

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2020

Fascicule 1

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements publics en 2019

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction	21
Chapitre I Le maintien d'un contexte financier favorable aux collectivités territoriales en 2019.....	23
I - Une fiscalité locale dynamique	24
A - Une augmentation des impôts locaux communs aux ménages et aux entreprises largement due à la revalorisation importante des bases	24
B - Une forte croissance de la fiscalité économique	27
II - Une légère progression des transferts de l'État aux collectivités territoriales	28
A - Une nouvelle progression des transferts financiers.....	28
B - Une évolution à la baisse de l'impact des décisions de l'État sur les budgets locaux en 2019	36
III - Une relative maîtrise de la dépense locale	40
A - Un nouvel accroissement de l'épargne brute	40
B - Une augmentation du besoin de financement	41
C - Un dispositif de maîtrise des dépenses suspendu en 2020	43
IV - Au total, un surcroît d'épargne favorable à l'investissement des collectivités territoriales dans leur ensemble	44
Chapitre II Un accroissement de la diversité de situations entre collectivités.....	49
I - Le bloc communal : un surplus d'épargne absorbé par les investissements de fin de mandat.....	51
A - Une progression des produits de fonctionnement supérieure à 2018	52
B - Des charges de fonctionnement contenues mais en progression.....	54
C - Une poursuite de l'amélioration de l'épargne.....	57
D - Des dépenses d'investissement en forte hausse	59
E - Une capacité de désendettement de nouveau en amélioration malgré l'accroissement de l'encours de la dette	63
II - Les départements : une situation financière favorable mais fragile	65
A - Des produits de fonctionnement en nette hausse	66

B - Des dépenses de fonctionnement orientées à la hausse, du fait notamment des dépenses sociales	70
C - Une hausse du niveau d'épargne.....	76
D - Une croissance soutenue des investissements, financée par le surplus d'épargne	77
E - Le recul de l'encours de la dette	81
III - Les régions : une forte progression de l'investissement couverte par l'augmentation de l'autofinancement.....	83
A - Une nouvelle hausse des recettes de fonctionnement	84
B - Une hausse des charges de fonctionnement toujours supérieure aux autres catégories de collectivités.....	85
C - Une augmentation significative de l'épargne.....	87
D - Une forte reprise des investissements	88
E - Un endettement en légère hausse	89
Conclusion générale	93
Glossaire	97
Liste des abréviations	101
Annexes	103
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	163

Procédures et méthodes

La Cour publie chaque année des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en mai), la certification des comptes de l'État (en mai), la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (en juin), la situation et les perspectives des finances publiques (en juin), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (en juin et en septembre) et le présent rapport sur les finances des collectivités locales (en juin et en septembre).

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et 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 statutaire de leurs membres garantit 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 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. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

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 leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de publications.

Le contenu des projets de publication est défini et leur élaboration est suivie par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

Depuis 2019, le rapport sur les finances publiques locales comporte en effet deux fascicules : le premier consacré à l'analyse financière de l'exercice antérieur, le second aux perspectives financières et à un ou plusieurs thèmes de gestion. Cette évolution doit permettre aux parlementaires de disposer d'éléments relatifs à l'année N-1 au moment de l'examen de la loi de règlement du budget de l'année N-1 et alors qu'ils lancent la préparation du budget N+1.

Le présent rapport s'appuie sur les résultats des contrôles et des enquêtes des juridictions financières. Il a été arrêté dans le cadre d'une formation interjuridictions qui en a assuré le pilotage et la synthèse.

L'ensemble des analyses ont été construites en prenant en compte les contributions des administrations centrales de l'État et des associations nationales de collectivités locales.

Les analyses financières de ce premier fascicule résultent de l'exploitation des comptes de gestion des collectivités locales relatifs aux derniers exercices, centralisés par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et mis à la disposition de la Cour. Les budgets annexes sont consolidés avec les budgets principaux après retraitement des flux croisés. Les pourcentages d'évolution sont calculés à partir des montants exacts à l'euro près et non des montants arrondis figurant dans les tableaux. Dans le cadre des analyses financières par strates de collectivités, les données relatives à Paris ont été sorties du périmètre, en raison de la fusion de la ville et du département intervenue le 1^{er} janvier 2019 qui se serait traduite par des incohérences.

Les développements relatifs à l'impact financier des décisions de l'État sur les budgets locaux se sont appuyés sur les travaux du Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN) et du secrétariat général du Gouvernement (SGG). Ceux concernant le dispositif de contractualisation mis en œuvre en 2019 ont été nourris par les éléments de réponses de la direction générale des collectivités locales (DGCL).

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 15 mai 2020, par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes présidée par M. Thornary, conseiller maître, et composée de MM. Martin, Guibert, Monteils, Vallernaud, Strassel, Mmes Toraille et Dokhélar, MM. Vught, Roguez, Duguépéroux conseillers maîtres, M. Carnot, conseiller maître en service extraordinaire et Mmes Bergogne et Guillot, conseillers référendaires, en tant que rapporteurs généraux, MM. Cabaret, Doumeix, en tant que rapporteurs, MM. Rolin et Auzilleau, rapporteurs à temps complet, Mme Pistone et M. Duwoye, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, assistés de Mme Le Teuff Lefrère, vérificatrice, et, en tant que contre-rapporteur, M. Advielle, président de chambre régionale des comptes, conseiller maître

Il a été examiné et approuvé, le 18 juin 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le rapport sur *Les finances publiques locales 2020 : Fascicule 1 – Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2019*.

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 Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Durrleman, président de chambre maintenu en activité, MM. Barbé, Bertucci, Tournier, Ténier, Lair, Hayez, Mme Trupin, MM. Metzger, De Gaulle, Guibert, Guaino, Zerah, Thornary, Ory-Lavollée, Antoine, Mousson, Guérault, Mmes Bouygard, Vergnet, MM. Feller, Viola, Mme Démier, MM. Frentz, Clément, Le Mer, Rousselot, Laboureix, Glimet, De Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Brunner, Albertini, Berthomier, Potton, Mme Périn, MM. Miller, Rolland, Cabourdin Mme Dujols, M. Chatelain, Mme Soussia, MM. Basset, Fulachier, Soubeyran, Mme Faugère, MM. Belluteau, Appia, Mme Fontaine, M. Strassel, Mme Gravière-Troadec, MM. Samaran, Dubois, Chailland, Mmes Mattei, Toraille, Girardin, MM. Kruger, Giannesini, Mmes Hamayon, Mondoloni, M. Angermann, Mme Riou-Canals, M. Levionnois, Mmes Thibault, Dokhelar, MM. Lejeune, Vught, Mmes Paillot-Bonnetat, De Mazières, MM. Carcagno, Sitbon, Montarnal, Boullanger, Seiller, Mme Mercereau, MM. Michelet, Duguépéroux, Mme Régis, MM. Colin de Verdière, Houdebine, Bonnaud, Mme Deletang, conseillers maîtres, MM. Collin, Guégano, Mme Gastaldo, MM. Guéné, Carnot, Richier, Baert, Pelé, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Thornary, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et la préparation du rapport ;
- en son rapport, Madame Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Doumeix, premier conseiller, MM. Auzilleau, Cabaret, Rolin, rapporteurs extérieurs, Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice, rapporteurs de la formation interjuridictions chargée de le préparer et de M. Advielle, conseiller maître, président de chambre régionale des comptes, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de Mme Camby, Première avocate générale.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 25 juin 2020.

Synthèse

Les collectivités territoriales ont bénéficié dans leur ensemble de conditions favorables en 2019. Ce contexte a soutenu l'investissement local mais n'a pas empêché un accroissement de la diversité des situations entre catégories et au sein de chacune d'entre elles. Les finances départementales restent fragiles en raison de la dépendance structurelle de leurs charges et de leurs ressources à la conjoncture économique. Les régions, qui ont moins bien maîtrisé l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, ont accru leur endettement.

Un contexte financier favorable en 2019 et une hausse des investissements

L'amélioration de l'épargne des collectivités en 2019 résulte du dynamisme de leurs recettes fiscales, de la légère progression des transferts de l'État et d'une relative maîtrise de leurs dépenses.

Une fiscalité locale dynamique

En 2019, le produit de la fiscalité locale a progressé de 4,5 Md€ pour atteindre 150,7 Md€ (+ 3,1 %). Hors TVA, comptabilisée dans les transferts financiers, l'accroissement du produit de fiscalité locale s'élève à 4,4 Md€.

Cette hausse se situe dans la moyenne de l'évolution des années antérieures mais résulte plus que les années précédentes de la forte revalorisation forfaitaire des bases imposables intervenue en loi de finances initiale (+ 2,2 % après + 1,2 % en 2018). Son impact sur le produit des impôts communs aux ménages et aux entreprises est de + 1,2 Md€, soit les trois quarts de la hausse constatée en 2019 sur ces impôts (+ 1,6 Md€).

Les autres composantes de la fiscalité locale ont également progressé. Le produit de la fiscalité économique a ainsi augmenté de 1,3 Md€ (+ 4,6 %), principalement en raison de l'augmentation de celui de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+ 6,8 % en 2019).

Une légère progression des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

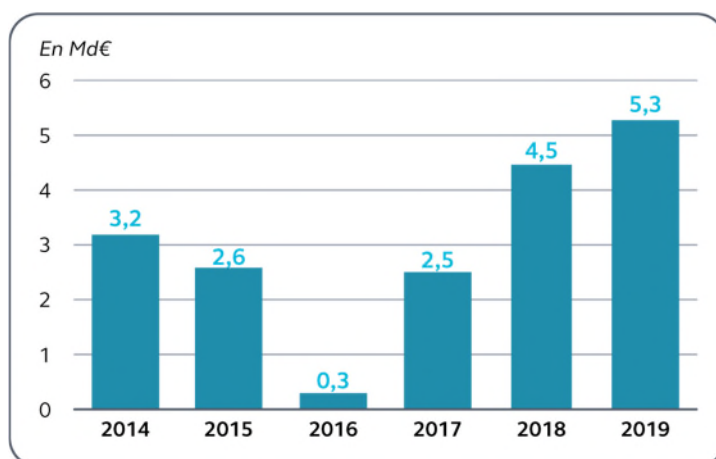
Les transferts financiers de l'État ont à nouveau augmenté en 2019 (+ 5,5 Md€ par rapport à 2018). Comme l'année précédente, cette augmentation résulte en premier lieu de l'accroissement des contreparties de dégrèvements (+ 3,2 Md€) en raison de la poursuite du déploiement de

la réforme de la taxe d'habitation. À périmètre constant, hors fiscalité transférée, les transferts financiers se sont accrus de 0,9 Md€.

Au sein des transferts, les concours financiers sont restés majoritairement stables (+ 551 M€ au total). En revanche, la fiscalité qui est versée aux collectivités en compensation de transferts de compétences et diffère donc par son objet des autres transferts, s'est fortement accrue (+ 1,5 Md€), principalement sous l'effet du dynamisme des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Au total, à périmètre constant, les recettes des collectivités issues de la fiscalité locale et des transferts financiers ont donc augmenté de 5,3 Md€ après 4,5 Md€ en 2018. Depuis 2017, dernière année de baisse des dotations, l'accroissement des recettes des collectivités locales dépasse 9,8 Md€, soit un montant comparable à la baisse des concours financiers entre 2014 et 2017.

Évolution annuelle du montant total des recettes fiscales et des transferts financiers¹ (2014-2019)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP et DB

Un impact en baisse des décisions de l'État sur les budgets locaux

En 2019, l'impact net des décisions de l'État sur les finances des collectivités territoriales est de 315 M€ selon les calculs de la Cour, en baisse par rapport à 2018 (402 M€). Cette évolution concerne essentiellement les dépenses d'investissement en raison du coût de certaines mesures. Ainsi, le décret relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services en

¹ Hors TVA, fiscalité transférée et contreparties de dégrèvements.

ligne génère à lui seul des dépenses d'investissements importantes à la charge des collectivités (121 M€ en 2019).

Une relative maîtrise de la dépense locale

Le dispositif d'encadrement de la dépense publique locale mis en place par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2018-2022 repose sur une contractualisation financière triennale avec les collectivités dont les budgets sont les plus importants. En raison de l'épidémie de covid-19, l'exécution en 2020 des contrats et des arrêtés en cours a été suspendue.

Les collectivités sous contrat ont intégré cet objectif d'évolution dans leur pilotage financier. Globalement, sur les deux exercices 2018 et 2019, la progression des dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités a atteint 1,9 %, pour un plafond de 2,4 % défini dans la loi de programmation des finances publiques.

Tableau n° 1 : évolution cumulée depuis 2017 des dépenses réelles de fonctionnement² (2018-2020)

	2018	2019	2020
Plafond d'évolution de la LPFP 2018-2022	1,2 %	2,41 %	3,64 %
Réalisé	0,5 %	1,9 %	

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

L'épargne brute des collectivités a ainsi progressé de 5,1 Md€ sur cette même période. En revanche, l'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement, défini par la loi comme la différence entre les nouveaux emprunts et les remboursements d'emprunts, est resté hors d'atteinte. La Cour avait déjà souligné son caractère improbable au regard du cycle de l'investissement public local.

Le dispositif de reprise financière à l'encontre des collectivités ne respectant pas leur taux d'évolution contractuel a pour la première fois été mis en place en 2019. Il n'a concerné en définitive que 12 collectivités. Il a été mis en œuvre à l'issue d'une procédure d'analyse et de retraitement des comptes des collectivités concernées. Ces retraitements, opérés par les services de l'État, ont porté sur près de 3,5 Md€.

La crise sanitaire a eu pour effet de suspendre le débat sur le contenu d'une nouvelle génération de contrats financiers à compter de 2021. Les objectifs et les modalités d'encadrement de la dépense publique seront certainement adaptés au nouveau contexte économique et financier, qui devrait privilégier la fluidité des relations entre l'État et le monde local. La

² Budgets principaux et budgets annexes.

première génération de contrats révèle néanmoins des écueils à éviter s'agissant notamment des effets liés au périmètre du dispositif ou de l'absence de lisibilité des retraitements opérés.

Un accroissement de la diversité de situations entre collectivités

Un contexte financier favorable, une hausse des investissements

Grâce à un contexte favorable et à la maîtrise relative de leurs charges de fonctionnement, la situation financière des collectivités locales s'est de nouveau améliorée en 2019, dans la continuité des deux exercices précédents.

Les communes et leurs groupements ont bénéficié d'une hausse de leurs produits de fonctionnement, notamment en raison de la forte revalorisation forfaitaire des bases d'imposition des locaux d'habitation. Leurs charges de fonctionnement ont été relativement contenues, à l'exception des budgets annexes des groupements (+ 7,3 %).

Les collectivités du bloc communal ont mobilisé ce surplus d'épargne pour investir. Après s'être fortement contractées entre 2014 et 2017, leurs dépenses d'investissement retrouvent ainsi un niveau supérieur à 2013, même si le niveau cumulé sur la période est légèrement inférieur à celui du cycle précédent.

La forte progression des recettes fiscales **des départements** en 2019, en particulier du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), leur a permis d'absorber la hausse continue de leurs dépenses sociales (+ 2,5 %) et de bénéficier d'une forte progression de leur épargne.

Poursuivant la dynamique amorcée en 2018, les départements ont ainsi largement investi en 2019 (+ 13,8 %), à travers des dépenses propres d'équipement et des subventions d'investissement aux collectivités du bloc communal.

Enfin, **les régions** ont bénéficié d'une fiscalité locale très dynamique, grâce à la part supplémentaire de CVAE qui leur avait été attribuée au titre de leurs nouvelles compétences en matière de transports, ainsi que d'une part de TVA qui s'est substituée à la DGF à compter de 2018. Ce surplus de recettes s'est traduit par une forte amélioration de leur épargne, malgré des charges de fonctionnement moins maîtrisées que les autres catégories de collectivité.

De manière comparable aux départements, les régions ont pu accroître significativement leurs investissements (+ 11,3 %), en majorité constitués de subventions d'équipement. Cette croissance est principalement portée par les régions fusionnées (+ 17,6 % soit 931 M€ qui représentent 86 % de la progression), qui continuent donc à accroître leurs investissements plus que les régions non fusionnées (+ 3,2 %).

Tableau n° 2 : principaux agrégats par catégorie de collectivités

(En Md€)	2013	2018	2019	Évolution 2019/2018	Évolution 2019/2013	Évolution moyenne 2019/2013
BLOC COMMUNAL⁽¹⁾						
Épargne brute	20,06	22,16	23,27	5,0 %	16,0 %	2,5 %
Dépenses réelles d'investissement	41,78	38,02	42,77	12,5 %	2,4 %	0,4 %
Encours de la dette	107,41	115,13	116,05	0,8 %	8,0 %	1,3 %
Ratio de désendettement (en années)	5,4	5,2	5,0	- 4,0 %	- 6,8 %	- 1,2 %
DÉPARTEMENTS⁽²⁾						
Épargne brute	6,68	7,91	9,24	16,7 %	38,3 %	5,6 %
Dépenses réelles d'investissement	10,59	9,09	10,35	13,8 %	- 2,3 %	- 0,4 %
Encours de la dette	31,32	32,10	31,35	- 2,4 %	0,1 %	0,0 %
Ratio de désendettement (en années)	4,7	4,1	3,4	- 16,3 %	- 27,6 %	- 5,3 %
RÉGIONS⁽³⁾						
Épargne brute	5,16	5,41	6,08	12,4 %	17,9 %	2,8 %
Dépenses réelles d'investissement	8,50	9,56	10,64	11,3 %	25,2 %	3,8 %
Encours de la dette	19,72	26,25	26,45	0,8 %	34,1 %	5,0 %
Ratio de désendettement (en années)	3,8	4,8	4,3	- 10,4 %	13,7 %	2,2 %

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

(1) Avec données financières du département de Paris entre 2013 et 2018, fusionné avec la ville en 2019.

(2) Hors départements de Paris, du Rhône, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Guyane, et de la Martinique.

(3) Hors collectivités de Corse, de Guyane et de Martinique.

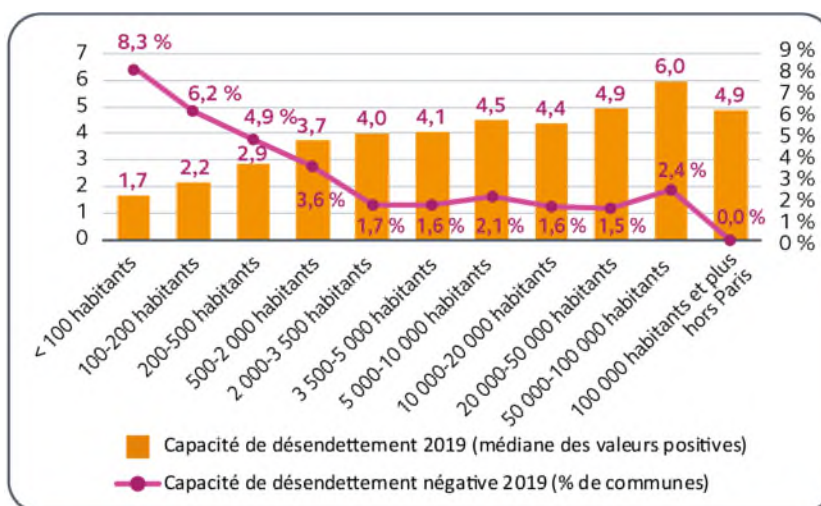
Une diversité de situations et des fragilités structurelles

L'amélioration générale de l'épargne du secteur local s'est cependant accompagnée d'une augmentation du besoin de financement, tiré à la hausse par la reprise des investissements du bloc communal. Ce besoin de financement atteint en 2019 un niveau supérieur à 2017, alors qu'aux termes de la loi de programmation des finances publiques, il aurait dû diminuer chaque année de 2,6 Md€.

S'agissant en particulier des **collectivités du bloc communal**, la croissance des dépenses d'investissement en 2019 a été très supérieure à celle de l'épargne, nécessitant une hausse du recours à l'emprunt et une mobilisation du fonds de roulement. Si la capacité de désendettement du bloc communal s'améliore, son évolution repose sur le dynamisme de l'épargne et non sur le désendettement. Dès lors, cet indicateur pourrait se dégrader significativement en 2020 sous l'effet de la forte baisse de l'activité économique attendue cette année.

Par ailleurs, plus que les autres catégories de collectivités, le bloc communal recouvre une grande diversité de situations. En particulier, la situation financière des communes de petite taille est en moyenne plus favorable que celle des plus peuplées, mais elles sont plus nombreuses, en proportion, à présenter des ratios financiers dégradés, et donc une situation de fragilité dès 2019. À l'inverse, les groupements les plus peuplés présentent une situation plus homogène.

Capacité de désendettement des communes en 2019 par strate démographique (médiane) et proportion de communes à capacité de désendettement négative



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP.

Lecture : Pour les communes de moins de 100 habitants, la capacité de désendettement médiane est de 1,7 année en 2019, mais 8,3 % d'entre elles ont une capacité de désendettement négative.

En 2019, la situation des **départements** est favorable mais contrastée. Ainsi, ceux de 500 000 à un million d'habitants voient leur situation s'améliorer moins nettement que ceux des autres strates en raison de la croissance plus soutenue de leurs dépenses sociales.

Contrairement aux collectivités du bloc communal, leurs finances reposent sur des facteurs structurellement dépendants de la conjoncture et donc fragiles – dynamiques respectivement pro-cyclique des DMTO et contra-cyclique des dépenses sociales. Du reste, ces charges et ressources sont inégalement réparties et le niveau de péréquation reste modeste au regard des montants concernés. Cette fragilité pourrait être encore plus importante à compter de 2021 avec la réforme de la fiscalité locale et le remplacement de la TFPB par une fraction de TVA.

Enfin, malgré une épargne dynamique, la hausse des charges de fonctionnement des **régions** (+ 2,1 %) reste supérieure aux autres catégories de collectivités, en particulier dans les régions fusionnées (+ 2,7 %), tandis que leurs produits varient significativement d'une région à l'autre. Ainsi, pour les seules régions métropolitaines, le surplus de recettes de CVAE varie de + 2,2 % (+ 8 M€) à + 13,5 % (+ 201 M€).

Si l'accroissement de l'épargne a contribué au financement de la forte reprise des investissements, la plupart des régions ont dû augmenter leur encours de dette – de plus de 8 % dans quatre régions. Aucune région ne dépasse le seuil d'alerte de neuf années défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Cependant, cette situation favorable repose sur un niveau d'épargne élevé en 2019 et amené à se dégrader sensiblement en 2020 du fait de la diminution des recettes fiscales attendue cette année (baisse de la CVAE et des produits de la TVA et de la TICPE).

Les risques anticipés en 2020

Dans l'ensemble, les collectivités locales abordent l'année 2020 et la crise liée à l'épidémie de coronavirus dans une meilleure situation que l'État. La croissance de leurs recettes a accéléré depuis 2018, alors qu'elles maîtrisaient l'évolution de leurs dépenses, leur épargne brute a significativement augmenté et a contribué au financement de l'investissement local, en forte hausse ces deux dernières années.

Dans ce contexte globalement favorable aux finances locales, de grandes disparités subsistent et la crise liée à l'épidémie de coronavirus devrait affecter diversement les collectivités, selon la nature de leurs dépenses et de leurs recettes.

Les **départements** s'avèrent particulièrement exposés à un retournement de conjoncture économique. Leurs finances devraient être fortement affectées par la crise liée à l'épidémie de coronavirus, et ce dès 2020, tant en dépenses (risque d'augmentation des dépenses sociales) qu'en recettes (baisse des produits de DMTO notamment).

Les **régions**, dont les recettes sont très dépendantes du contexte économique, devraient voir leur épargne se contracter dès 2020 (TICPE, TVA) et plus encore en 2021 (CVAE) et alimenter la reprise de leur endettement, sauf à réduire leur niveau d'investissement.

Le **bloc communal**, dont la situation financière globale semble la plus favorable, est cependant marqué par une grande diversité. De nombreuses communes – notamment de petite taille – abordent cette crise dans des conditions déjà difficiles et pourraient voir leur situation financière se dégrader dès 2020. Si cette disparité ne permet pas de conclure à une fragilité d'ensemble du bloc communal, certains profils de collectivités sont plus exposés du fait de l'importance de leurs produits et charges sensibles à l'activité économique (communes touristiques, collectivités d'outre-mer), à plus forte raison si leurs finances étaient déjà dégradées en 2019.

Ces perspectives ont conduit le Gouvernement à proposer, dans le cadre d'un troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 présenté le 10 juin en conseil des ministres, plusieurs mesures de soutien au secteur public local. Celui-ci prévoit, pour les collectivités du bloc communal, une compensation partielle des pertes de recettes fiscales (0,75 Md€) et une majoration de la DSIL (+ 1 Md€), tandis que les départements pourraient bénéficier d'avances sur leurs produits de DMTO dans la limite de 2,7 Md€. Le principe d'un compte spécifique pour les dépenses liées à la crise devrait permettre, à terme, une meilleure évaluation de ses incidences financières à court et à moyen terme.

Une première analyse de l'incidence de la crise sanitaire sera proposée par la Cour dans le cadre du second fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, publié au second semestre 2020.

Récapitulatif des recommandations

Dans ses rapports précédents, la Cour a émis des recommandations qu'elle rappelle ici :

1. Poursuivre la révision des valeurs locatives cadastrales en tenant compte de la suppression progressive de la taxe d'habitation (DGCL).

2. Au sein de la mission *Relation avec les Collectivités Territoriales*, répartir la réserve de précaution sur un périmètre pertinent pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités (DGCL-DB).

Dans l'hypothèse de la mise en œuvre d'une nouvelle génération de contrats entre les collectivités territoriales et l'État comparable au dispositif actuel :

3. Notifier chaque année, aux collectivités et EPCI soumis à contractualisation, le montant effectif des dépenses réelles de fonctionnement constaté après application de l'intégralité des retraitements et en faire rapport au Parlement (DGCL).

4. Étendre le champ de la contractualisation à leurs budgets annexes (DGCL et DGFIP).

5. Prendre en considération dans les marges d'appréciation laissées aux représentants de l'État les ressources nouvelles fléchées sur des actions spécifiques initiées par l'État (DGCL et DGFIP).

6. Prévoir, dans le pacte financier de l'intercommunalité, la prise en compte du plafond de dépenses fixé par le contrat ou l'arrêté préfectoral pour la ville-centre ou l'EPCI (DGCL et DGFIP).

En ce qui concerne les régions :

7. Procéder à une analyse *ex post* des variations de la CVAE afin d'en améliorer la prévision (DGFIP).

8. Harmoniser le mode de comptabilisation des fonds européens dans les budgets et les comptes des régions (DGFIP).

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, désormais organisé en deux fascicules publiés séparément, est remis au Gouvernement et au Parlement.

Le second fascicule, publié à l'automne, abordera notamment la situation des collectivités locales en 2020, année pour laquelle l'impact de la crise liée à l'épidémie de coronavirus sur les finances et la gestion sera probablement majeur. Il analysera également l'émergence des métropoles dans le paysage territorial français depuis 2010, notamment sous l'angle financier, mais aussi l'articulation de leurs compétences avec les autres niveaux de collectivité et l'État central.

Le présent fascicule est, quant à lui, consacré à l'analyse des comptes de gestion des collectivités locales en 2019 et à l'évolution de leur situation financière. Au-delà de la photographie de celle-ci au 31 décembre 2019, il analyse les forces et faiblesses des catégories ou groupes de collectivités sur une période pluriannuelle et à l'orée d'un exercice dont l'actualité nous démontre combien il est en rupture avec les précédents.

Ce rapport est organisé en deux chapitres comprenant chacun trois parties.

Le premier chapitre illustre le maintien d'un contexte financier favorable aux collectivités territoriales en 2019. Ces dernières ont à nouveau bénéficié de ressources propres dynamiques (I), de transferts en provenance de l'État en progression (II) et ont relativement maîtrisé l'évolution de leurs charges (III). En conséquence, leur épargne a encore progressé, ce qui s'est révélé favorable à une hausse sensible de l'investissement local (IV).

Pour autant, cette situation est hétérogène et le deuxième chapitre l'analyse par catégorie de collectivités. En cette dernière année du cycle électoral, les communes et leurs groupements ont connu une progression substantielle de leurs investissements (I). Les départements ont amélioré leur situation financière mais celle-ci reste fragile car dépendante de la conjoncture (II). Les régions ont augmenté très fortement leur épargne et financé ainsi une nouvelle hausse de leurs investissements (III).

Chapitre I

Le maintien d'un contexte financier favorable aux collectivités territoriales en 2019

Au sein des administrations publiques locales (APUL)³, le poids des collectivités territoriales dans les finances publiques est significatif. Ces dernières représentent en effet 93 % des dépenses des APUL.

L'examen par la Cour des données extraites des comptes de gestion successifs des collectivités, que la DGFIP met à sa disposition, permet une analyse approfondie de leur situation financière, complémentaire des enseignements en comptabilité nationale.

Ainsi, en 2019, les collectivités territoriales ont engagé 250 Md€ de dépenses réelles, comprenant 186 Md€ de dépenses de fonctionnement et 64 Md€ de dépenses d'investissement. Elles ont dégagé une épargne brute de 39 Md€ en augmentation de 8,8 % par rapport à 2018 (+ 3,2 % par an depuis 2013) et leur dette consolidée est de 176 Md€, stable par rapport à 2018 (+ 0,2 %) mais en croissance de 1,5 % par an depuis 2013.

Cette nouvelle amélioration de l'épargne résulte en 2019 du dynamisme de leurs recettes fiscales (I), de la légère progression des transferts de l'État (II) et d'une relative maîtrise de leurs dépenses (III). Elle a essentiellement contribué au financement d'une nouvelle augmentation des dépenses d'investissement (+ 7,1 Md€ en 2019 et + 13,5 Md€ depuis 2016) sans réduction de l'encours de la dette (IV).

³ Les APUL, agrégat de comptabilité publique, comprennent les collectivités locales et divers organismes d'administration locale (ODAC) tels que les établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées) ou la Société du Grand Paris (SGP). Les APUL portent près de 20 % de la dépense publique et 8,7 % de la dette publique.

I - Une fiscalité locale dynamique

En 2019, le produit de la fiscalité perçu par les collectivités s'est accru de 4,5 Md€ pour atteindre 150,1 Md€. Cette hausse de 3,1 %, qui se situe dans la moyenne de l'évolution des années antérieures⁴, résulte plus que les années précédentes de la forte revalorisation forfaitaire des bases imposables intervenue en loi de finances initiale.

Les autres composantes de la fiscalité locale ont également progressé. C'est notamment le cas de la fiscalité économique qui a augmenté de 1,3 Md€. Cette forte dynamique se retrouve aussi dans la fiscalité transférée qui a progressé d'1,5 Md€ et dans la part régionale de TVA (+ 92 M€)⁵.

A - Une augmentation des impôts locaux communs aux ménages et aux entreprises largement due à la revalorisation importante des bases

Une partie de la fiscalité directe locale, perçue par le bloc communal et les départements, est acquittée à la fois par les particuliers et les professionnels : il s'agit de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

Cette fiscalité est basée sur la valeur locative cadastrale, révisée en 2017 s'agissant des locaux professionnels. Concernant les locaux d'habitation, la révision des valeurs locatives doit être poursuivie sans délai conformément à la recommandation formulée par la Cour en 2018⁶.

⁴ + 3,9 Md€ en 2016, + 4,9 Md€ en 2017, + 3,3 Md€ en 2018 (hors attribution de TVA aux régions).

⁵ Voir *supra*.

⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, septembre 2018.

**Tableau n° 3 : évolution du produit des taxes communes aux ménages
et aux entreprises perçues par le bloc communal
et les départements (2013-2019)**

<i>en Md€</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018-2019	
<i>BLOC COMMUNAL</i>									
<i>Taxe d'habitation</i>	20,31	20,62	21,74	21,8	22,17	22,65	23,31	0,66	2,91 %
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	16,37	16,78	17,76	18,37	18,82	19,41	19,91	0,5	2,58 %
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	0,92	0,94	0,96	0,97	0,97	0,99	1,01	0,02	2,20 %
<i>Ensemble des trois taxes</i>	37,6	38,33	40,46	41,14	41,97	43,04	44,22	1,18	2,75 %
<i>DÉPARTEMENTS</i>									
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	12,19	12,49	12,68	13,58	13,91	14,23	14,63	0,4	2,79 %

* Le produit de la ville de Paris en 2019 a été réparti entre commune et département au prorata de la répartition de 2018.

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

Pour le bloc communal, la croissance de 2,75 % (+ 1,18 Md€) de ces impôts en 2019, qui représentent un peu moins des deux tiers de ses recettes fiscales, repose principalement sur l'augmentation des produits de la taxe d'habitation (+ 2,91 %) et de la taxe sur le foncier bâti (+ 2,58 %). Le produit de la taxe sur le foncier non bâti n'a que peu augmenté (+ 21,7 M€).

La revalorisation forfaitaire des bases d'imposition (valeurs locatives cadastrales) des locaux d'habitation a été particulièrement forte en 2019 (+ 2,2 % après + 1,2 % en 2018)⁷. Elle explique les trois quarts de l'évolution des produits. Ainsi, l'augmentation du produit de la taxe d'habitation communale s'explique à 68 % par la revalorisation forfaitaire des bases. Ce taux est de 84 % pour la taxe sur le foncier bâti et de près de 100 % pour la taxe sur le foncier non bâti.

⁷ À compter de 2018, le taux de revalorisation forfaitaire des bases des locaux d'habitation correspond au glissement annuel de l'indice des prix à la consommation constaté au mois de novembre de l'année précédente. La revalorisation de 2019 correspond donc à l'inflation constatée en novembre 2018 sur une année glissante (+ 2,2 %), sensiblement supérieure à l'inflation finalement constatée en 2019 (+ 1,1 %). L'évolution des bases des locaux professionnels est fonction de l'évolution des loyers des locaux professionnels du département.

Tableau n° 4 : part de la revalorisation forfaitaire et de l'évolution des bases dans l'évolution du produit de la fiscalité commune aux ménages et aux entreprises en 2019⁸

	Part de la revalorisation forfaitaire des bases dans l'évolution du produit	Part de l'évolution des bases dans l'évolution du produit
BLOC COMMUNAL		
<i>Taxe d'habitation</i>	68 %	98 %
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	84 %	113 %
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	100 %	95 %
Total	75 %	104 %
DÉPARTEMENTS		
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	78 %	103 %
Total général	75 %	104 %

Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Au-delà de la revalorisation forfaitaire des bases, l'évolution des bases fiscales est également nourrie par la démographie et par les caractéristiques des locaux taxables sur le territoire. Ainsi, à taux constant, si la revalorisation forfaitaire des bases a généré une hausse de produit de 1,2 Md€, l'impact de l'augmentation totale des bases en 2019 est de plus de 1,7 Md€ à taux constant⁹.

L'accroissement du produit de fiscalité en 2019 (+ 1,6 Md€ sur le même périmètre) résulte donc à la fois de la progression des bases et, pour la première année depuis plus de 10 ans, de la diminution de certains taux.

Les taux moyens ont en effet diminué en 2019 (- 0,03 point pour le bloc communal et - 0,02 point pour les départements), hors Paris. La baisse a principalement porté sur le taux de la taxe sur le foncier bâti qui a reculé de 0,07 point en 2019. Le taux moyen de la taxe d'habitation n'a presque pas évolué en 2019.

⁸ Hors Paris. Les taux supérieurs à 100 % signalent des augmentations des bases qui ont été compensées par des diminutions du taux moyen.

⁹ Chiffres hors Paris.

**Tableau n° 5 : évolution des taux moyens d'imposition des taxes
communes aux ménages et aux entreprises (2018-2019)¹⁰**

	Taux moyen 2018	Taux moyen 2019	Évolution 2019/201 (en point)
BLOC COMMUNAL			
<i>Taxe d'habitation</i>	24,52 %	24,53 %	0,01
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	22,70 %	22,62 %	- 0,07
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	49,64 %	49,69 %	0,06
Total	23,95 %	23,92 %	- 0,03
DÉPARTEMENTS			
<i>Taxe sur le foncier bâti</i>	17,47 %	17,45 %	- 0,01
Total général	21,94 %	21,92 %	- 0,02

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

Au total, bloc communal et départements confondus, le produit des impôts communs aux ménages et aux entreprises a augmenté de 1,2 Md€, soit + 2,8 %, à un rythme plus rapide qu'en 2018 (+ 2,5 %) et en 2017 (+ 2,1 %). Pour autant, c'est la revalorisation forfaitaire des bases qui explique 75 % de l'augmentation du produit (43 % en 2018) et c'est la première année que l'on constate une baisse des taux.

B - Une forte croissance de la fiscalité économique

En 2019, le produit des impôts économiques, qui représente près de 20 % du total des recettes fiscales des collectivités locales, a progressé de 1,29 Md€ (+ 4,6 %), soit d'un montant nettement plus important qu'en 2018 (+ 282 M€) et proche de celui de 2017 (1,2 Md€).

Cette reprise tient principalement à l'augmentation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+ 6,8 % en 2019 après + 0,8 % en 2018), alors que celle-ci représente 65 % du produit des impôts économiques.

La cotisation foncière des entreprises (CFE) a augmenté faiblement (+ 0,7 % après + 3,8 % en 2018 et + 3,2 % en 2017) et les impositions forfaitaires des entreprises de réseaux (IFER) ont été un peu plus dynamiques qu'en 2018 (+ 1,2 % après + 0,8 % en 2018). Enfin, le produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) a connu une nette reprise en 2019 (+ 2,1 % après - 17,7 % en 2018).

¹⁰ Hors Paris.

**Tableau n° 6 : évolution de la fiscalité économique locale
(2013-2019)**

<i>en Md€</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2018-2019
<i>CVAE</i>	16,36	15,95	16,66	16,89	17,6	17,75	18,95	6,8 %
<i>CFE</i>	6,91	6,96	7,22	7,42	7,66	7,95	8,00	0,7 %
<i>IFER</i>	1,41	1,45	1,47	1,49	1,53	1,54	1,56	1,2 %
<i>TASCOM</i>	0,71	0,71	0,74	0,75	0,94	0,77	0,79	2,1 %
TOTAL	25,39	25,06	26,08	26,55	27,73	28,01	29,31	4,6 %

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

Les pourcentages d'évolution sont calculés à partir des montants en euros et non à partir des montants arrondis au milliard d'euros figurant dans le tableau.

II - Une légère progression des transferts de l'État aux collectivités territoriales

En recettes, les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales se sont accrus de 5,5 Md€ par rapport à 2018 dont 3,8 Md€ de contreparties des dégrèvements liés à la réforme de la taxe d'habitation. Dans le même temps, l'impact des décisions de l'État sur les dépenses des collectivités a diminué (+ 315 M€) et porte essentiellement sur l'investissement.

A - Une nouvelle progression des transferts financiers

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

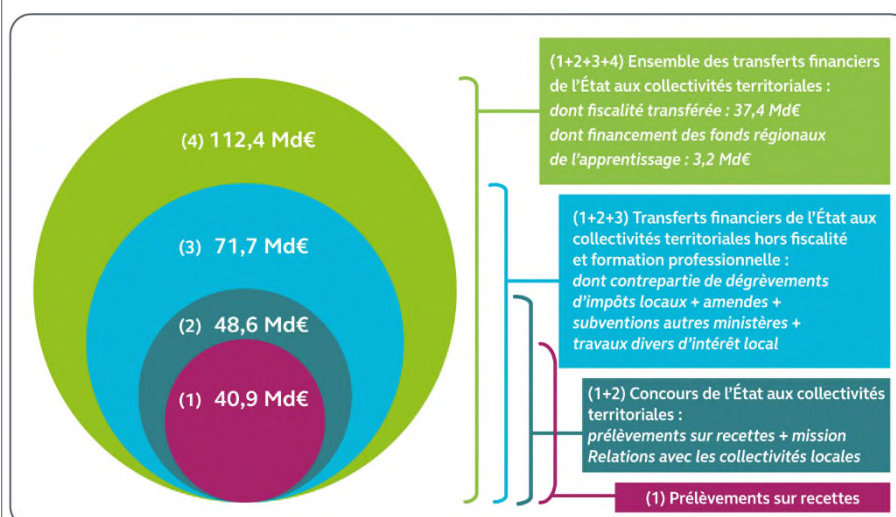
Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 112,4 Md€ en 2019 et se composent de plusieurs ensembles.

Les concours financiers de l'État aux collectivités (48,6 Md€) rassemblent d'abord tous les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État effectués au profit des collectivités territoriales (40,9 Md€) et les crédits du budget général qui leur sont alloués et relèvent de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Ils comprennent également les subventions destinées au financement de politiques publiques sectorielles, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars et les subventions pour travaux divers d'intérêt général.

Enfin, s'y ajoutent le produit de la fiscalité transférée (37,5 Md€) et les crédits des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (3,2 Md€). Contrairement aux autres transferts, la fiscalité transférée est versée aux collectivités en compensation de transferts de compétences et ne pèse donc pas sur le budget de l'État.

Schéma n°1 : décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2019



Source : Cour des comptes – données direction du budget

Comme en 2018, la progression des transferts financiers repose en premier lieu sur l'accroissement des contreparties de dégrèvements (+ 3,2 Md€) en raison de la poursuite du déploiement de la réforme de la taxe d'habitation. Les concours financiers sont restés relativement stables (+ 551 M€ au total). En revanche, la fiscalité transférée, qui est versée aux collectivités en compensation de transferts de compétences et diffère donc par son objet des autres transferts, s'est fortement accrue (+ 1,4 Md€), principalement sous l'effet du dynamisme des DMTO.

**Tableau n° 7 : évolution des transferts financiers de l'État
(2014-2019)¹¹**

<i>en M€</i>	2014	2017	2018	LFI 2019	2019	Écart 2019- 2018
PSR (A)	54 426	43 781	40 325	40 575	40 890	565
<i>dont DGF</i>	40 117	30 877	26 974	26 948	26 947	- 26
<i>dont FCTVA</i>	5 911	5 009	5 519	5 649	5 949	430
<i>dont allocations compensatrices</i>	2 816	1 981	2 061	2 310	2 360	299
<i>dont autres PSR</i>	5 582	5 914	5 771	5 669	5 634	- 137
Mission RCT (hors crédits TDIL) (B)	2 625	3 306	3 502	3 391	3 396	- 106
TVA des régions (C)			4 200	4 301	4 292	92
Concours financiers (D=A+B+C)	57 051	47 087	48 027	48 268	48 578	551
Subventions d'autres ministères (E)	2 369	2 852	3 106	3 580	3 580	473
Subventions TDIL (F)	113	81	68	45	39	- 29
Contrepartie de dégrèvements (G)	10 695	11 897	15 707	19 858	18 887	3 180
Produits amendes (H)	671	670	690	478	571	- 118
Transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée et formation professionnelle (I=D+E+F+G+H)	70 899	62 587	67 598	72 229	71 655	4 058
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage) (J)	30 233	35 375	36 083	35 553	37 551	1 428
<i>dont frais de gestion (hors formation professionnelle)</i>	3 101	3 437	3 541	3 629	3 647	106
Financement formation professionnelle et de l'apprentissage (K)	2 219	3 079	3 146	3 210	3 185	39
<i>dont panier de ressources pour la formation professionnelle</i>	901	956	969	1 004	982	13
<i>dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage (hors CAS sauf 2014/ yc frais de gestion)</i>	1 318	488	487	496	493	6
CAS FNDMA (L)		1 635	1 690	1 710	1 710	20
Total des transferts financiers (I+J+K+L)	103 351	101 041	106 826	110 991	112 351	5 525

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

¹¹ Les données en rouge sont des données provisoires, la direction du budget ne disposant pas encore des données définitives relatives à la fiscalité transférée.
Plus précisément, les données des items « subventions d'autres ministères » et « frais de gestion (hors formation professionnelle) » correspondent à la LFI 2019, la DB ne disposant pas encore de données provisoires. C'est également le cas pour les frais de gestion TH, CVAE et CFE constitutifs du « panier de ressources pour la formation professionnelle ».

