

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2022

Fascicule 1

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements publics en 2021

Juillet 2022

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	7
Synthèse	9
Introduction.....	15
Chapitre I Une situation très favorable des finances des collectivités territoriales en 2021	17
I - Un contexte financier 2021 de nouveau favorable aux collectivités territoriales	19
A - Une amélioration des comptes publics en 2021, dans un contexte de forte reprise économique.....	19
B - Des mesures de soutien et de relance dont l'incidence sera prolongée sur les exercices à venir	20
II - Une forte progression des recettes dans un contexte de réforme de la fiscalité locale.....	27
A - Des recettes fiscales en forte hausse	28
B - Malgré un rebond, des recettes tarifaires et domaniales inférieures à leur niveau d'avant crise	37
C - Des transferts financiers de l'État de nouveau en progression à périmètre constant.....	38
III - Une progression des charges de fonctionnement inférieure à celle des produits.....	46
IV - Un niveau consolidé d'épargne inédit, des situations toujours hétérogènes	48
A - Une situation financière d'ensemble qui n'a jamais été aussi favorable	48
B - La persistance de fortes disparités entre collectivités	52
C - Une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques à redéfinir, dans un contexte économique de nouveau incertain	54
Chapitre II Une embellie dont ont bénéficié, à des degrés divers, toutes les catégories de collectivités	63
I - Un bloc communal qui a accru ses marges de manœuvre financières.....	66
A - Un rétablissement des recettes du bloc communal dans un contexte de réforme fiscale	68
B - Une reprise de la progression des charges de fonctionnement	72
C - Un rebond massif de l'épargne	76
D - Une reprise des dépenses d'investissement pour une deuxième année de cycle de mandat	77
E - Un ralentissement de l'endettement	80
F - Un niveau inédit de thésaurisation	80

II - Les départements : une embellie de leur situation financière grâce à des recettes fiscales d'un niveau exceptionnel	81
A - Des produits de fonctionnement en forte progression.....	83
B - Une hausse modérée des charges de fonctionnement	90
C - Une forte progression de l'épargne	94
D - Des investissements en forte croissance	95
E - Un recours élevé à l'emprunt	97
III - Les régions : un effort important poursuivi en matière d'investissement	98
A - Une hausse des produits de fonctionnement liée à une évolution du panier de ressources	99
B - Des charges de fonctionnement en forte hausse.....	103
C - Une tendance à la reconstitution de l'épargne	106
D - Une croissance continue des investissements	107
E - Un endettement toujours croissant, s'accompagnant néanmoins d'une amélioration de la capacité de désendettement	111
IV - La situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer	113
A - En 2021, les collectivités territoriales et les EPCI d'outre-mer ont retrouvé leur solvabilité financière d'avant la crise	113
B - Une constante : des situations dégradées, voire critiques, pour certaines collectivités	115
Conclusion générale	119
Glossaire	121
Liste des abréviations	125
Annexes	127
Réponses des administrations et organismes concernés	151

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres¹ thématiques que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

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

En 2022, ce rapport sur les finances publiques locales se présente sous la forme de deux fascicules. Le présent fascicule porte sur la situation financière des collectivités locales en 2021. Il sera complété d'un second fascicule, publié à l'automne, qui analysera la situation et les perspectives des finances locales en 2022. Il présentera également un chapitre thématique consacré à l'intercommunalité, fondé sur les observations des chambres régionales des comptes.

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

*
**

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, 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.

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

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

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme 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 rapports publics.

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

**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 11 mai 2022 par la formation interjuridictions présidée par M. Vught, président, et composée de MM. Albertini, Guibert, Pezziardi, Strassel, Mme Toraille, conseillers maîtres, MM. Lejeune, présidents de chambre régionale des comptes, conseillers maîtres, et de Mme Renet, présidente de chambre régionale des comptes, conseillère référendaire, ainsi que MM. Auzilleau, Doumeix, Lion, Rolin, conseillers référendaires en service extraordinaire et Mme Le Teuff-Lefrère, vérificatrice, en tant que rapporteurs et M. Advielle, président de chambre régionale des comptes, conseiller maître, en tant que contre-rapporteur.

Il a été examiné et approuvé, le 25 mai 2022, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, Mme Camby, rapporteure générale du comité, MM. Morin, Charpy, Gautier, Mme Démier, présidents de chambre, MM. Martin, Meddah, Advielle, Lejeune, Mmes Bergogne et Renet, présidents de chambre régionale des comptes, M. Albertini, conseiller maître, représentant la présidente de la deuxième chambre, M. Rolland, conseiller maître, représentant le président de la quatrième chambre, M. Geoffroy, conseiller maître, représentant le président de la septième chambre, Mme Hirsch, Procureure générale, entendue en ses avis.

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire a adopté le rapport sur *Les finances publiques locales 2022 : Fascicule 1 – Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2021*.

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, M. Morin, Mme Podeur, MM. Charpy, Gautier, Mmes Camby, Démier, M. Bertucci, présidents de chambre, Mme Trupin, MM. Mousson, Guérault, Viola, Le Mer, Glimet, Guillot, Mmes Périn, Bouzanne des Mazery, MM. Fulachier, Appia, Mmes Mattei, Hamayon, M. Sitbon, Mme Roche, MM. Mairal, Bonnaud, Hervio, Turenne, conseillers maîtres, Mme Prost, MM. Baert, Lalande, conseillers maîtres en service extraordinaire, M. Serre, Mmes Daussin-Charpentier, Renet, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Vught, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Madame Camby, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Doumeix, rapporteur général, conseiller référendaire en service extraordinaire, MM. Auzilleau, Rolin, Lion, conseiller référendaires en service extraordinaire, 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 observations orales, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch, Procureure générale, accompagnée de M. Rzepski, Procureur financier, dirigeant le ministère public à la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

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

Fait à la Cour, le 1^{er} juillet 2022.

Synthèse

Après une année 2020 marquée par la survenue de la crise sanitaire, les collectivités locales ont vu leur situation financière s'améliorer fortement en 2021, dans un contexte de reprise de l'activité économique. L'épargne brute des collectivités territoriales a atteint un niveau supérieur à celui d'avant crise et l'investissement local a de nouveau progressé.

Toutes les catégories de collectivités ont bénéficié, à des degrés divers, de cette embellie. Les recettes des départements, dont les droits de mutation à titre onéreux, ont été particulièrement dynamiques. Les régions sont la seule catégorie de collectivités dont l'épargne brute n'était pas supérieure, en 2021, à celle d'avant crise.

Une situation très favorable des finances des collectivités locales en 2021

En 2021, les collectivités locales ont bénéficié d'un contexte de reprise économique soutenu tout en continuant de faire l'objet de mesures de soutien et de relance de la part de l'État.

Un contexte financier de nouveau favorable aux collectivités territoriales

En dépit de la poursuite de la crise sanitaire, le fort rebond de l'activité économique en 2021 a contribué à l'amélioration des comptes de l'ensemble des administrations publiques, alors que les collectivités locales avaient été relativement épargnées en 2020 au regard de la dégradation des comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale.

Le déficit des administrations publiques locales (APUL), qui s'élevait à 3,5 Md€ en 2020, se limite à 0,6 Md€ en 2021 (- 0,02 point de produit intérieur brut (PIB). Il reste sensiblement inférieur à celui de l'État (- 5,8 points, soit - 143,8 Md€) et plus faible que celui des organismes de sécurité sociale (- 0,7 point, soit - 16,9 Md€). Au sein des administrations publiques locales, les comptes des collectivités locales sont excédentaires de 4,7 Md€ en 2021.

L'État a également poursuivi la mise en œuvre de mesures exceptionnelles de soutien et de relance à destination du secteur local. Ces dispositifs ont représenté respectivement 716 M€ et 1,9 Md€ de crédits de paiement en 2020 et 2021. Les autorisations d'engagement consommées ces deux années devraient conduire à une consommation supplémentaire de 4,5 Md€ dans les années à venir.

Une forte progression des recettes dans un contexte de réforme de la fiscalité locale

Les produits réels de fonctionnement des collectivités territoriales ont augmenté de plus de 5 % en 2021. Ils atteignent un niveau supérieur de 3 % à celui d'avant crise.

Cette forte hausse résulte principalement du dynamisme des recettes fiscales lié à la reprise économique ; elles augmentent de 6,2 Md€ à périmètre constant entre 2019 et 2021 (+ 4,2 %). Bénéficiant en particulier aux départements à travers leurs produits de droits de mutation à titre onéreux (+ 3,0 Md€), elle s'accompagne d'une modification du panier de recettes des collectivités consécutive à la mise en œuvre, à compter de 2021, des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.

Les produits des taxes foncière et d'habitation et des compensations issues de la réforme ont enregistré une hausse des ressources des collectivités concernées de 1,36 Md€ (+ 2,2 %) en 2021. Cette hausse intervient malgré une forte baisse des impôts fonciers et de production pesant sur les entreprises, l'État ayant absorbé tout l'effet des réformes d'allègement de la fiscalité. Elle s'élève à + 0,86 Md€ au profit des communes, + 0,38 Md€ à destination de leurs groupements et + 0,12 Md€ en faveur des départements. Ces soldes positifs incluent les variations relatives aux bases et aux taux de la fiscalité locale.

Le fort rebond des recettes tarifaires et domaniales en 2021 (+ 11,0 %) qui, en 2020, avaient été particulièrement affectées par le contexte sanitaire et économique (- 10,9 %), ne leur permet toutefois pas de retrouver leur niveau d'avant crise.

Les concours de l'État ont également progressé en 2021 (+ 858 M€ hors réformes fiscales). La moindre mobilisation des filets de sécurité par rapport à 2021 s'est accompagnée d'une nouvelle hausse du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et d'une augmentation de la part de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) versée aux régions.

Une progression des charges de fonctionnement inférieure à celle des produits

Après avoir augmenté de + 1,3 % en 2020 à périmètre constant, les charges réelles de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 2,6 % en 2021.

La hausse est particulièrement prononcée pour les achats de biens et services (+ 5,7 %), mais relève en partie d'un rattrapage (+ 2,3 % en deux ans).

Les dépenses de personnel ont également été dynamiques (+ 2,8 %), après une hausse plus modérée en 2020 (+ 1,1 %), dans un contexte de diminution des effectifs de la fonction publique territoriale. Cette augmentation concerne en particulier les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (+ 7,1 % en deux ans) et les régions (+ 5,6 %).

Un niveau consolidé d'épargne inédit, des situations toujours hétérogènes

La forte hausse des produits de fonctionnement, supérieure à celle des charges, se traduit par une progression de l'épargne de 6,4 Md€. Elle atteint un niveau inédit (41,4 Md€), supérieur de 2,4 Md€ à celui d'avant crise.

Cette amélioration d'ensemble s'accompagne d'une nouvelle hausse de l'investissement, atypique en deuxième année de mandat municipal. Elle résulte au moins partiellement de décalages de projets n'ayant pu être conduits en 2020, mais témoigne également de l'effort d'investissement consenti par les collectivités locales dans un contexte de relance de l'activité économique et de soutien de l'État à l'investissement économique local.

La mobilisation de l'emprunt ayant été très supérieure au besoin de financement, l'encours de la dette augmente de nouveau (183,2 Md€, soit + 2,2 Md€). Ce surplus d'emprunt se traduit par un montant de compte au Trésor de 59,1 Md€, en hausse de 13,3 Md€ en deux ans.

Cette forme de mise en réserve relève, au moins en partie, d'une épargne de précaution en période de taux bas. Certaines collectivités ont ainsi souhaité thésauriser plutôt que d'utiliser pleinement leurs ressources ou de diminuer leurs impôts, afin de se prémunir contre de futurs aléas.

Comme les années passées, la situation d'ensemble des collectivités ne rend pas compte de la forte hétérogénéité des situations individuelles, en particulier dans le bloc communal.

Une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques à redéfinir, dans un contexte économique de nouveau incertain

Le caractère favorable de la situation financière des collectivités locales et la persistance de disparités justifient un renforcement de la solidarité, notamment à travers la péréquation, et la recherche d'une meilleure répartition des ressources.

Alors que les récentes réformes fiscales ont accentué la sensibilité de leurs recettes à la conjoncture économique, les collectivités doivent également s'organiser pour faire face aux futurs aléas, à travers l'instauration de mécanismes d'auto-assurance.

Enfin, la prochaine loi de programmation des finances publiques devra être l'occasion de définir les modalités de contribution du secteur public local au redressement des finances publiques.

Dans cette hypothèse, plusieurs leviers d'inégale portée seraient théoriquement disponibles : l'encadrement du rythme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ; le recours à un critère fondé sur l'autofinancement ; la fixation d'un ratio d'endettement ; la définition d'un objectif d'évolution du besoin annuel de financement ; la réduction programmée dans le temps de certaines recettes.

Le choix d'une reconduction d'un objectif d'encadrement des dépenses de fonctionnement impliquerait de lever les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des contrats de Cahors, dans un contexte différent de celui qui prévalait en 2017 (augmentation de la dépendance des recettes à la conjoncture, risque inflationniste élevé et hétérogène, etc.).

Un critère fondé sur l'autofinancement pourrait faciliter la prise en compte de la diversité des modes de gestion locaux, mais il devrait alors être associé à une trajectoire pluriannuelle de recettes, de manière à neutraliser les effets de cycle économique.

Les modalités de cette contribution s'inscriront dans un contexte économique incertain, caractérisé en particulier par un niveau d'inflation élevé. Sa prise en compte implique de déterminer son incidence nette sur les finances locales, sans se limiter aux seuls surcoûts. Le fascicule 2 du présent rapport, qui sera publié à l'automne 2022, portera une première appréciation sur l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales au regard des constats posés pour 2021.

Un bloc communal qui retrouve une situation financière très favorable en 2021

Après une année de dégradation relative de ses équilibres financiers, le bloc communal a reconstitué en 2021 un niveau d'épargne brute supérieur à son niveau d'avant crise, grâce à un rebond de plus de 10 %. Les communes de plus de 100 000 habitants, dont les équilibres financiers avaient davantage été fragilisés en 2020, n'ont, cependant, pas encore retrouvé leur niveau d'épargne brute de 2019.

Les produits de fonctionnement ont augmenté de 4,3 %, en dépit des effets persistants de la crise sanitaire. Les réformes fiscales n'ont pas fragilisé cette dynamique et les collectivités ont bénéficié des nouvelles compensations mises en place par l'État. La progression des dépenses de fonctionnement, en particulier des dépenses de personnel au sein des EPCI, est redevenue un point de vigilance. L'impact de la hausse des prix, notamment de carburant en fin d'année, n'est pas encore perceptible dans les comptes locaux.

Cette deuxième année de cycle de mandat est atypique dans la mesure où les dépenses d'investissement (38,5 Md€) augmentent de 4,9 %, sous l'effet du décalage des opérations retardées en 2020, mais également en raison des financements du plan France Relance conduit par l'État. Ces cofinancements sont intervenus alors que le bloc communal disposait déjà d'une forte capacité d'autofinancement.

L'endettement du bloc communal est resté maîtrisé et sa capacité de désendettement s'est redressée suite à la crise. Les dépôts au Trésor des communes et EPCI ont atteint un niveau inédit (43,6 Md€), après une nouvelle augmentation de 12,3 % en 2021. Cette thésaurisation, parfois présentée comme une épargne de précaution, représente désormais plus du tiers de l'encours des dettes du bloc communal ou l'équivalent d'une année de dépenses d'investissement.

Les départements : une situation s'améliorant nettement grâce à des recettes d'un niveau exceptionnel et des dépenses sociales modérées

La situation des départements s'améliore nettement en 2021, grâce à un niveau record des droits de mutation à titre onéreux (+ 27,0 %, soit + 3,0 Md€) et à une évolution modérée de leurs dépenses sociales (+ 1,5 %). Dans le contexte de reprise de l'activité économique, les dépenses relatives au revenu de solidarité active sont même en légère diminution (- 0,1 %), sans toutefois retrouver leur niveau d'avant crise (+ 6,5 % par rapport à 2019).

L'exercice 2021 a été marqué par la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale. Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties est remplacé par une fraction de TVA. Cette refonte du panier fiscal tend à renforcer la part des recettes des départements sensibles à la conjoncture économique et immobilière (57,0 % de leurs produits réels de fonctionnement), ce qui s'est avéré particulièrement favorable en 2021. Cette part est encore plus importante pour les départements dont la population dépasse un million d'habitants.

Grâce à une évolution plus importante des recettes (+ 6,5 %) que des dépenses (+ 1,4 %), l'épargne globale des départements connaît une forte progression permettant d'accroître leur effort en matière d'investissement (+ 10,0 %, soit + 1,0 Md€).

Malgré un niveau élevé d'autofinancement, les départements ont eu davantage recours à l'emprunt qu'en 2019. Toutefois, leur encours de dette diminue par rapport à 2020 (- 1,6 %), améliorant ainsi leur capacité de désendettement (2,8 années d'épargne brute). Ce recours à l'emprunt entraîne un doublement de leur niveau de trésorerie par rapport à 2015 : 9,9 Md€, correspondant à une année moyenne de dépenses d'investissement.

Cependant, l'embellie constatée en 2021 pourrait n'être que ponctuelle, compte tenu de l'exposition des budgets départementaux à la conjoncture économique et de l'inadéquation de leurs recettes à leurs dépenses.

Les régions : une capacité à maintenir un fort niveau d'investissement grâce à des recettes consolidées

Dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière s'améliorer en 2021, renouant avec la tendance ponctuellement interrompue en 2020.

L'accord de partenariat entre l'État et les régions du 28 septembre 2020 leur a permis de ne pas subir en 2021 les conséquences sur leurs recettes de fonctionnement de la baisse de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). L'effet positif du dynamisme du produit de TVA est perceptible dès cette année (+ 566 M€), tandis que les recettes fiscales liées à l'automobile (une partie de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la taxe sur les certificats d'immatriculation) marquent le pas.

Leurs charges de fonctionnement connaissent une croissance élevée (+ 3,5 %), notamment en raison des dispositions prises dans le cadre de la crise sanitaire, parmi lesquelles l'augmentation du nombre de places dans les formations sanitaires et sociales et la mise en place de protocoles sanitaires dans les locaux d'enseignement et les transports collectifs. Les hausses les plus importantes concernent leurs principaux domaines de compétence : enseignement et formation professionnelle (+ 333 M€) et transports (+ 619 M€).

Dans le même temps, prolongeant la tendance naturelle renforcée par leurs actions de soutien aux entreprises et acteurs du développement économique dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire, leurs dépenses réelles d'investissement ont crû de 540 M€ (+ 4,2 %). Cet engagement continu en matière d'investissement est la contrepartie attendue de la réforme favorable de leur panier de ressources intervenue cette année.

Du fait de l'augmentation de leurs recettes réelles de fonctionnement, leur épargne brute s'est reconstituée (+ 694 M€, soit + 13,7 %) générant en 2021 un recours à l'emprunt moindre que l'année précédente (- 18,3 %).

Après une forte dégradation en 2020 (passage de 4,3 ans à 6 ans), leur capacité moyenne de désendettement est repassée en dessous des 6 ans, à 5,7 ans. Le ratio de désendettement de l'ensemble des régions est compris entre 2,2 et 10,3 ans, et les situations atypiques constatées en 2020 dans ce domaine ont été corrigées.

Introduction

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

Le présent fascicule est consacré à l'analyse des comptes de gestion des collectivités locales en 2021 et à l'évolution de leur situation financière. S'appuyant sur les données définitives de comptabilité publique locale pour l'exercice 2021, il prolonge et complète l'analyse développée dans le fascicule 2 du rapport de 2021, publié en novembre dernier.

Le premier chapitre porte sur la situation d'ensemble des collectivités locales à l'issue d'une année 2021 marquée par un contexte de reprise économique soutenue et, pour les collectivités locales, par la poursuite des mesures de soutien et de relance de l'État (I). Les recettes de fonctionnement, en particulier les recettes fiscales, ont été très dynamiques en 2021, première année de mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production (II). Les charges ont également progressé, en particulier les achats et les dépenses de personnel, mais à un rythme moins soutenu que les recettes (III). En conséquence, l'épargne globale des collectivités atteint un niveau inédit, tandis que leurs investissements sont de nouveau en hausse. Cette situation très favorable et la persistance d'une forte hétérogénéité d'une collectivité à l'autre invitent à poursuivre les réflexions sur l'instauration de mécanismes de solidarité et de résilience, alors que la prochaine loi de programmation devra définir les modalités de contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques (IV).

Le second chapitre présente une analyse de la situation des finances locales par catégorie de collectivités. La hausse des recettes des communes et de leurs groupements leur a permis de reconstituer un niveau d'épargne brute supérieur à son niveau d'avant crise (I). La situation financière des départements a été particulièrement favorable, grâce à la forte hausse des produits de droits de mutation à titre onéreux et à une progression limitée de leurs dépenses sociales (II). Les régions ont également amélioré leur situation financière et ont poursuivi leur effort d'investissement dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire (III). Enfin, le rapport présente un développement spécifique consacré aux collectivités des départements et régions d'outre-mer (IV).

Chapitre I

Une situation très favorable des finances des collectivités territoriales en 2021

En 2020, la crise sanitaire avait fortement affecté l'ensemble des finances publiques, en particulier les comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale, conduisant à une hausse inédite de la dette publique. Les collectivités locales n'ont pas été épargnées, la progression de leurs dépenses d'intervention s'étant accompagnée de la baisse des recettes tarifaires et de surcoûts liés au maintien de l'activité des services. Toutefois, ainsi que le relevait la Cour dans son rapport 2021, la dégradation de l'épargne globale s'est avérée moins prononcée que dans les estimations initiales.

En 2021, les collectivités locales ont bénéficié d'un contexte de reprise économique soutenu, favorable à l'ensemble des finances publiques, tout en continuant de faire l'objet de mesures de soutien et de relance de la part de l'État (I). Leurs recettes fiscales ont très fortement progressé, indépendamment de la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production, cette dynamique s'accompagnant d'un rebond de leurs recettes tarifaires et domaniales et d'une progression des concours de l'État (II). La progression plus modérée de leurs charges de fonctionnement (III) leur permet de retrouver, en 2021, un niveau d'épargne supérieur à celui d'avant crise, tout en maintenant un niveau d'investissement conséquent. Alors que la prochaine loi de programmation devra définir les modalités de contribution du secteur public local au redressement des finances publiques, la forte hétérogénéité qui subsiste d'une collectivité à l'autre invite à poursuivre les réflexions sur l'instauration de mécanismes de solidarité et de résilience (IV).

I - Un contexte financier de nouveau favorable, en 2021, aux collectivités territoriales

En dépit de la poursuite de la crise sanitaire, le fort rebond de l'activité économique en 2021 a été favorable aux comptes de l'ensemble des administrations publiques, alors que les collectivités locales avaient été relativement épargnées en 2020 au regard de la dégradation des comptes de l'État et des organismes de sécurité sociale.

L'État a également poursuivi la mise en œuvre de mesures exceptionnelles de soutien et de relance à destination du secteur local, en particulier à travers de nouvelles dotations de soutien à l'investissement local, dont le coût se prolongera sur les exercices à venir.

A - Une amélioration des comptes publics en 2021, dans un contexte de forte reprise économique

En 2020, la crise de covid 19 avait entraîné une contraction du produit intérieur brut national de 8,0 %, bien plus prononcée que celle enregistrée en 2009 à l'occasion de la précédente crise économique mondiale (- 2,9 %).

Le rebond de l'activité économique en 2021 s'est avéré tout aussi dynamique, la hausse du produit intérieur brut (PIB : + 7,0 %²) dépassant sensiblement les prévisions³, et ce malgré un rebond épidémique en toute fin d'année.

En conséquence, le solde des administrations publiques s'améliore en 2021⁴. Le déficit public s'établit à 6,5 % du PIB, après 8,9 % en 2020, grâce à des recettes plus dynamiques que celles du PIB (+ 8,4 %) et une progression des dépenses moins prononcée (+ 4,0 %).

² Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), *Informations rapides*, janvier 2022.

³ À titre d'exemple, le premier projet de loi de finances rectificatif pour 2021, présenté début juin 2021, retenait l'hypothèse de + 5,0 %, hypothèse alors jugée réaliste par le Haut Conseil des finances publiques.

⁴ Insee, *Informations rapides*, mars 2022.

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

(En points de PIB)	2019	2020	2021
Administrations publiques	- 3,1	- 8,9	- 6,5
APUC	- 3,6	- 6,8	- 5,8
dont État	- 3,5	- 7,8	- 5,8
ASSO	0,6	- 2,0	- 0,7
APUL	- 0,04	- 0,15	- 0,02

Source : Cour des comptes, d'après des données de la direction générale des Finances publiques (DGFIP)

Le déficit des administrations publiques locales (APUL), qui s'élevait à 3,5 Md€ en 2020 (0,1 point de PIB), se limite à 0,6 Md€ en 2021 (- 0,02 point de PIB). Il reste sensiblement inférieur à celui de l'État (- 5,8 points) et plus faible que celui des organismes de sécurité sociale (- 0,7 point).

Par ailleurs, au sein des administrations publiques locales, les comptes des collectivités locales sont excédentaires de 4,7 Md€ en 2021, notamment grâce à la progression des droits de mutation à titre onéreux (voir ci-après). Les départements deviennent excédentaires (+ 1,6 Md€ après - 1,3 Md€ en 2020), le bloc communal augmente sa capacité de financement qui atteint 4,6 Md€ (après 3,1 Md€), tandis que les régions maintiennent leur déficit (- 1,7 Md€).

Le solde négatif des APUL s'explique par l'augmentation du déficit des organismes divers d'administration locale, qui passe de - 3,6 Md€ en 2020 à - 5,3 Md€ en 2021. Il résulte de la poursuite des investissements de la société du Grand Paris et des aides à l'investissement versées par Île-de-France Mobilités à la SNCF et à la RATP, en hausse de 1,0 Md€.

La dette publique augmente pour s'établir à 112,9 % du PIB (+ 164,9 Md€). Cette hausse est majoritairement portée par l'État. La dette des administrations publiques locales progresse de 15,8 Md€ (dont + 8,0 Md€ pour la société du Grand Paris et + 2,5 Md€ pour Île-de-France Mobilités), montant relativement proche de la hausse de leur trésorerie (+ 14,4 Md€).

B - Des mesures de soutien et de relance dont l'incidence sera prolongée sur les exercices à venir

Les mesures de soutien de l'État aux collectivités territoriales, de natures très diverses, ont représenté un montant cumulé de 2,6 Md€ en 2020 et 2021 (en crédit de paiement (CP)). Il est supérieur à la hausse globale d'épargne brute des collectivités locales sur la période.

1 - Une diversité de mesures de soutien au secteur local

En 2020, la crise sanitaire a conduit l'État à mettre en place en urgence plusieurs dispositifs de soutien aux collectivités territoriales. La plupart ont été prolongés et complétés en 2021. Ces dispositifs ont pris des formes très diverses, relevant dans un premier temps de garanties de recettes de fonctionnement, puis s'orientant majoritairement vers des mesures de soutien à l'investissement local.

a) Des dispositifs de garantie de recettes peu mobilisés en 2021

Créés en loi de finances rectificative n°3 pour 2020 (LFR3 2020), en loi de finances initiale 2021 (LFI 2021) et en LFR1 2021, les dispositifs de soutien dits de « filets de sécurité⁵ » reposent sur un principe de garantie du niveau d'un panier de recettes. Ces mécanismes impliquent le versement d'un acompte la première année puis d'un ajustement en début d'année suivante, une fois les comptes arrêtés et les pertes définitives connues. Les montants budgétés et consommés en 2021 comprennent ainsi deux volets : l'ajustement au titre des pertes de recettes subies en 2020 et l'acompte au titre des pertes subies en 2021⁶.

Tableau n° 2 : mobilisation des dispositifs de garantie de recettes en 2020 et 2021

En M€	Dispositif 2020		Dispositif 2021		Budget de l'État	
	Montant	Acompte 2020	Solde 2021	Acompte 2021	AE=CP 2020	AE=CP 2021
Filet de sécurité du bloc communal (1)	641(1)	549(1)	91	57	549(1)	154
Filet de sécurité régions d'outre-mer	42	27	15	7	27	22
Filet de sécurité Corse	0	0	0	0	0	0
Filet de sécurité collectivités d'Outre-mer	1	1	-1	1	1	0
Total	684(1)	578(1)	106	65	578(1)	176

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

(1) Dont 425 M€ versés à Île-de-France Mobilités

⁵ D'un point de vue budgétaire, ces mécanismes prennent la forme de prélèvements sur recettes, par opposition aux crédits des missions du budget de l'État.

⁶ Les montants trop perçus en N donnent également lieu à des reprises en N+1. Celles-ci, comptabilisées comme des moindres dépenses, minorent donc les consommations constatées sur les prélèvements de recette (PSR). En 2021, les acomptes ont été établis à 30 % de la dotation 2020 de manière à limiter le risque de reprises.

En 2021, le coût d'ensemble de ces dispositifs pour l'État s'est élevé à 176 M€, dont 106 M€ au titre du solde du filet de sécurité 2020 et 65 M€ au titre de l'acompte 2021.

Ce montant est sensiblement inférieur à celui anticipé en loi de finances rectificative (304 M€), ainsi qu'à celui de 2020 (578 M€). Cette sous-consommation confirme la bonne tenue des recettes des collectivités locales en 2020 (pour ce qui concerne l'ajustement en N+1) et en 2021 (pour ce qui concerne l'acompte en N).

*b) La mission Relations avec les collectivités territoriales :
des mesures de soutien très diverses*

Alors que les dispositifs de garanties de recettes relèvent de prélèvements sur recettes de l'État, plusieurs mesures de soutien de natures diverses, en partie rattachées au plan de relance, ont été affectées à la mission *Relations avec les collectivités territoriales* : il s'agit de la dotation exceptionnelle de soutien à l'investissement public local (DSIL exceptionnelle), de la contribution aux achats de masques et de la majoration du fonds de stabilisation des départements.

**Tableau n° 3 : mesures de soutien et de relance de la mission
Relations avec les collectivités territoriales**

En M€	AE			CP		
	2020	2021	Total	2020	2021	Total
DSIL exceptionnelle	571	377	948	9	158	167
Contribution aux achats de masques	134	94	228	129	99	228
Majoration du fonds de stabilisation des départements	0	85	85	0	85	85
Abondement « relance » de la DGD bibliothèques	0	15	15	0	15	15
Mission RCT (total)	705	571	1 276	138	357	495

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

La DSIL exceptionnelle s'est traduite par une consommation de 377 M€ en AE et de 158 M€ en CP en 2021. Conformément au profil de consommation des dotations de soutien à l'investissement, l'impact budgétaire de cette mesure portera principalement sur les exercices à venir, avec un reste à payer de 781 M€ de CP à la fin 2021.

Précisée par une instruction du 6 mai 2020, la contribution de l'État aux achats de masques des collectivités a donné lieu à une consommation de 94 M€ d'AE et de 99 M€ de CP en 2021, pour un total définitif de 228 M€ en deux ans (AE=CP).

Le fonds de stabilisation des départements, doté de 115 M€ par an depuis sa création⁷, a été exceptionnellement abondé de 85 M€ dans le cadre de l'accord de méthode conclu entre l'État et les départements le 14 décembre 2020, les crédits correspondants ayant ensuite fait l'objet d'un report à 2021.

Enfin, la dotation générale de décentralisation (DGD) relative aux bibliothèques a été abondée de 15 M€ en 2021 au titre du plan de relance⁸.

c) Des mesures rattachées à la mission Plan de relance

À l'inverse des dispositifs précédemment décrits, et ainsi que développé dans le récent rapport de la Cour sur la préparation et la mise en œuvre du plan de relance⁹, une partie des mesures de soutien aux collectivités a été rattachée à la mission *Plan de relance*.

Certaines lignes de la mission ont bénéficié de redéploiements¹⁰ en 2021 pour un total de 900 M€, une partie des crédits initialement prévus au titre des garanties de recettes n'ayant pu être consommés au regard des critères d'éligibilité de ces dispositifs. Ces redéploiements ont en particulier porté sur les infrastructures de transports en site propre pour les collectivités locales (400 M€), le fonds de réhabilitation des friches (400 M€) et le programme « territoires d'industrie » (300 M€).

⁷ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

⁸ Transfert de 30 M€ en autorisation d'engagement (AE) et de 15 M€ en CP de la mission *Plan de relance* vers la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, consommé à hauteur de 15 M€ en AE=CP.

⁹ Cour des comptes, *La préparation et la mise en œuvre du plan de relance*, mars 2022.

¹⁰ Loi du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

Tableau n° 4 : mesures de la mission *Plan de relance* à destination des collectivités territoriales

En M€	AE	CP
Rénovation énergétique des collectivités locales	944	92
Dotation régionale d'investissement	600	148
dont rénovation énergétique des bâtiments régionaux (dont lycées)	395	92
dont mobilité du quotidien	120	34
Mesures sectorielles	3 386	940
Transports en commun	1 065	138
Plan d'investissement dans les compétences (PIC)	543	216
Fonds de recyclage des friches au titre de la densification et du renouvellement urbain	300	73
Modernisation des réseaux d'eau et hygiénisation des boues	248	62
Accélération du déploiement généralisé de la fibre optique à l'horizon 2025 (PHTD)	240	0
Inclusion numérique	222	89
Revalorisation des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle	173	80
Aide aux maires densificateurs	142	142
Fonds de déficit d'opérations d'aménagement commercial en centre-ville	60	10
Plan Montagne	54	9
Transition numérique dans les collectivités (FITN)	43	31
Plan eau Outre-mer	42	14
Ouvrages d'art	40	16
Revitalisation des internats d'excellence	37	3
Favoriser le développement de jardins partagés et de l'agriculture urbaine	30	11
Soutien à l'ingénierie au bénéfice des collectivités territoriales d'outre-mer	30	5
Soutien aux cantines scolaires des petites communes (alimentation saine et durable)	26	7
Plan filière livre	23	23
Actions de soutien à l'économie de proximité	20	6
Réinvestissement dans les équipements patrimoniaux (musées, archéologie, archives)	17	4
Renforcement parasismique des établissements scolaires et autres bâtiments publics prioritaires	17	2
Réseaux électriques et transition énergétique en zone rurale	15	0
Total	4 931	1 180

Source : Cour des comptes

Les mesures de la mission *Plan de relance* spécifiques aux collectivités territoriales ont représenté une consommation de 4,9 Md€ en AE et de 1,2 Md€ en CP en 2021.

La loi de finances initiale pour 2021 a notamment institué une dotation de rénovation thermique au bénéfice des collectivités du bloc communal et des départements, parfois qualifiée de » DSIL thermique », qui a représenté une consommation de 944 M€ en AE et de 92 M€ en CP en 2021.

La mission comporte également une dotation régionale d'investissement, consommée à hauteur de 600 M€ en AE et de 148 M€ en CP en 2021.

De même que pour la DSIL exceptionnelle, ces mesures ont vocation à entraîner une consommation de crédits dans les prochaines années, à mesure de la réalisation des projets soutenus.

d) Des mesures de soutien complémentaires sous forme d'aides ciblées ou d'avances remboursables

Outre la prolongation de certains dispositifs de filet de sécurité, la première loi de finances rectificative pour 2021 a institué un dispositif exceptionnel d'aide aux régions¹¹, rattaché à la mission *Plan d'urgence*. Le montant de crédits consommés s'élève à 200 M€ en AE=CP en 2021¹².

Le soutien de l'État aux collectivités locales a également pris la forme de plusieurs mécanismes d'avances remboursables. Celui à destination des départements, prévu par la LFR3 2020, a donné lieu au versement de 394 M€ d'acomptes sur avances en 2020, puis à une reprise nette¹³ de 339 M€ en 2021, leur situation financière s'étant avérée bien plus favorable que les estimations initiales. Les avances aux autorités organisatrices de la mobilité, prévues par la LFR4 2020, ont conduit au versement de 647 M€ en 2021.

2 - Des mesures de soutien et de relance dont la majorité des coûts portera sur les exercices à venir

L'ensemble des mesures de soutien aux collectivités territoriales ont représenté une dépense de l'État de 5,9 Md€ en AE et 1,9 Md€ en CP en 2021, après 1,3 Md€ en AE et 716 M€ en CP en 2020¹⁴.

¹¹ Exercice direct d'un service public par une collectivité, par opposition à une externalisation à un tiers via une délégation de service public ou un contrat de concession.

¹² 10 M€ ont également été versés en 2022 au titre du dispositif 2021.

¹³ Soit 288 M€ de reprises, 75 M€ de remboursements anticipés et, à l'inverse, 25 M€ d'avances supplémentaires versées en 2021 à deux collectivités.

¹⁴ La répartition de ces montants entre 2020 et 2021 n'est pas nécessairement celle observées dans les comptes locaux, dans la mesure où des versements de l'État en 2021 – les soldes des filets de sécurité – ont pu être rattachés comptablement à l'exercice 2020 par les collectivités locales concernées.

**Tableau n° 5 : crédits de l'État consacrés aux mesures de soutien
aux collectivités territoriales en 2020 et 2021**

En M€	AE 2020	CP 2020	AE 2021	CP 2021	Restes à payer
Filet de sécurité bloc communal ⁽¹⁾	549 ⁽¹⁾	549 ⁽¹⁾	154	154	0
Filet de sécurité ROM	27	27	22	22	0
Filet de sécurité Corse	0	0	0	0	0
Filet de sécurité COM	1	1,4	0	0,3	0
Compensation FNPDMTO	0	0	1	1	0
PSR renonciation de loyers	0	0,0	2	2,1	0
Achats de masques	134	129	94	99	0
DSIL exceptionnelle	571	9	377	158	781
Fonds de stabilisation départements			85	85	0
Abondement DGD Bibliothèques			15	15	0
Aide aux régies			200	200	0
Mission « Plan de relance »			4 930	1 180	3 750
dont dotation rénovation thermique			944	92	853
dont dotation régionale d'investissement			600	148	452
Total	1 283⁽¹⁾	716⁽¹⁾	5 880	1 916	4 531

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

(1) Dont 425 M€ versés à Île-de-France Mobilités

Ces montants représentent 2,6 Md€ d'aide cumulée en 2020 et 2021 (en CP), soit plus que la hausse globale d'épargne brute des collectivités locales sur la période.

