+ 8,8 %). Pour l'ensemble de ces syndicats, les hausses sont concentrées sur l'année 2022.

Graphique n° 35 : évolution des dépenses réelles de fonctionnement des syndicats par type d'activité (en Md€)



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

¹⁴² Au lieu d'une diminution de 15,3 % sans neutralisation de l'effet de périmètre.

C - Une épargne en baisse mais toujours élevée

En 2022, l'épargne brute des syndicats s'est élevée à 3,9 Md€. Compte tenu d'une hausse des dépenses plus élevée que celle des recettes, elle a légèrement baissé à périmètre constant (- 0,3 Md€, soit - 6,5 % et - 0,04 Md€, soit - 0,9 % hors SYTRAL Mobilités) après avoir fortement augmenté en 2021 (+ 12,2 %) et légèrement diminué en 2020 (- 0,2 %).

Les remboursements d'emprunts ont augmenté (+ 2,6 % en 2022) pour atteindre 1,7 Md€, ce qui a réduit l'épargne nette des syndicats qui s'est établie en 2022 à 2,2 Md€ (- 0,3 Md€, soit - 12,8 % et - 0,1 Md€ soit - 6,1 % hors SYTRAL Mobilités). Cette diminution est toutefois à relativiser car elle fait suite à une hausse importante en 2021 (+ 15,8 %). Les niveaux d'épargne de 2022 restent ainsi supérieurs à ceux de 2019 et 2020.

D - Des dépenses d'investissement qui restent dynamiques

Les recettes réelles d'investissement (3,7 Md€) ont légèrement augmenté en 2022 (+ 1,5 %, soit + 2,0 % hors SYTRAL Mobilités) après une forte diminution en 2020 (- 7,7 %) et un net rebond en 2021 (+ 14,9 %). Elles sont pour les trois quarts composées de subventions d'équipement (1,1 Md€ de l'État et 1,3 Md€ des collectivités territoriales), en hausse en 2022 (+ 5,1 %).

L'autofinancement propre (5,8 Md€ en 2022) est composé de l'épargne nette et des recettes réelles d'investissement. Malgré la légère augmentation des recettes réelles d'investissement, il s'est réduit (- 4,3 %), tout en demeurant plus élevé qu'en 2019 et 2020.

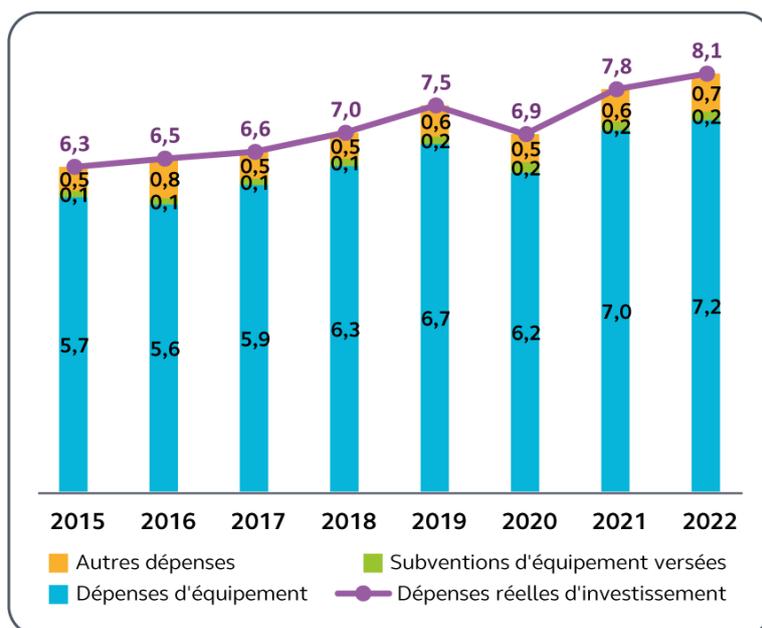
Tableau n° 21 : section d'investissement des syndicats (en Md€)

	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution
					En Md€	En %	2022/2019
							En %
Épargne brute(c)	3,7	3,7	4,2	3,9	- 0,3	+ 6,5 %	+ 3,7 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,6	1,6	1,7	1,7	+ 0,0	+ 2,6 %	+ 5,8 %
Épargne nette (e=c-d)	2,1	2,1	2,5	2,1	- 0,3	- 12,8 %	+ 3,7 %
Recettes réelles d'investissement (f)	3,4	3,1	3,6	3,7	+ 0,0	+ 1,5 %	+ 7,7 %
FCTVA	0,2	0,3	0,3	0,3	+ 0,1	- 12,6 %	+ 18,4 %
Subventions reçues	2,4	2,3	2,6	2,7	+ 0,1	+ 5,1 %	+ 15,0 %
Autres recettes	0,8	0,6	0,7	0,7	- 0,0	- 5,8 %	- 17,3 %
Autofinancement propre (g=e+f)	5,5	5,3	6,1	5,8	- 0,3	- 4,3 %	+ 6,2 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	7,5	6,9	7,8	8,1	+ 0,3	+ 3,9 %	+ 8,3 %
Dépenses d'équipement	6,7	6,2	7,0	7,2	+ 0,2	+ 2,8 %	+ 6,9 %
Subventions versées	0,2	0,2	0,2	0,2	+ 0,0	+ 0,4 %	+ 9,1 %
Autres dépenses	0,6	0,5	0,6	0,7	+ 0,1	+ 17,5 %	+ 24,0 %
Besoin de financement (i=h-g)	2,0	1,7	1,7	2,3	+ 0,6	+ 33 %	+ 14,2 %
Emprunts souscrits (j)	1,9	1,7	2,2	2,4	+ 0,2	+ 11,0 %	+27,9 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,1	0,1	0,5	0,1	- 0,3	- 70,8 %	-222,1 %
Encours de la dette (l)	19,1	19,1	19,8	19,5	- 0,3	- 1,4 %	+2,1 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,1	5,1	4,7	5,0	+ 0,3	+ 5,5 %	- 2,4 %
Compte au Trésor	7,1	7,1	7,9	8,0	+ 0,2	+ 2,1 %	+ 12,8 %

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

Les dépenses d'investissement (8,1 Md€ en 2022) sont à 90 % composées de dépenses d'équipement. Elles ont fortement augmenté en 2022 (+ 3,9 %, soit + 8,2 % hors SYTRAL Mobilités) pour la deuxième année consécutive (+ 12,3 % en 2021), après avoir baissé en 2020 (- 7,4 %). L'inflation réduit la portée de cette évolution sur le volume des investissements réalisés (voir chapitre I, IV, B *supra*).

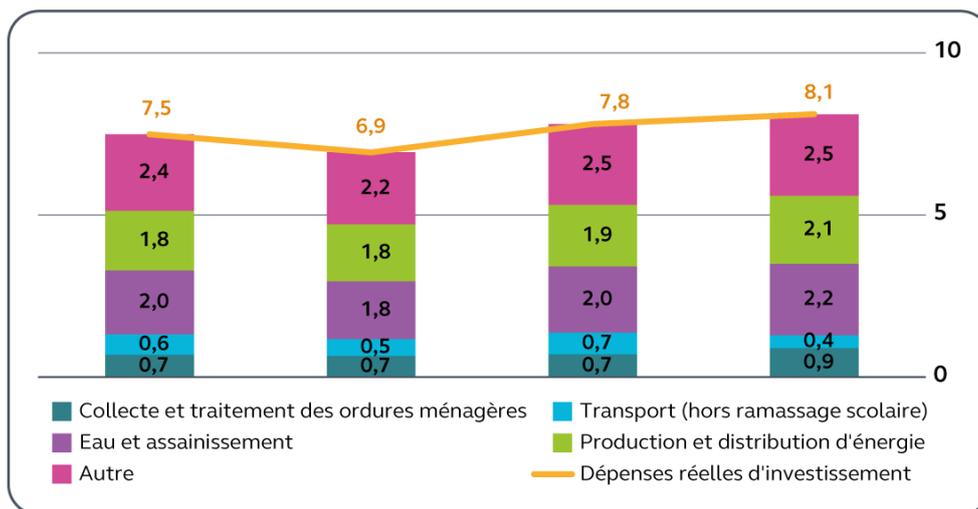
Graphique n° 36 : évolution des dépenses réelles d'investissement des syndicats - 2015 à 2022 (en M€)



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

L'augmentation des dépenses d'investissement entre 2019 et 2022 est très forte pour les syndicats de transport hors effet de périmètre lié à la transformation du statut du SYTRAL Mobilités (+ 30,5 %, dont + 21,4 % en 2022), pour les syndicats de collecte et traitement d'ordures ménagères (+ 28,5 %, dont + 26,2 % en 2022) et dans une moindre mesure pour les syndicats d'eau et assainissement (+ 10,6 %, dont + 6,3 % en 2022) et de production et distribution d'énergie (+ 15,7 %, dont + 12,7 % en 2022). En revanche, les syndicats ayant d'autres activités (soit 30,6 % des investissements en 2022) ont moins augmenté leurs dépenses d'investissement (+ 5,5 % entre 2019 et 2022, dont - 0,5 % en 2022).

Graphique n° 37 : évolution des dépenses réelles d'investissement des syndicats par type d'activité (en Md€)



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

E - Un endettement financier en légère progression

Après une hausse en 2021 (+ 3,3 %), l'encours de l'endettement financier des syndicats a légèrement diminué en 2022 (- 0,3 Md€, soit - 1,4 %) pour s'établir à 19,5 Md€. Entre 2019 et 2022, il a connu une augmentation limitée (+ 2,1 %). En neutralisant l'incidence du changement de statut du SYTRAL Mobilités, l'encours de l'endettement progresse de manière plus marquée (+ 2,6 % en 2022 et + 5,7 % entre 2019 et 2022).

Le solde du compte au Trésor des syndicats, soit 8,0 Md€, est à son plus haut niveau depuis 2019. Il continue ainsi d'augmenter en 2022 (+ 2,1 %), après la forte hausse intervenue en 2021 (+ 10,7 %).

En 2022, cinq années d'épargne brute auraient été nécessaires aux syndicats pour rembourser intégralement leurs dettes financières, contre 4,7 années en 2021 et 5,1 années en 2019 et 2020.

Un syndicat sur douze a toutefois un ratio de désendettement de plus de 12 années, qui correspond au seuil d'alerte (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 pour les communes et groupements de communes à fiscalité propre. Certains syndicats ont un ratio élevé en raison d'investissements lourds, amortis sur une longue période.

V - La situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer

Précisions méthodologiques

La présente analyse, à laquelle ont contribué les chambres régionales des comptes Antilles-Guyane et La Réunion-Mayotte, s'appuie sur les données comptables disponibles à fin février.

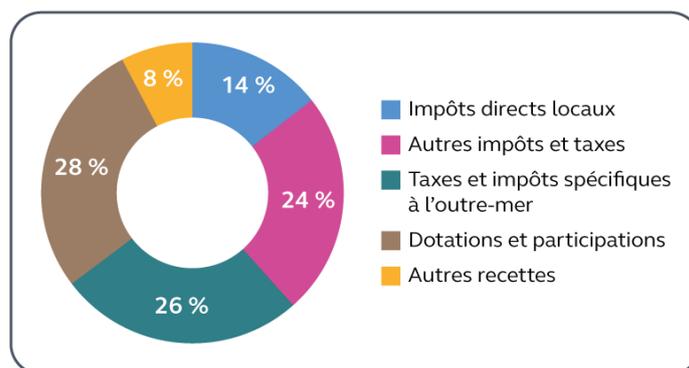
Précédemment, la Cour a consacré un chapitre à la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements de coopération intercommunale d'outre-mer dans ses rapports de 2017 et de 2022 sur les finances publiques locales¹⁴³.

Les collectivités territoriales d'outre-mer regroupent deux catégories : les collectivités des départements et régions d'outre-mer (DROM), qui relèvent de l'article 73 de la Constitution, et les collectivités d'outre-mer (COM), qui relèvent de l'article 74 de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie, quant à elle, est une collectivité *sui generis*. L'analyse a été limitée aux premières, c'est-à-dire à deux régions (Guadeloupe, La Réunion), à deux collectivités territoriales uniques (CTU de Guyane et Martinique, à trois départements (Guadeloupe, La Réunion et Mayotte), à 129 communes et à 63 établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Les départements, les régions et les CTU exercent des compétences particulières qui expliquent le volume de leur budget. Les collectivités ultra-marines disposent des recettes relevant du droit commun, mais aussi de recettes fiscales spécifiques : l'octroi de mer (1,5 Md€), la taxe sur la consommation des carburants (0,5 Md€) et les taxes sur les tabacs et les rhums (0,4 Md€). Ces recettes tiennent une place importante dans leurs produits de fonctionnement (26 % en 2022). Elles ont fortement augmenté depuis 2019 (2,4 Md€ en 2022, contre 2 Md€, soit + 19,4 %).

¹⁴³ Cour des comptes, *Finances publiques locales*, chapitre IV (octobre 2017) et chapitre IV (juillet 2022).