1 - Des concours financiers relativement stables

Les concours financiers de l'État s'élèvent à 48,6 Md€ en 2019 et augmentent de 551 M€ par rapport à 2018. Cette évolution repose essentiellement sur l'accroissement du FCTVA (+ 430 M€) et des allocations compensatrices (+ 299 M€). Hormis ces augmentations, les concours financiers sont stables.

a) Les prélèvements sur recettes

Le montant des prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales s'élève à 40,9 Md€, soit une progression de 565 M€ par rapport à 2018.

La DGF est restée stable à 27 Md€ (- 26 M€). Sa répartition a toutefois été marquée par une nouvelle progression de la péréquation communale (+ 180 M€¹² après + 200 M€ en 2018). Si diverses réformes ont été adoptées en loi de finances pour 2019 (majoration de la population des communes touristiques¹³, création de garanties de sortie pour la fraction « cible » de la DSR, etc.), l'autre point marquant de la répartition 2019 tient à la mise en œuvre de la réforme de la dotation d'intercommunalité. Cette réforme améliore la cohérence et la prévisibilité des montants servis aux EPCI. Ils sont regroupés au sein d'une enveloppe commune et un critère de répartition concernant le revenu par habitant a été ajouté. La loi de finances initiale pour 2019 a également prévu une augmentation régulière de la dotation d'intercommunalité de 30 M€ par an.

La progression des PSR est principalement le fruit du dynamisme du FCTVA dont le montant exécuté s'établit à 5 949 M€ (+ 430 M€ par rapport à 2018). Ce niveau est à mettre en lien avec la hausse de l'investissement local en fin de cycle électoral et l'élargissement de l'assiette à certaines dépenses de fonctionnement depuis 2016. Cette évolution avait été mal anticipée en loi de finances initiale¹⁴.

¹² 90 M€ pour la dotation de solidarité rurale et 90 M€ pour la dotation de solidarité urbaine.

¹³ La loi de finances pour 2019 a porté la majoration par résidence secondaire de 1 à 1,5 habitant pour les communes de moins de 3 500 habitants dont le potentiel fiscal par habitant n'excède pas le potentiel fiscal moyen par habitant des communes de même strate démographique et dont la part des résidences secondaires dans la population est supérieure à 30 %.

¹⁴ Voir à ce sujet la note d'exécution budgétaire relative aux prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales jointe au rapport sur le budget de l'État concernant l'exercice 2019.

Le PSR de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale a également progressé de 299 M€ entre 2018 et 2019. Cette augmentation s'explique d'abord par l'introduction en 2019 d'un nouveau prélèvement sur recettes destiné à compenser aux collectivités l'exonération de CFE consentie aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 000 € par an (+ 150 M€ environ). En deuxième lieu, l'élargissement de la compensation de l'exonération de TH pour les personnes de condition modeste a également contribué à cette augmentation à hauteur de 110 M€.

Enfin, le montant des prélèvements sur recettes issus de la réforme de la fiscalité directe locale a diminué en 2019 de 127 M€ du fait des minorations votées en LFI 2019 dans le cadre du dispositif des « variables d'ajustement »¹⁵.

b) La fraction de TVA servie aux régions

Deuxième poste de dépenses au sein des concours financiers, la fraction de TVA versée aux régions depuis le 1^{er} janvier 2018 en substitution de la part de DGF qu'elles percevaient jusqu'en 2017 a de nouveau progressé mécaniquement par rapport à 2018 (+ 92 M€), du fait de la croissance de l'économie, et s'élève à 4 292 M€. Le surplus des recettes qui leur sont versées en 2019 à ce titre par rapport au montant de la DGF en 2017 s'élève ainsi à 267 M€.

c) La mission Relations avec les collectivités territoriales

Enfin, les crédits dépensés au titre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont diminué de 175 M€ par rapport à 2018, principalement sous l'effet de la disparition du fonds exceptionnel de soutien à la compétence « développement économique » des régions (- 232 M€)¹⁶. Il est à noter que les dotations de soutien à l'investissement

¹⁵ Les « variables d'ajustement » sont des dotations dont les montants peuvent varier à la baisse pour compenser l'accroissement d'autres dotations. Le concept était utilisé jusqu'en 2014 pour contenir l'évolution des dotations de l'État aux collectivités territoriales dans l'enveloppe dite « normée ». Depuis la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019, c'est désormais l'intégralité des concours financiers de l'État aux collectivités qui est incluse dans l'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE).

¹⁶ Ce fonds était représentatif du volume des crédits que les départements consacraient antérieurement aux aides aux entreprises et qu'ils n'auraient plus à mettre en œuvre du fait de leur perte de compétence sur le sujet, celle-ci n'étant pas analysée comme un transfert de compétence aux régions. Il s'agissait d'une mesure de transition, aucune garantie de pérennité n'y étant attachée.

local sont maintenues, en autorisations d'engagement, au niveau historique atteint en 2018 (2,1 Md€). La progression des CP (+ 10 M€ par rapport à 2018, + 417 M€ par rapport à 2017) résulte de la montée en charge des décaissements.

En termes de gestion, une partie de ces crédits constitutionnellement dus au titre de la compensation de transferts de compétences est intégrée en début d'exercice à la réserve de précaution, avant d'être systématiquement dégelée en fin d'année. Il serait utile, comme la Cour l'a régulièrement recommandé, d'exclure ces crédits du périmètre du gel opéré en LFI et de la réserve de précaution¹⁷.

2 - Des contreparties des dégrèvements en augmentation

L'évolution la plus importante au sein des transferts financiers concerne les contreparties des dégrèvements (+ 3,2 Md€ en 2019 après + 3,8 Md€ en 2018).

Comme en 2018, cette augmentation résulte principalement de la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation (TH). La hausse du montant du dégrèvement lié à la deuxième année de mise en œuvre de la réforme est de 3,8 Md€ entre 2018 (6 708 M€) et 2019 (10 560 M€).

La réforme de la taxe d'habitation en 2019

La loi de finances pour 2018 a prévu de dispenser 80 % des foyers du paiement de la taxe d'habitation au titre de leur résidence principale. Après une diminution de la taxe de 30 % en 2018, le dispositif, d'application progressive, prévoyait pour les foyers éligibles, une baisse de 65 % en 2019 et de 100 % en 2020.

La diminution du produit de taxe d'habitation perçu directement par les collectivités leur est compensée par l'État, sans remettre en cause leur pouvoir de taux. Les éventuelles hausses de taux ou diminutions d'abattement seront supportées par les contribuables locaux, même s'ils bénéficient du dégrèvement.

La compensation du dégrèvement n'a aucune incidence sur les comptes des collectivités territoriales. Les produits versés en compensation sont considérés dans leurs comptes au même titre que les produits qu'elles perçoivent directement.

¹⁷ Voir à ce titre les notes d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission « *Relations avec les collectivités territoriales* » publiées par la Cour de 2016 à 2019.

Cette première phase de la réforme doit être prolongée jusqu'à la suppression totale de la taxe, selon des modalités similaires, en trois ans de 2021 à 2023. En parallèle, l'article 16 de la loi de finances initiale pour 2020 prévoit la mise en place d'un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales à compter de 2021.

Dans le même temps, les dégrèvements relatifs à la CET ont diminué de 0,6 Md€ (de 6 801 M€ en 2018 à 6 175 M€ en 2019). D'après les éléments transmis par la DGFIP, cette diminution s'explique principalement par les effets de l'article 15 de la loi de finances pour 2018 qui modifie les conditions de consolidation du chiffre d'affaires au niveau d'un groupe fiscal.

3 - Des subventions de l'État en hausse

Les subventions des différents ministères au titre de leurs politiques publiques évoluent également à la hausse (+ 473 M€). Le jaune budgétaire relatif aux transferts financiers aux collectivités territoriales liste les subventions prévues au sein du PLF 2019. Il insiste également sur leur évolution difficilement prévisible, le volume figurant à la loi de finances initiale constituant un plafond sans garantie qu'il soit atteint. De fait, leur montant est variable selon les années.

Pour autant, la tendance est à la hausse depuis plusieurs années (2015 : 2,5 Md€, 2016 : 3,2 Md€, 2017 : 2,9 Md€, 2018 : 3,1 Md€ et 2019 : 3,6 Md€). Cette hausse pourrait se poursuivre, la loi de finances initiale pour 2020 prévoyant un nouvel accroissement de plus de 700 M€ de ces subventions. Cette augmentation concerne en particulier les politiques partenariales et contractuelles de l'État avec les collectivités. Ainsi, le plan d'investissement dans les compétences devrait générer en 2020 une subvention de 945,5 M€ aux régions ; la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'accueil des mineurs non accompagnés devraient générer un concours de 337 M€ aux départements en 2020 (contre 195,1 M€ versés en 2018) ; la poursuite des engagements de l'État au titre du volet routier des CPER devrait se traduire par une subvention aux régions de 75,3 M€ en 2020, contre 48 M€ en 2018 et les concours au profit des EPCI au titre de la politique de la Ville devraient atteindre 145,9 M€ en 2020 contre 125,4 M€ en 2018.

4 - Une fiscalité transférée en forte progression

Enfin, les crédits de la fiscalité transférée, hors formation professionnelle et apprentissage, présentent une augmentation importante en 2019 (+ 1,5 Md€). Cette hausse s'explique majoritairement par le dynamisme des DMTO, en augmentation de + 1,2 Md€. La quote-part de TSCA reversée aux départements a également augmenté de 198 M€ et les frais de gestion de TH, TFPB et TFPNB de 76 M€.

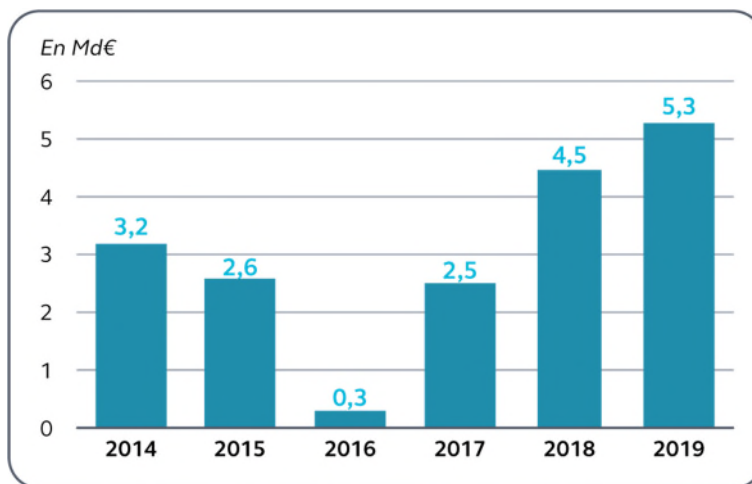
En exécution, le produit de la fiscalité transférée présente une différence importante par rapport aux crédits prévus en LFI (1,9 Md€). Cet écart est intégralement imputable aux DMTO. D'après la direction du budget, le produit de DMTO est, par nature, très complexe à estimer, variant de manière importante en fonction de la conjoncture économique et de la situation du marché immobilier. De plus, le produit total de l'année en cours n'est pas connu au moment où les estimations pour la LFI pour l'année suivante sont élaborées.

*
**

Ainsi, en 2019, en neutralisant la progression des dégrèvements due à la réforme de la taxe d'habitation (+ 3,2 Md€), les transferts financiers de l'État hors fiscalité transférée ont augmenté de 0,9 Md€. Dans le même temps, hors TVA, les recettes fiscales des collectivités se sont accrues de 4,4 Md€. Au total, les recettes des collectivités locales ont donc augmenté, à périmètre constant, de 5,3 Md€ après 4,5 Md€ en 2018.

Alors que jusqu'en 2017, la baisse des transferts financiers était compensée en partie par la hausse de la fiscalité locale, les recettes des collectivités locales ont progressé en deux ans de 9,8 Md€, soit un montant comparable à la diminution des concours financiers entre 2014 et 2017.

Graphique n° 1 : évolution annuelle du montant total des recettes fiscales et des transferts financiers hors fiscalité transférée et contrepartie de dégrèvements (2014-2019)



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP et DB

Ainsi, le montant des recettes fiscales et des transferts financiers¹⁸, dont l'évolution moyenne de 2014 à 2017 était de 1 %, a augmenté de 2,7 % en 2019 après 2,4 % en 2018¹⁹.

En 2018, cette progression reposait principalement sur la reprise de l'augmentation des transferts financiers de l'État, conséquence de la fin de la baisse des concours financiers de l'État. En 2019, au contraire, l'accroissement des recettes fiscales²⁰ est la principale raison de l'augmentation des recettes des collectivités.

B - Une évolution à la baisse de l'impact des décisions de l'État sur les budgets locaux en 2019

À la suite d'une année 2018 marquée par la forte baisse des charges générées par des décisions de l'État, l'année 2019 se traduit par une nouvelle baisse de leur impact qui pèse essentiellement sur la section d'investissement des budgets locaux.

¹⁸ Hors TVA, fiscalité transférée et contrepartie de dégrèvements. Ces recettes représentent 88 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités.

¹⁹ Hors TVA, fiscalité transférée et contrepartie de dégrèvements, l'augmentation de ces recettes a été de 1,8 % en 2014, de 1,4 % en 2015 et 2017 et de 0,2 % en 2016.

²⁰ Voir chapitre III.

La notion de « norme »

La définition retenue par la Cour recoupe le champ de compétence du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), défini par la loi du 17 octobre 2013. L'ensemble des textes réglementaires et législatifs applicables aux collectivités territoriales et leurs établissements publics sont donc pris en considération²¹.

Les normes analysées par la Cour dans le présent rapport concernent l'ensemble des politiques publiques, à l'exception des textes intéressant directement la sécurité nationale. Les mesures statutaires, indemnitaires et indicielles prises sur le plan national et s'imposant à la fonction publique territoriale y figurent, à l'exception des mesures générales concernant les trois versants de la fonction publique, tel le protocole Parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)²².

Les normes techniques de nature réglementaire ou législative sont également prises en compte, de même que les normes professionnelles, notamment celles qui émanent des fédérations sportives ou d'organismes publics financeurs.

1 - Un impact estimé par la Cour à 315 M€ en 2019 pesant principalement sur la section investissement

Les données fournies au CNEN par l'administration, y compris celles qui correspondent à des normes publiées en 2019 et entrant en vigueur immédiatement, de même qu'à des textes intervenus avant 2019 et produisant de nouveaux effets en 2019, ont été retraitées. Cela explique, en partie, la différence du montant calculé par la Cour et celui du CNEN. Ce dernier estimait ainsi en 2019 un impact de l'ordre de 163 M€²³. D'autres facteurs, comme la correction par la Cour des erreurs contenues dans les fiches d'impact qui ne sont pas nécessairement relevées par le CNEN expliquent aussi l'obtention d'un résultat différent²⁴.

Ainsi évalué par la Cour, le coût net des nouvelles normes s'élève à 315 M€ en 2019.

²¹ L'annexe n° 1 détaille précisément les normes prises en compte et les modalités de calcul de leurs impacts financiers.

²² Une description des effets budgétaires du protocole PPCR figure en annexe n° 2.

²³ L'évaluation du CNEN de l'impact des normes en 2019 est présentée dans l'annexe n° 1.

²⁴ Ces différences de méthode sont expliquées et illustrées dans l'annexe n° 1.

**Tableau n° 8 : répartition de l'impact des normes
selon la section budgétaire**

<i>(en M€)</i>	Coûts	Économies et recettes	Impact sur 2019
<i>Section fonctionnement</i>	240	234	6
<i>Dont dépenses de rémunération</i>	8	4	4
<i>Section investissement</i>	310	0,75	309

Source : Cour des comptes

a) Un impact net négligeable en section de fonctionnement

L'impact net des normes nouvelles correspond à une augmentation de 6 M€ des dépenses de fonctionnement. Les normes relatives aux dépenses sociales induisent ainsi un coût de 123 M€ en 2019²⁵ duquel il convient de déduire les gains et économies réalisés en 2019 par l'application d'autres textes²⁶.

L'augmentation des dépenses de rémunération dont les collectivités ne sont pas prescriptrices s'élève à 4 M€²⁷. La Cour ne retient pas le protocole PPCR dans le périmètre de son calcul de l'impact des normes étant donné que cette mesure, si elle a une incidence réelle sur la masse salariale²⁸, n'est pas spécifique aux collectivités territoriales mais à l'ensemble des fonctions publiques.

b) Un impact net significatif en section d'investissement

L'impact des normes sur les budgets locaux en 2019 par rapport à 2018 est principalement supporté par leur section d'investissement. Une décision de l'État en particulier a un impact important sur cette section budgétaire.

²⁵ Contre plus de 246 M€ en 2018. Ce montant était dû au cumul de la revalorisation annuelle du RSA en avril 2018 avec celles liées à l'application du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

²⁶ Par exemple, le décret n° 2019-31 du 18 janvier 2019 relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre des démarches administratives et à l'expérimentation prévue par l'article 40 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, permet notamment une accélération des délais d'instruction des dossiers et l'amélioration de la sécurité des informations communiquées aux services traitants des collectivités. Les économies estimées s'élèvent à 20 M€ en 2019.

²⁷ L'arrêté du 5 juillet 2019 fixant le montant de l'indemnité horaire de base des sapeurs-pompiers volontaires engendre à lui seul un surcoût de 2,4 M€.

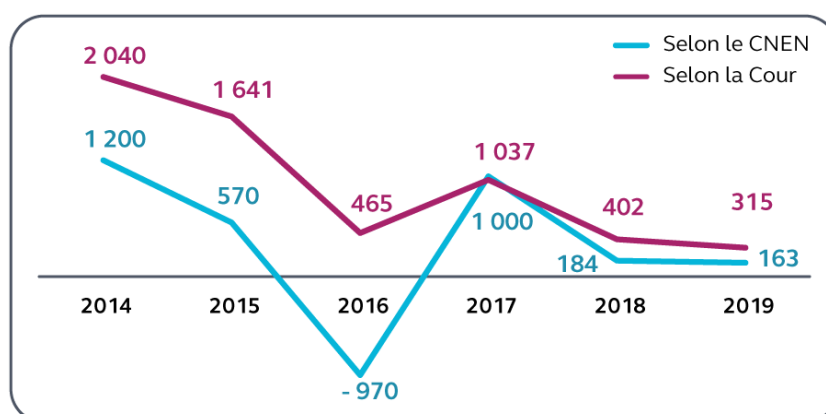
²⁸ Voir chapitre II.

Le décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 implique la réalisation d'investissements (121 M€), auxquels des coûts de fonctionnement sont afférents (18 M€), pour garantir l'accessibilité des services de communication au public en ligne aux personnes handicapées (sensibilisation et formation à l'accessibilité numérique des acteurs concernés par les services en ligne de type internet, intranet, application mobiles etc. ; publication d'un schéma pluriannuel précisant ces obligations).

Ainsi, le coût de cette norme sur les budgets locaux représente 39 % du total des dépenses d'investissement dont les collectivités ne sont pas prescriptrices.

Globalement, l'impact des décisions de l'État sur les dépenses d'investissement représente 309 M€ soit 4.4 % de l'augmentation des dépenses réelles d'investissement hors emprunt constatées entre 2018 et 2019.

Graphique n° 2 : impact financier net (en M€) des décisions de l'État sur les collectivités territoriales depuis 2014



Source : Cour des comptes et CNEN

III - Une relative maîtrise de la dépense locale

En 2019, l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités est restée relativement maîtrisée malgré une certaine accélération (+ 1,42 % après + 0,5 % en 2018)²⁹. Globalement, les collectivités territoriales ont ainsi respecté pour la seconde année la trajectoire des dépenses de fonctionnement fixée par la loi de programmation 2018-2022. Leurs recettes ayant connu une évolution relativement dynamique, l'épargne brute a à nouveau progressé sensiblement en 2019 (+ 3,2 Md€).

Cette augmentation de l'épargne n'a cependant pas suffi à réduire le besoin de financement³⁰ global des administrations locales. La forte reprise des investissements du bloc communal en fin de cycle électoral a, au contraire, provoqué une hausse de ce besoin de financement (+ 643 M€) qui est quasiment revenu au niveau de 2017 alors qu'il était supposé diminuer de 2,6 Md€.

En 2020, les mesures d'urgence prises dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de covid-19 ont suspendu l'exécution du dispositif contractuel d'encadrement de la dépense publique locale. En conséquence, le présent rapport propose en annexe 20 un premier bilan des deux années d'application des contrats.

A - Un nouvel accroissement de l'épargne brute

Les dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités et de leurs groupements, calculées à partir des données de la comptabilité générale, ont progressé de 1,42 % entre 2018 et 2019. Ce taux dépasse le taux moyen d'évolution annuelle prévu par la loi de programmation des finances publiques mais demeure compatible avec l'objectif national d'évolution qui se mesure, de façon cumulée, au regard des dépenses constatées en 2017. L'accélération des dépenses en 2019, observée pour l'ensemble des strates de collectivités, est ainsi compensée par la modération constatée en 2018.

²⁹ Après des augmentations des dépenses de fonctionnement de plus de 2 % en 2014 et 2015, ces dernières avaient progressé de 0,1 % en 2016 et de 1,8 % en 2017.

³⁰ L'expression « besoin de financement » recouvre trois définitions proches mais distinctes, cf. partie B ci-après et glossaire.

Les dépenses réelles de fonctionnement des seuls budgets principaux ont augmenté de 1,15 %.

Tableau n° 9 : réalisation de l'objectif national d'évolution des DRF (BP et BA) des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre (base 100 en 2017)

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Objectif d'évolution</i>	101,2	102,4	103,6	104,9	106,2
<i>Réalisé</i>	100,5 ³¹	101,9			

Source : Cour des comptes, d'après LPFP et DGFIP

Cette progression est notamment liée à l'augmentation des dépenses d'achats de biens et de service (+ 3,2 %) et d'aides à la personne (+ 2,2 %). L'impact en 2019 des mesures statutaires prévues dans le cadre du protocole PPCR (231 M€), après une année de suspension de ce dernier, ne représente que le cinquième de la progression de la masse salariale (+ 1,7 %).

Ces évolutions sont cependant variables selon la catégorie, la taille et les caractéristiques des collectivités. Ainsi, selon l'Association des maires ruraux de France (AMRF), l'importance du bénévolat local expliquerait la bonne maîtrise de leurs dépenses par les communes rurales, en particulier en matière de masse salariale.

En comptabilité nationale, les dépenses de fonctionnement des administrations publiques locales – dont le périmètre est plus large que celui des collectivités territoriales et de leurs groupements – augmentent de 1,7 % par rapport à 2018.

L'épargne brute de l'ensemble des collectivités, tous budgets confondus, a progressé de 33,9 Md€ en 2017 à 35,9 Md€ en 2018 et 39 Md€ en 2019. Cette hausse représente 5,1 Md€ en deux ans, soit un montant proche de la baisse de besoin de financement poursuivie par la loi de programmation (deux fois 2,6 Md€).

B - Une augmentation du besoin de financement

Le besoin de financement des collectivités, défini par la loi de programmation comme la différence entre les emprunts de l'année et les remboursements d'annuité, doit être analysé comme le recours effectif à des financements extérieurs, dans la perspective d'une maîtrise de l'endettement public. Il diffère de l'agrégat utilisé en analyse financière

³¹ Montant définitif.

(cf. chapitre II). Il ne tient pas compte de la variation du fonds de roulement et diffère donc également du besoin ou de la capacité de financement utilisés en comptabilité nationale³².

En 2019, le besoin de financement des collectivités, tel que défini par la loi de programmation, a progressé de 678 M€, pour revenir à un niveau presque identique à celui de 2017. Il était supposé se réduire de 2,6 Md€. Le montant des remboursements d'emprunt est stable mais les emprunts souscrits ont progressé de 697 M€ (+ 4,4 %).

Par ailleurs, les collectivités territoriales ont mobilisé leur fonds de roulement à hauteur de 848 M€ en 2019, augmentant d'autant le besoin de financement au sens de l'analyse financière comme de la comptabilité nationale.

L'épargne brute dégagée par la maîtrise des dépenses de fonctionnement et la progression des recettes a été mobilisée pour financer les dépenses d'investissement. L'augmentation du besoin de financement s'explique par la reprise des investissements du bloc communal, en fin de cycle électoral, ainsi que par la faiblesse des taux d'intérêt qui s'est révélée décisive dans les arbitrages des exécutifs locaux.

Tableau n° 10 : réalisation de l'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement (BP et BA) des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre

(Md€)	2018	2019	2020	2021	2022
Objectif d'évolution	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6	- 2,6
Réalisé	- 0,6	+ 0,7			

Source : Cour des comptes, d'après des données LPFP et DGFIP

Après deux années d'exécution, l'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement apparaît hors d'atteinte. La Cour avait souligné, dans son rapport sur les finances publiques 2018³³, le caractère improbable de ce scénario prévu par l'État dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, fondé sur l'emploi exclusif par les collectivités de l'augmentation de leur épargne brute pour réduire leur endettement.

³² Voir glossaire.

³³ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, septembre 2018, p. 124., disponible sur www.ccomptes.fr.

C - Un dispositif de maîtrise des dépenses suspendu en 2020

L'encadrement de la dépense publique locale défini par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 s'appuyait principalement sur une contractualisation financière avec les 322 collectivités les plus importantes.

Les collectivités concernées ont intégré l'objectif d'évolution qui leur était fixé par contrat dans le pilotage de leurs dépenses de fonctionnement. La plupart avaient déjà mis en place des stratégies de maîtrise de ces dépenses ; la contractualisation financière, dite de « Cahors », a dès lors conforté leurs efforts. Cela a permis de limiter la progression annuelle des dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités sur les deux dernières années. Leur épargne brute globale a ainsi progressé de 5,1 Md€ sur cette même période.

L'article 29-V de la loi de programmation des finances publiques prévoyait de corriger les éléments pouvant affecter la comparaison entre les différentes années du contrat. Sa mise en œuvre concernant l'exercice 2018 a conduit à retraiter, pour chacune des collectivités concernées, un montant important de dépenses réelles de fonctionnement (3,5 Md€ dont 2,1 Md€ en diminution et 1,4 Md€ en augmentation).

Ces retraitements effectués, seules 14 collectivités étaient susceptibles d'avoir dépassé leur plafond. Douze arrêtés de reprise ont finalement été publiés, concernant sept collectivités signataires d'un contrat et cinq collectivités non signataires. Trois départements, quatre EPCI et cinq communes sont ont fait l'objet d'une reprise sur le produit de leur fiscalité transférée pour un montant total de près de 25,3 M€.

L'épidémie de covid-19 est intervenue alors que s'ouvrait un débat sur le contenu d'une nouvelle génération de contrats financiers à compter de 2021. Les premières mesures d'urgence ont suspendu l'exécution des contrats et des arrêtés en cours pour 2020. Les conséquences économiques de court et moyen termes modifieront certainement le contenu du dialogue entre l'État et les collectivités quant aux attendus de l'encadrement de la dépense publique.

La première génération de contrats révèle néanmoins des écueils à éviter s'agissant notamment des effets liés au périmètre du dispositif ou de l'absence de lisibilité des retraitements opérés. Elle a mis en

évidence la complexité croissante des mécanismes de retraitement des dépenses dont les collectivités contestaient la prise en compte dans le cadre des contrats et, au final, à l'issue de laborieuses négociations, le très faible nombre des cas de sanction. Elle met en lumière certains effets pervers de ces contrats dont l'exécution va à l'encontre d'autres politiques publiques, en particulier les politiques partenariales conduites par divers ministères, mais aussi le développement des mutualisations entre collectivités ou encore la recherche de mécénat.

Ainsi, ces analyses permettent de préciser les conditions dans lesquelles une nouvelle génération de contrats, qu'appellent de leurs vœux tant les collectivités que l'État, pourrait être définie dans un cadre de compréhension et de respect mutuel.

Cela conduit la Cour à rappeler les recommandations qu'elle a faites sur ce sujet dans ses deux précédents rapports sur les finances publiques locales. En effet, pour remédier aux insuffisances et effets pervers du dispositif actuel, un nouveau type de contrat devrait porter sur un périmètre élargi et reposer sur un principe de transparence dans les discussions entre les parties au contrat. Il devrait aussi assurer, dans les cas de contrats passés avec les groupements de communes, la cohérence des modalités ou des contraintes applicables au groupement et à sa commune-centre pour conforter les objectifs de mutualisation de services entre les deux entités. Enfin, il convient d'éviter que le contrat se révèle être un frein au développement des partenariats entre l'État et les collectivités.

Une analyse plus détaillée des contrats « Cahors » et des enseignements que l'on peut tirer de leur exécution durant les années 2018 et 2019 figure en annexe 20 du présent rapport.

IV - Au total, un surcroît d'épargne favorable à l'investissement des collectivités territoriales dans leur ensemble

La progression des produits de fonctionnement à un rythme supérieur à celui des charges a conduit à une nouvelle augmentation de l'épargne brute des collectivités territoriales dans leur ensemble en 2019 (+ 3,1 Md€ soit + 8,5 %). Au total, depuis 2013, leur épargne brute a progressé de 6,6 Md€ (+ 20,5 %).

La hausse de l'épargne en 2019 a permis de financer une nouvelle et importante augmentation des dépenses d'investissement (+ 12,4 %) de l'ensemble des collectivités sans accroître significativement l'encours de leur dette dont l'évolution est limitée à + 0,2 %. Depuis 2013, cet encours a cependant progressé de 9,6 %. L'amélioration du ratio de désendettement sur cette période (- 0,45 année) repose donc sur l'amélioration de l'épargne brute des collectivités locales et non sur leur désendettement.

Tableau n° 11 : évolution des finances des collectivités locales – France entière – Budgets principaux et annexes (2013-2019) ³⁴

(En Md€)	2013	2017	2018	2019	Évolution 2019/2018	Évolution 2019/2013	Évolution moyenne 2019/2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	204,41	216,35	219,27	225,03	2,6%	10,1%	1,6%
Produit de la fiscalité	119,27	138,08	145,57	150,10	3,1%	25,8%	3,9%
Dotations et participations	61,93	52,58	47,60	48,14	1,1%	-22,3%	-4,1%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	23,22	25,69	26,10	26,80	2,7%	15,4%	2,4%
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	172,08	182,46	183,37	185,98	1,4%	8,1%	1,3%
Achats de biens et services	37,60	37,82	38,71	39,94	3,2%	6,2%	1,0%
Dépenses de personnel	58,19	64,04	64,57	65,64	1,7%	12,8%	2,0%
Aides à la personne et frais d'hébergement	29,31	32,80	33,51	34,23	2,2%	16,8%	2,6%
Autres dépenses	46,98	47,80	46,58	46,17	-0,9%	-1,7%	-0,3%
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	32,33	33,89	35,90	39,06	8,8%	20,8%	3,2%
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	21,24	20,90	22,52	23,74	5,4%	11,8%	1,9%
DÉPENSES RÉELLES DE D'INVESTISSEMENT	61,79	54,63	57,31	64,37	12,3%	4,2%	0,7%
ENCOURS DE LA DETTE (d)	160,41	174,59	175,50	175,83	0,2%	9,6%	1,5%
Ratio de désendettement (en années) (d/c)	4,96	5,15	4,89	4,50	-7,9%	-9,3%	-1,6%

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

³⁴ Y compris les départements de Martinique, de Guyane, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et les régions de Corse, Martinique et Guyane. Pour des données plus détaillées, voir annexe 4.

CONCLUSION

Comme en 2018, le contexte financier est demeuré favorable aux collectivités en 2019. Sous l'effet de la revalorisation forfaitaire des bases – particulièrement élevée en 2019 – et du dynamisme de la fiscalité économique, la fiscalité locale a progressé de 4,5 Md€ pour atteindre 150,7 Md€. Hors TVA, qui remplace la part régionale de DGF à compter de 2018, cette augmentation est de 4,4 Md€.

Les transferts financiers de l'État ont à nouveau légèrement augmenté en 2019 (+ 0,3 Md€ hors fiscalité transférée en neutralisant la progression des dégrèvements due à la réforme de la taxe d'habitation).

Au total, les recettes des collectivités ont donc augmenté à périmètre constant de 5,3 Md€ après 4,5 Md€ en 2018. Depuis 2017, dernière année de baisse des dotations, l'accroissement des recettes des collectivités locales dépasse donc 9,8 Md€, soit un montant comparable à la baisse des concours financiers entre 2014 et 2017.

En dépenses, les collectivités territoriales ont globalement respecté l'objectif d'une évolution des dépenses de fonctionnement limitée à + 1,2 % par an sur trois ans. Mécaniquement, la relative maîtrise des dépenses et le dynamisme des recettes de fonctionnement ont alimenté leur épargne brute qui a à nouveau progressé de 3,1 Md€.

Cette augmentation de l'épargne n'a cependant pas suffi à réduire leur besoin de financement global. La reprise des investissements de l'ensemble des collectivités a en effet tiré à la hausse le besoin de financement (+ 559 M€) qui est quasiment revenu au niveau de 2017 alors qu'aux termes de la loi de programmation des finances publiques, il aurait dû diminuer chaque année de 2,6 Md€. En conséquence, l'encours de dette des collectivités territoriales a très légèrement progressé en 2019 (+0,3 Md€ soit + 0,2 %).

Dans ses rapports précédents, la Cour a émis des recommandations qu'elle rappelle ici :

- 1. poursuivre la révision des valeurs locatives cadastrales en tenant compte de la suppression progressive de la taxe d'habitation ;*
- 2. au sein de la mission Relation avec les Collectivités Territoriales, répartir la réserve de précaution sur un périmètre pertinent pour ne pas avoir chaque année à décider son dégel sur les dotations juridiquement dues aux collectivités ;*

Dans l'hypothèse de la mise en œuvre d'une nouvelle génération de contrats entre les collectivités territoriales et l'État comparable au dispositif actuel³⁵ :

- 3. notifier chaque année, aux collectivités et EPCI soumis à contractualisation, le montant effectif des dépenses réelles de fonctionnement constaté après application de l'intégralité des retraitements et en faire rapport au Parlement ;*
- 4. étendre le champ de la contractualisation à leurs budgets annexes ;*
- 5. prendre en considération dans les marges d'appréciation laissées aux représentants de l'État les ressources nouvelles fléchées sur des actions spécifiques initiées par l'État ;*
- 6. prévoir, dans le pacte financier de l'intercommunalité, la prise en compte du plafond de dépenses fixé par le contrat ou l'arrêté préfectoral pour la ville-centre ou l'EPCI.*

³⁵ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, septembre 2018, p. 124., et *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 1*. La Documentation française, juin 2019, 158 p., disponibles sur www.ccomptes.fr.

Chapitre II

Un accroissement de la diversité de situations entre collectivités

Comme les années précédentes, la Cour a analysé l'évolution de la situation financière des collectivités de chaque catégorie et a cherché à dégager, pour le bloc communal et les départements, des évolutions par strates de population. Ces travaux se sont fondés sur les comptes de gestion des collectivités locales, mis à disposition de la Cour par la DGFIP³⁶.

Pour la troisième année consécutive, l'analyse des comptes des collectivités par la Cour intègre, pour les données globales par catégorie, les budgets principaux et les budgets annexes. Les données financières ont été agrégées en neutralisant les flux croisés entre budgets, susceptibles de faire apparaître une augmentation artificielle des produits et des charges³⁷.

En outre, comme dans les rapports précédents, les comptes des EPCI et de leurs communes-membres ont été consolidés pour étudier l'évolution de la situation financière du bloc communal, neutralisation faite des transferts de produits et de charges au sein de ces ensembles intercommunaux.

³⁶ Cette analyse s'appuie sur les données financières provisoires arrêtées au 31 mars 2020.

³⁷ Voir détail des comptes et des modalités de retraitement pour l'agrégation des budgets principaux et des budgets annexes aux annexes n° 12 à 15.

La prise en compte des budgets annexes

Le poids des budgets annexes est très hétérogène en fonction des catégories de collectivités. Ils représentent moins de 2 % des dépenses réelles de fonctionnement des départements et des régions et 4,1 % de celles des communes mais ce taux atteint 31,1 % pour les groupements intercommunaux. Le périmètre de compétences des différentes catégories de collectivités peut expliquer ces écarts. Les groupements intercommunaux ont notamment la charge de services publics industriels et commerciaux (SPIC) de réseaux, pour lesquels doivent être obligatoirement établis des budgets annexes.

Les budgets annexes des groupements ont pris une ampleur croissante sur la période 2013-2019. Alors que le poids des budgets annexes dans les budgets totaux (budgets primitifs + budgets annexes) des communes a diminué (de 4,8 % en 2013 à 4,1 % en 2019), il a augmenté de 27,8 à 30,2 % dans leurs groupements.

La prise en compte des budgets annexes modifie substantiellement l'analyse de l'évolution des dépenses des groupements.

En 2019, leurs dépenses de fonctionnement ont progressé de 1,28 Md€ (+ 3,7 %) tous budgets confondus, dont 739 M€ (+ 6,8 %) imputables aux budgets annexes³⁸. En particulier, le taux de croissance des achats de biens et services, qui était de 2,3 % sur les seuls budgets principaux, passe à 5,6 % en intégrant les budgets annexes.

Ainsi que décrit dans le chapitre I, dans un contexte favorable, la situation financière globale des collectivités s'est de nouveau améliorée en 2019. L'analyse détaillée met cependant en évidence des situations contrastées entre catégories de collectivités (collectivités du bloc communal (I), départements (II), régions (III)) et au sein de chacune d'entre elles.

³⁸ Hors retraitement des flux annexes.

I - Le bloc communal : un surplus d'épargne absorbé par les investissements de fin de mandat

Tableau n° 12 : section de fonctionnement du bloc communal consolidé (France entière³⁹) en Md€

(En Md€)	2013	2017	2018	2019	Évol. 2019/2018	Évol. 2019/2013	Évol. Moy. 2019/2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	118,42	125,46	127,60	130,31	2,1 %	10,0 %	1,6 %
Produit de la fiscalité	65,48	74,26	76,15	77,78	2,1 %	18,8 %	2,9 %
Impôts locaux	50,45	55,78	57,18	58,81	2,8 %	16,6 %	2,6 %
Autres impôts et taxes	15,15	18,05	18,53	18,89	1,9 %	24,7 %	3,7 %
Fiscalité reversée	- 0,12	0,43	0,44	0,08	- 80,7 %	nd	nd
Dotations et participations	33,14	29,08	28,40	28,70	1,0 %	- 13,4 %	- 2,4 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	19,80	22,11	23,05	23,82	3,4 %	20,3 %	3,1 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	98,36	104,67	105,44	107,04	1,5 %	8,8 %	1,4 %
Achats de biens et services	29,33	29,86	31,11	32,15	3,3 %	9,6 %	1,5 %
Dépenses de personnel	43,20	48,20	48,59	49,45	1,8 %	14,5 %	2,3 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,10	1,80	1,84	1,84	0,0 %	66,5 %	8,9 %
Subventions de fonctionnement	9,26	9,23	9,04	8,95	- 0,9 %	- 3,3 %	- 0,6 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	9,58	9,86	9,64	9,71	0,8 %	1,3 %	0,2 %
Charges financières	3,69	3,25	3,05	2,84	- 6,9 %	- 23,2 %	- 4,3 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,19	2,47	2,18	2,10	- 3,5 %	- 4,0 %	- 0,7 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	20,06	20,79	22,16	23,27	5,0 %	16,0 %	2,5 %
Remboursement d'emprunts (d)	9,01	10,05	10,48	10,49	0,1 %	16,5 %	2,6 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	11,05	10,74	11,68	12,77	9,4 %	15,6 %	2,4 %

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP.

³⁹ 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 2015 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec 2019, année de fusion entre la ville et le département.

En 2019, les produits de fonctionnement des collectivités du bloc communal ont augmenté de 2,1 %, soit un rythme supérieur à 2018 (+ 1,8 %). La croissance des charges de fonctionnement a été relativement contenue (+ 1,5 %) quoiqu'elle soit supérieure à 2018 (+ 0,7 %). Leur épargne brute s'est de nouveau améliorée (+ 5,0 %).

A - Une progression des produits de fonctionnement supérieure à 2018

Les produits de fonctionnement des collectivités du bloc communal ont progressé de 2,1 % en 2019 (+ 2,71 Md€), après une hausse de 1,7 % en 2018. Les recettes des communes augmentent de façon plus modérée que celles de leurs groupements (respectivement + 1,1 %, soit + 0,87 Md€, et + 3,9 %, soit + 1,70 Md€).

Après plusieurs années de baisse, notamment, entre 2015 et 2017, au titre de la contribution au redressement des finances publiques, **les dotations et participations** ont légèrement augmenté en 2019 (+ 1,0 % soit + 0,30 Md€).

Le montant global de DGF imputé dans les comptes locaux est quasiment identique à celui de 2018 (+ 0,9 % soit 12,0 Md€ pour les communes et 6,5 Md€ pour leurs groupements), ce qui est conforme à la stabilisation de l'enveloppe globale prévue en loi de finances.

La répartition de cette enveloppe globale entre collectivités conduit toutefois à des modifications des montants individuels notifiés, du fait de la progression de la péréquation communale, de diverses réformes adoptées en loi de finances pour 2019 et de la réforme de la dotation d'intercommunalité des EPCI (cf. chapitre 1)⁴⁰. Ainsi, la DGF progresse de plus de 10 % dans près de 2 800 communes. *A contrario*, la diminution d'enveloppe est supérieure à 10 % pour près de 4 000 communes. Toujours au regard des comptes de gestion, 133 EPCI voient leur DGF augmenter de plus de 10 % et seuls 21 groupements subiraient une diminution supérieure à 10 %.

Les produits fiscaux ont augmenté de 2,1 % en 2019 (+ 1,64 Md€), après une hausse de 3,0 % en 2017 (+ 2,19 Md€) et 2,5 % en 2018 (+ 1,89 Md€). Cette hausse est équilibrée entre les communes (+ 0,9 Md€) et leurs groupements (+ 1,1 Md€).

⁴⁰ L'Association des maires ruraux de France (AMRF) souligne l'impact de ces évolutions de DGF sur les budgets des communes rurales.

À nouveau, le dynamisme de la fiscalité directe locale explique la progression des recettes de fiscalité des communes. Les produits de la taxe foncière (+ 0,8 Md€) augmentent en raison de la hausse des bases, le taux moyen ayant légèrement diminué en 2019. En effet, ainsi qu'indiqué dans le chapitre I, la revalorisation forfaitaire des bases d'imposition des locaux d'habitation (valeurs locatives cadastrales) a été particulièrement forte en 2019 (+ 2,2 % après + 1,2 % en 2018).