Ce constat, s'il ne remet pas en question le principe d'une intervention en urgence de l'État en soutien aux collectivités susceptibles d'être fragilisées par la crise, interroge *a posteriori* sur le caractère efficient et redistributif de ces mesures.

Certes, la hausse d'épargne est majoritairement celle des départements (+ 2,2 Md€ en deux ans), qui ont été peu concernés par les mesures d'urgence.

Cependant, le principe de garantie de recettes des filets de sécurité a conduit à ne pas tenir compte des baisses de charges liées aux confinements¹⁵

¹⁵ Le dispositif d'aide aux régies de la LFR1 2021 a intégré la prise en compte de l'épargne brute dans les critères d'éligibilité, permettant un meilleur ciblage que les mesures d'urgence prises en LFR3 2020.

et, par ailleurs, à dédommager des collectivités indifféremment de leurs situations financières initiales. Ainsi que décrit dans le chapitre 2 (cf. partie relative au bloc communal), des compensations importantes ont été versées à des communes alors que leurs ressources leur aurait permis d'absorber les pertes sans altérer leur situation financière, de nouveau très favorable en 2021¹⁶.

Une partie de ces mesures ne devrait pas occasionner de dépenses supplémentaires en 2022, ou seulement des dépenses limitées. En particulier, seules les compensations de pertes de recettes des régies ayant été prorogées¹⁷, les dépenses de 2022 ne devraient porter que sur ces dernières ainsi que sur le solde des compensations au titre des pertes subies en 2021. Dans les deux cas, le montant est estimé à 100 M€ en loi de finances initiale.

Par ailleurs, les dotations de soutien à l'investissement se traduisent par un écart entre les AE et les CP consommés. Mesures de la mission *Plan de relance* incluses, elles représentent 4,5 Md€ de restes à payer fin 2021, qui sont autant de crédits de paiement amenés à être consommés dans les prochaines années.

II - Une forte progression des recettes dans un contexte de réforme de la fiscalité locale

Les produits réels de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de plus de 11 Md€ en 2021 (+ 11,3 Md€, soit + 5,1 %). Ils atteignent un niveau supérieur de 3,2 % à celui d'avant crise. Le rebond de 2021 est en effet supérieur de 7,1 Md€ aux pertes de recettes de 2020, alors même que ces dernières résultaient majoritairement d'effets de périmètre¹⁸.

¹⁶ Au regard des pertes réellement constatées. La direction générale des collectivités locales (DGCL) précise que, si les baisses de recettes avaient été conformes à celles attendues, certaines collectivités, même parmi celles aux caractéristiques socio-économiques favorables, auraient été confrontées à des difficultés pour respecter les principes d'équilibre budgétaire définies aux articles L. 1612-4 et L. 1612-14 du CGCT.

¹⁷ Article 113 de la LFI pour 2022.

¹⁸ Effets de périmètre liés respectivement à la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) à La Réunion à compter du 1^{er} janvier 2020 (- 0,6 Md€), et à la réforme de l'apprentissage (- 1,7 Md€). Après neutralisation, les produits de fonctionnement ont diminué de 0,8 % en 2020 à périmètre constant (- 1,8 Md€).

Cette forte hausse intervient dans un contexte de modification du panier de recettes des collectivités à la suite de la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.

Elle résulte du dynamisme des recettes fiscales lié à la reprise économique, mais également d'un rebond des recettes tarifaires et domaniales et d'une augmentation des concours financiers de l'État.

Tableau n° 6 : produits réels de fonctionnement des collectivités locales entre 2015 et 2021 (en Md€)

En Md€	2015	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Produits réels de fonctionnement	209,8	225,2	221,1	232,3	3,2%	5,1%	+ 11,3
Produit de la fiscalité	128,5	149,2	147,2	153,1	2,6%	4,0%	+ 5,9
Impôts locaux	79,3	88,2	90,0	57,6	- 34,7%	-36,0%	- 32,4
Autres impôts et taxes	49,3	60,8	57,2	95,7	57,3%	67,2%	+ 38,5
Fiscalité reversée	0,0	0,2	0,0	-0,1	nd	nd	- 0,1
Dotations et participations	56,9	48,4	49,1	51,6	6,6%	5,2%	+ 2,5
Autres recettes	24,4	27,5	24,8	27,5	0,0%	11,2%	+ 2,8

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

A - Des recettes fiscales en forte hausse

Le produit de la fiscalité perçu par les collectivités a augmenté de 5,9 Md€ (+ 4,0 %) en 2021, première année de mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.

Ces mêmes produits avaient légèrement augmenté en 2020 à périmètre constant (+ 0,3 Md€ soit + 0,2 %). En effet, la diminution apparente de 2 Md€ résultait de deux effets de périmètre, la recentralisation du RSA à La Réunion (- 0,6 Md€ en 2020) et la réforme de l'apprentissage (- 1,7 Md€).

À périmètre constant, les recettes fiscales des collectivités locales ont augmenté de + 6,2 Md€ entre 2019 et 2021 (+ 4,2 %).

La mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production

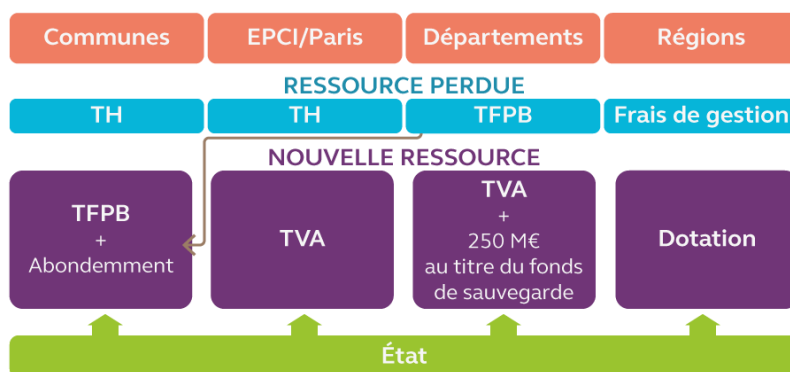
Les collectivités territoriales ont vu leurs paniers de recettes profondément modifiés en 2021 avec la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production. Dans son précédent rapport sur les finances publiques locales¹⁹, la Cour détaillait le principe de ces réformes et leur incidence sur les recettes des collectivités.

Depuis 2021, l'État est le seul affectataire de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales encore payée par 20 % des ménages, les communes ne conservant plus que le produit de la taxe d'habitation²⁰ sur les résidences secondaires et les logements vacants²¹.

En compensation, les communes perçoivent désormais l'ex-part de taxe foncière sur les propriétés bâties précédemment perçue par les départements (TFPB). L'équilibre pour chaque collectivité fait intervenir un mécanisme de « coefficients correcteurs », tandis que l'équilibre global de la compensation est pris en charge par l'État (581 M€).

La compensation des EPCI et de la ville de Paris prend la forme d'une fraction de TVA. Il en est de même pour les départements et la métropole de Lyon, dont les produits de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ont été réaffectés aux communes.

Effets de la suppression de la TH (résidences principales) sur le panier fiscal des collectivités



Source : Cour des comptes

¹⁹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, novembre 2021.

²⁰ Le taux de TH correspondant est gelé en 2020, 2021 et 2022, les communes pourront voter un taux à compter de 2023.

²¹ Pour les communes situées hors des zones tendues, i.e. autres que celles visées à l'article 232 du code général des impôts.

Dans le même temps, dans le cadre du plan de relance, la loi de finances initiale pour 2021 a diminué de 10 Md€ la fiscalité économique locale, au profit des entreprises. En compensation, les collectivités locales perçoivent désormais une part de TVA supplémentaire (se substituant à la part régionale de CVAE supprimée), ainsi qu'un nouveau prélèvement sur recettes visant à compenser la diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels.

Pour les collectivités concernées, ces réformes reposent sur un principe de neutralité financière, établi sur la base d'années de référence.

Ainsi, les coefficients correcteurs appliqués aux communes ont été calculés à partir des bases de TH de 2020 et des taux de 2017. La suppression de la THRP est donc neutre, sauf pour les communes ayant augmenté leur taux après 2017, avant que les taux ne soient gelés en 2020 à leur niveau de 2019²².

La fraction de TVA servie aux EPCI (7,2 Md€ en 2021²³) est égale au montant du produit de taxe d'habitation perçu en 2020, établi à partir des bases d'imposition de 2020 et des taux de 2017.

La fraction de TVA des départements (14,9 Md€ en 2021), est égale au produit de TFPB résultant de l'application du taux 2019 aux bases 2020.

Enfin, le montant de la part supplémentaire de TVA octroyée aux régions est égal, en 2021, au montant de la CVAE perçue en 2020.

En 2021, les produits de ces nouvelles fractions de TVA ne bénéficient donc pas de la reprise de l'activité économique, leurs montants étant déterminé par le montant des recettes auxquelles elles se sont substituées²⁴.

Si ce principe ne permet pas aux régions de bénéficier d'une dynamique fiscale en 2021, le remplacement d'un produit de CVAE par de la TVA leur évite une perte de recettes, qui aurait été encore plus importante en 2022 (voir partie 3 ci-après).

À compter de 2022, les produits des nouvelles fractions de TVA des EPCI, des départements et des régions évolueront selon la dynamique des produits de cette taxe, le niveau de 2021 étant par ailleurs garanti pour chaque collectivité concernée par ces réformes²⁵.

²² Ces collectivités n'ignoraient pas qu'elles seraient compensées sur la base des taux de 2017. Ainsi que le recommandait le rapport Bur Richard, le fait de fixer une année de référence pour les taux visait à éviter des choix « opportunistes » de hausses de taux qui auraient été *de facto* financées par l'État à travers les dégrèvements.

²³ 7,9 M€ en incluant la Ville de Paris.

²⁴ Par opposition à la fraction de TVA servie aux régions depuis 2018 en remplacement de la DGF, fortement dynamique en 2021 du fait de la reprise économique, mais d'un montant sensiblement inférieur aux nouvelles fractions de TVA issues des réformes fiscales.

²⁵ Article 16 de la loi de finances pour 2020.

1 - Une compensation de la baisse des impôts locaux communs aux ménages et aux entreprises

Perçues par le bloc communal et les départements, la taxe d'habitation et les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties sont acquittées à la fois par les professionnels et les particuliers.

**Tableau n° 7 : produit des taxes communes aux ménages
et aux entreprises perçues par le bloc communal et les départements
entre 2015 et 2021**

en Md€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021-2020	
Bloc communal									
Taxe d'habitation	21,7	21,8	22,2	22,6	23,4	23,7	2,6	- 21,1	- 89,1%
Taxe sur le foncier bâti	17,8	18,4	18,8	19,4	20,3	20,8	34,3	+ 13,5	65,1%
Taxe sur le foncier non bâti	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	+ 0,0	0,9%
Ensemble des trois taxes	40,5	41,1	42,0	43,0	44,7	45,6	43,6	- 2,0	- 4,3%
Départements									
Taxe sur le foncier bâti	12,7	13,6	13,9	14,2	14,2	14,5	0,0	- 14,5	-

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

En 2021, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales²⁶ se traduit par une diminution des produits de taxe d'habitation des communes et de leurs groupements de 15,5 Md€ et une hausse de leurs produits de taxe sur le foncier bâti de 13,5 Md€. Ce dernier montant est inférieur aux produits perdus par les départements (14,5 Md€) du fait de la diminution des bases relatives aux locaux industriels dans le cadre de la réforme des impôts de production. En neutralisant les effets de la réforme, les bases de TFPB des communes augmentent de 1 %.

Les pertes de produits occasionnées par la réforme de la fiscalité locale ont été compensées par une fraction de TVA (EPCI), une contribution au titre des coefficients correcteurs et une compensation de la réduction de moitié des valeurs locatives des locaux industriels (VLLI).

²⁶ Depuis 2021, les produits de la taxe d'habitation sur les résidences principales acquittés par les foyers encore éligibles sont affectés à l'État.

**Tableau n° 8 : incidence de la réforme de la fiscalité locale
par catégorie des collectivités en 2021**

En M€	2020	2021	2021-2020	2021/2020
Communes				
TH	16,09	1,77	- 14,31	- 89,0%
Compensations d'exonération de TH	1,41	0,04	- 1,38	- 97,5%
TFB	18,79	32,37	13,59	72,3%
Compensations d'exonération de TF	0,23	0,16 ⁽¹⁾	- 0,07	- 31,2%
Coefficient correcteur		0,58	0,58	
Fraction de TVA		0,68 ⁽²⁾	0,68	
Compensation -50% VLLI		1,77	1,77	
Total	36,51	37,37	0,86	2,4%
EPCI				
TH	7,49	0,82	- 6,67	- 89,0%
Compensations d'exonérations de TH	0,50	0,01	- 0,49	- 98,1%
TFB	1,91	1,80	- 0,11	- 5,5%
Compensations d'exonération de TF	0,01	0,04 ⁽¹⁾	0,03	200,3%
Fraction de TVA		7,50	7,50	
Compensation -50% VLLI		0,12	0,12	
Total	9,91	10,29	0,38	3,8%
Départements				
TFB	14,49	0,00	- 14,49	- 100,0%
Compensations d'exonérations de TF	0,02	0,00	- 0,02	- 90,2%
Fraction de TVA		14,63	14,63	
Total	14,51	14,64	0,12	0,8%
Toutes collectivités				
Total	60,94	62,30	1,36	2,2%

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

(1) Hors compensation de la diminution des valeurs locatives des locaux industriels

(2) Ville de Paris

Les produits des taxes foncière et d'habitation et des ressources issues de la réforme ont représenté une hausse des ressources des collectivités concernées de 1,36 Md€ (+ 2,2 %) en 2021, dont 0,86 Md€ au profit des communes, 0,38 Md€ à destination de leurs groupements et 0,12 Md€ en faveur des départements.

Ce solde positif inclut les variations relatives aux bases et aux taux de la fiscalité locale.

S'agissant des bases, le faible niveau d'inflation en 2020 conduit à une revalorisation forfaitaire limitée à + 0,2 % en 2021²⁷, soit un gain de 87 M€ pour les collectivités du bloc communal. La direction générale des finances publiques (DGFIP) souligne toutefois le dynamisme des bases communales de taxe d'habitation (TH) sur les résidences secondaires et les logements vacants, qui progressent de 4,8 %, grâce notamment à la fiabilisation des bases. Les bases de TFB, hors réformes fiscales, sont en hausse de 1 %.

En matière de taux, les réformes fiscales intervenues en 2021 ont réduit les marges de manœuvre des collectivités locales.

S'agissant de la taxe foncière sur les propriétés bâties, la majorité des communes (83 %, représentant 83 % de la population) ont repris à l'identique le taux départemental 2020. 15 % des communes, représentant 13 % de la population, ont augmenté leur taux en 2021. Seules 2 % des communes, regroupant 4 % de la population, ont baissé leur taux en 2021.

Les EPCI ont, dans leur ensemble, peu mobilisé le levier du taux de taxe foncière. La majorité des groupements (72 %, représentant 77 % de la population) ont reconduit leur taux 2020, tandis que 5 % (couvrant 5 % de la population) l'ont diminué. Un quart (environ 280 groupements couvrant 18 % de la population) ont augmenté leur taux de taxe foncière en 2021, de plus de 5 points pour six d'entre eux. Ainsi que décrit dans le chapitre 2, les groupements ont, en revanche, été amenés à augmenter leur taux de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM).

Ainsi que le relève régulièrement la Cour, cette fiscalité est basée sur la valeur locative cadastrale, révisée en 2017 s'agissant des locaux professionnels. Pour ce qui est des locaux d'habitation, la révision des valeurs locatives doit être poursuivie dans les meilleurs délais, conformément à la recommandation formulée en 2018²⁸.

²⁷ Depuis la loi de finances pour 2018, le coefficient de revalorisation forfaitaires des valeurs locatives cadastrales est basé sur l'indice des prix à la consommation.

²⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, septembre 2018.

2 - Des produits de la fiscalité économique stables à périmètre constant

En 2021, les produits de la fiscalité économique sont principalement affectés par la réforme des impôts de production et la suppression de la part de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des régions.

Tableau n° 9 : produits de la fiscalité économique entre 2015 et 2021

En Md€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021-2020	
CVAE	16,7	16,9	17,6	17,8	19,0	19,5	9,7	- 9,9	- 50,5%
CFE	7,2	7,4	7,7	8,0	8,0	8,3	6,9	- 1,4	- 17,1%
IFER	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6	1,6	1,6	+ 0,0	1,8%
TASCOM	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	+ 0,0	1,7%
Total	26,1	26,6	27,7	28,0	29,3	30,2	18,9	- 11,2	- 37,2%

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

Les produits de CVAE diminuent de 9,9 Md€, en raison de la suppression de la CVAE des régions (9,7 Md€ en 2020) et de la contraction des produits perçus par les collectivités en 2021 sous l'effet de la diminution de l'activité économique en 2020. Pour rappel, les modalités de détermination de la base imposable de CVAE entraînent un décalage de son produit dans les comptes locaux sur les deux années suivantes²⁹.

De même, les produits de cotisation foncière des entreprises (CFE) se contractent de 1,4 Md€ (- 17,1 %), tant en raison de la réduction de moitié des valeurs locatives des locaux industriels que sous l'effet du ralentissement de l'activité économique pendant la crise sanitaire.

²⁹ Ainsi, les déclarations des entreprises au titre de leur activité économique 2020 n'ont eu d'effet qu'en 2021 (au moment du versement des deux acomptes, sur une base déclarative, en juin et septembre) et en 2022 – au moment de la liquidation définitive, en mai (article 1679 septies du code général des impôts).

**Tableau n° 10 : incidence de la réforme des impôts de production
par catégorie de collectivités en 2021**

En M€	2020	2021	2021-2020	2021/2020
Communes				
CFE	0,63	0,54	-0,09	-14,2%
CVAE	0,65	0,65	0,00	-0,6%
Compensations d'exonération	0,02	0,02	0,00	-12,2%
Compensation -50% VLLI ⁽¹⁾		0,10	0,10	
Total	1,30	1,31	0,00	0,3%
EPCI				
CFE	7,63	6,31	-1,32	-17,3%
CVAE	5,20	5,14	-0,06	-1,1%
Compensations d'exonération	0,20	0,16	-0,05	-23,3%
Compensation -50% VLLI ⁽¹⁾		1,53	1,53	
Total	13,04	13,14	0,10	0,8%
Régions et collectivités territoriales uniques				
CVAE	9,80	0,04	-9,77	-99,6%
Fraction de TVA		9,76	9,76	
Total	9,80	9,80	0,00	0,0%
Toutes collectivités				
Total	24,14	24,25	0,10	2,2%

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

(1) Valeurs locatives des locaux industriels

En tenant compte des compensations, les recettes de fiscalité économique sont stables en 2021 quelle que soit la catégorie de collectivités considérée. Les pertes liées à la diminution de l'activité économique restent modérées, compte tenu du poids limité des impôts concernés dans le panier des ressources locales. En particulier, le remplacement de la CVAE des régions par une part de TVA leur permet de conserver leur niveau de ressources 2020 en 2021 et devrait les faire bénéficier de la dynamique de TVA en 2022.

3 - Un fort rebond des autres impôts et taxes

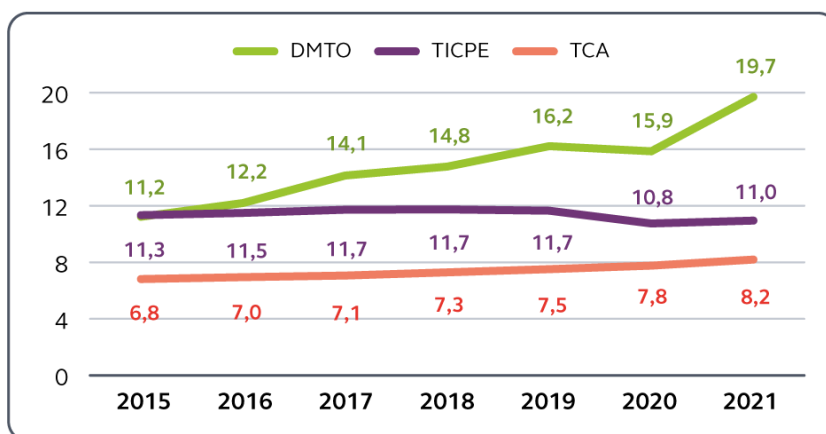
Les impôts et taxes autres que les impôts locaux comprennent en particulier les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus majoritairement par les départements, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) dont bénéficient les régions et les départements, et la taxe sur les conventions d'assurances (TCA).

Cette catégorie de recettes est concernée par les réformes mises en œuvre en 2021, puisqu'elle inclut les parts de TVA destinées à compenser les pertes de CVAE des régions (+ 9,8 Md€ de TVA pour les régions en 2021), de TFPB des départements (+ 14,6 Md€) et de TH des EPCI (+ 7,5 Md€).

Après neutralisation de ces effets de périmètre, les autres impôts et taxes ont progressé de plus de 10,8 % en 2021 (+ 6,2 Md€), alors qu'ils n'avaient diminué que de 2,2 % à périmètre constant³⁰ en 2020 (- 1,3 Md€). Leur montant est supérieur de 8,3 % à celui d'avant crise (+ 4,9 Md€).

Cette hausse concerne tout particulièrement les DMTO. En 2020, les produits correspondants avaient peu diminué (- 2,3 % soit - 0,4 Md€) après un exercice 2019 jugé alors particulièrement favorable. Ils progressent de 24,3 % en 2021 (+ 3,9 Md€) et atteignent ainsi un niveau supérieur de 21,4 % (+ 3,5 Md€) à celui de 2019.

Graphique n° 1 : évolution des produits de DMTO, de la TICPE et de la TCA entre 2015 et 2021 (en Md€)



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

Les recettes de TICPE progressent faiblement (+ 1,8 %). Elles concernent les départements et les régions. Ces dernières ont cependant bénéficié en 2021 de la progression de la part de TVA qui leur est allouée depuis 2018 en remplacement de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Sous l'effet de la reprise économique, son montant atteint 4,8 Md€ en 2021, soit 0,8 Md€ de plus qu'en 2020 (+ 20,1 %) et 0,5 Md€ de plus qu'en 2019 (+ 12,6 %).

³⁰ Une partie de la baisse de 2021 résulte de deux effets de périmètre, liés respectivement à la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) à La Réunion, à compter du 1er janvier 2020 (- 0,6 Md€), et à la réforme de l'apprentissage (- 1,7 Md€).

Outre les DMTO et la TVA des régions, les principales hausses enregistrées en 2021 portent sur la taxe sur les conventions d'assurance (+ 424 M€ soit + 5,5 %) ou la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+ 278 M€ soit + 3,9 %). Leurs produits avaient déjà progressé en 2020 (respectivement + 247 M€ et + 135 M€), ce qui leur permet d'atteindre en 2021 un niveau supérieur de 8,9 % et de 5,9 % à celui d'avant crise.

Les produits de la taxe sur les certificats d'immatriculation ont également augmenté en 2021 (+ 72 M€, soit + 3,4 %), mais après une diminution supérieure en 2020 (- 9 %). C'est également le cas des droits de place, de la taxe locale sur la publicité extérieure ou de la taxe de séjour.

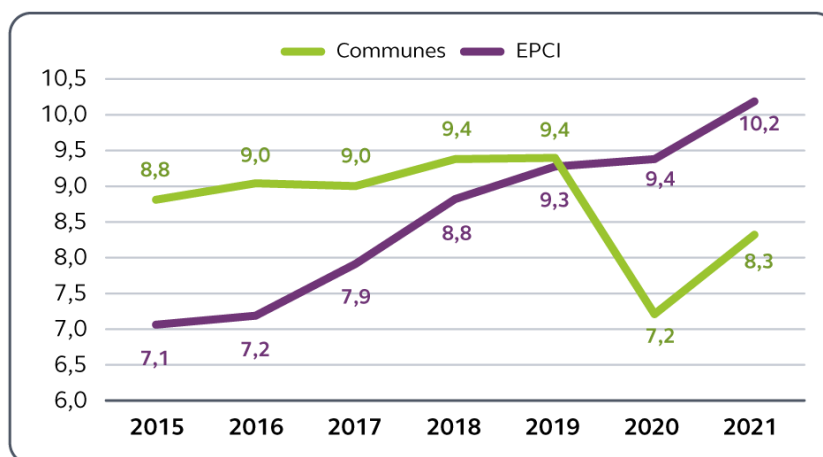
Enfin, certaines recettes, dont le volume global limité peut représenter une part importante des ressources des collectivités concernées, se sont de nouveau contractées en 2021 en raison de la poursuite de la crise sanitaire. En particulier, les produits des jeux et de la taxe sur les remontées mécaniques représentaient respectivement 45,8 % et 89,9 % de moins, en 2021, que leurs montants de 2019 (respectivement - 145 M€ et - 53 M€).

B - Malgré un rebond, des recettes tarifaires et domaniales inférieures à leur niveau d'avant crise

Les recettes tarifaires et domaniales représentent environ 10 % des produits de fonctionnement des communes et 20 % de celles de leurs groupements. Particulièrement affectées par le contexte sanitaire et économique, elles avaient diminué de 11,0 % en 2020 (- 2,2 Md€). Une partie de cette baisse a été compensée par le dispositif de garantie des pertes de recettes fiscales et domaniales de la LFR3 pour 2020. Celui-ci excluait les recettes tarifaires et n'a été reconduit que pour les seules recettes fiscales. Le dispositif de soutien aux régions de la LFR1 pour 2021 a également été mobilisé.

En 2021, les produits des services et du domaine ont progressé de 11,0 % (+ 1,9 Md€) pour atteindre 19,6 Md€. Ce montant est inférieur de 1,1 % aux produits d'avant crise (19,9 Md€), ce qui s'explique par la persistance de pertes liées aux produits d'exploitation (centres aquatiques, services culturels, casinos) ainsi que par la reconduction, en 2021, de mesures de soutien à l'activité mises en place par certaines collectivités en 2020 (allègements sur les droits de place, de stationnement, etc.).

Graphique n° 2 : produits des services et du domaine des communes et de leurs groupements entre 2015 et 2021 (en Md€)



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

Cette tendance concerne en premier lieu les communes, dont les recettes de 2021 étaient encore inférieures de 11,4 % à celles de 2019 (- 1,1 Md€).

À l'inverse des communes, les recettes des EPCI ne s'étaient pas contractées en 2020 (+ 1,2 %). Elles progressent de nouveau en 2021 (+ 8,6 %), atteignant un montant supérieur de 911 M€ à celui d'avant crise.

C - Des transferts financiers de l'État de nouveau en progression à périmètre constant

Les transferts financiers de l'État à destination des collectivités territoriales regroupent une grande diversité de financement relevant à la fois de prélèvements sur recettes de l'État, de crédits de missions budgétaires et de transferts de fiscalité.

Les transferts de l'État aux collectivités territoriales

Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales se composent de plusieurs ensembles décrits dans l'annexe aux projets de loi de finances qui leur est consacrée. Définis selon une logique budgétaire, ils ne permettent pas de distinguer immédiatement les transferts relevant de contreparties de transferts de compétences, de concours de l'État ou encore de mesures de compensations de pertes de recettes.

Schéma n°1 : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2021



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

Les concours financiers de l'État aux collectivités (52,4 Md€ en 2021) rassemblent d'abord tous les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État effectués au profit des collectivités territoriales (43,4 Md€), les crédits du budget général qui leur sont alloués au titre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, la part de TVA accordée aux régions depuis 2018 en remplacement de la dotation globale de fonctionnement et la part supplémentaire de TVA versée aux départements depuis 2021 (250 M€). Les prélèvements sur recettes regroupent en particulier la dotation globale de fonctionnement, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et les compensations d'exonérations de fiscalité locale.

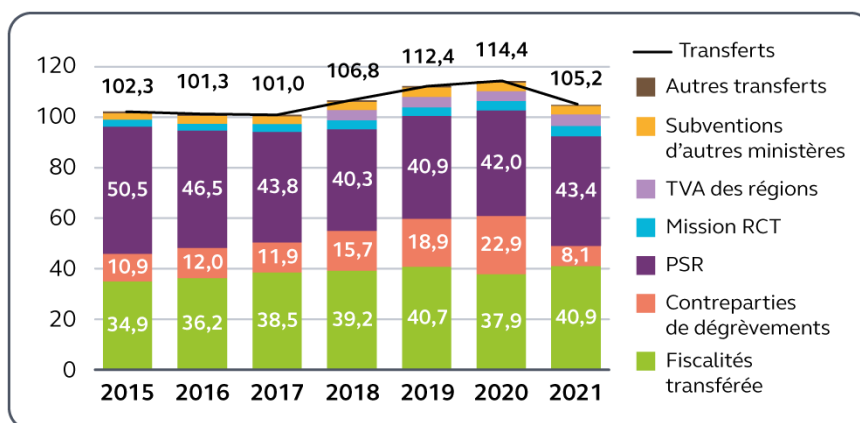
Les transferts comprennent également les subventions destinées au financement de politiques publiques sectorielles, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars et les subventions pour travaux divers d'intérêt général.

Enfin, s'y ajoutent le produit de la fiscalité transférée (40,1 Md€) et les crédits des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (0,9 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.

Les transferts financiers de l'État se sont élevés à 105,2 Md€ en 2021, soit une diminution de 8 % par rapport à 2020 (- 9,2 Md€). Le tableau de synthèse des transferts est présenté en annexe n° 10.

Cette première baisse depuis 2017 résulte avant tout d'effets de périmètre, la suppression de la taxe d'habitation s'étant en particulier accompagnée de celle des dégrèvements associés, comptabilisé dans les transferts.

Graphique n° 3 : transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2015 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes

Plusieurs facteurs expliquent les variations à la hausse ou à la baisse des différentes composantes des transferts en 2021, la diminution globale observée étant avant tout la conséquence d'effets de périmètre induits par les réformes de la fiscalité locale.

Les transferts de l'État aux collectivités et la comptabilisation des produits de TVA

Par définition, les transferts de l'État aux collectivités territoriales se distinguent des ressources directement affectées aux collectivités.

Les produits des taxes foncières et d'habitation, hors compensations d'exonérations et de dégrèvements par l'État, sont considérés comme des ressources locales et ne sont donc pas comptabilisés dans les transferts. Il en est de même des diverses taxes locales (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, etc.) et des recettes tarifaires.

Les différentes parts de TVA affectées aux collectivités locales sont comptabilisées dans les transferts de l'État ou en tant que ressources fiscales locales selon la nature des recettes auxquelles elles se sont substituées.

Ainsi, les transferts incluent la part de TVA versée aux régions depuis 2018 en remplacement de la DGF. Ils incluent également, depuis 2021, la part supplémentaire de 250 M€ versée aux départements.

En revanche, ils n'incluent pas les nouvelles parts de TVA versées aux régions (en remplacement de la CVAE), aux départements (en remplacement de la taxe foncière) et aux EPCI (en remplacement de la taxe d'habitation) depuis 2021 dans le cadre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production, ces produits étant considérés comme des ressources fiscales locales.

La diminution apparente des transferts de l'État en 2021 résulte de cette distinction, des pertes de produits comptabilisés dans les transferts (en particulier les contreparties de dégrèvements de taxe d'habitation) étant compensées par l'attribution de nouvelles ressources fiscales (parts de TVA).

À périmètre constant, les concours de l'État aux collectivités locales progressent en 2021, de même que la fiscalité transférée, qui inclut les droits de mutation à titre onéreux.

1 - Des concours financiers de l'État de nouveau en hausse en 2021

En 2020, les concours financiers de l'État aux collectivités territoriales avaient augmenté de 1,0 Md€ par rapport à 2019 pour atteindre 49,6 Md€. Cette hausse reposait essentiellement sur l'accroissement du FCTVA (+ 457 M€), corrélé à la hausse de l'investissement local, ainsi que sur la création des dispositifs exceptionnels de compensation des pertes de recettes des collectivités (+ 578 M€).

Les concours de l'État ont de nouveau progressé en 2021 pour s'élever à 52,4 Md€ (+ 2,8 Md€). Une partie de cette hausse résulte toutefois d'effets de périmètre liés aux réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.

L'incidence des réformes de la fiscalité locale sur le périmètre des concours financiers de l'État aux collectivités

Les deux réformes mises en œuvre à compter de 2021 conduisent à une modification du périmètre des concours de l'État aux collectivités.

La suppression de la taxe d'habitation s'accompagne de celle des compensations d'exonération associées (- 1,9 Md€ de prélèvements sur recettes), ainsi que de la création d'une dotation de compensation versée aux régions en substitution de la suppression des frais de gestion de la taxe d'habitation que celles-ci percevaient depuis 2014 (+ 293 M€ pour la mission *Relations avec les collectivités territoriales*).

Dans le cadre de la réforme des impôts de production, la diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels a été compensée par un nouveau prélèvement sur recettes, d'un montant de 3,5 Md€ en 2021.

En conséquence, l'incidence nette de ces réformes s'établit à + 1,9 Md€ en 2021. Ce montant ne constitue pas un surplus de ressources pour les collectivités, puisqu'il compense une perte de recettes fiscales. Il n'est pas non plus représentatif du coût des réformes correspondantes pour l'État, seule une partie de ces coûts étant comptabilisée dans les concours.

Hors effets de périmètre liés aux réformes de la fiscalité locale et des impôts de production, les concours de l'État augmentent de 946 M€ en 2021.

a) Les prélèvements sur recettes

Les prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités territoriales se sont élevés à 43,4 Md€ en 2021. Cette hausse de 1,4 Md€ par rapport à 2020 (42,0 Md€) est la conséquence des deux réformes précitées, avec un effet de périmètre net de + 1,6 Md€³¹. À périmètre constant, les prélèvements sur recettes diminuent légèrement (- 126 M€).

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est le principal prélèvement sur recettes à destination des collectivités territoriales. En 2021, son enveloppe a de nouveau été stabilisée à périmètre constant (26,8 Md€). Au sein de cette enveloppe, les composantes de péréquation ont encore progressé en 2021, avec des hausses identiques à celles de 2020³². Cette progression a été financée par une diminution équivalente des composantes historiques ou figées de la DGF, à savoir la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI.

Les dépenses de FCTVA ont progressé en 2021 pour atteindre 6,7 Md€ (+ 298 M€). L'investissement local avait pourtant fortement chuté en 2020 (- 7,1 %), ce dernier représentant 60 % de l'assiette des dépenses éligibles en 2021 (régime N+1). Selon la DGCL, le niveau important de l'investissement local en 2019 a pu occasionner des décalages du traitement des attributions 2020 sur le début de l'exercice 2021. Elle précise également que la gestion automatisée a permis une accélération des paiements en faveur des bénéficiaires du régime N³³ en 2021, pour un montant de près de 300 M€.

Le risque de soutenabilité associé au FCTVA a conduit la Cour à recommander de profiter de l'occasion de l'automatisation pour mesurer l'impact de l'élargissement du périmètre de l'assiette du FCTVA à certaines dépenses de fonctionnement³⁴.

Enfin, ainsi que précédemment indiqué (cf. partie I-B sur les mesures de soutien), les dispositifs exceptionnels de garantie de recettes ont été moins mobilisés en 2021 (176 M€) qu'en 2020 (578 M€), compensant, au sein des prélèvements sur recettes, la hausse du FCTVA.

³¹ Soit + 3,5 Md€ de compensation de la réduction des valeurs locatives des locaux industriels et - 1,9 Md€ de compensations d'exonération de fiscalité locale.

³² Soit 90 M€ pour la dotation de solidarité rurale, 90 M€ pour la dotation de solidarité urbaine, 30 M€ pour la dotation d'intercommunalité et 10 M€ pour la péréquation départementale (+ 220 M€ au total). La péréquation a ainsi représenté 42,2 % du total de la DGF des communes en 2021.

³³ Collectivités dont les produits de FCTVA en 2021 correspondent à leurs dépenses éligibles de 2021, par opposition aux collectivités en régime N+1 ou N+2 qui perçoivent le FCTVA avec un an (respectivement deux ans) de décalage.

³⁴ Cf. la note d'exécution budgétaire relative aux prélèvements sur recettes à destination des collectivités territoriales, annexée au rapport de la Cour sur l'exécution du budget de l'État en 2021.

b) La mission Relations avec les collectivités territoriales

Les crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont représenté 4,6 Md€ en AE et 4,2 Md€ en CP en 2021. Ils augmentent de 260 M€ en CP à périmètre constant, principalement en raison des mesures de soutien et de relance (+ 149 M€ de crédits de paiement pour la DSIL exceptionnelle, + 85 M€ pour le fonds de stabilisation des départements).

La montée en charge des dotations de soutien à l'investissement de droit commun a également contribué à cette dynamique (+ 48 M€ pour la DSIL, + 15 M€ pour la part *projet* de la DSID).

c) La fraction de TVA servie aux régions

En 2020, alors que la crise sanitaire avait fait chuter la consommation, la fraction de TVA servie aux régions en compensation de la DGF avait été fixée à son niveau garanti, soit 4 025 M€³⁵.

En 2021, la reprise économique s'est accompagnée d'une hausse des produits de TVA. Le montant affecté aux régions atteint 4 583 M€, soit un gain de 558 M€ par rapport à 2020 (+ 14 %). Il représente près de 80 % de la hausse d'épargne brute des régions en 2021.

d) La nouvelle fraction de TVA servie aux départements

Les départements bénéficient depuis 2021 d'une nouvelle fraction de TVA³⁶ de 250 M€. Visant à soutenir les territoires les plus fragiles, elle est répartie entre les bénéficiaires en fonction de critères de ressources et de charges (montants relatifs de DMTO par habitant, taux de pauvreté).