**Graphique n° 38 : composition des produits de fonctionnement
des collectivités des DROM en 2022**



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

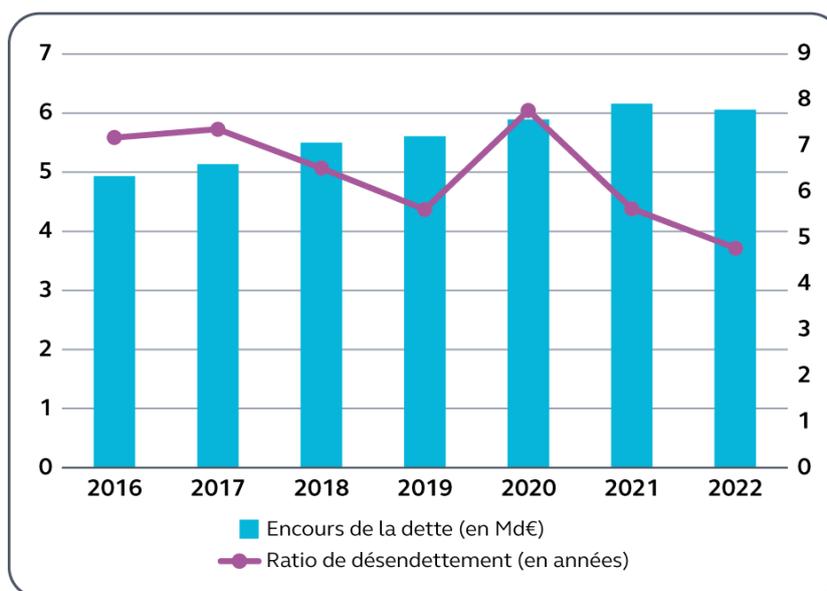
La plupart des collectivités présentent de manière habituelle des charges de fonctionnement élevées, grevées par de fortes dépenses de personnel, qui ne leur permettent pas de dégager une épargne suffisante pour financer leurs besoins d'investissement.

Les avis budgétaires et rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes soulignent que, fréquemment, les comptes des collectivités retracent de manière incomplète les charges relatives à des sommes dues à des tiers (fournisseurs notamment). Ce défaut de fiabilité altère la représentation du montant de l'épargne brute et du poids de l'endettement par rapport à cette dernière (ratio de désendettement).

**A - En 2022, une solvabilité financière qui s'améliore,
mais des charges de personnel toujours très élevées**

À l'aune du niveau de la capacité de désendettement fin 2022, soit 4,8 années (contre 4,3 années pour celles de métropole), les collectivités territoriales ont conforté leur solvabilité financière globale.

Graphique n° 39 : évolution de l'endettement financier des collectivités des DROM entre 2016 et 2022 (en Md€)



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

La croissance plus rapide des produits de fonctionnement (+ 4,2 %) que des dépenses réelles de fonctionnement (+ 2,5 %), déjà observée en 2021, ne s'est pas démentie. Cependant, ces résultats sont de nouveau avant tout attribuables à l'augmentation des produits de la taxe sur les alcools et tabacs (+ 0,14 Md€) et de l'octroi de mer (+ 0,098 Md€). Ils représentent en valeur absolue 64,4 % de la hausse des recettes. Bien que l'octroi de mer ne représente que 16 % des produits, il a procuré 322 M€ de recettes supplémentaires depuis 2016, soit 46 % de l'augmentation totale.

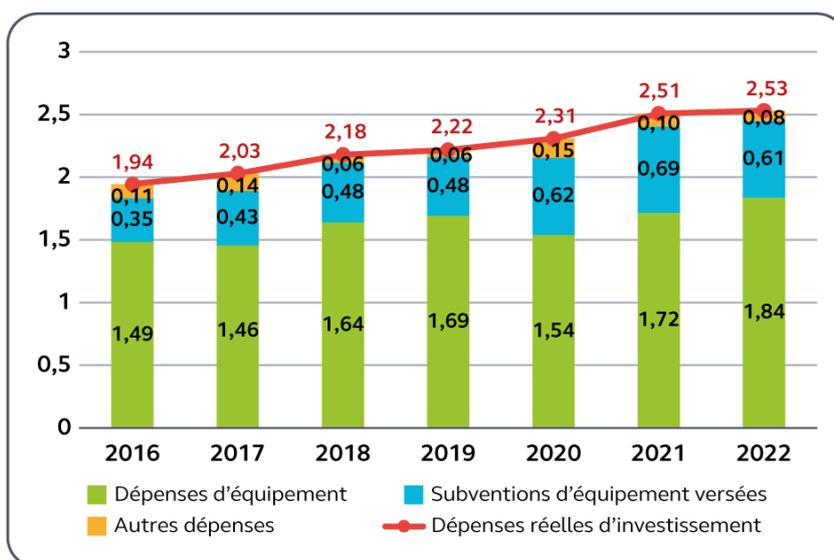
La stabilité apparente des charges réelles de fonctionnement (7,84 Md€ en 2022) par rapport à leur niveau d'avant la crise sanitaire (8,05 Md€ en 2019) traduit un effet de périmètre : la recentralisation du financement du RSA à La Réunion (0,7 Md€ de dépenses en 2020).

Compte tenu de la dynamique des produits de fonctionnement, l'épargne brute (1,27 Md€) a progressé de 16,1 % par rapport à 2021 (1,09 Md€) et l'épargne nette (0,8 Md€) de 22,2 %, également par rapport à 2021 (0,66 Md€).

À 2,53 Md€, le montant des dépenses d'équipement (subventions d'investissement comprises) est voisin de celui de 2021 (2,51 Md€).

Le niveau de l'épargne brute (13,9 % des produits réels de fonctionnement) améliore les conditions de financement de l'investissement. Il autorise une légère réduction de l'endettement financier (6,06 Md€ fin 2022, contre 6,16 Md€ fin 2021, voir *supra*), malgré une baisse de 40 M€ des subventions d'équipement reçues. Ces dernières représentent encore 70 % des recettes réelles d'investissement. Les subventions de l'État ont progressé (+ 24 M€). En revanche les fonds européens se sont repliés (de près de 100 M€). Ces derniers éléments sont à apprécier sur plusieurs années, notamment dans la mesure où 2022 est une année de transition entre deux programmations de fonds européens.

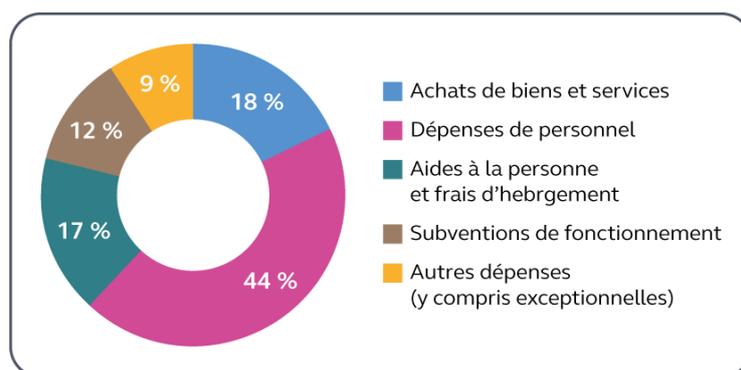
Graphique n° 40 : évolution des dépenses d'investissement des collectivités des DROM entre 2016 et 2022 (en Md€)



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

Dans les collectivités d'outre-mer, les rémunérations versées aux agents statutaires et contractuels représentent une part beaucoup plus élevée des charges de fonctionnement (44,1 % en 2022) que dans les collectivités de la France hexagonale (35,4 %). Cela s'observe tout particulièrement pour le bloc communal (55,7 % contre 45,9 %).

Graphique n° 41 : composition des charges de fonctionnement des collectivités d'outre-mer en 2022



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

Alors que ces chiffres étaient relativement similaires en 2016 (37,2 % en outre-mer et 34,7 % dans l'hexagone toutes collectivités confondues), la forte croissance du poids relatif des dépenses de personnel en outre-mer s'explique à la fois par une hausse plus importante de celles-ci sur cette période (+ 20,4 % contre + 14,8 % dans l'hexagone toutes collectivités confondues) et par une évolution plus faible des dépenses de fonctionnement (+ 1,6 % contre + 12,4 % dans l'hexagone toutes collectivités confondues). Ce découplage entre l'évolution des charges de personnel et des dépenses de fonctionnement est moins sensible pour le bloc communal (respectivement + 29,7 % et + 13,3 % entre 2016 et 2022).

Après deux ans de relative maîtrise de ces charges (+ 2,6 % en 2020 et + 2,4 % en 2021), les dépenses de personnel ont connu une forte augmentation (+ 5,4 % toutes collectivités en moyenne). Bien que d'un niveau comparable à celui des collectivités de l'hexagone, elle emporte des conséquences financières plus lourdes pour les collectivités d'outre-mer. Elle s'applique en effet à une base de dépenses plus élevée.

Les données financières de l'année 2022 confirment ainsi l'enjeu d'une maîtrise accrue de leurs charges de personnel par les collectivités d'outre-mer, notamment celles, nombreuses, dont le budget n'est pas voté ou exécuté en équilibre réel.

B - De fortes disparités d'évolution entre les territoires et les collectivités

Les territoires et types de collectivités locales présentent des situations contrastées.

En 2022, les dépenses réelles du bloc communal se sont élevées à 3,95 Md€, soit 50,2 % de la totalité des charges. Depuis 2016, elles étaient en augmentation constante (+ 0,46 Md€). Pour la première fois en 2022, leur poids financier dans les charges réelles de fonctionnement dépasse celui des régions, départements et collectivités territoriales uniques ultramarines réunies. Cette évolution s'explique par le tassement des dépenses sociales de ces dernières et le dynamisme des charges de personnel du bloc communal.

Dans la zone Antilles - Guyane, la situation financière de l'ensemble des collectivités s'est nettement améliorée en 2022. Les produits réels de fonctionnement ont progressé de 3,8 %, alors que les charges réelles de fonctionnement se sont repliées de 0,5 %, ce qui a entraîné une hausse de l'épargne brute de 44 % (+ 0,19 Md€).

Au niveau du bloc communal, le dynamisme des recettes est porté par une hausse de presque 21 % depuis 2016 des produits fiscaux (1,55 Md€ en 2022 contre 1,29 Md€ en 2016). Celle-ci est concentrée à 76 % sur la fiscalité indirecte spécifique à l'outre-mer (octroi de mer et accises sur les carburants, taxe sur les alcools et tabacs). Ces produits ont augmenté de 44 % depuis 2016. En 2022, ils équivalent à 63 % du montant des dépenses de personnel du bloc communal antillais et guyanais.

Les charges de personnel ont représenté en 2022 59,2 % des charges réelles de fonctionnement du bloc communal, contre 45,9 % en moyenne dans l'hexagone.

En 2022, les dépenses de personnel du bloc communal de la zone Antilles - Guyane s'élevaient à 1 118 € / habitant, soit 366 € de plus que la moyenne nationale (752 € par habitant).

Depuis 2016, les dépenses de personnel ont augmenté de 19,4 %, contre seulement 8 % pour les dépenses de fonctionnement. Ce constat recouvre des disparités selon les territoires. Depuis 2016, les dépenses de personnel ont augmenté de 12,5 % en Guadeloupe (dont + 1,5 % en 2022), contre 25,5 % en Guyane (+ 6,9 % en 2022) et 23,9 % en Martinique (+ 10,8 % en 2022). C'est en Guadeloupe que les dépenses de personnel ont le poids relatif le plus important dans les charges de fonctionnement (62 % contre 54 % en Guyane et 59 % en Martinique).

En 2022, les dépenses de personnel ont augmenté de 6,5 % sur la zone Antilles-Guyane, soit le niveau le plus élevé de la période. La revalorisation de 3,5 % du point d'indice à partir du second semestre contribue à cette évolution. Elle s'applique à une base plus large qu'en métropole, compte tenu la « prime de vie chère » qui augmente les paies de 20 % (charges comprises)¹⁴⁴. Les mesures catégorielles en faveur des agents de catégorie C constituent un deuxième facteur explicatif.

Compte tenu du poids des charges de personnel, bien que l'épargne brute du bloc communal de la zone Antilles-Guyane (0,24 Md€) ait augmenté entre 2021 et 2022 (+ 0,06 Md€, soit + 35 %) et encore plus nettement depuis 2016 (+ 0,12 Md€, soit + 106 %), le taux d'épargne brute rapporté aux recettes réelles de fonctionnement (10,8 %) reste inférieur de près de moitié à celui du bloc communal hexagonal (18,6 %).

Les dépenses d'équipement (subventions d'investissement comprises) se sont élevées à 340 M€ (+ 11 M€ par rapport à 2019). Elles sont financées à 44 %¹⁴⁵ par des subventions de l'État et les fonds européens. Depuis 2016, ce taux est en moyenne de 50 %. L'endettement a diminué de 5,5 % entre 2021 et 2022 pour s'élever à 0,958 Md€. Au sein du bloc communal, la trajectoire de désendettement financier des communes se confirme. Leur dette a diminué de 18 %. *A contrario*, celle des EPCI de Guadeloupe s'est accrue (+ 29 %).