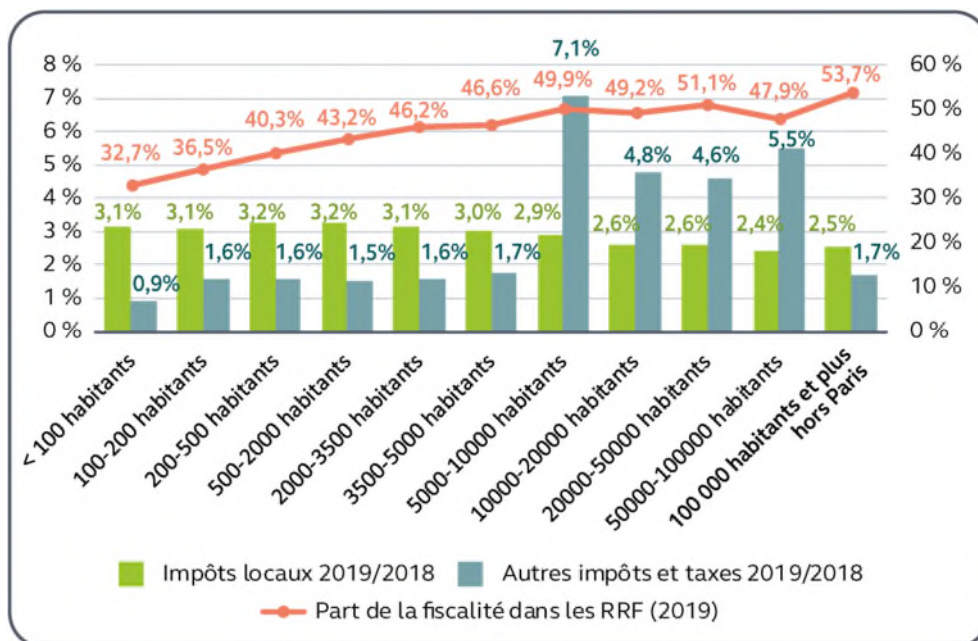
Les produits de la taxe d'habitation (+ 0,5 Md€) augmentent presque exclusivement sous l'effet des bases, les taux moyens ayant peu évolué entre 2018 et 2019. Ainsi que l'indique Villes de France, en raison de la pérennisation du dégrèvement de la TH, les collectivités ont choisi quasi exclusivement l'impôt pesant sur les propriétaires pour ajuster leur pression fiscale.

De même que les communes, les groupements ont bénéficié du dynamisme de la fiscalité directe locale, principalement à travers les produits de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (+ 333 M€) et de la taxe d'habitation (+ 240 M€), malgré une diminution des taux moyens.

Les produits de la fiscalité directe et indirecte progressent en moyenne un peu plus fortement dans les blocs intercommunaux de petite taille, alors que les produits de la fiscalité représentent une part moins importante de leurs produits de fonctionnement. La hausse médiane est ainsi de 3,4 % pour les blocs de moins de 1 000 habitants, de 2,8 % pour les blocs de plus de 100 000 habitants.

Cette tendance concerne tant les communes que les EPCI, même si les communes de 5 000 habitants et plus ont bénéficié de produits de fiscalité indirecte dynamiques. Ainsi, les communes de moins de 100 habitants ont vu leur fiscalité progresser de 3,1 % en moyenne en 2019, celle-ci représentant moins d'un tiers de leurs recettes de fonctionnement. Les produits de la fiscalité des communes de plus de 100 000 habitants, qui représentent plus de la moitié de leurs recettes de fonctionnement (53,7 % en moyenne), ont augmenté en moyenne de 2,5 %.

Graphique n° 3 : évolution moyenne (médiane) des produits de la fiscalité des communes par strate démographique en 2019 et part dans les recettes de fonctionnement



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

Note : Recettes réelles de fonctionnement (RRF)

B - Des charges de fonctionnement contenues mais en progression

Après une progression limitée en 2018 (+ 0,7 % soit + 0,77 Md€), les charges de fonctionnement du bloc communal ont repris leur tendance haussière en 2019 (+ 1,5 % soit + 1,60 Md€).

Les dépenses des communes, qui s'étaient contractées en 2018 (- 0,2 %), ont progressé très modérément (+ 0,7 % soit + 0,45 Md€). En revanche, celles des EPCI ont crû de 3,2 % (+ 1,20 Md€⁴¹), dont 614 M€ au titre de leurs budgets principaux (+ 2,4 %) et 798 M€ au titre de leurs budgets annexes (+ 7,3 %). De même qu'en 2018, la dynamique des charges de fonctionnement est donc portée pour moitié par celle des budgets annexes des groupements.

⁴¹ Montant retraité des flux croisés entre budgets principaux et annexes.

Les budgets annexes d'EPCI ayant connu la plus forte progression de leurs dépenses de fonctionnement en volume sont ceux relatifs aux transports (+ 316 M€ soit + 7,9 %) et à la collecte et au traitement des ordures ménagères (CTOM) (+ 132 M€ soit + 4,8 %). Cependant, de même qu'en 2018, les recettes de fonctionnement des budgets annexes de CTOM couvrent leurs dépenses (+ 131 M€), ce qui n'est pas le cas des recettes de fonctionnement des budgets annexes de transport (+ 282 M€).

En 2018, les grands blocs intercommunaux⁴² avaient mieux maîtrisé leurs charges de fonctionnement⁴³. En 2019, cette tendance se poursuit pour les communes, mais pas pour les EPCI. Pour ces derniers, les dépenses sont plus élevées, en moyenne, dans les groupements de taille intermédiaire. Il en résulte que les dépenses globales de fonctionnement des blocs intercommunaux progressent en moyenne plus rapidement dans les blocs de 20 000 à 50 000 habitants (+ 2,1 %) et de 50 000 à 100 000 habitants (+ 2,4 %) que dans ceux de moins de 10 000 habitants (+ 1,4 %) ou de 100 000 à 300 000 habitants (+ 1,6 %).

1 - Les dépenses de personnel

Après une hausse modérée en 2018 (+ 0,8 % soit + 393 M€), les dépenses de personnel du bloc communal ont augmenté de 1,8 % en 2019 (+ 860 M€). Cette hausse concerne tant les communes que leurs groupements.

Après avoir stabilisé leur masse salariale en 2018, les communes ont vu leurs dépenses de personnel progresser de 1,0 % en 2019 (+ 370 M€). Les dépenses des EPCI continuent d'augmenter fortement (+ 4,0 % soit + 440 M€), même si cette hausse est inférieure à celle de 2018 (+ 5,0 %). Contrairement à 2018, la progression est équilibrée entre leurs budgets principaux (+ 4,5 %) et leurs budgets annexes (+ 5,5 %). Parmi ces derniers, la hausse est très sensible pour les budgets annexes de CTOM (+ 8,9 %), alors que ceux de transport voient leurs dépenses de personnel

⁴² Un bloc intercommunal désigne un EPCI et ses communes-membres. L'analyse financière des blocs intercommunaux neutralise les flux croisés entre les communes et leur groupement.

⁴³ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, fascicule 1. La Documentation française, juin 2019, 158 p., disponible www.ccomptes.fr.

diminuer de 17,5 % malgré des dépenses de fonctionnement en nette hausse (cf. *supra*). Ces évolutions pourraient traduire des modifications de périmètre budgétaire et de modes de gestion – internalisation ou délégation – de ces services.

La progression des dépenses de personnel en 2019 est en partie liée à l'application du protocole PPCR. Le report des mesures prévues en 2018 à l'année 2019 par décret du 21 décembre 2017 a engendré un surcoût en matière de dépenses de rémunération de 226 M€ en 2019 dans la fonction publique territoriale⁴⁴.

Selon les dernières statistiques disponibles de la DGCL⁴⁵, les effectifs du bloc communal hors contrats aidés, ont augmenté de 8 000 emplois (+ 0,6 %) en 2018. Ces données confirment la différence de trajectoire, déjà observée en 2017, entre les communes, dont les effectifs se contractent de 3 000 emplois (- 0,3 %), et les EPCI, en progression de 11 000 emplois (+ 4,4 %).

Si les données relatives à l'exercice 2019 ne sont pas disponibles à la date de publication du présent rapport, la progression des dépenses de personnel observée en 2019, compte tenu du glissement vieillesse-technicité, reflèterait une stabilisation des effectifs des communes et une hausse de ceux de leurs groupements.

Par ailleurs, la hausse des dépenses de rémunération est plus élevée pour les titulaires que pour les non-titulaires, tant pour les communes (respectivement + 1,9 % et + 4,6 %) que pour leurs groupements⁴⁶ (respectivement + 4,9 % et + 9,6 %). Cette différence pourrait s'expliquer par le recrutement d'une partie des agents anciennement sous contrat aidé. Les rémunérations des communes relatives aux emplois d'insertion ont diminué de 445 M€ entre 2017 et 2019, tandis que les rémunérations des non-titulaires ont crû de 396 M€ sur la même période (+ 521 M€ pour le personnel titulaire).

La croissance des charges de personnel est plus élevée dans les blocs intercommunaux de taille intermédiaire. Elles progressent ainsi de 2,6 % en moyenne dans les blocs de 20 000 à 50 000 habitants et de 2,4 % dans les blocs de 50 000 à 100 000 habitants, contre 2,0 % dans les blocs intercommunaux de moins de 1 000 habitants et 1,5 % dans les blocs de 100 000 à 300 000 habitants.

⁴⁴ Selon la fiche d'impact du décret n°2017-1736 du 21 décembre 2017.

⁴⁵ *Bulletin d'informations statistiques n° 142*, DGCL, décembre 2019.

⁴⁶ Ces données concernent les seuls budgets principaux.

2 - Les autres postes de dépense

La hausse des achats de biens et services des collectivités du bloc communal, déjà soutenue en 2017 (+ 2,8 %) et 2018 (+ 4,2 %), s'est poursuivie en 2019 (+ 3,3 %).

De façon un peu moins marquée qu'en 2018, cette progression de 1,04 Md€ résulte principalement de celle des budgets annexes des EPCI (+ 601 M€). Leurs achats de biens et services ont en effet augmenté de + 9,8 % en 2019. Les budgets annexes relatifs aux transports, qui ont vu leurs dépenses croître de 17,5 %, portent plus de 80 % de cette évolution. Cela s'explique notamment par la création d'un budget annexe de métropole, par ailleurs équilibré, dont les dépenses de fonctionnement représentent 43 % de la hausse observée.

Dans la continuité de 2018, les charges financières des collectivités du bloc communal se contractent de 210 M€ en 2019 (- 6,9 %), tandis que leurs encours de dette progressent à nouveau légèrement (cf. *infra*), dans un contexte de conditions d'emprunt encore très favorables. L'analyse par strate démographique ne fait pas ressortir de différence significative entre tailles de collectivités.

Les subventions versées ont diminué de 0,9 % (- 85 M€). Elles progressent légèrement pour les communes (+ 0,8 %) mais se contractent fortement pour les EPCI (- 4,6 %).

Après avoir diminué en 2018 (- 2,2 %), les autres charges de gestion connaissent un léger rebond en 2019 (+ 0,8 % soit + 74 M€).

Tous postes confondus et hors dépenses de personnel, les dépenses de fonctionnement des collectivités du bloc communal ont augmenté de 1,3 % en 2019 (+ 741 M€). Cette hausse est presque entièrement portée par les budgets annexes des EPCI (+ 7,7 %).

C - Une poursuite de l'amélioration de l'épargne

Malgré une progression des dépenses de fonctionnement supérieure à celle de 2018, les évolutions et les évolutions respectives des produits (+ 2,1 %) et des charges (+ 1,5 %) ont de nouveau conduit à une amélioration d'ensemble de l'épargne brute du bloc communal, en hausse de 1,10 Md€ en 2019 (+ 5,0 %). Cette amélioration concerne tant les communes (+ 3,2 % soit + 417 M€) que leurs groupements (+ 6,7 % soit + 581 M€).

Le volume global des remboursements d'emprunt ayant diminué en 2019, l'épargne nette progresse de 9,4 %, après deux années déjà très favorables (+ 7,9 % en 2017 et + 8,8 % en 2018).

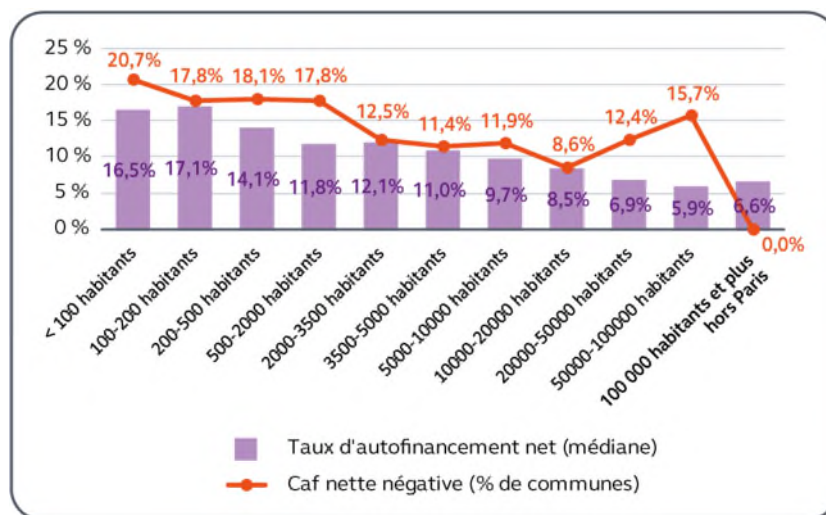
Cette amélioration de l'épargne nette est plus prononcée pour les EPCI (+ 14,0 % soit + 685 M€), dont les remboursements d'emprunt se sont sensiblement contractés (- 2,7 %), que pour les communes (+ 5,0 %), dont les remboursements ont augmenté (+ 1,4 %).

Cependant, contrairement à 2018, la hausse des dépenses de fonctionnement des budgets annexes des groupements (+ 7,3 %) n'a pas été couverte par celle de leurs recettes (+ 4,8 %), entraînant une contraction de leur épargne brute (- 4,5 %). À l'inverse, l'épargne brute de leurs budgets principaux augmente fortement (+ 15,0 %). La diminution de leurs remboursements d'emprunt conduit ainsi à une hausse très marquée de l'épargne nette des budgets principaux des EPCI (+ 28,1 %).

Par ailleurs, cette évolution globalement positive pour le bloc communal recouvre des disparités de situation parmi les collectivités.

Ainsi, les communes de petite taille disposent en moyenne d'un meilleur taux d'autofinancement⁴⁷ que les plus peuplées. Pour autant, elles sont plus nombreuses, en proportion, à disposer d'une capacité de désendettement négative. La situation financière des petites communes est donc en moyenne plus favorable, mais celles en difficulté sont en proportion plus nombreuses que dans les strates supérieures.

Graphique n° 4 : taux d'autofinancement net des communes en 2019 (médiane) et pourcentage de communes à épargne nette négative

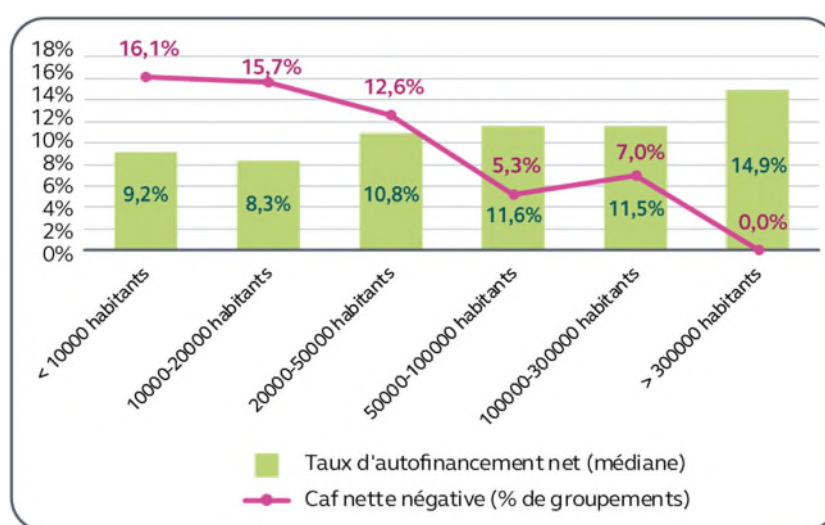


Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

⁴⁷ Épargne nette rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

La situation est différente pour les EPCI, puisque les plus peuplés disposent en moyenne du meilleur taux d'épargne et d'une proportion plus faible de groupements avec une épargne nette négative.

**Graphique n° 5 : taux d'autofinancement net des EPCI en 2019
(médiane) et pourcentage d'EPCI à épargne nette négative**



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

D - Des dépenses d'investissement en forte hausse

Les dépenses d'investissement du bloc communal ont augmenté de 12,5 % en 2019 (+ 4,74 Md€). Cette tendance, habituelle à ce stade du cycle électoral, prolonge les hausses observées en 2017 et 2018. Ce rattrapage progressif conduit à dépasser, en 2019, le niveau de 2013, même si le niveau cumulé sur la période est inférieur à celui du cycle précédent.

**Tableau n° 13 : section d'investissement du bloc communal consolidé
(France entière) en Md€**

<i>(En Md€)</i>	2013	2017	2018	2019	Évol. 2019/2018	Évol. 2019/2013	Évol. moyenne 2019/2013
<i>ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)</i>	20,06	20,79	22,16	23,27	5,0 %	16,0 %	2,5 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	9,01	10,05	10,48	10,49	0,1 %	16,5 %	2,6 %
<i>ÉPARGNE NETTE (e=c-d)</i>	11,05	10,74	11,68	12,77	9,4 %	15,6 %	2,4 %
<i>RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)</i>	16,06	15,07	16,22	16,75	3,3 %	4,3 %	0,7 %
<i>FCTVA</i>	3,73	3,23	3,56	3,87	8,9 %	3,8 %	0,6 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	7,15	5,86	6,54	7,06	7,8 %	- 1,4 %	- 0,2 %
<i>Autres recettes</i>	5,18	5,99	6,12	5,82	- 4,9 %	12,4 %	2,0 %
<i>AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)</i>	27,11	25,81	27,90	29,52	5,8 %	8,9 %	1,4 %
<i>DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)</i>	41,78	35,77	38,02	42,77	12,5 %	2,4 %	0,4 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	37,26	30,75	33,35	37,69	13,0 %	1,1 %	0,2 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	2,56	2,19	2,32	2,54	9,5 %	- 1,0 %	- 0,2 %
<i>Autres dépenses</i>	1,96	2,83	2,36	2,54	7,6 %	29,7 %	4,4 %
<i>BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)</i>	14,67	9,97	10,12	13,24	30,8 %	- 9,7 %	- 1,7 %
<i>Emprunts souscrits (j)</i>	12,29	10,58	10,45	11,84	13,3 %	- 3,7 %	- 0,6 %
<i>Variation du fonds de roulement (k=j-i)</i>	- 2,38	0,61	0,32	- 1,41	nd	- 41,0 %	- 8,4 %
<i>ENCOURS DE LA DETTE (l)</i>	107,41	114,40	115,13	116,05	0,8 %	8,0 %	1,3 %
<i>Ratio de désendettement (en années) (l/c)</i>	5,35	5,50	5,20	4,99	- 4,0 %	- 6,8 %	- 1,2 %

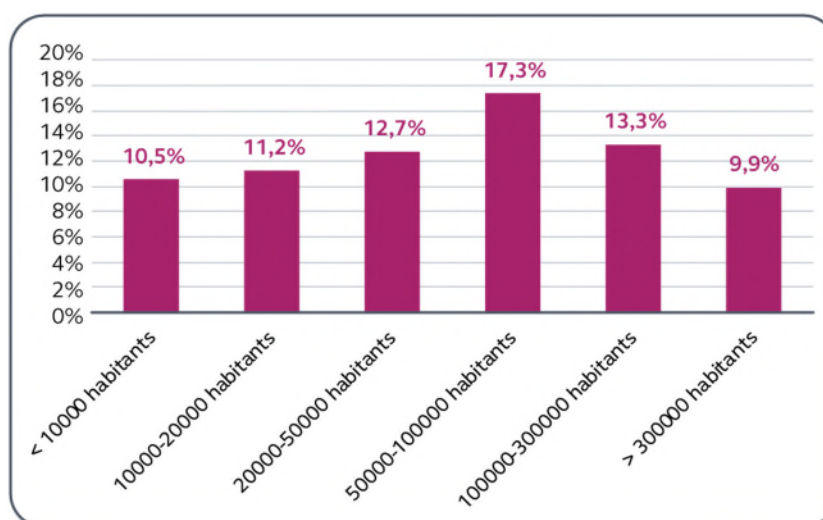
Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP⁴⁸

⁴⁸ Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

Les dépenses d'équipement des collectivités du bloc communal se sont accrues de 4,34 Md€ en 2019 (+ 13,0 %). Cette hausse est plus prononcée pour les communes (+ 14,0 % soit + 2,94 Md€) que pour les EPCI (+ 11,5 % soit + 1,31 Md€). Pour ces derniers, contrairement à 2018, la croissance observée pour les budgets principaux (+ 14,6 % soit + 998 M€) est supérieure à celle des budgets annexes (+ 9,1 % soit + 411 M€). En effet, si les dépenses des budgets annexes d'assainissement sont toujours aussi dynamiques (+15,3 % après + 19,7 % en 2018), celles des budgets annexes relatifs aux transports progressent de 4,6 %, rythme bien moins soutenu qu'en 2018 (+ 34,0 %).

L'analyse par strate démographique montre une plus forte progression des dépenses d'investissement dans la strate des blocs intercommunaux de 50 000 à 100 000 habitants (+ 17,3 % en moyenne).

Graphique n° 6 : évolution moyenne des dépenses d'investissement des blocs intercommunaux par strate de population (médiane 2019/2018)

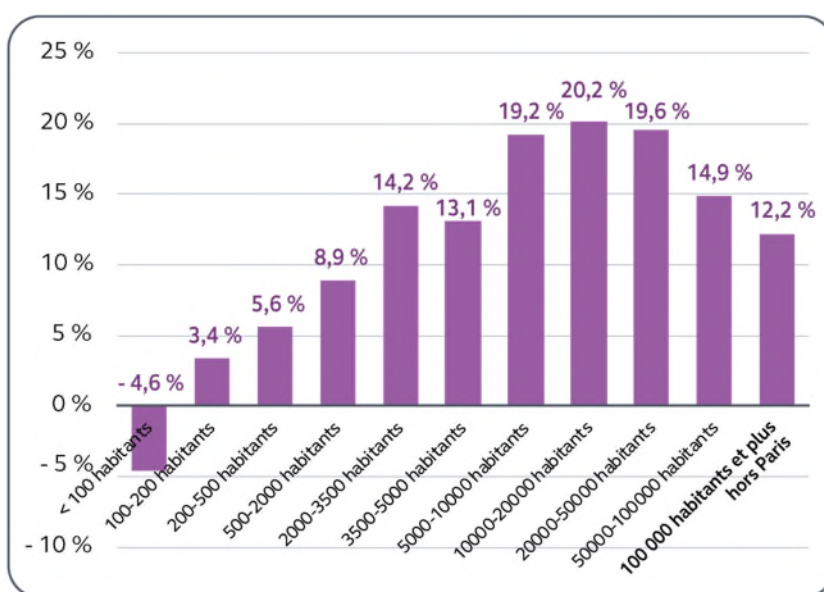


Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Ces variations selon la démographie sont moins prononcées pour les EPCI.

En revanche, de fortes disparités sont observées pour les communes. Tandis que celles inférieures à 100 habitants ont vu leurs dépenses d'investissement diminuer en moyenne de 4,6 %, celles des communes de 10 000 à 20 000 habitants ont augmenté de plus de 20 %.

Graphique n° 7 : évolution moyenne des dépenses d'investissement des communes par strate de population (médiane 2019/2018)



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

Au total, l'accroissement général des dépenses d'investissement du bloc communal (+ 4,74 Md€) a été plus de deux fois supérieur à celui observé en 2018 (+ 2,25 Md€). Elles atteignent 42,77 Md€, soit 983 M€ de plus qu'en 2013, précédente année pré-électorale.

Ce surplus d'investissement est très supérieur aux surplus d'épargne nette (+ 1,10 Md€) et de recettes d'investissement⁴⁹ (+ 0,53 Md€), ce qui a conduit à accroître les emprunts souscrits (+ 1,39 Md€) et à mobiliser le fonds de roulement (- 1,41 Md€), alors que ce dernier était en augmentation depuis 2015.

⁴⁹ Les recettes d'investissement des collectivités du bloc communal progressent de 3,3 % en 2019 (+ 529 M€), soit à un rythme très inférieur à celui des dépenses (+ 12,5 %), malgré le dynamisme du FCTVA (+ 8,9 %) et des subventions d'équipement reçues (+ 7,8 %).

E - Une capacité de désendettement de nouveau en amélioration malgré l'accroissement de l'encours de la dette

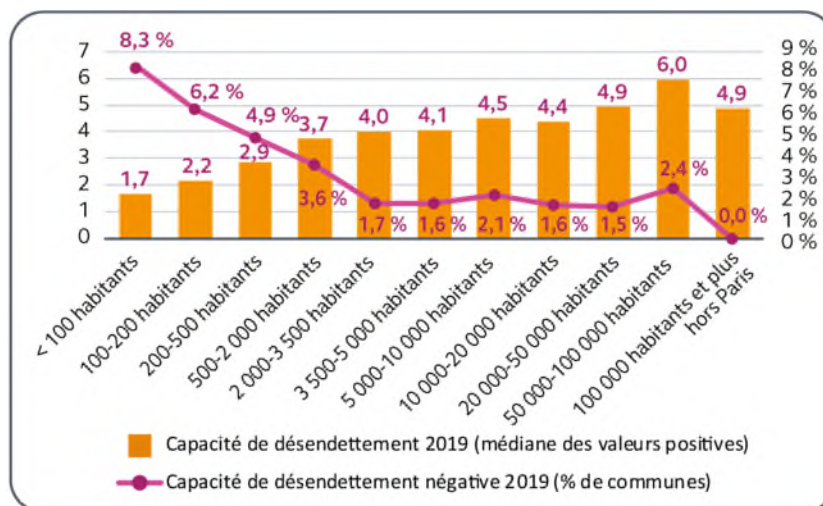
En 2018, l'amélioration globale de l'épargne des collectivités du bloc communal avait permis d'augmenter les dépenses d'investissement tout en réduisant leur recours à l'emprunt.

En 2019, les dépenses de fonctionnement ont progressé plus rapidement et la hausse des dépenses d'investissement a plus que doublé. Dans ces conditions, le surplus d'épargne n'a pu financer qu'une faible partie du surplus d'investissement, nécessitant à la fois de mobiliser fortement l'emprunt (+ 13,3 %, soit + 1,39 Md€) et de recourir au fonds de roulement (1,41 Md€). Cette situation est conforme au cycle de l'investissement durant les mandats communaux, les dernières années correspondant aux pics de dépenses des projets engagés.

L'épargne brute du bloc communal ayant progressé un peu plus fortement que l'encours de la dette, la capacité de désendettement globale de ces collectivités s'est améliorée, atteignant cinq années, malgré un investissement sensiblement accru.

Cette tendance globale varie toutefois selon les collectivités concernées. L'analyse par strate démographique conduit à des observations comparables à celles formulées sur l'épargne : les communes de petite taille disposent en moyenne d'une meilleure capacité de désendettement mais elles sont plus nombreuses, en proportion, à disposer d'une capacité de désendettement négative. La situation est moins caractérisée pour les groupements.

**Graphique n° 8 : capacité de désendettement des communes en 2019
par strate démographique (médiane) et proportion de communes
à capacité de désendettement négative**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP.

*

**

Dans la continuité des deux exercices précédents, la situation financière des collectivités du bloc communal s'est de nouveau améliorée en 2019. Grâce à des charges de fonctionnement relativement contenues et des produits en hausse, les communes et leurs groupements ont amélioré leur épargne brute. En raison de la progression modérée, en volume, des remboursements en capital des emprunts, l'épargne nette poursuit, en 2019, le rebond observé en 2017 et confirmé en 2018.

Ce surcroît d'épargne a été mobilisé pour financer une hausse très sensible des dépenses d'investissement, laquelle a nécessité un accroissement du recours à l'emprunt, mais également une mobilisation du fonds de roulement. Bien que l'encours de la dette progresse légèrement, grâce au niveau de leur épargne brute, les collectivités du bloc communal voient leur capacité de désendettement s'améliorer, dans la continuité de l'exercice précédent.

Dans l'ensemble, les communes de petite taille disposent en moyenne d'une meilleure situation financière, caractérisée par un taux d'autofinancement supérieur et une capacité de désendettement limitée. En revanche, la proportion de collectivités en situation de fragilité avant la crise de 2020 y est plus nombreuse que dans les strates supérieures. À l'inverse, les groupements les plus peuplés disposent en moyenne d'un meilleur taux d'épargne et sont moins nombreux à présenter des ratios financiers dégradés.

II - Les départements : une situation financière favorable mais fragile

La situation financière des départements se caractérise en 2019 par une croissance accélérée des dépenses sociales (+ 2,5 % contre + 2,1 % en 2018) et la très forte hausse de leurs dépenses d'investissement (+ 13,8 %).

Cependant, elle évolue favorablement du fait d'une forte croissance des produits réels de fonctionnement (+ 3,2 %).

Tableau n° 14 : évolution de la section de fonctionnement des départements consolidée (France entière⁵⁰) en Md€

(En Md€)	2013	2017	2018	2019	Évol. 2019/2018	Évol. 2019/2013	Évol. moy. 2019/2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	60,18	63,52	63,20	65,24	3,2 %	8,4 %	1,4 %
Produit de la fiscalité	39,32	45,07	45,48	47,70	4,9 %	21,3 %	3,3 %
Impôts locaux	19,31	17,97	18,33	18,92	3,2 %	- 2,0 %	- 0,3 %
Autres impôts et taxes	20,17	25,15	25,75	27,40	6,4 %	35,9 %	5,2 %
Fiscalité reversée	-0,16	1,95	1,39	1,38	- 1,1 %	nd	nd
Dotations et participations	17,88	15,41	15,32	15,29	- 0,2 %	- 14,5 %	- 2,6 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	2,98	3,04	2,40	2,25	- 6,2 %	- 24,3 %	- 4,5 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	53,50	55,83	55,28	56,01	1,3 %	4,7 %	0,8 %
Achats de biens et services	6,02	4,86	3,96	4,00	1,2 %	- 33,5 %	- 6,6 %
Dépenses de personnel	11,33	11,92	11,91	12,04	1,1 %	6,3 %	1,0 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	26,84	30,09	30,73	31,49	2,5 %	17,3 %	2,7 %
Subventions de fonctionnement	2,21	1,94	1,89	1,90	0,8 %	- 14,0 %	- 2,5 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,05	5,99	5,74	5,75	0,2 %	- 4,9 %	- 0,8 %
Charges financières	0,86	0,78	0,72	0,68	- 6,0 %	- 20,8 %	- 3,8 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,19	0,24	0,33	0,13	- 59,3 %	- 30,9 %	- 6,0 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,68	7,69	7,91	9,24	16,7 %	38,3 %	5,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	2,53	3,11	3,09	3,27	5,8 %	29,4 %	4,4 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,15	4,58	4,83	5,97	23,7 %	43,8 %	6,2 %

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

⁵⁰ Hors départements de Paris, Corse-du-Sud, de Haute-Corse, de Martinique, de Guyane et du Rhône pour un périmètre constant de 2013 à 2019.

A - Des produits de fonctionnement en nette hausse

Contrairement à 2018, les produits réels de fonctionnement des départements affichent une nette augmentation en 2019 (+ 3,2 %). Celle-ci est portée par la progression des recettes d'impôts locaux et des autres impôts et taxes. Les produits de fonctionnement augmentent pour toutes les strates de population⁵¹.

1 - Une forte croissance des produits fiscaux

Les produits fiscaux progressent globalement de 4,9 %. L'ensemble des postes de recettes fiscales connaît une augmentation. Celle-ci est plus prononcée pour les départements faiblement peuplés : + 5,8 % pour les départements de moins de 500 000 habitants contre + 4,6 % pour ceux de plus de 500 000 habitants.

Les recettes d'impôts locaux progressent de 3,2 %. Le surplus de recettes correspond, par ordre croissant en montant, au produit de l'IFER, de la CVAE puis de la TFPB.

Le produit de la TFPB augmente de 2,7 % en 2019, soit 372 M€. Les départements de 250 000 à 500 000 habitants bénéficient de l'évolution la plus favorable, soit + 3,2 %. Ce produit représente 21,5 % des recettes réelles de fonctionnement des départements et 29,4 % de leurs recettes fiscales. Cette part est plus importante pour les départements de moins d'un million d'habitants.

La progression de 6,4 % des « autres impôts et taxes » est imputable pour l'essentiel à la taxe départementale de publicité foncière et droit départemental (+ 1,1 Md€). Celle-ci augmente de 11 %. Cette progression des droits d'enregistrement et de taxe de publicité foncière sur les mutations résulte d'un double effet lié au volume des transactions ainsi qu'à leurs prix⁵². En 2019, le volume des transactions dépasse le million d'opérations et les prix dans l'ancien progressent de plus de 3 %.

Le produit des DMTO est capté à hauteur de 58,5 % par les départements de plus d'un million d'habitants.

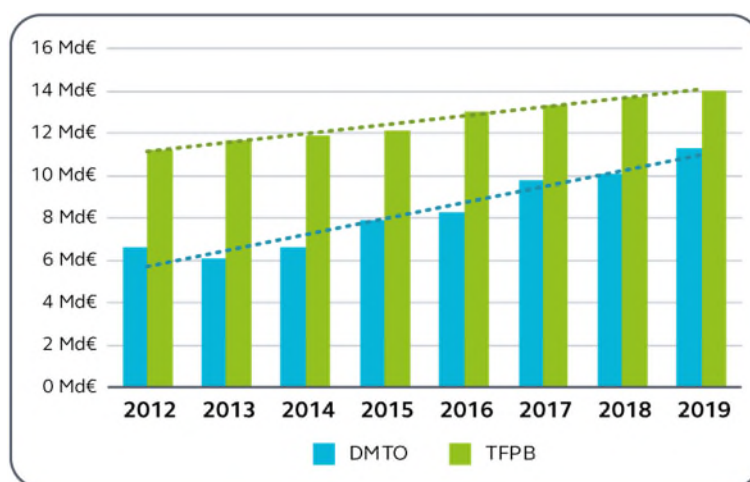
⁵¹ Les strates de population sont présentées en annexe 3.

⁵² Notaires de France, *Note de conjoncture n° 47*, avril 2020.

Les DMTO, une ressource soumise à des évolutions erratiques et inégalement répartie

Les DMTO constituent la deuxième ressource fiscale des départements, après la TFPB. Ils bénéficient d'une dynamique plus importante que cette dernière (+ 71 % contre + 25 %, sur la période 2012-2019), mais, leur évolution est moins linéaire, comme le démontre la baisse constatée en 2013.

Graphique n° 9 : évolution du produit des DMTO et de la TFPB (2012-2019)



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

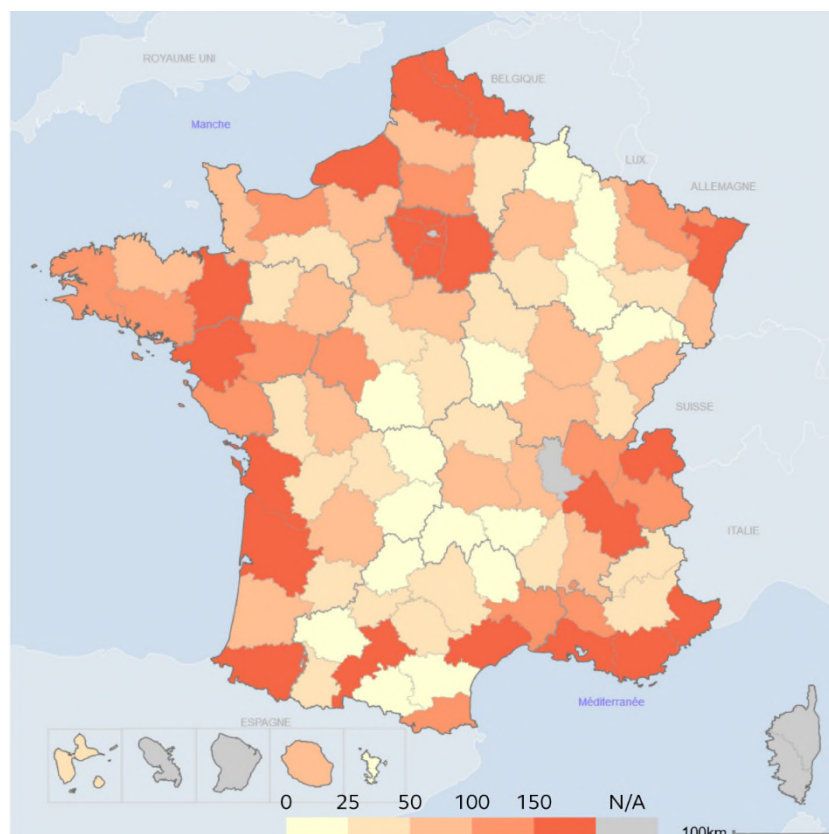
C'est une force pour les départements attractifs et en augmentation démographique par rapport aux autres, mais aussi une faiblesse car cette ressource est sensible à la conjoncture du marché de l'immobilier.

La dynamique des DMTO est en effet variable selon les territoires. Quatre départements affichent une évolution négative entre 2018 et 2019, alors qu'un département sur cinq enregistre une hausse de plus de 15 %.

La répartition du produit des DMTO est également hétérogène, avec un rapport de 1 à 120⁵³. Cette recette bénéficie davantage aux départements les plus peuplés.

⁵³ France métropolitaine.

**Carte n° 1 : répartition des DMTO bruts 2019
par départements (en M€)⁵⁴**



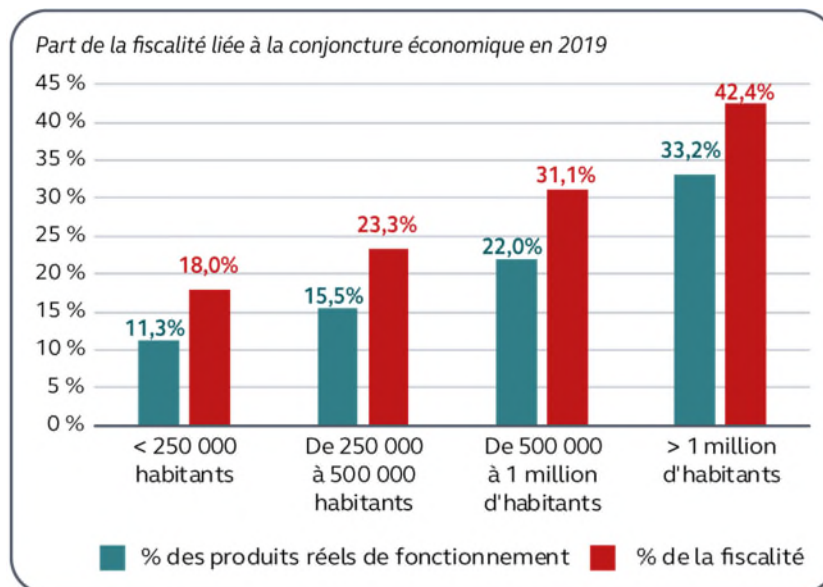
Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

La fiscalité liée à la conjoncture économique (DMTO, CVAE⁵⁵ et IFER) représente un quart des produits de fonctionnement et 35 % des recettes fiscales. Cette part est plus importante pour les départements les plus peuplés. Ces chiffres illustrent la fragilité de ces collectivités à la baisse de l'activité attendue en 2020.

⁵⁴ Hors Corse du Sud, Haute Corse, Paris, Guyane, Martinique et Rhône.

⁵⁵ Y compris les attributions de compensation et reversements sur attribution de compensation.

Graphique n° 10 : part des produits fiscaux liés à la conjoncture économique, dans les produits réels de fonctionnement et la fiscalité



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

La fiscalité reversée⁵⁶ se stabilise en 2019, après une importante baisse en 2018, à la suite du transfert progressif de la compétence « transports » des départements aux régions, intervenu en 2017.

2 - Les autres recettes en léger recul

Les dotations et participations diminuent d'environ 0,2 % sur un an.

Au sein des dotations, la DGF est restée quasi stable (- 0,1 %). Son montant global évolue à la hausse pour la strate des départements de moins de 250 000 habitants uniquement.

Les participations reçues sont en baisse de 0,9 % pour l'ensemble des départements. Seule la catégorie des départements de moins de 500 000 habitants connaît une diminution globale.

Les autres recettes perçues par les départements ont diminué de près de 6,2 %.

⁵⁶ Fonds de péréquation CVAE, attribution de compensation CVAE et reversement sur attribution de compensation CVAE.

B - Des dépenses de fonctionnement orientées à la hausse, du fait notamment des dépenses sociales

Les charges de fonctionnement des départements progressent de 1,3 % entre 2018 et 2019, après une baisse sur l'exercice précédent. Cette évolution est essentiellement portée par leurs dépenses sociales.

1 - Un cycle de baisse achevé pour les dépenses d'achats de biens et de services

Après une baisse continue depuis 2014 des dépenses d'achats de biens et de services, amplifiée par les transferts de compétences intervenus en matière de transports entre les départements et les régions, celles-ci progressent de 1,2 % en 2019.

2 - Une reprise des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel, stables en 2018, augmentent de 1 % en moyenne en 2019 (+ 126 M€) pour toutes les strates de population. Elle est néanmoins plus marquée pour les départements entre 250 000 et 500 000 habitants (+ 2,2 %).

Les dépenses relatives à la rémunération du personnel non titulaire ont été plus dynamiques (+ 8 % soit 54 M€) que celles relatives à la rémunération du personnel titulaire (+ 0,2 % soit 14 M€). Entre 2016 et 2017, le nombre de fonctionnaires a diminué (- 2 300 agents), contrairement au nombre de contractuels (+ 1 500 agents)⁵⁷. L'augmentation de la rémunération du personnel non titulaire s'expliquerait en partie par la transformation de contrats aidés en emplois contractuels (- 25 % sur les crédits relatifs aux emplois aidés, soit - 11 M€).