Cette fraction de TVA vient compléter celle attribuée aux départements en compensation de leurs produits de taxe foncière, transférés aux communes³⁷.

³⁵ Article 149 de la loi n° 2016- 1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

³⁶ Article 16 de la loi de finances initiale pour 2020, le versement étant effectif depuis l'année 2021.

³⁷ Seule la première est comptabilisée dans les transferts de l'État. Les fractions de TVA créées pour compensation la suppression de la taxe d'habitation et de la CVAE des régions sont considérées comme des ressources de fiscalité locale et ne figurent pas dans les transferts décrits dans l'annexe budgétaire qui leur est consacrée.

2 - La suppression des contreparties de dégrèvements de taxe d'habitation sur les résidences principales

En 2020, les contreparties de dégrèvements de fiscalité locale s'élevaient à 22,9 Md€, soit 20 % de l'ensemble des transferts.

En 2021, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales s'est accompagnée de celle des dégrèvements associés. Le montant des contreparties de dégrèvements s'élève ainsi à 8,1 Md€ en 2021, soit 14,8 Md€ de moins qu'en 2020.

La diminution des transferts financiers de l'État en 2021 est principalement la conséquence de cet effet de périmètre. Cette diminution est sans incidence sur les recettes des collectivités, puisqu'intégrée à la compensation de la suppression de la taxe d'habitation.

3 - Les subventions des ministères ne relevant pas de la mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Les montants 2021 des dotations des ministères ne relevant pas de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* n'étaient pas disponibles à la date de finalisation du présent rapport.

4 - Une fiscalité transférée en forte hausse en raison du dynamisme des DMTO

Les crédits de la fiscalité transférée, hors formation professionnelle et apprentissage, se sont élevés à 40,1 Md€ en 2021, après 36,7 Md€ en 2020.

Cette catégorie regroupe les produits de DMTO, de TICPE, de taxe sur les conventions d'assurance et de taxe sur les certificats d'immatriculation, transférés aux collectivités locales dans le but de financer des transferts de compétences.

Ainsi que développé *supra* au sujet des impôts et taxes autres que la fiscalité locale³⁸, l'augmentation du montant des transferts de fiscalité en 2021 résulte avant tout de la forte progression des DMTO. Elle bénéficie en premier lieu aux finances départementales.

³⁸ Les « autres impôts et taxes », qui incluent la « fiscalité transférée », ont un périmètre plus large qui comprend, par exemple, les produits de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, de la taxe de séjour, de l'octroi de mer, et les produits de la fraction de TVA à destination des régions.

Cette hausse (+ 3,4 Md€) est par ailleurs supérieure aux pertes de 2020 (- 0,8 Md€), qui découlait tout à la fois de la conjoncture économique et d'effets de périmètre de la réforme de l'apprentissage et de la recentralisation du RSA à La Réunion.

*

**

Les produits réels de fonctionnement des collectivités territoriales ont augmenté de près de 5,1 % en 2021 (232,3 Md€ soit + 11,3 Md€). Ils atteignent un niveau supérieur de 3,2 % à celui d'avant crise. Le rebond de 2021 est en effet supérieur de 7,1 Md€ aux pertes de recettes de 2020, alors même que ces dernières résultaient majoritairement d'effets de périmètre.

Cette forte hausse s'accompagne d'une modification du panier de recettes des collectivités à la suite de la mise en œuvre, à compter de 2021, des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.

Elle résulte principalement du dynamisme des recettes fiscales lié à la reprise économique. Les produits de la fiscalité perçus par les collectivités ont augmenté de 5,9 Md€ en 2021 (+ 4,0 %), alors qu'ils s'étaient stabilisés en 2020 (+ 0,2 % à périmètre constant soit + 0,3 Md€). Ils augmentent de 6,2 Md€ entre 2019 et 2021 (+ 4,2 %), malgré une forte baisse des impôts fonciers et des impôts de production pesant sur les entreprises, l'État ayant absorbé le coût des réformes d'allègement de la fiscalité.

Les recettes tarifaires et domaniales, qui représentent environ 10 % des produits de fonctionnement des communes et 20 % de celles de leurs groupements, avaient été particulièrement affectées par le contexte sanitaire et économique en 2020 (- 10,9 %, soit - 2,2 Md€). Une partie de cette baisse avait été compensée par les dispositifs de garantie des pertes de recettes. Le fort rebond de ces recettes en 2021 (+ 11,0 % soit + 1,9 Md€), qui atteignent 19,6 Md€, ne leur permet toutefois pas de retrouver leur niveau d'avant crise (19,9 Md€).

Enfin, les concours de l'État ont de nouveau progressé en 2021 pour s'élever à 52,4 Md€. Hors effets de périmètre liés aux réformes de la fiscalité locale et des impôts de production, cette augmentation s'élève à 858 M€ en 2021.

III - Une progression des charges de fonctionnement inférieure à celle des produits

Les charges réelles de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 2,6 % en 2021 (+ 4,8 Md€) pour atteindre 190,9 Md€.

Tableau n° 11 : charges réelles de fonctionnement des collectivités locales entre 2015 et 2021 (en Md€)

En Md€	2015	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Charges réelles de fonctionnement	178,6	186,2	186,0	190,9	2,3%	2,4%	+ 4,5
Achats de biens et services	37,2	40,1	38,8	41,0	1,9%	5,3%	+ 2,1
Dépenses de personnel	61,7	65,6	66,4	68,2	3,9%	2,8%	+ 1,8
Aides à la personne et frais d'hébergement	31,6	34,2	34,9	35,8	4,5%	2,5%	+ 0,9
Subventions de fonctionnement	16,3	15,9	15,6	15,9	-0,7%	1,0%	+ 0,2
Autres charges de gestion courante	24,0	23,9	23,6	23,7	-1,1%	-0,1%	- 0,0
Charges financières	5,4	4,1	3,9	3,6	-13,4%	-7,6%	- 0,3
Autres dépenses	2,5	2,3	2,9	2,7	17,9%	-5,2%	- 0,1

Source : Cour des comptes

Cette hausse fait suite à une diminution de 0,1 % en 2020, mais cette baisse incluait les moindres dépenses des régions consécutives au transfert de la compétence « apprentissage », et celles du département de la Réunion consécutives à la recentralisation du RSA. Après neutralisation³⁹, leur évolution était évaluée à + 1,3 % en 2020 à périmètre constant (+ 2,3 Md€).

La hausse observée en 2021 est particulièrement prononcée pour les achats de biens et services (+ 5,7 % soit + 2,2 Md€), mais relève en partie d'un rattrapage (+ 2,3 % en deux ans). En effet, ces dépenses avaient diminué de 3,2 % (- 1,3 Md€) en 2020, les économies liées à la crise sanitaire s'étant avérées supérieures aux surcoûts correspondants. La hausse observée en 2021 résulte également de l'augmentation des coûts (énergie, alimentation). Le seul poste en diminution est celui des fournitures d'entretien et de petit équipement (- 419 M€). Celles-ci avaient augmenté de près de 40 % (+ 575 M€) en 2020 en raison des acquisitions d'équipements et matériels de protection.

³⁹ S'il est possible d'évaluer les moindres dépenses du département de la Réunion consécutives à la recentralisation du RSA à 0,7 Md€, les dépenses d'apprentissage ne sont pas isolées dans la comptabilité par nature des régions, ce qui rend moins aisée leur neutralisation et implique de retraiter d'un montant identique à celui des moindres produits.

Les dépenses de personnel ont progressé de 2,8 % (+ 1,8 Md€) en 2021, après une augmentation modérée de 1,1 % en 2020, qui s'était accompagnée d'une diminution de 0,4 % des effectifs de la fonction publique territoriale⁴⁰.

Ce poste de dépenses reste dynamique, la progression moyenne annuelle entre 2019 et 2021 (+ 1,9 %) étant supérieure à celle observée avant la crise sanitaire (+ 1,5 % en moyenne entre 2015 et 2019).

Tableau n° 12 : évolution des dépenses de personnel par catégorie de collectivités entre 2019 et 2021

En Md€	2019	2020	2021	Évolution 2020/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021/2019	Évolution moyenne 2021/2019
Toutes collectivités	65,63	66,36	68,21	1,1%	2,8%	3,9%	1,9%
Régions	4,06	4,13	4,29	1,8%	3,7%	5,6%	2,8%
Départements	12,04	12,22	12,53	1,6%	2,5%	4,1%	2,0%
EPCI	11,32	11,67	12,12	3,0%	3,9%	7,0%	3,5%
Communes	39,13	39,26	40,23	0,4%	2,4%	2,8%	1,4%

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

La hausse est importante pour les EPCI (+ 7,1 % en deux ans) et pour les régions (+ 5,6 %).

Les mesures catégorielles intervenues en 2021 ont pourtant été limitées. Le traitement indiciaire des agents de catégorie C a été relevé, pour tenir compte de la revalorisation du SMIC au 1^{er} janvier 2021⁴¹ et au 1^{er} octobre 2021⁴². D'autres mesures en faveur des agents de catégorie C ont été mises en place à compter du 1^{er} janvier 2022 et affecteront les comptes 2022 : progression plus rapide en début de carrière et bonification d'ancienneté d'un an (impact estimé à 478 M€ par an, dont 402 M€ pour le bloc communal).

⁴⁰ Bulletin d'informations statistiques n° 160, direction générale des collectivités locales, décembre 2021.

⁴¹ Décret n° 2021-406 du 8 avril 2021 portant attribution de points d'indice majoré à certains personnels civils et militaires de l'État, personnels des collectivités territoriales et des établissements publics de santé. La fiche d'impact évalue le surcoût annuel à 16 M€ par an.

⁴² Décret n° 2021-1270 du 29 septembre 2021 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique.

Les charges liées aux aides à la personne et aux frais d'hébergement, qui concernent avant tout les départements, ont augmenté de 2,6 % en 2021, ce qui traduit un ralentissement de la dynamique observée en 2020 (+ 4,1 % à périmètre constant).

Enfin, profitant de conditions de financement toujours très favorables, les collectivités ont poursuivi la diminution du coût de leurs charges financières (- 6,7 %), tout en continuant à augmenter leur endettement (+ 1,2 %).

IV - Un niveau consolidé d'épargne inédit, des situations toujours hétérogènes

L'épargne brute des collectivités territoriales a atteint, en 2021, un niveau supérieur à celui d'avant crise. Cette tendance générale très favorable s'est accompagnée d'une augmentation de l'investissement local.

Comme les années passées, la situation d'ensemble des collectivités ne rend pas compte de la forte hétérogénéité des situations individuelles.

Dans un contexte économique rendu incertain par la situation internationale, la prochaine loi de programmation des finances publiques devra être l'occasion de définir les modalités de contribution du secteur public local au redressement des finances publiques en l'assortissant de mécanismes de solidarité et de résilience.

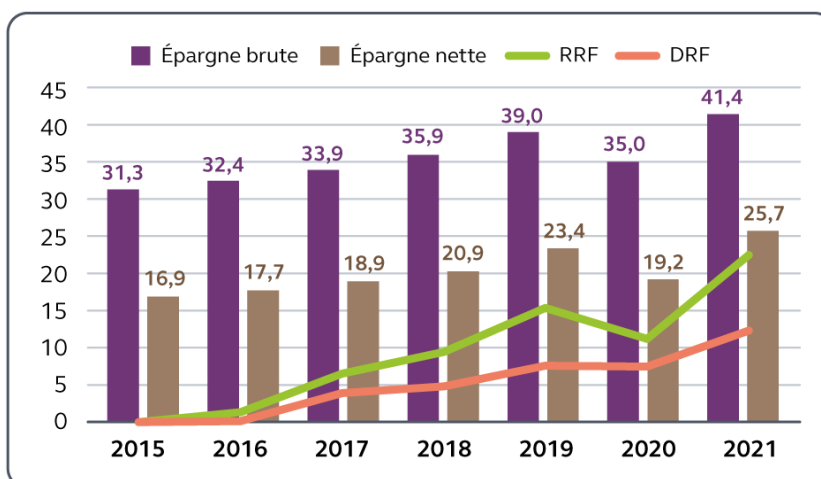
A - Une situation financière d'ensemble qui n'a jamais été aussi favorable

1 - Un niveau global d'épargne inédit

En 2020, l'épargne brute globale des collectivités locales avait diminué de 4,0 Md€ (- 10,3 %), principalement en raison des pertes de recettes occasionnées par la crise sanitaire.

En 2021, la forte hausse des produits de fonctionnement (+ 11,3 Md€), supérieure à celle des charges (+ 4,8 Md€), se traduit par une progression de l'épargne de 6,4 Md€. Elle atteint 41,4 Md€, soit 2,4 Md€ de plus qu'en 2019, niveau antérieur le plus élevé.

**Graphique n° 4 : épargnes brute et nette des collectivités locales
entre 2015 et 2021 (en Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. Les courbes relatives aux recettes et dépenses réelles de fonctionnement (RRF et DRF) représentent leur évolution par rapport à leur niveau de 2015 (en Md€)

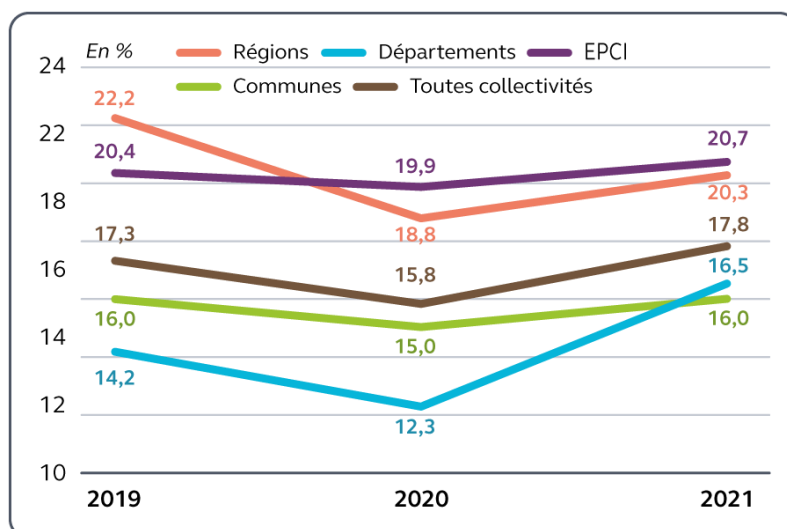
Cette situation d'ensemble très favorable, malgré des charges de fonctionnement dynamiques, concerne tout particulièrement les départements. En 2021, leur niveau global d'épargne brute (11,4 Md€) était supérieur de 23,6 % à son niveau de 2019 (9,3 Md€) grâce à des produits de DMTO particulièrement dynamiques.

Le même constat peut être formulé pour les EPCI, dont l'épargne, en 2021 (9,9 Md€), dépassait de 8,3 % son montant d'avant crise (9,1 Md€).

L'épargne brute globale des communes atteint également son plus haut niveau, bien qu'elle reste assez proche de son montant de 2019 (14,2 Md€ en 2021 après 14,1 Md€ en 2019).

Seules les régions disposaient en 2021 d'une épargne brute (5,8 Md€) inférieure à celle de 2019 (6,5 Md€). Son niveau reste toutefois très élevé et représente plus de 20 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, soit un taux supérieur à celui des communes et des départements.

Graphique n° 5 : épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement entre 2019 et 2021



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

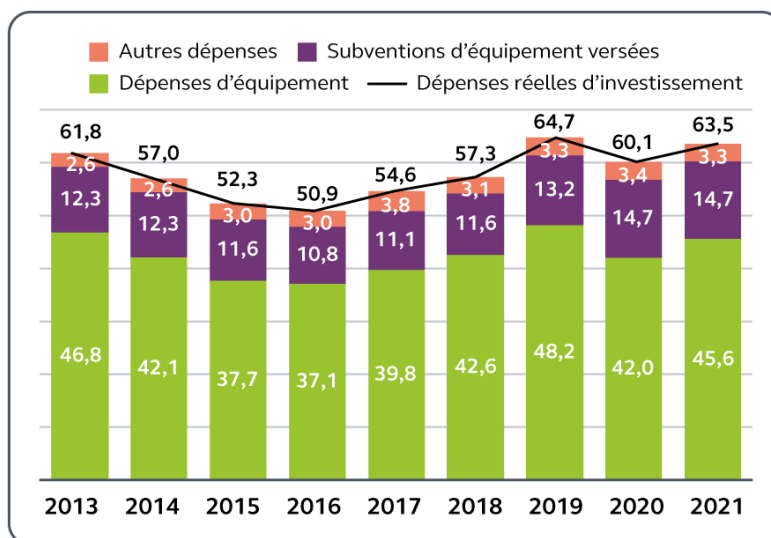
2 - Un rebond de l'investissement et une sur-mobilisation de l'emprunt

En 2020, les dépenses d'investissement des collectivités locales s'étaient contractées de 7,1 %. Si cette baisse était quasiment identique à celle observée en 2014, précédente année électorale pour les communes et leurs groupements⁴³, la diminution des dépenses d'équipement était toutefois plus prononcée (- 12,9 % contre - 10,0 % en 2014).

En 2021, les dépenses d'investissement ont progressé de 5,7 % (+ 3,4 Md€) pour atteindre 63,5 Md€. Ce montant est inférieur à celui de 2019, mais ce dernier correspondait à une année pré-électorale dans le bloc communal, traditionnel point haut de dépenses par nature très cycliques.

⁴³ L'exercice 2014 était également celui de la première de baisse de la DGF dans le cadre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, ce qui a pu contribuer à diminuer les dépenses d'investissement.

**Graphique n° 6 : dépenses d'investissement des collectivités locales
entre 2013 et 2021 (en Md€)**



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

Le niveau de l'investissement local en 2021, supérieur de plus de 11 Md€ à celui de 2015, est très atypique en deuxième année de mandat municipal. Il résulte au moins partiellement de décalages de projets n'ayant pu être conduits en 2020, mais témoigne également de l'effort d'investissement consenti par les collectivités locales dans un contexte de relance de l'activité économique et de soutien de l'État à l'investissement économique local.

Les dépenses d'investissement des syndicats (cf. annexe n° 9) sont également en augmentation. Elles atteignent 10,6 Md€ (7,8 Md€ hors Île-de-France), soit un montant comparable à l'investissement des régions (13,4 Md€ en 2021).

L'investissement des collectivités locales s'est accompagné d'une mobilisation de l'emprunt (18,1 Md€) très supérieure au besoin de financement (13,2 Md€), pratique de thésaurisation⁴⁴ mise en œuvre depuis 2015 et qui n'a été interrompue qu'en 2020. En 2021, les collectivités ont de nouveau profité de conditions de financement très favorables avec un taux moyen des nouveaux financements de 0,62 %⁴⁵.

⁴⁴ Si ce surplus d'épargne est très conséquent, une partie est destinée au financement des investissements engagés courant 2021 mais n'ayant pas encore donné lieu à des mandats de paiement.

⁴⁵ Finance Active, *Observatoire de la dette des collectivités locales*, mars 2022. Le taux moyen des nouveaux financements était légèrement inférieur en 2020 (0,56 %). Dans

En conséquence, l'encours de la dette des collectivités locales et de leurs groupements à fiscalité propre augmente de nouveau, pour atteindre 183,3 Md€ (+ 2,2 Md€).

À ce montant peut être ajouté l'encours de la dette des syndicats (cf. annexe n° 9), qui s'élève à 25,2 Md€ en 2021(+ 2,7 Md€, dont + 2,1 Md€ pour Île-de-France Mobilités).

Bien qu'en augmentation, la dette des collectivités locales reste très inférieure à la dette de l'État (2 228,8 Md€ en 2021) et représente moins de 10 % de la dette publique.

Le surplus d'emprunt a principalement contribué à alimenter leur fonds de roulement. Au 31 décembre 2021, le montant du compte au Trésor des collectivités locales s'élevait à 59,1 Md€, soit 13,3 Md€ de plus que fin 2019. Son montant était supérieur de 13,5 Md€ à une année de dépenses d'équipement (45,6 Md€ en 2021).

Les communes sont la catégorie de collectivités la plus concernée, avec un montant de compte au Trésor de 29,4 Md€, supérieur de 37 % (7,9 Md€) à leurs dépenses d'équipement de 2021. Si les communes de moins de 3 500 habitants sont celles qui ont le plus thésaurisé, avec un montant du compte au Trésor supérieur au double du total de leurs dépenses d'équipement, toutes les strates démographiques sont concernées. À titre d'exemple, ce montant représentait 86 % du montant des dépenses d'équipement des communes de 50 000 à 100 000 habitants en 2021 (57 % en 2019).

Cette forme de mise en réserve relève au moins en partie d'une épargne de précaution en période de taux bas. Certaines collectivités ont ainsi thésaurisé plutôt que d'utiliser pleinement leurs ressources ou de diminuer leurs impôts, afin de se prémunir contre de futurs aléas.

B - La persistance de fortes disparités entre collectivités

Fin 2021, les collectivités locales se trouvaient dans une situation financière inédite, caractérisée par une section de fonctionnement fortement excédentaire, des investissements dynamiques et la constitution d'une réserve de précaution à travers leur compte au Trésor, alimenté par une sur-mobilisation de l'emprunt.

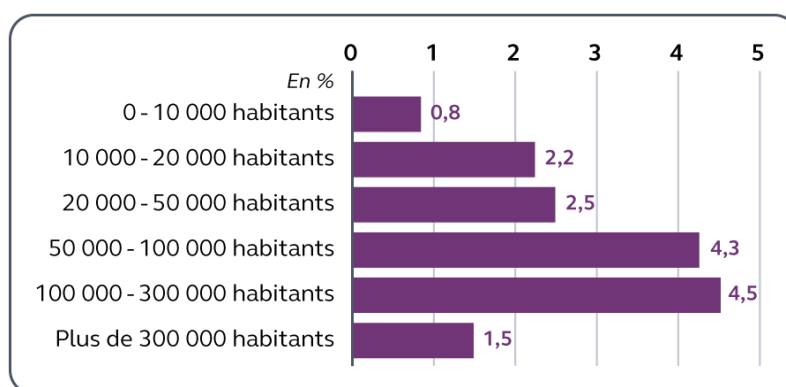
L'accroissement d'épargne a été particulièrement prononcé pour les départements (+ 23,6 % par rapport à 2019) en raison du fort dynamisme des DMTO en 2021. Cette situation d'ensemble est très majoritairement représentative des situations financières individuelles, puisque près de 90 % des départements ont augmenté leur épargne brute par rapport à 2019. Cependant, dix départements, de profils variés (urbains, ruraux, d'outre-

le même temps, la durée moyenne des nouveaux financements diminue, passant de 20,1 années en 2020 à 18,2 années en 2021.

mer) ont vu leur épargne diminuer, la hausse locale des DMTO étant plus faible que la moyenne nationale et la dynamique des dépenses sociales plus élevée (cf. partie 2 du chapitre II).

Le contraste entre collectivités est plus prononcé pour les EPCI, en dépit d'une épargne brute globale très supérieure à son niveau d'avant crise (+ 8,3 %). Alors que près de 60 % des groupements se trouvaient, en 2021, dans une situation financière plus favorable qu'en 2019, plus de 40 % avaient enregistré une diminution de leur épargne, à l'inverse de la tendance générale. Les EPCI de moins de 10 000 habitants sont plus concernés, avec une progression moyenne de leur épargne rapportée à leurs produits de fonctionnement de + 0,8 %, contre + 4,5 % pour ceux entre 100 000 et 300 000 habitants.

Graphique n° 7 : hausses moyennes d'épargne brute des EPCI rapportées à leurs recettes de fonctionnement

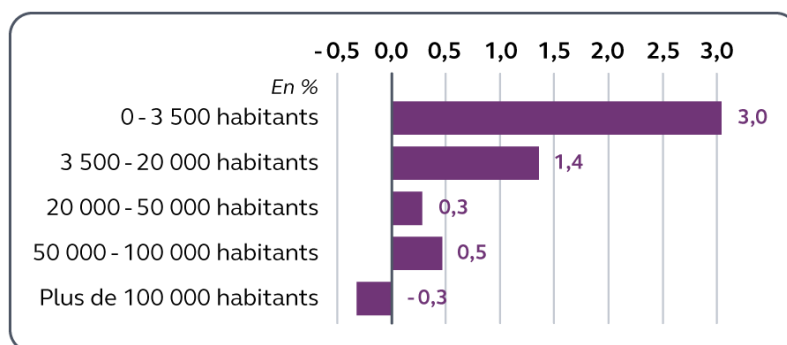


Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Cependant, chaque strate démographique regroupe des trajectoires très variées : respectivement la moitié et un tiers des groupements des strates démographiques précitées, souvent en raison d'une structure de recettes plus exposée (tourisme, transports), ont vu leur épargne diminuer par rapport à 2019, à l'inverse de la tendance générale.

L'hétérogénéité entre communes est également à souligner. La proportion de communes disposant en 2021 d'une épargne brute plus élevée qu'en 2019 (54,1 %) est proche de la tendance inverse (45,9 %). En moyenne, les communes de moins de 3 500 habitants ont le plus amélioré leur situation. Leur gain d'épargne brute entre 2019 et 2021 représente, en moyenne, 3,0 % de leurs produits de fonctionnement, tandis que les communes de plus de 100 000 habitants ont en moyenne perdu l'équivalent de 0,3 % de ces mêmes produits.

Graphique n° 8 : hausses moyennes d'épargne brute des communes rapportées à leurs recettes de fonctionnement



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

Cependant, et de même que pour les EPCI, les disparités au sein d'une même strate démographique sont bien plus prononcées que celles entre strates, et s'expliquent par une diversité de facteurs (charges de centralité, poids des recettes touristiques, des mesures de soutien au tissu économique et associatif local, etc.).

Enfin, si la plupart des régions avaient, en 2021, une épargne brute inférieure à son montant d'avant crise, quatre régions ont suivi une tendance inverse. Ces collectivités disposaient dès avant la crise de niveaux d'épargne brute très variables.

C - Une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques à redéfinir, dans un contexte économique de nouveau incertain

La situation financière très favorable des collectivités locales en 2021 et la persistance de fortes disparités entre situations individuelles ont plusieurs conséquences.

En premier lieu, ce constat justifie un renforcement de la péréquation horizontale et, de manière plus générale, la recherche d'une plus grande solidarité et d'une meilleure répartition des ressources entre collectivités, notamment à travers la révision des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations.

En parallèle, alors que la crise sanitaire a conduit l'État à soutenir les collectivités locales en dépit d'une situation financière bien plus dégradée, il importe que celles-ci s'organisent, soit individuellement, soit collectivement, pour faire face aux futurs aléas, à travers l'instauration de mécanismes de résilience (auto-assurance collective ou individuelle⁴⁶).

Ces préoccupations rejoignent celles relatives au financement des collectivités locales. En effet, dans l'hypothèse où la sensibilité de leurs recettes à la conjoncture économique, renforcée par les récentes réformes fiscales, se maintiendrait ou se renforcerait, ce modèle de financement impliquerait la création de mécanismes contracycliques.

En second lieu, le principe d'une contribution du secteur public local au redressement des finances publiques apparaît légitime au regard de sa situation financière. Alors que les comptes des collectivités locales étaient excédentaires de près de 5 Md€ en 2021 (+ 4,7 Md€ en comptabilité nationale), ceux de l'État et des organismes de sécurité sociale, malgré une amélioration, étaient déficitaires de 143,8 Md€ et de 16,9 Md€.

Dans l'hypothèse où un encadrement, contractualisé ou non, des finances publiques locales serait envisagé pour contribuer au redressement des finances publiques, plusieurs leviers d'inégale portée seraient théoriquement disponibles :

- l'encadrement du rythme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, selon le modèle « de Cahors » décrit *infra*, même si le contexte récent de retour de l'inflation ne rend pas aisé le suivi d'indicateurs d'évolution de la dépense des collectivités locales ;
- le recours à un critère fondé sur l'autofinancement, qui permettrait de mieux préserver la libre administration des collectivités locales, mais présenterait un risque d'effet procyclique s'il ne s'accompagnait pas d'un dispositif de maîtrise des recettes ;
- la fixation d'un ratio d'endettement par catégorie et strate, avec les limites décrites *infra*, pour prévenir les situations les plus critiques ;
- la définition d'un objectif d'évolution du besoin annuel de financement (différence entre les nouveaux emprunts et les annuités de remboursement), prévu par la LPFP 2018-2022, mais que la Cour a considéré comme inopérant dans ses rapports sur les finances publiques locales de 2019 et 2020 ;
- la réduction programmée dans le temps de certaines recettes, qui ne pourrait s'exercer que dans la limite d'un cadre constitutionnel et organique.

Une nouvelle loi de programmation, attendue à l'automne, devrait définir les modalités de cette contribution.

⁴⁶ Ainsi, à compter de 2022, les départements pourront mettre en réserve leurs surplus de produits de DMTO.

La précédente loi de programmation avait établi un objectif triennal d'évolution des dépenses de fonctionnement, décliné de manière contrainte, sous la forme de contrats dits « de Cahors », pour les budgets locaux les plus conséquents. Il s'accompagnait d'un objectif non contraignant d'évolution du besoin de financement.

Dans ses précédents rapports⁴⁷, la Cour avait souligné les limites de l'encadrement des dépenses de fonctionnement dans le cadre des contrats dits « de Cahors », dont l'application a été suspendue en 2020 en raison du contexte sanitaire.

Les limites de la contractualisation de Cahors

Dans ses précédents rapports sur les finances publiques locales, la Cour a formulé à plusieurs reprises des observations sur la mise en œuvre des contrats dits « de Cahors », dispositifs de contractualisation financière prévus par la loi de programmation 2018-2022 visant à encadrer l'évolution de la dépense publique locale.

Si les objectifs de maîtrise des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) ont été globalement respectés, avant leur suspension dans le cadre de la crise sanitaire, la mise en œuvre de ces contrats s'est heurtée à plusieurs limites.

Les plafonnements de dépenses réelles de fonctionnement (DRF) ne portant que sur les budgets principaux, une part notable de la dépense publique locale a échappé à cet encadrement. Cette limite a également pu conduire à des stratégies de contournement.

En outre, les plafonnements individuels de dépenses se sont accompagnés de retraitements destinés à neutraliser les éléments susceptibles d'affecter les comparaisons sur plusieurs exercices, tels que les changements de périmètres, les transferts de charges ou la survenance d'éléments exceptionnels affectant significativement le résultat. Dans son rapport sur les finances locales de 2020, la Cour soulignait la complexification croissante de la méthode de retraitement, ainsi que les risques de traitements différenciés selon les modes de gestion locaux retenus.

De même, les pratiques de mutualisation intercommunales ont pu souffrir de la recherche d'optimisation des flux entre communes et EPCI, ce risque concernant en particulier les structures intercommunales les plus récentes.

Dans son rapport de 2018, la Cour soulignait également le risque de désinciter les collectivités à développer de nouvelles actions cofinancées par le mécénat, par le *sponsoring* ou par des fonds européens. En effet, de telles initiatives, bien que financièrement neutres, majorent les dépenses de fonctionnement et pénalisent ainsi les collectivités sous contrat.

⁴⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, septembre 2019.

La reconduction d'un objectif de maîtrise des dépenses de fonctionnement, dont le principe serait légitime, implique de lever préalablement les difficultés pratiques rencontrées dans la mise en œuvre des contrats de Cahors, qui justifiaient l'appréciation portée par la Cour sur cette démarche. Ces difficultés tiennent notamment au fait qu'il existe près de 100 000 comptes publics locaux auxquels il faudrait appliquer une norme de dépense, ce qui s'avère techniquement complexe et politiquement sensible. Du reste, toute dépense de fonctionnement n'est pas, par principe, mauvaise (il peut s'agir de la mise en œuvre directe d'un service rendu aux citoyens), de même que toute dépense d'investissement n'est pas vertueuse par nature⁴⁸.

Ces difficultés sont, par ailleurs, accentuées par un contexte des finances locales différent de celui qui prévalait en 2017. Alors que les récentes réformes fiscales ont augmenté la dépendance des recettes locales à l'activité économique, un encadrement individuel des dépenses ne pourrait faire abstraction de l'évolution conjoncturelle des marges de manœuvres des collectivités concernées. De même, le risque d'un maintien d'un niveau d'inflation dans la durée, qui affecterait les comptes locaux de manière très hétérogène⁴⁹, les impacts en fonctionnement des investissements de relance et le déploiement éventuel de nouvelles politiques publiques sont autant de facteurs difficiles à prendre en compte lors de la définition sur plusieurs années, pour chaque collectivité concernée, d'un taux d'évolution maximum de ses dépenses réelles de fonctionnement.

Un critère fondé sur l'autofinancement, plutôt que sur les seules dépenses, pourrait limiter les difficultés pratiques de mise en œuvre du précédent dispositif, en facilitant en particulier la prise en compte de la diversité des modes de gestion locaux. Un tel critère devrait être assorti d'une trajectoire de recettes sur la durée des mandatures, de manière à neutraliser les effets de cycle économique⁵⁰. Il permettrait alors de contribuer indirectement à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, dont le niveau est le plus souvent déterminé par celui des recettes.

⁴⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, fascicule 2, novembre 2021.

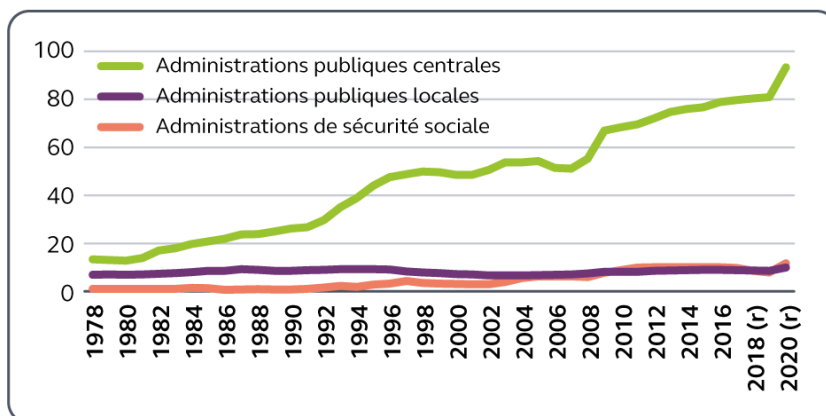
⁴⁹ Selon la structure de leurs dépenses (poids des dépenses énergétiques, des achats alimentaires, etc.), les collectivités locales ne sont pas exposées de la même manière au risque inflationniste.

⁵⁰ Un critère d'autofinancement, sans dispositions relatives aux recettes, n'inciterait pas les collectivités à modérer leurs dépenses en cas de dynamisme conjoncturel de leurs produits de fonctionnement (TVA, DMTO, etc.).

La maîtrise de l'endettement pourrait reposer, par exemple, sur un taux d'autofinancement minimum, destiné à éviter les situations individuelles de surendettement. En effet, plusieurs arguments plaident en défaveur de la reconduction d'un objectif global de désendettement des administrations publiques locales. Tout d'abord, leur part dans la dette publique est limitée, et le niveau actuel de la dette locale est soutenable au regard de leur niveau d'épargne⁵¹. Ensuite, une contrainte de désendettement entrerait en contradiction avec la logique actuelle de relance et de soutien à l'investissement local, notamment en matière de transition écologique.

De même, le niveau de l'effort demandé aux collectivités ne peut être fixé à partir de leur poids relatif dans la dette publique. En effet, c'est précisément parce que leur capacité à dégager un excédent est structurellement supérieure à celles de l'État et des comptes sociaux que leur endettement reste maîtrisé.

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



Source : Insee

⁵¹ En 2021, les ratios de désendettement s'établissaient à 5 années pour les communes, 4,8 années pour les EPCI, 2,8 années pour les départements et 5,7 années pour les régions. Ces niveaux sont très inférieurs aux seuils d'alerte usuels, fixés entre 9 et 12 ans selon la catégorie de collectivités concernée.

Enfin, les modalités de contribution des finances locales au redressement des finances publiques s'inscriront dans un contexte économique affecté par la situation internationale, et qui se caractérise en particulier par un niveau d'inflation élevé. Celle-ci atteignait + 4,5 % sur un an en mars 2022. Sa prise en compte implique de déterminer son incidence nette sur les finances locales. En effet, si elle représente une hausse des coûts pour les collectivités et pour l'ensemble des acteurs publics, elle entraîne également une augmentation d'une partie de leurs recettes (fiscales selon les types d'impôts, tarifaires⁵²). Elle pourrait également jouer sur le coût de la dette dans l'hypothèse d'une augmentation des taux.

En tout état de cause, le principe de mise en place de tels outils de régulation des finances locales, dans le respect de la libre administration des collectivités locales, devrait faire l'objet d'une concertation approfondie avec les associations représentatives des collectivités concernées incluant une plus grande visibilité pluriannuelle sur la structure des recettes des collectivités (fiscalité et transferts). Elle devrait aussi s'appuyer sur une meilleure répartition des ressources entre collectivités.

⁵² Les collectivités sont susceptibles d'augmenter les tarifs des services gérés en régie pour compenser la hausse des coûts correspondants. S'agissant des services délégués, l'inflation est prise en compte à travers l'application des clauses contractuelles de révision de prix, voire par révision du contrat.

CONCLUSION

Après une année 2020 marquée par la survenue de la crise sanitaire, les collectivités locales ont vu leur situation financière s'améliorer fortement en 2021, dans un contexte de reprise de l'activité économique.

Leurs produits réels de fonctionnement, en augmentation de plus de 5 % en 2021, atteignent un niveau supérieur de 3,2 % à celui d'avant crise.