Les collectivités majeures (département, région et collectivités territoriales uniques) de la zone Antilles - Guyane ont confirmé en 2022 la tendance observée depuis 2016. Elle se caractérise par une maîtrise de leurs charges et une forte hausse de leurs recettes de fonctionnement. Sur la période 2016-2022, les produits réels de fonctionnement ont augmenté de 6,6 %, tandis que les charges réelles de fonctionnement ont diminué de 2,5 %. En 2022, les premiers ont progressé de 2,5 %, alors que les secondes se sont repliées de 3,2 %.

Depuis 2016, la trajectoire des charges diffère en fonction de leur nature :

- hors dépenses de personnel et dépenses sociales, les charges de fonctionnement ont diminué de 2,2 % depuis 2016 et, spécifiquement, de 9,3 % en 2022. Les charges de fluides, qui représentent 0,3% des charges réelles, ont augmenté de 2,6 % en 2022 (environ 180 000 €) ;

¹⁴⁴ L'effet de la prime de vie chère repose sur une estimation fondée sur un taux de 40 % appliqué au traitement brut indiciaire dans la zone Antilles – Guyane.

¹⁴⁵ Hors subventions d'équipement versées.

- les charges de personnel ont augmenté de 20,5 % depuis 2016 et, spécifiquement, de 3,1 % en 2022. Elles représentent 28,5 % du total des dépenses de fonctionnement en 2022, contre 23 % en 2016, alors que la création de deux collectivités territoriales uniques, à la Martinique et en Guyane, aurait dû conduire à des économies de structure ;
- hors RSA (dont le financement a été repris par l'État pour la Guyane en 2019), les dépenses sociales (aides à la personne et frais d'hébergement) sont maîtrisées. Elles ont augmenté seulement de 4,2 % en six années ; un repli de 3,5 % est même observé en 2022. Dès lors, leur poids dans les charges réelles s'est réduit à 40 % en 2022, contre 46 % en 2016.

Parmi les produits de fonctionnement, 45 % de la fiscalité indirecte spécifique à l'outre-mer bénéficie aux collectivités majeures. À elle seule, elle a permis de financer 100 % de leurs dépenses de personnel en 2022. Les recettes correspondantes sont particulièrement dynamiques (+ 42 % depuis 2016, dont + 9,8 % en 2022). *A contrario*, on observe une atonie des produits fiscaux totaux (+ 2,7 % depuis 2016, dont + 1,9 % en 2022) et des dotations de l'État (+ 2,9 % depuis 2016, compte tenu notamment d'une baisse de 3,6 % en 2022).

En conséquence, l'épargne brute des grandes collectivités des Antilles – Guyane s'est accrue en 2022 de 0,13 Md€, pour atteindre 0,39 Md€ (+ 51 %). Celle-ci a plus que doublé depuis 2016 (+ 115 %).

Les grandes collectivités ont assuré 58 % du total des dépenses d'équipement de la zone (460 M€ sur presque 790 M€). Dans leurs budgets, ces dépenses ont augmenté de 56,5 % depuis 2016.

Grâce à la bonne tenue de l'épargne, et malgré l'augmentation de l'endettement (+ 291 M€ en 2022 et + 2,5 Md€ au total en 2016), la capacité de désendettement de ces grandes collectivités a connu une forte amélioration, étant passée de 7,5 années en 2016 à 4 années en 2022.

Dans la zone de l'Océan indien, la situation financière de l'ensemble des collectivités se caractérise par une croissance plus élevée des produits de fonctionnement que des charges réelles en 2022. Elle confirme la tendance observée sur la période, avec des différences significatives entre La Réunion et Mayotte.

Au niveau du bloc communal, les charges réelles de fonctionnement ont connu en 2022 une forte hausse à Mayotte (+ 16,9 %), dans le prolongement de celle observée en 2021 et déjà soutenue. Cette progression tient essentiellement aux dépenses de personnel (dont le

montant atteint 132 M€, soit + 13,9 % en 2022). Les charges de fonctionnement ont augmenté dans une moindre mesure à La Réunion (+ 5,6 %, dont + 4,1 % pour les dépenses de personnel).

Un regard rétrospectif sur la période 2016-2022 confirme les différences de trajectoires des deux territoires : + 84,7 % pour les charges de fonctionnement du bloc communal à Mayotte (+ 81 % pour les dépenses de personnel), contre + 12,6 % à La Réunion (+ 13,6 % pour le personnel).

Les produits réels de fonctionnement ont augmenté dans les deux départements (+ 2,4 % à Mayotte, + 4,3 % à La Réunion). L'écart s'est significativement réduit en 2022 entre les produits réels et les charges réelles à Mayotte. Compte tenu de la faiblesse du produit de la fiscalité directe, l'octroi de mer est une ressource essentielle des communes à Mayotte (83 M€, soit 75,8 % des produits fiscaux). Les dotations sont dorénavant le premier produit de fonctionnement (118 M€, soit 50,1 % des produits de fonctionnement) devant ceux de la fiscalité (109 M€ en 2022). La situation budgétaire d'un nombre croissant de communes se dégrade.

L'épargne brute connaît des évolutions de sens opposé entre les deux territoires. Toutes catégories confondues de collectivités, elle a poursuivi sa restauration à La Réunion (en 2022, elle a atteint 0,61 Md€, soit + 7,7 % par rapport à 2021 et + 51 % depuis 2019). En revanche, elle a continué à se réduire à Mayotte, où elle atteint un faible niveau (0,02 Md€ en 2022, soit - 71,6 % par rapport à 2021 et - 84,3 % depuis 2016).

Les dépenses d'équipement (subventions d'investissement comprises) ont augmenté de 47 % à Mayotte, pour le seul bloc communal, là où elles ont stagné à La Réunion, sous l'effet d'une baisse des investissements réalisés par les EPCI (- 15,2 %). De création récente pour certains d'entre eux, les EPCI à Mayotte ont plus que doublé leurs dépenses d'investissement (+ 39 M€, soit + 111,9 %). La situation des collectivités à Mayotte est singulière. Les importants volets d'investissements (292 M€ en 2022 contre 93 M€ en 2016) restent tributaires de la capacité des maîtrises d'ouvrage à mener à bien les projets¹⁴⁶. Les communes sont le premier investisseur public local. Elles bénéficient d'une augmentation des recettes réelles d'investissement (+ 45,4 % en 2022), qui confirme une hausse de 15,4 % en moyenne annuelle depuis 2016.

Les grandes collectivités (région et départements) de l'Océan indien connaissent des trajectoires dissemblables.

¹⁴⁶ Cour des comptes, Rapport public thématique, *Quel développement pour Mayotte ?* juin 2022.

À La Réunion, le département et la région maîtrisent globalement leurs charges, tandis que leurs recettes de fonctionnement connaissent une augmentation soutenue en raison de la fiscalité indirecte spécifique à l'outre-mer. Les charges de personnel augmentent de manière modérée (+ 4 % en 2022 et + 15 % depuis 2016). De ce fait l'épargne brute (0,36 Md€ en 2022) s'améliore sur la période sous revue (+ 18 % depuis 2021 et + 95 % depuis 2016), ce qui améliore la capacité de désendettement des deux collectivités. En 2022, celle-ci s'établit à 4,6 années, contre 5,5 années en 2021 et 9,9 années en 2018.

En revanche, le département de Mayotte connaît une hausse croissante de ses charges réelles de fonctionnement (+ 13,6 %), notamment liée à celles de personnel (+ 7 % en moyenne annuelle depuis 2016, + 8 % en 2022). La baisse continue de son épargne brute depuis 2020 s'est poursuivie en 2022 pour atteindre un niveau négatif (- 3 M€ contre un niveau positif de 121 M€ en 2019). Le ratio de désendettement est négatif en 2022, alors qu'il atteignait 0,7 année en 2019.

Pour l'ensemble des départements et régions d'outre-mer, 19 collectivités ont une capacité d'autofinancement négative. Outre le département de Mayotte, il s'agit de 18 communes (six en Guyane, quatre à Mayotte et à la Réunion, trois en Martinique et une en Guadeloupe).

C - Un nombre toujours élevé de collectivités en grande difficulté financière

Dans ses rapports sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2017 et 2022, la Cour a dressé des constats qui demeurent d'actualité sur la situation financière des collectivités d'outre-mer¹⁴⁷.

Tout d'abord, une proportion importante de celles-ci ne parvient pas à respecter la règle d'équilibre des budgets locaux. En effet, sur les 199 collectivités territoriales et établissements publics locaux, 36, soit près d'un cinquième, ont fait l'objet en 2022 d'un contrôle budgétaire des chambres régionales des comptes, dans le cadre d'un déficit et d'un suivi de plan de redressement¹⁴⁸ : 16 en Guadeloupe, sept en Guyane, deux à La

¹⁴⁷ Chapitre IV des rapports d'octobre 2017 et de juillet 2022.

¹⁴⁸ Articles L. 1612-14 alinéa 1 et L.1612-14 alinéa 2 du CGCT : « Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'État dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.

Réunion, neuf en Martinique et deux à Mayotte. En Guadeloupe, 50 % des communes font l'objet de saisines préfectorales de la chambre régionale des comptes.

En 2021, l'expérimentation des contrats d'accompagnement des communes d'outre-mer en difficulté financière (COROM) a débuté¹⁴⁹. Elle vise à restaurer les marges de manœuvre des collectivités concernées. Elle prévoit un appui d'ingénierie, un accompagnement à des réformes structurelles (bases fiscales, maîtrise de certaines dépenses, amélioration de la gestion de la chaîne de la dépense) et des aides financières de l'État¹⁵⁰. En 2022, ce dispositif produit de premiers effets. Le déficit global des six communes concernées de la zone Antilles – Guyane s'est réduit de 14,4 M€. Ces résultats restent toutefois à confirmer dans la durée.

En outre, même si les données consolidées des cinq territoires indiquent une légère augmentation de l'encours de trésorerie au Trésor (1,78 Md€ fin 2022 contre 1,69 Md€ fin 2021), certaines collectivités connaissent de très sérieuses difficultés de trésorerie. Elles pratiquent ainsi des délais excessifs de paiement de leurs achats auprès de leurs fournisseurs ou des prélèvements sociaux auprès des organismes de sécurité sociale.

L'évolution de la situation de trésorerie des collectivités territoriales présente des différences selon les territoires.

À Mayotte, la situation de plusieurs collectivités s'est dégradée. Cinq communes rencontrent en 2022 de sérieuses difficultés de trésorerie.

Dans la zone Antilles – Guyane, le montant négatif du solde de trésorerie après déduction des mandats en instance de paiement s'est réduit de - 139,3 M€ à - 104,2 M€ entre 2018 et 2022.

Les collectivités de Martinique et de Guyane ont connu des évolutions comparables. Ainsi, le nombre de collectivités en difficulté et le montant global des insuffisances de trésorerie se sont réduits.

Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'État dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent. Le représentant de l'État règle le budget et le rend exécutoire après application éventuelle, en ce qui concerne les communes, des dispositions de l'article L. 2335-2 [...] ».

¹⁴⁹ En 2022, ce dispositif concernait neuf communes en Guadeloupe (Basse-Terre, Pointe-à-Pitre et Sainte Rose), en Guyane (Cayenne, Iracoubo), à La Réunion (Saint-Benoît), en Martinique (Fort-de-France, Saint-Pierre) et à Mayotte (Sada).

¹⁵⁰ À ce titre, 30 M€ d'autorisations d'engagement ont été ouvertes par la loi de finances initiale pour 2021 pour une durée de trois années. Elles ont été abondées de 10 M€ supplémentaires par la LFI pour 2023.

En revanche, l'écart se creuse en Guadeloupe entre les collectivités connaissant une situation financière saine ou relativement saine et celles souffrant d'insuffisances de trésorerie. Depuis fin 2018, seules trois collectivités guadeloupéennes sur 40 ont vu leur situation se redresser. Fin 2022, l'insuffisance globale de trésorerie au regard des mandats en instance paiement s'élève à 54,4 M€, soit un montant presque identique à celui observé quatre ans plus tôt. La Guadeloupe concentre plus de la moitié des difficultés de trésorerie ainsi mesurées de la zone Antilles - Guyane.

Glossaire

Autofinancement propre : épargne nette complétée des recettes réelles d'investissement hors emprunts.

Besoin de financement : le besoin de financement relève de trois définitions distinctes selon le contexte de son utilisation. En comptabilité nationale, le besoin de financement correspond au « déficit » des collectivités locales. Il est calculé comme la différence entre la somme des recettes et des dépenses des collectivités locales comptabilisées en comptabilité nationale. Dans le cadre de l'analyse financière des collectivités territoriales, le besoin de financement désigne la différence entre les dépenses réelles d'investissement et l'autofinancement propre. Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 définit le besoin de financement comme la différence entre les emprunts et les remboursements de dette.

Capacité de désendettement : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé car il est sensible aux évolutions annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus vives que celles de l'encours de la dette (un stock).

Dégrèvement : situation dans laquelle l'État se substitue au contribuable local pour payer à la collectivité un impôt dont ce dernier est exonéré du paiement.

Dépenses et recettes réelles des collectivités ou de leurs groupements : elles correspondent aux opérations ayant donné lieu à des décaissements ou à des encaissements (mouvements réels), par opposition aux mouvements dits d'ordre qui n'ont pas de conséquence en trésorerie, tels les amortissements, par exemple.