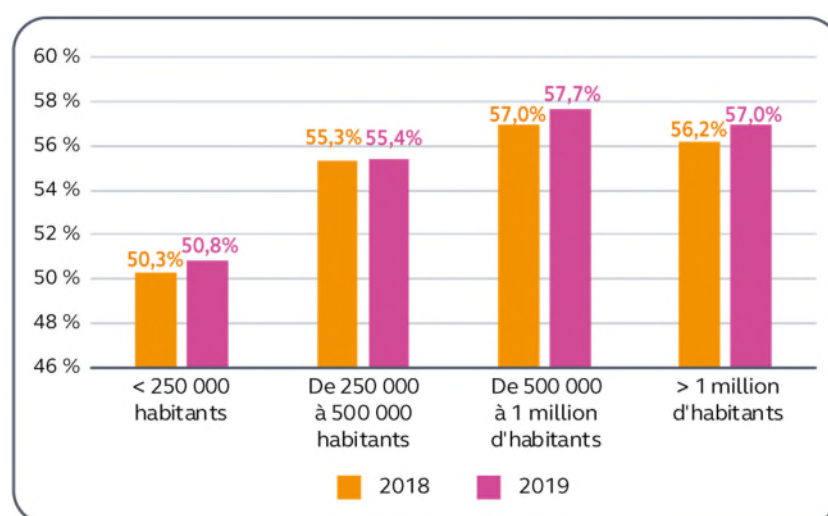
3 - La croissance continue des dépenses sociales

Les dépenses d'aide à la personne et de frais d'hébergement ont progressé de 2,5 % en 2019. Les augmentations les plus importantes concernent les départements les plus peuplés (+ 2,7 % pour les départements de plus de 500 000 habitants, contre 1,6 % dans les autres).

⁵⁷ *Insee Références*, édition 2020 – Travail – Emploi, emploi de la fonction publique, 27 février 2020.

La part des aides sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements s'établit à 56,6 % (55,9 % en 2018). Cette situation rend les dépenses réelles de fonctionnement des départements particulièrement rigides.

Graphique n° 11 : poids des dépenses d'aide à la personne et des frais d'hébergement dans les dépenses réelles de fonctionnement (budgets principaux)



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

L'augmentation des dépenses sociales concerne aussi bien les aides à la personne⁵⁸ (+ 2,2 %, soit 411 M€) que les frais de séjour, d'hébergement et d'inhumation (+ 2,8 %, soit 344 M€).

Pour les aides à la personne, les augmentations les plus marquées ont surtout concerné les départements les plus peuplés, au-delà de 500 000 habitants. Au sein de ces aides, ce sont les dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA) qui ont été particulièrement dynamiques en 2019 (+ 2,1 %, soit 211 M€, à périmètre constant⁵⁹).

⁵⁸ Les dispositifs inclus dans les aides à la personne sont les allocations (prestations de compensation du handicap, allocations personnalisées d'autonomie, revenus de solidarité active), secours et bourses versées aux bénéficiaires.

⁵⁹ Le RSA fait l'objet d'une recentralisation depuis le 1^{er} janvier 2019, à Mayotte (loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019).

À fin décembre 2019, le nombre de foyers bénéficiaires du RSA est estimé à 1,88 million⁶⁰, soit + 0,4 % sur un an et la revalorisation du montant forfaitaire a été de 1,6 % en avril 2019.

Les dépenses relatives au handicap progressent de 4,8 % (+ 108 M€). Enfin, les dépenses au titre de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) ont progressé (+ 2 %, soit 113 M€), quelle que soit la strate de population.

**La contractualisation entre l'État et les départements
dans le cadre de la stratégie nationale de prévention
et de lutte contre la pauvreté⁶¹**

La contractualisation porte sur un nombre limité d'objectifs, adossé à des indicateurs de réalisation et de résultat (prévenir toute « sortie sèche » pour les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance; mettre l'accent sur l'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active ; refonder et revaloriser le travail social au service de toutes les familles, en particulier en généralisant les démarches de premier accueil social inconditionnel de proximité et de référent de parcours).

Les conventions prévoient également une partie « initiatives » permettant de financer des projets portés par les départements et s'inscrivant dans les axes de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Chaque action est financée à hauteur de 50 % *a minima* par les collectivités territoriales. Le cofinancement peut résulter d'une dépense nouvelle ou de la valorisation d'une dépense existante.

Cette stratégie nationale et les propositions de contrats faites aux départements étaient à l'origine indépendantes des contrats dits « Cahors ». Toutefois, pour permettre une réelle implication des départements, en contrepartie des crédits alloués par l'État, leurs dépenses adossées à un tel contrat, ont été neutralisées au titre du « pacte de Cahors », dans la limite du financement apporté par l'État.

Presque tous les départements ont contractualisé avec l'État en 2019.

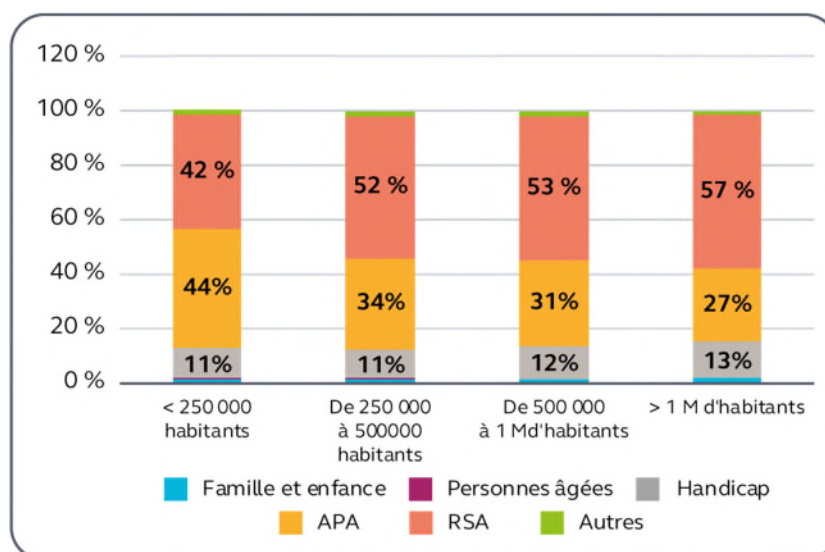
Les crédits apportés aux départements à ce titre s'élèvent à 134,3 millions d'euros en 2019 (prévision d'exécution), soit 0,4 % des dépenses sociales des départements.

⁶⁰ RSA conjoncture, n° 29 – avril 2020.

⁶¹ Instruction n° DGCS/SD1/2019/24 du 4 février 2019.

La nature des dépenses d'aides à la personne varie selon les strates de population et en fonction de leur démographie. Ainsi, les dépenses liées aux personnes âgées représentent 44 % des dépenses d'aides à la personne pour les départements de moins de 250 000 habitants, mais seulement 27 % de celles des départements les plus peuplés. Cette situation peut s'expliquer par la proportion des personnes âgées de plus de 75 ans : 12,8 % dans les départements de moins de 250 000 habitants contre 8,4 % dans les départements de plus d'un million d'habitants⁶². Pour les dépenses de RSA, la situation inverse est observée. Elles représentent 57 % des dépenses d'aide à la personne pour les départements de plus d'un million d'habitants, contre 42 % pour les départements les moins peuplés. Près de la moitié des allocataires du RSA résident dans les départements de plus d'un million d'habitants, contre 4 % dans les départements les moins peuplés⁶³.

Graphique n° 12 : répartition des aides à la personne par catégories d'allocation en 2019



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

⁶² Source : INSEE, estimations de population par sexe et âge au 1^{er} janvier 2020 – 9 mars 2020.

⁶³ Source : Ministère des Solidarités et de la Santé, études et statistiques, nombre d'allocataires du RSA par départements, au 31 décembre 2018.

Les mesures de soutien en faveur des départements fragilisés par le poids des allocations individuelles de solidarité (AIS)

La loi de finances 2019 a créé un fonds de stabilisation, sur la période 2019 à 2021, doté de 115 millions d'euros par an. Il remplace le fonds de soutien exceptionnel.

Le plan pauvreté comporte par ailleurs un fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi, doté de 135 millions d'euros (cf. encadré *supra*).

Enfin, la péréquation horizontale a été renforcée par la création d'un fonds de soutien interdépartemental, dit fonds ADF, alimenté par les produits issus des DMTO. Il s'agit du 3^{ème} fonds de péréquation des DMTO⁶⁴. Doté de 250 millions d'euros, il est destiné aux départements ruraux, ainsi qu'aux départements dont la situation sociale est particulièrement dégradée et dont les recettes de DMTO sont inférieures à la moyenne nationale.

Les dépenses de frais d'hébergement ont progressé de 2,8 % dans leur ensemble. Les dépenses liées aux frais de séjour en établissements et services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ont été particulièrement dynamiques : + 6,5 % entre 2018 et 2019. Cette dépense supplémentaire (+ 276 M€ en 2019) concerne toutes les strates de départements.

Elle résulte principalement de la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA). Selon la mission « mineurs non accompagnés⁶⁵ », 16 760 personnes ont été déclarées mineurs non accompagnés entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2019 (- 1,5 % par rapport à 2018, après des hausses de 85 % en 2017 et 14 % en 2018).

⁶⁴ Les prélèvements opérés au titre des trois fonds de péréquation DMTO font l'objet d'une fusion en 2020.

⁶⁵ *Rapport annuel d'activité 2019* de la mission mineurs non accompagnés (Ministère de la Justice, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse), mai 2020.

Les mesures de compensation pour la prise en charge des mineurs non accompagnés

Les dépenses relatives à l'augmentation du nombre de MNA ont été exclues elles aussi du dispositif des contrats dits « Cahors ».

Dans le cadre de l'évaluation sociale de la minorité et de l'isolement, ainsi que de la réalisation d'une première évaluation des besoins de santé des MNA⁶⁶, l'État participe de manière forfaitaire, à hauteur de 500 euros par personne évaluée.

La participation forfaitaire de l'État au titre de leur mise à l'abri s'élève à 90 euros par personne et par jour, dans la limite de 14 jours ; puis 20 euros, dans la limite de 9 jours supplémentaires.

En 2018, à l'issue d'une négociation avec l'ADF, un financement complémentaire exceptionnel de l'État a été mis en place pour la prise en charge des MNA, confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice. Il a été reconduit en 2019⁶⁷, pour un montant moindre. Le forfait est fixé à 6 000 euros par jeune, pour 75 % des MNA supplémentaires pris en charge au 31 décembre 2018, soit 33,7 M€.

L'ADF, de même que les responsables associatifs, estiment le coût financier annuel moyen d'un jeune MNA admis à l'aide sociale à l'enfance à environ 50 000 € par an. Le Gouvernement estime pour sa part ce montant à 40 000 € par an⁶⁸.

4 - Des efforts d'économie sur les autres dépenses

Les subventions de fonctionnement versées par les départements augmentent légèrement sur un an (+ 0,8 %). Mais, la situation est contrastée selon les strates. Pour les départements de moins de 500 000 habitants, elles diminuent de 0,6 % contrairement à ceux de plus de 500 000 habitants (+ 1,2 %).

⁶⁶ Décret n°2019-670 du 27 juin 2019 et arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

⁶⁷ Arrêté du 27 août 2019 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2018, modifié par l'arrêté du 31 octobre 2019.

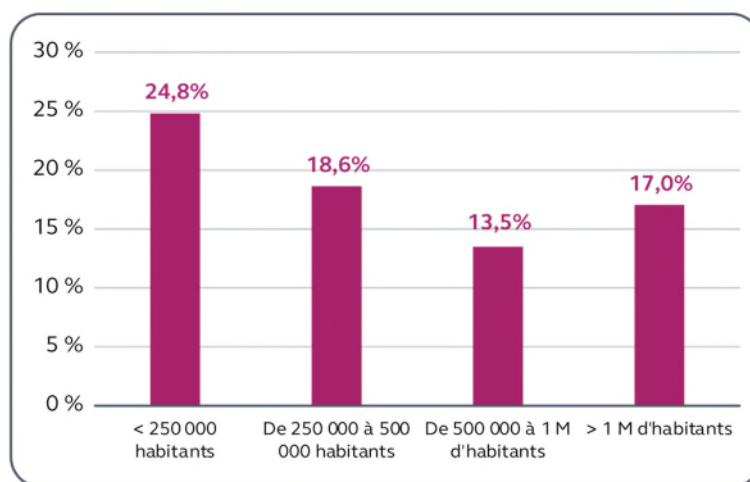
⁶⁸ *Rapport d'information n° 598* de Mme Élisabeth Doineau et M. Jean-Pierre Godefroy, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur *la prise en charge sociale des mineurs non accompagnés*, 28 juin 2017.

Les charges financières affichent une baisse continue (- 8,5 % en 2019) pour toutes les strates de population. Elle résulte principalement de la baisse des taux d'intérêt qui profite relativement plus aux départements qui avaient beaucoup emprunté.

C - Une hausse du niveau d'épargne

L'épargne brute globale des départements progresse de 16,7 %.

Graphique n° 13 : évolution 2018/2019 de l'épargne brute des départements par strate de population



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

La hausse de l'épargne brute a été particulièrement marquée dans les départements les moins peuplés. Elle résulte d'un dynamisme de leurs recettes de fonctionnement, conjugué à une hausse limitée de leurs dépenses. Les départements de plus de 500 000 habitants ont en revanche été pénalisés par des dépenses sociales plus dynamiques. En effet, d'une manière générale, la part croissante des dépenses sociales dans les dépenses totales de fonctionnement conduit à dégrader le taux d'épargne.

Ainsi, dans les départements les plus peuplés, où les dépenses sociales tendent à représenter une part plus importante des dépenses de fonctionnement, les taux d'épargne brute sont moins favorables que dans les départements moins peuplés, même s'il existe une grande disparité de situations dans chaque strate démographique.

Enfin, malgré des remboursements d'emprunt supérieurs à 2018 (+ 5,8 %), l'épargne nette progresse de 23,7 %.

D - Une croissance soutenue des investissements, financée par le surplus d'épargne

L'année 2018 avait été marquée par une reprise de l'investissement. En 2019, cette tendance s'amplifie avec une augmentation de 13,8 % des dépenses réelles d'investissement.

**Tableau n° 15 : section d'investissement des départements consolidée
(France entière⁶⁹) en Md€**

(En Md€)	2013	2017	2018	2019	Évol. 2019/2018	Évol. 2019/2013	Évol. moy. 2019/2013
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,68	7,69	7,91	9,24	16,7 %	38,3 %	5,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	2,53	3,11	3,09	3,27	5,8 %	29,4 %	4,4 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,15	4,58	4,83	5,97	23,7 %	43,8 %	6,2 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,69	2,24	2,20	2,33	5,8 %	- 13,2 %	- 2,3 %
FCTVA	0,91	0,82	0,83	0,88	6,0 %	- 2,6 %	- 0,4 %
Subventions d'équipement reçues	1,34	0,96	1,00	1,08	8,2 %	- 19,4 %	- 3,5 %
Autres recettes	0,44	0,46	0,37	0,37	- 1,0 %	- 16,5 %	- 3,0 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	6,84	6,82	7,03	8,30	18,1 %	21,4 %	3,3 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	10,59	8,84	9,09	10,35	13,8 %	- 2,3 %	- 0,4 %
Dépenses d'équipement	6,45	5,54	5,95	6,71	12,7 %	4,1 %	0,7 %
Subventions d'équipement versées	3,89	3,03	2,92	3,40	16,5 %	- 12,6 %	- 2,2 %
Autres dépenses	0,25	0,27	0,22	0,23	7,9 %	- 5,9 %	- 1,0 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	3,75	2,02	2,06	2,05	- 0,6 %	- 45,4 %	- 9,6 %
Emprunts souscrits (j)	3,61	2,45	2,51	2,49	- 0,8 %	- 31,0 %	- 6,0 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	- 0,14	0,43	0,45	0,44	- 1,7 %	nd	nd
ENCOURS DE LA DETTE (l)	31,32	32,68	32,10	31,35	- 2,4 %	0,1 %	0,0 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,69	4,25	4,06	3,39	- 16,3 %	- 27,6 %	- 5,3 %

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

⁶⁹ Hors départements de Paris, Corse-du-Sud, de Haute-Corse, de Martinique, de Guyane et du Rhône pour un périmètre constant de 2013 à 2019.

1 - Des recettes réelles d'investissement en progression

Les recettes réelles d'investissement ont augmenté de 5,8 % en 2019. Cette hausse concerne les strates de moins de 250 000 habitants et de plus d'un million d'habitants.

Les deux strates intermédiaires affichent des recettes en baisse, notamment les subventions d'équipement reçues.

La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID)

La DSID remplace la dotation globale d'équipement pour les départements, à partir de 2019. Elle est désormais constituée de deux parts.

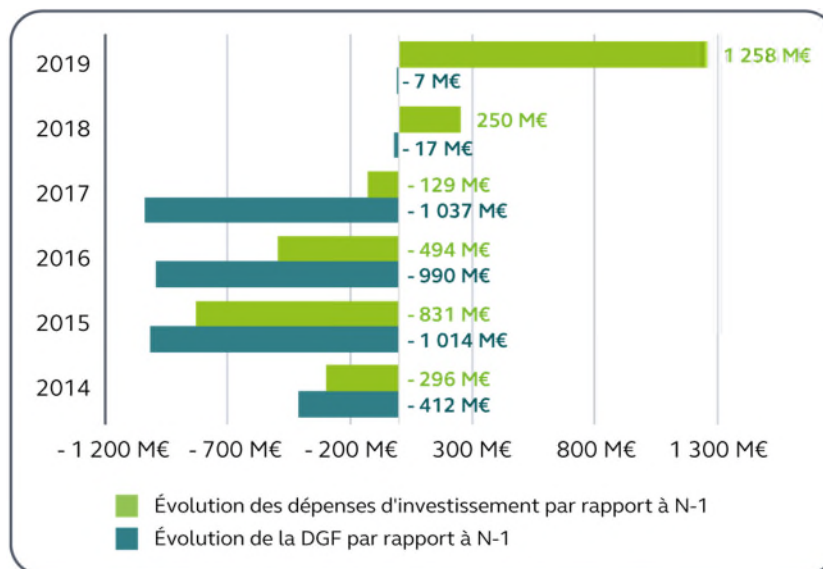
Une première part, sous forme d'enveloppes régionales, permet de participer au financement des projets d'investissement portés par les départements qui s'inscrivent dans un objectif de cohésion du territoire (77 %, soit un montant délégué de 177 M€).

La seconde part ne concerne que certains départements, en fonction de critères de péréquation (23 %, soit un montant délégué de 56 M€).

2 - Une forte hausse des dépenses d'investissement

En 2019, les départements constituent le niveau de collectivités dont l'évolution des dépenses d'investissement est la plus dynamique. Les départements ont investi 1,2 milliard d'euros de plus par rapport à 2018, soit un montant de 10,3 milliards d'euros en 2019, le plus haut niveau depuis 2013, année de mise en place de la contribution au redressement des finances publiques. De 2013 à 2017, la DGF a diminué de 3,45 Md€ et les dépenses d'investissement de 1,75 Md€. L'année 2018 constituait le point d'inflexion après huit années de baisse de l'investissement départemental. 2019 confirme cette tendance et traduit une volonté de rattrapage des exécutifs départementaux.

**Graphique n° 14 : évolution des dépenses d'investissement
et de la DGF (2014-2019)**



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

L'évolution est plus marquée pour les subventions (+ 16,5 %) que pour les dépenses d'équipement (+ 12,7 %).

La progression s'observe sur toutes les strates de population. Les départements accompagnent les communes dans la dernière année de leur cycle électoral et, dans le même temps, augmentent le niveau de leurs dépenses sur leur propre patrimoine, notamment la voirie et les collèges.

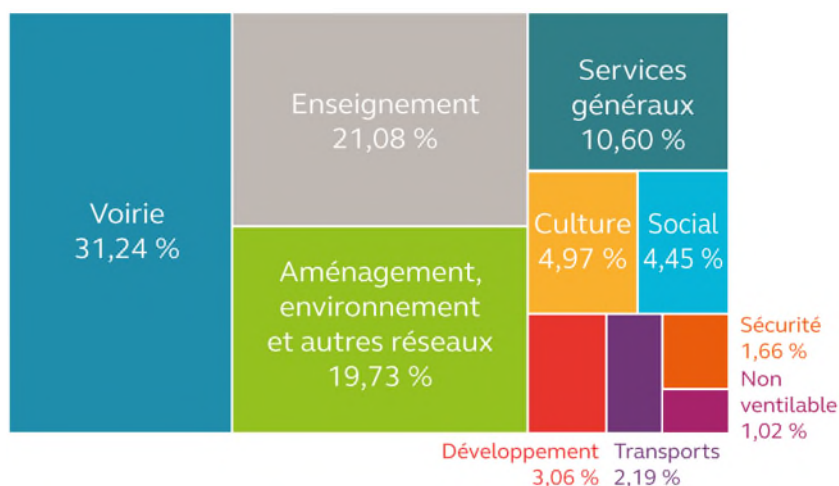
Les départements de moins de 250 000 habitants bénéficient d'un autofinancement en forte hausse (+ 30,3 %).

L'accroissement des dépenses d'investissement des départements de 500 000 à un million d'habitants a été le plus faible parmi les différentes strates de population (+ 7,5 %). Il en est de même pour l'autofinancement (+ 12,1 %). Ces départements ont plus emprunté qu'en 2018 (+ 15,4 %).

Les départements de plus d'un million d'habitants affichent la plus forte progression des dépenses d'investissement (+ 17,6 %, soit 720 M€).

La voirie constitue le premier poste de dépenses des départements, en 2019.

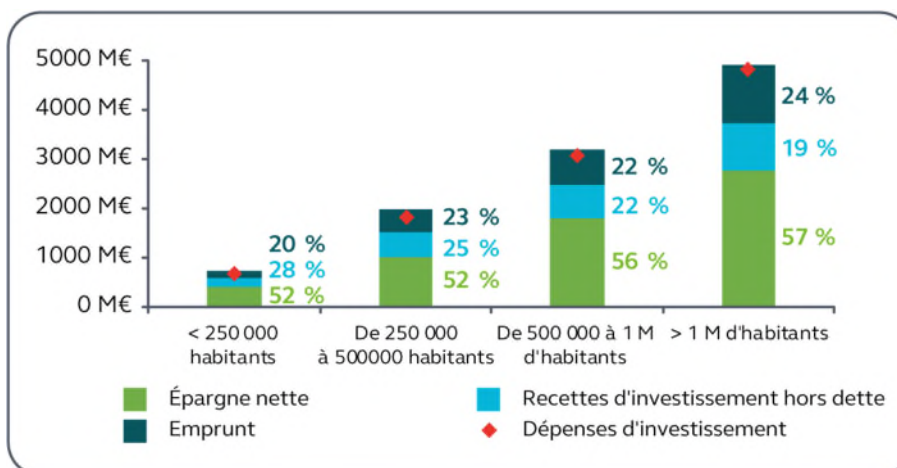
**Graphique n° 15 : répartition des dépenses d'investissement 2019
par fonction (budgets principaux)**



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

Globalement, à l'instar des années précédentes et du fait de taux d'intérêt peu élevés, les départements ont emprunté au-delà de leur besoin de financement. Ce surplus d'emprunts a conduit à une augmentation du fonds de roulement de 443 M€, en 2019.

Graphique n° 16 : financement de l'investissement



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

E - Le recul de l'encours de la dette

Malgré la reprise des investissements, les départements affichent pour la quatrième année consécutive une diminution de leur encours de dette, en baisse de 2,4 % en 2019.

Par la combinaison de l'accroissement de l'épargne et de la baisse de la dette, leur ratio de désendettement s'améliore de nouveau et devient inférieur à quatre années (3,4 ans).

**

Malgré la progression de leurs charges de fonctionnement, les départements ont amélioré leur autofinancement grâce au dynamisme des produits de la fiscalité, particulièrement des DMTO.

Poursuivant la dynamique amorcée en 2018, les départements ont ainsi largement investi en 2019 (+ 14 %), tout en améliorant leur capacité de désendettement.

Même si les indicateurs financiers évoluent favorablement en 2019, la croissance des dépenses sociales s'est accrue (+ 2,5 %). Elles représentent une part toujours plus importante des charges de fonctionnement des départements, renforçant la rigidité des leurs dépenses.

Cette fragilité structurelle est renforcée par le poids dans leurs recettes de la fiscalité liée à la conjoncture économique. D'une part, les DMTO, qui constituent une recette cyclique dépendant de l'état du marché immobilier, financent des dépenses sociales par nature contra-cycliques. D'autre part, ces ressources sont inégalement réparties entre départements et ne sont pas nécessairement corrélées à leur niveau de dépenses sociales. Cette disparité plaide pour une meilleure adéquation des ressources des départements à leurs charges et, à court terme, un renforcement de la péréquation horizontale des DMTO ainsi que du dispositif de mise en réserve, au sein du fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles⁷⁰, adossé au fonds national de péréquation des DMTO.

⁷⁰ Article L. 3335-2 du CGCT - 120 M€ mis en réserve en 2018.

En 2019, la situation financière des départements se caractérise par une grande hétérogénéité. Celle des départements de moins de 500 000 habitants s'améliore nettement. Leur épargne brute a progressé de plus de 20 %, du fait d'un dynamisme des recettes de fonctionnement et des charges de fonctionnement contenues. Les dépenses d'équipement des départements entre 250 000 et 500 000 habitants progressent de plus de 16 %. Les départements de 500 000 à un million d'habitants enregistrent la progression la plus forte des dépenses sociales (+ 3 %). L'évolution de leur épargne brute est moindre que celle des autres départements (+ 13,5 %), tout comme celle de leurs dépenses d'équipement (+ 7,5 %). Il s'agit de la seule strate à avoir davantage emprunté en 2019. Mais, elle s'inscrit tout de même dans la tendance générale de désendettement. Les départements de plus d'un million d'habitants affichent une progression contenue de leurs charges de fonctionnement, avec des dépenses de personnel inférieures à la moyenne. L'épargne dégagée a permis un bond des dépenses d'investissement (+ 17,6 %).

En définitive, la situation financière des départements s'est encore améliorée en 2019. Cependant, plus que pour les autres catégories de collectivités, cette embellie repose sur des facteurs conjoncturels – dynamiques respectives des dépenses sociales et de recettes telles que les DMTO –, par conséquent très fragiles. Cette fragilité pourrait par ailleurs s'accroître à compter de 2021 avec la réforme de la fiscalité locale et le remplacement de la TFPB par une fraction de TVA, même si le dispositif est assorti d'un mécanisme de garantie.

En conséquence, les départements s'avèrent particulièrement exposés à un retournement de conjoncture économique. Leurs finances devraient être particulièrement affectées par la crise liée à l'épidémie de coronavirus et ce dès 2020, tant en dépenses (risque d'augmentation des dépenses sociales) qu'en recettes (baisse des DMTO notamment).

III - Les régions : une forte progression de l'investissement couverte par l'augmentation de l'autofinancement

Tableau n° 16 : section de fonctionnement des régions consolidées
(France entière⁷¹) en Md€

(En Md€)	2013	2017	2018	2019	Évol. 2019/2018	Évol. 2019/2013	Évol. moy. 2019/2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	21,93	24,43	25,45	26,54	4,3 %	21,1 %	3,2 %
Produit de la fiscalité	12,14	17,10	22,14	22,82	3,1 %	87,9 %	11,1 %
Impôts locaux	4,72	7,90	8,06	8,64	7,1 %	83,1 %	10,6 %
Autres impôts et taxes	7,43	10,20	14,51	14,63	0,8 %	96,9 %	12,0 %
Fiscalité reversée	0,00	- 1,00	- 0,43	- 0,45	2,8 %	12277,9 %	123,2 %
Dotations et participations	9,52	6,97	2,86	3,22	12,4 %	- 66,2 %	- 16,5 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,26	0,36	0,44	0,51	14,6 %	94,9 %	11,8 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	16,77	19,29	20,03	20,46	2,1 %	22,0 %	3,4 %
Achats de biens et services	1,93	2,87	3,43	3,57	4,0 %	85,3 %	10,8 %
Dépenses de personnel	2,93	3,27	3,40	3,48	2,4 %	19,0 %	2,9 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,00	0,00	0,00	0,13	nd	nd	nd
Subventions de fonctionnement	4,29	4,74	4,42	4,74	7,2 %	10,5 %	1,7 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,00	7,81	8,15	7,94	- 2,5 %	13,5 %	2,1 %
Charges financières	0,58	0,56	0,56	0,55	- 1,9 %	- 5,4 %	- 0,9 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,04	0,04	0,07	0,04	- 40,1 %	3,6 %	0,6 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	5,16	5,14	5,41	6,08	12,4 %	17,9 %	2,8 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,56	1,69	1,93	1,75	- 9,4 %	12,3 %	1,9 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,60	3,44	3,48	4,33	24,5 %	20,4 %	3,1 %

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

⁷¹ Hors collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane pour un périmètre constant.

A - Une nouvelle hausse des recettes de fonctionnement

Les produits de fonctionnement des régions progressent de 4,3 % en 2019 (+ 1,10 Md€). Cette hausse résulte essentiellement de celle de la fiscalité, dont les produits augmentent de 677 M€ en 2019 (+ 3,1 %), dont 592 M€ en raison du dynamisme de la CVAE.

Pour rappel, pour exercer leurs nouvelles compétences transférées par la loi NOTRe du 7 août 2015 (transports, développement économique, déchets, CREPS), les régions ont perçu à compter du 1^{er} janvier 2017 une part de la CVAE antérieurement versée aux départements. Celle-ci représente ainsi près de 90 % de la fiscalité locale des régions en 2019.

Ce transfert s'est accompagné de la mise en place d'une attribution de compensation entre départements et régions, destinée à neutraliser financièrement le transfert⁷². En 2017, leur montant a été établi au prorata de la date effective d'exercice de la compétence de transport scolaire. En 2018, ces attributions ont été versées en année pleine. En 2019, le montant de cette attribution de compensation reversée aux départements est stable par rapport à 2018, soit 1,61 Md€.

D'autre part, selon les données comptables au 31 mars, les recettes de TVA des régions ont augmenté de 2,2 % en 2019 (+ 91 M€), soit un niveau cohérent avec celui mentionné par la loi de finances pour 2020 (+ 101 M€).

L'analyse individuelle des situations financières montre que toutes les régions voient leurs recettes réelles de fonctionnement progresser en 2019. Pour six d'entre elles, cette hausse est supérieure à 5 %. Les différences entre régions sont toutefois prononcées puisque pour les seules régions métropolitaines, le surplus de recettes de CVAE varie de + 2,2 % (+ 8 M€) à + 13,5 % (+ 201 M€).

Dans son rapport de 2019⁷³, la Cour avait relevé que l'imprévisibilité de la CVAE apparaissait peu compatible avec la nécessité de maîtriser ou d'anticiper l'évolution tant des recettes que des dépenses qui préside au pilotage des équilibres budgétaires et recommandé de procéder à une analyse *ex post* de ses variations afin d'en améliorer la précision.

⁷² Cette attribution de compensation de CVAE est destinée à corriger la différence entre le surplus de recettes de CVAE perçues par une région et le coût effectif des charges qui lui ont été transférées, dans un objectif de neutralité financière du transfert.

⁷³ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 2*. La Documentation française, septembre 2019, 269 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Par ailleurs, le dynamisme des recettes des régions a été en partie ralenti par la baisse des certaines dotations de l'État telles que la DC RTP ou la DTCE, dans le cadre du mécanisme des « variables d'ajustement » (cf. chapitre I).

B - Une hausse des charges de fonctionnement toujours supérieure aux autres catégories de collectivités

Les charges de fonctionnement des régions se sont accrues de 425 M€ en 2019 (+ 2,1 %). Dans la continuité de 2018, cette évolution est supérieure à celle observée dans les autres catégories de collectivités.

À l'exception de deux régions, les charges de fonctionnement augmentent dans toutes les collectivités, de + 0,3 % à + 9,7 %. Cependant, l'évolution de la répartition entre postes de charges diffère fortement d'une région à l'autre (cf. *infra*).

1 - La masse salariale

Les dépenses de personnel des régions progressent de 2,4 % en 2019, soit + 83 M€. Cette hausse est certes inférieure à celle observée en 2018 (+ 3,8 %), mais celle-ci résultait en partie de la prise en charge des personnels correspondant aux nouvelles compétences transférées, tandis que 2019 est la première année de plein exercice des nouvelles compétences.

Certaines régions voient leurs dépenses de personnel progresser de manière substantielle – de plus de 3,0 % pour sept régions – tandis que seule une région voit ce poste diminuer (- 1,3 %).

Si la hausse observée résulte en partie du rattrapage du protocole visant à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR), dont la mise en œuvre avait été suspendue en 2018, les dépenses de personnel des régions augmentent plus fortement que celles des collectivités du bloc communal (+ 1,8 %) et des départements (+ 1,1 %).

Selon Régions de France, outre le protocole PPCR (dont elle estime l'impact à 226 M€ en 2019 pour l'ensemble des régions), des régions ont dû réaliser des recrutements pour pallier la suppression par l'État des contrats aidés ou absorber les agents transférés (faisant valoir leur droit d'option, notamment dans les CREPS, ou transférés par les départements suite à la reprise progressive en gestion directe des transports interurbains et scolaires) ce qui ne peut toutefois suffire à expliquer cette progression alors que des gains d'efficience étaient attendus.

Par ailleurs, de même que pour les autres catégories de collectivités, la hausse des dépenses de rémunération est plus soutenue pour les non-titulaires (+ 4,5 %) que pour les titulaires (+ 2,2 %), ce qui pourrait s'expliquer en partie par le recrutement d'agents anciennement sous contrat aidés.

En moyenne, et ainsi qu'observé en 2018, la progression des dépenses de personnel est plus importante dans les régions fusionnées (+ 2,7 %) que dans celles à périmètre inchangé (+ 2,1 %)⁷⁴.

2 - Les achats de biens et services, les autres charges de gestion courante et les subventions versées

Les achats de biens et de services des régions, qui représentent un montant comparable aux dépenses de personnel, ont progressé plus sensiblement en 2019 (+ 4,0 % soit + 139 M€). À nouveau, cette hausse dynamique n'est pas comparable à celle observée en 2018, premier exercice en année pleine de la compétence transport.

Ce poste est en progression dans la plupart des régions, même si des différences notables apparaissent entre elles. Ainsi, dans la collectivité ayant enregistré la plus forte croissance de dépenses de fonctionnement en 2019 (+ 9,7%), celle-ci résulte principalement de celle des achats de biens et services (+ 26,1 %) et des autres charges de gestion courante (+ 13,1 %), les dépenses de personnel ayant été contenues (+ 0,2 %). *A contrario*, la région ayant le plus réduit ses charges de fonctionnement (- 2,1 %) a sensiblement réduit ses achats de biens et services (- 17,5 %) mais ses charges de personnel sont restées dynamiques (+ 3,5 %).

Les autres charges de gestion courante des régions ont diminué de 2,5 % en 2019 (- 202 M€). Cette évolution globale masque de très fortes disparités entre régions, puisque la baisse ne concerne que cinq d'entre elles, dont deux dans de très fortes proportions (- 46,0 % et -71,2 %), alors que trois collectivités voient ce poste progresser de plus de 13 %. Ces variations sont vraisemblablement liées à la compensation de l'exercice de la compétence transport, souvent redévolue à titre transitoire aux départements.

⁷⁴ Dans le fascicule 2 de son *Rapport sur les finances publiques locales* en date de septembre 2019, la Cour notait une importante augmentation des dépenses relatives au régime indemnitaire des agents, expliquée par la mise en œuvre du RIFSEEP (au 1^{er} janvier 2018 pour l'ensemble des régions, à l'exception de Provence-Alpes-Côte d'Azur qui l'a instauré au 1^{er} janvier 2019) et l'harmonisation du régime indemnitaire dans les régions fusionnées, échelonnée jusqu'en 2021. Elle estimait que « en l'absence d'une politique volontariste de réduction des effectifs, en 2021, les dépenses supplémentaires en matière indemnitaire des régions fusionnées représenteront entre 49,35 M€ et 53,35 M€ par rapport à la situation 2016 ».

Dans le même sens, le montant global des **subventions de fonctionnement versées** s'est accru de 319 M€ en 2019 (+ 7,2 %), mais cette forte hausse traduit ici encore des situations contrastées. Huit régions voient ce poste augmenter, tandis qu'il diminue pour six autres, avec des variations annuelles comprises entre - 27,0 % et + 42,9 %. Ces évolutions, pourraient s'expliquer par la variété et l'évolution des modalités d'exercice de la compétence transports deux ans après son transfert des départements aux régions.

C - Une augmentation significative de l'épargne

L'épargne brute globale des régions a fortement progressé en 2019 (+ 12,4 % soit + 672 M€) grâce à des recettes de fonctionnement plus dynamiques que leurs charges, dans la continuité des exercices précédents (+ 11,1 % en 2017, + 5,4 % en 2018).

En raison de la contraction de 9,4 % des remboursements d'emprunt (- 181 M€), l'amélioration de l'épargne nette globale est encore plus prononcée (+ 24,5 % soit + 853 M€).

Ainsi, seules deux régions voient leur épargne brute diminuer en 2019 et une seule en ce qui concerne l'épargne nette. Pour deux régions métropolitaines, l'augmentation de l'épargne nette atteint respectivement + 134 M€ (+ 104,2 %) et + 329 M€ (+ 71,8 %).

D - Une forte reprise des investissements

Tableau n° 17 : section d'investissement des régions consolidées
(France entière⁷⁵) en Md€

(En Md€)	2013	2017	2018	2019	Évol. 2019/2018	Évol. 2019/2013	Évol. moy. 2019/2013
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	5,16	5,14	5,41	6,08	12,4 %	17,9 %	2,8 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,56	1,69	1,93	1,75	- 9,4 %	12,3 %	1,9 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,60	3,44	3,48	4,33	24,5 %	20,4 %	3,1 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,18	3,30	3,84	4,34	13,2 %	99,6 %	12,2 %
FCTVA	0,47	0,52	0,51	0,47	- 7,4 %	- 0,5 %	- 0,1 %
Subventions d'équipement reçues	1,21	2,16	2,66	3,14	17,9 %	159,7 %	17,2 %
Autres recettes	0,49	0,61	0,66	0,73	10,4 %	48,7 %	6,8 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	5,78	6,74	7,32	8,68	18,6 %	50,2 %	7,0 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	8,50	9,42	9,56	10,64	11,3 %	25,2 %	3,8 %
Dépenses d'équipement	2,60	3,17	2,98	3,11	4,6 %	19,8 %	3,1 %
Subventions d'équipement versées	5,51	5,60	6,13	6,98	13,8 %	26,7 %	4,0 %
Autres dépenses	0,40	0,64	0,45	0,55	21,9 %	38,3 %	5,6 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	2,73	2,67	2,24	1,97	- 12,3 %	- 27,9 %	- 5,3 %
Emprunts souscrits (j)	2,92	2,48	2,63	1,94	-26,1 %	-33,6 %	-6,6 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,19	-0,19	0,38	-0,03	nd	nd	nd
ENCOURS DE LA DETTE (l)	19,72	25,56	26,25	26,45	0,8 %	34,1 %	5,0 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	3,82	4,98	4,85	4,35	-10,4 %	13,7 %	2,2 %

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

⁷⁵ Hors collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane pour un périmètre constant.

Après une progression modérée en 2018 (+ 1,6 %), les dépenses d'investissement des régions se sont sensiblement accrues en 2019 (+ 11,3 % soit + 1,08 Md€), en cohérence avec les tendances observées pour les autres catégories de collectivités. Cette croissance est principalement portée par les régions fusionnées (+ 17,6 % soit 931 M€ qui représentent 86 % de la progression), qui continuent donc à accroître davantage leurs investissements que les régions non fusionnées (+ 3,2 %).

Cette hausse globale des dépenses d'investissement pourrait s'expliquer par la progression des fonds européens, ainsi que par le financement des priorités inscrites dans l'actuelle génération de contrats de plan État-Région qui court jusqu'à la fin de l'année 2020.

La hausse de l'investissement concerne en premier lieu les subventions d'équipement versées, déjà dynamiques en 2018 (+ 9,5 %), mais plus encore en 2019 (+ 13,8 % soit + 848 M€), et qui pourraient correspondre à l'accompagnement des communes dans leur dernière année de mandat. Trois régions métropolitaines représentent à elles seules les trois quarts de cette hausse.

Les dépenses d'équipement bénéficient d'une tendance comparable (+ 4,6 % soit + 136 M€). La disparité entre régions est plus marquée, avec une progression dans huit régions et une diminution dans les six autres.

Cette disparité peut notamment s'expliquer par le traitement des crédits relatifs aux fonds européens, principalement ceux issus du FEADER, et de leur comptabilisation en fonctionnement ou en investissement selon la région concernée. Dans son rapport de 2019⁷⁶, la Cour avait recommandé une harmonisation du mode de comptabilisation des fonds européens dans les budgets et les comptes des régions, de manière à garantir la transparence de l'information et à permettre une analyse comparée entre collectivités. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

E - Un endettement en légère hausse

Au total la hausse de l'autofinancement des régions (+ 1,36 Md€), c'est-à-dire de leur épargne (+ 853 M€) et de leurs recettes d'investissement (+ 507 M€), a été supérieure à celle de leurs dépenses d'investissement (+ 1,08 Md€).

⁷⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 2*. La Documentation française, septembre 2019, 269 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

En conséquence, les régions ont pu diminuer leurs emprunts souscrits (- 26,1 % soit - 687 M€) et n'ont pas eu besoin de solliciter leur fonds de roulement.

Si l'encours de la dette progresse malgré tout (+ 0,8 % soit + 198 M€), la capacité de désendettement s'améliore pour la quatrième année consécutive pour atteindre 4,35 années.

À nouveau, ces tendances masquent des différences de situation d'une collectivité à l'autre. Si quatre régions métropolitaines ont diminué leur encours de la dette en 2019, ce dernier progresse de plus de 8 % pour quatre autres régions. Malgré tout, aucune ne dépasse, en 2019, le seuil d'alerte de neuf années défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

**

Dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière s'améliorer en 2019, dans la continuité de 2018. Leurs charges de fonctionnement ont été plus dynamiques que celles des autres catégories de collectivités, mais grâce à une hausse plus importante de leurs recettes fiscales, leur épargne est de nouveau en progression. Elles ont en particulier bénéficié du dynamisme de la CVAE, dont une part supplémentaire de 25 % leur a été attribuée au titre de leurs nouvelles compétences en matière de transports, ainsi que des produits de la TVA, qui se sont substitués à la DGF à compter du 1er janvier 2018.

À la différence de 2018, les régions ont sensiblement augmenté leurs investissements en 2019 (+ 11,3 %). Cette hausse a été financée par leur surplus d'épargne et par la progression de leurs recettes d'investissement. Leur encours de la dette progresse, mais, en raison de l'amélioration de leur épargne brute, la capacité de désendettement globale des régions poursuit son amélioration en passant de 4,85 années en 2018 à 4,35 années en 2019.

Cette tendance traduit cependant des différences sensibles de situations entre collectivités. En particulier, trois régions voient leur capacité de désendettement se dégrader en 2019, même si aucune ne dépasse le seuil d'alerte de neuf années défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

CONCLUSION

Grâce à un contexte favorable (cf. chapitre I) et à la maîtrise relative de leurs charges de fonctionnement, la situation financière des collectivités locales s'est de nouveau améliorée en 2019, dans la continuité des deux exercices précédents.

Les communes et leurs groupements ont fortement investi, ces dépenses étant financées par leur surplus d'épargne, mais surtout par une mobilisation du fonds de roulement et par le recours à l'emprunt. Si leur encours de dette progresse légèrement, leur capacité de désendettement s'améliore, malgré un niveau d'investissement très sensiblement accru.