Cette forte hausse résulte principalement du dynamisme des recettes fiscales lié à la reprise économique, qui augmentent de 6,2 Md€ à périmètre constant entre 2019 et 2021 (+ 4,2 %). Elle s'accompagne d'une modification du panier de recettes des collectivités à la suite de la mise en œuvre, à compter de 2021, des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.

Le fort rebond des recettes tarifaires et domaniales en 2021 (+ 11,0 %) qui, en 2020, avaient été particulièrement affectées par le contexte sanitaire et économique (- 10,9 %), ne leur permet toutefois pas de retrouver leur niveau d'avant crise.

Les concours de l'État ont également progressé en 2021 (+ 858 M€ hors réformes fiscales). La moindre mobilisation des filets de sécurité par rapport à 2021 s'est accompagnée d'une nouvelle hausse du FCTVA et d'une l'augmentation de la part de TVA versée aux régions.

Après avoir augmenté de +1,3 % en 2020 à périmètre constant, les charges réelles de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 2,6 % en 2021. La hausse est particulièrement prononcée pour les achats de biens et services (+ 5,7 %), mais elle relève en partie d'un rattrapage (+ 2,3 % en deux ans). Les dépenses de personnel ont également été dynamiques (+ 2,8 % après + 1,1 % en 2020).

La forte hausse des produits de fonctionnement, supérieure à celle des charges, se traduit par une progression de l'épargne de 6,4 Md€. Elle atteint un niveau inédit (41,4 Md€), supérieur de 2,4 Md€ à celui d'avant crise. Cette amélioration d'ensemble s'accompagne d'un niveau d'investissement soutenu, tandis que le montant du compte au Trésor atteint plus de 59 Md€, soit 13,3 Md€ de plus qu'avant la crise sanitaire.

Comme les années passées, la situation d'ensemble des collectivités ne rend pas compte de la forte hétérogénéité des situations individuelles.

Ce constat justifie un renforcement de la péréquation horizontale et, de manière plus générale, la recherche d'une plus grande solidarité et d'une meilleure répartition des ressources entre collectivités.

Il invite également les collectivités locales, dont les récentes réformes fiscales ont accentué la sensibilité à la conjoncture économique, à s'organiser pour faire face aux futurs aléas, à travers l'instauration de mécanismes d'auto-assurance.

Enfin, alors qu'une nouvelle loi de programmation est attendue à l'automne, le principe d'une contribution du secteur public local au redressement des finances publiques apparaît légitime au regard des situations financières respectives des administrations publiques.

Dans cette hypothèse, plusieurs leviers d'inégale portée seraient théoriquement disponibles : l'encadrement du rythme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ; le recours à un critère fondé sur l'autofinancement ; la fixation d'un ratio d'endettement ; la définition d'un objectif d'évolution du besoin annuel de financement ; la réduction programmée dans le temps de certaines recettes.

Le choix de la reconduction d'un objectif d'encadrement des dépenses de fonctionnement impliquerait de lever les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des contrats de Cahors, dans un contexte différent de celui qui prévalait en 2017 (augmentation de la dépendance des recettes à la conjoncture, risque inflationniste élevé et hétérogène, etc.). Un critère fondé sur l'autofinancement pourrait faciliter la prise en compte de la diversité des modes de gestion locaux mais devrait être associé à une trajectoire pluriannuelle de recettes de manière à neutraliser les effets de cycle économique.

Les modalités de cette contribution s'inscriront dans un contexte économique incertain, caractérisé en particulier par un niveau d'inflation élevé. Sa prise en compte implique de déterminer son incidence nette sur les finances locales, sans se limiter aux seuls surcoûts.

Chapitre II

Une embellie dont ont bénéficié, à des degrés divers, toutes les catégories de collectivités

En 2020, la crise sanitaire avait inégalement affecté les collectivités territoriales. La dégradation de leur situation financière avait été plus ou moins prononcée selon la sensibilité de leurs recettes et de leurs dépenses aux confinements et au ralentissement de la vie économique. Cette différenciation s'est également retrouvée dans les dispositifs de soutien de l'État, principalement constitués de garanties de recettes pour le bloc communal, d'avances de DMTO pour les départements et du remplacement des produits de CVAE des régions par une fraction de TVA, leur évitant des pertes de recettes en 2021 et en 2022.

En 2021, la forte reprise économique a concerné toutes les catégories de collectivités qui retrouvent une situation financière plus favorable, dans son ensemble, à celle d'avant crise (cf. chapitre I). De même qu'en 2020, ce rebond se caractérise toutefois par une hétérogénéité entre catégories de collectivités, dans un contexte de modification de la répartition de leurs recettes du fait de la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.

Précisions méthodologiques

Les analyses développées dans le présent rapport se sont fondées sur les comptes de gestion des collectivités locales, mis à disposition de la Cour par la DGFIP et arrêtés au 31 mars 2022.

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

Les données financières ont été agrégées en neutralisant les flux croisés susceptibles de faire apparaître une augmentation artificielle des produits et des charges.

En outre, les comptes des EPCI et de leurs communes-membres ont été agrégés 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.

Comme les années précédentes, la Cour a analysé l'évolution de la situation financière des collectivités de chaque catégorie – bloc communal, départements et régions - et a cherché à dégager des évolutions par strates de population.

Pour cette édition 2022, ces développements ont été complétés d'une analyse spécifique consacrée à l'outre-mer (IV du présent chapitre).

Enfin, pour la première fois, le rapport de la Cour sur les finances locales présente une analyse de la situation financière des syndicats.

La situation financière des syndicats

La notion de *syndicat*, en tant que structure de coopération entre collectivités territoriales, renvoie à plusieurs formes d'organisations définies, pour la majorité d'entre elles, dans le code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les **syndicats de communes**, ou **syndicats intercommunaux**, définis aux articles L.5712-1 et suivants du CGCT, sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) associant des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal. Ils se distinguent des communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles par le fait qu'ils ne disposent pas de ressources fiscales propres, mais sont financés par les contributions de leurs communes membres.

Les **syndicats mixtes**, définis aux articles L. 5711-1 et suivants du CGCT, peuvent regrouper des collectivités territoriales et des groupements de collectivités.

- Les **syndicats mixtes fermés** (articles L5711-1 et suivants), qui regroupent exclusivement des communes ou des EPCI, sont régis par les règles applicables aux syndicats de communes.

- Les **syndicats mixtes ouverts** (articles L. 5721-1 et suivants) regroupent des collectivités territoriales de catégories différentes, leurs groupements et d'autres personnes morales de droit public, comme les chambres consulaires. Ils doivent comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités.

La coopération entre collectivités territoriales peut prendre d'autres formes statutaires moins courantes (ententes interdépartementales ou interrégionales, etc.).

Une présentation de la situation financière des syndicats figure à l'annexe n° 9. Outre les structures précédemment mentionnées, elle inclut Île-de-France mobilités, qui fait office d'autorité organisatrice de la mobilité pour la région Île-de-France. Cet établissement public administratif *sui generis* défini dans le code des transports regroupe la région Île-de-France, la ville de Paris et les départements franciliens.

I - Un bloc communal qui a accru ses marges de manœuvre financières

Tableau n° 13 : section de fonctionnement du bloc communal consolidé (France entière⁵³) en Md€

(En Md€)	2015	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Produits réels de fonctionnement (a)	122,61	130,44	128,79	134,28	2,9%	4,3%	+ 5,49
Produit de la fiscalité	70,45	78,19	78,69	80,17	2,5%	1,9%	+ 1,48
Impôts locaux	54,05	58,83	60,01	51,86	-11,8%	-13,6%	- 8,14
Autres impôts et taxes	16,43	18,70	18,07	27,72	48,2%	53,4%	+ 9,65
Fiscalité reversée	-0,02	0,67	0,62	0,59	-11,8%	-4,7%	- 0,03
Dotations et participations	31,93	28,95	29,45	31,14	7,6%	5,7%	+ 1,69
Autres recettes (y c. Exceptionnelles)	20,23	23,30	20,64	22,97	-1,4%	11,3%	+ 2,33
Charges réelles de fonctionnement (b)	102,75	107,23	106,86	110,14	2,7%	3,1%	+ 3,28
Achats de biens et services	29,12	32,28	30,93	32,78	1,5%	6,0%	+ 1,85
Dépenses de personnel	46,24	49,45	49,92	51,30	3,7%	2,8%	+ 1,39
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,80	1,84	1,94	1,99	8,0%	2,5%	+ 0,05
Subventions de fonctionnement	9,41	8,97	8,91	8,85	-1,4%	-0,7%	- 0,06
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	10,06	9,71	10,01	10,53	8,5%	5,3%	+ 0,53
Charges financières	3,81	2,87	2,69	2,48	-13,4%	-7,5%	- 0,20
Autres dépenses (y c. Exceptionnelles)	2,30	2,11	2,48	2,20	4,4%	-11,0%	- 0,27
Épargne brute (c=a-b)	19,86	23,21	21,93	24,15	4,0%	10,1%	+ 2,22
Remboursement d'emprunts (d)	9,87	10,52	10,37	10,83	3,0%	4,5%	+ 0,46
Épargne nette (e=c-d)	9,99	12,69	11,56	13,31	4,9%	15,2%	+ 1,75

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

⁵³ Communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles y compris la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Ont été retenus les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes en nomenclature M14, M57 et M4 et ses déclinaisons. Ont été ajoutées les données financières du département de Paris entre 2014 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec la fusion entre la ville et le département à compter de 2019.

Le dynamisme des dépenses et des recettes constaté en 2021 ne semble pas se limiter au seul effet de rattrapage des évolutions observées en 2020. Les produits de fonctionnement du bloc communal ont progressé de 4,3 % (- 1,3 % en 2020). Les dépenses de fonctionnement augmentent de 3,1 % (- 0,3 % en 2020). Après une dégradation constatée en 2020, l'épargne brute atteint son plus haut niveau depuis 10 ans (24,1 Md€). Les dépenses d'investissement de cette deuxième année de cycle de mandat progressent. Les dépôts sur les comptes au Trésor ont atteint des montants inédits.

Un soutien exceptionnel de l'État qui s'est révélé surdimensionné pour certains bénéficiaires

La poursuite, en 2021, des protocoles sanitaires dans les équipements publics, la nécessité de mettre en place des centres de vaccination et la sensibilité de certaines recettes d'exploitation ont justifié le prolongement des mesures exceptionnelles de soutien (cf. chapitre 1).

Les versements au titre de la garantie des recettes fiscales et domaniales 2020 ont atteint 216 M€ (dont 88 M€ versés à titre d'acompte dès 2020), soit 141 M€ pour 4 140 communes, 44 M€ pour 58 EPCI à fiscalité propre et 30 M€ pour 43 syndicats. Le dispositif a permis, à brève échéance et sans visibilité sur les montants concernés, de répondre aux sollicitations des collectivités touristiques, des collectivités accueillant un casino ou situées en zone de montagne qui risquaient de ne pas pouvoir respecter les principes d'équilibre budgétaire.

Les dotations les plus importantes, comprises entre 0,5 M€ et 11,3 M€, ont bénéficié à 65 communes et EPCI et ont représenté 61 % de l'enveloppe disponible. En moyenne, l'épargne brute par habitant des communes concernées atteignait plus du double, en 2019 comme en 2021, de celle de l'ensemble des communes. Seul un cinquième des communes concernées, contre la moitié des EPCI, avait un niveau d'épargne brute par habitant inférieur à la moyenne de leur strate en 2021. L'utilité de cette garantie, sous la forme d'une dotation plutôt que d'une avance, paraît incertaine alors que les deux-tiers de ces collectivités ont été en mesure, entre 2019 et 2021, d'accroître leurs dépôts au Trésor. Pour plus de la moitié de ces collectivités, cette dotation a été intégralement thésaurisée.

La loi de finances pour 2021 a prolongé ce « filet de sécurité ». 57 M€, représentant 30 % de la dotation de l'année précédente, ont ainsi été versés par l'État en fin d'année à titre d'acompte (41 M€ pour les communes, 13 M€ pour les EPCI et 2,6 M€ pour les syndicats).

En outre, 200 M€ de crédits ont été versés par l'État au titre de la dotation de soutien aux collectivités relative aux pertes de recettes des services publics administratifs et des pertes d'épargne brute des services publics industriels et commerciaux assurés en régie.

Dans le cadre du plan France Relance, 643 M€ d'autorisation d'engagement (AE) et 61 M€ de CP ont été consommés par l'État au profit des projets de rénovation thermique des bâtiments publics du bloc communal.

A - Un rétablissement des recettes du bloc communal dans un contexte de réforme fiscale

Les produits de fonctionnement du bloc communal ont progressé de 4,3 % en 2021 (+ 5,5 Md€), après une baisse de 1,3 % en 2020 et une augmentation moyenne de 1,5 % entre 2015 et 2019. Cette progression est plus marquée pour les EPCI (+ 4,8 %) que pour les communes (+ 3,9 %).

L'analyse par strate démographique confirme une forte progression des produits de fonctionnement de l'ensemble des blocs intercommunaux⁵⁴ de plus de 10 000 habitants.

Tableau n° 14 : produits réels de fonctionnement des blocs intercommunaux par strate en Md€

Strate	PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT				
	2019	2020	2021	2021/2020	2021/2019
0 - 10 000 habitants	3,1	3,1	3,0	- 4,2 %	- 0,2
10 000 - 20 000 habitants	7,3	7,2	7,6	5,5 %	0,2
20 000 - 50 000 habitants	20,8	20,5	21,5	4,5 %	0,6
50 000 - 100 000 habitants	17,6	17,5	18,4	5,4 %	0,8
100 000 - 300 000 habitants	33,2	33,8	34,7	2,4 %	1,4
300 000 habitants et plus	38,5	37,7	39,3	4,4 %	0,8

Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. La présentation par bloc intercommunal propose une agrégation des comptes de chaque EPCI avec ses communes membres.

En 2020, l'évolution des recettes avait été disparate : les plus fortes baisses concernaient les villes de plus de 100 000 habitants ; la baisse des recettes des EPCI de plus de 300 000 habitants contrastait avec la progression de celles des autres EPCI.

En 2021, l'augmentation des recettes concerne, en moyenne, l'ensemble des strates démographiques, à l'exception des EPCI de moins de 10 000 habitants qui connaissent une baisse de leurs produits (- 0,4 %), inférieurs à ceux de 2019. La dynamique des recettes est cependant moins marquée parmi les blocs intercommunaux de la strate 100 000 – 300 000 habitants.

⁵⁴ Un « bloc intercommunal » regroupe les comptes d'un EPCI et de ses communes membres, les flux financiers croisés étant neutralisés.

1 - Les premiers effets du remaniement du panier fiscal

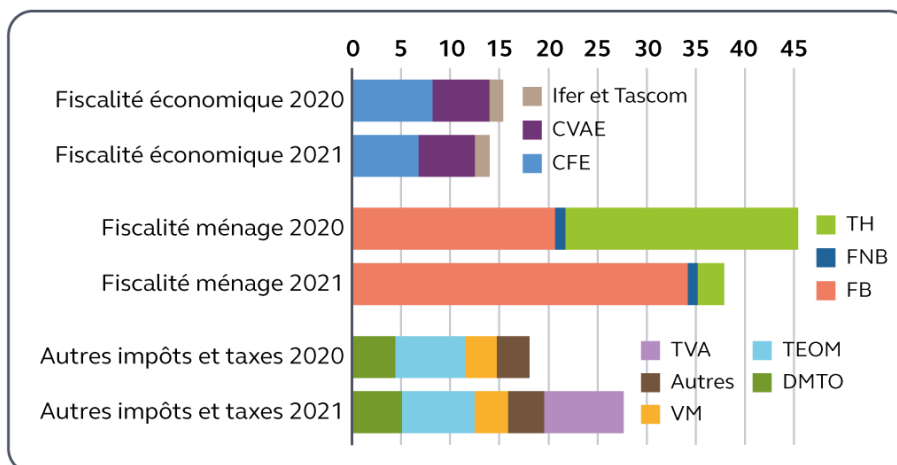
Les produits fiscaux du bloc communal se sont accrus de 1,9 % (+ 1,5 Md€) et ont atteint 80,2 Md€. Le panier fiscal du bloc communal est profondément remanié à compter de 2021. Les mesures d'allègement de la fiscalité des ménages et des entreprises ont représenté respectivement 21 Md€ et 1,6 Md€, compensés par un transfert de fiscalité et par dotation.

La taxe d'habitation, en 2021, ne concerne plus que les résidences secondaires et, de manière marginale, les locaux vacants. Son produit est ainsi passé de 23,6 Md€ en 2020 à 2,6 Md€ en 2021, concentré sur certains territoires touristiques. La suppression de la taxe d'habitation et du dégrèvement correspondant est dorénavant compensée, pour les communes, par un transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, assortie d'un coefficient correcteur. Les produits de la taxe sur le foncier bâti ont ainsi augmenté de 13,5 Md€. Pour les EPCI et la ville de Paris, cette suppression est compensée par le transfert d'une fraction de TVA (8,1 Md€ en 2021).

En outre, dans le cadre du plan de relance, la loi de finances pour 2021 a prévu une diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels, compensée par un prélèvement sur recettes de l'État. Les produits de CFE (6,8 Md€) se sont ainsi réduits de 1,4 Md€.

Les produits de CVAE n'ont que légèrement baissé (- 0,7 %), alors même que les règles de son versement reportaient les effets de la crise sanitaire en 2021 et 2022. À ce titre, la DGFIP anticipe une baisse de 3,2 % de la CVAE du bloc communal en 2022.

Graphique n° 10 : évolution de la fiscalité du bloc communal entre 2020 et 2021 (Md€)



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

S'agissant des communes, l'application du coefficient correcteur a conduit à corriger les montants des produits fiscaux à hauteur de 3,1 Md€ en déduction pour 17 670 communes et de 3,7 Md€ en abondement pour 10 521 communes. Les abondements ont eu une valeur médiane de 24 231 €.

Les communes bénéficient également des produits de DMTO (5,1 Md€, dont 1,7 Md€ pour la ville de Paris, contre 14,2 Md€ pour les départements). Leur augmentation est exceptionnellement élevée en 2021 (17,5 %, soit + 767 M€), notamment au profit des blocs intercommunaux de plus de 50 000 habitants.

Parmi les autres ressources fiscales, le versement mobilité (3,4 Md€), qui avait baissé en 2020⁵⁵, a atteint un niveau supérieur à celui de 2019. C'est également le cas des produits de versement mobilité perçus par les syndicats de transport (cf. annexe n° 9).

Les dotations et participations ont progressé en 2021 de 5,7 % (+ 1,7 Md€), sous l'effet de la dynamique des compensations (+ 1,7 Md€). Les compensations au titre des exonérations de taxe d'habitation (1,9 M€ en 2020) ont été remplacées par la progression des compensations au titre de la taxe foncière et de la CFE-CVAE (3,4 Md€), liées principalement à la diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels. Plus des deux-tiers des versements réalisés au titre de la diminution des valeurs locatives concernaient des montants inférieurs à 5 000 €.

La dotation globale de fonctionnement, en revanche, est demeurée quasiment stable (cf. chapitre 1). Elle progresse cependant pour les EPCI de la strate 10 000 à 50 000 habitants et baisse plus fortement (- 2,1 %) pour les EPCI de la strate 100 000 à 300 000 habitants.

La croissance accélérée de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) du bloc communal a progressé de 3,9 % en 2021 et atteint 7,4 Md€, dont 2,2 Md€ au sein des budgets annexes (+ 9,6 %). Si les produits de TEOM ont régulièrement crû depuis 5 ans, cette progression est plus forte en 2021 et répercutée, selon plusieurs associations de collectivités, la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) concernant l'enfouissement et l'incinération des déchets, décidée par la loi de finances pour 2019.

⁵⁵ Pour mémoire, dans le cadre des mesures de soutien, un dispositif d'avances remboursables avait été mis en place au profit des autorités organisatrices de la mobilité pour accompagner la perte de versement mobilité et de recettes tarifaires.

Le hausse progressive de la TGAP jusqu'à 2025 vise à renchérir le coût de l'élimination des déchets afin de rendre leur valorisation économique et les investissements dans ce domaine plus attractifs. Les effets sur la TEOM pourraient ainsi se prolonger au cours des années à venir. L'engagement d'investissements structurants pour favoriser la valorisation des déchets est de nature à offrir de nouvelles marges de manœuvre financières pour les budgets locaux de gestion des déchets.

La TEOM fait, par ailleurs, l'objet d'un risque de contentieux pour les collectivités qui fixeraient un niveau de cette taxe disproportionné par rapport au montant des dépenses qu'elle est censée couvrir⁵⁶. Depuis la loi de finances 2019, les dégrèvements intervenant suite à la constatation par décision de justice d'un taux manifestement disproportionné sont à la charge des collectivités concernées.

L'évolution des produits de TEOM constitue ainsi un point de vigilance pour les années à venir.

2 - La poursuite des effets de la crise sanitaire

Les recettes les plus affectées par la crise sanitaire, auxquelles sont davantage sensibles certaines collectivités, ne sont pas encore revenues à leur niveau d'avant crise. Les produits de la taxe de séjour sont restés fragilisés par les mesures sanitaires : leur niveau en 2021 (394 M€) est demeuré très en retrait par rapport à 2019 (523 M€). À la suite des mesures de fermeture des casinos et des stations de sport d'hiver, les produits des jeux ont continué à baisser (- 17,6 %, soit 172 M€, contre 317 M€ en 2019) et les recettes de la taxe sur les remontées mécaniques se sont effondrées (5 M€, contre 39 M€ en 2019).

Par ailleurs, les collectivités ont partiellement prolongé, en 2021, certains dispositifs de soutien au profit des acteurs socio-économiques pesant sur leurs recettes : abandon des droits de place et des redevances d'occupation du domaine public, reconduction des exonérations ou allègements de loyers des locaux associatifs ou des pépinières d'entreprises, baisses de tarification de la restauration scolaire, des activités périscolaires, des équipements sportifs et culturels⁵⁷. Ainsi, les droits de place (131 M€) n'ont pas retrouvé leur niveau de 2019 (161 M€). Les produits des services, du domaine et de ventes diverses se sont partiellement rétablis (+ 11,6 %, soit 18,5 Md€, contre 18,7 Md€ en 2019).

⁵⁶ Arrêt n°368111, dit « Auchan », Conseil d'État, 31 mars 2014

⁵⁷ Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2020*, fascicule 2, décembre 2020.

B - Une reprise de la progression des charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement du bloc communal ont progressé de 3,1 % en 2021 (+ 2,7 % pour les communes et + 3,7 % pour les EPCI), après avoir décliné de 0,3 % en 2020.

Cette progression est plus importante pour les budgets annexes (+ 4,3 %) que pour les budgets principaux (+ 2,6 %).

Tableau n° 15 : charges réelles de fonctionnement des communes par strate en Md€

Strate	Charges réelles de fonctionnement				
	2019	2020	2021	2021/2020	2021-2020
0 - 3 500 habitants	15,1	14,7	15,3	3,9 %	0,6
3 500 - 20 000 habitants	20,3	19,7	20,3	3,0 %	0,6
20 000 - 50 000 habitants	13,6	13,2	13,6	3,0 %	0,4
50 000 - 100 000 habitants	8,0	8,2	8,3	1,1 %	0,1
100 000 habitants et plus	16,1	16,2	16,4	1,7 %	0,3

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

Pour les communes, cette augmentation correspond pour la plupart des strates à un rattrapage du niveau de dépense réalisé en 2019. Les communes les moins peuplées avaient davantage réduit leurs dépenses et connaissent en 2021 une augmentation plus marquée.

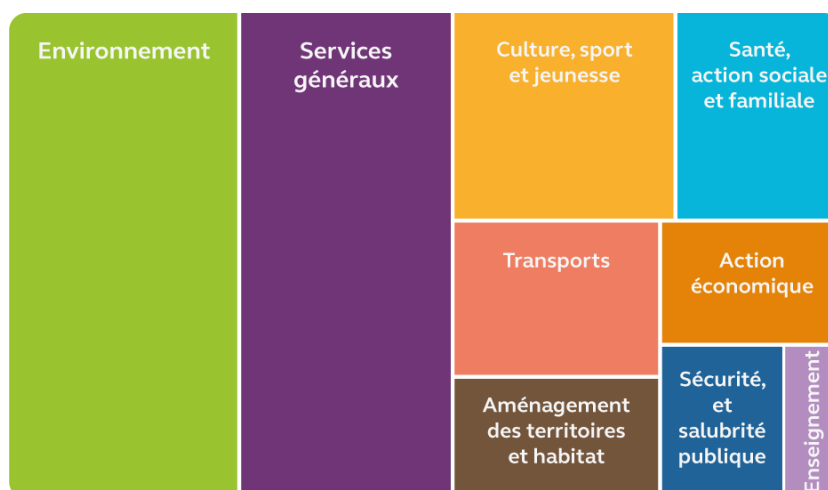
Tableau n° 16 : charges réelles de fonctionnement des EPCI par strate en Md€

Strate	Charges réelles de fonctionnement				
	2019	2020	2021	2021/2020	2021-2020
0 - 10 000 habitants	0,8	0,7	0,8	2,0 %	0,0
10 000 - 20 000 habitants	1,9	1,9	2,0	6,0 %	0,1
20 000 - 50 000 habitants	5,5	5,5	5,9	7,0 %	0,4
50 000 - 100 000 habitants	5,1	5,3	5,5	3,6 %	0,2
100 000 - 300 000 habitants	10,2	10,7	10,9	2,1 %	0,2
300 000 habitants et plus	10,9	11,0	11,3	3,0 %	0,3

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

L'augmentation des dépenses de fonctionnement des EPCI, en revanche, a été continue en dépit de la crise sanitaire (+ 2,1 % en 2020), en particulier pour les strates de plus de 20 000 habitants. Elle se traduit notamment dans les dépenses de personnel.

**Graphique n° 11 : répartition par catégories fonctionnelles
des dépenses réelles de fonctionnement 2021 des EPCI**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. 25 % des dépenses de fonctionnement ne sont pas rattachées à une catégorie fonctionnelle par les EPCI, ce qui limite leur information financière.

Selon les données de comptabilité fonctionnelle, qui ne recouvrent que 75 % des dépenses, les dépenses de fonctionnement des EPCI sont prioritairement affectées au secteur de l'environnement (27,3 %), essentiellement pour le fonctionnement des services de gestion des déchets et de la propreté urbaine, et au fonctionnement des services généraux (25,5 %). Entre 2019 et 2021, les dépenses de fonctionnement des EPCI relatives à l'environnement ont progressé de 736 M€, celles des services généraux de 273 M€ et celles de l'action sociale de 226 M€. Les dépenses dans le domaine de la culture, du sport et de la jeunesse ont régressé de 22 M€.

1 - Une hausse accélérée des dépenses de personnel

En 2020, la progression des dépenses de personnel du bloc communal avait été limitée (+ 0,9 %) par la réduction des effectifs⁵⁸ (- 0,6 % au sein du secteur communal, emplois aidés inclus, dont - 0,9 % pour les communes). En 2021, les dépenses de personnel du bloc communal ont augmenté de 2,8 %.

Cette augmentation est très prononcée pour les EPCI (+ 3,9 %, contre + 2,5 % pour les communes), qui poursuivent ainsi une tendance continue depuis 2015 (+ 5,2 % de croissance moyenne annuelle), et pose la question de leur entière maîtrise.

⁵⁸ Insee, *En 2020, l'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique, notamment dans le versant hospitalier*, 17 mars 2022, Insee première.

Cette augmentation globale résulte principalement de la hausse de la rémunération du personnel non titulaire (+ 9,9 %, soit + 632 M€) et du personnel extérieur (+ 7,5 %, soit + 174 M€). En revanche, la rémunération du personnel titulaire est restée stable (+ 0,6 %, soit + 167 M€). La rémunération des emplois aidés a progressé (+ 42 M€), pour la première fois depuis 2016. France urbaine indique que cette augmentation peut être liée non seulement à des créations de postes correspondant à de nouvelles priorités de mandat, mais également à l'effet des protocoles sanitaires dans les équipements scolaires, périscolaires et de petite enfance, nécessitant des recrutements temporaires voire le versement de primes spécifiques. France urbaine souligne également les difficultés de recrutement rencontrées par de grandes collectivités. Un défaut d'attractivité a déjà été identifié s'agissant de certains métiers (par exemple les métiers de secrétaire de mairie, d'animateur enfance-jeunesse, de travailleur social ou d'assistant de gestion), accentués dans certains territoires, notamment dans l'est de la France⁵⁹.

2 - Les achats de biens et de services encore préservés de l'augmentation des prix

Après une baisse importante en 2020, les achats de biens et de services augmentent de 6,0 % (32,8 Md€) en 2021 et dépassent leur montant de 2019 (32,3 Md€).

Les dépenses liées aux contrats de prestations de service (+ 7,5 %) ont, en particulier, atteint 9,6 Md€, contre 9,1 Md€ en 2019. Au sein des EPCI, ce poste connaît une augmentation moyenne de 6,9 % par an depuis 2015. À une moindre échelle, le déploiement des protocoles sanitaires, en particulier dans les écoles, a entraîné une augmentation des frais de nettoyage des locaux (527 M€), qui connaissent cependant une croissance ininterrompue depuis 2015 (+ 8,2 % par an). L'association Ville de France note le coût, pour les villes assumant une fonction de centralité sur leur territoire, de la mise en place et de l'animation des centres de vaccination, sans que ceux-ci n'aient fait l'objet d'une compensation financière.

Les achats d'eau, d'énergie et de chauffage ainsi que les achats de combustible et carburants, après avoir considérablement baissé en 2020, ont atteint des niveaux légèrement inférieurs à ceux de 2019 (respectivement 3,7 et 0,8 Md€, soit 3,3 % et 0,7 % des dépenses réelles de fonctionnement). L'augmentation en cours des prix de l'énergie devrait se répercuter sur les comptes des collectivités lors du renouvellement de leurs contrats. Les blocs intercommunaux de moins de 50 000 habitants sont plus sensibles aux augmentations des achats d'eau, d'énergie et de chauffage qui représentent 4,3 % de leurs DRF, et les blocs intercommunaux de moins de 10 000 habitants aux augmentations de carburants (2,1 % de leurs DRF). Ces charges représentent par ailleurs 5,3 % et 1,8 % des DRF pour les communes classées en zone de revitalisation rurale, ou encore 4,8 % et

⁵⁹ IGA, *L'attractivité de la fonction publique territoriale*, février 2022.

1,8 % pour les communes de montagne. La direction du budget rappelle à ce titre que les collectivités bénéficient cependant des aides de droit commun du « bouclier tarifaire » mis en place par l'État.

Le montant des achats d'alimentation est resté inférieur à celui de 2019 (0,7 Md€ contre 0,8 Md€ en 2019).

Les dépenses de fournitures d'entretien et de petit équipement, qui avaient augmenté au cours de la crise sanitaire en raison de l'achat de masques et de produits d'hygiène, sont en baisse de 11,8 %.

3 - Les autres postes de dépense

Les subventions de fonctionnement (8,8 Md€) ont poursuivi une baisse régulière depuis cinq ans (- 1,0 % par an depuis 2015), laquelle a affecté les communes (- 1,7 % en 2021) mais non les EPCI (+ 0,7 %). En 2021, elle a concerné principalement les subventions versées aux centres communaux d'action sociale (CCAS) et aux établissements publics locaux, qui avaient bénéficié d'abondements dans le cadre de la crise sanitaire. À l'exception des services publics industriels et commerciaux, ce soutien est d'ailleurs demeuré supérieur à ce qu'il était en 2019.

Les subventions aux organismes privés (4,6 Md€) ont progressé de 0,9 %, mais elles sont demeurées légèrement inférieures à leur niveau de 2019. Pour autant, les communes ont réduit leurs versements de 2,6 % (- 80 M€), en particulier au sein des strates de moins de 3 500 habitants (- 6,3 %) et entre 3 500 et 20 000 habitants (- 3,8 %). Parallèlement, les EPCI ont accrus ces subventions de 7,6 %. Cette augmentation est intégralement portée par les EPCI de plus de 300 000 habitants (+ 20,4 %). À l'échelle consolidée des blocs intercommunaux, le montant des subventions aux organismes privés baisse de 4 % au sein de la strate 50-100 000 habitants, quand il progresse de 5,8 % au sein de la strate de plus de 300 000 habitants. L'accompagnement du tissu associatif apparaît ainsi comme hétérogène selon les territoires. Les dépenses par habitant de subventions aux organismes privés ont baissé pour toutes les strates démographiques, à l'exception des blocs intercommunaux de plus de 300 000 habitants.

**Tableau n° 17 : dépenses par habitant en matière de subventions
aux organismes privés au sein des blocs communaux (€ par habitant)**

Strates	2020
0 - 10 000 habitants	47,5 €
10 000 - 20 000 habitants	42,1 €
20 000 - 50 000 habitants	39,5 €
50 000 - 100 000 habitants	52,1 €
100 000 - 300 000 habitants	73,5 €
300 000 habitants et plus	87,3 €

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

Les charges financières (2,5 Md€) ont poursuivi leur décroissance (- 7,5 %).

Enfin, la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a revalorisé les indemnités maximales pouvant être accordées par les conseils municipaux. Les nouveaux exécutifs locaux ont mis en œuvre cette possibilité : les indemnités et frais des élus ont augmenté sensiblement (+ 7,2 %), pour atteindre 1,8 Md€, contre 1,6 Md€ en 2019.

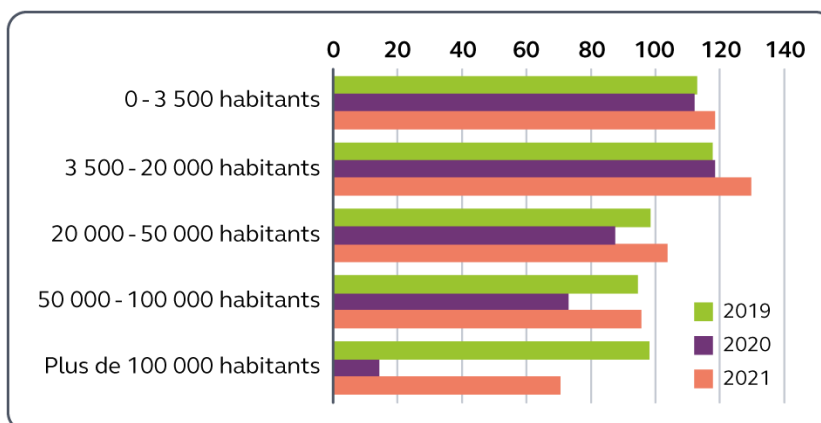
C - Un rebond massif de l'épargne

Le dynamisme des recettes du bloc communal a entraîné, après une baisse de 5,5 % constatée en 2020, un sursaut de l'épargne brute de 10,1 % (+ 2,2 Md€), qui s'est établi à 24,1 Md€. Ce rebond est plus marqué parmi les communes (10,6 %) qui, en 2020, avaient été davantage touchées par le recul de leur épargne brute, que parmi les EPCI (9,3 %). La comparaison entre 2019 et 2021 met en évidence le renforcement de l'épargne brute des EPCI (+ 0,7 Md€), quand les communes ont restauré leur niveau antérieur (+ 0,2 Md€).

L'augmentation des remboursements d'emprunts étant moins importante (+ 4,5 %), l'épargne nette s'accroît de 15,2 % pour atteindre 13,3 Md€.

Les dégradations constatées en 2020 étaient concentrées sur les collectivités plus peuplées et regroupant les fonctions de soutien et de centralité. Les grandes villes ont partiellement rétabli leur niveau d'épargne nette (0,7 Md€), qui est demeuré, en moyenne, inférieur au niveau de 2019 (1 Md€).

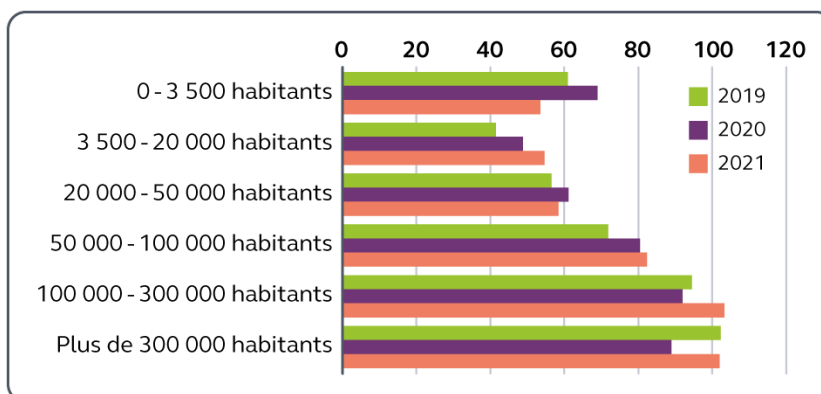
Graphique n° 12 : épargne nette des communes par habitant et par strate (€)



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

L'épargne nette des EPCI de plus de 300 000 habitants retrouve son niveau de 2019 (2 Md€). En revanche, l'épargne nette des EPCI de la strate 10-20 000 habitants a progressé de 294 % en deux ans. Celle des strates 50-100 000 habitants et 100-300 000 habitants ont progressé de 16,5 et 11,3 %.

Graphique n° 13 : épargne nette des EPCI par habitant et par strate (€)



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

Comme relevé dans le premier chapitre, des disparités subsistent entre collectivités de chaque strate démographique, si bien que la tendance générale n'est pas nécessairement représentative des situations individuelles. L'Association des Petites Villes de France (APVF) estime qu'une majeure partie des petites villes sont dans une situation de fragilité financière et reportent ou annulent des investissements, à la fois en raison de marchés infructueux et par anticipation d'une augmentation des charges, notamment de personnel, en 2022.