Enveloppe normée : depuis 1996, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées par l'existence d'une « enveloppe normée » qui regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. L'augmentation de cette enveloppe est soumise à une norme d'évolution déterminée à l'avance.

Épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

Épargne de gestion : l'épargne brute diminuée des frais financiers. L'excédent finance les dépenses d'investissement et le remboursement des intérêts et du capital de la dette.

Épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette) : l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Elle correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement qui sert à financer les dépenses d'investissement.

Équilibre budgétaire : selon l'article L. 1612-4 du Code général des collectivités territoriales, le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel :

- lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère,

- et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Excédent brut d'exploitation (ou excédent brut de fonctionnement) : différence entre les produits de gestion et les charges de gestion.

Exonération : L'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. L'exonération peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire. Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. Un bien pourra être exonéré en raison de sa nature (ex : plantations d'oliviers), de son affectation (ex : terrain agricole), de la situation du contribuable (ex : personne handicapée dont les revenus sont inférieurs à un certain montant), etc. En général, l'exonération résultera de la combinaison de plusieurs critères (ex : exonération des établissements industriels implantés dans certaines zones géographiques, dans la mesure où l'entreprise concernée remplit certains critères). En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des exonérations obligatoires, qui s'appliquent, sans que la commune puisse s'y opposer.

D'autres exonérations sont prévues par la loi (exonérations de droit) et peuvent sur délibérations des collectivités être supprimées. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations facultatives, prévues par la loi.

Fonds de roulement : excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il représente la part des ressources stables qui peuvent être affectées au financement des actifs circulants (stocks, créances et disponibilités) pour compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Section de fonctionnement : la section de fonctionnement enregistre les opérations courantes qui se renouvellent régulièrement et sont nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges de personnel, fournitures, intérêts des emprunts, etc.) ainsi que les subventions de fonctionnement à des organismes extérieurs.

Section d'investissement : la section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine de la collectivité ou de tiers identifiés. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers ou immobiliers, détenus par la collectivité (acquisitions, ventes, travaux, etc.), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts, avances, etc.), ainsi que les subventions d'investissement, notamment la DSIL et la DETR, ainsi que le FCTVA.

Taux d'épargne (brute, nette, de gestion) : épargne (brute, nette, de gestion) rapportée aux recettes réelles de fonctionnement

Liste des abréviations

AE	Autorisation d'engagement
AIS	Allocations individuelles de solidarité
AMF	Association des maires de France
APA	Aide personnalisée d'autonomie
APUL	Administration publique locale
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASSO	Administration de sécurité sociale
CCAS	Centre communal d'action sociale
CFA	Centre de formation des apprentis
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CFL	Comité des finances locales
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP	Crédits de paiement
CTU	Collectivités territoriales uniques
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP	Dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGD	Dotations générales de décentralisation
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DSIL	Dotations de soutien à l'investissement local
DSR	Dotations de solidarité rurale
DSU	Dotations de solidarité urbaine et de cohésion sociale
DTCE	Dotations pour transferts de compensations d'exonérations
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FEADER	Fonds européen de développement rural

FEDER.....	Fonds européen du développement régional
FNGIR.....	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FNP DMTO..	Fonds national de péréquation des DMTO
FPRR.....	Fonds national de péréquation des ressources régionales
FSE.....	Fonds social européen
FSR	Fonds de solidarité régional
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
IdFM	Île-de-France Mobilités
IFER.....	Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LFI.....	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
MNA	Mineurs non accompagnés
PCH.....	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
PLPFP	Projet de loi de programmation des finances publiques
PRIC.....	Pacte régional d'investissement dans les compétences
PSR	Prélèvements sur recettes
RCT.....	Mission Relations avec les collectivités territoriales
RSA.....	Revenu de solidarité active
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIVU	Syndicat intercommunal à vocation unique
SIVOM.....	Syndicat intercommunal à vocations multiples
TASCOM.....	Taxe sur les surfaces commerciales
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TH	Taxe d'habitation
TICPE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TSCA	Taxe spéciale sur les conventions d'assurances
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VLLI	Valeur locative des locaux industriels

Annexes

Annexe n° 1 : évolution des finances des collectivités locales – France entière – Budgets principaux et annexes (2016 – 2022, en Md€)	162
Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités locales – à périmètre constant – France entière – Budgets principaux et annexes (2016 – 2022, en Md€).....	166
Annexe n° 3 : évolution des finances des collectivités du bloc communal – France entière Budgets principaux et annexes (2016 – 2022, en Md€).....	169
Annexe n° 4 : évolution des finances des communes – France entière (avec Paris) – Budgets principaux et annexes (2016 – 2022, en Md€)	171
Annexe n° 5 : évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2016 – 2022, en Md€).....	173
Annexe n° 6 : évolution des finances départementales à périmètre courant– France entière – Budgets principaux et annexes (2016 – 2022, en Md€).....	175
Annexe n° 7 : évolution des finances départementales à périmètre constant– France entière – Budgets principaux et annexes (2016 – 2022, en Md€).....	177
Annexe n° 8 : évolution des finances régionales – France entière – Budgets principaux et annexes (2016 – 2022)	179
Annexe n° 9 : évolution des finances des syndicats – France entière – Budgets principaux et annexes (2016 – 2022, en Md€).....	181
Annexe n° 10 : la situation financière des collectivités des départements et régions d’outre-mer (2016-2022, en Md€).....	183
Annexe n° 11 : strates démographiques départementales	185
Annexe n° 12 : le dispositif de mise en réserve individuelle de DMTO.....	186
Annexe n° 13 : l’expérimentation de la recentralisation du financement du RSA pour la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales	187
Annexe n° 14 : la situation financière d’Île-de-France Mobilités en 2022	188

**Annexe n° 1 : évolution des finances des
collectivités locales – France entière¹⁵¹ – Budgets
principaux et annexes (2016 – 2022, en Md€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022-2021		Évolution 2022- 2019
								(En Md€)	En %	En %
Produits réels de fonctionnement (a)	211,2	216,3	219,3	225,2	221,0	232,3	243,7	+ 11,4	+4,9%	+8,2%
<i>Produit de la fiscalité</i>	132,2	137,1	144,4	149,2	147,2	153,2	161,2	+ 8,0	+5,2%	+8,0%
<i>Impôts locaux</i>	81,2	83,4	85,3	88,2	90,0	57,6	59,7	+ 2,1	+3,7%	++32,3%
<i>Autres impôts et taxes</i>	51,0	53,6	59,0	60,8	57,2	95,7	101,5	+ 5,8	+6,0%	+66,8%
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	0,1	0,2	0,2	0,0	-0,1	0,1	+ 0,2	nd	-68,6%
<i>Dotations et participations</i>	54,9	52,9	47,9	48,4	49,1	51,6	52,7	+ 1,1	+2,1%	+8,9%
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	24,0	26,3	26,9	27,5	24,8	27,6	29,8	+ 2,2	+8,0%	+8,1%
Charges réelles de fonctionnement (b)	178,7	182,5	183,4	186,2	186,0	190,9	200,7	+ 9,7	+5,1%	+7,8%
<i>Achats de biens et services</i>	36,9	37,8	38,7	40,1	38,8	41,0	44,7	+ 3,7	+9,0%	+11,6%
<i>Dépenses de personnel</i>	62,3	64,0	64,6	65,6	66,4	68,2	71,7	+ 3,5	+5,2%	+9,3%
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	32,3	32,8	33,5	34,2	34,9	35,8	36,2	+ 0,4	+1,1%	+5,7%
<i>Subventions de fonctionnement</i>	15,9	16,1	15,6	15,9	15,6	15,9	16,1	+ 0,3	+1,7%	+1,5%
<i>Autres charges de gestion</i>	23,7	24,2	24,0	23,9	23,6	23,7	25,7	+ 2,0	+8,4%	+7,5%

¹⁵¹ Y compris les départements de Martinique, de Guyane, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et les régions de Corse, Martinique et Guyane. Les comptes des syndicats ne sont pas pris en compte.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022-2021		Évolution 2022- 2019
								(En Md€)	En %	En %
<i>courante (hors subventions)</i>										
<i>Charges financières</i>	5,1	4,7	4,4	4,1	3,9	3,6	3,5	- 0,1	-3,1%	-15,2%
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,5	2,8	2,6	2,3	2,9	2,7	2,7	- 0,0	-0,6%	+18,7%
Épargne brute (c=a-b)	32,4	33,9	35,9	39,0	35,0	41,4	43,0	+ 1,6	+3,9%	+10,3%
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	14,7	15,0	15,6	15,7	15,8	15,7	16,7	+ 1,0	+6,6%	+6,9%
Épargne nette (e=c-d)	17,7	18,9	20,3	23,4	19,2	25,7	26,3	+ 0,6	+2,3%	+12,5%

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022-2021		Évolution 2022- 2019
								(En Md€)	En %	En %
Épargne brute (c=a-b)	32,4	33,9	35,9	39,0	35,0	41,4	43,0	+ 1,6	+3,9%	+10,3%
Remboursement d'emprunts (d)	14,7	15,0	15,6	15,7	15,8	15,7	16,7	+ 1,0	+6,6%	+6,9%
Épargne nette (e=c-d)	17,7	18,9	20,3	23,4	19,2	25,7	26,3	+ 0,6	+2,3%	+12,5%
Recettes réelles d'investissement (f)	19,7	20,9	22,5	24,1	23,7	25,0	25,8	+ 0,9	+3,6%	+7,2%
FCTVA	4,8	4,6	5,0	5,3	5,7	5,9	5,7	- 0,2	-4,1%	+7,6%
Subventions d'équipement reçues	8,7	9,2	10,3	11,5	11,8	12,7	13,5	+ 0,8	+6,5%	+17,3%
Autres recettes	6,1	7,1	7,2	7,3	6,2	6,3	6,7	+ 0,3	+4,9%	-9,1%
Autofinancement propre (g=e+f)	37,4	39,8	42,8	47,5	42,9	50,6	52,1	+ 1,5	+2,9%	+9,8%
Dépenses réelles d'investissement (h)	50,9	54,6	57,3	64,7	60,1	63,8	68,2	+ 4,4	+6,8%	+5,3%
Dépenses d'équipement	37,1	39,8	42,6	48,2	42,0	45,8	50,3	+ 4,5	+9,7%	+4,3%
Subventions d'équipement versées	10,8	11,1	11,6	13,2	14,7	14,7	14,5	- 0,2	-1,4%	+10,2%
Autres dépenses	3,0	3,8	3,1	3,3	3,4	3,3	3,4	+ 0,1	+3,1%	+1,1%
Besoin de financement (i=h-g)	13,5	14,8	14,5	17,3	17,2	13,2	16,1	+ 2,9	+21,6%	-6,9%
Emprunts souscrits (j)	15,8	15,6	15,7	16,4	19,8	18,1	18,8	+ 0,7	+4,0%	+14,7%
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	2,2	0,8	1,2	-0,8	2,6	4,9	2,8	- 2,1	-43,4%	-428,3%
Encours de la dette (l)	173,0	174,6	175,5	175,9	181,0	183,3	185,8	+ 2,5	+1,3%	+5,6%
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,3	5,2	4,9	4,5	5,2	4,4	4,3	- 0,1	-2,5%	-4,2%

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022-2021		Évolution 2022- 2019
								(En Md€)	En %	En %
<i>Compte au Trésor</i>	38,8	42,5	45,5	45,7	51,5	59,1	59,9	+ 0,8	+ 1,4%	+30,9%
<i>Crédits de Trésorerie</i>	2,3	2,4	2,9	3,5	5,3	7,5	2,2	- 5,3	-70,8%	-37,9%

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

**Annexe n° 2 : évolution des finances des
collectivités locales – à périmètre constant – France
entière¹⁵² – Budgets principaux et annexes
(2016 – 2022, en Md€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
Produits réels de fonctionnement (a)	211,2	216,3	219,3	225,2	221,1	232,3	244,3	+ 12,0	+5,2 %	+8,5 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	132,2	137,1	144,4	149,2	147,2	153,2	161,6	+ 8,4	+5,5 %	+8,3 %
<i>Impôts locaux</i>	81,2	83,4	85,3	88,2	90,0	57,6	59,7	+ 2,1	+3,7 %	-32,3 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	51,0	53,6	59,0	60,8	57,2	95,7	101,9	+ 6,2	+6,4 %	+67,4 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	-0,1	0,1	+ 0,2	nd	-68,6 %
<i>Dotations et participations</i>	54,9	52,9	47,9	48,4	49,1	51,6	53,0	+ 1,4	+2,7 %	+9,4 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	24,0	26,3	26,9	27,5	24,8	27,6	29,7	+ 2,2	+7,9 %	+8,0 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	178,7	182,5	183,4	186,2	186,0	190,9	200,5	+ 9,6	+5,0 %	+7,7 %
<i>Achats de biens et services</i>	36,9	37,8	38,7	40,1	38,8	41,0	44,7	+ 3,7	+9,0 %	+11,6 %
<i>Dépenses de personnel</i>	62,3	64,0	64,6	65,6	66,4	68,2	71,7	+ 3,5	+5,2 %	+9,3 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	32,3	32,8	33,5	34,2	34,9	35,8	36,8	+ 1,0	+2,7 %	+7,5 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	15,9	16,1	15,6	15,9	15,6	15,9	16,1	+ 0,3	+1,7 %	+1,5 %
<i>Autres charges de gestion</i>	23,7	24,2	24,0	23,9	23,6	23,7	25,4	+ 1,7	+7,3 %	+6,3 %