La forte progression des recettes fiscales des départements, particulièrement des DMTO, leur permet d'absorber la hausse continue des dépenses sociales, tout en investissant davantage. L'augmentation de leur épargne réduit leur recours à l'emprunt et améliore leur capacité de désendettement. Cette situation ne doit pas occulter la fragilité structurelle des finances des départements, exposés bien plus que les autres catégories de collectivités aux évolutions de la conjoncture économique et du marché immobilier, tant en dépenses qu'en recettes.

Enfin, les régions ont bénéficié d'une fiscalité locale très dynamique, grâce à la part supplémentaire de CVAE qui leur avait été attribuée au titre de leurs nouvelles compétences en matière de transports, ainsi que d'une part de TVA qui s'est substituée à la DGF à compter de 2018. Ce surplus de recettes s'est traduit par une forte amélioration de leur épargne, malgré des charges plus dynamiques que les autres catégories de collectivité, permettant un accroissement substantiel de leurs investissements (+ 11,3 %). En dépit d'une nouvelle augmentation de l'encours de la dette, leur capacité de désendettement s'est de nouveau améliorée en 2019, dans la continuité de 2018.

Cette amélioration générale se traduit toutefois par des différences sensibles de situations entre collectivités. Ainsi, la situation financière des communes de petite taille est en moyenne plus favorable que celle des plus peuplées, mais elles sont plus nombreuses, en proportion, à présenter des ratios financiers dégradés.

De même, la situation financière des départements de 500 000 à un million d'habitants s'améliore moins nettement que celle des autres strates, du fait d'une croissance plus soutenue de leurs dépenses sociales.

Enfin, si quatre régions métropolitaines ont diminué leur encours de la dette en 2019, ce dernier progresse de plus de 8 % pour quatre régions. Toutefois, aucune ne dépasse, en 2019, le seuil d'alerte de neuf années défini dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

Dans ses rapports précédents, la Cour a émis des recommandations qu'elle réitère ici :

- 7. procéder à une analyse ex post des variations de la CVAE afin d'en améliorer la prévision ;*
 - 8. harmoniser le mode de comptabilisation des fonds européens dans les budgets et les comptes des régions.*
-

Conclusion générale

Dans l'ensemble, les collectivités locales abordent l'année 2020 et la crise liée à l'épidémie de coronavirus dans une meilleure situation que l'État. La croissance de leurs recettes a accéléré depuis 2018, leur épargne brute a significativement augmenté et contribué au financement de l'investissement local, en forte hausse ces deux dernières années, et l'évolution de leur dette a été contenue.

L'impact prévisible de la crise sanitaire sur les finances des collectivités en 2020

Dans ce contexte globalement favorable, la crise liée à l'épidémie de coronavirus aura sans aucun doute des conséquences importantes sur les finances des collectivités territoriales, même si cet impact est encore difficile à évaluer et certains effets pourront être différés dans le temps. À cet impact direct pourraient s'ajouter les coûts induits par la dégradation des équilibres financiers des organismes locaux qui participent à la mise en œuvre des compétences des collectivités, notamment au sein du secteur associatif.

Les recettes des collectivités territoriales sont constituées pour une part importante de produits fiscaux, dont une partie est sensible à la conjoncture économique. Ainsi, les DMTO, dont le produit représente 17 % des recettes des départements, diminueront dès 2020 sous l'effet de la baisse très importante du nombre de transactions immobilières pendant plusieurs mois. De même, les produits de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui financent les régions, les départements et le bloc communal diminueront dès 2020 pour la CFE et à compter de 2021 pour la CVAE. Les recettes d'octroi de mer qui financent les collectivités d'outre-mer baisseront dès 2020.

Les montants perçus par les départements et les régions au titre de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) devraient également diminuer dès 2020. Cependant, s'agissant de ressources attribuées en compensation de transferts de compétences, les montants perçus par les collectivités ne pourront être inférieurs à l'évaluation du coût de ces compétences.

De même, la fraction de TVA attribuée aux régions depuis 2018, dont le montant baissera dès 2020, pourra faire l'objet d'un mécanisme de garantie comparable si son produit est inférieur au montant de 2017 des dotations qu'elle a remplacées.

Enfin, d'autres recettes pourraient être affectées par la crise dans des proportions encore difficiles à évaluer. Tel est le cas pour les régions de la taxe sur les cartes grises ou du versement mobilité pour les EPCI. Le produit de la taxe de séjour qui finance la compétence tourisme des communes et des EPCI diminuera dès 2020. La fermeture de nombreux équipements publics (crèches, équipements culturels et sportifs) entraînera également une baisse des redevances.

En dépenses, l'impact de la crise sanitaire sera fonction des compétences des collectivités. En raison de leur rôle majeur en matière de développement économique, les régions devraient être en première ligne. Les conséquences sociales de la crise devraient également avoir un coût important pour les départements. Enfin, certaines dépenses du bloc communal devraient diminuer en raison du confinement (cantines scolaires par exemple) mais d'autres augmenteront, notamment en matière d'action sociale.

L'effet de la diversité des situations entre catégories de collectivités et des fragilités structurelles de certaines d'entre elles

L'impact de la crise sur les collectivités dépendra de la structure de leurs dépenses et de leurs recettes mais également de leur situation avant la crise. Dans un contexte globalement favorable aux finances locales en 2019, de grandes disparités subsistent et la crise sanitaire devrait donc affecter diversement les collectivités.

Les finances des départements reposent sur des facteurs structurellement dépendants de la conjoncture et donc fragiles – dynamiques respectivement pro-cyclique des DMTO et contra-cyclique des dépenses sociales. Du reste, ces charges et ressources sont inégalement réparties et le niveau de péréquation reste modeste au regard des montants concernés.

Les recettes des régions sont fortement dépendantes du contexte économique, alors que leurs charges de fonctionnement ont été moins maîtrisées que les autres catégories de collectivités en 2019, ce qui risque de contraindre leur épargne à la baisse et alimenter la reprise de l'endettement.

Le bloc communal, s'il semble en meilleure situation financière globalement, est cependant marqué par une grande diversité. De nombreuses communes – notamment de petite taille – abordent cette crise dans des conditions déjà difficiles et pourraient voir leur situation financière se dégrader rapidement. Si cette disparité ne permet pas de conclure à une fragilité d'ensemble du bloc communal, certains profils de collectivités sont plus exposés du fait de l'importance de leurs produits et charges sensibles à l'activité économique (communes touristiques, collectivités d'outre-mer), à plus forte raison si leurs finances étaient déjà dégradées en 2019.

Ces perspectives ont conduit le Gouvernement à proposer, dans le cadre d'un troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020 présenté le 10 juin en conseil des ministres, plusieurs mesures de soutien au secteur public local. Celui-ci prévoit, pour les collectivités du bloc communal, une compensation partielle des pertes de recettes fiscales (0,75 Md€) et une majoration de la DSIL (+ 1 Md€), tandis que les départements devraient bénéficier d'avances sur leurs produits de DMTO dans la limite de 2,7 Md€. Le principe d'un compte spécifique pour les dépenses liées à la crise devrait permettre, à terme, une meilleure évaluation de ses incidences financières à court et à moyen terme.

Une première analyse de l'incidence de la crise sanitaire sera proposée par la Cour dans le cadre du second fascicule de son rapport sur les finances publiques locales, publié au second semestre 2020.

Glossaire

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 (cf. annexes n° 4 à 11). Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 définit le besoin de financement comme la différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts. Cette définition diffère du besoin de financement en comptabilité nationale en ce qu'elle ne tient pas compte de la variation du fonds de roulement.

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. Jusqu'en 2008, l'enveloppe normée était indexée sur la croissance du PIB et de l'inflation. Elle l'a été sur la seule inflation de 2008 à 2010, puis a été gelée en valeur de 2011 à 2013. La loi de finances pour 2014 franchit un pas supplémentaire, avec une réduction de l'enveloppe normée de 1,5 milliard d'euros en 2014 et 3,9 milliards d'euros en 2015.

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. 612-4 du Code général des collectivités locales, 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.

Norme de dépenses pilotables de l'État⁷⁷ : agrégat composé des dépenses du budget général et des budgets annexes, hors mission « Remboursements et dégrèvements » et « Investissements d'avenir », hors charge de la dette et hors contributions « Pensions », des plafonds des impositions de toutes natures mentionnées au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 dans sa rédaction résultant de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de finances pour 2018, des dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors comptes d'affectation spéciale « Pensions », « Participations financières de l'État » et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers) et du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public ». Il ne peut dépasser, en euros courants, 257,9 milliards d'euros en 2018, 259,5 milliards d'euros en 2019, 260,5 milliards d'euros en 2020, 262,5 milliards d'euros en 2021 et 264,5 milliards d'euros en 2022, correspondant à une cible de diminution de 1 % en volume à compter de 2020.

Objectif de dépenses totales de l'État⁷⁸ : agrégat « norme de dépenses pilotables de l'État » augmenté des dépenses d'investissements d'avenir, de charge de la dette, des prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane telle que définie à l'article 149 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, du compte d'affectation spéciale pensions et des programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers. Il est fixé, en euros courants, à 425,4 milliards d'euros en 2018, 432,7 milliards d'euros en 2019, 438,7 milliards d'euros en 2020, 442,8 milliards d'euros en 2021 et 450,9 milliards d'euros en 2022.

⁷⁷ Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

⁷⁸ Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précitée.

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.

Taux d'épargne (brute, nette, de gestion) : épargne (brute, nette, de gestion) rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Liste des abréviations

ADF.....	Association des départements de France
AIS.....	Allocations individuelles de solidarité
APA.....	Aide personnalisée d'autonomie
APUL	Administrations publiques locales
ASE	Assistants socio-éducatifs
ASE	Aide sociale à l'enfance
BA	Budget annexe
BP.....	Budget principal
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CNEN	Conseil national de l'évaluation des normes
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CP.....	Crédits de paiement
CPER.....	Contrat de plan État-région
CREPS	Centres de ressources, d'expertise et de performance sportive
CTOM.....	Collecte et traitement des ordures ménagères
CTU.....	Collectivités territoriales uniques
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DB	Direction du budget
DETR	Dotation aux territoires ruraux
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGE	Dotation générale d'équipement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DPV	Dotation aux politiques de la ville
DRF.....	Dépenses réelles de fonctionnement
DSID	Dotation de soutien à l'investissement des départements
DSIL.....	Dotation de soutien à l'investissement local
DSR.....	Dotation de solidarité rurale
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT.....	Fonction publique territoriale
IFER	Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux

LFI.....	Loi de finances initiale
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MNA	Mineurs non accompagnés
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
PPCR	Protocole Parcours professionnels carrières et rémunérations
PSR	Prélèvements sur recettes
RCT	Mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i>
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RSA	Revenu de solidarité active
TASCOM.....	Taxe sur les surfaces commerciales
TDIL	Travaux divers d'intérêts local
TET	Trains d'équilibre du territoire
TFPB.....	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
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

Annexes

Annexe n° 1 :	méthode de calcul de l'impact des décisions de l'État.....	105
Annexe n° 2 :	un impact des normes stable en 2019 selon le CNEN	107
Annexe n° 3 :	impact financier du protocole PPCR.....	109
Annexe n° 4 :	strates démographiques départementales	110
Annexe n° 5 :	évolution des finances des collectivités locales – France entière – Budgets principaux et annexes (2013-2019)	111
Annexe n° 6 :	évolution des finances des collectivités du bloc communal – France entière – Budgets principaux et annexes (2013-2019).....	113
Annexe n° 7 :	évolution des finances des collectivités du bloc communal – France entière (hors Paris) – Budgets principaux et annexes (2013-2019).....	115
Annexe n° 8 :	évolution des finances des communes – France entière (hors Paris) – Budgets principaux et annexes (2013-2019)	117
Annexe n° 9 :	évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2013-2019).....	119
Annexe n° 10 :	évolution des finances départementales – France entière – Budgets principaux et annexes (2013-2019).....	121
Annexe n° 11 :	évolution des finances régionales – France entière – Budgets principaux et annexes (2013-2019).....	123
Annexe n° 12 :	évolution des finances des collectivités territoriales uniques (2016-2019).....	125
Annexe n° 13 :	détermination des agrégats comptables.....	127
Annexe n° 14 :	retraitements des flux croisés sur le bloc communal	131
Annexe n° 15 :	retraitements des flux croisés sur les départements	133
Annexe n° 16 :	retraitements des flux croisés sur les régions.....	135
Annexe n° 17 :	évolution des finances des 321 collectivités soumises à l'obligation de contractualisation (Budgets principaux - 2017-2019).....	137
Annexe n° 18 :	évolution des finances des 321 collectivités soumises à l'obligation de contractualisation - collectivités sous contrat (Budgets principaux - 2017-2019).....	139

Annexe n° 19 :	évolution des finances des 321 collectivités soumises à l'obligation de contractualisation - collectivités sous arrêté (Budgets principaux - 2017-2019).....	141
Annexe n° 20 :	évolution des dépenses réelles de fonctionnement (budgets principaux) par catégorie de collectivités soumises à l'obligation de contractualisation	143
Annexe n° 21 :	contractualisation financière avec les collectivités : bilan d'un dispositif interrompu.....	144

Annexe n° 1 : méthodes de calcul de l'impact des décisions de l'État par le CNEN et la Cour

Le calcul de l'impact financier des décisions de l'État sur les collectivités territoriales est réalisé à partir des fiches d'impact financier produites par les ministères sur lesquelles se base le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) pour rendre ses avis. L'ensemble des textes applicables aux collectivités territoriales ont été pris en considération. La direction générale des collectivités locales (DGCL), qui assure le secrétariat du CNEN, veille au recensement de ces textes réglementaires ou législatifs.

La Cour insiste sur le caractère prévisionnel et imparfait des données sur lesquelles les calculs sont effectués. En l'absence d'évaluation *ex post* de l'effet des normes, elles ne peuvent être considérées comme scientifiques. De plus, les estimations réalisées dans les fiches sont parfois contestables et ne rendent pas fidèlement compte de l'impact réel.

La Cour a calculé l'impact des normes nouvelles sur les budgets des collectivités pour l'année 2019. Si cette méthode permet de mesurer la part de l'augmentation ou de la diminution des dépenses dues à des décisions dont les collectivités ne sont pas les prescriptrices, elle constitue par conséquent un plancher dans la mesure où ne sont pas pris en compte les effets pluriannuels⁷⁹ ou pérennes⁸⁰ des dites normes.

Afin d'obtenir l'estimation la plus fidèle possible de la valeur réelle de l'impact des décisions de l'État, la Cour a procédé à une modification du périmètre des normes prises en compte par rapport aux normes incluses dans le périmètre de la DGCL et transmises au CNEN. En raison du grand nombre de textes (264 en 2018 et 287 en 2019), seules les normes dont l'impact estimé ne peut être considéré comme neutre sur les budgets des collectivités territoriales ont été examinées.

Les retraitements et ajustements présentés ici permettent de comprendre le différentiel existant entre l'estimation réalisée par le CNEN et le chiffrage de la Cour.

⁷⁹ Le décret n°2017-1244 du 7 août 2017 relative à la prévention des risques liés aux bruits et aux sons amplifiés par exemple, implique une hausse des dépenses d'investissement des collectivités sur 3 ans.

⁸⁰ Comme l'illustrent les revalorisations annuelles du revenu de solidarité active (RSA).

Le premier type de retraitement consiste à calculer le coût net engendré par une norme sur l'année 2019. Il explique en grande partie l'écart avec le chiffrage du CNEN. En effet, ce dernier calcule l'impact des normes en se basant sur leur impact en année pleine (comme indiqué dans les fiches d'impact financier). Or, de nombreuses normes entrent en vigueur en cours d'année. La Cour a donc calculé le surcoût ou les gains générés sur la seule année 2019 en ramenant l'impact estimé en année pleine au nombre de mois pendant lesquels la norme produit des effets en 2019 depuis son entrée en vigueur. À titre d'exemple, une norme entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2018 ou au 1^{er} juillet 2019 ne sera prise en compte qu'à hauteur de la moitié de son coût en année pleine.

Le deuxième type de retraitement consiste à inclure des normes non prises en compte par le CNEN. Il s'agit des normes étudiées lors d'années antérieures à 2019 ou entrées en vigueur cette année-là et produisant immédiatement un effet.

<i>Normes incluses par la Cour</i>	Nombre de cas	Exemples
<i>Normes étudiées en 2019 par le CNEN publiées en 2019 et ayant un impact immédiat</i>	22	Décret n° 2019-768 du 24 juillet 2019 relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées des services de communication au public en ligne
Motif : la méthodologie du CNEN ne permet pas de les prendre en compte alors que les effets se manifestent dès 2018 sur les budgets des collectivités		
<i>Normes antérieures à 2019 dont l'entrée en vigueur est progressive</i>	1	Décret n° 2017-1244 du 7 août 2017 relatif à la prévention des risques liés aux bruits et aux sons amplifiés
Motif : certains effets apparaissent dans les budgets en 2019		

Enfin, le troisième type de retraitement consiste à exclure certaines normes, que le CNEN inclut dans son calcul, en raison de l'absence d'impact sur les budgets locaux en 2019.

Normes non retenues par la Cour	Nombre de cas	Exemples
Textes non publiés Motif : le projet de texte a été abandonné ou n'a pas encore été publié et n'a donc produit aucun effet budgétaire	3	<i>Projet de décret relatif à l'obligation d'équipement de certains véhicules en période hivernale</i>
Dispositions législatives dont les décrets d'application ont été publiés à une date évitant les effets sur les budgets 2019 Motif : les effets contraignants du texte ne sont pas entrés en vigueur suffisamment tôt pour avoir un impact sur les budgets en 2019	1	<i>Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance</i>

Un impact des normes stable en 2019 selon le CNEN

Tableau n° 18 : impact financier annuel estimé par le CNEN

<i>(en Md€)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Impact financier net estimé</i>	1,190	1,202	0,573	- 0,975	1,037	0,184	0,163

Source : Rapports d'activité de 2014 à 2018 du CNEN

Après une forte baisse en 2018 par rapport à l'année 2017, l'impact financier net des nouvelles normes sur les budgets locaux a poursuivi sa diminution en 2019 selon le CNEN. Ainsi, l'incidence financière des décisions prises en 2018 pour 2019 est chiffrée à 163 M€ dans le rapport annuel d'activité du CNEN.

Tableau n° 19 : impact des décisions de l'État sur les budgets des collectivités territoriales en 2019 selon le CNEN

<i>(en M€)</i>	Coûts	Gains et économies	Impact net
<i>Impact financier</i>	369	206	163

Source : Rapport d'activité 2018 du CNEN

Cependant, comme l'a indiqué la Cour précédemment⁸¹, par convention, le chiffrage du CNEN ne prend en compte au titre de l'année n que l'impact des normes produites en année n-1. Ainsi, s'agissant de l'exercice 2019, le CNEN ne tient pas compte des textes réglementaires édictés en 2015, 2016 et 2017 dont certaines dispositions n'entraient en vigueur qu'en 2019⁸². Il ne prend pas non plus en considération les textes publiés en 2019 entrant immédiatement en application et produisant des effets budgétaires dès l'année 2019 (le CNEN reporte l'impact à l'année suivant l'entrée en vigueur du texte).

Le chiffrage du CNEN exclut donc un certain nombre de textes réglementaires dont l'impact sur les budgets locaux est particulièrement important. Ainsi, par exemple, l'impact budgétaire du décret du 27 juin 2019 relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées

⁸¹ Cour des comptes, *Rapports sur les finances publiques locales de 2017 et 2018*. La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr.

⁸² À compter de 2020, conformément aux recommandations de la Cour depuis 2015, le CNEN inclura toutefois l'impact financier de certaines décisions de l'État sur plusieurs années.

temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et au comité prévu à l'article R. 221-15 du code de l'action sociale et des familles, a été intégré dans le champ retenu par la Cour, à l'instar de 21 autres textes normatifs exclus par le CNEN, pour un impact financier net de 233 M€.

Enfin, le calcul de l'impact des normes, estimé dans les fiches d'impact par chaque ministère, a été vérifié par la Cour et a révélé un certain nombre d'erreurs (sous-évaluation ou surévaluation de l'impact, incohérences, erreurs de calculs⁸³, imputations contradictoires des coûts ou des économies) qui affectent le résultat final. La circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact se borne à rappeler l'exigence de qualité du chiffrage des impacts, mais ne donne aucune instruction précise permettant de réaliser cet objectif. En outre, la règle du « deux pour un »⁸⁴ s'applique sur un périmètre de normes relativement étroit en raison des nombreuses exceptions prévues par la circulaire. Les dispositions de nature budgétaire sont notamment exclues. Ainsi, l'inflation normative apparaît loin d'être endiguée puisque le CNEN relevait avoir examiné 264 projets de textes en 2018 et 287 en 2019.

⁸³ Parmi les erreurs constatées, celle de la fiche d'impact du décret du 19 décembre 2018 relatif aux défibrillateurs automatiques externes (DAE) a une incidence particulièrement importante : si les collectivités sont supposées acquérir sur 3 ans 21 150 DAE et que le prix d'un défibrillateur est d'au moins 1000 €, le coût total est de 21,1 M€ (1000 x 21 150). Or la fiche d'impact obtient un résultat de 211 500 € en raison d'un mauvais calcul (10 x 21 150).

⁸⁴ L'introduction d'une nouvelle norme par le pouvoir réglementaire autonome suppose la suppression, ou *a minima* la simplification, de deux normes existantes.

Annexe n° 2 : impact financier du protocole PPCR

Tableau n° 20 : estimation du coût des mesures liées à l'application du protocole PPCR après report

<i>(en M€)</i>	2019	2020	2021	Cumul
État	330	520	60	910
<i>Opérateurs</i>	<i>50</i>	<i>53</i>	<i>15</i>	<i>118</i>
FPH	236	107	152	495
FPT	226	171	313	710
Total	842	851	540	2 223

Source : fiche d'impact du décret n°2017-1736 du 21 décembre 2017

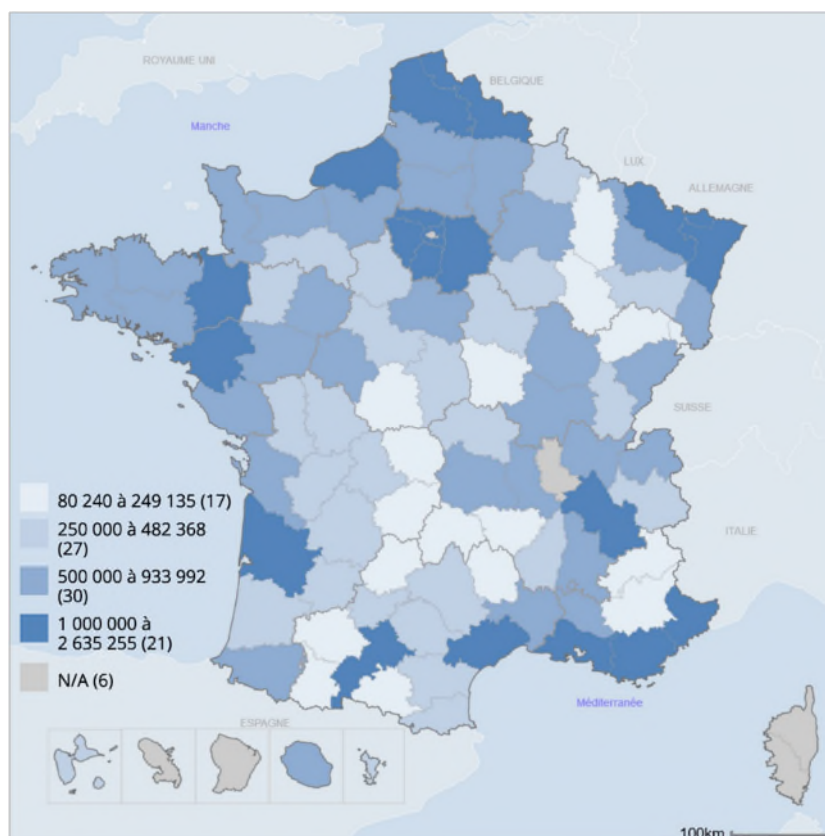
Rapportées à l'effectif correspondant sur les trois exercices, le poids des mesures impactant les budgets locaux est équivalent à celui qui impacte le budget de l'État. Pour autant, en fonction des catégories de personnels concernées, il peut différer sur une année donnée.

Les principales mesures du protocole PPCR pour les années 2019 à 2021 concernant les agents des collectivités territoriales sont :

- la seconde partie du transfert des primes en points d'indice pour les agents de catégorie A ;
- des mesures de revalorisations indiciaires, en particulier le passage en catégorie A des cadres d'emplois des assistants socio-éducatifs (ASE) et des éducateurs de jeunes enfants (EJE) ;
- la création de nouveaux échelons en catégorie A – pour les psychologues hors classe et les ingénieurs en chef par exemple – et C – pour les grades dotés de l'échelle de rémunération C1.

Annexe n° 3 : strates démographiques départementales

Les départements (hors Corse-du-Sud, Haute-Corse, Paris, Guyane, Martinique et Rhône) sont classés par strates de population : moins de 250 000 habitants (17 départements), de 250 000 à 500 000 habitants (27 départements), de 500 000 à un million d'habitants (30 départements) et plus d'un million d'habitants (21 départements).



Source : INSEE

**Annexe n° 4 : évolution des finances
des collectivités locales – France entière⁸⁵ –
Budgets principaux et annexes (2013-2019)**

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	204,41	206,38	209,86	211,16	216,35	219,27	225,03	2,6 %	10,1 %	1,6 %
Produit de la fiscalité	119,27	122,84	129,30	133,17	138,08	145,57	150,10	3,1 %	25,8 %	3,9 %
Impôts locaux	75,34	75,98	79,26	81,23	82,02	83,96	86,78	3,4 %	15,2 %	2,4 %
Autres impôts et taxes	44,22	46,89	50,04	51,94	54,68	60,23	62,30	3,4 %	40,9 %	5,9 %
Fiscalité reversée	-0,30	-0,03	0,00	-0,01	1,37	1,38	1,02	-26,3 %	nd	nd
Dotations et participations	61,93	59,65	56,57	54,61	52,58	47,60	48,14	1,1 %	-22,3 %	-4,1 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	23,22	23,90	23,99	23,38	25,69	26,10	26,80	2,7 %	15,4 %	2,4 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	172,08	176,22	178,59	178,72	182,46	183,37	185,98	1,4 %	8,1 %	1,3 %
Achats de biens et services	37,60	37,52	37,18	36,90	37,82	38,71	39,94	3,2 %	6,2 %	1,0 %
Dépenses de personnel	58,19	60,53	61,75	62,31	64,04	64,57	65,64	1,7 %	12,8 %	2,0 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	29,31	30,55	31,55	32,25	32,80	33,51	34,23	2,2 %	16,8 %	2,6 %
Subventions de fonctionnement	15,97	16,04	16,26	15,94	16,14	15,65	15,90	1,6 %	-0,4 %	-0,1 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	23,34	23,66	23,96	23,69	24,23	23,98	23,87	-0,5 %	2,3 %	0,4 %
Charges financières	5,23	5,32	5,36	5,12	4,66	4,39	4,12	-6,1 %	-21,3 %	-3,9 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,44	2,61	2,53	2,50	2,77	2,58	2,28	-11,6 %	-6,5 %	-1,1 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	32,33	30,16	31,27	32,44	33,89	35,90	39,06	8,8 %	20,8 %	3,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	13,20	13,66	14,39	14,74	14,95	15,62	15,64	0,1 %	18,5 %	2,9 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	19,14	16,50	16,88	17,70	18,93	20,28	23,42	15,5 %	22,4 %	3,4 %

⁸⁵ Y compris les départements de Martinique, de Guyane, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et les régions de Corse, Martinique et Guyane.

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/20 13
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	19,14	16,50	16,88	17,70	18,93	20,28	23,42	15,5 %	22,4 %	3,4 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	21,24	21,10	21,31	19,67	20,90	22,52	23,74	5,4 %	11,8 %	1,9 %
FCTVA	5,20	5,56	5,91	4,84	4,61	4,97	5,28	6,2 %	1,5 %	0,2 %
Subventions d'équipement reçues	9,90	10,01	9,43	8,70	9,19	10,37	11,53	11,2 %	16,5 %	2,6 %
Autres recettes	6,14	5,54	5,98	6,13	7,10	7,18	6,93	- 3,5 %	12,9 %	2,0 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	40,37	37,60	38,19	37,37	39,84	42,79	47,16	10,2 %	16,8 %	2,6 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	61,79	57,03	52,29	50,89	54,63	57,31	64,37	12,3 %	4,2 %	0,7 %
Dépenses d'équipement	46,83	42,06	37,72	37,13	39,76	42,57	47,84	12,4 %	2,2 %	0,4 %
Subventions d'équipement versées	12,35	12,34	11,57	10,76	11,09	11,67	13,19	13,0 %	6,8 %	1,1 %
Autres dépenses	2,62	2,63	3,00	3,00	3,79	3,07	3,34	8,9 %	27,6 %	4,1 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	21,42	19,42	14,10	13,52	14,79	14,51	17,22	18,6 %	19,6 %	- 3,6 %
Emprunts souscrits (j)	19,02	17,93	18,43	15,75	15,62	15,67	16,37	4,4 %	14,0 %	- 2,5 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-2,40	-1,50	4,33	2,23	0,83	1,16	-0,85	nd	- 64,6 %	- 15,9 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	160,41	165,45	170,45	173,02	174,59	175,50	175,83	0,2 %	9,6 %	1,5 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,96	5,49	5,45	5,33	5,15	4,89	4,50	-7,9 %	- 9,3 %	- 1,6 %

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

Périmètre : régions, collectivités territoriales uniques, départements, métropoles, communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes, établissements publics territoriaux - budgets principaux et budgets annexes.

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 5 : évolution des finances des collectivités
du bloc communal – France entière –
Budgets principaux et annexes (2013-2019)**

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	118,42	119,38	122,61	122,70	125,46	127,60	130,31	2,1%	10,0%	1,6%
Produit de la fiscalité	65,48	66,65	70,55	72,07	74,26	76,15	77,78	2,1%	18,8%	2,9%
Impôts locaux	50,45	51,06	54,05	54,96	55,78	57,18	58,81	2,8%	16,6%	2,6%
Autres impôts et taxes	15,15	15,63	16,52	17,14	18,05	18,53	18,89	1,9%	24,7%	3,7%
Fiscalité reversée	- 0,12	- 0,05	- 0,02	- 0,03	0,43	0,44	0,08	- 80,7%	nd	nd
Dotations et participations	33,14	32,71	31,58	30,66	29,08	28,40	28,70	1,0%	- 13,4%	- 2,4%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	19,80	20,03	20,48	19,97	22,11	23,05	23,82	3,4%	20,3%	3,1%
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	98,36	100,73	102,75	102,86	104,67	105,44	107,04	1,5%	8,8%	1,4%
Achats de biens et services	29,33	29,32	29,12	29,04	29,86	31,11	32,15	3,3%	9,6%	1,5%
Dépenses de personnel	43,20	45,13	46,24	46,74	48,20	48,59	49,45	1,8%	14,5%	2,3%
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,10	1,12	1,80	1,81	1,80	1,84	1,84	0,0%	66,5%	8,9%
Subventions de fonctionnement	9,26	9,42	9,41	9,37	9,23	9,04	8,95	- 0,9%	- 3,3%	- 0,6%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	9,58	9,77	10,06	9,98	9,86	9,64	9,71	0,8%	1,3%	0,2%
Charges financières	3,69	3,74	3,81	3,66	3,25	3,05	2,84	- 6,9%	- 23,2%	- 4,3%
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,19	2,23	2,30	2,26	2,47	2,18	2,10	- 3,5%	- 4,0%	- 0,7%
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	20,06	18,66	19,86	19,84	20,79	22,16	23,27	5,0%	16,0%	2,5%
Remboursement d'emprunts (d)	9,01	9,38	9,87	9,89	10,05	10,48	10,49	0,1%	16,5%	2,6%
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	11,05	9,27	9,99	9,95	10,74	11,68	12,77	9,4%	15,6%	2,4%

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	11,05	9,27	9,99	9,95	10,74	11,68	12,77	9,4 %	15,6 %	2,4 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	16,06	15,95	15,77	14,51	15,07	16,22	16,75	3,3 %	4,3 %	0,7 %
FCTVA	3,73	4,09	4,23	3,44	3,23	3,56	3,87	8,9 %	3,8 %	0,6 %
Subventions d'équipement reçues	7,15	7,25	6,66	6,05	5,86	6,54	7,06	7,8 %	- 1,4 %	- 0,2 %
Autres recettes	5,18	4,61	4,88	5,03	5,99	6,12	5,82	- 4,9 %	12,4 %	2,0 %
AUTOFINANCE-MENT PROPRE (g=e+f)	27,11	25,22	25,76	24,46	25,81	27,90	29,52	5,8 %	8,9 %	1,4 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	41,78	36,99	33,02	32,71	35,77	38,02	42,77	12,5 %	2,4 %	0,4 %
Dépenses d'équipement	37,26	32,50	28,61	28,22	30,75	33,35	37,69	13,0 %	1,1 %	0,2 %
Subventions d'équipement versées	2,56	2,55	2,24	2,24	2,19	2,32	2,54	9,5 %	- 1,0 %	- 0,2 %
Autres dépenses	1,96	1,94	2,17	2,25	2,83	2,36	2,54	7,6 %	29,7 %	4,4 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	14,67	11,77	7,26	8,25	9,97	10,12	13,24	30,8 %	- 9,7 %	- 1,7 %
Emprunts souscrits (j)	12,29	10,48	10,74	9,50	10,58	10,45	11,84	13,3 %	- 3,7 %	- 0,6 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	- 2,38	- 1,28	3,48	1,25	0,61	0,32	- 1,41	nd	- 41,0 %	- 8,4 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	107,41	109,45	111,98	112,94	114,40	115,13	116,05	0,8 %	8,0 %	1,3 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,35	5,87	5,64	5,69	5,50	5,20	4,99	- 4,0 %	- 6,8 %	- 1,2 %

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

Périmètre : communes, métropoles (y compris la métropole de Lyon), communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes, établissements publics territoriaux – budgets principaux et budgets annexes. Ont été ajoutées les données financières du département de Paris, de manière à conserver un périmètre cohérent avec 2019, année de fusion entre la ville et le département.

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 6 : évolution des finances des collectivités
du bloc communal – France entière (hors Paris) –
Budgets principaux et annexes (2013-2019)**

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNE- MENT (a)	111,06	111,75	115,31	115,65	118,32	120,68	123,28	2,2 %	11,0 %	1,8 %
Produit de la fiscalité	61,03	62,10	65,78	66,56	68,50	70,32	72,28	2,8 %	18,4 %	2,9 %
Impôts locaux	47,89	48,67	51,42	52,83	54,05	55,40	56,97	2,8 %	19,0 %	2,9 %
Autres impôts et taxes	13,16	13,46	14,37	14,71	15,45	15,92	16,21	1,8 %	23,1 %	3,5 %
Fiscalité reversée	- 0,02	- 0,03	0,00	- 0,99	- 1,00	- 1,00	- 0,89	- 10,7 %	4622,4 %	90,1 %
Dotations et participations	31,06	30,54	29,58	29,53	28,14	27,95	28,27	1,2 %	- 9,0 %	- 1,6 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	18,97	19,10	19,94	19,56	21,68	22,41	22,72	1,4 %	19,8 %	3,1 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNE- MENT (b)	91,61	93,70	95,75	96,06	97,92	98,97	100,57	1,6 %	9,8 %	1,6 %
Achats de biens et services	28,33	28,32	28,13	28,09	28,92	30,13	31,18	3,5 %	10,1 %	1,6 %
Dépenses de personnel	41,05	42,88	43,97	44,44	45,83	46,16	46,99	1,8 %	14,5 %	2,3 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,00	0,00	0,66	0,68	0,71	0,73	0,74	2,0 %	nd	nd
Subventions de fonctionnement	8,51	8,68	8,65	8,57	8,43	8,24	8,13	- 1,3 %	- 4,5 %	- 0,8 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	8,03	8,06	8,42	8,55	8,52	8,67	8,77	1,1 %	9,1 %	1,5 %
Charges financières	3,58	3,61	3,69	3,53	3,12	2,91	2,70	- 7,3 %	- 24,7 %	- 4,6 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,10	2,16	2,23	2,19	2,39	2,13	2,06	- 3,3 %	- 1,8 %	- 0,3 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	19,46	18,05	19,55	19,59	20,40	21,71	22,71	4,6 %	16,7 %	2,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	8,93	9,18	9,67	9,69	9,85	10,28	10,26	- 0,1 %	15,0 %	2,4 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	10,53	8,87	9,89	9,90	10,55	11,43	12,44	8,9 %	18,2 %	2,8 %

(En M€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	10,53	8,87	9,89	9,90	10,55	11,43	12,44	8,9 %	18,2 %	2,8 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSE- MENT (f)	15,29	15,14	15,03	14,06	14,60	15,58	16,23	4,2 %	6,2 %	1,0 %
FCTVA	3,58	3,93	4,02	3,32	3,09	3,45	3,76	9,0 %	5,0 %	0,8 %
Subventions d'équipement reçues	6,95	6,99	6,59	5,99	5,77	6,37	6,99	9,7 %	0,5 %	0,1 %
Autres recettes	4,75	4,22	4,43	4,74	5,73	5,76	5,48	- 4,9 %	15,3 %	2,4 %
AUTOFINANCE- MENT PROPRE (g=e+f)	25,82	24,01	24,92	23,96	25,15	27,01	28,67	6,2 %	11,1 %	1,8 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTIS- SEMENT (h)	39,81	35,16	31,53	31,08	34,36	36,59	41,21	12,6 %	3,5 %	0,6 %
Dépenses d'équipement	35,92	31,33	27,63	27,05	29,77	32,39	36,63	13,1 %	2,0 %	0,3 %
Subventions d'équipement versées	2,08	1,99	1,92	1,88	1,91	1,92	2,15	11,8 %	3,3 %	0,5 %
Autres dépenses	1,81	1,84	1,97	2,15	2,67	2,27	2,43	7,0 %	34,1 %	5,0 %
BESOIN DE FINANCE-MENT (i=h-g)	13,99	11,15	6,61	7,13	9,21	9,58	12,54	30,9 %	- 10,4 %	- 1,8 %
Emprunts souscrits (j)	11,65	9,97	10,01	8,82	9,79	10,07	11,59	15,0 %	- 0,6 %	- 0,1 %
Variation du fonds de roulement (k=j- i)	- 2,34	- 1,18	3,40	1,69	0,58	0,49	- 0,96	nd	- 59,1 %	- 13,8 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	103,65	105,23	107,28	107,37	108,00	108,32	109,18	0,8 %	5,3 %	0,9 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,33	5,83	5,49	5,48	5,29	4,99	4,81	- 3,6 %	- 9,7 %	- 1,7 %

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

Périmètre : communes, métropoles (y compris la métropole de Lyon), communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes, établissements publics territoriaux – budgets principaux et budgets annexes. Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 7 : évolution des finances des
communes – France entière (hors Paris) –
Budgets principaux et annexes (2013-2019)**

<i>(En Md€)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	78,28	78,08	79,21	79,44	79,64	80,02	80,88	1,1 %	3,3 %	0,5 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	45,10	45,57	47,03	48,44	48,82	49,35	50,21	1,8 %	11,3 %	1,8 %
<i>Impôts locaux</i>	30,32	30,46	31,77	32,00	31,94	32,66	33,55	2,7 %	10,6 %	1,7 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	5,39	5,28	5,49	5,67	5,76	5,75	5,88	2,3 %	9,1 %	1,5 %
<i>Fiscalité reversée</i>	9,39	9,83	9,78	10,77	11,12	10,93	10,78	- 1,4 %	14,9 %	2,3 %
<i>Dotations et participations</i>	20,90	20,42	19,66	18,17	17,73	17,57	17,59	0,1 %	- 15,8 %	- 2,8 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	12,28	12,08	12,52	12,83	13,09	13,10	13,08	- 0,2 %	6,5 %	1,1 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	65,98	66,77	66,98	67,03	67,13	66,96	67,41	0,7 %	2,2 %	0,4 %
<i>Achats de biens et services</i>	18,51	18,04	17,71	17,34	17,34	17,67	18,01	2,0 %	- 2,7 %	- 0,5 %
<i>Dépenses de personnel</i>	34,05	35,35	35,87	35,79	36,39	36,31	36,68	1,0 %	7,7 %	1,2 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,1 %	Nd	nd
<i>Subventions de fonctionnement</i>	5,48	5,51	5,36	5,18	5,07	5,02	5,06	0,8 %	- 7,6 %	- 1,3 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	4,25	4,27	4,32	5,25	5,12	4,91	4,83	- 1,7 %	13,6 %	2,1 %
<i>Charges financières</i>	2,46	2,44	2,48	2,25	2,01	1,84	1,71	- 7,4 %	- 30,7 %	- 5,9 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	1,22	1,16	1,25	1,21	1,19	1,22	1,13	- 6,9 %	- 7,6 %	- 1,3 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	12,30	11,31	12,23	12,41	12,51	13,05	13,47	3,2 %	9,5 %	1,5 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	6,21	6,25	6,50	6,63	6,48	6,50	6,59	1,4 %	6,0 %	1,0 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	6,09	5,06	5,73	5,78	6,02	6,55	6,88	5,0 %	13,0 %	2,1 %

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	6,09	5,06	5,73	5,78	6,02	6,55	6,88	5,0 %	13,0 %	2,1 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	11,51	11,09	11,14	10,49	10,51	11,36	11,82	4,0 %	2,7 %	0,4 %
FCTVA	2,70	2,92	3,10	2,49	2,29	2,53	2,72	7,5 %	0,7 %	0,1 %
Subventions d'équipement reçues	5,30	5,14	4,76	4,38	4,29	4,73	5,21	10,3 %	- 1,6 %	- 0,3 %
Autres recettes	3,51	3,03	3,28	3,62	3,93	4,10	3,89	- 5,3 %	10,6 %	1,7 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	17,60	16,15	16,87	16,27	16,53	17,91	18,70	4,4 %	6,2 %	1,0 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	26,80	22,91	20,14	19,99	21,88	22,88	25,91	13,2 %	- 3,3 %	- 0,6 %
Dépenses d'équipement	24,94	21,15	18,22	18,00	19,78	20,96	23,90	14,0 %	- 4,2 %	- 0,7 %
Subventions d'équipement versées	0,96	0,88	0,84	0,82	0,86	0,93	1,12	20,2 %	17,4 %	2,7 %
Autres dépenses	0,91	0,89	1,07	1,17	1,24	0,99	0,89	- 10,0 %	- 2,0 %	- 0,3 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	9,20	6,76	3,26	3,72	5,35	4,97	7,21	45,2 %	- 21,6 %	- 4,0 %
Emprunts souscrits (j)	7,52	6,39	6,22	5,23	6,01	5,79	6,47	11,9 %	- 13,9 %	- 2,5 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-1,68	-0,37	2,96	1,51	0,65	0,82	- 0,74	nd	- 56,2 %	- 12,9 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	67,95	68,21	68,44	67,71	67,01	65,68	65,25	- 0,7 %	- 4,0 %	- 0,7 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,52	6,03	5,60	5,46	5,36	5,03	4,84	- 3,7 %	- 12,3 %	- 2,2 %

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

Périmètre : communes, hors Paris – budgets principaux et budgets annexes. Les flux croisés entre les communes et les EPCI ne sont pas retraités.