Parmi les facteurs d'hétérogénéité, France urbaine mentionne des différences parfois importantes dans les évolutions de DMTO (communes) et de CVAE (EPCI), les caractéristiques du tissu économique local, l'importance relative des recettes tarifaires associés à des équipements concernés par les fermetures sanitaires (charges de centralité), le degré de volontarisme des mesures locales de soutien, ou encore les charges induites par les protocoles sanitaires dans les écoles et pour les activités périscolaires.

D - Une reprise des dépenses d'investissement pour une deuxième année de cycle de mandat

Après une baisse de près de 15 % en 2020, les dépenses d'investissement du bloc communal (38,5 Md€) ont progressé de 4,9 % en 2021, soit + 1,8 Md€. Cette progression est inhabituelle au cours de la deuxième année d'un cycle de mandat (- 10,1 % en 2015, dans un contexte de baisse importante de la DGF).

**Tableau n° 18 : section d'investissement du bloc communal consolidé
(France entière) en Md€**

(En Md€)	2015	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Épargne brute (c=a-b)	19,86	23,21	21,93	24,15	4,0 %	10,1 %	+ 2,22
Remboursement d'emprunts (d)	9,87	10,52	10,37	10,83	3,0 %	4,5 %	+ 0,46
Épargne nette (e=c-d)	9,99	12,69	11,56	13,31	4,9 %	15,2 %	+ 1,75
Recettes réelles d'investissement (f)	15,77	17,16	16,04	16,75	- 2,4 %	4,5 %	+ 0,71
Fctva	4,23	3,87	4,20	4,34	12,0 %	3,4 %	+ 0,14
Subventions d'équipement reçues	6,66	7,07	6,83	7,54	6,7 %	10,4 %	+ 0,71
Autres recettes	4,88	6,22	5,02	4,88	- 21,6 %	- 2,8 %	- 0,14
Autofinancement propre (g=e+f)	25,76	29,85	27,60	30,07	0,7 %	8,9 %	+ 2,47
Dépenses réelles d'investissement (h)	33,02	43,15	36,75	38,55	- 10,7 %	4,9 %	+ 1,80
Dépenses d'équipement	28,61	38,07	31,88	33,68	- 11,5 %	5,7 %	+ 1,80
Subventions d'équipement versées	2,24	2,54	2,65	2,58	1,9 %	- 2,6 %	- 0,07
Autres dépenses	2,17	2,55	2,22	2,29	- 10,2 %	2,9 %	+ 0,07
Besoin de financement (i=h-g)	7,26	13,30	9,15	8,49	- 36,2 %	- 7,3 %	- 0,67
Emprunts souscrits (j)	10,74	11,89	11,20	11,29	- 5,1 %	0,7 %	+ 0,08
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	3,48	-1,42	2,05	2,80	Nd	36,5 %	+ 0,75
Encours de la dette (l)	111,98	116,08	117,69	118,01	1,7 %	0,3 %	+ 0,32
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,6	5,0	5,4	4,9	- 2,3 %	- 8,9 %	- 0,5
Compte au trésor	29,34	35,22	38,86	43,62	23,9 %	12,3 %	+ 4,76
Crédits de trésorerie	1,15	1,39	2,61	3,70	166,1 %	41,9 %	+ 1,09

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

Les dépenses d'équipement ont progressé à peu près au même rythme pour les communes (+ 5,9 %) et les EPCI (+ 5,3 %). Elles ont bénéficié des mesures financièrement incitatives prises dans le cadre de France Relance : les subventions d'investissement reçues de l'État (2,3 Md€, hors FCTVA) ont ainsi progressé de 21,3 % (+ 406 M€). Ces mesures incitatives ont été déployées alors que les collectivités reconstituaient un haut niveau d'autofinancement.

Le décalage du calendrier de travaux initialement prévus en 2020 a pu contribuer à cette reprise des dépenses d'investissement. Les dépenses d'équipements ont pu, par ailleurs, être affectées par un effet prix. Les associations de collectivités soulignent les effets de l'augmentation du coût des matériaux ainsi que des réactualisations contractuelles des marchés de travaux afin de tenir compte de la progression du taux d'inflation. Le nombre d'appels

d'offre conclus par les communes et EPCI en 2021 a, pour autant, fortement augmenté comme le confirme le baromètre de la commande publique réalisé par Intercommunalités de France et la Banque des territoires⁶⁰.

En regard, les subventions d'équipement versées par les EPCI se sont contractées de 9,4 % (soit - 0,19 Md€), alors que celles des communes ont augmenté de 8,4 % (soit + 0,11 Md€) pour revenir à un niveau comparable à celui de 2019. Les communes ont ainsi versé en subventions d'équipement aux personnes de droit privé 84 M€ de plus en 2021, et les EPCI 34 M€ de moins, en particulier dans les domaines du transport et de l'action économique (- 25 %). Dans ce dernier domaine, les montants versés en 2021 sont néanmoins restés supérieurs à leur niveau d'avant crise.

Les autres dépenses d'investissement (2,3 Md€) comprennent notamment les comptes de prise de participations. Les difficultés financières rencontrées par les entreprises publiques locales au cours de la crise sanitaire ont soulevé la question d'un besoin de recapitalisation par les collectivités actionnaires. La DGCL note cependant que le soutien à des entreprises publiques locales en difficulté pourraient prendre la forme d'avances en compte courant d'associés. Les entreprises publiques locales ont pu, par ailleurs, bénéficier des mesures nationales destinées au secteur privé. À ce jour, un mouvement significatif de recapitalisation ne semble pas attesté.

Graphique n° 14 : répartition par catégories fonctionnelles des dépenses réelles d'investissement 2021 des EPCI



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP. 28,8 % des dépenses ne sont pas réparties par les EPCI, ce qui limite l'information financière disponible.

⁶⁰ Intercommunalités de France, *Commande publique : l'accélération se confirme au premier semestre 2021*, septembre 2021.

Les dépenses d'investissement des EPCI demeurent prioritairement affectées à des projets du secteur du transport (23,7 %), en particulier à la voirie, ou de l'aménagement des territoires (20,7 %). La progression des dépenses d'équipement en 2021 est plus marquée sur les budgets annexes relatifs aux transports, à l'environnement (déchets et gestion des eaux) et à l'aménagement des territoires.

E - Un ralentissement de l'endettement

L'encours de la dette du bloc communal (118 Md€) progresse de 0,3 % en 2021. L'endettement des EPCI augmente de 3,3 % (+ 0,9 Md€) pour leurs budgets principaux mais baisse de 2,7 % pour leurs budgets annexes (- 0,55 Md€). Les communes ont globalement réduit leur endettement de 0,06 Md€ (- 0,1 %), tant pour leurs budgets principaux que pour leurs budgets annexes.

Après une dégradation en 2020, la capacité de désendettement du bloc communal revient ainsi à 4,9 années. Les ratios de désendettement des communes et des EPCI sont désormais inférieurs à leur niveau de 2019 mais également à celui de toutes les années du précédent cycle de mandat. Entre 2019 et 2021, le ratio des blocs intercommunaux s'est réduit de 2 à 3 mois pour les strates entre 20 000 et 300 000 habitants et de près d'un semestre pour la strate de 10 000 à 20 000 habitants. Il a en revanche progressé de 0,12 année pour les blocs intercommunaux de plus de 300 000 habitants.

F - Un niveau inédit de thésaurisation

Après plusieurs années de hausse continue, les dépôts des collectivités du bloc communal sur leurs comptes au Trésor ont progressé de 12,3 % (+ 4,8 Md€) et atteint un niveau inédit (43,6 Md€). Les dépôts des EPCI, en particulier, ont presque doublé depuis 2014.

Ce phénomène de thésaurisation, qui concerne l'ensemble des strates de population, relève au moins en partie de la constitution d'une épargne de précaution, dans un contexte de faiblesse des taux d'intérêt. Ces dépôts dépassent désormais l'équivalent d'une année de dépenses d'investissement. Ils représentent 37 % de l'encours de la dette du bloc communal.

**

En 2021, le bloc communal a reconstitué un niveau d'épargne brute supérieur à son niveau d'avant crise, grâce à un rebond de plus de 10 %.

Dans un contexte de réforme du panier fiscal et de mise en place de nouvelles compensations par l'État, les produits de fonctionnement ont augmenté de 4,3 %, en dépit des effets persistants de la crise sanitaire.

La hausse des dépenses de fonctionnement (3,1 %) ne s'explique qu'en partie par un effet de rattrapage par rapport à 2020, au cours de laquelle des équipements publics avaient été fermés. La reprise de la progression des dépenses de personnel, en particulier des personnels non titulaires, est un sujet d'attention. Les comptes locaux ne sont pas encore affectés par la hausse des prix, notamment du carburant.

L'augmentation de 4,9 % des dépenses d'investissement (38,5 Md€) est atypique au cours d'une deuxième année de cycle de mandat. Elle semble favorisée par le décalage des projets retardés en 2020, ainsi que par les cofinancements proposés dans le cadre du plan France Relance. Ces cofinancements ont été mis en place malgré la forte capacité d'autofinancement du bloc communal.

L'endettement est resté maîtrisé et le ratio de désendettement, qui s'était dégradé en 2020, s'est amélioré (4,9 années). Les dépôts sur les comptes au Trésor ont atteint un niveau inédit (43,6 Md€) après une augmentation de 12,3 %.

II - Les départements : une embellie de leur situation financière grâce à des recettes fiscales d'un niveau exceptionnel

La situation financière des départements s'améliore nettement en 2021. Elle s'avère même meilleure que celle d'avant crise. Cette embellie résulte du niveau record des recettes de droits de mutation à titre onéreux (+ 27,0 %, soit + 3,0 Md€) et de la baisse du revenu de solidarité active (- 0,1 %).

Les résultats de l'exercice 2021 confirment la forte sensibilité des finances départementales à la conjoncture économique.

La forte progression de leur capacité d'autofinancement a permis aux départements d'accroître leurs dépenses d'investissement (+ 10,0 %).

**Tableau n° 19 : évolution de la section de fonctionnement
des départements (France entière⁶¹) en Md€**

<i>En Md€</i>	2015	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
<i>Produits réels de fonctionnement (a)</i>	62,5	65,2	64,9	69,2	6,0%	6,5%	+ 4,2
<i>Produit de la fiscalité</i>	42,0	46,4	46,4	50,2	8,1%	8,2%	+ 3,8
<i>Impôts locaux</i>	20,1	18,9	19,2	5,0	-73,8%	-74,2%	- 14,3
<i>Autres impôts et taxes</i>	21,9	26,1	25,8	43,8	67,9%	70,2%	+ 18,1
<i>Fiscalité reversée</i>	0,0	1,4	1,4	1,4	0,0%	0,5%	+ 0,0
<i>Dotations et participations</i>	16,8	15,3	15,1	15,4	0,6%	1,7%	+ 0,3
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	3,7	3,5	3,4	3,6	2,1%	4,9%	+ 0,2
<i>Charges réelles de fonctionnement (b)</i>	55,8	56,0	57,0	57,8	3,1%	1,4%	+ 0,8
<i>Achats de biens et services</i>	5,8	4,0	4,0	4,0	-0,2%	0,8%	+ 0,0
<i>Dépenses de personnel</i>	11,8	12,0	12,2	12,5	4,1%	2,5%	+ 0,3
<i>Aides à la personne et frais d'hébergement</i>	28,9	31,5	32,0	32,5	3,2%	1,5%	+ 0,5
<i>Subventions de fonctionnement</i>	2,1	1,9	2,0	2,0	4,1%	-2,9%	- 0,1
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	6,2	5,8	5,9	6,0	4,6%	1,8%	+ 0,1
<i>Charges financières</i>	0,9	0,7	0,6	0,6	-16,4%	-8,5%	- 0,1
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	0,2	0,1	0,2	0,1	13,1%	-22,8%	- 0,0
<i>Épargne brute (c=a-b)</i>	6,7	9,3	8,0	11,4	23,6%	43,4%	+ 3,5
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	2,8	3,3	3,1	3,1	-3,9%	0,9%	+ 0,0
<i>Épargne nette (e=c-d)</i>	3,9	6,0	4,9	8,3	38,6%	70,5%	+ 3,4

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

Mesures de soutien et de relance⁶²

Les départements ont pu bénéficier en 2021 de plusieurs mesures de soutien et de relance.

Créé par la loi de finances initiale pour 2019⁶³, **le fonds de stabilisation des départements** est un dispositif de soutien aux départements connaissant une situation financière dégradée au regard des charges induites par le financement des allocations individuelles de solidarité. Il est doté de 115 M€. Il aurait dû s'interrompre en 2020, avec la mise en place d'un fonds TVA à partir de 2021. Compte tenu de la crise sanitaire, le fonds a été prolongé d'un an, exceptionnellement abondé de 85 M€ dans le cadre de l'accord de méthode conclu entre l'État et les départements le 14 décembre 2020.

⁶¹ Hors départements de Paris, Corse-du-Sud, de Haute-Corse, de Martinique, de Guyane et du Rhône pour un périmètre constant de 2015 à 2021.

⁶² Les mesures de soutien et de relance sont développées dans le chapitre I.

⁶³ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Le **dispositif dérogatoire d'étalement de charges** directement liées à la gestion de la crise sanitaire, mis en place en 2020, a été prolongé jusqu'au 30 juin 2021⁶⁴. Il permet de réduire l'impact de ces dépenses sur les équilibres budgétaires des collectivités. En effet, ce mécanisme permet d'étaler l'incidence d'une charge sur la section de fonctionnement, en permettant son financement par la section d'investissement. Les dépenses peuvent être étalées sur une période de cinq ans au maximum. Les dépenses éligibles sont les dépenses exceptionnelles directement liées à la crise sanitaire, qui ne pouvaient pas être anticipées et qui ont une incidence forte sur l'équilibre budgétaire, hors dépenses de personnel. Le champ des dépenses est large pour les départements, puisque l'abondement des aides sociales, dont celles allouées aux bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité (AIS) est concerné. Elles incluent également les dépenses liées à l'aménagement et au fonctionnement des centres de vaccination. En 2021, deux départements ont eu recours au mécanisme d'étalement des charges pour un montant de 15 M€, contre 14 départements en 2020 (186 M€).

Dans le cadre du **plan de relance**, les départements bénéficient d'une enveloppe de 300 M€, pour financer des projets de rénovation énergétique des bâtiments départementaux⁶⁵. Elle vient en complément de la dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID). La priorité est donnée à la rénovation des collèges, ainsi qu'aux bâtiments situés dans les quartiers politiques de la ville. La cible de réduction de consommation d'énergie est fixée à 30 %. Les projets visés devaient être mis en œuvre rapidement (engagement des crédits au 31 décembre 2021).

A - Des produits de fonctionnement en forte progression

Les produits réels de fonctionnement des départements augmentent de 6,5 %, soit + 4,2 Md€, grâce au dynamisme de leurs recettes fiscales (+ 8,2 %).

1 - Des recettes fiscales marquées par la réforme de la fiscalité locale et le dynamisme des DMTO

Les produits fiscaux sont particulièrement dynamiques : + 8,2 %, soit + 3,8 Md€. L'année 2021 est marquée par une profonde modification du panier fiscal des départements.

⁶⁴ Circulaire interministérielle du 15 février 2021 portant traitement budgétaire et comptable des dépenses des collectivités territoriales, des groupements et de leurs établissements publics liées à la gestion de la crise sanitaire du Covid-19 en 2021.

⁶⁵ Instruction du 18 novembre 2020 relative au soutien à la rénovation énergétique des bâtiments des collectivités territoriales.

Les recettes d'impôts locaux diminuent de 74,2 %, à la suite de la réforme de la fiscalité locale, transférant la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) aux communes.

Si le produit de la CVAE avait évolué favorablement en 2020 (+ 2,5 %), une baisse de 1,1 % est constatée en 2021, sous l'effet de la crise et des modalités de son versement par l'État. Elle concerne les départements dont la population est supérieure à 500 000 habitants (- 1,3 %).

Les recettes de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) enregistrent une augmentation de 5,5 %, soit + 410 M€.

Les autres impôts et taxes progressent de 70,2 %, du fait de la perception d'une fraction de TVA en remplacement du produit de la TFPB et de la hausse inédite des produits des droits de mutation à titre onéreux (DMTO, + 27,0 %).

La refonte du panier fiscal des départements

Pour la première année, les départements perçoivent une fraction de TVA en compensation du produit de TFPB : 14,4 Md€ (contre 14,3 M€ en 2020 au titre de la TFPB). La TVA constitue désormais la principale ressource des départements.

Pour 2021, elle est égale au produit de TFPB, résultant de l'application du taux 2019 aux bases 2020, à la moyenne des rôles supplémentaires 2018 à 2020 et les compensations d'exonérations de TFPB 2020. C'est pourquoi, cette fraction évolue peu par rapport au produit de TFPB perçu en 2020 (+ 0,9 %).

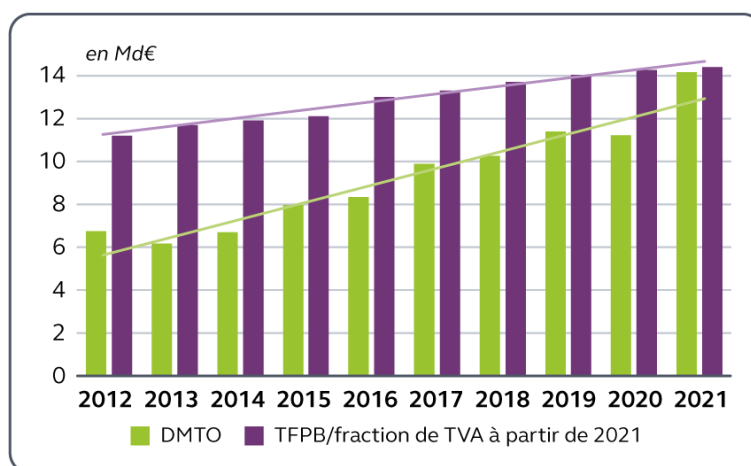
À compter de 2022, la dynamique sera celle des produits de TVA de l'année en cours. Un mécanisme de garantie est mis en place : si la fraction de TVA d'une année s'avérait inférieure au produit perdu en 2020, l'État financerait la différence.

Les départements bénéficient également d'un complément de TVA (224 M€⁶⁶). Il a pour objet de soutenir les territoires les plus fragilisés au regard de leurs dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS). Il évoluera également à partir de 2022 comme la TVA. Le montant est réparti en deux parts : une part fixe et une part représentative de la croissance de TVA, affectée à un fonds de sauvegarde des départements. Deux tiers des départements ont perçu un complément de TVA en 2021, de près de 629 000 € à 24 M€.

La TFPB, impôt de stock à l'évolution linéaire, est remplacée par la TVA, impôt de flux comme les DMTO. Les départements sont davantage exposés à un retournement de cycle.

⁶⁶ Pour les départements relevant du périmètre d'analyse.

Graphique n° 15 : évolution des deux principales ressources fiscales départementales



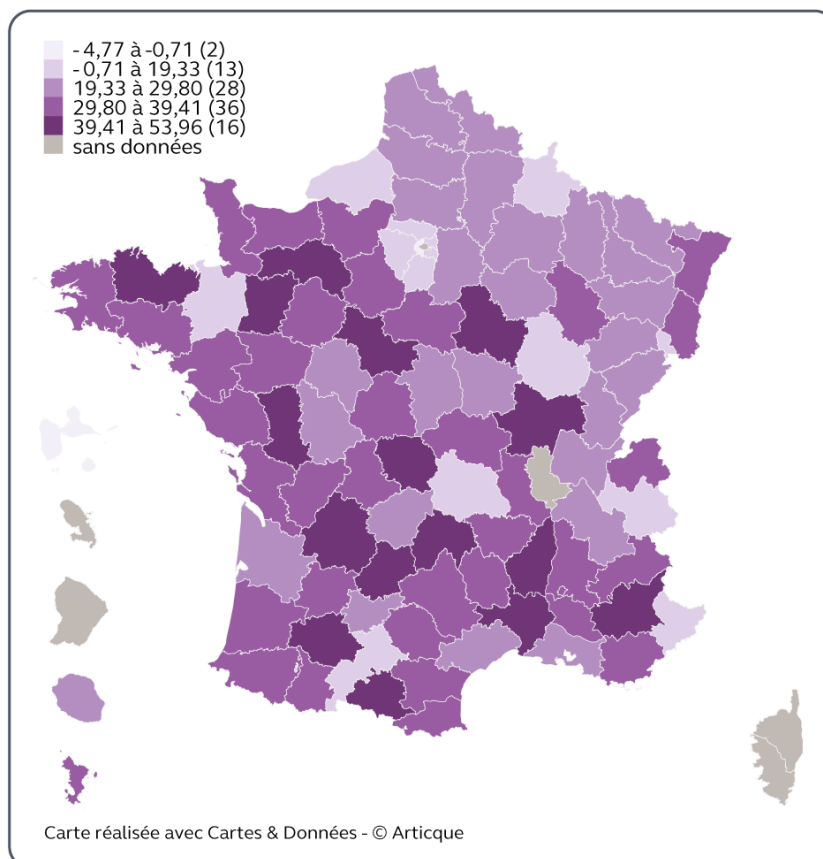
Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les DMTO atteignent 14,2 Md€, du fait d'une augmentation inédite de 3 Md€. La hausse concerne tous les départements sauf un. Les évolutions, qui vont de - 5,3 % à + 44,5 %, sont plus marquées pour les départements de moins de 250 000 habitants (+ 33,3 %) que pour ceux de plus d'un million d'habitants (+ 25,5 %).

Le produit des DMTO est capté à hauteur de 56,6 % par les départements de plus d'un million d'habitants, en légère augmentation par rapport à 2020 (56,5 %).

Un tiers des départements affichaient une évolution négative entre 2019 et 2020. En 2021, seuls deux départements n'ont pas retrouvé un niveau égal ou supérieur à 2019.

**Carte n° 1 : évolution des DMTO bruts 2021/2019
par départements (en %)⁶⁷**



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

Le volume des transactions augmente de 15,0 % sur un an, à fin décembre 2021⁶⁸. Cette hausse s'accompagne également de celle des prix : + 7,2 % sur un an, au quatrième trimestre 2021. Celle-ci est plus marquée en régions (+ 9,0 %) que pour l'Île-de-France⁶⁹ (+ 2,7 %).

⁶⁷ Hors Corse-du-Sud, Haute-Corse, Paris, Guyane, Martinique et Rhône.

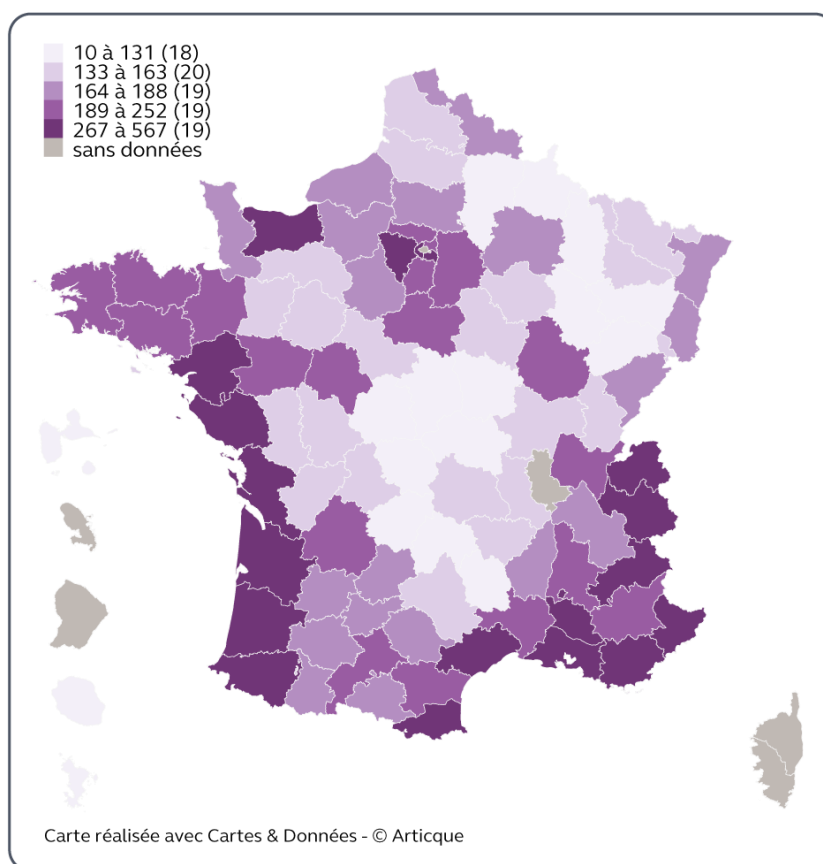
⁶⁸ Conseil général de l'environnement et du développement durable – nombre de ventes de maisons et d'appartements anciens.

⁶⁹ Notaires de France, *Note de conjoncture n° 55*, avril 2022.

Le marché de l'immobilier résidentiel s'avère plus dynamique que celui de l'immobilier d'entreprise, notamment les grandes transactions, qui n'a pas retrouvé son niveau d'avant crise : - 8 % par rapport à 2020, avec un quatrième trimestre 2021 en hausse de 5 % par rapport au quatrième trimestre 2020⁷⁰.

La répartition du produit des DMTO est également hétérogène, avec un rapport de 1 à 85 (1 à 6 en rapportant le montant par habitant), contre 1 à 93 en 2020⁷¹. En tenant compte de la péréquation, le rapport passe de 1 à 33 (1 à 3 en rapportant le montant par habitant).

Carte n° 2 : montant des DMTO bruts par habitant (en €⁷²)



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

⁷⁰ ImmoStat, Résultats pour le T4 2021, janvier 2022.

⁷¹ France métropolitaine.

⁷² Hors Corse du Sud, Haute Corse, Paris, Guyane, Martinique et Rhône.

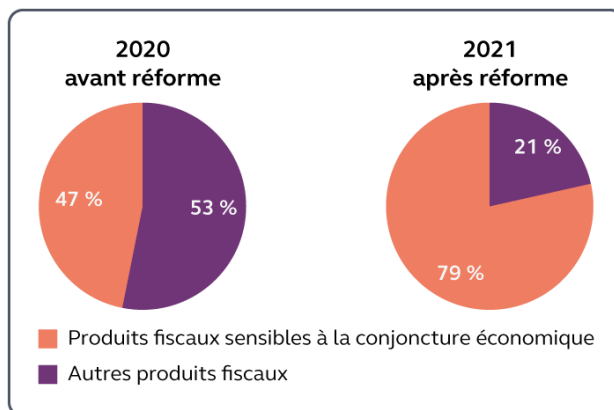
Même si une réduction des écarts peut être constatée depuis 2020, la répartition des DMTO entre départements n'apparaît pas profondément modifiée pour l'instant, puisque leur montant n'est pas lié au seul volume des transactions, mais également au prix.

L'année 2021 constitue une année record pour les DMTO, recette à l'évolution erratique. Jusqu'à présent, la mise en réserve des surplus de recettes était limitée. En 2021, dans le cadre du fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements, 58 M€⁷³ ont été mis en réserve, soit seulement 2 % du surplus de DMTO constaté en 2021. À partir de 2022, les départements auront la possibilité de procéder à une mise en réserve individuelle de leur surplus de recettes de DMTO.

Le niveau record des recettes de droits de mutation en 2021 pose la question de leur taux actuel, seul levier fiscal dont disposent encore les départements. Le taux de droit commun est fixé à 3,8 %. Il est possible de le faire évoluer annuellement, avec effet au 1^{er} juin, dans une fourchette comprise entre 1,2 % et 4,5 %⁷⁴. Tous les départements, sauf trois, ont voté le taux maximum.

La fiscalité liée à la conjoncture économique et immobilière (DMTO, TICPE, CVAE⁷⁵ et fractions de TVA) augmente de 81,4 %, du fait de la réforme de la fiscalité locale. Elle représente 57,0 % des produits de fonctionnement et 78,5 % des recettes fiscales.

Graphique n° 16 : évolution de la part des produits fiscaux liés à la conjoncture économique et immobilière dans les produits de fiscalité des départements



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

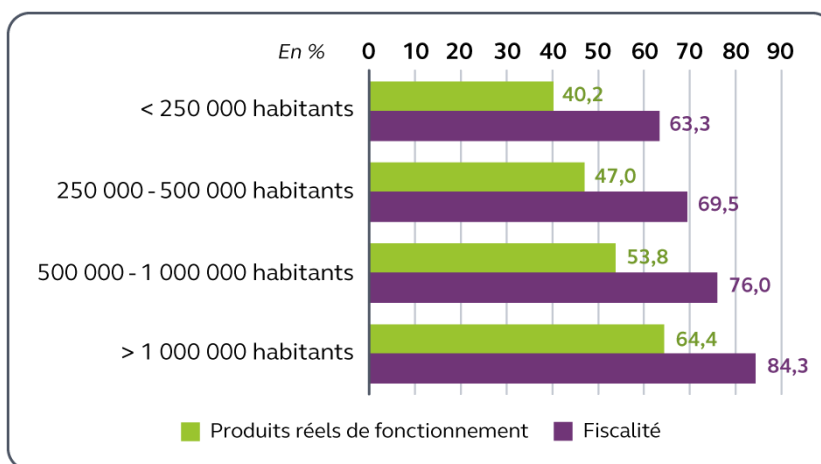
⁷³ Les sommes mises en répartition peuvent faire l'objet d'une mise en réserve lorsque le montant des deux prélèvements dépasse 1,6 Md€.

⁷⁴ Code général des impôts, articles 1594 et suivants.

⁷⁵ Y compris les attributions de compensation et reversements sur attribution de compensation.

Cette part est encore plus importante pour les départements dont la population est supérieure à un million d'habitants.

Graphique n° 17 : part des produits fiscaux liés à la conjoncture économique et immobilière, dans les produits réels de fonctionnement et la fiscalité des départements



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

2 - Une progression des dotations et participations

Les dotations et participations augmentent de 1,7 % en 2021, soit + 256 M€. Néanmoins, elles représentent une part décroissante des recettes des départements : 26,8 % en 2015, contre 22,2 % en 2021.

Cette hausse provient essentiellement des participations de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui ont augmenté de 7,4 %. Une enveloppe supplémentaire de 15 M€ a été versée pour les maisons départementales des personnes handicapées⁷⁶ (MDPH). Une aide de 150 M€ a également été prévue pour les départements s'engageant à revaloriser les salaires des professionnels de la branche de l'aide à domicile (BAD), à compter du 1^{er} octobre 2021⁷⁷, dans le cadre de l'avenant n° 43 de la convention collective⁷⁸.

⁷⁶ Accord de confiance conclu entre l'État et l'Assemblée des départements de France, à l'occasion de la conférence nationale du handicap du 11 janvier 2020.

⁷⁷ Décret n° 2021-1155 du 6 septembre 2021 relatif à l'aide aux départements versée par la CNSA pour l'autonomie en application de l'article 47 de la loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

⁷⁸ L'Assemblée des départements de France souligne que, malgré cette aide, la revalorisation représente un surcoût important pour les départements.

B - Une hausse modérée des charges de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement des départements progressent de 1,4 % en 2021, du fait d'une évolution modérée des dépenses sociales (+ 1,5 %). Treize départements enregistrent même une baisse de leurs charges de fonctionnement.

1 - Des achats de biens et services en légère augmentation

Après une baisse de 1,0 % en 2020, les dépenses d'achats de biens et de services augmentent de 0,8 % en 2021.

Les frais de nettoyage des locaux progressent de 16,2 %, après une hausse de 12,7 % en 2020.

Les achats d'eau, énergie et chauffage ainsi que les achats de combustibles et carburants qui avaient diminué en 2020 (- 5,2 % et - 23,1 %) retrouvent leur niveau de 2019.

Les dépenses d'entretien et réparations progressent de 3,7 %.

2 - Le dynamisme de la masse salariale

La croissance des dépenses de personnel s'accélère en 2021 (+ 2,5 %, soit + 310 M€).

Comme les années précédentes, les dépenses relatives à la rémunération du personnel non titulaire progressent à un rythme plus soutenu que celles relatives à la rémunération du personnel titulaire (+ 16,6 %, soit 139 M€, contre + 0,9 % soit 57 M€). Les crédits relatifs aux emplois aidés repartent à la hausse (+ 13,7 %). Les crédits relatifs au personnel extérieur augmentent de 28,6 %, alors qu'une relative stabilité était constatée ces dernières années.

Selon l'Association des départements de France, le contexte sanitaire expliquerait en partie les augmentations constatées en 2021 : personnel contractuel pour les centres de vaccination, recours à des renforts et à des heures supplémentaires dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, recours à des remplacements dans les collèges.

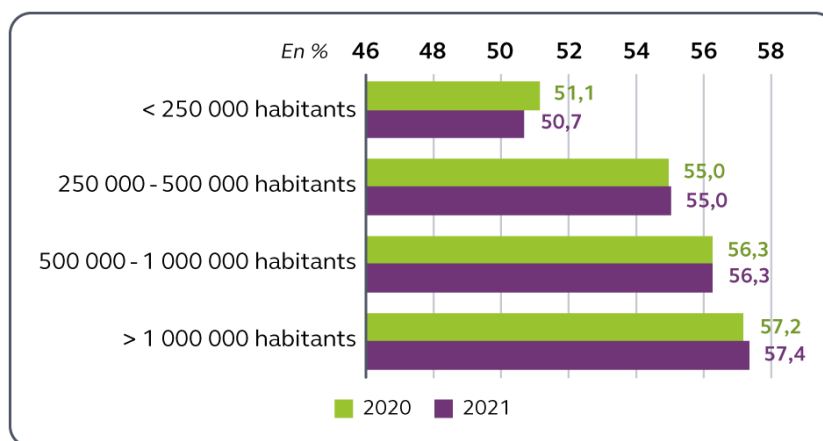
Au 1^{er} janvier 2021, les dernières mesures du protocole d'accord relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR) sont entrées en application : reclassement pour les fonctionnaires appartenant aux cadres d'emplois des assistants socio-éducatifs et des éducateurs de jeunes enfants et revalorisation indiciaire pour certains grades de catégorie C et de catégorie A.

3 - La faible augmentation des dépenses sociales

Les dépenses d'aide à la personne et de frais d'hébergement ont progressé de 1,5 % en 2021 (contre + 3,9 % en 2020 à périmètre constant⁷⁹ et + 2,5 % en 2019).

La part des dépenses sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements se stabilise (56,3 % en 2021). Elle diminue pour les départements les moins peuplés.

Graphique n° 18 : poids des dépenses d'aide à la personne et des frais d'hébergement dans les dépenses réelles de fonctionnement de départements



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

Les aides à la personne progressent de manière limitée : + 1,1 %, soit + 216 M€. L'augmentation est plus importante pour les départements dont la population est comprise entre 500 000 habitants et un million d'habitants : + 1,5 %.

Après une hausse de 6,7 % en 2020, les dépenses relatives au RSA diminuent de 0,1 %. Cette tendance concerne les deux tiers des départements. Elles augmentent uniquement pour la strate des départements entre 500 000 et un million d'habitants (+ 0,2 %). Néanmoins, elles restent bien plus élevées qu'avant la crise : + 6,5 %, soit + 670 M€, par rapport à 2019, à périmètre constant. Les dépenses de RSA sont inférieures à celles de 2019 pour deux départements seulement.

⁷⁹ Les effets de la recentralisation du revenu de solidarité active et du revenu de solidarité à La Réunion, intervenue au 1^{er} janvier 2020, sont neutralisés.

Plus de la moitié des dépenses concernent les départements de plus d'un million d'habitants (54,1 % des dépenses de RSA), dans lesquels résident 54,0 % des foyers bénéficiaires.

Le volume des dépenses pourrait être plus élevé puisque le taux de non-recours au RSA est estimé à 34 % chaque trimestre, correspondant à 750 M€ par trimestre⁸⁰.

Entre décembre 2020 et décembre 2021⁸¹, le nombre de foyers bénéficiaires aurait ainsi diminué de 6,92 %, contre une augmentation de 7,85 % entre décembre 2019 et décembre 2020. Il baisse dans tous les départements⁸², de 18,4 % à 2,5 %.

La baisse des dépenses et des effectifs s'expliquerait par le prolongement exceptionnel des droits à l'assurance chômage (entre octobre 2020 et juin 2021) et la reprise économique⁸³. Des incertitudes pèsent sur 2022 compte tenu de la réforme de l'assurance chômage entrée en application le 1^{er} octobre 2021⁸⁴ et du contexte économique.

Le caractère contracyclique des dépenses de RSA a été démontré par leur évolution en 2020 et 2021. La conjoncture économique favorable en 2021 a eu un effet sur l'évolution à la baisse des dépenses de RSA. Cela met en exergue la problématique de son financement. La Cour a recommandé de privilégier « le transfert de ressources durables dont la dynamique est cohérente avec celle de la dépense⁸⁵ ». Après la recentralisation du RSA pour la collectivité territoriale de Guyane, ainsi que pour les départements de Mayotte et de La Réunion, la loi de finances initiale pour 2022 instaure une expérimentation portant sur la recentralisation du RSA, au 1^{er} janvier 2022⁸⁶. Deux départements sont concernés : la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales.

Les dépenses totales relatives aux allocations au titre du handicap progressent de 5,7 % (+ 140 M€) et de 7,3 % (+ 152 M€) pour la prestation de compensation du handicap (PCH). Enfin, les dépenses au titre de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) ont progressé (+ 1,8 %, soit 106 M€).

Les allocations individuelles de solidarité représentent un tiers des dépenses réelles de fonctionnement, dont 18 % pour le seul RSA. Les dépenses de RSA représentent la majorité des dépenses d'AIS pour les départements dont la population est supérieure à 250 000 habitants.

⁸⁰ Drees, *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d'activité : méthode et résultats*, les dossiers de la Drees n° 92, février 2022.

⁸¹ Données mensuelles sur les prestations de solidarité - Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr - version mars 2022.