¹⁵² Y compris les départements de Martinique, de Guyane, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et les régions de Corse, Martinique et Guyane. Les comptes des syndicats ne sont pas pris en compte.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	<i>Évolution 2022/2021</i>		<i>Évolution 2022/2019 En %</i>
<i>courante (hors subventions)</i>										
<i>Charges financières</i>	5,1	4,7	4,4	4,1	3,9	3,6	3,5	- 0,1	-3,1 %	--15,2 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,5	2,8	2,6	2,3	2,9	2,7	2,3	- 0,5	- 17,0 %	-0,9 %
<i>Épargne brute (c=a-b)</i>	32,4	33,9	35,9	39,0	35,0	41,4	43,8	+ 2,4	+5,7 %	+12,2 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	14,7	15,0	15,6	15,7	15,8	15,7	16,7	+ 1,0	+6,6 %	+6,9 %
<i>Épargne nette (e=c-d)</i>	17,7	18,9	20,3	23,4	19,2	25,7	27,0	+ 1,3	+5,2 %	+15,7 %

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Épargne brute (c=a-b)	32,4	33,9	35,9	39,0	35,0	41,4	43,8	+ 2,4	+5,7 %	+12,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	14,7	15,0	15,6	15,7	15,8	15,7	16,7	+ 1,0	+6,6 %	+6,9 %
Épargne nette (e=c-d)	17,7	18,9	20,3	23,4	19,2	25,7	27,0	+ 1,3	+5,2 %	+15,7 %
Recettes réelles d'investissement (f)	19,7	20,9	22,5	24,1	23,7	25,0	25,8	+ 0,9	+3,6 %	+7,2 %
FCTVA	4,8	4,6	5,0	5,3	5,7	5,9	5,7	- 0,2	-4,1 %	+7,6 %
Subventions d'équipement reçues	8,7	9,2	10,3	11,5	11,8	12,7	13,5	+ 0,8	+6,5 %	+17,3 %
Autres recettes	6,1	7,1	7,2	7,3	6,2	6,3	6,7	+ 0,3	+4,9 %	-9,1 %
Autofinancement propre (g=e+f)	37,4	39,8	42,8	47,5	42,9	50,6	52,9	+ 2,2	+4,4 %	+11,4 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	50,9	54,6	57,3	64,7	60,1	63,8	68,2	+ 4,4	+6,8 %	+5,3 %
Dépenses d'équipement	37,1	39,8	42,6	48,2	42,0	45,8	50,3	+ 4,5	+9,7 %	+4,3 %
Subventions d'équipement versées	10,8	11,1	11,6	13,2	14,7	14,7	14,5	- 0,2	-1,4 %	+10,2 %
Autres dépenses	3,0	3,8	3,1	3,3	3,4	3,3	3,4	+ 0,1	+3,1 %	+1,1 %
Besoin de financement (i=h-g)	13,5	14,8	14,5	17,3	17,2	13,2	15,3	+ 2,1	+16,1 %	-11,2 %
Emprunts souscrits (j)	15,8	15,6	15,7	16,4	19,8	18,1	18,8	+ 0,7	+4,0 %	+14,7 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	2,2	0,8	1,2	-0,8	2,6	4,9	3,5	- 1,4	-28,4 %	-515,8 %
Encours de la dette (l)	173,0	174,6	175,5	175,9	181,0	183,3	185,8	+ 2,5	+1,3 %	+5,6 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,3	5,2	4,9	4,5	5,2	4,4	4,2	- 0,2	-4,2 %	-5,8 %
Compte au Trésor	38,8	42,5	45,5	45,7	51,5	59,1	59,9	+ 0,8	+1,4 %	+30,9 %
Crédits de Trésorerie	2,3	2,4	2,9	3,5	5,3	7,5	2,2	- 5,3	-70,8 %	-37,9 %

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

**Annexe n° 3 : évolution des finances des
collectivités du bloc communal – France entière¹⁵³
Budgets principaux et annexes
(2016 – 2022, en Md€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2020/2019 En %
								En Md€	En %	
Produits réels de fonctionnement (a)	122,7	125,5	127,6	130,4	128,8	134,3	142,3	+8,0	+5,9 %	+9,1 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	72,0	74,3	76,1	78,2	78,7	80,2	85,2	+5,0	+6,2 %	+9,0 %
<i>Impôts locaux</i>	55,0	55,8	57,2	58,8	60,0	51,9	54,1	+2,2	+4,3 %	-8,0 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	17,0	17,9	18,4	18,7	18,1	27,7	30,5	+2,7	+9,9 %	+63,0 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,0	+2,0 %	-9,3 %
<i>Dotations et participations</i>	31,0	29,4	28,7	29,0	29,5	31,1	31,6	+0,4	+1,4 %	+9,0 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	19,7	21,8	22,8	23,3	20,6	23,0	25,5	+2,6	+11,1 %	+9,6 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	102,9	104,7	105,4	107,2	106,9	110,2	116,9	+6,7	+6,1 %	+9,0 %
<i>Achats de biens et services</i>	29,0	29,9	31,1	32,3	30,9	32,8	36,1	+3,3	+9,9 %	+11,7 %
<i>Dépenses de personnel</i>	46,7	48,2	48,6	49,5	49,9	51,3	54,0	+2,7	+5,3 %	+9,3 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	0,0	+2,0 %	+10,2 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	9,4	9,2	9,0	9,0	8,9	8,8	9,2	+0,3	+3,5 %	+2,0 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	10,0	9,9	9,6	9,7	10,0	10,5	11,2	+0,6	+6,0 %	+15,0 %
<i>Charges financières</i>	3,7	3,3	3,0	2,9	2,7	2,5	2,4	-0,1	-4,4 %	-17,1 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,3	2,5	2,2	2,1	2,5	2,2	2,1	-0,1	-5,2 %	-0,6 %
Épargne brute (c=a-b)	19,8	20,8	22,2	23,2	21,9	24,1	25,4	+1,2	+5,1 %	+9,3 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	9,9	10,1	10,5	10,5	10,4	10,8	11,3	+0,5	+4,3 %	+7,4 %
Épargne nette (e=c-d)	9,9	10,7	11,7	12,7	11,6	13,3	14,1	+0,8	+5,8 %	+10,8 %

¹⁵³ Communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles y compris la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Ont été retenus les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes en nomenclature M14, M57 et M4 et ses déclinaisons. Ont été ajoutées les données financières du département de Paris entre 2014 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec la fusion entre la ville et le département à compter de 2019.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Épargne brute (c=a-b)	19,8	20,8	22,2	23,2	21,9	24,1	25,4	+1,2	+5,1 %	+9,3 %
Remboursement d'emprunts (d)	9,9	10,1	10,5	10,5	10,4	10,8	11,3	+0,5	+4,3 %	+7,4 %
Épargne nette (e=c-d)	9,9	10,7	11,7	12,7	11,6	13,3	14,1	+0,8	+5,8 %	+10,8 %
Recettes réelles d'investissement (f)	14,5	15,1	16,2	17,2	16,0	17,0	17,7	+0,7	+3,9 %	+3,2 %
FCTVA	3,4	3,2	3,6	3,9	4,2	4,3	4,0	-0,3	-7,9 %	+3,2 %
Subventions d'équipement reçues	6,0	5,9	6,5	7,1	6,8	7,5	8,1	+0,6	+7,9 %	+15,2 %
Autres recettes	5,0	6,0	6,1	6,2	5,0	5,2	5,6	+0,4	+7,9 %	-10,4 %
Autofinancement propre (g=e+f)	24,5	25,8	27,9	29,8	27,6	30,3	31,8	+1,4	+4,7 %	+6,5 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	32,7	35,8	38,0	43,2	36,8	38,8	42,5	+3,6	+9,3 %	-1,6 %
Dépenses d'équipement	28,2	30,8	33,4	38,1	31,9	34,0	37,5	+3,5	+10,4 %	+1,5 %
Subventions d'équipement versées	2,2	2,2	2,3	2,5	2,7	2,6	2,5	-0,1	-3,5 %	-1,7 %
Autres dépenses	2,2	2,8	2,4	2,5	2,2	2,3	2,5	+0,2	+7,5 %	-3,3 %
Besoin de financement (i=h-g)	8,2	10,0	10,1	13,3	9,2	8,5	10,7	+2,2	25,9 %	-19,6 %
Emprunts souscrits (j)	9,5	10,6	10,5	11,9	11,2	11,3	12,9	+1,6	+14,3 %	+8,6 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	1,3	0,6	0,3	-1,4	2,1	2,8	2,2	-0,6	-20,8 %	-256,0 %
Encours de la dette (l)	112,9	114,4	115,1	116,1	117,7	118,0	120,0	+2,0	+1,7 %	+3,4 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	55,7	55,5	55,2	55,0	55,4	44,9	44,7	-0,2	-3,3 %	-5,4 %
Compte au Trésor	31,8	34,1	35,8	35,2	38,9	43,6	45,4	+1,8	+4,1 %	+28,9 %
Crédits de Trésorerie	00,8	00,9	11,1	11,4	22,6	33,7	11,5	-2,3	-60,8 %	4,4 %

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

**Annexe n° 4 : évolution des finances des
communes – France entière (avec Paris) – Budgets
principaux et annexes (2016 – 2022, en Md€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Produits réels de fonctionnement (a)	86,5	86,7	86,9	87,9	85,7	89,0	93,7	+4,7	+5,2 %	+6,5 %
Produit de la fiscalité	53,9	54,5	55,0	56,0	56,1	57,3	59,8	+2,5	+4,3 %	+6,8 %
<i>Impôts locaux</i>	34,1	33,7	34,4	35,4	36,1	35,9	37,7	+1,8	+4,9 %	+6,4 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	8,0	8,2	8,2	8,4	7,8	9,2	9,9	+0,7	+7,6 %	+18,6 %
<i>Fiscalité reversée</i>	11,7	12,5	12,4	12,2	12,1	12,2	12,2	0,0	+0,2 %	-0,1 %
Dotations et participations	19,6	19,0	18,3	18,3	18,7	19,1	19,7	+0,6	+3,3 %	+7,6 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	13,0	13,3	13,6	13,6	10,9	12,6	14,2	+1,6	+12,4 %	+4,1 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	73,8	73,8	73,4	73,9	72,8	74,8	79,2	+4,4	+5,9 %	+7,2 %
Achats de biens et services	18,3	18,3	18,6	19,0	17,6	18,7	20,9	+2,1	+11,2 %	+9,8 %
Dépenses de personnel	38,1	38,8	38,7	39,1	39,3	40,2	42,2	+2,0	+4,9 %	+7,8 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	0,0	+2,2 %	+8,6 %
Subventions de fonctionnement	6,0	5,8	5,8	5,9	5,8	5,7	5,9	+0,2	+3,9 %	+0,4 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,7	6,5	5,9	5,8	5,9	6,2	6,5	+0,3	+4,4 %	+12,0 %
Charges financières	2,4	2,1	2,0	1,9	1,7	1,6	1,5	-0,1	-6,0 %	-21,2 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,3	1,3	1,3	1,2	1,4	1,2	1,1	-0,1	-6,4 %	-3,4 %
Épargne brute (c=a-b)	12,7	12,9	13,5	14,1	12,9	14,3	14,5	+0,3	+1,8 %	+3,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	6,8	6,7	6,7	6,8	6,7	6,8	6,9	+0,1	+1,1 %	+0,5 %
Épargne nette (e=c-d)	5,8	6,2	6,8	7,2	6,2	7,5	7,7	+0,2	+2,5 %	+5,7 %

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Épargne brute (c=a-b)	12,7	12,9	13,5	14,1	12,9	14,3	14,5	+0,3	+1,8 %	+3,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	6,8	6,7	6,7	6,8	6,7	6,8	6,9	+0,1	+1,1 %	+0,5 %
Épargne nette (e=c-d)	5,8	6,2	6,8	7,2	6,2	7,5	7,7	+0,2	+2,5 %	+5,7 %
Recettes réelles d'investissement (f)	10,9	10,9	11,9	12,3	11,5	11,7	12,3	+0,6	+5,1 %	+0,1 %
FCTVA	2,6	2,4	2,6	2,8	3,1	3,0	2,8	-0,1	-4,9 %	+0,3 %
Subventions d'équipement reçues	4,4	4,4	4,8	5,3	5,0	5,4	5,7	+0,3	+6,4 %	+9,0 %
Autres recettes	3,9	4,2	4,4	4,2	3,4	3,4	3,8	+0,4	+12,0 %	-11,1 %
Autofinancement propre (g=e+f)	16,7	17,1	18,7	19,6	17,7	19,2	20,0	+0,8	+4,1 %	+2,2 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	21,6	23,3	24,2	27,4	22,5	23,9	26,3	+2,4	+10,0%	-4,0 %
Dépenses d'équipement	19,2	20,8	21,9	25,0	20,3	21,5	24,0	+2,6	+12,1 %	-3,6 %
Subventions d'équipement versées	1,2	1,1	1,3	1,5	1,4	1,5	1,3	-0,1	-9,6 %	-10,5 %
Autres dépenses	1,2	1,4	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	0,0	-4,9 %	-2,8 %
Besoin de financement (i=h-g)	4,8	6,1	5,5	7,8	4,9	4,7	6,3	+1,6	+34,2%	-19,3 %
Emprunts souscrits (j)	5,9	6,8	6,2	6,7	6,1	6,9	7,7	+0,8	+12,0 %	+15,2 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	1,1	0,7	0,7	-1,1	1,3	2,2	1,4	-0,8	-35,9 %	-225,0 %
Encours de la dette	73,2	73,4	72,4	72,1	71,0	70,9	71,8	+0,8	+1,2 %	-0,4 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,8	5,8	5,3	5,1	5,5	5,0	4,9	0,0	-0,6 %	-3,5 %
Compte au Trésor	23,4	24,6	25,9	25,4	26,9	29,4	31,8	+2,4	+8,2 %	+25,2 %
Crédits de Trésorerie	0,5	0,5	0,6	0,9	1,0	1,2	0,9	-0,3	-23,0 %	+4,7 %