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

Annexe n° 8 : évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2013-2019)

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNE- MENT (a)	33,86	34,82	37,46	38,53	41,08	43,14	44,83	3,9 %	32,4 %	4,8 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	15,93	16,53	18,75	18,12	19,68	20,97	22,07	5,3 %	38,5 %	5,6 %
<i>Impôts locaux</i>	17,57	18,21	19,65	20,83	22,11	22,74	23,42	3,0 %	33,3 %	4,9 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	7,77	8,19	8,88	9,04	9,69	10,17	10,32	1,5 %	32,9 %	4,9 %
<i>Fiscalité reversée</i>	- 9,41	- 9,87	- 9,78	- 11,75	- 12,12	- 11,93	- 11,68	- 2,2 %	24,1 %	3,7 %
<i>Dotations et participations</i>	10,32	10,28	10,08	12,49	11,54	11,45	11,76	2,7 %	14,0 %	2,2 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	7,61	8,01	8,63	7,92	9,85	10,72	11,00	2,7 %	44,6 %	6,3 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNE- MENT (b)	26,70	28,08	30,13	31,35	33,18	34,48	35,60	3,2 %	33,3 %	4,9 %
<i>Achats de biens et services</i>	10,08	10,53	10,77	11,05	11,91	12,83	13,52	5,4 %	34,2 %	5,0 %
<i>Dépenses de personnel</i>	7,65	8,25	8,94	9,53	10,36	10,88	11,32	4,0 %	47,9 %	6,7 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	0,00	0,00	0,66	0,68	0,71	0,73	0,74	2,0 %	nd	nd
<i>Subventions de fonctionnement</i>	3,18	3,32	3,44	3,54	3,50	3,34	3,19	- 4,6 %	0,3 %	0,1 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	3,78	3,79	4,10	4,28	4,38	4,71	4,90	4,0 %	29,5 %	4,4 %
<i>Charges financières</i>	1,13	1,19	1,23	1,29	1,13	1,08	1,00	- 7,0 %	- 11,3 %	- 2,0 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,88	1,00	0,99	0,98	1,19	0,92	0,93	1,5 %	6,2 %	1,0 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	7,16	6,74	7,33	7,18	7,89	8,66	9,24	6,7 %	29,1 %	4,3 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	2,72	2,93	3,17	3,06	3,36	3,78	3,68	- 2,7 %	35,4 %	5,2 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,44	3,81	4,15	4,12	4,53	4,88	5,56	14,0 %	25,1 %	3,8 %

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,44	3,81	4,15	4,12	4,53	4,88	5,56	14,0 %	25,1 %	3,8 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	4,36	4,58	4,47	4,13	4,63	4,93	5,30	7,7 %	21,6 %	3,3 %
FCTVA	0,88	1,01	0,91	0,83	0,80	0,92	1,04	13,3 %	18,2 %	2,8 %
Subventions d'équipement reçues	2,23	2,38	2,33	2,16	2,00	2,31	2,66	15,4 %	19,3 %	3,0 %
Autres recettes	1,25	1,20	1,23	1,14	1,83	1,70	1,60	- 5,8 %	28,1 %	4,2 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	8,81	8,39	8,62	8,25	9,16	9,80	10,87	10,8 %	23,4 %	3,6 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	13,60	12,78	11,97	11,66	13,01	14,42	16,21	12,4 %	19,2 %	3,0 %
Dépenses d'équipement	10,98	10,18	9,41	9,05	9,99	11,44	12,75	11,5 %	16,1 %	2,5 %
Subventions d'équipement versées	1,70	1,64	1,58	1,61	1,57	1,65	1,91	15,5 %	12,1 %	1,9 %
Autres dépenses	0,92	0,96	0,98	1,00	1,45	1,33	1,56	16,7 %	69,1 %	9,1 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h- g)	4,79	4,39	3,34	3,41	3,86	4,62	5,34	15,7 %	11,5 %	1,8 %
Emprunts souscrits (j)	4,14	3,59	3,79	3,59	3,78	4,29	5,12	19,3 %	23,8 %	3,6 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	- 0,65	- 0,80	0,44	0,18	- 0,07	- 0,32	- 0,22	- 31,2 %	- 66,0 %	- 16,4 %
ENCOURS DE LA DETTE (l)	36,12	37,39	39,26	40,05	41,55	43,17	44,45	3,0 %	23,1 %	3,5 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,05	5,55	5,36	5,58	5,26	4,99	4,81	- 3,5 %	- 4,6 %	- 0,8 %

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

Périmètre : métropoles (y compris la métropole de Lyon), communautés d'agglomération, communautés urbaines, communautés de communes, établissements publics territoriaux – budgets principaux et budgets annexes. Les flux croisés entre les communes et les EPCI ne sont pas retraités.

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 9 : évolution des finances
départementales – France entière⁸⁶ – Budgets
principaux et annexes (2013-2019)**

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	60,18	61,44	62,50	63,62	63,52	63,20	65,24	3,2 %	8,4 %	1,4 %
Produit de la fiscalité	39,32	40,56	42,66	44,51	45,07	45,48	47,70	4,9 %	21,3 %	3,3 %
Impôts locaux	19,31	19,44	20,06	21,04	17,97	18,33	18,92	3,2 %	- 2,0 %	- 0,3 %
Autres impôts et taxes	20,17	21,09	22,58	23,44	25,15	25,75	27,40	6,4 %	35,9 %	5,2 %
Fiscalité reversée	-0,16	0,02	0,02	0,03	1,95	1,39	1,38	- 1,1 %	nd	nd
Dotations et participations	17,88	17,45	16,78	16,14	15,41	15,32	15,29	- 0,2 %	- 14,5 %	- 2,6 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	2,98	3,43	3,06	2,97	3,04	2,40	2,25	- 6,2 %	- 24,3 %	- 4,5 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	53,50	55,00	55,82	55,92	55,83	55,28	56,01	1,3 %	4,7 %	0,8 %
Achats de biens et services	6,02	5,96	5,82	5,59	4,86	3,96	4,00	1,2 %	- 33,5 %	- 6,6 %
Dépenses de personnel	11,33	11,60	11,78	11,77	11,92	11,91	12,04	1,1 %	6,3 %	1,0 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	26,84	27,98	28,91	29,55	30,09	30,73	31,49	2,5 %	17,3 %	2,7 %
Subventions de fonctionnement	2,21	2,15	2,11	1,96	1,94	1,89	1,90	0,8 %	- 14,0 %	- 2,5 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,05	6,19	6,16	6,08	5,99	5,74	5,75	0,2 %	- 4,9 %	- 0,8 %
Charges financières	0,86	0,90	0,87	0,82	0,78	0,72	0,68	- 6,0 %	- 20,8 %	- 3,8 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,19	0,21	0,17	0,15	0,24	0,33	0,13	- 59,3 %	- 30,9 %	- 6,0 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	6,68	6,44	6,68	7,70	7,69	7,91	9,24	16,7 %	38,3 %	5,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	2,53	2,66	2,81	2,99	3,11	3,09	3,27	5,8 %	29,4 %	4,4 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,15	3,79	3,87	4,71	4,58	4,83	5,97	23,7 %	43,8 %	6,2 %

⁸⁶ Hors les départements de Paris, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Martinique, de la Guyane et du Rhône.

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
ÉPARGNE NETTE(e=c-d)	4,15	3,79	3,87	4,71	4,58	4,83	5,97	23,7 %	43,8 %	6,2 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,69	2,63	2,71	2,37	2,24	2,20	2,33	5,8 %	- 13,2 %	- 2,3 %
FCTVA	0,91	0,94	1,08	0,87	0,82	0,83	0,88	6,0 %	- 2,6 %	- 0,4 %
Subventions d'équipement reçues	1,34	1,32	1,19	1,05	0,96	1,00	1,08	8,2 %	- 19,4 %	- 3,5 %
Autres recettes	0,44	0,37	0,44	0,45	0,46	0,37	0,37	- 1,0 %	- 16,5 %	- 3,0 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	6,84	6,42	6,58	7,09	6,82	7,03	8,30	18,1 %	21,4 %	3,3 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	10,59	10,29	9,46	8,97	8,84	9,09	10,35	13,8 %	- 2,3 %	- 0,4 %
Dépenses d'équipement	6,45	6,29	5,78	5,63	5,54	5,95	6,71	12,7 %	4,1 %	0,7 %
Subventions d'équipement versées	3,89	3,75	3,43	3,05	3,03	2,92	3,40	16,5 %	- 12,6 %	- 2,2 %
Autres dépenses	0,25	0,25	0,25	0,28	0,27	0,22	0,23	7,9 %	- 5,9 %	- 1,0 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	3,75	3,88	2,88	1,88	2,02	2,06	2,05	- 0,6 %	- 45,4 %	- 9,6 %
Emprunts souscrits (j)	3,61	3,78	3,55	2,76	2,45	2,51	2,49	- 0,8 %	- 31,0 %	- 6,0 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,14	-0,10	0,67	0,87	0,43	0,45	0,44	- 1,7 %	nd	nd
ENCOUR DE LA DETTE (l)	31,32	32,60	33,45	33,32	32,68	32,10	31,35	- 2,4 %	0,1 %	0,0 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,69	5,06	5,01	4,33	4,25	4,06	3,39	- 16,3 %	- 27,6 %	- 5,3 %

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

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 10 : évolution des finances régionales –
France entière ⁸⁷ – Budgets principaux et annexes
(2013-2019)**

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	21,93	21,64	22,00	21,95	24,43	25,45	26,54	4,3 %	21,1 %	3,2 %
Produit de la fiscalité	12,14	13,19	14,53	14,92	17,10	22,14	22,82	3,1 %	87,9 %	11,1 %
Impôts locaux	4,72	4,60	4,77	4,83	7,90	8,06	8,64	7,1 %	83,1 %	10,6 %
Autres impôts et taxes	7,43	8,59	9,76	10,09	10,20	14,51	14,63	0,8 %	96,9 %	12,0 %
Fiscalité reversée	0,00	- 0,01	0,00	0,00	- 1,00	- 0,43	- 0,45	2,8 %	12277,9 %	123,2 %
Dotations et participations	9,52	8,18	7,15	6,74	6,97	2,86	3,22	12,4 %	- 66,2 %	- 16,5 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,26	0,27	0,31	0,29	0,36	0,44	0,51	14,6 %	94,9 %	11,8 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	16,77	17,05	17,50	17,33	19,29	20,03	20,46	2,1 %	22,0 %	3,4 %
Achats de biens et services	1,93	1,96	2,00	2,02	2,87	3,43	3,57	4,0 %	85,3 %	10,8 %
Dépenses de personnel	2,93	3,04	3,12	3,17	3,27	3,40	3,48	2,4 %	19,0 %	2,9 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,13	nd	nd	nd
Subventions de fonctionnement	4,29	4,28	4,55	4,41	4,74	4,42	4,74	7,2 %	10,5 %	1,7 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,00	7,02	7,18	7,08	7,81	8,15	7,94	- 2,5 %	13,5 %	2,1 %
Charges financières	0,58	0,59	0,60	0,57	0,56	0,56	0,55	- 1,9 %	- 5,4 %	- 0,9 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,04	0,16	0,05	0,08	0,04	0,07	0,04	- 40,1 %	3,6 %	0,6 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	5,16	4,59	4,49	4,62	5,14	5,41	6,08	12,4 %	17,9 %	2,8 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,56	1,48	1,62	1,67	1,69	1,93	1,75	- 9,4 %	12,3 %	1,9 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,60	3,11	2,87	2,95	3,44	3,48	4,33	24,5 %	20,4 %	3,1 %

⁸⁷ Hors les collectivités de Corse, de Martinique et de Guyane.

(En Md€)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/ 2018	Évol. 2019/ 2013	Évol. moy. 2019/ 2013
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	3,60	3,11	2,87	2,95	3,44	3,48	4,33	24,5 %	20,4 %	3,1 %
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	2,18	2,21	2,50	2,52	3,30	3,84	4,34	13,2 %	99,6 %	12,2 %
FCTVA	0,47	0,45	0,51	0,46	0,52	0,51	0,47	- 7,4 %	-0,5 %	- 0,1 %
Subventions d'équipement reçues	1,21	1,25	1,35	1,42	2,16	2,66	3,14	17,9 %	159,7 %	17,2 %
Autres recettes	0,49	0,52	0,64	0,64	0,61	0,66	0,73	10,4 %	48,7 %	6,8 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	5,78	5,32	5,38	5,47	6,74	7,32	8,68	18,6 %	50,2 %	7,0 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	8,50	8,84	9,04	8,53	9,42	9,56	10,64	11,3 %	25,2 %	3,8 %
Dépenses d'équipement	2,60	2,76	2,92	2,95	3,17	2,98	3,11	4,6 %	19,8 %	3,1 %
Subventions d'équipement versées	5,51	5,65	5,57	5,13	5,60	6,13	6,98	13,8 %	26,7 %	4,0 %
Autres dépenses	0,40	0,42	0,55	0,45	0,64	0,45	0,55	21,9 %	38,3 %	5,6 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	2,73	3,51	3,66	3,06	2,67	2,24	1,97	- 12,3 %	- 27,9 %	- 5,3 %
Emprunts souscrits (j)	2,92	3,41	3,93	3,09	2,48	2,63	1,94	- 26,1 %	- 33,6 %	- 6,6 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,19	-0,10	0,27	0,03	-0,19	0,38	- 0,03	nd	nd	nd
ENCOURS DE LA DETTE (l)	19,72	21,34	23,33	24,81	25,56	26,25	26,45	0,8 %	34,1 %	5,0 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	3,82	4,65	5,19	5,37	4,98	4,85	4,35	- 10,4 %	13,7 %	2,2 %

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

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

Annexe n° 11 : évolution des finances des collectivités territoriales uniques (2016-2019)

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le département et la région de la Guyane, ainsi que le département et la région de la Martinique ont fusionné chacun. Les deux catégories de collectivité fusionnée forment ainsi une collectivité unique : la collectivité unique de Guyane et la collectivité unique de Martinique. De même depuis le 1^{er} janvier 2018, la collectivité territoriale unique de Corse a été créée. Elle résulte de la fusion des départements de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et de la région Corse.

(En Md€)	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/2018	Évol. moy. 2019/2016
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	1,40	1,43	2,59	2,48	- 4,1%	21,0%
Produit de la fiscalité	0,92	0,91	1,58	1,54	- 2,4%	18,6%
Impôts locaux	0,19	0,18	0,29	0,31	5,9%	18,5%
Autres impôts et taxes	0,74	0,73	1,28	1,23	- 4,4%	18,6%
Fiscalité reversée	0,00	0,00	0,00	0,00	nd	nd
Dotations et participations	0,41	0,45	0,85	0,77	- 9,5%	23,2%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,06	0,07	0,16	0,17	8,4%	37,8%
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	1,33	1,41	2,25	2,11	- 6,5%	16,5%
Achats de biens et services	0,15	0,13	0,18	0,18	1,1%	7,0%
Dépenses de personnel	0,34	0,35	0,57	0,58	1,6%	19,4%
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,58	0,57	0,76	0,59	- 21,7%	0,9%
Subventions de fonctionnement	0,10	0,16	0,29	0,29	0,2%	41,8%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	0,14	0,16	0,41	0,42	1,7%	45,5%
Charges financières	0,02	0,02	0,04	0,04	- 8,7%	27,1%
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,01	0,02	0,00	0,01	66,1%	- 16,2%
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	0,07	0,03	0,34	0,37	11,8%	73,6%
Remboursement d'emprunts (d)	0,15	0,05	0,08	0,09	9,7%	- 15,0%
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	-0,08	-0,02	0,25	0,28	12,4%	nd

(En Md€)	2016	2017	2018	2019	Évol. 2019/2018	Évol. moy. 2019/2016
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	- 0,08	- 0,02	0,25	0,28	12,4%	nd
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	0,17	0,20	0,24	0,30	24,1%	20,1%
FCTVA	0,04	0,02	0,06	0,04	- 34,3%	- 1,2%
Subventions d'équipement reçues	0,13	0,16	0,16	0,25	58,1%	26,2%
Autres recettes	0,00	0,02	0,02	0,01	- 72,5%	4,5%
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	0,09	0,18	0,49	0,58	18,2%	84,4%
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	0,28	0,25	0,56	0,55	- 1,7%	25,3%
Dépenses d'équipement	0,15	0,12	0,26	0,30	14,9%	24,4%
Subventions d'équipement versées	0,11	0,10	0,26	0,24	- 9,7%	27,8%
Autres dépenses	0,01	0,03	0,04	0,02	- 55,2%	11,7%
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	0,19	0,08	0,07	- 0,03	nd	nd
Emprunts souscrits (j)	0,22	0,04	0,06	0,09	50,8%	- 25,4%
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,03	- 0,04	- 0,01	0,12	nd	59,3%
ENCOURS DE LA DETTE (l)	0,73	0,72	1,60	1,59	- 0,9%	29,5%
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	10,21	24,71	4,78	4,24	- 11,3%	- 25,4%

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

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

Annexe n° 12 : détermination des agrégats comptables

	M14	M57	M52	M71	M4
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	Crédit net de la classe 7 (sauf 775, 776, 777, 78)	idem	idem	idem	idem
<i>Produit de la fiscalité (1)</i>	(a)+(b)+(c)	(a)+(b)+(c)	(a)+(b)+(c)	(a)+(b)+(c)	(a)+(b)+(c)
<i>Impôts locaux (a)</i>	Crédits nets des comptes 731 - Débit net des comptes 7391, 73221 - Débit net 739221 (FNGIR)	Crédits nets des comptes 7311 et 7318 - Débit net des comptes 73911 et 73918, 73221 - Débit net du compte 739221 (FNGIR)	Crédits nets des comptes 7311 et 7318 - Débit net des comptes 73911, 73916 et 73918, 73121 - Débit net 73912 (FNGIR)	Crédits nets des comptes 7311 et 7318 - Débit net des comptes 73911, 73916 et 73918, 73121 - Débit net du compte 73912 (FNGIR)	
<i>Autres impôts et taxes (b)</i>	Crédits nets des comptes 733, 734, 735, 736, 737, 738 - Débits nets des comptes 7394, 7396, 7398	Crédits nets des comptes 731 (sauf 7311 et 7318) 733, 734, 735, 736, 737, 738 - Débits nets des comptes 7391 (sauf 73911 et 73918) 7396, 7397, 7398	Crédits nets des comptes 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738 - Débits nets des comptes 7392, 7398	Crédits nets des comptes 732, 733, 734, 735, 736, 737, 738 - Débits nets des comptes 7397, 7398	Crédit net du compte 73 (en M41, 43, 43A, 44 et 49)
<i>Fiscalité reversée (c)</i>	Crédit net des comptes 73211, 73212, Débit net des comptes 739211, 739212	Crédit net des comptes 73211, 73212 - Débit net des comptes 739211, 739212 et pour départements et régions : 73214 et 739214	Crédit net des comptes 73123 73122 - Débit net des comptes 73913 73914	Crédit net des comptes 73123 73122 - Débit net des comptes 73913 73914	
<i>Dotations et participations</i>	Crédit net des comptes 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748,	Crédit net des comptes 741, 742, 743, 744, 745, 746, 747, 748,	Crédit net des comptes 741, 744, 746, 747, 748,	Crédit net des comptes 741, 744, 745, 746, 747, 748,	Crédit net des comptes 741, 742, 743, 744, 745, 747 (en M43-44-49)

Autres recettes (y compris exceptionnelles)	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT (2)	Débit net de la classe 6 (sauf 675, 676, 68)	idem	idem	idem	idem
Achats de biens et services	Débit net des comptes 60, 61, 62 (sauf 621)	idem	idem	idem	idem
Dépenses de personnel	Débit net des comptes 621, 64, 631, 633	idem	idem	idem	idem
Aides à la personne	Débit net des comptes 651 et 652	Débit net des comptes 651 et 652			
Subventions de fonctionnement	Débit net du compte 657	idem	idem	idem	idem
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	Débit net du compte 65 sauf 657	Débit net du compte 65 sauf 651, 652 et 657	Débit net du compte 65 sauf 651, 652 et 657	Débit net du compte 65 sauf 657	Débit net du compte 65 sauf 657
Charges financières	Débit net du compte 66	idem	idem	idem	idem
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence
ÉPARGNE BRUTE (3)	(1) - (2)	(1) - (2)	(1) - (2)	(1) - (2)	(1) - (2)
Remboursement d'emprunts (4)	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678(167 M14A), 1681, 1682, [Débit NB1632-Crédit NB1632]	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678, 1681, 1682 [Débit NB1632-Crédit NB1632]	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678, 1681, 1682 [Débit NB1632-Crédit NB1632]	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678, 1681, 1682 [Débit NB1632-Crédit NB1632]	Débets des comptes 163, 164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675, 1678, 1681, 1682 [Débit NB1632-Crédit NB1632]
ÉPARGNE NETTE (5)	(3) - (4)	(3) - (4)	(3) - (4)	(3) - (4)	(3) - (4)

RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (6)	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229), 103, 131, 132, 133, 134, 138, 261, 266, 271, 272, 273, 274, 275, 276 (sauf 2768), 454, 456, 458, 775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229), 103, 131, 132, 133, 134, 138, 261, 266, 271, 272, 273, 274, 275, 276 (sauf 2768), 454, 456, 458, 775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229), 103, 131, 132, 133, 134, 138, 261, 266, 271, 272, 273, 274, 275, 276 (sauf 2768), 454, 456, 458, 775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229), 103, 131, 132, 133, 134, 138, 261, 266, 271, 272, 273, 274, 275, 276 (sauf 2768), 454, 456, 458, 775	Crédit des comptes 102(sauf 1027, 10229), 103, 131, 132, 133, 134, 138, 261, 266, 271, 272, 273, 274, 275, 276 (sauf 2768), 454, 456, 458, 775
FACTVA (en investissement)	Crédit du compte 10222, - Débit 102291, Crédit 103	idem	idem	idem	idem
Subventions d'équipement reçues	Crédit des comptes 13 sauf le 139	idem	idem	idem	idem
Autres recettes	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence
AUTOFINANCEMENT PROPRE (7)	(5)-(6)	(5)-(6)	(5)-(6)	(5)-(6)	(5)-(6)
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (8)	Débit des comptes 20, 21, 23, 102(sauf 1027, 10229), 103, 131, 132, 133, 134, 138, 261, 266, 271, 272, 273, 274, 275, 276 (sauf 2768), 454, 456, 458, 481	Débit des comptes 20, 21, 23, 102(sauf 1027, 10229), 103, 131, 132, 133, 134, 138, 261, 266, 271, 272, 273, 274, 275, 276 (sauf 2768), 454, 456, 458, 481	Débit des comptes 20, 21, 23, 102(sauf 1027, 10229), 103, 131, 132, 133, 134, 138, 261, 266, 271, 272, 273, 274, 275, 276 (sauf 2768), 454, 456, 458, 481	Débit des comptes 20, 21, 23, 102(sauf 1027, 10229), 103, 131, 132, 133, 134, 138, 261, 266, 271, 272, 273, 274, 275, 276 (sauf 2768), 454, 456, 458, 481	Débit des comptes 20, 21, 23, 102(sauf 1027, 10229), 103, 131, 132, 133, 134, 138, 261, 266, 271, 272, 273, 274, 275, 276 (sauf 2768), 455, 458, 481
Dépenses d'équipement	Débit des comptes 20 (sauf 204), 21, 23	idem	idem	idem	idem

<i>Subventions d'équipement versées</i>	Débit des comptes 204 sauf 2044	idem	idem	idem	idem
<i>Autres dépenses</i>	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence	Par différence
BESON DE FINANCEMENT (9)	(7)-(8)	(7)-(8)	(7)-(8)	(7)-(8)	(7)-(8)
<i>Emprunts souscrits (10)</i>	Crédit des comptes 163,164 (sauf 16449 et 1645), 1671, 1672, 1675 , 1678 (167 en M14A), 1681, 1682- Débit 169	Crédit des comptes 163,164 (sauf 1645 et 16449), 1671, 1672, 167 5, 1678, 1681, 1682- Débit 169	Crédit des comptes 163,164 (sauf 1645 et 16449), 1671, 1672, 167 5, 1678, 1681, 1682- Débit 169	Crédit des comptes 163,164 (sauf 1645 et 16449), 1671, 1672, 167 5, 1678, 1681, 1682- Débit 169	Crédit des comptes 163,164 (sauf 1645 et 16449), 167, 1681, 1682- Débit 169
<i>Variation du fonds de roulement</i>	(9)+(10)	(9)+(10)	(9)+(10)	(9)+(10)	(9)+(10)
ENCOURS DE LA DETTE (11)	Solde Créiteur net du compte 16 (sauf 16449, 166, 1688, 169)	idem	idem	idem	idem
<i>Ratio de désendettement (en années)</i>	(11)/(3)	(11)/(3)	(11)/(3)	(11)/(3)	(11)/(3)

Annexe n° 13 : retraitements des flux croisés sur le bloc communal

Les tableaux ci-dessous présentent, par agrégat comptable et par catégorie de collectivité, les retraitements de flux croisés entre les budgets principaux d'une même catégorie et entre les budgets principaux et les budgets annexes effectués dans les grilles d'analyse financière.

	M14 et M57					
	BP/BP			BP/BA		
	Retraitements côté communes	Retraitements côté groupements	Retraitements côté communes MGP	Retraitements côté EPT MGP	Retraitements côté BP M14 M14	Retraitements côté BP M57 M57
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT 1	Débit 62876 + 6216 + 657351 + 661132	Débit 62875 + 6217 + 657341 + 661131		Débit 65541 M14 + 65561 M57	Débit 657363 + 657364 + 67441	Débit 657363 + 657364 Débit 67431 Jusqu'en 2017
Produit de la fiscalité liée aux locaux a						Débit 6215 + 62871 + 6522 M14 + 65822 M57 Crédit 70871 + 7552 M14 + 75822 M57
Autres impôts et taxes b						Débit 6215 + 62871 + 6522 M14 + 65822 M57 Crédit 70871 + 7552 M14 + 75822 M57
Dotations et participations	Débit 657351	Débit 657341		Débit 65541 M14 et 65561 M57	Débit 657363 + 657364	Débit 657363 + 657364
Autres recettes y compris exceptionnelles	Débit 62876 + 6216 + 661132	Débit 62875 + 6217 + 661131			Débit 67441	Débit 67431 Jusqu'en 2017
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	Débit 62876 + 6216 + 657351 + 661132	Débit 62875 + 6217 + 657341 + 661131	Débit 65541 M14 et 65561 M57		Débit 657363 + 657364 + 67441	Débit 6215 + 62871 + 6522 M14 + 65822 M57 Crédit 70871 + 7552 M14 + 75822 M57
Achats de biens et services	Débit 62876	Débit 62875				Débit 661133
Dépenses de personnel	Débit 6216	Débit 6217				Débit 62871 + 70871
Aides à la personne						Débit 6215
Subventions de fonctionnement	Débit 657351	Débit 657341			Débit 657363 + 657364	
Autres charges de gestion courante hors subventions			Débit 65541 M14 et 65561 M57			Débit 6522 Crédit 7552 en M14 Débit 65822 Crédit 75822 en M57

Charges financières	Débit 661132	Débit 661131				Débit 661133	
Autres dépenses, y compris exceptionnelles						Débit 67431 jusqu'en 2017	Débit 672
ÉPARGNE BRUTE							
Remboursement d'emprunts							
ÉPARGNE NETTE							
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	Débit 204151 + 2046 + 276351	Débit 204141 + 276341				Débit 2041533 + 2041534	
FCV/A en investissement							
Subventions d'équipement reçues	Débit 204151 + 2046	Débit 204141				Débit 2041533 + 2041534	
Autres recettes	Débit 276351	Débit 276341					
AUTOFINANCEMENT PROPRE							
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	Débit 204151 + 2046 + 276351	Débit 204141 + 276341				Débit 2041533 + 2041534	
Dépenses d'équipement							
Subventions d'équipement versées	Débit 204151 + 2046	Débit 204141				Débit 2041533 + 2041534	
Autres dépenses	Débit 276351	Débit 276341					
BESOIN DE FINANCEMENT							
Emprunts souscrits							
Variation du fonds de roulement							
ENCOURS DE LA DETTE	Solde Créiteur 168751	Solde Créiteur 168741				Solde Créiteur 168751 + 168741	

Annexe n° 14 : retraitements des flux croisés sur les départements

M52				
	BP/ BP	BP/ BA		
		Retraitements côté BP M52	Retraitements côté BA M52	Retraitements côté BA M4X
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT				
Produit de la fiscalité	Débit 65733	Débit 65736 + 6743 Crédit 65821	Débit 6215+62871+65822 Crédit 70871	Débit 6215 + 672 + 6287
Impôts locaux				
Autres impôts et taxes				
Dotations et participations	Débit 65733	Débit 65736		
Autres recettes y compris exceptionnelles		Débit 6743 Crédit 65821	Débit 6215+62871+65822 Crédit 70871	Débit 6215 + 672 + 6287
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT				
Achats de biens et services	Débit 65733	Débit 65736 + 6743 Crédit 65821	Débit 6215+62871+65822 Crédit 70871	Débit 6215 + 672 + 6287
Dépenses de personnel			Débit 62871 Crédit 70871	Débit 6287
Aides à la personne			Débit 6215	Débit 6215
Subventions de fonctionnement	Débit 65733	Débit 65736		
Autres charges de gestion courante hors subventions		Crédit 65821	Débit 65822	
Charges financières				
Autres dépenses y compris exceptionnelles		Débit 6743		Débit 672
ÉPARGNE BRUTE				

Remboursement d'emprunts				
ÉPARGNE NETTE				
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	Débit 27633 + 20413	Débit 20416		
FCTVA en investissement				
Subventions d'équipement reçues	Débit 20413	Débit 20416		
Autres recettes	Débit 27633			
AUTOFINANCEMENT PROPRE 7				
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	Débit 27633 + 20413	Débit 20416		
Dépenses d'équipement				
Subventions d'équipement versées	Débit 20413	Débit 20416		
Autres dépenses	Débit 27633			
BESOIN DE FINANCEMENT 9				
Emprunts souscrits				
Variation du fonds de roulement				
ENCOURS DE LA DETTE	Solde Créiteur 16873		Solde Créiteur 16873	

Annexe n° 15 : retraitements des flux croisés sur les régions

M 71				
	BP/BP M71	BP/BA		
		Retraitements côté BP M71	Retraitements côté BA M71	Retraitements côté BA M4(X)
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT				
Produit de la fiscalité	Débit 65732			
Impôts locaux				
Autres impôts et taxes				
Dotations et participations				
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	Débit 65732	Débit 65736	Débit (6215+62871+65822) Crédit (70871+75822)	Débit (6215 + 672 + 6287)
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT				
Achats de biens et services				
Dépenses de personnel				
Aides à la personne				
Subventions de fonctionnement	Débit 65732	Débit 65736	Débit (6215+62871+65822) Crédit (70871+75822)	Débit (6215 + 672 + 6287)
Autres charges de gestion courante (hors subventions)				
Charges financières				
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)		Débit 6743	Débit 65822	Débit 672
EP ARGNE BRUTE				

Remboursement d'emprunts				
ÉPARGNE NETTE (5)				
RECETTES RÉELLES	Débit 27632		Débit 20416	
D'INVESTISSEMENT	Débit 20412			
FCTVA (en investissement)				
Subventions d'équipement reçues	Débit 20412		Débit 20416	
Autres recettes	Débit 27632			
AUTOFINANCEMENT PROPRE				
DÉPENSES RÉELLES	Débit 27632		Débit 20416	
D'INVESTISSEMENT	Débit 20412			
Dépenses d'équipement				
Subventions d'équipement versées	Débit 20412		Débit 20416	
Autres dépenses	Débit 27632			
BESOIN DE FINANCEMENT				
Emprunts souscrits				
Variation du fonds de roulement				
ENCOURS DE LA DETTE	Solde Créditeur 16872		Solde Créditeur 16872	

**Annexe n° 16 : évolution des finances
des 321 collectivités soumises à l'obligation
de contractualisation
(Budgets principaux - 2017-2019)**

(En Md€)	2017	2018	2019	Évolution 2018/ 2019	Évolution moyenne 2017 /2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	133,67	134,65	138,32	2,7 %	1,7 %
Produit de la fiscalité	92,74	98,43	101,71	3,3 %	4,7 %
Impôts locaux	46,84	47,86	49,63	3,7 %	2,9 %
Autres impôts et taxes	43,39	48,49	49,96	3,0 %	7,3 %
Fiscalité reversée	2,50	2,08	2,11	1,7 %	- 8,1 %
Dotations et participations	32,70	27,88	28,35	1,7 %	- 6,9 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	8,22	8,34	8,27	- 0,9 %	0,3 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	114,95	114,76	115,66	0,8 %	0,3 %
Achats de biens et services	14,70	14,64	14,89	1,7 %	0,6 %
Dépenses de personnel	33,25	33,53	33,90	1,1 %	1,0 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	32,79	33,50	34,22	2,2 %	2,2 %
Subventions de fonctionnement	11,63	11,26	11,45	1,6 %	- 0,8 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	18,96	18,53	18,34	- 1,0 %	- 1,6 %
Charges financières	2,46	2,31	2,18	- 5,6 %	- 5,8 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,17	0,99	0,68	- 31,2 %	- 23,5 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	18,71	19,89	22,66	13,9 %	10,0 %
Remboursement d'emprunts (d)	7,95	8,46	8,41	- 0,6 %	2,8 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	10,76	11,44	14,26	24,7 %	15,1 %

(En Md€)	2017	2018	2019	Évoluti on 2018/20 19	Évolution moyenne 2017/2019
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	10,40	11,25	12,17	8,1 %	8,2 %
<i>FCTVA</i>	2,34	2,47	2,53	2,5 %	3,9 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	4,89	5,60	6,41	14,5 %	14,6 %
<i>Autres recettes</i>	3,17	3,19	3,23	1,4 %	0,9 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	21,15	22,69	26,42	16,5 %	11,8 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	29,48	30,33	33,94	11,9 %	7,3 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	16,58	17,51	19,51	11,4 %	8,5 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	10,69	11,22	12,73	13,4 %	9,1 %
<i>Autres dépenses</i>	2,21	1,60	1,70	6,2 %	- 12,3 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	8,32	7,65	7,52	- 1,7 %	- 5,0 %
BESOIN/CAPACITÉ DE FINANCEMENT CONFORME AU CONTRAT (j=k-d)	1,12	0,21	- 0,20	- 197,7 %	-
<i>Emprunts souscrits (k)</i>	9,07	8,66	8,20	- 5,3%	- 4,9%
<i>Variation du fonds de roulement (l=k-i)</i>	0,75	1,01	0,69	- 32,3%	- 4,1%
ENCOURS DE LA DETTE (m)	100,10	100,46	99,88	- 0,6%	- 0,1%
<i>Ratio de désendettement (en années) (m/c)</i>	5,35	5,05	4,41	- 12,7%	- 9,2%

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

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 17 : évolution des finances
des 321 collectivités soumises à l'obligation
de contractualisation - collectivités sous contrat
(Budgets principaux - 2017-2019)**

(En Md€)	2017	2018	2019	Évolution 2018/2019	Évolution moyenne 2017/2019
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	80,78	81,72	83,87	2,6 %	1,9 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	54,67	58,31	59,85	2,6 %	4,6 %
<i>Impôts locaux</i>	30,77	31,53	32,61	3,4 %	2,9 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	23,02	26,20	26,63	1,6 %	7,5 %
<i>Fiscalité reversée</i>	0,88	0,58	0,62	5,5 %	- 16,2 %
<i>Dotations et participations</i>	20,35	17,04	17,57	3,1 %	- 7,1 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	5,75	6,37	6,45	1,2 %	5,9 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	69,66	69,60	70,30	1,0 %	0,5 %
<i>Achats de biens et services</i>	10,12	10,28	10,49	2,0 %	1,8 %
<i>Dépenses de personnel</i>	22,85	23,09	23,34	1,1 %	1,1 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	14,90	15,20	15,67	3,1 %	2,6 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	7,65	7,68	7,59	- 1,2 %	- 0,4 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	26,53	26,42	26,96	2,1 %	0,8 %
<i>Charges financières</i>	1,59	1,49	1,39	- 6,7 %	- 6,7 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,92	0,65	0,53	- 17,6 %	- 23,7 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	11,12	12,12	13,57	11,9 %	10,5 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	5,00	5,52	5,47	- 0,9 %	4,6 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	6,12	6,60	8,10	22,6 %	15,0 %

(En Md€)	2017	2018	2019	Évolution 2018/2019	Évolution moyenne 2017/2019
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	7,01	7,75	8,23	6,2 %	8,4 %
FCTVA	1,50	1,56	1,65	5,7 %	4,8 %
Subventions d'équipement reçues	3,23	3,84	4,25	10,6 %	14,7 %
Autres recettes	2,28	2,35	2,33	-0,7 %	1,2 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	13,13	14,35	16,33	13,8 %	11,5 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	18,67	19,54	21,58	10,4 %	7,5 %
Dépenses d'équipement	10,98	11,71	13,12	12,0 %	9,3 %
Subventions d'équipement versées	6,21	6,69	7,24	8,2 %	7,9 %
Autres dépenses	1,48	1,14	1,22	7,3 %	- 9,2 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	5,54	5,19	5,25	1,3 %	- 2,6 %
BESOIN/CAPACITÉ DE FINANCEMENT CONFORME AU CONTRAT (j=k-d)	1,16	0,08	0,18	121,1 %	- 60,4 %
Emprunts souscrits (k)	6,16	5,60	5,65	0,9 %	- 4,2 %
Variation du fonds de roulement (l=k-i)	0,62	0,41	0,40	- 3,2 %	- 19,7 %
ENCOURS DE LA DETTE (m)	65,03	65,26	65,09	- 0,3 %	0,0 %
Ratio de désendettement (en années) (m/c)	5,85	5,38	4,80	- 10,9 %	- 9,4 %

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

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 18 : évolution des finances
des 321 collectivités soumises à l'obligation
de contractualisation - collectivités sous arrêté
(Budgets principaux - 2017-2019)**

<i>(En Md€)</i>	2017	2018	2019	<i>Évolution 2018/2019</i>	<i>Évolution moyenne 2017/2019</i>
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	52,89	52,93	54,45	2,9 %	1,5 %
<i>Produit de la fiscalité</i>	38,07	40,12	41,86	4,3 %	4,9 %
<i>Impôts locaux</i>	16,07	16,34	17,03	4,2 %	2,9 %
<i>Autres impôts et taxes</i>	20,37	22,29	23,34	4,7 %	7,0 %
<i>Fiscalité reversée</i>	1,63	1,49	1,50	0,2 %	- 4,1 %
<i>Dotations et participations</i>	12,35	10,84	10,78	- 0,6 %	- 6,6 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	2,47	1,97	1,81	- 7,8 %	- 14,3 %
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	45,30	45,16	45,36	0,4 %	0,1 %
<i>Achats de biens et services</i>	4,58	4,36	4,40	0,9 %	- 2,0 %
<i>Dépenses de personnel</i>	10,41	10,44	10,56	1,2 %	0,7 %
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	17,89	18,30	18,55	1,3 %	1,8 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	3,98	3,58	3,86	7,6 %	- 1,5 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	25,22	25,61	25,60	0,0 %	0,8 %
<i>Charges financières</i>	0,86	0,82	0,79	- 3,6 %	- 4,1 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,25	0,35	0,15	- 56,6 %	- 22, 7 %
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	7,59	7,77	9,09	17,0 %	9,4 %
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	2,95	2,94	2,93	- 0,1 %	- 0,3 %
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,64	4,83	6,16	27,4 %	15,2 %

(En Md€)	2017	2018	2019	Évolution 2018/2019	Évolution moyenne 2017/2019
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	3,39	3,50	3,94	12,4 %	7,8 %
FCTVA	0,84	0,90	0,88	-3,1 %	2,3 %
Subventions d'équipement reçues	1,66	1,76	2,16	23,0 %	14,3 %
Autres recettes	0,90	0,84	0,90	7,0 %	0,1 %
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	8,03	8,33	10,09	21,1 %	12,1 %
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	10,81	10,79	12,36	14,5 %	6,9 %
Dépenses d'équipement	5,60	5,79	6,38	10,2 %	6,8 %
Subventions d'équipement versées	4,48	4,53	5,49	21,1 %	10,7 %
Autres dépenses	0,73	0,46	0,48	3,5 %	- 19,0 %
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h6G)	2,78	2,46	2,26	-8,0 %	-9,9 %
BESOIN/CAPACITÉ DE FINANCEMENT CONFORME AU CONTRAT (j=k-d)	- 0,04	0,13	- 0,38	- 406,9 %	210,0 %
Emprunts souscrits (k)	2,91	3,06	2,55	-16,7 %	- 6,4 %
Variation du fonds de roulement (l=k-i)	0,13	0,60	0,29	- 52,3 %	50,6 %
ENCOURS DE LA DETTE (m)	35,07	35,20	34,79	- 1,2 %	- 0,4 %
Ratio de désendettement (en années) (m/c)	4,62	4,53	3,83	- 15,5 %	- 9,0 %

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

Les données financières relatives aux emprunts souscrits et remboursements d'emprunts concernent uniquement les dettes financières en opérations réelles. L'encours de dette reprend l'ensemble des dettes, y compris les dettes non financières ainsi que les opérations d'ordre budgétaire et non budgétaire.

**Annexe n° 19 : évolution des dépenses réelles
de fonctionnement (budgets principaux)
par catégorie de collectivités soumises
à l'obligation de contractualisation**

<i>(En Md€)</i>	2017	2018	2019	<i>Évolution 2018/2019</i>	<i>Évolution 2017/2019</i>
Régions et CTU	20,68	21,40	21,66	1,2 %	2,3 %
Départements et Métropole de Lyon	57,77	57,24	57,97	1,3 %	0,2 %
145 communes	25,80	25,30	25,33	0,1 %	-0,9 %
62 groupements à fiscalité propre	9,85	9,96	9,83	-1,3 %	-0,1 %
CTU de Corse	0,86	0,86	0,87	1,8 %	0,6 %
TOTAL	114,95	114,76	115,66	0,8 %	0,3 %

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

Annexe n° 20 : contractualisation financière avec les collectivités : bilan d'un dispositif interrompu

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe, en son article 13, un objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements de + 1,2 % par an, appliqué sur la base des dépenses réelles de fonctionnement constatées en 2017, en valeur et à périmètre constant.

La loi de programmation définit en outre un objectif de réduction du besoin annuel de financement⁸⁸ des collectivités de 2,6 Md€ courants par an, soit une réduction cumulée du besoin de financement de 13 Md€ à l'horizon 2022.

En appui de ces objectifs nationaux d'évolution, l'article 29 de la loi de programmation a instauré un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les collectivités et EPCI à fiscalité propre les plus importants. Les collectivités et groupements concernés, au nombre de 321, couvrent environ 62 % des dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux de l'ensemble des collectivités territoriales.