⁸² Départements pour lesquels le RSA n'a pas été recentralisé.

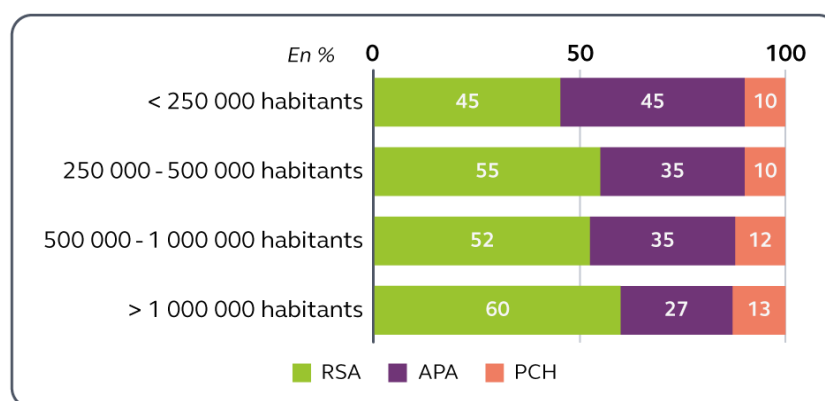
⁸³ RSA conjoncture n° 36 – janvier 2022.

⁸⁴ Second volet de la réforme de la réglementation d'assurance chômage issue du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019.

⁸⁵ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, janvier 2021.

⁸⁶ Article 43 de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Graphique n° 19 : répartition des allocations individuelles de solidarité en 2021⁸⁷



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

Les dépenses de frais d'hébergement continuent leur progression à un rythme comparable à celui de 2020 (+ 2,2 %).

Cette évolution est liée principalement à celle des dépenses liées aux frais de séjour en établissements et services de l'aide sociale à l'enfance (ASE), même si la dynamique est plus faible : + 3,6 % en 2021, contre + 5,4 % en 2020 et + 6,5 % en 2019. Cette hausse peut s'expliquer par la dégradation de situations familiales dans le cadre de la crise sanitaire. Le nombre de personnes déclarées mineurs non accompagnés (MNA) avait fortement diminué en 2020, dans le contexte de pandémie : 9 524 en 2020, contre 16 760 en 2019. Ce nombre augmente en 2021 : 11 315⁸⁸.

Les frais d'hébergement pour les personnes handicapées, stables en 2020, repartent à la hausse en 2021 : + 2,4 %. Les frais de séjour en établissements pour personnes âgées poursuivent leur baisse (- 1,8 %).

4 - Des subventions en recul

Les subventions de fonctionnement versées par les départements reculent de 2,9 % en 2021, après une hausse de 7,3 % en 2020 dans le contexte de crise sanitaire.

La baisse concerne principalement les subventions versées aux organismes privés (- 4,1 %, après une hausse de 9,4 % en 2020).

⁸⁷ Hors Mayotte et La Réunion

⁸⁸ Statistiques MNA 2021 – Ministère de la justice.

5 - La baisse continue des charges financières

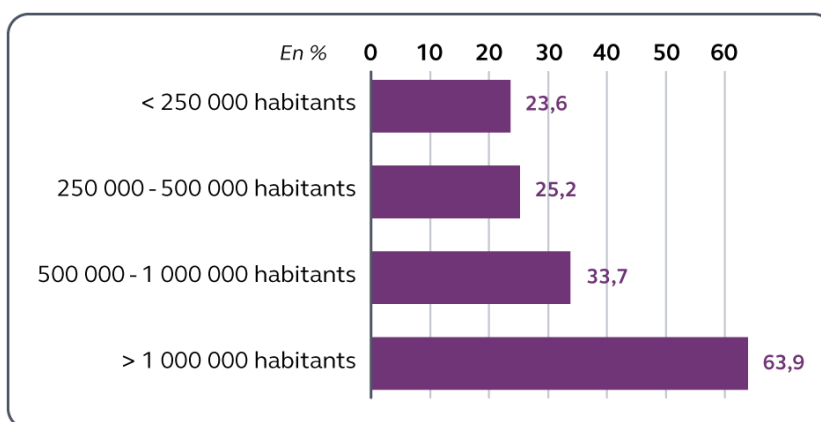
La baisse des charges financières se poursuit (- 8,5 % en 2021) pour toutes les strates de population. La baisse des taux d'intérêt se confirme en 2021. Le taux moyen de la dette des départements s'établit à 1,74 % en 2021, contre 1,86 % en 2020⁸⁹.

C - Une forte progression de l'épargne

L'épargne brute globale des départements augmente de 43,4 % en 2021 (+ 22,8 % par rapport à 2019, à périmètre constant). Seuls trois départements enregistrent une baisse.

La hausse de l'épargne brute est corrélée à la population. Elle est particulièrement significative dans les départements de plus d'un million d'habitants, qui avaient connu la chute d'épargne la plus forte en 2020 (- 27,0 %).

Graphique n° 20 : évolution 2021/2020 de l'épargne brute des départements par strate de population



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

Les remboursements d'emprunt augmentent de 0,9 %, après une baisse de 4,7 % en 2020.

L'épargne nette progresse de 70,5 % (+ 37,4 % par rapport à 2019, à périmètre constant).

⁸⁹ Finance Active, Observatoire de la dette, mars 2022.

D - Des investissements en forte croissance

Les départements ont participé à l'effort de relance (+ 10,0 %), grâce un rebond de l'autofinancement (+ 51,8 %).

Tableau n° 20 : évolution de la section d'investissement des départements consolidée (France entière⁹⁰) en Md€

<i>En Md€</i>	2015	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
<i>Épargne brute (c)</i>	6,7	9,3	8,0	11,4	23,6 %	43,4 %	+ 3,5
<i>Remboursement d'emprunts (d)</i>	2,8	3,3	3,1	3,1	- 3,9 %	0,9 %	+ 0,0
<i>Épargne nette (e=c-d)</i>	3,9	6,0	4,9	8,3	38,6 %	70,5 %	+ 3,4
<i>Recettes réelles d'investissement (f)</i>	2,7	2,3	2,3	2,5	8,8 %	11,4 %	+ 0,3
<i>Fctva</i>	1,1	0,9	1,0	1,0	13,7 %	2,9 %	+ 0,0
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	1,2	1,1	1,0	1,1	6,5 %	14,8 %	+ 0,1
<i>Autres recettes</i>	0,4	0,4	0,3	0,4	3,5 %	28,1 %	+ 0,1
<i>Autofinancement propre (g=e+f)</i>	6,6	8,3	7,1	10,8	30,3 %	51,8 %	+ 3,7
<i>Dépenses réelles d'investissement (h)</i>	9,5	10,3	10,5	11,5	11,6 %	10,0 %	+ 1,0
<i>Dépenses d'équipement</i>	5,8	6,7	6,8	7,8	16,4 %	14,3 %	+ 1,0
<i>Subventions d'équipement versées</i>	3,4	3,4	3,4	3,4	1,6 %	2,5 %	+ 0,1
<i>Autres dépenses</i>	0,3	0,2	0,3	0,3	19,09 %	- 4,3 %	- 0,0
<i>Besoin de financement (i=h-g)</i>	2,9	2,0	3,4	0,7	- 64,8 %	- 78,7 %	- 2,6
<i>Emprunts souscrits (j)</i>	3,5	2,5	3,9	3,0	19,1 %	- 24,3 %	- 1,0
<i>Variation du fonds de roulement (k=j-i)</i>	0,7	0,5	0,6	2,3	389,7 %	300,3 %	+ 1,7
<i>Encours de la dette (l)</i>	33,4	31,3	32,4	31,9	1,8 %	- 1,6 %	- 0,5
<i>Ratio de désendettement (en années) (l/c)</i>	5,0	3,4	4,1	2,8	- 17,6 %	- 31,3 %	- 1,3
<i>Compte au trésor</i>	4,6	7,2	8,1	9,9	37,9 %	23,1 %	+ 1,9
<i>Crédits de trésorerie</i>	0,2	0,2	0,3	0,3	42,0 %	- 13,0 %	- 0,0

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

1 - Des recettes réelles d'investissement en progression

Les recettes réelles d'investissement ont progressé de 11,4 %, après un recul de 2,4 % en 2020.

⁹⁰ Hors départements de Paris, Corse-du-Sud, de Haute-Corse, de Martinique, de Guyane et du Rhône.

Les subventions d'équipement reçues de l'État augmentent de 35,4 % (+ 67 M€). En 2021, les départements ont notamment pu bénéficier, en complément de la DSID, d'une enveloppe pour financer des projets de rénovation énergétique des bâtiments départementaux.

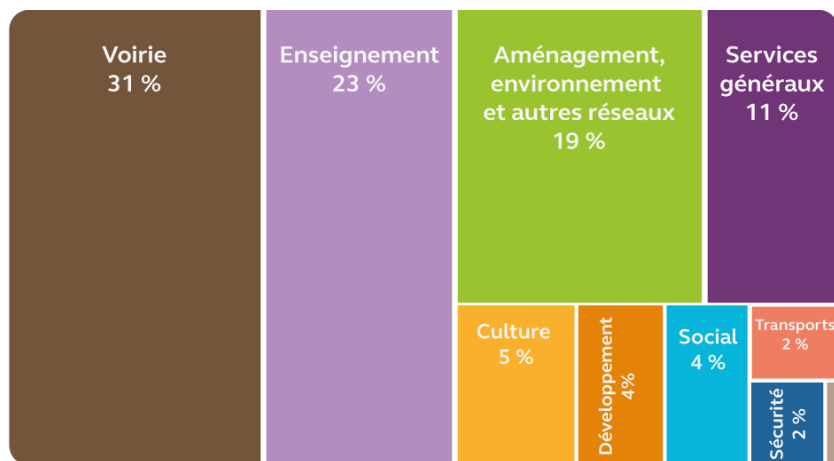
2 - Une croissance soutenue des dépenses d'investissement

Grâce à un niveau d'autofinancement record (10,8 Md€), les départements poursuivent leur effort d'investissement, mais à un rythme bien inférieur à celui de 2019 (+ 10,0 % en 2021, contre + 13,7 % en 2019). Cette hausse est plus marquée pour les départements de plus d'un million d'habitants (+ 11,5 %) qui portent la moitié des dépenses d'investissement.

Les dépenses d'équipement progressent plus fortement que les subventions versées (+ 14,3 % et + 2,5 %). Si une baisse des subventions versées aux communes et à leurs groupements avait été constatée en 2020 (- 6,0 %, soit - 120 M€), les collectivités ayant fortement réduit leurs dépenses d'équipement en 2020, elles progressent de 7,0 % en 2021 (+ 130 M€).

La voirie constitue toujours le premier poste d'investissement des départements (31 %). Néanmoins, la principale hausse des dépenses d'investissement en 2021 concerne l'enseignement (+ 19,5 %, soit + 419 M€).

Graphique n° 21 : répartition des dépenses d'investissement départementales en 2021 par fonction (budgets principaux)⁹¹



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

⁹¹ Les opérations non ventilables entre les fonctions représentent moins de 1 % du total des dépenses.

Afin d'assurer un suivi des dépenses relatives au plan de relance, la nomenclature fonctionnelle a été enrichie, au 1^{er} janvier 2021, de subdivisions « plan de relance (crise sanitaire) ». Celles-ci ont néanmoins été peu utilisées, puisque moins de 1 % des dépenses réelles de fonctionnement sont fléchées « plan de relance », en 2021.

E - Un recours élevé à l'emprunt

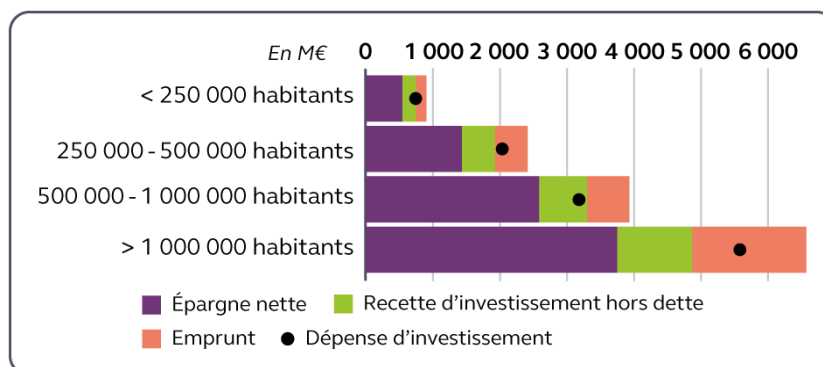
Malgré un niveau d'épargne élevé, les départements ont eu recours à l'emprunt (3,0 Md€), à un niveau certes inférieur à 2020 (- 24,3 %) mais plus élevé qu'en 2019 (+ 19,1 %).

Les départements ont pu encore profiter de conditions de financement favorables, malgré un taux moyen d'emprunt en hausse : 0,56 %⁹² en 2021, contre 0,51 % en 2020.

Le recul du recours à l'endettement est plus significatif pour les départements entre 500 000 et un million d'habitants (- 38,5 %).

Les départements ont emprunté bien au-delà de leur besoin de financement (0,7 Md€), augmentant leur fonds de roulement de 2,3 Md€, dont un milliard d'euros pour les seuls départements de plus d'un million d'habitants.

Graphique n° 22 : financement de l'investissement des départements selon la strate démographique



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

L'encours de dette des départements baisse de 1,6 %.

Grâce à un niveau d'épargne particulièrement élevé, le ratio de désendettement s'améliore nettement en 2021 : 2,8 années, contre 4,1 en

⁹² Finance active, Observatoire de la dette, mars 2022.

2020. Il est plus élevé pour les départements de plus d'un million d'habitants (3,1 années). Aucun département ne dépasse le seuil d'alerte de 10 ans (3 départements en 2020).

Le niveau de trésorerie double par rapport à celui constaté en 2015 : 9,9 Md€, soit près d'une année moyenne de dépenses d'investissement⁹³.

*
**

L'embellie de la situation financière constatée en 2021 repose sur des facteurs conjoncturels : le dynamisme des droits de mutation à titre onéreux (+ 27,0 %, soit + 3,0 Md€) et la légère diminution des dépenses relatives au revenu de solidarité active (- 0,1 %), dans un contexte de reprise de l'activité économique. Toutefois, celles-ci se situent à un niveau supérieur à celui d'avant crise (+ 6,5 %).

En 2020, la situation était inverse, entraînant une dégradation des comptes des départements, dans un contexte de crise : diminution des recettes de droits de mutation à titre onéreux (- 1,7 %) et forte augmentation des dépenses relatives au revenu de solidarité active (+ 6,7 %).

La forte progression de l'épargne (+ 43,4 %) atteste de l'amélioration de la situation financière des départements. Elle a permis à ces derniers d'accroître leurs dépenses d'investissement (+ 10,0 %, soit + 1,0 Md€).

Malgré un faible besoin de financement (0,7 Md€), le recours à l'emprunt s'est élevé à 3,0 Md€, un niveau certes inférieur à 2020 (- 24,3 %).

L'embellie ne doit pas masquer la fragilité de la situation des départements. Les deux derniers exercices ont, ainsi, confirmé la sensibilité de leurs budgets à la conjoncture économique, ainsi que l'inadéquation de leurs recettes à leurs dépenses. Elle a même été renforcée avec la réforme de la fiscalité locale, remplaçant la taxe foncière sur les propriétés bâties par une fraction de TVA.

III - Les régions : un effort important poursuivi en matière d'investissement

L'année 2021 a été marquée, pour les régions, par une hausse de leurs recettes de fonctionnement (+ 1,5 Md€, soit + 5,4%), après une diminution substantielle en 2020 (- 2,1 Md€, soit -7,3%), en grande partie imputable à la recentralisation de la compétence apprentissage. Dans le même temps, leurs dépenses d'investissement ont continué à croître, en particulier dans le cadre du soutien aux acteurs économiques pour faire face à la crise sanitaire et conformément aux engagements pris dans l'accord de partenariat signé avec le Gouvernement le 28 septembre 2020.

⁹³ Moyenne 2015 – 2021.

A - Une hausse des produits de fonctionnement liée à une évolution du panier de ressources

Les produits réels de fonctionnement des régions ont augmenté de 1,5 Md€ (soit + 5,4 %), retrouvant un niveau supérieur de 1,0 Md€ à celui de 2019 à périmètre constant, soit après neutralisation pour 2019 de 1,7 Md€ de produits réels de fonctionnement repris par l'État à partir de 2020 suite à la recentralisation de la compétence apprentissage⁹⁴.

**Tableau n° 21 : section de fonctionnement des régions
(France entière⁹⁵) en Md€**

En Md€	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Produits réels de fonctionnement (a)	28,0	29,0	26,9	28,4	- 2,3 %	5,4 %	+ 1,5
Produit de la fiscalité	23,7	24,4	22,0	22,5	- 7,6 %	2,6 %	+ 0,6
Impôts locaux	9,7	10,3	10,6	0,7	- 93,2 %	- 93,4 %	- 9,9
Autres impôts et taxes	15,8	15,9	13,2	23,8	50,4 %	80,4 %	+ 10,6
Fiscalité reversée	- 2,4	- 1,8	- 1,8	- 1,9	12,2 %	7,5 %	- 0,1
Dotations et participations	3,7	4,0	4,3	4,9	22,5 %	13,9 %	+ 0,6
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,6	0,7	0,6	0,9	41,4 %	44,4 %	+ 0,3
Charges réelles de fonctionnement (b)	22,3	22,6	21,9	22,6	0,2 %	3,5 %	+ 0,8
Achats de biens et services	3,6	3,8	3,9	4,2	11,4 %	8,3 %	+ 0,3
Dépenses de personnel	4,0	4,1	4,1	4,3	5,6 %	3,7 %	+ 0,1
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,8	0,7	0,8	1,1	54,9 %	48,7 %	+ 0,4
Subventions de fonctionnement	4,7	5,0	4,7	5,0	0,0 %	7,5 %	+ 0,4
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	8,6	8,4	7,7	7,1	- 15,7 %	- 8,1 %	- 0,6
Charges financières	0,6	0,6	0,6	0,6	- 4,5 %	- 0,8 %	- 0,0
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,1	0,1	0,2	0,4	647,0 %	107,6 %	+ 0,2
Épargne brute (c=a-b)	5,7	6,5	5,1	5,8	- 11,0 %	13,7 %	+ 0,7
Remboursement d'emprunts (d)	2,0	1,8	2,3	1,7	- 7,5 %	- 26,4 %	- 0,6
Épargne nette (e=c-d)	3,7	4,6	2,7	4,0	- 12,4 %	47,6 %	+ 1,3

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

⁹⁴ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics – fascicule 1*, Juin 2021

⁹⁵ Sur le périmètre suivant des 14 régions et 3 collectivités territoriales uniques (CTU) : 12 régions métropolitaines, La Réunion, Guadeloupe, et les CTU de Corse, Martinique et Guyane

Mesures de soutien et de relance⁹⁶

Les régions ont bénéficié en 2021 de plusieurs mesures de soutien et de relance.

Le **filet de sécurité** des ressources des régions et collectivités territoriales uniques (CTU) d'outre-mer, mis en place en 2020 par la LFR 3, a été reconduit en 2021 par la LFR1. Il a été mobilisé à hauteur de 21,8 M€.

La part régionale de CVAE a été supprimée en 2021 et les régions ont été compensées par l'attribution d'une fraction de TVA égale au produit de CVAE perçu en 2020, permettant d'éviter les pertes attendues liées à la baisse de CVAE en 2021 et 2022. En contrepartie, les régions se sont engagées à porter leurs investissements à 20 Md€ dans le cadre du CPER 2021-2027, au lieu de 14 Md€ au cours du précédent.

Dans le cadre de l'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020, les régions ont bénéficié d'une enveloppe de 600 M€ de **dotation régionale d'investissement**, notamment utilisable pour le financement de projets de rénovation thermique dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage, principalement dans les lycées. Elles ont perçu à ce titre 148 M€ en 2021.

1 - L'augmentation des recettes de fonctionnement est portée par une hausse du produit annuel de TVA

Conformément à l'accord de partenariat État-régions en date du 28 septembre 2020, la part de CVAE perçue par les régions a été supprimée à compter de 2021⁹⁷.

Elle est compensée par une fraction de TVA, égale en 2021 au montant de CVAE perçu par les régions en 2020, soit 9,7 Md€. Ainsi, les régions n'ont pas subi la conséquence de la baisse du produit de 1 % de CVAE par rapport à 2020.

Cette substitution de ressource, mise en œuvre dans le cadre de la diminution des impôts de production, constitue de fait une mesure de soutien aux régions dans le cadre de la crise sanitaire, puisqu'elle permet de neutraliser intégralement la baisse de la CVAE attendue, *a minima*, en 2021 et 2022.

Conformément aux dispositions de l'article 8 de la LFI pour 2021, la fraction de TVA perçue par les régions sera à partir de 2022 indexée sur la dynamique nationale du produit de TVA⁹⁸, alors que la DGFIP prévoit en

⁹⁶ Les mesures de soutien et de relance sont développées dans le chapitre I.

⁹⁷ L'article 8 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 acté cette modification.

⁹⁸ La direction du budget prévoit une augmentation importante du produit de TVA en 2022, estimée entre 5 % et 6 % à la date de rédaction du présent rapport.

2022 une baisse du produit de CVAE autour de 4,7 % par rapport à 2021. Conformément aux dispositions de l'article 8 de la LFI pour 2021, la fraction de TVA perçue par les régions sera, à partir de 2022, indexée sur la dynamique nationale du produit de TVA⁹⁹, alors que la DGFIP prévoit en 2022 une baisse du produit de CVAE autour de 4,7 % par rapport à 2021.

Les régions ont toutefois pu bénéficier dès cette année du dynamisme des recettes de TVA¹⁰⁰ au titre de la fraction de cet impôt leur étant affectée depuis 2018 en remplacement de la DGF, qui s'est établie à 4,6 Md€, en hausse de 566 M€ (+ 14,1 %).

En application de la loi de finances initiale pour 2021, les collectivités territoriales uniques se voient octroyer une fraction de TVA en compensation de la disparition de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), pour un montant de 183 M€.

2 - Les autres recettes des régions ont perdu leur dynamisme

La fraction du produit de TICPE revenant aux régions est composée de plusieurs parts, dont deux seulement restent directement liées à la consommation des carburants : la part relative aux transferts intervenus dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 et la « part Grenelle ».

Après avoir enregistré une baisse de 2,1 % en 2020, soit 100 M€ (après application des mécanismes de garantie), le produit de TICPE perçu par les régions au titre des transferts de compétences de la loi relative aux responsabilités locales du 13 août 2004 et de la part dite « Grenelle »¹⁰¹ (hors parts relatives aux à la formation professionnelle et à l'apprentissage) qui s'est établie à 4,7 Md€, connaît en 2021 une hausse de 116 M€ (soit + 2,5 %).

Cette taxe, dont le montant total destiné aux régions en 2021 est inférieur à ceux de 2017 et années suivantes (hormis 2020), devrait voir son produit décroître, notamment du fait des incitations à l'achat de véhicules utilisant des sources d'énergie alternative

Le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules est en augmentation de 72 M€ (soit + 3,5 %) à 2,2 Md€, sans toutefois retrouver son niveau de 2019 (2,3 Md€). Depuis le 1^{er} janvier 2020, sont exonérés de la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation les véhicules dont la source d'énergie est exclusivement

⁹⁹ La direction du budget prévoit une augmentation importante du produit de TVA en 2022, estimée entre + 5 % et + 6 % à la date de rédaction du présent rapport.

¹⁰⁰ En 2021, le produit de TVA a crû de 13 %.

¹⁰¹ C'est-à-dire hors parts relatives aux compétences de la formation professionnelle et de l'apprentissage

l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux¹⁰². Ainsi, le produit de cette taxe est également susceptible de décroître dans les années à venir.

Ces constats amènent Régions de France, dans le livre blanc des régions publié en mars 2022, *Vers une République de la confiance*, à demander à l'État d'anticiper les conséquences de la baisse des recettes fiscales liées à l'automobile¹⁰³, qui constituent les seules sur lesquelles les régions disposent encore d'un pouvoir de modulation de taux¹⁰⁴.

Enfin, les frais de gestion de la taxe d'apprentissage ont décliné de 266 M€, pour s'établir à 424 M€ (- 38,5 %).

L'attribution de compensation de CVAE mise en place entre départements et régions est, pour sa part, destinée à neutraliser financièrement le transfert de la compétence du transport scolaire¹⁰⁵, en corrigeant la différence entre le surplus de recettes de CVAE perçues par une région et le coût effectif des charges qui lui ont été transférées. En 2021 le montant de cette attribution de compensation reversée aux départements est en légère baisse de 25 M€ (- 1,3 %).

Une dotation de compensation est également versée aux régions en substitution de la suppression des frais de gestion de la taxe d'habitation, d'un montant de 293 M€.

En 2021, les variables d'ajustement¹⁰⁶ ont été mobilisées à hauteur de 51 M€, soit un niveau inférieur aux années précédentes (120 M€ en LFI 2020 et 159 M€ en LFI 2019). Ces minoration ont exclusivement porté sur les départements et les régions à travers la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la dotation de compensation pour transferts des compensations d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE), pour un montant total de 28 M€ pour les régions.

¹⁰² Modification de l'article 1599 *novodecies* A du code général des impôts introduite par la loi de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

¹⁰³ Régions de France propose ainsi de remplacer la TICPE par de la TVA ou un autre impôt national partagé et territorialisable et de donner aux régions le monopole de la fixation du taux et de l'assiette de la taxe sur les certificats d'immatriculation.

¹⁰⁴ Régions de France estime l'autonomie fiscale des régions réduite à 11 %, soit le poids de la TICPE « part Grenelle » et de la taxe sur les certificats d'immatriculation dans l'ensemble des produits de la fiscalité.

¹⁰⁵ Cette attribution de compensation de CVAE est destinée à corriger la différence entre le surplus de recettes de CVAE (désormais de TVA) perçues par une région et le coût effectif des charges qui lui ont été transférées, dans un objectif de neutralité financière du transfert.

¹⁰⁶ Les concours de l'État aux collectivités territoriales font l'objet d'un plafonnement financier défini à l'article 16 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Le montant total des prélèvements sur recettes, à l'exclusion du FCTVA, et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ne peut dépasser, à périmètre constant, un montant annuel déterminé. Afin de respecter cette enveloppe normée, certains prélèvements sur recettes, appelés variables d'ajustement, font l'objet d'une minoration en loi de finances initiale pour compenser la hausse d'autres postes de l'enveloppe normée

L'impact de la suppression de la taxe foncière (qui ne concerne que les collectivités territoriales uniques de Corse, de Martinique et de Guyane) est faible (- 0,1 Md€).

L'analyse individuelle des situations financières montre qu'à l'exception d'une d'entre elles (- 5,8 %), toutes les régions voient le produit de leurs recettes réelles de fonctionnement augmenter en 2021, après une baisse générale en 2020. Certaines d'entre elles voient même ces produits repasser au-dessus des montants de 2019.

De fortes disparités sont observées concernant le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation (de - 10,1 % à + 27,4 % en), ainsi que sur le produit de TICPE (de - 73,6 % à + 16,5 %).

3 - Le soutien de l'État aux régions en 2021 a pris la forme d'un filet de sécurité pour les collectivités ultra-marines et d'une dotation régionale d'investissement de 600 M€

Les recettes spécifiques des régions et collectivités territoriales uniques d'outre-mer (taxe sur les alcools et tabacs, taxes sur les carburants et octroi de mer) ont enregistré une hausse globale de 53 M€, conduisant au versement (en LFR 1 pour 2021) de seulement 12,6 M€ d'acompte aux régions au titre du filet de sécurité outre-mer. Il n'a pas été nécessaire d'activer le dispositif analogue pour la Corse au regard des seuils de recettes atteints. *In fine*, 21,8 M€ ont été versés aux régions d'outre-mer au titre de ce filet de sécurité (contre 27,2 M€ en 2020).

Dans le cadre de l'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020, une dotation régionale d'investissement d'un montant de 600 M€ a été mise en place (*cf.* partie C *infra*).

B - Des charges de fonctionnement en forte hausse

Après une diminution en 2020, s'expliquant pour partie par la recentralisation de la compétence apprentissage, dont l'exercice se traduisait majoritairement par des dépenses de fonctionnement¹⁰⁷, les régions voient leurs charges réelles de fonctionnement augmenter de 758 M€ (+ 3,5 %), pour s'établir à 22,6 Md€, montant légèrement supérieur à 2019 (hors retraitement).

Cette hausse est principalement portée par les transports (+ 615 M€, soit + 8,5 %), la formation professionnelle et l'apprentissage (+ 236 M€, soit + 9,0 %). Les charges de fonctionnement des transports scolaires

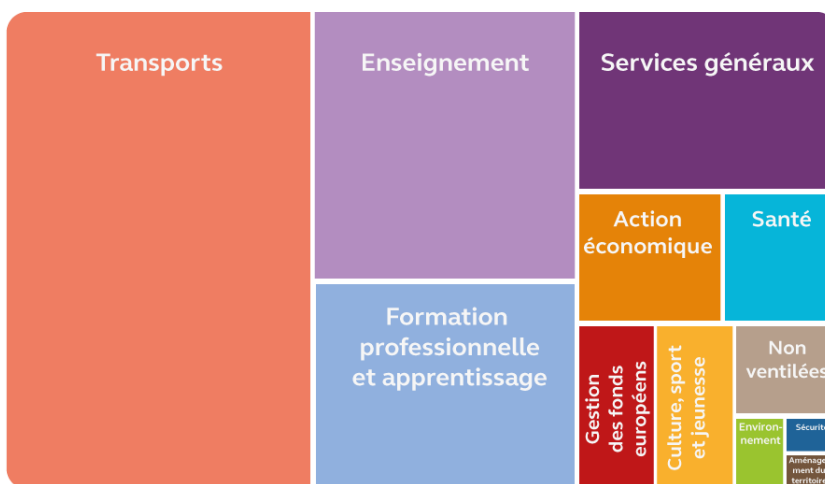
¹⁰⁷ En 2020, la recentralisation de la compétence apprentissage s'est traduite par une baisse des recettes de 1,7 Md€, alors que les dépenses de fonctionnement consacrées à la formation professionnelle et l'apprentissage n'ont baissé que de 1,2 Md€.

(1,6 Md€ en 2021) connaissent une hausse de 20,8 %. La revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle a entraîné un accroissement des dépenses des régions de 115 M€ et l'augmentation du nombre de places dans les formations sanitaires et sociales (16 000 places supplémentaires entre 2020 et 2022) se traduit par une dépense nouvelle de près de 100 M€ sur la période.,

Elle concerne essentiellement les dépenses de personnel (+ 155 M€, soit 3,7 %), les subventions de fonctionnement (+ 350 M€, soit + 7,5 %) et les achats de biens et services (+ 320 M€, soit + 8,3%).

Toutefois, l'évolution des charges réelles de fonctionnement varie sensiblement d'une région à l'autre, entre - 6,1 % et + 13,9 %.

Graphique n° 23 : répartition des dépenses réelles de fonctionnement des régions en 2021 par fonctions



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

1 - La masse salariale continue à progresser

Les dépenses de personnel ont crû en moyenne de 3,7 %, pour s'établir à 4,3 Md€ en 2021. En l'absence de transfert de compétences, ces dépenses ont augmenté dans l'ensemble des régions, sans exception, entre 1,3 % et 8,6 %. Elles ont, comme en 2020, crû plus fortement dans les régions fusionnées en 2016 : + 3,8 %, contre + 3,0 % dans les régions non fusionnées en 2021. Ces évolutions étaient respectivement de + 1,9 % et + 0,7 % en 2020. Les effets de l'alignement à la hausse des régimes indemnitaires intervenu au moment de la fusion, à compter du 1^{er} janvier 2016, demeurent donc prépondérants par rapport aux économies d'échelles espérées.

Le poste relatif à la rémunération des agents non titulaires est en augmentation de 16,2 % (+ 65 M€), contre 1,2 % pour celle des titulaires (+ 44 M€). Cette différence de dynamique peut s'expliquer à la fois par la nécessité de remplacement de fonctionnaires momentanément absents pendant la crise sanitaire et par l'utilisation des dispositions de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 élargissant la possibilité de recours aux contractuels dans les collectivités territoriales.

La hausse des dépenses de personnel est principalement portée par celles des domaines de l'enseignement, la formation professionnelle et l'apprentissage (+ 90 M€), ainsi que les services généraux (+ 45 M€).

2 - Les achats de biens et services et les subventions versées se sont accrus conséquemment à la crise sanitaire

Les achats de biens et de services des régions (4,2 Md€ en 2021), qui représentent un montant encore légèrement inférieur aux dépenses de personnel, ont sensiblement progressé en 2021 (+ 320 M€, soit + 8,3 %).

Cette augmentation peut, notamment, s'expliquer par les coûts induits par les protocoles sanitaires dans les établissements d'enseignement et de formation professionnelle (+ 261 M€, soit + 19,4%) et les moyens de transport (+ 288 M€, soit + 7,0 %).

Les subventions de fonctionnement ont connu une forte croissance en 2021 (+ 350 M€, soit + 7,5 %), pour revenir quasiment à leur niveau de 2019, après une diminution notable en 2020. Dans ce domaine, les subventions versées à la SNCF avaient toutefois connu une forte hausse en 2020 (+ 193 M€ par rapport à l'année 2019, soit + 63,6 %), cet abondement venant notamment compenser les pertes de recettes sur les TER consécutives à la crise¹⁰⁸. Ce montant est à nouveau en hausse, plus modeste, en 2021 : + 26 M€, soit + 5,3 %.

L'analyse de la nomenclature fonctionnelle des comptes des régions fait apparaître des subventions de fonctionnement en hausse de 400 M€ dans le domaine des transports.

Les trajectoires d'orientation à la hausse des péages de SNCF Réseau affectent annuellement les régions, dans des proportions plus élevées que celles prévues par le contrat de performance correspondant¹⁰⁹.

¹⁰⁸ En application des dispositions de l'article L. 6 3° du code de la commande publique.

¹⁰⁹ Alors que, selon le Rapport d'information des sénateurs Maurey et Sautel sur *La situation de la SNCF et ses perspectives* présenté à la Commission des finances le 9 mars 2022, « les transferts en provenance des collectivités locales se sont appréciés de 45% depuis 2015 » et « les projections d'augmentation des péages sont insoutenables pour les régions ».

Les autres charges de gestion courante, hors subventions, sont en revanche en nette diminution (- 621 M€, soit - 8,1 %), confirmant la tendance en ce sens depuis 2018.

C - Une tendance à la reconstitution de l'épargne

Après une baisse substantielle en 2020, liée à une diminution des recettes réelles de fonctionnement plus importante que celle des dépenses réelles de fonctionnement, et alors que les budgets primitifs des régions pour 2021 indiquaient une prolongation de cette tendance¹¹⁰, l'épargne brute des régions se reconstitue en 2021, en progression de 0,7 Md€ (soit + 13,7 %), à 5,8 Md€, sans pour autant retrouver son niveau de 2019 (6,5 Md€).

Toutefois, la baisse des remboursements d'emprunts (- 611 M€, soit - 26,4 %) améliore l'épargne nette globale, en très forte augmentation (+ 1,3 Md€, soit + 47,4 %), dans un contexte où les dépenses d'investissement restent toujours orientées à la hausse, dans le cadre des actions de relance et des contrats de projets État-régions 2021-2027.

L'analyse individualisée montre une grande diversité de situations, puisque l'épargne brute des régions évolue entre - 36,8 % et + 684,4 %, les collectivités territoriales uniques ultramarines connaissant des croissances très importantes, pour revenir à des niveaux proches de ceux 2019.

Le ratio rapportant l'épargne brute au produit des recettes réelles de fonctionnement remonte dans les deux tiers des régions. Il varie, selon les régions, entre 8,5 % et 27,7 %, avec une valeur médiane de 19,2 %, contre 20,5 % en 2019.

Les recettes réelles d'investissement sont stables (- 50 M€) en 2021, à 5,4 Md€.

Initialement rattachée à l'exercice 2020, la consommation de l'enveloppe de 600 M€ de dotation régionale d'investissement négociée dans le cadre de l'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020, utilisable pour le financement de projets de rénovation thermique portés par les régions, s'étalera en fin de compte sur les années 2021 à 2022. Si les autorisations d'engagement correspondantes atteignent 606 M€¹¹¹ en 2021, les crédits de paiement s'élèvent à 148 M€ pour cette même année. Les opérations retenues doivent être intégralement payées au 31 décembre 2022.

¹¹⁰ DGCL, *Bulletin d'information statistique n°156*, août 2021.

¹¹¹ L'écart avec l'enveloppe initiale de 600 M€ est dû, selon la direction du budget, à des erreurs d'imputation sur les plateformes Chorus.

Les fonds régionaux Covid

Les régions et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) *via* sa direction Banque des territoires (BDT), se sont mobilisées entre mars 2020 et décembre 2021 afin de développer, sous la forme de fonds régionaux, un dispositif d'apport de trésorerie aux très petites entreprises (TPE) et entreprises de l'économie sociale et solidaire (ESS) par des avances remboursables non rémunérées.

Le principe était que l'apport de la BDT était systématiquement abondé du même montant par la région.

Au 31 décembre 2021, la CDC avait engagé et versé auprès des opérateurs de ces fonds (région en direct ou *via* des réseaux associatifs) respectivement 134 et 119 M€, et les régions un montant équivalent.

Seule une région a décidé d'abandonner ses créances, les remboursements aux opérateurs dans les autres régions devant intervenir sur des durées de trois à sept ans, y compris des différés de remboursement oscillant entre 12 et 36 mois.