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

**Annexe n° 5 : évolution des finances des EPCI –
France entière – Budgets principaux et annexes
(2016 – 2022, en Md€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Produits réels de fonctionnement (a)	38,5	41,1	43,1	44,9	45,6	47,7	51,1	+3,4	+7,0 %	+13,8 %
Produit de la fiscalité	18,1	19,8	21,1	22,2	22,6	22,9	25,4	+2,5	+11,0 %	+14,4 %
<i>Impôts locaux</i>	20,8	22,1	22,7	23,4	23,9	15,9	16,4	+0,5	+3,1 %	-29,8 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	9,0	9,7	10,2	10,3	10,2	18,5	20,6	+2,0	+11,0 %	+99,0 %
<i>Fiscalité reversée</i>	-11,8	-12,0	-11,8	-11,6	-11,5	-11,6	-11,6	0,0	+0,1 %	+0,4 %
Dotations et participations	12,5	11,5	11,4	11,7	11,9	13,1	12,9	-0,2	-1,3 %	+10,6 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	7,9	9,7	10,6	11,0	11,1	11,8	12,8	+1,0	+8,4 %	+15,9 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	31,3	33,2	34,5	35,8	36,5	37,9	40,3	+2,4	+6,3 %	+12,5 %
Achats de biens et services	11,0	11,9	12,8	13,6	13,7	14,4	15,6	+1,1	+7,9 %	+14,2 %
Dépenses de personnel	9,5	10,4	10,9	11,3	11,7	12,1	12,9	+0,8	+6,6 %	+14,2 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,0	+1,8 %	+12,5 %
Subventions de fonctionnement	3,5	3,5	3,3	3,2	3,2	3,3	3,4	+0,1	+3,0 %	+4,9 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	4,3	4,4	4,7	4,9	5,1	5,3	5,7	+0,4	+7,1 %	+15,9 %
Charges financières	1,3	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	0,0	-1,9 %	-10,1 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,0	1,2	0,9	0,9	1,1	1,0	1,0	0,0	-3,8 %	+2,8 %
Épargne brute (c=a-b)	7,2	7,9	8,7	9,1	9,1	9,9	10,8	+1,0	+9,9 %	+18,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,1	3,4	3,8	3,7	3,7	4,0	4,4	+0,4	+9,8 %	+20,1 %
Épargne nette (e=c-d)	4,1	4,5	4,9	5,4	5,4	5,8	6,4	+0,6	+10,0 %	+17,6 %

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Épargne brute (c=a-b)	7,2	7,9	8,7	9,1	9,1	9,9	10,8	+1,0	+9,9 %	+18,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,1	3,4	3,8	3,7	3,7	4,0	4,4	+0,4	+9,8 %	+20,1 %
Épargne nette(e=c-d)	4,1	4,5	4,9	5,4	5,4	5,8	6,4	+0,6	+10,0 %	+17,6 %
Recettes réelles d'investissement (f)	4,1	4,6	4,9	5,7	5,3	6,0	6,1	+0,1	+1,3 %	+7,5 %
FCTVA	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,4	1,2	-0,2	-14,5 %	+11,2 %
Subventions d'équipement reçues	2,2	2,0	2,3	2,7	2,5	2,9	3,2	+0,3	+9,0 %	+18,4 %
Autres recettes	1,1	1,8	1,7	2,0	1,7	1,8	1,8	0,0	+0,5 %	+9,3 %
Autofinancement propre (g=e+f)	8,3	9,2	9,8	11,1	10,7	11,9	12,5	+0,7	+5,5 %	+12,4 %
Dépenses réelles d'investissement(h)	11,7	13,0	14,4	16,6	15,0	15,6	16,9	+1,2	+7,9 %	+1,7 %
Dépenses d'équipement	9,1	10,0	11,4	13,1	11,6	12,5	13,5	+1,0	+7,6 %	+2,6 %
Subventions d'équipement versées	1,6	1,6	1,7	1,9	2,0	1,9	1,9	0,1	+3,3 %	+0,2 %
Autres dépenses	1,0	1,4	1,3	1,6	1,3	1,3	1,5	+0,2	+17,6 %	-4,0 %
Besoin de financement (i=h-g)	3,4	3,9	4,6	5,5	4,3	3,8	4,4	+0,6	+15,4 %	-20,1 %
Emprunts souscrits (j)	3,6	3,8	4,3	5,2	5,1	4,4	5,2	+0,8	+18,0 %	+0,0 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,2	-0,1	-0,3	-0,3	0,8	0,6	0,8	+0,2	+33,9 %	-375,3 %
Encours de la dette (l)	40,0	41,5	43,2	44,5	47,1	47,5	48,6	+1,1	+2,3 %	+9,2 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,6	5,3	5,0	4,9	5,2	4,8	4,5	-0,3	-6,9 %	-8,0 %
Compte au Trésor	8,4	9,5	9,9	9,8	12,0	14,3	13,6	-0,6	-4,3 %	+38,7 %
Crédits de Trésorerie	0,3	0,4	0,5	0,5	1,6	2,5	0,6	-2,0	-78,2 %	3,9 %

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

**Annexe n° 6 : évolution des finances
départementales à périmètre courant – France
entière¹⁵⁴ – Budgets principaux et annexes
(2016 – 2022, en Md€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Produits réels de fonctionnement (a)	64,1	64,0	63,6	65,7	65,3	69,7	71,9	+2,2	+3,2 %	+9,4 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	43,9	44,4	44,6	46,7	46,6	50,5	52,2	+1,8	+3,5 %	+11,9 %
<i>Impôts locaux</i>	21,1	18,1	18,4	19,0	19,3	5,0	4,9	-0,1	-2,3 %	-74,3 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	22,7	24,4	24,8	26,3	25,9	44,1	46,0	+1,9	+4,3 %	+75,1 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	1,9	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	-0,0	-0,6 %	-1,8 %
<i>Dotations et participations</i>	16,3	15,6	15,5	15,5	15,3	15,6	16,1	+0,5	+3,5 %	+4,1 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	3,9	4,0	3,5	3,6	3,5	3,6	3,6	-0,1	-1,8 %	-0,2 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	56,3	56,2	55,6	56,4	57,3	58,1	60,5	+2,3	+4,0 %	+7,3 %
<i>Achats de biens et services</i>	5,6	4,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,3	+0,2	+6,0 %	+5,9 %
<i>Dépenses de personnel</i>	11,9	12,0	12,0	12,1	12,3	12,6	13,3	+0,6	+5,0 %	+9,3 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	29,7	30,3	30,9	31,7	32,2	32,7	32,9	+0,2	+0,8 %	+4,0 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	2,0	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	+0,2	+7,6 %	+12,1 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	6,2	6,1	5,8	5,8	6,0	6,1	6,7	+0,6	+10,2 %	+15,5 %
<i>Charges financières</i>	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	-0,0	-0,7 %	-16,6 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,6	+0,4	+287,9 %	+338,9 %
Épargne brute (c=a-b)	7,8	7,7	8,0	9,4	8,0	11,5	11,4	-0,1	-0,6 %	+22,3 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	3,0	3,1	3,1	3,3	3,1	3,2	3,4	+0,2	+6,0 %	+2,0 %
Épargne nette (e=c-d)	4,7	4,6	4,9	6,1	4,9	8,3	8,1	-0,3	-3,2 %	+33,5 %

¹⁵⁴ Hors les départements de Paris, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Martinique, de la Guyane et du Rhône.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Épargne brute (c=a-b)	7,8	7,7	8,0	9,4	8,0	11,5	11,4	-0,1	-0,6 %	+22,3 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,0	3,1	3,1	3,3	3,1	3,2	3,4	+0,2	+6,0 %	+2,0 %
Épargne nette (e=c-d)	4,7	4,6	4,9	6,1	4,9	8,3	8,1	-0,3	-3,2 %	+33,5 %
Recettes réelles d'investissement (f)	2,4	2,3	2,2	2,3	2,3	2,5	2,7	+0,2	+8,7 %	+18,7 %
FCTVA	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	+0,1	+6,5 %	+20,9 %
Subventions d'équipement reçues	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,3	+0,2	+18,2 %	+27,2 %
Autres recettes	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	-0,1	-14,1 %	-11,1 %
Autofinancement propre (g=e+f)	7,1	6,9	7,1	8,4	7,1	10,9	10,8	-0,0	-0,4 %	+29,4 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	9,0	8,9	9,2	10,4	10,5	11,6	12,4	+0,9	+7,4 %	+19,9 %
Dépenses d'équipement	5,7	5,6	6,0	6,7	6,9	7,9	8,6	+0,7	+9,1 %	+27,3 %
Subventions d'équipement versées	3,1	3,1	3,0	3,4	3,4	3,4	3,5	+0,1	+2,8 %	+3,9 %
Autres dépenses	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	+0,0	+16,7 %	+38,9 %
Besoin de financement (i=h-g)	1,9	2,0	2,1	2,0	3,4	0,7	1,6	+0,9	+124,5%	-19,3%
Emprunts souscrits (j)	2,8	2,5	2,5	2,5	3,9	3,0	2,5	-0,4	-14,5 %	+1,6 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,9	0,4	0,5	0,5	0,6	2,2	0,9	-1,3	-59,3 %	+89,1 %
Encours de la dette (l)	33,7	33,1	32,5	31,7	32,8	32,3	31,5	-0,8	-2,5 %	-0,9 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,3	4,3	4,1	3,4	4,1	2,8	2,8	-0,1	-1,9 %	-19,0 %
Compte au Trésor	5,0	6,1	7,1	7,3	8,1	10,0	11,9	+1,8	+18,3 %	+62,5 %
Crédits de Trésorerie	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,0	-0,3	-89,9 %	-85,6 %

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

**Annexe n° 7 : évolution des finances
départementales à périmètre constant– France
entière¹⁵⁵ – Budgets principaux et annexes
(2016 – 2022, en Md€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Produits réels de fonctionnement (a)	64,1	64,0	63,6	65,7	65,3	69,7	72,5	+2,9	+4,1 %	+10,4 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	43,9	44,4	44,6	46,7	46,6	50,5	52,6	+2,2	+4,3 %	+12,7 %
<i>Impôts locaux</i>	21,1	18,1	18,4	19,0	19,3	5,0	4,9	-0,1	-2,3 %	-74,3 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	22,7	24,4	24,8	26,3	25,9	44,1	46,4	+2,3	+5,2 %	+76,6 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	1,9	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	-0,0	-0,6 %	-1,8 %
<i>Dotations et participations</i>	16,3	15,6	15,5	15,5	15,3	15,6	16,4	+0,8	+5,2 %	+5,8 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	3,9	4,0	3,5	3,6	3,5	3,6	3,5	-0,1	-2,5 %	-0,9 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	56,3	56,2	55,6	56,4	57,3	58,1	60,4	+2,2	+3,8 %	+7,1 %
<i>Achats de biens et services</i>	5,6	4,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,3	+0,2	+6,0 %	+5,9 %
<i>Dépenses de personnel</i>	11,9	12,0	12,0	12,1	12,3	12,6	13,3	+0,6	+5,0 %	+9,3 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	29,7	30,3	30,9	31,7	32,2	32,7	33,6	+0,9	+2,6 %	+5,9 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	2,0	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	+0,2	+7,6 %	+12,1 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	6,2	6,1	5,8	5,8	6,0	6,1	6,4	+0,4	+5,8 %	+10,9 %
<i>Charges financières</i>	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	-0,0	-1,0 %	-16,9 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1	-0,0	-14,0 %	-2,7 %
Épargne brute (c=a-b)	7,8	7,7	8,0	9,4	8,0	11,5	12,2	+0,7	+5,8 %	+30,2 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	3,0	3,1	3,1	3,3	3,1	3,2	3,4	+0,2	+6,0 %	+2,0 %
Épargne nette (e=c-d)	4,7	4,6	4,9	6,1	4,9	8,3	8,8	+0,5	+5,7 %	+45,7 %