Ces collectivités s'engagent à suivre une trajectoire d'évolution de leurs dépenses réelles de fonctionnement. La loi prévoit un taux de croissance annuel plafonné à 1,2 % par rapport aux dépenses réelles de fonctionnement constatées en 2017, assorti d'une possibilité de modulation dans la limite de 0,15 point selon chacun des trois critères suivants : la croissance démographique du territoire, le taux de pauvreté et la maîtrise des dépenses entre 2014 et 2016. La loi prévoit également la neutralisation financière des éléments susceptibles d'affecter la comparaison des niveaux de dépenses sur plusieurs exercices, notamment les changements de périmètre, les transferts de charge ou la survenance d'événements exceptionnels.

En outre, les collectivités et groupements relevant de ce dispositif et dont la capacité de désendettement dépasserait, en 2016, un plafond de référence, doivent s'inscrire dans une trajectoire d'amélioration définie par l'exécutif local et le représentant de l'État qui est portée au contrat.

Lorsque les exécutifs locaux refusent de signer ces contrats, l'encadrement de leur dépense est défini par arrêté préfectoral.

⁸⁸ Défini par la loi de programmation comme la différence entre les emprunts de l'année et les remboursements d'annuité.

Dans le contexte de lutte contre l'épidémie de covid-19, la loi du 23 mars 2020 a suspendu, parmi les mesures d'urgence, l'application des contrats et des arrêtés pour les collectivités et EPCI soumis à contractualisation⁸⁹. Les dépenses réelles de fonctionnement de l'année 2020 ne feront pas l'objet d'un examen par les représentants de l'État ni, a fortiori, de reprise financière. L'analyse des dépenses de fonctionnement 2019 clôturera ainsi la mise en œuvre de la contractualisation triennale.

A -Une maîtrise de la dépense intégrée dans le pilotage financier des grandes collectivités

La trajectoire financière des collectivités soumises à contractualisation traduit un pilotage plus étroit de leurs dépenses de fonctionnement. Ces collectivités avaient mis en place des stratégies de maîtrise des dépenses de fonctionnement antérieurement à la loi de programmation des finances publiques ; la contractualisation financière a dès lors conforté leurs efforts.

1 - Un périmètre de contractualisation qui n'évolue qu'à la marge en 2019

Le périmètre de la contractualisation financière a légèrement évolué depuis 2017. La création de la collectivité de Paris, issue de la fusion de la Ville de Paris avec le Département de Paris le 1^{er} janvier 2019, a réduit le nombre de collectivités et d'établissements concernés à 321. Les deux collectivités avaient le même taux contractuel d'évolution des dépenses. Les dépenses réelles de fonctionnement des deux entités ont été additionnées pour définir un montant cible pour l'année 2019.

En outre, deux entités ont connu des transformations importantes au 1 janvier 2019. L'articulation avec le dispositif de contractualisation a été précisée dans le décret n° 2018-309 du 27 avril 2018. Ainsi, la communauté d'agglomération de la région havraise ainsi que deux communautés de communes qui n'étaient pas dans le périmètre de contractualisation ont fusionné pour créer une nouvelle communauté urbaine. L'administration appliquera à la communauté urbaine le taux de l'ancienne communauté d'agglomération. Les services de l'État ont prévu un retraitement spécifique des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) 2019 par soustraction des DRF 2017 des deux communautés de communes,

⁸⁹ Article 12 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19. La suspension du dispositif a ainsi été actée dès la loi d'urgence et non par ordonnance.

indexées des deux années de fonctionnement du contrat. Un retraitement complémentaire sera en outre opéré concernant les nouvelles compétences assumées par la communauté urbaine. La commune d'Évry a par ailleurs fusionné avec celle de Courcouronnes qui n'était pas soumise à contractualisation. Une méthode identique de retraitement est prévue.

En outre, plusieurs contrats ont été modifiés par avenant au cours de l'année 2019. Ainsi, le département de l'Indre a fait modifier sa trajectoire de besoin de financement. Ce département et celui du Cantal ont obtenu la modification de leurs contrats afin de préciser la base 2017 de leurs dépenses réelles de fonctionnement ainsi que certains retraitements de dépenses, notamment s'agissant de la prise en compte des charges liées aux mineurs non accompagnés ou à la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. L'avenant concernant le département du Cantal était l'occasion de corriger une erreur factuelle. Il semble, néanmoins, que ces avenants contractuels sont restés marginaux au regard des demandes des collectivités.

2 - Une progression plus contenue des dépenses de fonctionnement des collectivités soumises à contractualisation

Les dépenses de fonctionnement des budgets principaux des 321 collectivités progressent en 2019 de 0,8 %. Les plus grandes collectivités font ainsi montre en 2019 d'une plus grande maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement que l'ensemble du secteur public local, peut-être liée à des marges de manœuvre plus importantes.

Tableau n° 21 : évolution des DRF (BP) des collectivités soumises à contractualisation (2018-2020) (base 100 en 2017)

	2018	2019	2020
Plafond d'évolution	101,2	102,4	103,6
Réalisé	99,7	100,5	

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

Si l'on inclut les budgets annexes, qui ne font pas partie du périmètre de contractualisation, les DRF progressent de 1,1 %. La dynamique des dépenses des budgets annexes demeure plus élevée que celle des seuls budgets principaux.

La distinction s'est accentuée entre les collectivités qui ont signé un contrat avec l'État et celles qui ont refusé cette signature. En effet, la

progression des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités soumises à arrêté est de 0,4 %, contre 1 % pour les collectivités signataires. Les collectivités présentant un risque de ne pas maîtriser leurs dépenses de fonctionnement ont plus accepté de signer des contrats que les autres, malgré leur désaccord éventuel sur le principe même de cette contractualisation.

3 - La trajectoire de réduction du besoin de financement des grandes collectivités

Les contrats financiers avec les collectivités comprennent une trajectoire d'amélioration de leur besoin de financement. La traduction de l'objectif national (exprimé en valeur) en objectifs individuels se révélant délicate, la loi de programmation n'a rien précisé quant à leur méthode d'élaboration. L'instruction ministérielle du 16 mars 2018 renvoie cette trajectoire à « l'appréciation des contractants ». La loi ne prévoit en outre aucune sanction en cas de non-respect de cette trajectoire. Il n'a pas non plus été envisagé, pour les collectivités refusant de signer avec l'État, que le préfet définisse par arrêté une trajectoire, à l'instar du taux d'évolution des dépenses de fonctionnement.

Qui plus est, le dispositif de contractualisation n'encourage pas les collectivités, en période de taux d'intérêt particulièrement faibles, à mobiliser les outils d'une gestion active de leur dette et en particulier les remboursements anticipés. Ceux-ci sont *a priori* considérés par le guide des retraitements comme des dépenses récurrentes et sont donc exclues des retraitements.

Les conditions n'étaient ainsi pas réunies pour que se concrétisent les trajectoires incluses dans les contrats des collectivités signataires. Aucun document national d'agrégation et de suivi de ces trajectoires contractuelles n'a d'ailleurs été communiqué à la Cour au titre de l'année 2019.

Pourtant, les collectivités soumises à contractualisation ont significativement diminué leurs besoins de financement en trois ans. Ces collectivités, en incluant leurs budgets annexes, ne portaient plus que 57 % du total des emprunts en 2019, contre 61 % en 2018. La part des remboursements d'emprunts est demeurée stable. Le besoin de financement des collectivités soumises à contractualisation (BP et BA) est passé de 813 M€ en 2017 à 249 M€ en 2018 et 297 M€ en 2019.

Sur la même période, la progression de l'endettement des collectivités a donc davantage été le fait de la partie du bloc communal non soumise à contractualisation.

4 - Une amélioration générale de la capacité de désendettement

La capacité de désendettement des 321 collectivités soumises à contractualisation a diminué de près d'une année entre 2017 (5,3 années) et 2019 (4,4 années).

Cette amélioration est toutefois générale : en moyenne, pour l'ensemble des collectivités, ce ratio a diminué de 0,6 année au cours des deux derniers exercices dont 0,4 année en 2019.

Au sein des 321 collectivités soumises à contractualisation, 35 collectivités présentaient un ratio de désendettement supérieur en 2017 au plafond national de référence. Leurs contrats prévoyaient une diminution de leur capacité de désendettement et intégraient des objectifs annuels. Pour 29 d'entre-elles, ce ratio s'est amélioré entre 2017 et 2019. Le document national de suivi de ces trajectoires de désendettement n'a cependant pas été transmis à la Cour au titre de 2019.

B - Un faible nombre de reprises financières au titre de l'année 2018

La mise en œuvre du dialogue avec chaque collectivité soumise à contractualisation est confiée aux préfets de département. En appui, une direction de projet interministérielle associant la DGCL, la DGFIP et la direction du budget coordonne l'ensemble de la démarche, joue un rôle d'animation et centralise les informations. Dans les faits, la DGCL a reconstitué un échelon de décision national : les retraitements proposés par les préfets pour les collectivités en dépassement ont fait l'objet d'une validation spécifique de la part de la DGCL. Celle-ci a en outre établi des modèles de courriers et d'arrêtés de reprise à l'usage des préfets.

La première campagne d'analyse des comptes de l'année précédente, de retraitements, de procédure contradictoire et de mise en œuvre des reprises financières a ainsi été menée courant 2019.

1 - 3,5 Md€ de retraitement des dépenses de fonctionnement

La question des retraitements est devenue centrale dans le dialogue entre les collectivités et l'État relatif au dispositif de contractualisation. L'article 29-V de la loi de programmation des finances publiques prévoit la prise en compte par les services de l'État des éléments pouvant affecter la comparaison entre les différentes années du contrat, « et notamment les changements de périmètre et les transferts de charges entre collectivité et établissement à fiscalité propre ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat »⁹⁰. Ces dispositions ont conduit à retraiter les dépenses réelles de fonctionnement 2018 des collectivités concernées à hauteur de 2,1 Md€ en diminution et de 1,4 Md€ en augmentation. Pour autant, ces volumes ne recouvrent pas l'ensemble des situations où une collectivité pourrait de droit bénéficier d'un retraitement. L'analyse des retraitements s'arrête lorsque les services de l'État ont la certitude que la collectivité a atteint ses engagements contractuels.

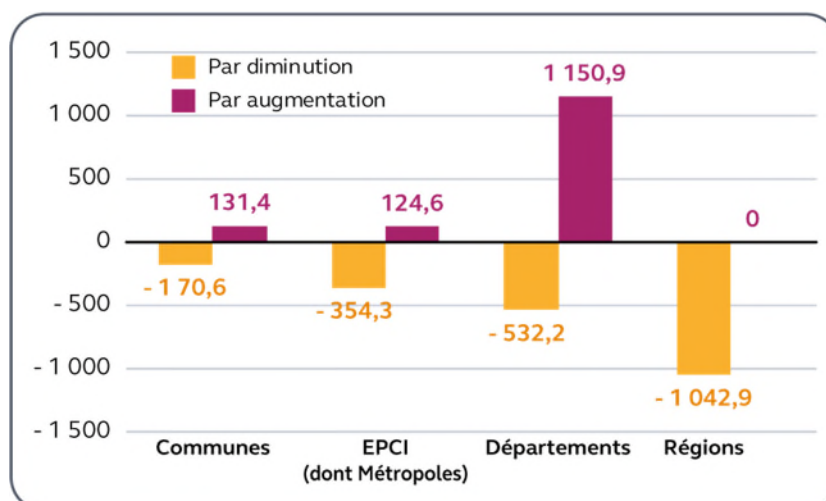
Tableau n° 22 : volume des retraitements par catégorie de collectivité

En M€	Communes	EPCI	Départements	Régions
DRF 2018	23 302	9 963	59 237	22 260
DRF des collectivités concernées par un retraitement	13 854	9 032	50 314	17 460
Retraitements par diminution	- 170,6	- 354,3	- 532,2	- 1 042,9
Retraitements par augmentation	131,4	124,6	1 150,9	0

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

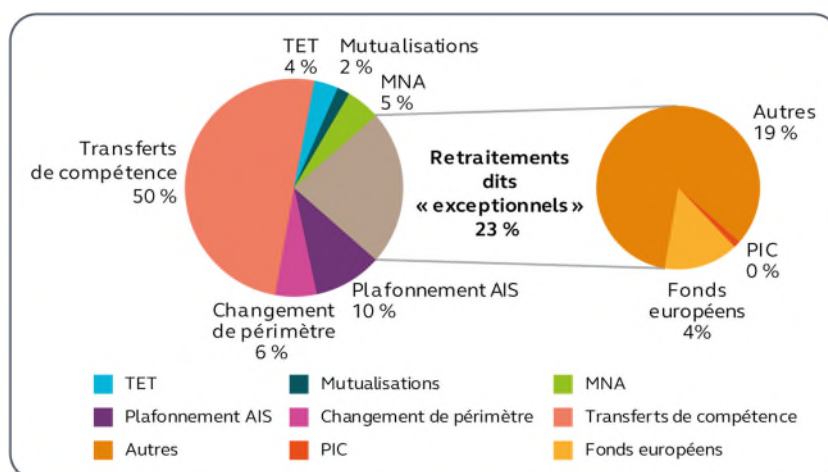
⁹⁰ Afin d'harmoniser les pratiques des représentants de l'État, un guide pratique des modalités financières et comptables de retraitement a été diffusé en janvier 2019. Cf. Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 2*. La Documentation française, septembre 2019, 269 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 17 : retraitement des dépenses réelles de fonctionnement 2018 par catégorie de collectivités (en M€)



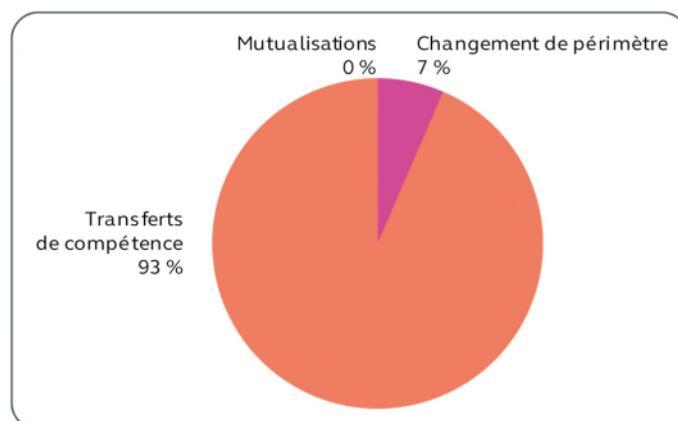
Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Une centaine de collectivités, et en particulier la moitié des communes soumises à contractualisation, a présenté une évolution de dépenses réelles de fonctionnement ne nécessitant pas l'examen de retraitements. À l'inverse, régions et départements ont nécessité des retraitements importants liés au transfert de la compétence « transport de personnes » intervenu en 2017. Ceux-ci ont représenté + 1,1 Md€ pour les départements et – 887,4 M€ pour les régions. Ce retraitement interviendra de nouveau pour l'analyse des dépenses de l'année 2019. Les retraitements d'éléments exceptionnels ont représenté 404 M€, pour près de la moitié par le règlement d'un contentieux d'une seule collectivité. Ces retraitements étaient nécessaires pour rendre possible la comparaison avec la base de dépenses 2017. En outre, le plafonnement des allocations individuelles de solidarité (AIS) a représenté 213 M€.

Graphique n° 18 : typologie des retraitements en diminution de DRF

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP.

Note : AIS : allocations individuelles de solidarité ; MNA : mineurs non accompagnés ; PIC : plan d'investissement dans les compétences ; TET : trains d'équilibre du territoire.

Graphique n° 19 : typologie des retraitements en augmentation de DRF

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

Dans son rapport 2019⁹¹, la Cour soulignait le défaut de transparence du processus de retraitement et recommandait à l'État de notifier année après année à chacune des collectivités soumises à contractualisation le montant de leurs dépenses réelles de fonctionnement constaté après application de l'intégralité des retraitements. Cette recommandation n'a pas été suivie en 2019.

En conséquence, le dialogue entre les collectivités et les services de l'État pour l'analyse des dépenses réelles de fonctionnement intervenues en 2019 (qui n'est pas concernée par la suspension du dispositif) se trouve pénalisé par un défaut de transparence et de lisibilité. Certaines inquiétudes sont ainsi exprimées par les collectivités ou par les associations d'élus concernant la pérennité en 2020 de retraitements acceptés en 2019, notamment dans le cadre de montée en puissance de dispositifs.

Se pose également la question de l'égalité de traitement entre collectivités d'une même catégorie, puisqu'en l'absence de données publiques, il n'est pas établi que l'administration se soit mise en capacité de s'assurer du respect de ce principe compte tenu de la multiplicité des interlocuteurs.

2 - Le processus de reprise

À l'issue de ces travaux, seules 14 collectivités étaient susceptibles d'avoir dépassé leur plafond d'augmentation. La procédure contradictoire prévue par l'article 29-V de la loi de programmation des finances publiques a été ouverte en juillet 2019 par les préfets concernés.

La procédure contradictoire a eu pour effet d'accepter, pour quatre collectivités, des retraitements complémentaires. Ceux-ci ont permis de déclarer deux collectivités en conformité avec leurs engagements contractuels et de réduire significativement les montants des reprises initialement envisagés pour une commune et un EPCI (respectivement pour près de 430 000 € et de 830 000 €).

Douze arrêtés de reprise ont finalement été publiés, concernant sept collectivités signataires d'un contrat et cinq collectivités non signataires. Pour mémoire, la signature du contrat financier entraînait la limitation de la reprise financière à 75 % du montant du dépassement constaté. Trois départements, quatre EPCI et cinq communes sont concernés. Le montant total de la reprise atteint près de 25,3 M€.

⁹¹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, fascicule 2. La Documentation française, septembre 2019, 269 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

**Tableau n° 23 : reprises financières au titre
de l'année 2018**

	Taux d'évolution	Signataire	Reprise	Mois de l'arrêté de reprise
Département A	1,20 %	non	2 114 960 €	09/19
Département B	1,20 %	non	12 848 800 €	10/19
Département C	1,25 %	non	1 908 141 €	09/19
Commune D	1,50 %	oui	543 194 €	08/19
Métropole E	1,20 %	oui	3 313 411 €	08/19
Métropole F	1,19 %	oui	299 049 €	10/19
Communauté Urbaine G	1,20 %	oui	664 860 €	10/19
Commune H	1,05 %	non	886 649 €	11/19
Communauté d'agglomération I	1,20 %	oui	833 158 €	12/19
Commune J	1,20 %	oui	478 435 €	09/19
Commune K	1,10 %	non	564 061 €	01/2020
Commune L	1,35 %	oui	834 218 €	10/19

Source : Cour des comptes

Conformément aux dispositions légales, cette reprise a été opérée entre octobre 2019 et janvier 2020 sur les douzièmes versés aux collectivités territoriales correspondant à l'étalement des produits de la fiscalité locale.

Les modalités de calcul du socle de dépenses en 2017 affectent la trajectoire contractuelle des collectivités

La commune K a subi une reprise financière pour un montant de 564 061 €. Parmi les 321 collectivités soumises à contractualisation, c'est la seule dont les dépenses réelles de fonctionnement en 2017 étaient inférieures au seuil de 60 M€. En effet, l'éligibilité au dispositif a été mesurée sur les dépenses de l'année 2016. Or, cette même année, afin d'assurer le transfert progressif de la compétence assainissement à un EPT, les dépenses et recettes de l'ancien budget annexe ont été intégrées à titre exceptionnel et transitoire au budget principal. Cette procédure a été demandée explicitement par les services de l'État. Le budget principal de la commune a ainsi artificiellement dépassé le seuil de 60 M€ en 2016 et elle a été intégrée au dispositif quand bien même il était repassé en dessous du seuil fin 2017. La commune s'est finalement vue attribuer un taux de 1,10 %, inférieur au taux moyen d'évolution.

3 - La complexité du mécanisme de reprise

Pour les collectivités qui ont connu une reprise financière au titre de l'année 2018, le retour à une trajectoire financière compatible avec leur contrat ou arrêté en 2019 s'avère particulièrement difficile. Comme pour l'ensemble des collectivités soumises à contractualisation, les dépenses réelles de fonctionnement 2019 seront analysées au regard d'un socle 2017. Cette référence au socle 2017 permet de valoriser les efforts des collectivités parvenues à une meilleure maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. Revenir dans la trajectoire contractuelle suppose donc, pour 2019, de compenser la trop forte évolution des dépenses réelles de fonctionnement constatée en 2018. Les collectivités ont pu par ailleurs n'avoir confirmation qu'au cours du troisième trimestre du refus de certains retraitements.

Selon des chiffres encore provisoires et avant tout retraitement, il apparaît que neuf des douze collectivités concernées n'auraient pas été en mesure de revenir à la trajectoire contractuelle. Une grande majorité de ces collectivités connaîtraient ainsi une nouvelle reprise financière au titre de 2019. Cinq des douze collectivités connaîtraient en particulier une évolution de leurs DRF plus forte que celle de 2018.

La mise en place de nouveaux exécutifs dans les communes et EPCI pourrait limiter les contestations du monde local quant aux retraitements et reprises effectués au titre de l'année 2019.

C - La fin de la première génération des « Contrats de Cahors » et ses enseignements

La loi d'urgence du 23 mars 2020 a de fait suspendu la dernière année d'exécution des contrats financiers triennaux. Depuis 2018, le format contractuel a permis de conforter les démarches de maîtrise des dépenses de fonctionnement déjà initiées dans les plus grandes collectivités. Le bilan de la campagne de retraitement des comptes 2018 et des reprises financières est présenté en annexe n°19. La Cour a souligné⁹² les marges de progrès du dispositif pour, notamment, corriger le fait qu'il décourageait le développement de nouveaux partenariats avec l'État ou la recherche de financements extérieurs. L'année 2019 et le début de l'année 2020 ont confirmé ces observations.

1 - Une complexification croissante de la méthode de retraitement

Un guide pratique des modalités financières et comptables de retraitement a été produit en janvier 2019 par les services de l'État afin de lister les retraitements autorisés et d'harmoniser les analyses opérées dans chaque préfecture. Ce guide a été rendu caduc par de nouvelles décisions.

Ainsi, l'État a dû rassurer les collectivités sur la neutralisation de leurs dépenses liées aux dégâts commis lors des manifestations qui ont perduré tout au long de l'année 2019. L'État a également annoncé la prise en compte dans les retraitements des dépenses de fonctionnement de l'abaissement à trois ans de la scolarité obligatoire.

S'agissant de la politique de coopération, le ministre de l'Europe et des affaires étrangères a annoncé au cours de la séance plénière de la commission nationale de la coopération décentralisée du 30 janvier 2020, au nom du gouvernement, la décision d'extraire du cadre de la contractualisation les dépenses assumées par les collectivités dans le cadre de la coopération décentralisée. Cette décision est apparue comme un prérequis pour élargir le cercle des collectivités engagées dans l'action internationale. Une circulaire du Premier ministre a été annoncée en ce sens, rendue caduque par la loi d'urgence du 23 mars 2020.

⁹² Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, septembre 2018, 420 p. ; Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 2*. La Documentation française, septembre 2019, 270 p., disponibles sur www.ccomptes.fr.

Le cas du financement des manuels scolaires donne l'exemple d'une solution singulière autant qu'irrégulière mise en place par l'État pour contourner l'encadrement de la dépense par la contractualisation. Le changement des programmes scolaires a obligé au renouvellement complet des manuels scolaires de seconde et première pour la rentrée 2019 et de terminale pour la rentrée 2020. L'essentiel des régions participaient déjà au financement de ces manuels scolaires. Mais un changement de programmes et de collections occasionne un surcoût important par rapport à des dépenses récurrentes susceptible de faire croître les dépenses réelles de fonctionnement. Cet effet n'a pas été anticipé par le ministère⁹³. Le gouvernement a finalement autorisé les régions à comptabiliser ces dépenses en investissement, afin de les extraire des dépenses contractuelles.

2 - Une détérioration de la lisibilité budgétaire

Le dispositif de contractualisation a incité les collectivités à opérer des choix de gestion qui affaiblissent la lisibilité de leur budget.

a) L'optimisation des budgets annexes

Les budgets annexes sont exclus du champ de la contractualisation. Le rapport entre les montants des dépenses réelles de fonctionnement des budgets annexes et des budgets principaux est d'un à vingt. De nombreux budgets annexes correspondent en outre à des services publics industriels et commerciaux et sont couverts par des dépenses.

La dynamique des budgets annexes des collectivités soumises à contractualisation est nettement supérieure à celle des budgets principaux et s'est accentuée en 2019.

⁹³ La dépense n'a donc pas été qualifiée au titre des décisions impactant les budgets locaux et le ministère n'a pas fourni d'étude d'impact au CNEN.

**Tableau n° 24 : dynamique des DRF des budgets annexes
des collectivités soumises à contractualisation**

	2018 ⁹⁴	2019	2020
DRF Budgets Annexes	+ 3,9 %	+ 7,8 %	
DRF Budgets Principaux	- 0,2 %	+ 0,8 %	

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

Parallèlement, les produits réels de fonctionnement des mêmes budgets annexes ont progressé de 6,2 % en 2018 et de 3,5 % en 2019. L'épargne brute générée par l'ensemble de ces budgets annexes a nettement progressé en 2018 (+ 13,4 %) mais est revenu en 2019 à son niveau de 2017 (1,8 Md€).

Les subventions d'équilibre versées par les collectivités à leurs budgets annexes sont comptabilisées parmi les dépenses réelles de fonctionnement contractualisées. Ce point suscite d'ailleurs une critique récurrente, dans la mesure où une part de ces subventions est destinée au financement d'investissements au sein du budgets annexes.

b) L'externalisation du mécénat

La générosité publique et l'engagement des entreprises dans des opérations de mécénat connaît une période générale de contraction. Pour autant, le dispositif de contractualisation financière pénalise la recherche par les collectivités de financements externes issus du mécénat. Le produit des libéralités de l'ensemble des 321 collectivités soumises à contractualisation représentait 10,3 M€ en 2017, 8,2 M€ en 2018 et 7,3 M€ en 2019.

Le dispositif de contractualisation a un effet dissuasif, notamment pour les équipements culturels en régie, qui conforte des stratégies d'externalisation ou de contournement.

⁹⁴ Chiffres définitifs et selon le périmètre 2019.

Un des outils d'externalisation en essor est le fonds de dotation territorial⁹⁵, parfois présenté comme une solution à cette problématique de limitation des DRF. Selon l'observatoire de la philanthropie, depuis la création du statut, une cinquantaine de fonds de dotation aurait parmi ses membres fondateurs une collectivité locale⁹⁶. Depuis 2017, le journal officiel des associations et fondations d'entreprises a publié la création de 16 fonds de dotation territoriaux, dont le siège social se situe dans les locaux administratifs des collectivités ou EPCI.

La lisibilité des comptes publics, y compris pour les assemblées délibérantes, est fragmentée par ce type d'outils. Le dispositif de contractualisation a conforté cette tendance.

3 - Une fragilisation des politiques partenariales initiées par l'État

La mise en œuvre des retraitements en 2019 a montré un défaut de cohérence entre la prise en compte de certaines politiques partenariales, comme le plan d'investissement dans les compétences, et l'exclusion d'autres politiques de l'État. À propos du plan d'investissement dans les compétences, Régions de France note la complexité de la mise en œuvre des retraitements, pour lesquels se télescopent l'appréciation annuelle de l'évolution des DRF, la gestion pluriannuelle du dispositif et les modalités de la gestion pluriannuelle propres à chaque région. Ce manque de lisibilité a prospéré en 2019 et 2020.

Ainsi, dans le domaine de la sécurité, la circulaire cadre du 5 mars 2020 pour la déclinaison territoriale des politiques de prévention de la délinquance et de prévention de la radicalisation pour les années 2020 à 2022 élargit l'éligibilité au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) aux actions de prévention de la radicalisation et aux initiatives en matière de contre-discours républicain émanant de la société civile. Les communes sont identifiées comme acteurs privilégiés. Les préfets de départements sont ainsi placés dans la situation de devoir à la fois contrôler les collectivités soumises à contractualisation et leur proposer un levier financier comme le FIPD (par un cofinancement en moyenne de 50 %) pour favoriser le développement de ce type d'actions.

⁹⁵ Créés par la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, les fonds de dotation sont des organismes de mécénat destinés à réaliser une œuvre ou une mission d'intérêt général.

⁹⁶ Observatoire de la philanthropie, *Les fondations et fonds de dotation en France de 2001 à 2018, mai 2019*, disponible sur www.fondationdefrance.org.

De même, et ainsi que l'observe Régions de France, la préparation des futurs contrats de plan État-Région 2021-2025, initiée le 5 septembre 2019 par un mandat aux préfets pour engager les discussions avec les régions, n'a pas prévu d'articulation avec la prochaine génération de contrats financiers.

Maîtrise des dépenses de fonctionnement et pilotage de la transition écologique

La conciliation entre maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement et pilotage de la transition écologique est devenu un sujet récurrent.

Plusieurs associations d'élus des collectivités demandent la neutralisation des dépenses de fonctionnement liées à la transition écologique. La difficulté d'une telle neutralisation réside dans leur correcte identification. Un cadre contractuel plus précis pourrait être davantage adapté, ciblant les efforts de transformation et privilégiant des solutions sobres.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) a produit à l'attention des collectivités des fiches pratiques pour identifier des leviers d'amélioration. Outre la mise en œuvre de certains investissements, ces améliorations concernent également des dépenses de fonctionnement liées à l'adaptation au réchauffement climatique et à la résilience des territoires.

La limitation des dépenses de fluides pourrait faire l'objet d'un objectif contractualisé. Les dépenses de fluides des collectivités soumises à contractualisation ne représentent que 1 % de l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement. Leur progression est cependant plus élevée que la moyenne et a atteint 3,1 % en 2018 et 2 % en 2019. L'ADEME évalue par ailleurs à 10 % la part des collectivités locales au sein de la consommation énergétique totale d'un territoire.

Un autre axe de la transition écologique concerne l'approvisionnement en denrées alimentaires. Le rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes consacre un chapitre aux services communaux de restauration collective⁹⁷. Les charges de fonctionnement du bloc communal relatives à la restauration collective atteignent 5,3 Md€ en 2018, pour environ 720 millions de repas, hors établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées. La perte et le gaspillage alimentaire pourraient représenter jusqu'à 20 % selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie⁹⁸, ce qui constitue une source importante de réduction des coûts permettant de financer et d'atteindre les objectifs de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

4 - Une désincitation aux mutualisations de services au sein du bloc communal

Selon l'Association des maires de France, certains EPCI auraient fait le choix de procéder à des remunicipalisations d'agents afin de réduire artificiellement les dépenses soumises à contractualisation.

A l'inverse, et selon la DGCL, le dispositif de contractualisation n'a pas complexifié les mutualisations de services dans la mesure où il en aurait été tenu compte dans les retraitements de dépenses, quel que soit le mode de facturation des communes-membres à l'EPCI.

Pourtant, les courriers de notification des arrêtés de reprise d'une métropole et de sa ville centre, datés du 27 août 2019, démontrent que ce principe n'est pas mis en œuvre de manière homogène. Ceux-ci indiquent que « seules les nouvelles mutualisations peuvent être prises en compte au titre des retraitements dans le cadre du dispositif », excluant ainsi l'examen des mutualisations de services antérieures à 2017.

⁹⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2020*, Tome I. Les services communaux de la restauration collective : une maîtrise des coûts inégale, des attentes nouvelles, p. 233-296. La documentation française, février 2020, 537 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹⁸ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, *Pertes et gaspillages alimentaires : l'état des lieux et leur gestion par étapes de la chaîne alimentaire*, mai 2016, p. 136.

Une partie significative des services est mutualisée entre la métropole et la ville centre (un millier de postes, soit 40 % des effectifs de la métropole). La métropole refacture à la commune la part de masse salariale la concernant. Ainsi, le taux d'évolution de la masse salariale mutualisée apparaît à la fois dans les dépenses réelles de fonctionnement de la métropole et de la ville centre. Il est donc inscrit en comptabilité deux fois.

En outre, la situation de l'agglomération fait apparaître une divergence sur les évolutions entre la métropole (1,2 %) et la ville centre (1,5 %). L'octroi d'un taux plus favorable à la ville centre qu'à la métropole pénalise les collectivités pour les mutualisations qu'elles ont réalisées. Sept autres agglomérations sont dans un cas de figure identique. Six agglomérations connaissent pour autant la situation inverse. Les conséquences de divergences de taux au sein d'une même agglomération n'ont pas suffisamment été appréciées lors de la mise en place du dispositif et les retraitements opérés lors de l'examen de l'évolution des DRF n'ont pas permis de corriger ce défaut initial.

La mise en œuvre des schémas de coopération et de mutualisation risque ainsi d'être freinée par les imprécisions d'un dispositif de contractualisation financière.

Réponses des administrations et des organismes concernés

Réponse du président de l'Association des régions de France (ARF)	165
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	171
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)	173
Réponse du président de France Urbaine.....	176
Réponse de la présidente de Villes de France (VdF).....	178
Réponse du président de l'Association des petites villes de France (APVF)	179
Réponse du président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)	185

Destinataire ayant répondu postérieurement au délibéré en chambre du conseil

Président de l'Association des maires de France (AMF)

Destinataires n'ayant pas répondu

Ministre de l'action et des comptes publics
Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
Ministre de l'intérieur
Président du comité des finances locales (CFL)
Président de l'Association des maires de France (AMF)

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

Ce premier fascicule porte plus particulièrement sur la trajectoire d'évolution des finances publiques locales en 2019 avec également une attention portée aux conséquences économiques de la crise sanitaire actuelle. Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur l'évolution de la situation financière des Régions (I), la contractualisation financière entre l'État et les collectivités territoriales (II) ainsi qu'aux conséquences économiques de la crise sanitaire liée à la propagation de la Covid-19 sur les finances des Régions (III).

I – La situation financière des Régions en 2019

S'agissant des recettes des collectivités territoriales, la Cour indique que « Depuis 2017, dernière année de baisse des dotations, l'accroissement des recettes des collectivités locales dépasse 9,8 Md€, soit un montant comparable à la baisse des concours financiers entre 2014 et 2017 ».

*Je tiens à rappeler que les Régions ont toutefois subi la dernière baisse de DGF opérée en 2017, la suppression en 2018 du fonds de soutien au développement économique d'un montant de 450 M€⁹⁹, une baisse continue de la DC RTP et de la DTCE depuis 2017, ainsi que la perte des ressources liées à l'apprentissage depuis le 1er janvier 2020. **En définitive, depuis 2017, le dynamisme des recettes des Régions a été fortement minoré par les baisses de dotations de l'État.***

S'agissant des recettes de fonctionnement des Régions, la Cour constate que leur augmentation a été de + 4,3 % en 2019 en raison principalement du dynamisme de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui a progressé de + 6,7 %, soit + 592 M€, avec des fortes différences entre régions qui connaissent des hausses comprises en + 2,2 % et + 13,5 %. Pour rappel, la CVAE avait évolué de seulement de + 0,8 % en 2018. Cependant ce constat doit être relativisé pour les régions qui ont subi de nouveau en 2019 une baisse de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DC RTP) à hauteur de - 30 M€ et

⁹⁹ Article 41 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018. Ce fonds, créé en 2017, visait à compenser très partiellement la prise en charge de dépenses auparavant exécutées par les départements en matière de développement économique. Le fonds attribué au titre de 2017 a été versé pour 200 M€ en 2017 et pour le solde en 2018.

de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale (DTCE) de - 15 M€. La Cour note à ce titre que pour l'année 2019, « le dynamisme des recettes des régions a été en partie minoré par la baisse de certaines dotations de l'État telles que la DCRTP ou la DTCE ».

S'agissant de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des Régions, la Cour indique qu'elles ont progressé pour les régions de + 2,1 %, soit à un niveau légèrement supérieur à celui de l'ensemble des collectivités territoriales. La Cour souligne par ailleurs que « La hausse de l'impact des normes sur les budgets locaux en 2019 par rapport à 2018 est principalement supporté par leur section d'investissement. ». Toutefois, l'impact du protocole PPCR sur la masse salariale des collectivités territoriales, dont la charge est estimée à 226 M€ en 2019, n'est pas pris en compte dans le calcul de la Cour.

La Cour note également que « Les dépenses de personnel des régions progressent de 2,4 % en 2019 ». Je rappelle, comme nous avons pu le souligner dans nos réponses préalables au rapport de la Cour, que la hausse des dépenses de personnel résulte en partie de la reprise du PPCR en 2019 et du report à 2019 des dépenses qui devaient être engagées à ce titre en 2018. Par ailleurs, des régions ont dû réaliser des recrutements pour pallier la suppression par l'État des contrats aidés ou absorber les agents transférés faisant valoir leur droit d'option (pour les CREPS notamment). **Une part de cette hausse s'explique aussi par le transfert de la compétence relative aux transports interurbains et scolaires aux Régions et la reprise progressive en gestion directe de ces compétences exercées anciennement par les départements s'accompagnant du transfert de leurs agents pouvant s'étaler jusqu'en 2021.** L'évolution constatée des dépenses de personnel est également liée au maintien des effectifs lorsqu'une compétence est reprise par l'État : c'est le cas notamment de la recentralisation de l'apprentissage où les Régions doivent redéployer les ressources humaines ne permettant pas donc pas de réaliser des économies de postes. A contrario, la nouvelle contractualisation liée au PRIC se traduit par, non seulement des augmentations des volumes financiers en dépenses et recettes, mais aussi en ressources humaines pour instruire ces nouveaux volumes. Il en est également de même pour les fonds européens où le niveau d'instruction, les délais et les complexités de réglementation nécessitent de pérenniser des emplois d'experts pour retenir les compétences.

Je souhaite également ajouter que des changements de périmètre significatifs ont impacté les DRF des régions à la hausse et qui doivent nécessairement être retraités pour permettre une comparaison de l'évolution des DRF avec celles mentionnées dans la loi de programmation 2018-2022. Il s'agit principalement de :

- la mise en œuvre du plan d'investissement pour les compétences (PIC), politique partenariale initiée par l'État et qui entraîne en 2019 une hausse des dépenses relatives à la formation professionnelle de + 287 M€ soit + 12,8 % ;
- la poursuite de la montée en charge des fonds européens reversés à des tiers pour un montant total en progression de + 12 M€ et qui sont susceptibles d'expliquer, pour certaines régions, des évolutions substantielles ;
- le transfert, pour certaines régions, des charges relatives aux trains d'équilibre du territoire (TET) faisant l'objet de subventions versées par l'État et représentant un montant de dépense supplémentaire de + 15 M€.

En définitive, en retraitant ces dépenses dont la liste n'est pas exhaustive, l'évolution des DRF des régions en 2019 serait de l'ordre de - 0,3%¹⁰⁰, confirmant une réelle maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement avec une nette progression de leur épargne brute de + 12,4 % en lien également avec la hausse de leurs recettes de fonctionnement. Aucune Région n'a fait l'objet de reprises financières au titre de l'année 2018 et 2019 dans le cadre de la contractualisation financière entre l'État et les collectivités territoriales

S'agissant des dépenses d'investissement des régions, la Cour note un fort accroissement de + 11,3 % (+ 1,08 Md€) en 2019 après une progression de + 1,8 % enregistrée en 2018. Il convient toutefois de rappeler que les comparaisons entre Régions peuvent être altérées par l'existence d'un biais méthodologique en raison du traitement des crédits relatifs aux fonds européens, principalement ceux issus du FEADER, et de leur comptabilisation en fonctionnement ou en investissement.

Je tiens à souligner que cette forte progression est principalement à mettre au profit du dynamisme des recettes des Régions et de la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement permettant de dégager une épargne brute en forte progression.

¹⁰⁰ À partir d'une comparaison effectuée entre les BP 2018 et BP 2019.

Pour conclure sur la saine situation financière des régions en 2019, les Régions ont su améliorer sensiblement, et pour la quatrième année consécutive, leur capacité de désendettement en la portant à 4,35 années, en baisse de - 0,5 année par rapport à 2019. Pour les quatre Régions qui voient leur encours de dette augmenter en 2019, aucune Région ne dépasse le plafond de 9 années fixé dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

II – La contractualisation financière entre l'État et les collectivités territoriales

La Cour des comptes prend acte de la suspension de l'exécution des contrats État / Collectivités pour l'année 2020 à la suite de la loi d'urgence du 23 mars 2020 et dresse un bilan pour les exercices 2018 et 2019. À ce titre, il est rappelé que les collectivités soumises à contractualisation « avaient mis en place des stratégies de maîtrise des dépenses de fonctionnement antérieurement à la loi de programmation des finances publiques ; la contractualisation financière a dès lors conforté leurs efforts. »

Il est constaté que pour la seconde année consécutive, les collectivités soumises à la contractualisation ont respecté l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé dans la LPFP à + 1,2 % en limitant la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à + 0,8 %. Si l'on prend en compte l'indice des prix à la consommation, hors tabac, pour 2019 (+ 1,1 %), l'effort de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités, en volume, a été de - 0,3 %.

Je partage également de nombreux constats de la Cour relatifs à la contractualisation. Il s'agit principalement :

- *« de la complexification croissante de la méthode de retraitement » qui en effet soulève le problème de l'intelligibilité du dispositif qui apparaît de plus en plus un sujet réservé aux techniciens et ce, au détriment de la compréhension même du dispositif par les élus et les administrés. C'est le cas par exemple des retraitements liés au PIC pour lequel se télescopent l'appréciation annuelle de l'évolution des DRF, la gestion pluriannuelle du dispositif et les modalités de la gestion pluriannuelle propres à chaque région ;*
- *de la fragilisation des politiques partenariales initiées par l'État « dont la mise en œuvre des retraitements en 2019 a montré un défaut de cohérence entre la prise en compte de certaines politiques partenariales, comme le PIC, et l'exclusion d'autres politiques de l'État ».*

- **le non retraitement des dépenses engagées par les collectivités et cofinancées par le mécénat ou le sponsoring** qui risque ainsi d'être découragées bien que ne pesant pas sur l'équilibre financier des collectivités territoriales et qui fragilise ainsi le tissu associatif et culturel local.

Je tiens aussi à rappeler que la contractualisation dissuade également les collectivités à engager des dépenses nouvelles alors même que celles-ci pourraient générer des recettes nouvelles à l'avenir.

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 fixe également aux collectivités territoriales un objectif de réduction annuelle du besoin de financement de 2,6 Md€. La loi ne prévoit toutefois aucune sanction en cas de non réalisation. La cour constate que l'objectif de diminution du besoin de financement n'est pas respecté pour la seconde année consécutive confirmant un risque identifié au sein de ses précédents rapports.

Régions de France s'est toujours opposé à l'objectif de réduction annuelle du besoin de financement car il apparaît peu souhaitable et peu réaliste que les régions réduisent le niveau de leurs investissements, en particulier au vu de la baisse des financements de l'État et de ses opérateurs. La dette des collectivités ne représente que 9% de la dette publique et l'endettement des Régions reste maîtrisé comme en atteste pour la quatrième année consécutive la diminution de leur capacité de désendettement en la portant à 4,35 années, en baisse de - 0,5 année par rapport à 2019. Par ailleurs, l'objectif de la réduction annuelle du besoin de financement, bien que non contraignant, est contradictoire avec les politiques mises en œuvre par l'État où les Régions sont appelées à investir à ses côtés, notamment dans le cadre des CPER.