D - Une croissance continue des investissements

Après une forte reprise en 2019 (+ 1,1 Md€, soit + 11,3 %) et 2020 (+ 1,7 Md€, soit + 14,9 %), les dépenses d'investissement des régions restent toujours orientées à la hausse en 2021 : + 0,5 Md€, soit + 4,2 %.

**Tableau n° 22 : section d'investissement des régions consolidées
(France entière¹¹²) en Md€**

<i>En Md€</i>	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Épargne brute (c)	5,7	6,5	5,1	5,8	-11,0%	13,7%	+ 0,7
Remboursement d'emprunts (d)	2,0	1,8	2,3	1,7	-7,5%	- 26,4%	- 0,6
Épargne nette (e=c-d)	3,7	4,6	2,7	4,0	-12,4%	47,6%	+ 1,3
Recettes réelles d'investissement (f)	4,1	4,6	5,4	5,4	15,8%	-0,9%	- 0,0
FCTVA	0,6	0,5	0,5	0,6	11,2%	10,2%	+ 0,1
Subventions d'équipement reçues	2,8	3,4	4,0	4,0	18,0%	-0,5%	- 0,0
Autres recettes	0,7	0,7	0,9	0,8	8,7%	-9,1%	- 0,1
Autofinancement propre (g=e+f)	7,8	9,3	8,1	9,4	1,8%	15,4%	+ 1,3
Dépenses réelles d'investissement (h)	10,1	11,2	12,9	13,4	19,7%	4,2%	+ 0,5
Dépenses d'équipement	3,2	3,4	3,3	4,0	17,5%	22,6%	+ 0,7
Subventions d'équipement versées	6,4	7,2	8,7	8,7	20,2%	-0,6%	- 0,1
Autres dépenses	0,5	0,6	0,9	0,7	26,0%	-17,2%	- 0,1
Besoin de financement (i=h-g)	2,3	1,9	4,7	4,0	105,3%	-15,2%	- 0,7
Emprunts souscrits (j)	2,7	2,0	4,7	3,8	89,0%	-18,3%	- 0,9
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,4	0,1	0,0	-0,1	nd	nd	- 0,1
Encours de la dette (l)	27,9	28,0	30,5	33,0	17,8%	8,1%	+ 2,47
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,8	4,3	6,0	5,7	32,3%	-5,0%	- 0,3

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

Les régions restent particulièrement mobilisées en matière de soutien aux entreprises pendant la crise sanitaire. Leur investissement massif dans ce domaine, dans le cadre des accords de relance en 2021 et 2022¹¹³, qui constituent la première brique du contrat plan État-région

¹¹² Sur le périmètre de 17 régions : 12 régions métropolitaines, La Réunion, Guadeloupe, et les CTU de Corse, Martinique et Guyane

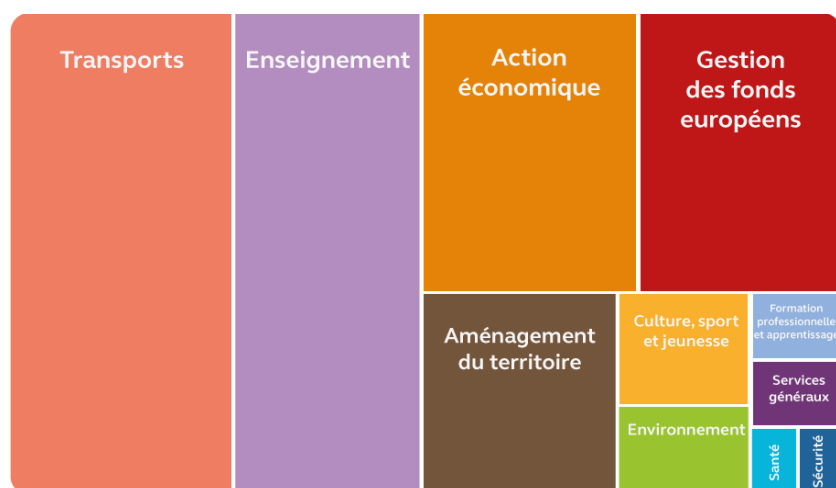
¹¹³ Régions de France indique, dans sa réponse au questionnaire de la Cour en date du 14 janvier 2022, qu'« au titre des accords régionaux de relance 2021-2022, les régions se sont d'ores et déjà engagées sur un montant de l'ordre de 15 Md€, comparable à celui de l'État ». Les chiffres d'exécution pour l'année 2021 ne reflètent pas l'ampleur annoncée de cet effort.

(CPER) 2021-2027 (en attendant l'aboutissement des discussions sur le volet « mobilités » pour les années 2023 et suivantes¹¹⁴) est la contrepartie attendue par le Gouvernement des mesures favorables prises sur leurs ressources (cf. partie III-A).

Cette augmentation globale des dépenses réelles d'investissement des régions recouvre toutefois des situations individuelles contrastées, cinq régions connaissant une baisse dans ce domaine, pouvant aller jusqu'à - 35,9 %, tandis que la hausse la plus importante est de 58,0 %.

Si les dépenses d'équipement sont en forte progression (+ 738 M€, soit + 22,6 %) dans toutes les régions sans exception, les subventions d'équipement versées sont en légère diminution (- 49 M€, soit - 0,6 %). Cette baisse est néanmoins d'un montant moins important que le montant des contributions versées exceptionnellement par l'ensemble des régions au fonds national de solidarités en 2020 (500 M€), non reconduites. Les subventions d'équipement versées aux communes et EPCI ont notamment progressé de 90 M€ (soit + 7,0%) et celles versées aux personnes de droit privé ont encore augmenté pour atteindre 2,0 Md€ (+ 47 M€, soit + 2,4%), après une croissance de près de 27 % en 2020, consécutive aux dispositifs de soutiens aux entreprises mis en œuvre en réponse à la crise sanitaire.

Graphique n° 24 : répartition des dépenses réelles d'investissement des régions en 2021 par fonctions (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après données DGFIP

¹¹⁴ Le volet « mobilités » fera l'objet d'avenants en 2023, après la remise d'un rapport du conseil d'orientation des infrastructures à l'automne 2022 sur la programmation des investissements.

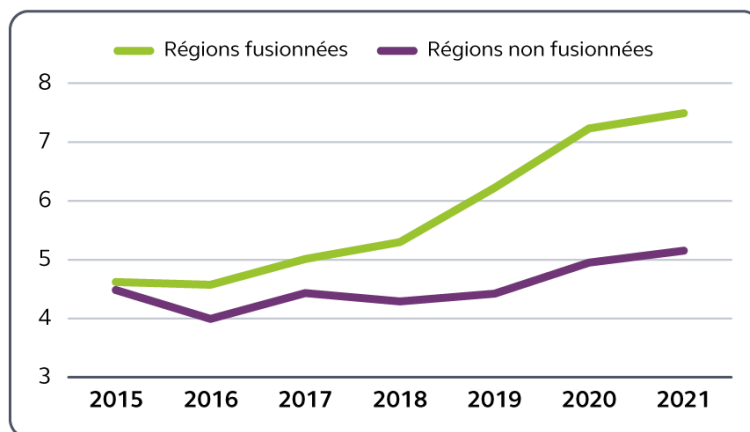
Dans le domaine des transports, les dépenses réelles d'investissement s'établissent en 2021 à 3,6 Md€, en hausse de 531 M€ (soit + 17,2 %). La priorité accordée par l'État à la rénovation du réseau structurant a amené, de fait, à confier majoritairement la charge des infrastructures régionales aux régions, ce qui a conduit ces dernières à accroître leurs interventions¹¹⁵.

Celles relatives aux lycées sont également en forte hausse (+ 456 M€), dont une partie (148 M€) est liée aux dépenses de rénovation énergétique en contrepartie de la dotation régionale d'investissement actée dans l'accord de partenariat État-régions.

Le ratio moyen des dépenses réelles d'investissement rapporté aux recettes réelles de fonctionnement reste toutefois stable, à 48,0 %, après une augmentation de 10 points en 2020.

En revanche, pour la première fois depuis 2017, le taux de croissance des dépenses réelles d'investissement est légèrement inférieur dans les régions fusionnées (+ 257 M€, soit + 3,7 %) à celui des régions non fusionnées (+200 M€, soit + 4,5%).

Graphique n° 25 : évolution des dépenses d'investissement des régions fusionnées et non fusionnées* entre 2015 et 2021 (en Md€)



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

¹¹⁵ Cour des comptes, *Le réseau ferroviaire français : des évolutions significatives mais des choix nécessaires à venir*, novembre 2021.

E - Un endettement toujours croissant, s'accompagnant néanmoins d'une amélioration de la capacité de désendettement

En 2020, le besoin de financement des régions avait atteint 4,7 Md€. S'il a décru en 2021, pour s'établir à 4,0 Md€ (soit - 25,4 %) il demeure encore deux fois supérieur à celui constaté en 2019 (1,9 Md€).

Les régions ont recouru à l'emprunt pour un montant de 3,8 Md€, en baisse de 18,3 % par rapport à 2020.

L'analyse des situations individuelles laisse toutefois apparaître des disparités, le plus souvent corrélées à l'évolution de leurs dépenses réelles d'investissement. Ainsi, pour ce qui concerne les régions métropolitaines, l'évolution du besoin de financement évolue entre - 81,0 %, pour une région dont les dépenses d'investissement ont diminué de 35,8 %, et + 157,6 %, pour une autre dont les dépenses d'investissement ont crû de 58,0 %.

En 2021, le taux moyen des nouveaux financements – emprunts et obligations – des régions est de 0,45 %, soit le plus faible de l'ensemble des strates de collectivités, qui se situe entre 0,45 % et 0,73 %, avec une moyenne à 0,62 %¹¹⁶. La durée moyenne de leurs nouveaux emprunts est de 18,2 ans, en diminution de 1,4 an par rapport à 2020.

Le recours au financement obligataire a été encore renforcé en 2021, puisqu'il représente 65,1 % des nouveaux financements, contre 44,5 % en 2020. Les régions sont responsables de 45,2 % (2,5 Md€ sur 5,5 Md€) du montant total d'émission de l'ensemble des collectivités, cette proportion grimpant à 63,7 % si l'on exclut les 1,6 Md€ d'émissions d'Île de France Mobilités.

L'encours de la dette a crû dans chacune des régions, conduisant à une augmentation globale de 2,5 Md€ (soit + 8,1 %) pour s'établir à 33,0 Md€.

Après avoir dépassé pour la première fois 100 % en 2020, le ratio dette / recettes réelles de fonctionnement a été dégradé dans la majorité des régions (seules cinq d'entre elles l'ont vu baisser, entre 0,3 % et 12,3 %). Il se situe, à la fin de l'année 2020, entre 30,4 % et 226,8 %, pour une valeur médiane de 112,8 % (contre 109,3 %).

En revanche, le ratio de désendettement moyen pour l'ensemble des régions a décru, passant de 6,0 ans à 5,7 ans. La valeur médiane des ratios des régions est désormais de 6,1 ans, en diminution de 0,2 an (- 2,9 %). Le plus faible est de 2,2 ans et le plus élevé est 10,3 ans (contre 25,8 ans en 2020). Les situations « atypiques » de 2020, provoquées par des baisses hors normes d'épargne brute, ont été corrigées. Trois régions dépassent toutefois le seuil de 9 ans, retenu comme plafond d'alerte pour les régions dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

¹¹⁶ Finance Active, *Observatoire de la dette des collectivités locales*, mars 2022.

Le solde des comptes au Trésor est à nouveau en augmentation, s'établissant à 5,4 Md€ (+ 0,9 Md€, soit + 20,6%), avec dans ce domaine une grande disparité d'évolutions, entre - 99,2 % et + 327,9 %.

*
**

Dans l'ensemble, les régions ont vu leur situation financière s'améliorer en 2021, renouant avec la tendance interrompue uniquement l'année passée.

L'accord de partenariat entre l'État et les régions du 28 septembre 2020 leur a permis de ne pas subir en 2021 les conséquences sur leurs recettes de fonctionnement de la baisse de la CVAE. L'effet positif du dynamisme du produit de TVA est perceptible dès cette année (+ 566 M€), tandis que les recettes fiscales liées à l'automobile (une partie de TICPE et la taxe sur les certificats d'immatriculation) marquent le pas.

Leurs charges de fonctionnement connaissent une croissance élevée (+3,5 %), notamment en raison des dispositions prises conséquemment à la crise sanitaire. Les hausses les plus importantes concernent les domaines de l'enseignement et de la formation professionnelle (+333 M€) et des transports (+ 619 M€).

Dans le même temps, prolongeant la tendance naturelle renforcée par leurs actions de soutien aux entreprises et acteurs du développement économique dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire, leurs dépenses réelles d'investissement ont crû de 540 M€ (+4,2%). Cet engagement continu en matière d'investissement est la contrepartie attendue de la réforme favorable de leur panier de ressources intervenue cette année.

Du fait de l'augmentation de leurs recettes réelles de fonctionnement, leur épargne brute s'est reconstituée (+694 M€, soit +13,7 %) générant en 2021 un recours à l'emprunt moindre que l'année précédente (-18,3%).

Après une forte dégradation en 2020 (passage de 4,3 ans à 6 ans), leur capacité moyenne de désendettement est repassée en dessous des 6 ans, à 5,7 ans. Le ratio de désendettement de l'ensemble des régions est compris entre 2,2 et 10,3 ans, et les situations atypiques constatées en 2020 dans ce domaine ont été corrigées.

IV - La situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer

Précisions méthodologiques

La présente analyse, à laquelle ont contribué les chambres régionales des comptes Antilles-Guyane et La Réunion-Mayotte, s'appuie sur les données de comptabilité locale disponibles à la date de dépôt du présent rapport.

Précédemment, la Cour avait consacré un chapitre à la situation financière des collectivités des départements d'outre-mer dans son rapport sur les finances publiques locales de 2017.

Les collectivités territoriales d'outre-mer regroupent deux catégories : les collectivités des départements et régions d'outre-mer (Drom), qui relèvent de l'article 73 de la Constitution, et les collectivités d'outre-mer (COM), qui relèvent de l'article 74 de la Constitution ; la Nouvelle-Calédonie, quant à elle, est une collectivité *sui generis*. L'analyse a été limitée aux premières, c'est-à-dire deux régions (Guadeloupe, La Réunion), deux collectivités territoriales uniques (CTU de Guyane et Martinique, trois départements (Guadeloupe, La Réunion et Mayotte), 129 communes, et 63 établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Les départements, les régions et les CTU exercent des compétences particulières qui expliquent le volume de leur budget. Les collectivités ultra-marines disposent des recettes relevant du droit commun et de recettes fiscales spécifiques : l'octroi de mer, la taxe sur la consommation des carburants et les taxes sur les tabacs et les rhums.

Les insincérités dans la tenue de leurs comptes sont dénoncées régulièrement dans les nombreux et constants avis budgétaires et rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes. Ces collectivités présentent traditionnellement des charges de fonctionnement élevées grevées par de fortes dépenses de personnel, qui ne leur permettent pas de dégager une épargne suffisante au financement de leurs besoins d'investissements.

A - En 2021, les collectivités territoriales et les EPCI d'outre-mer ont retrouvé leur solvabilité financière d'avant la crise

Fin 2021¹¹⁷, les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération intercommunale ont retrouvé leur solvabilité financière globale d'avant la crise, sous l'effet d'une augmentation plus rapide des produits réels de fonctionnement (+ 2,7 %) que des dépenses réelles (1,4 %). L'épargne brute s'est redressée (1,15 Md€), permettant d'emprunter davantage (0,55 Md€) sans dégrader le ratio de capacité de désendettement de 5,4 ans, soit un niveau équivalent à celui observé en 2019. L'encours de la dette est de 6,16 Md€.

¹¹⁷ Données provisoires 2021 (mars 2022) des budgets principaux et budgets annexes compris.

Confrontées à une épargne brute insuffisante, les collectivités locales d'outre-mer s'endettent peu. Une part importante de leurs investissements est financée par les subventions de l'État et des fonds européens. En 2021, ces aides se sont élevées respectivement à 221 M€ et 418 M€.

Toutefois, ces collectivités avaient connu une nette dégradation de leurs comptes en 2020. Les produits réels de fonctionnement étaient en recul de 0,17 Md€, les dépenses réelles de fonctionnement avaient progressé de 0,09 Md€. Deux éléments principaux expliquent ces résultats. Alors que les services publics locaux ont pour partie été à l'arrêt, les charges de personnel ont connu une hausse significative entre 2019 et 2020 (+ 80 M€), et au total + 130 M€ depuis 2019. Fin 2021, leur poids dans les dépenses réelles de fonctionnement est de 43,5 %, et de 66,4 % pour les seules communes.

D'autre part, avec une croissance de 107 M€ entre 2019 et 2021, les recettes de l'octroi de mer¹¹⁸ ont joué un rôle d'amortisseur, comme les garanties de recettes mises en place par la loi de finances rectificative n° 3. Le produit de l'octroi de mer s'élève à 1,33 Md€. L'évolution constatée (+ 8,7 %) traduit la reprise de l'activité après la relative stagnation (+ 0,3 %) constatée en 2020. La taxe spéciale sur la consommation des carburants affiche un repli de 1,1 % sur la période, même si la recette est repartie à la hausse en 2021 (+ 9,1 %).

Ce tableau général ne rend toutefois pas compte des situations contrastées entre territoires et types de collectivités locales.

Ainsi, celles de Guadeloupe voient leurs dépenses de fonctionnement diminuer de 2,7 %. La Guyane, La Réunion, la Martinique et Mayotte connaissent une évolution inverse. Leurs dépenses augmentent respectivement de 4,3 %, de 1,7 %, de 0,6 % et 12 %. À l'exception de la Martinique (+ 0 %), les recettes de fonctionnement progressent de 5,6 % en Guadeloupe, de 2 % en Guyane, de 3 % à La Réunion et de 14 % à Mayotte. Les charges de personnel stagnent en Guadeloupe, mais augmentent de 23 M€ à La Réunion.

Sur les trois exercices 2019 à 2021, le niveau d'investissement varie entre territoires : 370 M€ à Mayotte, 410 M€ en Guadeloupe, 590 M€ en Guyane, 970 M€ en Martinique, 1,5 Md€ à La Réunion. L'effort d'équipement n'est pas nécessairement corrélé à la capacité financière. Malgré un taux d'épargne brute moyen supérieure (11,3 %), la Guadeloupe investit moins.

¹¹⁸ Les personnes assujetties à l'octroi de mer sont celles qui exercent, de manière indépendante, des activités productives dans l'une des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution. Le fait générateur de la taxe survient lors de l'importation des biens, s'ils ont été produits à l'extérieur de la collectivité, ou de leur livraison à l'acquéreur s'ils ont été fabriqués sur son territoire. Les régions et collectivités uniques disposent du pouvoir de taux sur l'octroi de mer. Ceux-ci sont fixés par types de produits. Ces collectivités peuvent exonérer totalement ou partiellement les productions locales.

Le bloc communal des territoires antillais et guyanais représente environ 46 % de leurs recettes globales de fonctionnement (1,78 Md€). Le poids des produits des impôts locaux demeure stable (0,95 Md€), comme à La Réunion (0,56 Md€). Seule Mayotte connaît une progression de 20 M€. Pour les Antilles-Guyane, la taxe spéciale sur la consommation de carburants¹¹⁹ (0,27 Md€) diminue de 18 M€, mais elle stagne dans les collectivités de l'Océan Indien (0,56 Md€).

Pour le bloc communal antillais-guyanais, la taxe sur les alcools et tabacs (132 M€) progresse de 12 M€. Les charges réelles de fonctionnement ont diminué de 3,3 %, principalement sous l'effet de la baisse de 38 M€ des achats et services (428 M€), qui représente 23,3 % des dépenses réelles de fonctionnement, mais également des subventions aux associations (35 M€) en recul de 11 M€.

L'absence de maîtrise de la masse salariale reste structurelle. Celle-ci représente plus de 58,4 % des charges du bloc communal et a progressé de plus de 10 M€, dont 8 M€ pour le seul bloc communal martiniquais.

B - Une constante : des situations dégradées, voire critiques, pour certaines collectivités

Dans son rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en 2017, la Cour avait dressé des constats sur l'état financier des collectivités d'outre-mer¹²⁰, qui demeurent, quatre ans plus tard.

D'une part, une proportion importante de celles-ci ne parviennent pas à respecter la règle d'équilibre des budgets locaux. En effet, sur les 199 collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale, 33 d'entre elles ont fait l'objet, en 2021, d'un contrôle budgétaire des chambres régionales des comptes, dans le cadre du suivi de

¹¹⁹ La taxe spéciale sur la consommation de carburants s'applique en lieu et place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Elle est unitaire. Elle est calculée forfaitairement sur le volume de carburant consommé, dont les tarifs sont votés par les conseils régionaux et ne peuvent excéder celui de la TICPE métropolitaine. Le produit de la taxe est réparti entre la région, le département, les communes et les EPCI. Il doit être affecté pour l'essentiel aux réseaux routiers et au développement des transports publics de personnes.

¹²⁰ Cour des comptes, *Finances publiques locales*, chapitre IV, octobre 2017.

leur plan de redressement¹²¹ : 15 en Guadeloupe, 7 en Guyane, une à La Réunion, 8 en Martinique et deux à Mayotte.

En 2021, la situation des collectivités antillaises et guyanaises sous plan de redressement s'est aggravée et les perspectives de redressement se sont éloignées. Le montant de leurs résultats prévisionnels cumulés s'élevait à - 324 M€, soit 39 % de leurs recettes de fonctionnement. En 2020, ces mêmes résultats avaient atteint 294,4 M€, soit 38 % de leurs recettes de fonctionnement. Dans l'Océan Indien, *a contrario*, ces résultats sont nettement moins dégradés.

L'expérimentation des contrats d'accompagnement des communes d'outre-mer en difficultés financières (Corom) a débuté en 2021. Elle prévoit un appui d'ingénierie, un accompagnement afin de mener des réformes structurelles (bases fiscales, maîtrise de certaines dépenses, dont l'amélioration de la gestion de la chaîne de la dépense et celle de la sincérité des comptes). Elle vise la restauration des marges de manœuvre pour les collectivités concernées. Les effets de ces dispositifs ne sont pas encore mesurables.

D'autre part, certaines collectivités locales d'outre-mer rencontrent de très sérieuses difficultés de trésorerie, qui ne se subsistent depuis 2017. Fin 2021, les comptes au Trésor des 32 communes de Guadeloupe et des 17 communes de Mayotte s'élevaient, respectivement, à 78 M€ et 46 M€, alimentés à hauteur respectivement de 25 M€ et de 21 M€ de crédits de trésorerie. En Guadeloupe, seules quatre de ces collectivités locales étaient en mesure de faire face à plus d'un jour de trésorerie. À Mayotte, sans crédits de trésorerie, quatre communes étaient en déficit au compte du Trésor.

¹²¹ Article L. 1612-14 alinéa 2 du code général des collectivités territoriales : « Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'État dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant ».

Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'État dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent. Le représentant de l'État règle le budget et le rend exécutoire après application éventuelle, en ce qui concerne les communes, des dispositions de l'article L. 2335-2 [...] ».

CONCLUSION

*Le **bloc communal** a restauré en 2021 ses équilibres financiers, mis à l'épreuve en 2020 par la crise sanitaire. Il a reconstitué un niveau d'épargne brute supérieur à son niveau d'avant crise, grâce à un rebond de plus de 10 %.*

Les produits de fonctionnement ont augmenté de 4,3 %, malgré les effets persistants de la crise sanitaire. Cette dynamique n'a pas été fragilisée par la mise en œuvre des réformes fiscales et a bénéficié des nouvelles compensations mises en place par l'État. Pour 2022, les prévisions d'évolution des produits, en particulier de CVAE, demeurent cependant pessimistes.

Les effets de rattrapage par rapport à 2020, année au cours de laquelle des équipements publics avaient été fermés, expliquent en partie la progression des dépenses de fonctionnement (3,1 %). Celle-ci s'explique également par une augmentation des charges de personnel, en particulier des personnels non titulaires, qui est un sujet de vigilance. L'impact de la hausse des prix, notamment des carburants, n'est pas encore perceptible dans les comptes locaux.

Les dépenses d'investissement du bloc communal (38,5 Md€) ont augmenté de 4,9 %, ce qui est une tendance inhabituelle au cours d'une deuxième année de cycle de mandat. Le niveau des dépenses d'équipement a vraisemblablement été influencé par le décalage des opérations retardées en 2020, mais aussi par les cofinancements proposés par l'État dans le cadre du plan France Relance. Ces dispositifs de soutien sont intervenus en dépit de la forte capacité d'autofinancement du bloc communal.

L'endettement du bloc communal est resté maîtrisé et sa capacité de désendettement (4,9 années) s'est redressée suite à la crise. Les dépôts au Trésor du bloc communal ont augmenté de 12,3 % et ont atteint un niveau inédit (43,6 Md€). Cette thésaurisation, parfois présentée comme une épargne de précaution, représente désormais 37 % de l'encours des dettes du bloc communal ou l'équivalent d'une année de dépenses d'investissement.

*La situation financière des **départements** s'est nettement améliorée en 2021, après une dégradation en 2020.*

Leurs recettes augmentent fortement (+ 6,5 %, soit + 4,2 Md€), alors que leurs dépenses évoluent de manière modérée (+ 1,4 %, soit + 0,8 Md€).

Les droits de mutation à titre onéreux atteignent un niveau record en 2021 (+ 27,0 %, soit + 3,0 Md€).

Les dépenses sociales augmentent de 1,5 %, tandis que les dépenses relatives au revenu de solidarité active diminuent de 0,1 %, dans un contexte de reprise économique, sans toutefois retrouver leur niveau d'avant crise.

Grâce à une forte progression de leur niveau d'épargne, les départements ont pu augmenter leurs dépenses d'investissement (+ 10,0 %).

Un recours à l'emprunt bien supérieur à leur besoin de financement a contribué à alimenter leur compte au Trésor (+ 23,1 %), sans toutefois détériorer leur capacité de désendettement (2,8 années contre 4,1 années en 2020).

*Dans l'ensemble, les **régions** ont vu leur situation financière s'améliorer substantiellement, après une dégradation en 2020 rompant avec la tendance des années précédentes.*

Cette amélioration est portée par le dynamisme de leurs produits réels de fonctionnement, sécurisés par l'intégration d'une part plus importante de TVA dans leur panier de recettes.

Malgré une hausse concomitante de leurs dépenses de fonctionnement, en particulier dans les domaines des transports, de l'enseignement et de la formation professionnelle, les régions ont pu reconstituer une partie de leur épargne brute (+ 13,7 %).

Dans le même temps, prolongeant la tendance naturelle observée depuis plusieurs années et renforcée par leurs actions de soutien aux entreprises et acteurs du développement économique dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire, leurs dépenses réelles d'investissement ont crû de 0,5 Md€.

En diminuant leur recours à l'emprunt, les régions ont amélioré leur capacité de désendettement globale, passée de 6,0 à 5,7 ans, avec, de surcroît, une diversité de situations moindre qu'en 2020.

Conclusion générale

Après une année 2020 marquée par la survenue de la crise sanitaire, les collectivités locales ont vu leur situation financière s'améliorer fortement en 2021, dans un contexte de reprise de l'activité économique.

Leurs produits réels de fonctionnement, en augmentation de près de 5 % en 2021, atteignent un niveau supérieur de 3 % à celui d'avant crise.

Cette forte hausse résulte principalement du dynamisme des recettes fiscales lié à la reprise économique, qui augmentent de 6,1 Md€ à périmètre constant entre 2019 et 2021 (+ 4,1 %). Elle s'accompagne d'une modification du panier de recettes des collectivités avec la mise en œuvre, à compter de 2021, des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.

La hausse des produits de fonctionnement, supérieure à celle des charges, se traduit par une progression de l'épargne. Elle atteint un niveau inédit (41,4 Md€), supérieur de 2,3 Md€ à celui d'avant crise. Cette amélioration d'ensemble s'accompagne d'un niveau d'investissement soutenu, tandis que le montant du compte au Trésor atteint près de 59 Md€, soit 13,3 Md€ de plus qu'avant la crise sanitaire.

Comme les années passées, cette situation d'ensemble ne rend pas compte de la forte diversité des situations individuelles, toujours fortement hétérogènes. Cependant, toutes les catégories de collectivités bénéficient, à des degrés divers, de cette embellie.

Les **communes et leurs groupements** ont accru leurs marges de manœuvre financières en 2021, alors que la structure de leurs recettes fiscales était profondément transformée. Les effets persistants de la crise sanitaire ont été compensés par la dynamique des autres ressources. L'augmentation des dépenses de personnel est redevenue un motif d'attention. L'impact de la hausse des prix, notamment des carburants, n'est pas encore perceptible dans les comptes locaux. Au regard des évolutions intervenues en 2020, le niveau d'épargne des communes a été restauré. Il a maintenu sa progression pour les EPCI.

La hausse des dépenses d'investissement est atypique pour une deuxième année de cycle de mandat. Elle est accélérée par le report des opérations qui n'ont pas pu être réalisées en 2020, ainsi que par les mesures de soutien mises en place par l'État dans le cadre de France Relance.

La capacité de désendettement du bloc communal s'est considérablement améliorée. Les dépôts au Trésor des communes et EPCI ont atteint un niveau inédit et représentent plus du tiers de l'encours de leur dette.

Si la situation financière des **départements** s'était dégradée en 2020 sous l'effet de la crise, elle s'améliore nettement en 2021, dans un contexte de reprise de l'activité économique. Les deux derniers exercices ont confirmé l'exposition des budgets départementaux à la conjoncture et l'inadéquation de leurs recettes à leurs dépenses.

L'embellie constatée en 2021 pourrait n'être que ponctuelle compte tenu de la volatilité des droits de mutation à titre onéreux et du risque de progression des dépenses sociales.

La situation des **régions** s'est améliorée en 2021. L'accord de partenariat État-régions du 28 septembre 2020, premier accord de ce type, leur a permis de ne pas subir en 2021 les conséquences de la baisse de la CVAE sur leurs recettes de fonctionnement, qui connaissent cette année une augmentation de 1,5 Md€ (+ 5,4 %). Leur épargne brute s'est reconstituée et leur ratio de désendettement moyen est repassé en dessous de 6 ans, malgré un investissement toujours en hausse, à 13,4 Md€ (+ 4,2 %).

Le caractère favorable de la situation financière des collectivités locales et la persistance de disparités justifient un renforcement de la solidarité, notamment à travers de la péréquation, et la recherche d'une meilleure répartition des ressources.

Alors que les récentes réformes fiscales ont accentué la sensibilité de leurs recettes à la conjoncture économique, les collectivités doivent également s'organiser pour faire face aux futurs aléas, à travers l'instauration de mécanismes d'auto-assurance.

Enfin, la prochaine loi de programmation des finances publiques devra être l'occasion de définir les modalités de contribution du secteur public local au redressement des finances publiques.

Le choix de la reconduction d'un objectif d'encadrement des dépenses de fonctionnement impliquerait de lever les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des contrats de Cahors. Parmi les alternatives possibles, un critère fondé sur l'autofinancement, qui devrait être associé à une trajectoire pluriannuelle de recettes, pourrait contribuer indirectement à la maîtrise des dépenses tout en facilitant la prise en compte de la diversité des modes de gestion locaux. Cet encadrement indirect de la dépense par les recettes se rapproche de la logique qui avait prévalu entre 2014 et 2017 avec la diminution de l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement.

Les modalités de cette contribution s'inscriront dans un contexte d'inflation. Sa prise en compte implique de déterminer son incidence nette sur les finances locales, sans se limiter aux seuls surcoûts.

Glossaire

Autofinancement propre : épargne nette complétée des recettes réelles d'investissement hors emprunts.

Besoin de financement : le besoin de financement relève de trois définitions distinctes selon le contexte de son utilisation. En comptabilité nationale, le besoin de financement correspond au « déficit » des collectivités locales. Il est calculé comme la différence entre la somme des recettes et des dépenses des collectivités locales comptabilisées en comptabilité nationale. Dans le cadre de l'analyse financière des collectivités territoriales, le besoin de financement désigne la différence entre les dépenses réelles d'investissement et l'autofinancement propre (cf. annexes n° 1 à 9). Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 définit le besoin de financement comme la différence entre les emprunts et les remboursements de dette.

Capacité de désendettement : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé car il est sensible aux évolutions annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus vives que celles de l'encours de la dette (un stock).

Dégrèvement : situation dans laquelle l'État se substitue au contribuable local pour payer à la collectivité un impôt dont ce dernier est exonéré du paiement.

Dépenses et recettes réelles des collectivités ou de leurs groupements : elles correspondent aux opérations ayant donné lieu à des décaissements ou à des encaissements (mouvements réels), par opposition aux mouvements dits d'ordre qui n'ont pas de conséquence en trésorerie, tels les amortissements, par exemple.

Enveloppe normée : depuis 1996, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées par l'existence d'une « enveloppe normée » qui regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. L'augmentation de cette enveloppe est soumise à une norme d'évolution déterminée à l'avance. 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. 1612-4 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'État¹²² : 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'État¹²³ : 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.

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.

¹²² Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

¹²³ Loi programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 précitée.

Section d'investissement : la section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine de la collectivité ou de tiers identifiés. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers ou immobiliers, détenus par la collectivité (acquisitions, ventes, travaux, etc.), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts, avances, etc.), ainsi que les subventions d'investissement, notamment la DSIL et la DETR, ainsi que le FCTVA.