¹⁵⁵ Hors les départements de Paris, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Martinique, de la Guyane et du Rhône.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Épargne brute (c=a-b)	7,8	7,7	8,0	9,4	8,0	11,5	12,2	+0,7	+5,8 %	+30,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,0	3,1	3,1	3,3	3,1	3,2	3,4	+0,2	+6,0 %	+2,0 %
Épargne nette (e=c-d)	4,7	4,6	4,9	6,1	4,9	8,3	8,8	+0,5	+5,7 %	+45,7 %
Recettes réelles d'investissement (f)	2,4	2,3	2,2	2,3	2,3	2,5	2,7	+0,2	+8,7 %	+18,7 %
FCTVA	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	+0,1	+6,5 %	+20,9 %
Subventions d'équipement reçues	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,3	+0,2	+18,2%	+27,2 %
Autres recettes	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	-0,1	-14,1 %	-11,1 %
Autofinancement propre (g=e+f)	7,1	6,9	7,1	8,4	7,1	10,9	11,6	+0,7	+6,4 %	+38,2 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	9,0	8,9	9,2	10,4	10,5	11,6	12,4	+0,9	+7,4 %	+19,9 %
Dépenses d'équipement	5,7	5,6	6,0	6,7	6,9	7,9	8,6	+0,7	+9,1 %	+27,3 %
Subventions d'équipement versées	3,1	3,1	3,0	3,4	3,4	3,4	3,5	+0,1	+2,8 %	+3,9 %
Autres dépenses	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	+0,0	+16,7%	+38,9 %
Besoin de financement (i=h-g)	1,9	2,0	2,1	2,0	3,4	0,7	0,9	+0,2	+22,5%	-56,0 %
Emprunts souscrits (j)	2,8	2,5	2,5	2,5	3,9	3,0	2,5	-0,4	-14,5 %	+1,6 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,9	0,4	0,5	0,5	0,6	2,2	0,9	-1,3	-59,3%	+89,1 %
Encours de la dette (l)	33,7	33,1	32,5	31,7	32,8	32,3	31,5	-0,8	-2,5%	-0,9 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,3	4,3	4,1	3,4	4,1	2,8	2,6	-0,2	-7,8%	-23,9 %
Compte au Trésor	5,0	6,1	7,1	7,3	8,1	10,0	11,9	+1,8	+18,3%	+62,5 %
Crédits de Trésorerie	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,0	-0,3	-89,9%	-85,6 %

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

**Annexe n° 8 : évolution des finances régionales –
France entière – Budgets principaux et annexes
(2016 – 2022)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Produits réels de fonctionnement (a)	24,4	26,9	28,0	29,0	26,9	28,4	29,5	+1,1	+4,0%	+1,6%
<i>Produit de la fiscalité</i>	16,3	18,5	23,7	24,4	22,0	22,5	23,8	+1,3	+5,7%	-2,3%
<i>Impôts locaux</i>	5,1	9,6	9,7	10,3	10,6	0,7	0,7	+0,0	-1,7%	-93,3%
<i>Autres impôts et taxes</i>	11,2	11,3	15,8	15,9	13,2	23,8	25,0	+1,1	+4,8%	+57,6%
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	-2,4	-1,8	-1,8	-1,9	-2,0	-1,9	+0,2	-7,4%	+3,9%
<i>Dotations et participations</i>	7,6	7,9	3,7	4,0	4,3	4,9	5,0	+0,1	+2,8%	+26,0%
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	0,4	0,5	0,6	0,7	0,6	0,9	0,7	-0,3	-30,2%	-1,3%
Charges réelles de fonctionnement (b)	19,5	21,6	22,3	22,6	21,9	22,6	23,3	+0,7	+2,9%	+3,1%
<i>Achats de biens et services</i>	2,2	3,1	3,6	3,8	3,9	4,2	4,4	+0,2	+4,4%	+16,4%
<i>Dépenses de personnel</i>	3,7	3,8	4,0	4,1	4,1	4,3	4,4	+0,2	+3,5%	+9,4%
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	1,1	1,2	+0,1	+8,3%	+67,7%
<i>Subventions de fonctionnement</i>	4,6	5,0	4,7	5,0	4,7	5,0	4,9	-0,2	-3,6%	-3,6%
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	7,5	8,3	8,6	8,4	7,7	7,1	7,8	+0,7	+10,5%	-6,8%
<i>Charges financières</i>	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	+0,0	-0,1 %	-4,4%
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,0	-0,3	-87,6%	-7,6%
Épargne brute (c=a-b)	4,8	5,4	5,7	6,5	5,1	5,8	6,2	+0,5	+8,3%	-3,6%
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	1,8	1,8	2,0	1,8	2,3	1,7	2,1	+0,4	+22,1%	+13,0%
Épargne nette (e=c-d)	3,0	3,6	3,7	4,6	2,7	4,0	4,1	+0,1	+2,4%	-10,2%

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019
								En Md€	En %	En %
Épargne brute (c=a-b)	4,8	5,4	5,7	6,5	5,1	5,8	6,2	+0,5	+8,3 %	-3,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,8	1,8	2,0	1,8	2,3	1,7	2,1	+0,4	+22,1 %	+13,0 %
Épargne nette (e=c-d)	3,0	3,6	3,7	4,6	2,7	4,0	4,1	+0,1	+2,4 %	-10,2 %
Recettes réelles d'investissement (f)	2,8	3,6	4,1	4,6	5,4	5,4	5,4	+0,0	+0,2 %	+16,0 %
FCTVA	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	+0,0	+5,5 %	+17,4 %
Subventions d'équipement reçues	1,6	2,4	2,8	3,4	4,0	4,0	4,0	+0,0	+0,5 %	+18,6 %
Autres recettes	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	-0,0	-4,9 %	+3,4 %
Autofinancement propre (g=e+f)	5,8	7,2	7,8	9,3	8,2	9,4	9,5	+0,1	+1,2 %	+2,9 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	9,2	10,0	10,1	11,2	12,9	13,4	13,3	-0,1	-1,0 %	+18,5 %
Dépenses d'équipement	3,3	3,4	3,2	3,4	3,3	4,0	4,2	+0,2	+4,7 %	+23,1 %
Subventions d'équipement versées	5,4	5,8	6,4	7,2	8,7	8,7	8,5	-0,2	-2,4 %	+17,4 %
Autres dépenses	0,5	0,7	0,5	0,6	0,9	0,7	0,6	-0,1	-16,3 %	+5,4 %
Besoin de financement (i=h-g)	3,4	2,8	2,3	1,9	4,7	4,0	3,7	-0,2	-6,0 %	+92,9 %
Emprunts souscrits (j)	3,5	2,6	2,7	2,0	4,7	3,8	3,4	-0,5	-11,8 %	+66,7 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,1	-0,2	0,4	0,1	0,0	-0,1	-0,4	-0,2	+148,4%	-491,6 %
Encours de la dette (l)	26,3	27,1	27,9	28,0	30,5	33,0	34,3	+1,3	+3,8 %	+22,3 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,4	5,1	4,8	4,3	6,0	5,7	5,5	-0,2	-4,1 %	+26,9 %
Compte au Trésor	2,0	2,4	2,5	3,2	4,5	5,4	2,6	-2,8	-51,5 %	-18,4 %
Crédits de Trésorerie	1,4	1,4	1,6	1,9	2,3	3,5	0,7	-2,8	-79,8 %	-63,6 %

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

**Annexe n° 9 : évolution des finances des syndicats
– France entière – Budgets principaux et annexes
(2016 – 2022, en Md€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Produits réels de fonctionnement (a)	15,0	14,6	14,7	15,2	15,0	16,1	16,3	+0,2	+1,0 %	+7,1 %
Produit de la fiscalité	2,0	2,0	2,0	2,1	2,0	2,2	2,0	-0,2	-8,8 %	-6,8 %
<i>Impôts locaux</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	+0,0	+4,8 %	+2,7 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	1,8	1,9	1,9	2,0	1,9	2,1	1,9	-0,2	-9,4 %	-7,3 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	-17,8 %	-13,2 %
Dotations et participations	5,7	5,2	5,3	5,3	5,3	5,6	5,6	+0,0	+0,9 %	+7,4 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	7,4	7,4	7,5	7,9	7,7	8,4	8,7	+0,3	+3,6 %	+10,6 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	11,1	11,0	11,1	11,5	11,3	12,0	12,4	+0,4	+3,6 %	+7,9 %
Achats de biens et services	5,7	5,7	5,9	6,2	6,0	6,6	6,8	+0,3	+4,1 %	+10,7 %
Dépenses de personnel	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,9	3,1	+0,2	+5,9 %	+10,0 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,0	-5,7 %	-6,0 %
Subventions de fonctionnement	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	-0,0	-5,9 %	-6,1 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	0,7	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	+0,0	+7,3 %	+26,9 %
Charges financières	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	-0,0	-9,8 %	-22,2 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7	+0,0	+6,7 %	-2,5 %
Épargne brute (c=a-b)	3,9	3,7	3,6	3,7	3,7	4,2	3,9	-0,3	-6,5 %	+4,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	+0,0	+2,6 %	+5,8 %
Épargne nette (e=c-d)	2,2	2,1	1,9	2,1	2,1	2,5	2,2	-0,3	-12,8 %	+3,7 %

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Épargne brute (c=a-b)	3,9	3,7	3,6	3,7	3,7	4,2	3,9	-0,3	-6,5 %	+4,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	+0,0	+2,6 %	+5,8 %
Épargne nette (e=c-d)	2,2	2,1	1,9	2,1	2,1	2,5	2,2	-0,3	-12,8 %	+3,7 %
Recettes réelles d'investissement (f)	3,1	3,1	3,2	3,4	3,1	3,6	3,7	+0,1	+1,5 %	+7,7 %
FCTVA	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	+0,0	-12,6 %	+18,4 %
Subventions d'équipement reçues	2,1	2,1	2,3	2,4	2,3	2,6	2,7	+0,1	+5,1 %	+15,0 %
Autres recettes	0,8	0,7	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7	+0,0	-5,8 %	-17,3 %
Autofinancement propre (g=e+f)	5,3	5,2	5,2	5,5	5,3	6,1	5,8	-0,3	-4,3 %	+6,2 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	6,5	6,6	7,0	7,5	6,9	7,8	8,1	+0,3	+3,9 %	+8,3 %
Dépenses d'équipement	5,6	5,9	6,3	6,7	6,2	7,0	7,2	+0,2	+2,8 %	+6,9 %
Subventions d'équipement versées	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	+0,0	+0,4 %	+9,1 %
Autres dépenses	0,8	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,7	+0,1	+17,5 %	+24,0 %
Besoin de financement (i=h-g)	1,2	1,4	1,8	2,0	1,7	1,7	2,3	+0,6	+33,0%	+14,2 %
Emprunts souscrits (j)	1,6	1,7	1,9	1,9	1,7	2,2	2,4	+0,2	+11,1 %	+27,9 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,4	0,2	0,1	-0,1	0,1	0,5	0,1	-0,3	-70,8 %	-222,1 %
Encours de la dette (l)	18,9	18,5	18,4	19,1	19,1	19,8	19,5	-0,3	-1,4 %	+2,1 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,8	5,0	5,2	5,1	5,1	4,7	5,0	+0,3	+5,5 %	-2,4 %
Compte au Trésor	6,7	6,9	7,1	7,1	7,1	7,9	8,0	+0,2	+2,1 %	+12,8 %
Crédits de Trésorerie	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	+0,0	-2,2 %	+10,9 %

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

**Annexe n° 10 : la situation financière
des collectivités des départements et régions
d'outre-mer (2016-2022, en Md€)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019
								En Md€	En %	En %
Produits réels de fonctionnement (a)	8,4	8,7	8,8	9,0	8,2	8,7	9,1	+0,4	+4,2 %	+0,7 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	5,5	5,6	5,7	5,8	5,3	5,7	5,9	+0,2	+4,0 %	+1,2 %
<i>Impôts locaux</i>	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,3	1,3	+0,0	+2,2 %	-26,3%
<i>Autres impôts et taxes</i>	3,8	3,9	4,0	4,0	3,5	4,4	4,6	+0,2	+4,6 %	+13,5 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	+0,0	-1,7 %	-3321,7%
<i>Dotations et participations</i>	2,5	2,5	2,6	2,6	2,3	2,4	2,5	+0,1	+4,3 %	-2,7 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	0,4	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7	+0,0	+5,2 %	+9,1 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	7,7	8,0	7,9	8,0	7,5	7,6	7,8	+0,2	+2,5 %	-2,6 %
<i>Achats de biens et services</i>	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,4	+0,0	+2,1 %	+8,7 %
<i>Dépenses de personnel</i>	2,9	3,0	3,0	3,1	3,2	3,3	3,5	+0,2	+5,4 %	+10,6 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	1,9	1,9	2,0	2,0	1,3	1,3	1,3	-0,0	-0,5 %	-33,3 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	+0,0	+1,4 %	-1,0 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	+0,0	+7,0 %	+16,0 %
<i>Charges financières</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,0	-27,5 %	-13,7 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	-0,0	-16,9 %	-30,4 %
Épargne brute (c=a-b)	0,7	0,7	0,8	1,0	0,8	1,1	1,3	+0,2	+ 16,1 %	+27,0 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	+0,0	+6,8 %	+12,1 %
Épargne nette (e=c-d)	0,2	0,3	0,5	0,6	0,3	0,7	0,8	+0,1	+ 22,2 %	+0,8 %