Enfin, la suspension des contrats pour leur dernière année d'application par le Gouvernement démontre l'inadaptation de ce mécanisme financier à offrir aux collectivités la possibilité d'intervenir et de faire face à des situations de crise.

III – Les conséquences de la crise sanitaire liée à la propagation du virus Covid-19 sur les finances des Régions

La Cour précise dans sa conclusion que « La crise liée à l'épidémie de coronavirus aura sans aucun doute des conséquences importantes sur les finances des collectivités territoriales. » et que « En raison de leur rôle majeur en matière de développement économique, les régions devraient être en première ligne. Bien que ce point soit l'objet du second fascicule qui sera présenté cet automne, il me semble indispensable de fournir dès

aujourd'hui à la Cour les premières conséquences de la crise sur les finances des Régions.

• **Les Régions subiront une perte de ressources en 2020 estimée entre 1,5 Md€ et 1,8 Md€ :**

- la fraction de TVA attribuée aux Régions correspondra à son niveau de garantie équivalant au produit de DGF 2017, soit une perte de - 266 M€ par rapport à 2019 ;
- les recettes issues de la taxe sur les certificats d'immatriculation devraient connaître une baisse comprise entre - 448 M€ et - 505 M€ ;
- la part variable de TICPE enregistrerait un recul compris entre - 231 M€ et - 290 M€ ;
- hors Île-de-France Mobilités (IDFM), les pertes de recettes d'exploitation pour les TER en 2020 seraient comprises entre - 500 M€ et - 650 M€ ;
- pour la Collectivité de Corse, dont les recettes spécifiques dépendent fortement de la conjoncture économique, les pertes de recettes sont estimées entre - 71 M€ et - 102 M€ ;
- pour les Régions et Collectivités uniques d'Outre-Mer, dont les recettes spécifiques dépendent fortement de la conjoncture économique, les pertes de recettes sont estimées entre - 87 M€ et - 113 M€ ;

Il faut également ajouter à cela la situation particulière de la Région Ile-de-France avec des pertes pour IDFM qui seront comprises entre - 2,2 Md€ et - 2,6 Md€.

Dans le même temps, les dépenses nouvelles engagées par les Régions en raison de la crise s'élèvent à 1,7 Md€. Cet effet de ciseau affecte ainsi très lourdement la capacité d'autofinancement des Régions.

• **Les Régions confrontées à une baisse massive de la CVAE en 2021 :**

La CVAE, qui représente près de 33% des recettes des Régions qui la perçoivent avec un an de décalage, devrait suivre une trajectoire proche de celle du PIB. Toutefois, en raison des dispositions prises par le Ministère de l'Action et des Comptes publics, les entreprises risquent de minorer fortement leurs acomptes en 2020 ce qui amplifiera la baisse de la CVAE en 2021. **Les prévisions de Régions de France tablent sur une baisse de 20 à 40 % en 2020, soit 2 à 4 milliards d'euros de perte pour les Régions en 2021.** Le rebond attendu en 2021 devrait faire repartir à la

hausse le produit de CVAE en 2021 mais comme pour la TVA, la CVAE ne retrouvera pas immédiatement son niveau d'avant crise. Je tiens aussi à rappeler que l'attribution de 25 points supplémentaire de CVAE intervenue en 2017 visait à compenser les Régions du transfert des compétences transport scolaire et interurbain.

L'effet des pertes de recettes pour les Régions en 2020 et 2021 va conduire les Régions soit en situation de situation de surendettement soit à un effondrement de leurs dépenses d'investissement. Il sera donc impossible de financer la relance ou les CPER dans ce cadre. L'alternative serait de restaurer la capacité d'investissement en coupant dans les dépenses de fonctionnement à hauteur des pertes fiscales. Dans ce cas, c'est tout le système de financement de l'offre de transport public interurbain qui est en péril, de même que le financement de la formation des demandeurs d'emploi, le fonctionnement des lycées et le soutien au tissu associatif et au monde sportif et culturel.

Tels sont les éléments de réponse dont je souhaitais vous faire part en vue de leur prise en compte dans le fascicule 1 du rapport 2020 portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et leurs établissements publics.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

Synthèse

L'ADF partage avec la Cour la mention selon laquelle « les départements s'avèrent particulièrement exposés à un retournement de conjoncture ». Elle précise toutefois que selon elle il n'y a pas seulement un « risque d'augmentation des dépenses sociales » dès lors qu'il apparaît désormais certain que les conséquences économiques de la crise vont être importantes en termes de répercussions sur l'emploi et dans un second temps sur les dépenses de RSA. De même, les demandes de revalorisation des personnels médico-sociaux sont fortes.

Concernant les avances sur les produits de DMTO des Départements dont le dispositif est exposé par le projet de loi de finances rectificative 3, l'ADF a fait part de plusieurs demandes d'amélioration :

- Pour l'année 2020, une compensation des pertes de recettes de DMTO aux Départements, dans l'hypothèse où celles-ci s'avèreraient supérieures à 25%, et pour la seule part supérieure à ces 25 %.

- *Qu'il soit procédé aux avances remboursables sur la base de la différence entre le montant des recettes estimé en 2020 et le montant des recettes constaté en 2019 - et non pas par rapport à la moyenne des recettes perçues entre 2017 et 2019, attendu que les budgets primitifs 2020 des Départements ont été construits par rapport aux résultats de l'année 2019.*
- *Que le remboursement par les Départements à l'État des avances de DMTO prévu sur les exercices 2021 et 2022 puisse faire l'objet d'un étalement sur 3 exercices : 2021, 2022 et 2023.*

Chapitre I : Le maintien d'un contexte financier favorable aux collectivités territoriales en 2019

S'agissant des mesures de compensation des mineurs non accompagnés par l'État auprès des Départements, l'ADF rappelle qu'en dépit des négociations le financement de l'État ne représente qu'environ 15 % du coût total à la charge des collectivités départementales.

Chapitre II : Un accroissement de la diversité de situations entre collectivités

L'ADF partage avec la Cour la qualification retenue pour les Départements d'« une situation financière favorable mais fragile ». Elle tient cependant à préciser que cette réalité est antérieure à la crise. En effet, si les équilibres financiers des Départements s'étaient notablement améliorés pour un certain nombre de raisons conjoncturelles et volontaristes, l'ADF a toujours souligné les incertitudes tenant à l'avenir financier des Départements. Pour cette raison, l'ADF s'était opposée au transfert du foncier bâti au bloc communal et à sa compensation par une part de TVA dans le cadre de la dernière réforme fiscale. Les Départements demeurent par ailleurs attentifs à l'évolution de leurs dépenses sociales dont une part très importante échappe à leur maîtrise. Les Départements se félicitent également de l'augmentation importante des investissements conduits dans les territoires.

La Cour observe que « la stratégie nationale et les propositions de contrats faites aux départements étaient à l'origine indépendantes des contrats dits « Cahors ». Toutefois, pour permettre une réelle implication des départements, en contrepartie des crédits alloués par l'État, leurs dépenses adossées à un tel contrat, ont été neutralisées au titre du « pacte de Cahors », dans la limite du financement apporté par l'État ». L'ADF rappelle qu'étant donné la nature des objectifs associés à la lutte contre la pauvreté elle avait requis que l'ensemble des crédits associés, part de l'État comme part du Département, soient neutralisés au titre de l'appréciation de l'évolution des dépenses.

La Cour mentionne que la « fragilité structurelle (des départements) est renforcée par le poids dans leurs recettes de la fiscalité liée à la conjoncture économique. D'une part, les DMTO, recette cyclique dépendant de l'état du marché immobilier, finance des dépenses sociales par nature contra-cycliques. D'autre part, ces ressources sont inégalement réparties entre départements et ne sont pas nécessairement corrélées à leur niveau de dépenses sociales. Cette disparité plaide pour une meilleure adéquation des ressources des départements à leurs charges et, à court terme, un renforcement de la péréquation horizontale des DMTO ainsi que du dispositif de mise en réserve, au sein du fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles, adossé au fonds national de péréquation des DMTO. » L'ADF tient à faire observer que la péréquation horizontale a été renforcée deux années consécutives : en 2019 avec la mise en place du fonds de soutien interdépartemental de 250 millions d'euros et en 2020 avec la création du fonds globalisé de 1,6 milliard d'euros. Au regard des efforts de solidarité considérables déjà conduits entre les Départements et du reste à charge très important des Départements en ce qui concerne les dépenses AIS, il apparaît que c'est désormais la péréquation verticale qui doit être renforcée.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE
DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)**

Au nom de l'AdCF et des intercommunalités de France, je tiens à vous remercier pour avoir saisi notre association pour réaction au premier fascicule du rapport annuel sur les finances publiques locales.

Notre association salue la qualité et l'objectivité de ce premier fascicule qui met en évidence à la fois la poursuite des efforts de gestion des collectivités, leur bonne santé financière et la reprise de l'investissement public local en fin de mandat.

D'année en année, le rapport fait progresser ses outils d'analyse et permet une évaluation précise des réalités territoriales. Notre association s'est déjà félicitée des progrès que représente l'approche agrégée des « blocs communaux » pour tenir compte des interdépendances entre communes et intercommunalités et neutraliser les flux financiers croisés. L'intégration des budgets annexes, très importants à l'échelle des intercommunalités, améliore également la connaissance fine des finances locales et la comparabilité des réalités territoriales.

L'AdCF partage sur l'essentiel les constats dressés par les magistrats financiers en matière d'évolution des dépenses locales. La poursuite des efforts de gestion engagés depuis de nombreuses années, combinée avec une bonne dynamique des recettes fiscales en 2019, a permis de soutenir la relance de l'investissement public. Notre baromètre de la commande publique, constitué avec la Banque des territoires, met en évidence les mêmes reprises, tout en portant sur un périmètre plus large que les seules dépenses d'équipement. Cette relance était un objectif que l'AdCF poursuivait depuis plusieurs années. C'est pour cela que si notre association a accepté les efforts demandés par le gouvernement en matière de dépenses de fonctionnement, à travers les contais financiers dits de Cahors. Elle n'a jamais souscrit à l'objectif national d'évolution du besoin annuel de financement intégré dans la loi de programmation des finances publiques. La poursuite de cet objectif signifierait d'abandonner toute relance de la commande publique alors que celle-ci reste encore inférieure à ces volumes des années 2012-2013. Le rapport de la Cour souligne le caractère peu réaliste de cet objectif. Nous partageons son avis.

Sur les pactes de Cahors. Le rapport met en évidence le bon niveau d'atteinte des objectifs et le caractère limité des dépassements des objectifs. La Cour appelle à une approche consolidée des objectifs d'évolution entre ville centre et intercommunalité mais aussi extension aux budgets annexes. Même si les normes et pactes dits de Cahors sont suspendus en cette période de crise sanitaire, il reste que l'analyse des évolutions de dépenses doivent intégrer ces logiques de consolidation « verticale » et « horizontale ». La croissance des dépenses et des masses salariales à l'échelle intercommunale ne peut être comprise sans analyse des transferts en provenance des communes (ou des syndicats de communes) et des vases communicants sur le plan financier.

Comme le souligne à juste titre la Cour, la dynamique des dépenses intercommunales est comparativement plus élevée, et pour une part importante imputable aux budgets annexes liés aux compétences de collecte et traitement des ordures ménagères et aux transports collectifs. Ces deux compétences majeures des intercommunalités s'avèrent être les plus onéreuses et les plus exposées à des augmentations de charges. Elles sont au cœur de la transition écologique et nécessitent des investissements importants.

Elles sont également très intensives en main d'œuvre et représentent des charges de fonctionnement importantes. La crise récente a néanmoins montré combien ces services publics, et les agents qui les assurent, étaient essentiels à la vie de nos territoires. Leur continuité d'activité n'a pas failli d'ailleurs. Ces deux grands services publics sont très exposés aux

encadrements normatifs, aux évolutions de la fiscalité nationale (taux de TVA, TGAP sur les déchets...) mais aussi aux attentes sociales et évolutions comportementales. L'un des défis des prochains mandats sera de maîtriser les évolutions de coûts constatées dans ces grands services publics sans dégrader leur qualité et l'offre. Les modèles de financement de ces services publics sont également réinterrogés soit à travers la tarification incitative en matière de déchets, les éco-contributions attendues des filières de « responsabilité élargie des producteurs » ou en matière de transports, les équilibres à trouver entre fiscalité dédiée (versement mobilités), recettes tarifaires et apports du budget général.

Pour faire face à l'évolution de ces dépenses, même maîtrisée, les intercommunalités ont bénéficié en 2019 de recettes dynamiques à travers la CVAE la CFE et le versement mobilités. Ces assiettes ont été portées par le retour de la croissance. De même, la dynamique des bases d'imposition de la taxe d'habitation a été portée par la revalorisation forfaitaire des bases mais aussi l'extension du parc de logements (effet physique). Cette dynamique d'assiette est accompagnée d'une remarquable stabilité des taux. La Cour indique même à ce sujet une inflexion historique des taux, qui voit les baisses l'emporter sur les hausses. C'est du jamais vu à notre connaissance mais confirme que le pouvoir de modulation laissé aux assemblées locales sur la fiscalité n'est pas uniquement voué à se traduire par des tendances haussières. Une correcte actualisation des assiettes et bases d'imposition, à partir des valeurs de l'économie réelle, permettrait d'ailleurs de repenser en profondeur les logiques de fixation des taux.

Sur les perspectives de l'année 2020 qu'évoque brièvement le premier fascicule du rapport, en attendant le second qui leur sera intégralement consacrées. L'AdCF partage les premiers constats des magistrats financiers. Nombre d'impacts seront à évaluer dans la durée et dépendront dans leur amplitude de plusieurs paramètres: capacité de rebond de l'économie française et de nos territoires, comportements de consommation des ménages, volumes des transactions immobilières... Les projections budgétaires se doivent d'être très prudentes, sans sous-évaluer les impacts profonds à attendre de la crise, mais en veillant à ne pas inciter aux prophéties auto-réalistes. L'AdCF considère qu'il y a encore un semestre utile pour prendre des mesures volontaristes de relance aux différentes échelles de l'action publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FRANCE URBAINE

D'une façon générale, France urbaine se félicite de la profondeur et de la pertinence des analyses développées par la Formation interjuridictions, cela fait notamment écho au dialogue constructif entre les magistrats et notre association. A cet égard, France urbaine souscrit aux différentes recommandations rappelées en conclusion des chapitres I et II (avec néanmoins des réserves sur la proposition n°4).

1- Une situation financière solide à l'issue de l'exercice 2019, fruit des efforts fructueux des gestionnaires locaux

L'exercice 2019 aura conduit les collectivités dans leur ensemble et tout particulièrement les grandes villes, grandes communautés et métropoles à concomitamment consolider leurs ratios d'autofinancement et augmenter leur effort d'investissement. Le rapport le documente à bon escient.

Nous regrettons d'autant plus le parti-pris rédactionnel de la synthèse qui conduit à minimiser les efforts propres des collectivités et à laisser penser que cette situation n'est fondamentalement que la conséquence d'un contexte exogène propice et de conditions générales favorables. Cela ne rend pas justice à l'effort propre poursuivis par les gestionnaires locaux.

Ainsi, dans les pages 9 à 16, aucune mention n'est faite de la politique fiscale responsable menée par les exécutifs municipaux sachant que les taux de l'impôt communal, devenu majeur avec la suppression programmée de la taxe d'habitation, la taxe sur le foncier bâti, ont globalement diminué en 2019. Surtout, ces pages de synthèse peuvent conduire à penser que la maîtrise de la dépense publique locale n'est que « relative » alors que, s'agissant des grandes villes et EPCI (concernées par l'obligation de contractualisation et, pour la quasi-totalité des membres de France urbaine, sous contrat), l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des budgets principaux a été limitée à + 0,1% pour les communes et -1,3% pour les EPCI (cf. annexe 20). Dès lors, les résultats des efforts de maîtrise sont plus qu'avérés ; d'autant que le contexte n'est pas toujours si facilitant (impact du protocole PPCR, cf. annexe 3) et que les évolutions devraient être appréciées en euros constant par habitant (il est d'autant plus difficile de contenir l'évolution des dépenses que la population s'accroît).

2- Une évaluation fouillée du dispositif de contractualisation qu'il est regrettable de reléguer en annexe

Il nous apparaît d'autant plus important d'assurer une large diffusion du travail de la Cour sur la contractualisation financière que le bilan prévu au VIII de l'article 29 de la loi de programmation n'a pas vraiment répondu aux légitimes attentes d'évaluation du dispositif de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

France urbaine regrette que les analyses développées dans le rapport soient reléguées en annexe (n° 22) ; d'autant que nous souscrivons entièrement à la (trop) rapide évocation qui en fait page 39 : « La première génération de contrats révèle néanmoins des écueils à éviter s'agissant notamment des effets liés au périmètre du dispositif ou de l'absence de lisibilité des retraitements opérés. Or la crise actuelle a montré la nécessité de fluidifier les relations entre l'Etat et le monde local ».

Plus précisément, l'enquête de la Cour fait écho aux alertes que France urbaine s'est évertuée à exprimer auprès du gouvernement ; tout particulièrement en ce qui concerne :

- la désincitation aux mutualisations de services au sein du bloc communal (pp.154-155) ;*
- la détérioration de la lisibilité budgétaire induite par l'externalisation du mécénat (pp.151-152) ;*
- et surtout, la fragilisation des politiques partenariales initiées par l'Etat (pp. 152-154).*

3- Une clarification du financement de la péréquation à apporter

Les techniciens des finances locales ont intégré le fait que la montée en puissance de la péréquation ne met désormais plus en œuvre l'instrument de la solidarité nationale qu'est le budget de l'Etat mais est financée par les collectivités elles-mêmes (ce qui conduit, par exemple, à ce que la diminution d'enveloppe de DGF soit, en 2019, supérieure à 10% pour près de 4000 communes -cf. page 46-). Mais cette réalité n'est pas forcément sue de tous les lecteurs du rapport. Dès lors, dans les passages où le PSR au profit des collectivités est analysé (page 27), il eut été appréciable de préciser la mécanique de financement des dotations de péréquation.

De façon plus précise, lorsque la Cour écrit que « la loi de finances initiale pour 2019 a également prévu une augmentation régulière de la dotation d'intercommunalité de 30 M€ par an », il ne s'agit pas d'un

apport exogène mais seulement d'une « forfaitisation du besoin interne », telle que décidée dans le cadre de la réforme de la dotation d'intercommunalité (article 250 de la loi de finances pour 2019).

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE (VDF)

Villes de France - qui rassemble les maires de villes de 10 000 habitants à 100 000 habitants, et leurs présidents d'intercommunalités - défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui bénéficient en particulier pour cette mandature du programme « Action cœur de ville ».

Je tenais à vous remercier d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos du rapport public 2020 sur les Finances publiques locales – fascicule 1.

Sur le fond, nous souscrivons à la plupart des constats formulés dans ce rapport, en particulier lorsque vous soulignez le desserrement provisoire de la contrainte financière en 2019 (du fait du taux de revalorisation des valeurs locatives, de l'allègement de la charge des normes statutaires qui sont imposées par l'État aux collectivités locales et de la « stabilisation » de la DGF), ou bien encore la perfectibilité du processus de contractualisation entre l'État et les collectivités locales.

Répondant à une demande que nous avons formulée lors des précédentes éditions, nous vous remercions d'avoir pris le soin - au niveau méthodologique - de continuer à garder une vision à la fois globale pour le bloc local, et plus exhaustive dans l'approche par strates. Avec des charges de centralité substantielles par rapport aux espaces ruraux, et des ressources par habitant plus faibles que les espaces métropolitains, les Villes de France méritent en effet une analyse différenciée des mutations financières qu'elles traversent.

Il est significatif de relever que certaines de vos analyses corroborent nos constats passés : une progression des produits de fonctionnement moins soutenue que celle relevée au niveau national (sans doute liée à l'importance des allocations compensatrices perçues dans nos territoires urbains, et à leur érosion), et une épargne nette globale des blocs de taille intermédiaire qui est en contraste avec les autres strates.

L'amélioration générale de la situation des collectivités locales ne doit donc pas occulter les difficultés structurelles des Villes de France et de leurs intercommunalités. Pour ce qui est de la dynamique des charges constatées dans les budgets annexes des groupements de communes (en matière de transports, de collecte des ordures ménagères, ou d'assainissement), il nous semble que la logique d'agrandissement des périmètres des intercommunalités soit toujours en grande partie à l'origine de ce phénomène. Il en va de même concernant la progression des charges de personnel des EPCI, moins sujette à des processus de « démutualisation » que vous observez dans les métropoles du fait de la contractualisation.

Dans les développements que vous consacrez à l'incidence des normes sur les budgets locaux, je voulais vous préciser qu'effectivement une prudence doit être observée sur la trajectoire du coût des normes qui va impacter les budgets à compter de cette année, après la décrue constatée en 2019.

En effet, le report des dispositions du protocole PPCR ou des obligations d'amélioration de performance énergétique des bâtiments à usage tertiaire, laisse subsister de fortes marges d'incertitudes. En outre, les charges imposées par l'État en matière scolaire pèsent toujours plus lourdement dans les budgets des villes, et gagneraient à être identifiées dans les évolutions récentes des dépenses communales.

Enfin, concernant la crise que le pays traverse qui sera abordé postérieurement par la Cour, je voulais vous préciser que celle-ci suscite l'inquiétude des élus sur les réformes en cours, comme celle portant sur la taxe d'habitation ; inquiétudes ravivées par l'absence de garanties sur le maintien de la progressivité de nos ressources. Sans relance ambitieuse et soutien financier significatif en direction du secteur local, 2020 sera une année difficile, 2021 et 2022 risquent de voir une contraction importante des programmes d'équipements nouveaux.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION
DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)**

L'APVF maintient son attachement à la publication d'un rapport annuel sur les « finances publiques locales » et se félicite du renforcement de la concertation dans la procédure d'élaboration. Les échanges contradictoires permettent un approfondissement des travaux et surtout donnent l'occasion à notre association d'apporter des explications et des

observations sur les sujets qui intéressent les petites villes. Elles pérennisent le dialogue avec les magistrats de la Cour des comptes.

En outre, et c'est important, le rapport sur les « finances publiques locales » contribue à enrichir la discussion parlementaire sur le projet de loi de finances.

Quelques brèves observations sur le Fascicule n° 1.

I. Le maintien d'un contexte financier favorable aux collectivités territoriales en 2019

• Une fiscalité locale plus dynamique

L'APVF confirme la dynamique de la fiscalité locale dans les petites villes, qui n'est pas, comme les années précédentes, le résultat d'une hausse des taux. Selon une enquête de l'APVF réalisée auprès de 150 petites villes, 87 % d'entre-elles auraient stabilisé leurs taux d'impôts directs locaux, en 2019 et 11 % les auraient même diminués.

Concernant l'impact de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les bases nettes en euro par habitant en 2021 devraient s'élever à 151 euros, soit 10,9 % de leur ancienne taxe d'habitation totale.

• Une stabilisation globale des transferts de l'État, mais des baisses individuelles de DGF mal comprises

Certes, les transferts sont stabilisés pour la 3^{ème} année consécutive, mais cette stabilisation est globale. Un nombre plus important de petites villes a vu sa dotation globale de fonctionnement baisser en 2019, 51 %. Cette baisse concernant tant la dotation forfaitaire que les dotations de péréquation. Mouvement qui se poursuit en 2020 puisqu'au total 14 200 communes voient leur DGF baisser de plus de 1 %, dont 6500 de plus de 5 %.

Ces baisses individuelles sont à mettre en perspective avec la minoration des variables d'ajustement. Elle est de l'ordre de 120 millions d'euros en loi de finances pour 2020, portant notamment sur :

- la dot des départements qui baisserait de 10 millions d'euros,
- la compensation du versement transport qui est passée de 91 millions d'euros à 48 millions d'euros,
- la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) réduite de 45 millions d'euros (dont 10 millions d'euros pour le bloc communal).

Face à ce constat, l'APVF regrette un désengagement généralisé de l'État sur un certain nombre de politiques publiques :

- baisse d'1 milliard d'euros des crédits du programme 109 (accès au logement) ;
- baisse de 196 millions des crédits politique de la ville ;
- baisse de 73 millions d'euros des crédits du programme « patrimoine » ;
- baisse de 280 millions d'euros des crédits du programme « prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » ...

• Et, une progression de l'impact des décisions de l'État

Comme la Cour des comptes, l'APVF note une progression de l'impact des décisions de l'État sur les budgets locaux.

Les plus couteuses pour les petites villes peuvent être classées en quatre catégories :

- Mise en œuvre des priorités nationales

Dans le domaine environnemental, les élus des petites villes citent le coût des règles de prévention des séismes/incendies et le contrôle de la qualité de l'air dans les bâtiments publics.

Dans le domaine du logement, la mise aux normes des bâtiments (Adap, mise en accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées et à mobilité réduite), les réglementations de protection sur les monuments historiques et les secteurs sauvegardés, et les amendes au titre de la loi SRU (alors même que les objectifs de construction sont de plus en plus difficiles à tenir) peuvent représenter des sommes conséquentes pour les budgets locaux.

- Gestion des services publics de proximité

En matière de service public, on note le dédoublement des CP et CEI en REP + (4 groupes scolaires), la restauration scolaire, le coût du renforcement de la police municipale, la gestion des CNI/Passeports, les frais induits par le départ de la Trésorerie sont pointés du doigt par les adhérents de l'APVF.

La dématérialisation pèse également lourd sur les budgets municipaux : la RGPD et parfois, le désengagement du CARM (service de l'Éducation Nationale) pour la gestion informatique et la sollicitation des communes pour reprendre cette mission.

- GRH et finances publiques locales

En matière de GRH, la revalorisation du point d'indice et la mise en œuvre du protocole PPCR ont un impact sur les dépenses de personnel des petites villes. Les Maires dénoncent également régulièrement la réduction des emplois aidés et leur remplacement par les contrats « parcours emplois compétences », la rémunération au mérite qui pèserait également sur les budgets.

De nombreux élus dénoncent la baisse des dotations de l'État et la répercussion des contrats financiers sur les communes membres (avec notamment la perte des dotations de l'EPCI contractant). La disparition de la TH et les conséquences mal connues de la redescende du foncier bâti des départements sur les communes, la dynamique dans le temps de cette compensation sont des éléments qui reviennent aussi régulièrement.

• **Une maîtrise accrue de la dépense locale**

Sans obligation contractualisée, l'ensemble des petites villes a maîtrisé ses dépenses de fonctionnement : celles-ci ont diminué de 0,8 % en 2018. Les efforts se sont poursuivis en 2019, malgré le climat d'incertitude évoqué plus haut.

Ainsi, contrairement à certaines idées reçues, les maires des petites villes sont de bons gestionnaires et ont bien intégré les enjeux liés à la maîtrise des dépenses publiques.

L'efficacité de la gestion ne se mesure pas uniquement sous le prisme financier, mais également en termes de politique publique locale et de qualité des services de proximité attendus légitimement de la population.

Et, sur ce point, les résultats de l'enquête de l'APVF sont assez inquiétants :

Pour 64 % des petites villes enquêtées, la maîtrise des dépenses s'est opérée au prix de coupes budgétaires accrues et ciblées en priorité sur la gestion RH (pour 56 % des petites villes), puis sur la voirie (39 %), la culture (23 %) et les équipements sportifs (19 %).

Mais, 30 % des petites villes déclarent ne plus disposer de marges de manœuvre pour réduire encore leurs dépenses.

II. Un accroissement de la diversité de situations entre collectivités

La situation financière des petites villes varie sensiblement en fonction de la « taille » de la commune. Ces différences de situations se manifestent à plusieurs niveaux :

- *au niveau des recettes : la fiscalité est plus dynamique dans petites villes du haut de la strate (10 000 - 25 000 habitants) qui enregistrent, à l'inverse, des baisses plus importantes de leur DGF ;*
- *au niveau des dépenses : la dynamique des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement est plus marquée dans les communes du bas de la strate (2 500 - 5 000 habitants).*

- **Sur la poursuite de l'amélioration de l'épargne**

Dans les petites villes, l'épargne brute a augmenté, en moyenne, pour l'ensemble des communes de la strate, témoignant d'une amélioration de leur santé financière.

À noter toutefois que 17 % des petites villes ont une épargne nette, après remboursement du capital de l'emprunt, négative.

Selon les résultats de notre enquête, 48 % des petites villes considèrent leur situation financière comme étant satisfaisante en 2019. Elle demeure fragile pour 39 % d'entre-elles.

- **Des investissements locaux loin de leur niveau de 2013 (D)**

L'APVF confirme la reprise de l'investissement, mais à un niveau très inférieur à celui constaté en 2013.

En 2013, les dépenses d'investissement atteignaient 380 euros par habitant. Après avoir diminué de 15,5 % par an pendant 3 ans, elles réaugmentent depuis 2015 de 6,5 % par an (sauf pour les communes de 15 000 à 25 000 habitants pour qui la reprise a été beaucoup plus tardive). Elles atteignent aujourd'hui en moyenne 300 euros par habitant.

III. Des difficultés à venir en raison de la crise sanitaire du Covid-19

L'APVF a travaillé, en lien avec son réseau des DGS, à évaluer l'impact de la crise sur le budget des petites villes. Il ressort de nos premières estimations :

- **Des pertes de recettes fiscales et non fiscales liées à la fermeture des services et équipements publics, à la mise à l'arrêt de l'activité économique et à certaines décisions des municipalités elles-mêmes :**

En 2020, les pertes de recettes fiscales seront concentrées sur les petites villes touristiques et ultramarines : taxe de séjour (env. -50 %), d'octroi de mer et de taxe sur les passagers embarqués (env. -15 %). À noter que certaines petites villes, et notamment les plus résidentielles, considèrent qu'elles seront impactées, dès cette année, par la baisse de la

TLPE (-10 %) et de la taxe communale additionnelle à la taxe de publicité foncière et aux droits d'enregistrement (-30 %).

En 2021 et en 2022, ce sont les petites villes économiques qui seront indirectement, mais sûrement, touchées par la baisse de CVAE (env. -6 %) et de CFE (env. -1 %). En outre, l'arrêt ou report des programmes et projets de constructions aura un impact certain sur les recettes de la taxe d'aménagement : dans les petites villes, cette perte est estimée à 30 %.

Les recettes non fiscales des petites villes ne sont pas épargnées par la crise, bien au contraire. Il en va particulièrement des petites villes touristiques ou ayant de fortes charges de centralité. Nous notons une baisse importante des :

- redevances d'occupation domaine public : droits de place (jusqu'à - 40 000 €), droits de terrasse (jusqu'à - 20 000 €) ;*
 - redevances de stationnement (jusqu'à - 75 000 €) ;*
 - recettes tarifaires liées à la restauration, transport et garderie scolaires (environ 45 000 €) ;*
 - recettes liées à la culture, et particulièrement les cinémas/théâtres (- 70 000 €), les châteaux/musées (-20 000 €) ;*
 - redevances camping municipal : la perte peut être élevée pour les petites villes qui en disposent (-43 000 euros). Idem pour les piscines.*
- Des dépenses supplémentaires importantes, mais des économies parfois non négligeables :**

La crise du « Covid » et les mesures prises pour limiter la propagation ont entraîné des dépenses supplémentaires dans les petites villes.

Elles ont été justifiées principalement par :

- Protection de la population : avec l'achat de produits pharmaceutiques (gels, thermomètres, virucides) jusqu'à 30 000 € dans certaines petites villes et de matériels divers (masques, pulvérisateurs, rubalises...) jusqu'à 90 000 €.*
- Aides à la personne et aux commerces : appels à la population, livraison des repas et opération « bon d'achat » dont le coût peut monter jusqu'à 150 000 €. S'agissant des aides aux commerces et associations : certaines petites villes ont contribué au FNS, accordé des subventions aux CCAS, aux clubs sportifs et aux associations, kits commerçants ... Le coût est très variable d'une petite ville à l'autre.*

- *Besoin du service, avec notamment du matériel EPI en plus (visières, sur blouses, gants, combinaisons, chaussures de protection, masques...) jusqu'à 50 000 euros ; du matériel en téléphonie (abonnements conférences, routeurs Covid, cartes SIM, clés 4G). Concernant les charges de personnel (recrutements, prime exceptionnelle, heures supplémentaires, etc), ce poste de dépenses n'est pas le plus déterminant.*

La crise sanitaire a également été source d'économie parfois non négligeables. La principale source d'économie tient à l'annulation de manifestations, de fêtes et d'événements culturels. D'une petite ville à l'autre, l'économie varie de 12 000 euros à 300 000 euros.

Une autre source d'économie concerne les dépenses à caractère général (réduction des fournitures, factures eau, gaz, électricité, carburant, annulation de frais de déplacement...) : estimation de cette source d'économie encore difficile, elle pourrait se chiffrer à 100 000 euros.

- ***Certaines petites villes plus fragilisées que d'autres par la crise qui nécessitent une attention toute particulière :***

On a tendance à considérer que les grandes villes ont été les plus impactées par la crise. Mais, comme le témoigne notre analyse, certaines catégories de petites villes sont particulièrement touchées et il convient d'avoir une attention particulière.

Il s'agit des petites villes touristiques, des petites villes ultramarines, des petites villes économiques et/ou résidentielles, des petites villes ayant de fortes charges de centralité et, bien sûr, des petites villes « clusters ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)

Préambule

L'Association des Maires ruraux de France demande à ce que les communes rurales fassent l'objet d'études plus spécifiques, avec un découpage démographique plus fin, afin de caractériser la réalité qui les concerne et non de prendre le risque de les associer à des analyses qui n'ont rien de comparables avec des collectivités plus peuplées ou des outils intercommunaux. Aussi, l'ensemble des conclusions partielles visant « les

communes et leurs groupements » ou encore « les collectivités du bloc communal » ne peuvent avoir de portée générique et globale vis-à-vis des communes rurales.

*Quand bien même le rapport évoque plusieurs fois **les spécificités des communes rurales** (exemple : « Dans l'ensemble, les communes de petite taille disposent en moyenne d'une meilleure situation financière, caractérisée par un taux d'autofinancement supérieur », ou « De nombreuses communes – notamment de petite taille – abordent cette crise dans des conditions déjà difficiles »), il est dommage que l'analyse ne soit pas poussée plus loin en distinguant les constats en fonction de strates de population.*

*De même, on remarque une **disparité des situations** au sein même des communes rurales (« Cette amélioration générale se traduit toutefois par des différences sensibles de situations entre collectivités. Ainsi, la situation financière des communes de petite taille est en moyenne plus favorable que celle des plus peuplées, mais elles sont plus nombreuses, en proportion, à présenter des ratios financiers dégradés. »), ce qui tend à illustrer la nécessité d'affiner l'analyse.*

En outre, il serait particulièrement bienvenu que le rapport de la Cour des Comptes propose une analyse précise de l'impact des fusions d'intercommunalités sur les ressources, au lieu de se limiter à la seule approche comptable globale. L'an dernier déjà, l'AMRF demandait dans sa contribution « une étude de l'impact financier des fusions forcées au 1^{er} janvier 2017 sur les communautés de communes suite à la loi Notre ».

En somme, si l'AMRF, conformément au souhait formulé l'année dernière, constate que les analyses concernant les communes de faible population sont plus nombreuses cette année, celles-ci restent trop parcellaires pour en avoir une vision d'ensemble (exemple, un calcul urbain-rural aurait été intéressant à propos des transferts de l'État), et surtout peu mobilisées dans les conclusions du rapport, alors que les caractéristiques des communes rurales (faible part de l'impôt dans les recettes, meilleure capacité d'autofinancement, solidité de leurs finances) auraient dû permettre de mieux identifier le rôle que les communes rurales ont à jouer dans la relance après la crise sanitaire.

Sur le fond

*On note que **l'investissement local** a augmenté en 2019, ce qui s'explique notamment par les échéances électorales de 2020 avec le renouvellement général des conseils municipaux.*

Le rapport souligne en outre la bonne maîtrise des dépenses par les collectivités locales en 2019, et relève que : « Ces évolutions sont cependant variables selon la catégorie, la taille et les caractéristiques des collectivités. Ainsi, selon l'Association des maires ruraux de France (AMRF), l'importance du bénévolat local expliquerait la bonne maîtrise de leurs dépenses par les communes rurales, en particulier en matière de masse salariale ».

*La situation des communes s'est améliorée principalement **grâce à la fiscalité dynamique**. L'effort de l'État en ce sens n'a pas été significatif, dans la mesure où même si globalement les dotations n'ont pas baissé, elles ont été utilisées pour financer de nombreux dispositifs (communes nouvelles, compensation indemnités des trésoriers,) qui naturellement, en masse, conduisent à les faire baisser.*

*En outre, s'agissant de **l'emprunt que les communes ont utilisé pour financer leurs investissements**, il faut rappeler que leurs taux sont supérieurs aux taux dont bénéficie l'état pour ses emprunts.*

Péréquation

L'AMRF est favorable à la péréquation. Elle doit cependant se baser sur une analyse fine des impacts du FPIC, en particulier celui de l'échelle logarithmique qui pénalise les communes rurales. En outre, une note du rapport rappelle l'inquiétude exprimée l'an dernier par l'AMRF sur l'impact de l'intercommunalité sur la répartition de la DGF, sans y apporter de réponse. Le système de péréquation n'est pas analysé ni critiqué alors qu'il est largement faussé (à titre d'exemple le déséquilibre entre DSU et DSR – cf. ci-dessous).

En outre, si le rapport semble dire que les baisses de dotations 2013-2017 sont entièrement compensées par les augmentations de recettes (toutes confondues), cela reste contestable en raisonnant en euros constants, même si l'inflation est faible (4 %).

DSR

La DSR n'est pas spécifiquement évoquée dans le rapport de la Cour des Comptes (sauf une référence à la création de garantie de sortie pour la fraction « cible » de la DSR), mais il apparaît important de rappeler que son impact sur la péréquation est contestable.

L'impact de la DSR est en effet très relatif, notamment comparativement à la DSU. Elle est donc loin de rectifier le différentiel urbain/rural, d'autant qu'en augmentant principalement la part « bourg centre » de la DSR, cela privilégie les communes dont les charges dites de centralité sont prises en charge par l'intercommunalité.

Impacts de la crise sanitaire sur les finances des communes

Il est évident que le contexte extraordinaire de ce début d'année 2020 a eu des impacts sur les finances des collectivités. Comme le rappelle (tardivement) le de rapport en conclusion : « Dans ce contexte globalement favorable, la crise liée à l'épidémie de coronavirus aura sans aucun doute des conséquences importantes sur les finances des collectivités territoriales, même si cet impact est encore difficile à évaluer et certains effets pourront être différés dans le temps. »).

Les communes rurales devront par conséquent recevoir une attention toute particulière, comme cela a été relevé dans le rapport : « Le bloc communal, dont la situation financière globale semble la plus favorable, est cependant marqué par une grande diversité. De nombreuses communes – notamment de petite taille – abordent cette crise dans des conditions déjà difficiles et pourraient voir leur situation financière se dégrader dès 2020. ».

*Le 6 mai 2020, l'AMRF et d'autres associations d'élus ont publié un communiqué commun sur ce sujet, demandant, en vue de leur compensation, **un dispositif d'évaluation partagé permettant d'objectiver les dépenses exceptionnelles et les pertes de recettes en lien avec la crise sanitaire** :*

« Depuis le début de la crise sanitaire, les collectivités locales se sont pleinement mobilisées pour assurer la continuité des services publics de proximité et apporter soutien et protection à leurs habitants et au tissu économique local. À l'heure de la reprise puis de la relance, l'action des collectivités, qui portent plus de 70 % de l'investissement public, sera essentielle. Cependant pour qu'elles puissent être pleinement efficaces, il est nécessaire de s'attacher à ce que leur capacité d'autofinancement ne soit pas obérée et que leurs ressources fiscales, tout particulièrement les impôts économiques locaux, soient préservés. Ces dernières semaines, les collectivités se sont rapidement organisées pour répondre aux nouveaux besoins résultant de la crise sanitaire. Dans le même temps elles appréhendent une réduction inédite de leurs ressources. Il importe dès à présent d'engager un travail d'évaluation de l'effort financier que supportent les budgets locaux. Cette évaluation doit se faire dans un cadre partagé avec les services de l'État. »

Un dispositif d'évaluation partagé permettant d'objectiver les dépenses exceptionnelles engagées par les collectivités locales et les pertes de recettes en lien avec la crise sanitaire doit être mis en œuvre, non pas sous la forme d'un budget annexe, comme la préconise la cour des comptes page 16, mais comme une ligne particulière, comme le demandent les

associations d'élus. Les ressources fiscales des collectivités ne doivent pas être remises en cause dans la durée. La remise en cause des impôts économiques locaux doit être définitivement abandonnée et les déclarations fragilisant la fiscalité économique locale doivent cesser. La fiscalité économique, qui contribue au financement de l'action économique et à l'aménagement du territoire, a une place essentielle dans les territoires.

Vigilance quant à la suppression de la taxe d'habitation

Outre l'effectivité de la compensation « à l'euro près » de la suppression de la taxe d'habitation, il est nécessaire d'envisager un dispositif de compensation pérenne pour éviter que des communes ne pâtissent – à moyen et long terme - des effets dominos de la suppression de la taxe d'habitation.

En effet, la disparition de la TH du calcul du potentiel fiscal va impacter pour certaines communes sur le niveau de DGF perçue : plus le taux de l'impôt perdu sera élevé, plus le potentiel fiscal de l'année suivante augmentera (donc une collectivité à taux de TH élevé - qu'elle va perdre - va voir son potentiel fiscal de l'année suivante augmenter et elle percevra en conséquence moins de DGF).

En agissant sur le potentiel fiscal, qui influe directement sur le calcul du potentiel financier utilisé pour calculer le montant des dotations, la réforme de la TH aura des conséquences sur nombre de composantes de la DGF (DSR, DNP, FPIC, SDIS, DSC, etc.). Ces effets doivent être anticipés, de manière à en limiter les impacts délétères.

Conclusion : Nécessité d'une plus grande clarté des indicateurs, pour oser la relance par le local

L'empilement et la complexité des mécanismes qui président à la fiscalité locale sont parfois tels qu'il devient difficile de faire un état des lieux clair de la situation des communes rurales et d'isoler les effets de chacun des indicateurs sur le résultat final. D'où la nécessité d'affiner l'analyse par strate de population de commune. Par exemple, s'agissant de la DGF, une analyse spécifique pour les communes de moins de 3 500 habitants serait intéressante.

En outre, l'AMRF préconise de renforcer l'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur les finances locales. Les fiches d'impact sont actuellement insuffisantes. De même, il convient de développer l'évaluation de l'impact des normes et des lois.

Enfin, l'AMRF s'étonne que ce rapport paraisse bien décalé par rapport aux perturbations provoquées par la crise sanitaire sur les finances communales, alors que les communes rurales, en appui sur leurs finances solides, peuvent avoir un rôle important à jouer sur la relance, pour peu qu'on les aide, par exemple en ciblant la DSIL sur ces communes.