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021		Évolution 2022/2019 En %
								En Md€	En %	
Épargne brute (c=a-b)	0,7	0,7	0,8	1,0	0,8	1,1	1,3	0,2	+16,1 %	+27,0 %
Remboursement d'emprunts (d)	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	+0,0	+6,8 %	+12,1 %
Épargne nette (e=c-d)	0,2	0,3	0,5	0,6	0,3	0,7	0,8	+0,1	+22,2 %	+37,6 %
Recettes réelles d'investissement (f)	1,2	1,2	1,1	1,3	1,4	1,3	1,3	+0,0	+0,7 %	+3,3 %
FCTVA	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	+0,0	+8,7 %	+26,2 %
Subventions d'équipement reçues	0,8	0,9	0,8	0,9	1,1	1,0	0,9	-0,1	-5,4 %	-1,6 %
Autres recettes	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	+0,0	+34,3 %	+5,9 %
Autofinancement propre (g=e+f)	1,3	1,5	1,6	1,9	1,7	2,0	2,1	+0,2	+7,9 %	+14,1 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	1,9	2,0	2,2	2,2	2,3	2,5	2,5	+0,0	+1,0 %	+14,2 %
Dépenses d'équipement	1,5	1,5	1,6	1,7	1,5	1,7	1,8	+0,1	+7,0 %	+8,6 %
Subventions d'équipement versées	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6	-0,1	-10,9 %	+31,0 %
Autres dépenses	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	-0,0	-20,3 %	+42,6 %
Besoin de financement (i=h-g)	0,6	0,5	0,6	0,4	0,6	0,5	0,4	-0,1	-24,0 %	+14,4 %
Emprunts souscrits (j)	0,7	0,6	0,7	0,5	0,6	0,6	0,4	-0,2	-28,6 %	-17,9 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	-0,0	-78,1 %	-92,8 %
Encours de la dette (l)	4,9	5,1	5,5	5,6	5,9	6,2	6,1	-0,1	-1,6 %	+8,0 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	20,5	21,1	18,1	15,9	25,5	16,2	13,1	-3,1	-19,3 %	-17,6 %
Compte au Trésor	1,0	1,3	1,2	1,6	1,8	1,7	1,8	+0,1	+5,6 %	+11,4 %
Crédits de Trésorerie	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1	-0,1	-35,6 %	-24,7 %

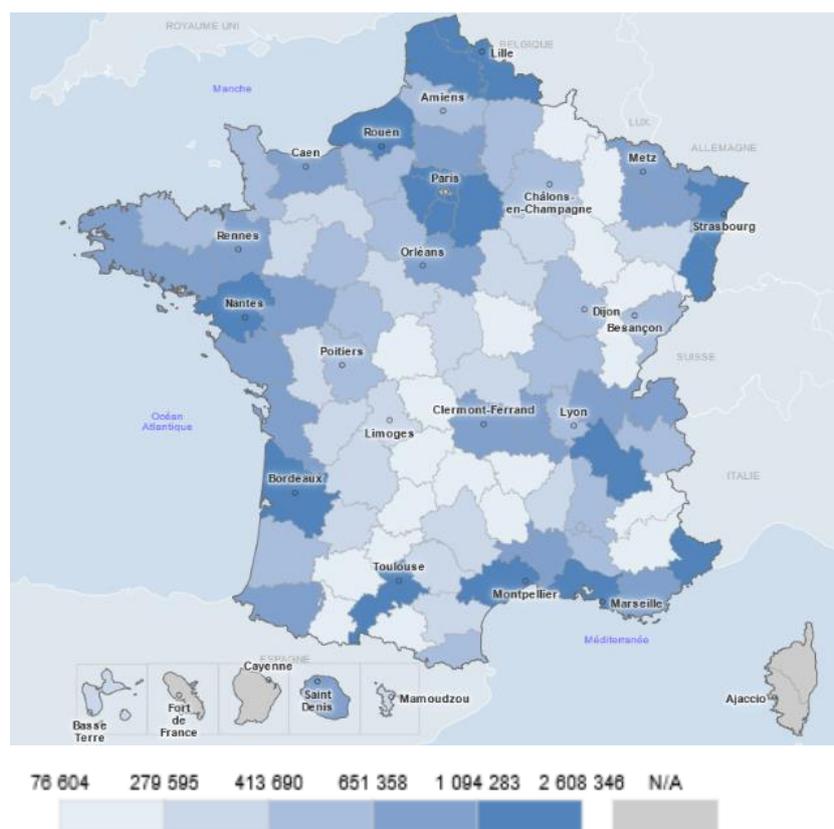
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Annexe n° 11 : strates démographiques départementales

Les départements (hors Corse-du-Sud, Haute-Corse, Paris, Guyane et Martinique) sont classés par strates de population : moins de 250 000 habitants (17 départements), de 250 000 à 500 000 habitants (29 départements), de 500 000 à un million d'habitants (28 départements) et plus d'un million d'habitants (21 départements).

Au 1^{er} janvier 2021, la collectivité européenne d'Alsace regroupe les deux départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin. Elle fait partie de la strate des départements de plus d'un million d'habitants.

La population du département du Rhône ne prend pas en compte celle de la Métropole de Lyon.



© Géoclip 2019 – IGN GéoFla
Source : Insee

Annexe n° 12 : le dispositif de mise en réserve individuelle de DMTO

L'article 12 du décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, a donné aux départements la possibilité d'affecter en réserves budgétaires des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Ce dispositif vise à renforcer leur capacité à faire face à de fortes fluctuations de leurs produits ou de leurs charges et à préserver leur capacité d'investissement.

À cet effet, l'article R. 3321-4 du code général des collectivités territoriales dispose qu'une provision peut être constituée dans la limite de la différence entre le montant de DMTO perçu (exercice n ou exercice n-1) et la moyenne constatée au cours des trois exercices précédents. Le montant cumulé de mises en réserve ne peut excéder 50 % de la moyenne des montants de produits de DMTO perçus au cours des trois derniers exercices.

Au titre des produits de DMTO constatés au cours d'un exercice, le département peut procéder à l'affectation en réserves au cours de ce même exercice ou lors de l'exercice suivant.

La reprise des produits de DMTO mis en réserve est conditionnée à une dégradation caractérisée de la situation financière du département, consécutive à une augmentation de ses charges ou à une diminution de ses produits présentant un caractère significatif.

La décision de mise en réserve ou de reprise est prise par une délibération du conseil départemental.

Annexe n° 13 : l'expérimentation de la recentralisation du financement du RSA pour la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales

Depuis le 1^{er} janvier 2022, la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales expérimentent la recentralisation du RSA.

Les modalités financières de l'expérimentation sont fixées par les dispositions de l'article 43 de la loi de finances pour 2022.

Le transfert expérimental de la compétence de gestion et de financement du RSA à l'État s'est accompagné de l'attribution à son profit de ressources équivalentes à celles auparavant consacrées à l'exercice de cette compétence par les deux départements précités.

Pour définir le montant des ressources à reprendre, l'État a établi un droit à compensation. Celui-ci est égal à la moyenne des dépenses actualisées de RSA exposées par les départements les trois années précédant la dernière année avant le transfert expérimental (soit 2019-2021). Afin d'assurer son financement, l'État suspend, pendant toute la durée de l'expérimentation :

- le versement aux collectivités des fractions de produits de TICPE, accordées afin de compenser le transfert de la compétence relative au RSA ;
- le versement du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion ;
- le versement du dispositif de compensation péréquée.

Si la reprise de ces ressources ne suffit pas à financer l'intégralité du droit à compensation de l'État, celui-ci opère en plus :

- une reprise de 20 % du produit perçu par les collectivités au titre de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement (DMTO). La dynamique du montant repris est conservée par l'État ;
- pour le financement du solde, à une réfaction d'un montant fixe de la dotation de compensation de la DGF, puis, si cela ne suffit toujours pas, à une réfaction d'un montant fixe de la dotation forfaitaire de la DGF.

Annexe n° 14 : la situation financière d'Île-de-France Mobilités en 2022

Une légère augmentation des recettes en 2022, malgré le dynamisme du versement mobilité

Les produits réels de fonctionnement d'Île-de-France Mobilités (10,3 Md€) ont légèrement augmenté en 2022 (+ 0,2 Md€, soit + 2,2 %), après les fortes hausses de 2021 (+ 16,1 %) et de 2020 (+ 32,9 %).

Au total, ils ont augmenté de 57,7 % en cumul entre 2019 et 2022.

À titre principal, cette évolution traduit l'évolution du contenu des contrats avec la SNCF (en 2020) et la RATP (en 2021) et la mise en concurrence progressive des opérateurs de bus. Le nouveau modèle de régie intéressée implique que les opérateurs collectent les recettes pour le compte d'Île-de-France Mobilités, qui leur verse une contribution couvrant le prix de la prestation de transport, alors que les recettes étaient auparavant collectées par les opérateurs pour leur propre compte, auxquelles s'ajoutait une subvention d'équilibre d'Île-de-France Mobilités pour couvrir l'écart entre les dépenses et les recettes. Ainsi, les produits de services, du domaine et ventes diverses (32 % des recettes en 2022), sont passés d'un montant négligeable en 2019 à 3,3 Md€ en 2022.

Le versement mobilité, qui représente la moitié des recettes et est assis sur la masse salariale des entreprises qui en sont redevables, a fortement augmenté (+ 9,2 % en 2022, soit + 14,2 % entre 2019 et 2022).

Les participations de l'État et des collectivités territoriales (14,2 % des recettes en 2022) connaissent une augmentation plus limitée (+ 2,4 % en 2022 et + 5,1 % depuis 2019). Île-de-France Mobilités a bénéficié d'une dotation de compensation et d'avances remboursables à taux zéro de l'État pour compenser les pertes de recettes et surcoûts liés à la crise sanitaire¹⁵⁶.

Une décélération des dépenses en 2022, malgré la dynamique des dépenses de personnel

Les dépenses réelles de fonctionnement ont moins augmenté que les recettes en 2022 (+ 0,1 Md€, soit + 1,1 %). Sur la période 2019 – 2022, leur progression (+ 3,9 Md€, soit + 65 %) a toutefois dépassé celle des recettes (+ 3,8 Md€, soit + 57,7 %).

¹⁵⁶ Voir Cour des comptes, *Les transports publics collectifs en Île-de-France*, in *Rapport public annuel 2022*, (février 2022).

En 2022, les dépenses de fonctionnement sont composées à 86 % d'achats de biens et services liés aux contrats avec les principaux opérateurs de transport. Ce poste est passé d'un montant négligeable en 2019 à 8,5 Md€ en 2022 du fait de l'évolution précédemment décrite du contenu des contrats avec les opérateurs. La hausse de 2022 a été de moindre portée (+ 2,5 %). Les dépenses de personnel sont elles aussi très dynamiques (+ 9,4 (+ 72,3 % en 2022 et + 48,7 % entre 2019 et 2022)% en 2022 et + 27,8 % entre 2019 et 2022).

Une amélioration du niveau de l'épargne

L'épargne brute a fortement augmenté en 2022 (+ 28,9 %) pour atteindre 0,5 M€, après une chute en 2021, sans cependant retrouver son niveau de 2019 (0,6 Md€). Malgré une hausse des remboursements d'emprunt, l'épargne nette, soit 0,3 Md€, est également dynamique (+ 24,5 %), tout en étant au deuxième niveau le plus faible depuis 2019.

La poursuite d'un effort soutenu d'investissement

Les recettes réelles d'investissement, qui ont atteint 0,4 Md€ en 2022, sont très dynamiques (+ 72,3 % en 2022 et + 48,7 % entre 2019 et 2022), sous l'effet de la hausse des subventions d'investissement reçues et des recettes exceptionnelles de 2022 liées à la cession d'un bâtiment. Cette évolution est moindre après retraitement de cet événement exceptionnel (+ 29,6 % et + 18,0 % respectivement).

Les dépenses réelles d'investissement (2,5 Md€), qui ont crû entre 2019 et 2021, ont chuté en 2022 (- 10,9 %). Leur montant dépasse toutefois de 87 % celui de 2019. Outre le développement de nouvelles infrastructures (tramways) et de nouvelles mobilités (vélo électrique) par Île-de-France Mobilités, cette évolution traduit le renouvellement de matériel et l'acquisition de biens dans le cadre de la mise en concurrence progressive des bus en grande couronne et l'augmentation des investissements financés par subventions à la SNCF et la RATP.

Un recours croissant à l'emprunt pour financer l'investissement

Les dépenses réelles d'investissement ont principalement été financées par des dettes financières, dont l'encours est passé de 2,4 Md€ en 2019 à 8,8 Md€ en 2022 (+ 60,5 % pour la seule année 2022), alors même que le solde du compte au Trésor (0,9 Md€) a chuté cette même année (- 40,8 %). Le ratio de désendettement s'est par conséquent dégradé de 4 années d'épargne brute en 2019 à 14,7 années en 2021 et 18,3 années en 2022.