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

Liste des abréviations

AE	Autorisation d'engagement
AIS	Allocations individuelles de solidarité
AOM.....	Autorité organisatrice de la mobilité
APA	Aide personnalisée d'autonomie
ASE	Aide sociale à l'enfance
BDT	Banque des territoires
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CFE	Cotisation foncière des entreprises
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COM.....	Collectivité outre-mer
CP.....	Crédits de paiement
CPER.....	Contrat de plan État-région
CRTC	Chambre régionale et territoriale des comptes
CTU	Collectivités territoriales uniques
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DB.....	Direction du Budget
DCRTP.....	Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGD	Dotation générale de décentralisation
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DRF	Dépenses réelles de fonctionnement
DSID.....	Dotation de soutien à l'investissement des départements
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DTCE	Dotation pour transferts de compensations d'exonérations
EPCI	Établissements publics de coopération intercommunale
ESS	Économie sociale et solidaire
FCTVA.....	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée

IdFM	Île-de-France Mobilités
IFER	Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux
LFI.....	Loi de finances initiale
LFR.....	Loi de finances rectificative
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
MNA	Mineurs non accompagnés
NOTRé.....	Loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République
PCH	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PPCR	Protocole Parcours professionnels carrières et rémunérations
PSR.....	Prélèvements sur recettes
RCT	Mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i>
ROM.....	Région outre-mer
RSA	Revenu de solidarité active
TASCOM.....	Taxe sur les surfaces commerciales
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TER.....	Train express régional
TFPB.....	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TH	Taxe d'habitation
TICPE.....	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TPE	Très petite entreprise
TSCA.....	Taxe spéciale sur les conventions d'assurances
TTC.....	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
VLLI	Valeur locative des locaux industriels

Annexes

Annexe n° 1 : évolution des finances des collectivités locales – France entière – Budgets principaux et annexes (2015- 2021)	128
Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités du bloc communal – France entière Budgets principaux et annexes (2015- 2021)	130
Annexe n° 3 : évolution des finances des communes – France entière (avec Paris) – Budgets principaux et annexes (2015- 2021)	132
Annexe n° 4 : évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2015- 2021)	134
Annexe n° 5 : évolution des finances départementales – France entière – Budgets principaux et annexes (2015- 2021)	136
Annexe n° 6 : évolution des finances régionales – France entière – Budgets principaux et annexes (2015- 2021)	138
Annexe n° 7 : strates démographiques départementales	140
Annexe n° 8 : la situation financière des collectivités des départements et régions d’Outre-mer	141
Annexe n° 9 : la situation financière des syndicats	143
Annexe n° 10 : les transferts financiers de l’État aux collectivités territoriales	149

**Annexe n° 1 : évolution des finances des collectivités
locales – France entière¹²⁴ – Budgets principaux
et annexes (2015- 2021)**

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Produits réels de fonctionnement (a)	209,8	211,2	216,3	219,3	225,2	221,1	232,3	3,2%	5,1%	+ 11,3
Produit de la fiscalité	128,5	132,2	137,1	144,4	149,2	147,2	153,1	2,6%	4,0%	+ 5,9
Impôts locaux	79,3	81,2	83,4	85,3	88,2	90,0	57,6	-34,7%	-36,0%	- 32,4
Autres impôts et taxes	49,3	51,0	53,6	59,0	60,8	57,2	95,7	57,3%	67,2%	+ 38,5
Fiscalité reversée	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,0	-0,1	Nd	Nd	- 0,1
Dotations et participations	56,9	54,9	52,9	47,9	48,4	49,1	51,6	6,6%	5,2%	+ 2,5
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	24,4	24,0	26,3	26,9	27,5	24,8	27,5	0,0%	11,2%	+ 2,8
Charges réelles de fonctionnement (b)	178,6	178,7	182,5	183,4	186,2	186,0	190,9	2,5%	2,6%	+ 4,8
Achats de biens et services	37,2	36,9	37,8	38,7	40,1	38,8	41,0	2,3%	5,7%	+ 2,2
Dépenses de personnel	61,7	62,3	64,0	64,6	65,6	66,4	68,2	3,9%	2,8%	+ 1,9
Aides à la personne et frais d'hébergement	31,6	32,3	32,8	33,5	34,2	34,9	35,8	4,6%	2,6%	+ 0,9
Subventions de fonctionnement	16,3	15,9	16,1	15,6	15,9	15,6	15,9	-0,3%	1,5%	+ 0,2
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	24,0	23,7	24,2	24,0	23,9	23,6	23,7	-0,9%	0,1%	+ 0,0
Charges financières	5,4	5,1	4,7	4,4	4,1	3,9	3,6	-12,6%	-6,7%	- 0,3
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,5	2,5	2,8	2,6	2,3	2,9	2,7	19,1%	-4,2%	- 0,1
Épargne brute (c=a-b)	31,3	32,4	33,9	35,9	39,0	35,0	41,4	6,1%	18,3%	+ 6,4
Remboursement d'emprunts (d)	14,4	14,7	15,0	15,6	15,7	15,8	15,7	0,3%	-0,7%	- 0,1
Épargne nette (e=c-d)	16,9	17,7	18,9	20,3	23,4	19,2	25,7	10,0%	34,1%	+ 6,5

¹²⁴ 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€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Épargne brute (c=a-b)	31,3	32,4	33,9	35,9	39,0	35,0	41,4	6,1%	18,3%	+ 6,4
Remboursement d'emprunts (d)	14,4	14,7	15,0	15,6	15,7	15,8	15,7	0,3%	-0,7%	- 0,1
Épargne nette (e=c-d)	16,9	17,7	18,9	20,3	23,4	19,2	25,7	10,0%	34,1%	+ 6,5
Recettes réelles d'investissement (f)	21,3	19,7	20,9	22,5	24,1	23,7	24,7	2,2%	3,9%	+ 0,9
Fctva	5,9	4,8	4,6	5,0	5,3	5,7	5,9	12,2%	3,9%	+ 0,2
Subventions d'équipement reçues	9,4	8,7	9,2	10,3	11,5	11,8	12,7	10,1%	7,1%	+ 0,8
Autres recettes	6,0	6,1	7,1	7,2	7,3	6,2	6,1	-17,3%	-2,3%	- 0,1
Autofinancement propre (g=e+f)	38,2	37,4	39,8	42,8	47,5	42,9	50,4	6,1%	17,4%	+ 7,5
Dépenses réelles d'investissement (h)	52,3	50,9	54,6	57,3	64,7	60,1	63,5	-1,8%	5,7%	+ 3,4
Dépenses d'équipement	37,7	37,1	39,8	42,6	48,2	42,0	45,6	-5,5%	8,4%	+ 3,5
Subventions d'équipement versées	11,6	10,8	11,1	11,6	13,2	14,7	14,7	11,8%	-0,2%	- 0,0
Autres dépenses	3,0	3,0	3,8	3,1	3,3	3,4	3,3	-2,0%	-2,9%	- 0,1
Besoin de financement (i=h-g)	14,1	13,5	14,8	14,5	17,3	17,2	13,2	-23,6%	-23,5%	- 4,0
Emprunts souscrits (j)	18,4	15,8	15,6	15,7	16,4	19,8	18,1	10,2%	-8,8%	- 1,8
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	4,3	2,2	0,8	1,2	-0,8	2,6	4,9	Nd	88,2%	+ 2,3
Encours de la dette (l)	170,4	173,0	174,6	175,5	175,9	181,0	183,3	4,2%	1,2%	+ 2,2
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,5	5,3	5,2	4,9	4,5	5,2	4,4	5,4%	-13,4%	- 2,1
Compte au trésor	35,7	38,8	42,5	45,5	45,7	51,5	59,1	29,1%	14,7%	+ 7,6
Crédits de trésorerie	2,9	2,3	2,4	2,9	3,5	5,3	7,5	112,1%	41,3%	+ 2,2

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

**Annexe n° 2 : évolution des finances des
collectivités du bloc communal – France entière¹²⁵
Budgets principaux et annexes (2015- 2021)**

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Produits réels de fonctionnement (a)	122,6	122,7	125,5	127,6	130,4	128,8	134,3	2,9%	4,3%	+ 5,5
Produit de la fiscalité	70,5	72,0	74,3	76,1	78,2	78,7	80,2	2,5%	1,9%	+ 1,5
Impôts locaux	54,1	55,0	55,8	57,2	58,8	60,0	51,9	-11,8%	-13,6%	- 8,1
Autres impôts et taxes	16,4	17,0	17,9	18,4	18,7	18,1	27,7	48,2%	53,4%	+ 9,7
Fiscalité reversée	0,0	0,0	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	-11,8%	-4,7%	- 0,0
Dotations et participations	31,9	31,0	29,4	28,7	29,0	29,5	31,1	7,6%	5,7%	+ 1,7
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	20,2	19,7	21,8	22,8	23,3	20,6	23,0	-1,4%	11,3%	+ 2,3
Charges réelles de fonctionnement (b)	102,7	102,9	104,7	105,4	107,2	106,9	110,1	2,7%	3,1%	+ 3,3
Achats de biens et services	29,1	29,0	29,9	31,1	32,3	30,9	32,8	1,5%	6,0%	+ 1,9
Dépenses de personnel	46,2	46,7	48,2	48,6	49,5	49,9	51,3	3,7%	2,8%	+ 1,4
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	8,0%	2,5%	+ 0,0
Subventions de fonctionnement	9,4	9,4	9,2	9,0	9,0	8,9	8,8	-1,4%	-0,7%	- 0,1
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	10,1	10,0	9,9	9,6	9,7	10,0	10,5	8,5%	5,3%	+ 0,5
Charges financières	3,8	3,7	3,3	3,0	2,9	2,7	2,5	-13,4%	-7,5%	- 0,2
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,3	2,3	2,5	2,2	2,1	2,5	2,2	4,4%	-11,0%	- 0,3
Épargne brute (c=a-b)	19,9	19,8	20,8	22,2	23,2	21,9	24,1	4,0%	10,1%	+ 2,2
Remboursement d'emprunts (d)	9,9	9,9	10,1	10,5	10,5	10,4	10,8	3,0%	4,5%	+ 0,5
Épargne nette (e=c-d)	10,0	9,9	10,7	11,7	12,7	11,6	13,3	4,9%	15,2%	+ 1,8

¹²⁵ Communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles y compris la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Ont été retenus les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes en nomenclature M14, M57 et M4 et ses déclinaisons. Ont été ajoutées les données financières du département de Paris entre 2014 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec la fusion entre la ville et le département à compter de 2019.

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Épargne brute (c=a-b)	19,9	19,8	20,8	22,2	23,2	21,9	24,1	4,0%	10,1%	+ 2,2
Remboursement d'emprunts (d)	9,9	9,9	10,1	10,5	10,5	10,4	10,8	3,0%	4,5%	+ 0,5
Épargne nette (e=c-d)	10,0	9,9	10,7	11,7	12,7	11,6	13,3	4,9%	15,2%	+ 1,8
Recettes réelles d'investissement (f)	15,8	14,5	15,1	16,2	17,2	16,0	16,8	-2,4%	4,5%	+ 0,7
Fctva	4,2	3,4	3,2	3,6	3,9	4,2	4,3	12,0%	3,4%	+ 0,1
Subventions d'équipement reçues	6,7	6,0	5,9	6,5	7,1	6,8	7,5	6,7%	10,4%	+ 0,7
Autres recettes	4,9	5,0	6,0	6,1	6,2	5,0	4,9	-21,6%	-2,8%	- 0,1
Autofinancement propre (g=e+f)	25,8	24,5	25,8	27,9	29,8	27,6	30,1	0,7%	8,9%	+ 2,5
Dépenses réelles d'investissement (h)	33,0	32,7	35,8	38,0	43,2	36,8	38,6	-10,7%	4,9%	+ 1,8
Dépenses d'équipement	28,6	28,2	30,8	33,4	38,1	31,9	33,7	-11,5%	5,7%	+ 1,8
Subventions d'équipement versées	2,2	2,2	2,2	2,3	2,5	2,7	2,6	1,9%	-2,6%	- 0,1
Autres dépenses	2,2	2,2	2,8	2,4	2,5	2,2	2,3	-10,2%	2,9%	+ 0,1
Besoin de financement (i=h-g)	7,3	8,2	10,0	10,1	13,3	9,2	8,5	-36,2%	-7,3%	- 0,7
Emprunts souscrits (j)	10,7	9,5	10,6	10,5	11,9	11,2	11,3	-5,1%	0,7%	+ 0,1
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	3,5	1,3	0,6	0,3	-1,4	2,1	2,8	nd	36,5%	+ 0,7
Encours de la dette (l)	112,0	112,9	114,4	115,1	116,1	117,7	118,0	1,7%	0,3%	+ 0,3
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,6	5,7	5,5	5,2	5,0	5,4	4,9	-2,3%	-8,9%	- 0,5
Compte au trésor	29,3	31,8	34,1	35,8	35,2	38,9	43,6	23,9%	12,3%	+ 4,8
Crédits de trésorerie	1,2	0,8	0,9	1,1	1,4	2,6	3,7	166,1%	41,9%	+ 1,1

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

Annexe n° 3 : évolution des finances des communes – France entière (avec Paris¹²⁶) – Budgets principaux et annexes (2015- 2021)

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Produits réels de fonctionnement (a)	86,5	86,5	86,7	86,9	87,9	85,7	89,0	1,2%	3,9%	+ 3,3
Produit de la fiscalité	51,7	53,9	54,5	55,0	56,0	56,1	57,3	2,4%	2,2%	+ 1,2
Impôts locaux	34,4	34,1	33,7	34,4	35,4	36,1	35,9	1,4%	-0,5%	- 0,2
Autres impôts et taxes	7,5	8,0	8,2	8,2	8,4	7,8	9,2	10,2%	17,6%	+ 1,4
Fiscalité reversée	9,8	11,7	12,5	12,4	12,2	12,1	12,2	-0,3%	0,3%	+ 0,0
Dotations et participations	22,0	19,6	19,0	18,3	18,3	18,7	19,1	4,1%	2,3%	+ 0,4
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	12,8	13,0	13,3	13,6	13,6	10,9	12,6	-7,4%	15,1%	+ 1,7
Charges réelles de fonctionnement (b)	73,9	73,8	73,8	73,4	73,9	72,8	74,7	1,2%	2,7%	+ 2,0
Achats de biens et services	18,7	18,3	18,3	18,6	19,0	17,6	18,7	-1,3%	6,5%	+ 1,1
Dépenses de personnel	38,1	38,1	38,8	38,7	39,1	39,3	40,2	2,8%	2,5%	+ 1,0
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	6,4%	1,8%	+ 0,0
Subventions de fonctionnement	6,1	6,0	5,8	5,8	5,9	5,8	5,7	-3,4%	-1,7%	- 0,1
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,0	6,7	6,5	5,9	5,8	5,9	6,2	7,3%	4,5%	+ 0,3
Charges financières	2,6	2,4	2,1	2,0	1,9	1,7	1,6	-16,2%	-7,5%	- 0,1
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,4	1,2	2,7%	-14,9%	- 0,2
Épargne brute (c=a-b)	12,5	12,7	12,9	13,5	14,1	12,9	14,2	1,3%	10,6%	+ 1,4
Remboursement d'emprunts (d)	6,7	6,8	6,7	6,7	6,8	6,7	6,8	-0,5%	1,7%	+ 0,1
Épargne nette (e=c-d)	5,8	5,8	6,2	6,8	7,2	6,2	7,5	3,0%	20,3%	+ 1,3

¹²⁶ Ont été ajoutées les données financières du département de Paris entre 2014 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec la fusion entre la ville et le département à compter de 2019.

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Épargne brute (c=a-b)	12,5	12,7	12,9	13,5	14,1	12,9	14,2	1,3%	10,6%	+ 1,4
Remboursement d'emprunts (d)	6,7	6,8	6,7	6,7	6,8	6,7	6,8	-0,5%	1,7%	+ 0,1
Épargne nette (e=c-d)	5,8	5,8	6,2	6,8	7,2	6,2	7,5	3,0%	20,3%	+ 1,3
Recettes réelles d'investissement (f)	11,8	10,9	10,9	11,9	12,3	11,5	11,7	-4,9%	2,0%	+ 0,2
Fctva	3,3	2,6	2,4	2,6	2,8	3,1	3,0	5,4%	-2,8%	- 0,1
Subventions d'équipement reçues	4,8	4,4	4,4	4,8	5,3	5,0	5,4	2,3%	6,8%	+ 0,3
Autres recettes	3,7	3,9	4,2	4,4	4,2	3,4	3,3	-20,8%	-0,7%	- 0,0
Autofinancement propre (g=e+f)	17,7	16,7	17,1	18,7	19,6	17,7	19,2	-2,0%	8,4%	+ 1,5
Dépenses réelles d'investissement (h)	21,6	21,6	23,3	24,2	27,4	22,5	23,9	-12,7%	6,1%	+ 1,4
Dépenses d'équipement	19,2	19,2	20,8	21,9	25,0	20,3	21,5	-14,0%	5,9%	+ 1,2
Subventions d'équipement versées	1,1	1,2	1,1	1,3	1,5	1,4	1,5	-1,0%	8,4%	+ 0,1
Autres dépenses	1,2	1,2	1,4	1,1	1,0	0,9	1,0	2,1%	8,9%	+ 0,1
Besoin de financement (i=h-g)	3,9	4,8	6,1	5,5	7,8	4,9	4,7	-39,5%	-2,3%	- 0,1
Emprunts souscrits (j)	7,0	5,9	6,8	6,2	6,7	6,1	6,9	2,8%	12,3%	+ 0,8
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	3,0	1,1	0,7	0,7	-1,1	1,3	2,2	nd	67,1%	+ 0,9
Encours de la dette (l)	73,1	73,2	73,4	72,4	72,1	71,0	70,9	-1,6%	-0,1%	- 0,1
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,8	5,8	5,8	5,3	5,1	5,5	5,0	-2,8%	-9,7%	- 0,5
Compte au trésor	21,5	23,4	24,6	25,9	25,4	26,9	29,4	15,7%	9,2%	+ 2,5
Crédits de trésorerie	0,7	0,5	0,5	0,6	0,9	1,0	1,2	35,3%	16,1%	+ 0,2

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

Annexe n° 4 : évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2015- 2021)

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Produits réels de fonctionnement (a)	37,5	38,5	41,1	43,1	44,9	45,6	47,7	6,3%	4,8%	+ 2,2
Produit de la fiscalité	18,8	18,1	19,8	21,1	22,2	22,6	22,9	3,0%	1,0%	+ 0,2
Impôts locaux	19,7	20,8	22,1	22,7	23,4	23,9	16,0	-31,9%	-33,3%	- 8,0
Autres impôts et taxes	8,9	9,0	9,7	10,2	10,3	10,2	18,5	79,0%	80,9%	+ 8,3
Fiscalité reversée	-9,8	-11,8	-12,0	-11,8	-11,6	-11,5	-11,6	0,3%	0,6%	- 0,1
Dotations et participations	10,1	12,5	11,5	11,4	11,7	11,9	13,1	12,1%	10,4%	+ 1,2
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	8,6	7,9	9,7	10,6	11,0	11,1	11,8	6,9%	6,5%	+ 0,7
Charges réelles de fonctionnement (b)	30,1	31,3	33,2	34,5	35,8	36,5	37,8	5,8%	3,7%	+ 1,3
Achats de biens et services	10,8	11,0	11,9	12,8	13,6	13,7	14,4	5,6%	5,3%	+ 0,7
Dépenses de personnel	8,9	9,5	10,4	10,9	11,3	11,7	12,1	7,1%	3,9%	+ 0,5
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	10,5%	3,5%	+ 0,0
Subventions de fonctionnement	3,4	3,5	3,5	3,3	3,2	3,2	3,3	1,8%	0,7%	+ 0,0
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	4,1	4,3	4,4	4,7	4,9	5,1	5,3	8,2%	4,9%	+ 0,2
Charges financières	1,2	1,3	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	-8,4%	-7,5%	- 0,1
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,0	1,0	1,2	0,9	0,9	1,1	1,0	6,6%	-5,8%	- 0,1
Épargne brute (c=a-b)	7,3	7,2	7,9	8,7	9,1	9,1	9,9	8,3%	9,3%	+ 0,8
Remboursement d'emprunts (d)	3,2	3,1	3,4	3,8	3,7	3,7	4,0	9,4%	9,6%	+ 0,4
Épargne nette (e=c-d)	4,2	4,1	4,5	4,9	5,4	5,4	5,9	7,5%	9,2%	+ 0,5

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Épargne brute (c=a-b)	7,3	7,2	7,9	8,7	9,1	9,1	9,9	8,3%	9,3%	+ 0,8
Remboursement d'emprunts (d)	3,2	3,1	3,4	3,8	3,7	3,7	4,0	9,4%	9,6%	+ 0,4
Épargne nette (e=c-d)	4,2	4,1	4,5	4,9	5,4	5,4	5,9	7,5%	9,2%	+ 0,5
Recettes réelles d'investissement (f)	4,5	4,1	4,6	4,9	5,7	5,3	5,7	1,3%	8,2%	+ 0,4
Fctva	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	1,1	1,4	30,0%	20,1%	+ 0,2
Subventions d'équipement reçues	2,3	2,2	2,0	2,3	2,7	2,5	2,9	8,6%	14,2%	+ 0,4
Autres recettes	1,2	1,1	1,8	1,7	2,0	1,7	1,5	-23,8%	-9,2%	- 0,2
Autofinancement propre (g=e+f)	8,6	8,3	9,2	9,8	11,1	10,7	11,6	4,3%	8,7%	+ 0,9
Dépenses réelles d'investissement (h)	12,0	11,7	13,0	14,4	16,6	15,0	15,3	-7,5%	2,5%	+ 0,4
Dépenses d'équipement	9,4	9,1	10,0	11,4	13,1	11,6	12,2	-6,8%	5,3%	+ 0,6
Subventions d'équipement versées	1,6	1,6	1,6	1,7	1,9	2,0	1,8	-3,0%	-9,4%	- 0,2
Autres dépenses	1,0	1,0	1,4	1,3	1,6	1,3	1,3	-18,5%	-3,9%	- 0,1
Besoin de financement (i=h-g)	3,3	3,4	3,9	4,6	5,5	4,3	3,7	-31,4%	-12,9%	- 0,6
Emprunts souscrits (j)	3,8	3,6	3,8	4,3	5,2	5,1	4,4	-15,2%	-13,3%	- 0,7
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,4	0,2	-0,1	-0,3	-0,3	0,8	0,6	nd	-15,8%	- 0,1
Encours de la dette (l)	39,3	40,0	41,5	43,2	44,5	47,1	47,4	6,7%	0,7%	+ 0,3
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,4	5,6	5,3	5,0	4,9	5,2	4,8	-1,5%	-7,9%	- 0,4
Compte au trésor	7,9	8,4	9,5	9,9	9,8	12,0	14,3	45,0%	19,0%	+ 2,3
Crédits de trésorerie	0,4	0,3	0,4	0,5	0,5	1,6	2,5	375,4%	57,9%	+ 0,9

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

Annexe n° 5 : évolution des finances départementales – France entière¹²⁷ – Budgets principaux et annexes (2015- 2021)

En Md€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Produits réels de fonctionnement (a)	62,5	63,6	63,5	63,2	65,2	64,9	69,2	6,0%	6,5%	+ 4,2
Produit de la fiscalité	42,0	43,6	44,1	44,4	46,4	46,4	50,2	8,1%	8,2%	+ 3,8
Impôts locaux	20,1	21,0	18,0	18,3	18,9	19,2	5,0	-73,8%	-74,2%	- 14,3
Autres impôts et taxes	21,9	22,6	24,2	24,7	26,1	25,8	43,8	67,9%	70,2%	+ 18,1
Fiscalité reversée	0,0	0,0	2,0	1,4	1,4	1,4	1,4	0,0%	0,5%	+ 0,0
Dotations et participations	16,8	16,1	15,4	15,3	15,3	15,1	15,4	0,6%	1,7%	+ 0,3
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	3,7	3,8	3,9	3,5	3,5	3,4	3,6	2,1%	4,9%	+ 0,2
Charges réelles de fonctionnement (b)	55,8	55,9	55,8	55,3	56,0	57,0	57,8	3,1%	1,4%	+ 0,8
Achats de biens et services	5,8	5,6	4,9	4,0	4,0	4,0	4,0	-0,2%	0,8%	+ 0,0
Dépenses de personnel	11,8	11,8	11,9	11,9	12,0	12,2	12,5	4,1%	2,5%	+ 0,3
Aides à la personne et frais d'hébergement	28,9	29,5	30,1	30,7	31,5	32,0	32,5	3,2%	1,5%	+ 0,5
Subventions de fonctionnement	2,1	2,0	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0	4,1%	-2,9%	- 0,1
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,2	6,1	6,0	5,7	5,8	5,9	6,0	4,6%	1,8%	+ 0,1
Charges financières	0,9	0,8	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	-16,4%	-8,5%	- 0,1
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,2	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	13,1%	-22,8%	- 0,0
Épargne brute (c=a-b)	6,7	7,7	7,7	7,9	9,3	8,0	11,4	23,6%	43,4%	+ 3,5
Remboursement d'emprunts (d)	2,8	3,0	3,1	3,1	3,3	3,1	3,1	-3,9%	0,9%	+ 0,0
Épargne nette (e=c-d)	3,9	4,7	4,6	4,8	6,0	4,9	8,3	38,6%	70,5%	+ 3,4

¹²⁷ 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€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Épargne brute (c=a-b)	6,7	7,7	7,7	7,9	9,3	8,0	11,4	23,6%	43,4%	+ 3,5
Remboursement d'emprunts (d)	2,8	3,0	3,1	3,1	3,3	3,1	3,1	-3,9%	0,9%	+ 0,0
Épargne nette (e=c-d)	3,9	4,7	4,6	4,8	6,0	4,9	8,3	38,6%	70,5%	+ 3,4
Recettes réelles d'investissement (f)	2,7	2,4	2,2	2,2	2,3	2,3	2,5	8,8%	11,4%	+ 0,3
Fctva	1,1	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	13,7%	2,9%	+ 0,0
Subventions d'équipement reçues	1,2	1,1	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	6,5%	14,8%	+ 0,1
Autres recettes	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	3,5%	28,1%	+ 0,1
Autofinancement propre (g=e+f)	6,6	7,1	6,8	7,0	8,3	7,1	10,8	30,3%	51,8%	+ 3,7
Dépenses réelles d'investissement (h)	9,5	9,0	8,8	9,1	10,3	10,5	11,5	11,6%	10,0%	+ 1,0
Dépenses d'équipement	5,8	5,6	5,5	6,0	6,7	6,8	7,8	16,4%	14,3%	+ 1,0
Subventions d'équipement versées	3,4	3,1	3,0	2,9	3,4	3,4	3,4	1,6%	2,5%	+ 0,1
Autres dépenses	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	19,0%	-4,3%	- 0,0
Besoin de financement (i=h-g)	2,9	1,9	2,0	2,1	2,0	3,4	0,7	-64,8%	-78,7%	- 2,6
Emprunts souscrits (j)	3,5	2,8	2,4	2,5	2,5	3,9	3,0	19,1%	-24,3%	- 1,0
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,7	0,9	0,4	0,5	0,5	0,6	2,3	389,7%	300,3%	+ 1,7
Encours de la dette (l)	33,4	33,3	32,7	32,1	31,3	32,4	31,9	1,8%	-1,6%	- 0,5
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,0	4,3	4,3	4,1	3,4	4,1	2,8	-17,6%	-31,3%	- 1,3
Compte au trésor	4,6	5,0	6,1	7,0	7,2	8,1	9,9	37,9%	23,1%	+ 1,9
Crédits de trésorerie	0,2	0,2	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	42,0%	-13,0%	- 0,0

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

Annexe n° 6 : évolution des finances régionales – France entière ¹²⁸ – Budgets principaux et annexes (2015- 2021)

En Md€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Produits réels de fonctionnement (a)	24,3	24,4	26,9	28,0	29,0	26,9	28,4	-2,3%	5,4%	+ 1,5
Produit de la fiscalité	15,9	16,3	18,5	23,7	24,4	22,0	22,5	-7,6%	2,6%	+ 0,6
Impôts locaux	5,0	5,1	9,6	9,7	10,3	10,6	0,7	-93,2%	-93,4%	- 9,9
Autres impôts et taxes	10,8	11,2	11,3	15,8	15,9	13,2	23,8	50,4%	80,4%	+ 10,6
Fiscalité reversée	0,0	0,0	-2,4	-1,8	-1,8	-1,9	-2,0	12,2%	7,5%	- 0,1
Dotations et participations	8,0	7,6	7,9	3,7	4,0	4,3	4,9	22,5%	13,9%	+ 0,6
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,6	0,9	41,4%	44,4%	+ 0,3
Charges réelles de fonctionnement (b)	19,6	19,5	21,6	22,3	22,6	21,9	22,6	0,2%	3,5%	+ 0,8
Achats de biens et services	2,2	2,2	3,1	3,6	3,8	3,9	4,2	11,4%	8,3%	+ 0,3
Dépenses de personnel	3,6	3,7	3,8	4,0	4,1	4,1	4,3	5,6%	3,7%	+ 0,1
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,7	0,7	0,7	0,8	0,7	0,8	1,1	54,9%	48,7%	+ 0,4
Subventions de fonctionnement	4,7	4,6	5,0	4,7	5,0	4,7	5,0	0,0%	7,5%	+ 0,3
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,6	7,5	8,3	8,6	8,4	7,7	7,1	-15,7%	-8,1%	- 0,6
Charges financières	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	-4,5%	-0,8%	- 0,0
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	647,0%	107,6%	+ 0,2
Épargne brute (c=a-b)	4,7	4,8	5,4	5,7	6,5	5,1	5,7	-11,0%	13,7%	+ 0,7
Remboursement d'emprunts (d)	1,7	1,8	1,8	2,0	1,8	2,3	1,7	-7,5%	-26,4%	- 0,6
Épargne nette (e=c-d)	3,0	3,0	3,6	3,7	4,6	2,7	4,0	-12,4%	47,6%	+ 1,3

¹²⁸ Ont été incluses les collectivités territoriales de Corse, Martinique et Guyane, ainsi que, pour conserver un périmètre homogène, les départements correspondants pour les exercices précédant leur création.

En Md€	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2019	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020
Épargne brute (c=a-b)	4,7	4,8	5,4	5,7	6,5	5,1	5,7	-11,0%	13,7%	+ 0,7
Remboursement d'emprunts (d)	1,7	1,8	1,8	2,0	1,8	2,3	1,7	-7,5%	-26,4%	- 0,6
Épargne nette (e=c-d)	3,0	3,0	3,6	3,7	4,6	2,7	4,0	-12,4%	47,6%	+ 1,3
Recettes réelles d'investissement (f)	2,8	2,8	3,6	4,1	4,6	5,4	5,4	15,8%	-0,9%	- 0,0
Fctva	0,6	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	11,2%	10,2%	+ 0,0
Subventions d'équipement reçues	1,6	1,6	2,4	2,8	3,4	4,0	4,0	18,0%	-0,5%	- 0,0
Autres recettes	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,9	0,8	8,7%	-9,1%	- 0,1
Autofinancement propre (g=e+f)	5,8	5,8	7,2	7,8	9,3	8,2	9,4	1,8%	15,4%	+ 1,2
Dépenses réelles d'investissement (h)	9,7	9,2	10,0	10,1	11,2	12,9	13,4	19,7%	4,2%	+ 0,5
Dépenses d'équipement	3,3	3,3	3,4	3,2	3,4	3,3	4,0	17,5%	22,6%	+ 0,7
Subventions d'équipement versées	5,9	5,4	5,8	6,4	7,2	8,7	8,7	20,2%	-0,6%	- 0,0
Autres dépenses	0,6	0,5	0,7	0,5	0,6	0,9	0,7	26,0%	-17,2%	- 0,1
Besoin de financement (i=h-g)	3,9	3,4	2,8	2,3	1,9	4,7	4,0	105,3%	-15,2%	- 0,7
Emprunts souscrits (j)	4,1	3,5	2,6	2,7	2,0	4,7	3,8	89,0%	-18,3%	- 0,9
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,2	0,1	-0,2	0,4	0,1	0,0	-0,1	nd	nd	- 0,1
Encours de la dette (l)	24,6	26,3	27,1	27,9	28,0	30,5	33,0	17,8%	8,1%	+ 2,5
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	10,8	8,1	9,9	4,8	4,3	6,0	5,7	32,3%	-5,0%	- 0,3
Compte au trésor	1,8	2,0	2,4	2,5	3,2	4,5	5,4	68,2%	20,6%	+ 0,9
Crédits de trésorerie	1,5	1,4	1,4	1,6	1,9	2,3	3,5	80,4%	48,1%	+ 1,1

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

Annexe n° 8 : la situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer

(En Md€)	2019	2020	2021	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020	Évolution 2020-2019	Évolution 2021/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	8,41	8,23	8,64	4,9%	0,40	-2,0%	0,23
Produit de la fiscalité	5,82	5,30	5,62	6,0%	0,32	-9,0%	-0,20
Impôts locaux	1,78	1,84	1,28	-30,4%	-0,56	3,4%	-0,50
Autres impôts et taxes	3,64	3,47	4,35	25,3%	0,88	-4,6%	0,71
Fiscalité reversée	0,00	-0,01	-0,01	-19,4%	0,00	-7743,3%	-0,01
Dotations et participations	2,35	2,29	2,38	3,8%	0,09	-2,3%	0,03
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,64	0,65	0,64	-1,1%	-0,01	0,7%	0,00
Charges réelles de fonctionnement (b)	7,39	7,48	7,49	0,2%	0,01	1,2%	0,10
Achats de biens et services	1,29	1,28	1,31	2,7%	0,03	-0,5%	0,03
Dépenses de personnel	3,12	3,20	3,26	1,7%	0,05	2,6%	0,13
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,35	1,32	1,33	1,1%	0,01	-2,5%	-0,02
Subventions de fonctionnement	0,91	0,90	0,87	-3,4%	-0,03	-1,9%	-0,05
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	0,48	0,50	0,51	0,4%	0,00	5,9%	0,03
Charges financières	0,12	0,12	0,13	8,9%	0,01	-0,9%	0,01
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,11	0,15	0,08	-46,9%	-0,07	35,6%	-0,03
Épargne brute (c=a-b)	1,02	0,76	1,15	51,2%	0,39	-25,6%	0,13
Remboursement d'emprunts (d)	0,41	0,43	0,43	0,1%	0,00	3,6%	0,02
Épargne nette (e=c-d)	0,60	0,33	0,72	117,5%	0,39	-45,5%	0,11

(En Md€)	2019	2020	2021	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020	Évolution 2021-2020	Évolution 2021/2019
Épargne brute (c=a-b)	1,02	0,76	1,15	51,2%	0,39	-25,6%	0,13
Remboursement d'emprunts (d)	0,41	0,43	0,43	0,1%	0,00	3,6%	0,02
Épargne nette (e=c-d)	0,60	0,33	0,72	117,5%	0,39	-45,5%	0,11
Recettes réelles d'investissement (f)	1,27	1,41	1,29	-8,4%	-0,12	10,9%	0,02
Fctva	0,18	0,17	0,21	28,5%	0,05	-10,2%	0,03
Subventions d'équipement reçues	0,93	1,08	0,96	-11,8%	-0,13	16,4%	0,03
Autres recettes	0,16	0,16	0,12	-23,6%	-0,04	2,3%	-0,03
Autofinancement propre (g=e+f)	1,88	1,74	2,01	15,5%	0,27	-7,3%	0,13
Dépenses réelles d'investissement (h)	2,22	2,31	2,51	8,5%	0,20	4,1%	0,29
Dépenses d'équipement	1,69	1,54	1,71	11,3%	0,17	-9,0%	0,02
Subventions d'équipement versées	0,47	0,62	0,69	11,8%	0,07	31,5%	0,22
Autres dépenses	0,06	0,15	0,10	-33,0%	-0,05	164,6%	0,04
Besoin de financement (i=h-g)	0,34	0,57	0,50	-12,7%	-0,07	66,6%	0,16
Emprunts souscrits (j)	0,52	0,65	0,59	-8,4%	-0,05	24,7%	0,07
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,18	0,08	0,09	23,8%	0,02	-56,9%	-0,08
Encours de la dette (l)	5,61	5,89	6,16	4,6%	0,27	5,0%	0,55
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,5	7,8	5,4	-30,8%	-2,39	41,1%	-0,13
Compte au Trésor	1,60	1,75	1,69	-3,8%	-0,07	9,7%	0,09
Crédits de trésorerie	0,17	0,28	0,20	-26,7%	-0,07	60,5%	0,03

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

Annexe n° 9 : la situation financière des syndicats

Pour la première fois, le rapport de la Cour sur les finances locales présente une analyse de la situation financière des syndicats, cette notion recouvrant l'ensemble des formes de coopération mentionnées sous cette appellation.

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020	Évolution 2021/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	14,6	15,0	14,6	21,0	21,8	23,7	26,2	10,6%	251,5%	+ 0,2
Produit de la fiscalité	1,9	2,0	2,0	6,5	6,9	6,8	7,1	5,3%	35,8%	+ 0,0
Impôts locaux	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	4,7%	0,4%	- 0,0
Autres impôts et taxes	1,8	1,8	1,9	6,5	6,8	6,7	7,0	5,3%	35,3%	+ 0,0
Fiscalité reversée	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4%	0,0%	+ 0,1
Dotations et participations	5,5	5,7	5,2	6,8	6,8	7,3	7,2	-1,7%	-12,2%	+ 0,0
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	7,2	7,4	7,4	7,7	8,1	9,7	11,9	23,6%	227,9%	+ 0,5
Charges réelles de fonctionnement (b)	11,3	11,1	11,0	16,8	17,5	19,2	21,7	13,1%	251,0%	+ 0,2
Achats de biens et services	5,8	5,7	5,7	6,0	6,2	9,3	14,8	59,3%	551,4%	+ 1,4
Dépenses de personnel	2,6	2,7	2,7	2,8	2,8	2,8	2,9	3,0%	8,6%	+ 0,0
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	12,7%	0,2%	- 0,0
Subventions de fonctionnement	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,8	4,6%	3,3%	+ 0,0
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	0,7	0,7	0,6	6,0	6,3	5,1	2,0	-61,6%	-315,0%	- 0,7
Charges financières	0,7	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,5	-5,1%	-2,8%	- 0,1
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	8,3%	5,3%	- 0,1
Épargne brute (c=a-b)	3,4	3,9	3,7	4,2	4,3	4,5	4,5	0,1%	0,5%	+ 0,0
Remboursement d'emprunts (d)	1,5	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	8,0%	13,6%	+ 0,1
Épargne nette (e=c-d)	1,8	2,2	2,1	2,5	2,6	2,8	2,7	-4,7%	-13,2%	+ 0,0

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

(En Md€)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2021/2020	Évolution 2021-2020	Évolution 2021/2019
Épargne brute (c=a-b)	3,4	3,9	3,7	4,2	4,3	4,5	4,5	0,1%	0,5%	+ 0,0
Remboursement d'emprunts (d)	1,5	1,7	1,6	1,7	1,7	1,7	1,8	8,0%	13,6%	+ 0,1
Épargne nette (e=c-d)	1,8	2,2	2,1	2,5	2,6	2,8	2,7	-4,7%	-13,2%	+ 0,0
Recettes réelles d'investissement (f)	3,2	3,1	3,1	3,4	3,7	3,5	3,8	9,9%	34,5%	+ 0,0
Fctva	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	18,7%	4,8%	+ 0,3
Subventions d'équipement reçues	2,2	2,1	2,1	2,5	2,7	2,6	2,9	8,3%	21,9%	+ 0,1
Autres recettes	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	0,6	0,7	13,3%	7,7%	- 0,2
Autofinancement propre (g=e+f)	5,0	5,3	5,2	5,9	6,3	6,3	6,5	3,4%	21,3%	+ 0,0
Dépenses réelles d'investissement (h)	6,3	6,5	6,6	8,1	8,8	8,7	10,6	22,1%	192,5%	+ 0,2
Dépenses d'équipement	5,7	5,6	5,9	6,5	7,0	6,7	7,8	17,1%	113,9%	+ 0,1
Subventions d'équipement versées	0,1	0,1	0,1	1,1	1,2	1,5	2,2	48,5%	72,0%	+ 0,8
Autres dépenses	0,5	0,8	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	12,3%	6,7%	+ 0,0
Besoin de financement (i=h-g)	1,3	1,2	1,4	2,2	2,6	2,4	4,1	71,0%	171,2%	+ 0,6
Emprunts souscrits (j)	1,7	1,6	1,7	2,2	2,5	2,9	4,4	51,3%	149,2%	+ 0,8
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,4	0,4	0,2	0,0	-0,1	0,5	0,3	-44,4%	-22,0%	nd
Encours de la dette (l)	18,8	18,9	18,5	20,4	21,5	22,5	25,2	12,1%	272,8%	+ 0,2
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,6	4,8	5,0	4,8	5,0	5,0	5,6	12,0%	59,8%	+ 0,1
Compte au trésor	6,4	6,7	6,9	7,1	7,5	8,2	9,3	14,5%	118,6%	+ 0,2
Crédits de trésorerie	0,3	0,2	0,3	0,6	1,0	1,5	1,9	27,3%	40,8%	+ 1,0

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

Les différentes formes de syndicats

La notion de *syndicat*, en tant que structure de coopération entre collectivités territoriales, renvoie à plusieurs formes d'organisations définies, pour la majorité d'entre elles, dans le code général des collectivités territoriales (CGCT).

Les **syndicats de communes**, ou **syndicats intercommunaux**, définis aux articles L.5712-1 et suivants du CGCT, sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) association des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal. Ils se distinguent des communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles par le fait qu'ils ne disposent pas de ressources fiscales propres, mais sont financés par contribution de leurs communes membres.

Les **syndicats mixtes**, définis aux articles L. 5711-1 et suivants du CGCT, peuvent regrouper des collectivités territoriales et des groupements de collectivités.

Les **syndicats mixtes fermés** (articles L5711-1 et suivants), qui regroupent exclusivement des communes ou des EPCI, sont régis par les règles applicables aux syndicats de communes.

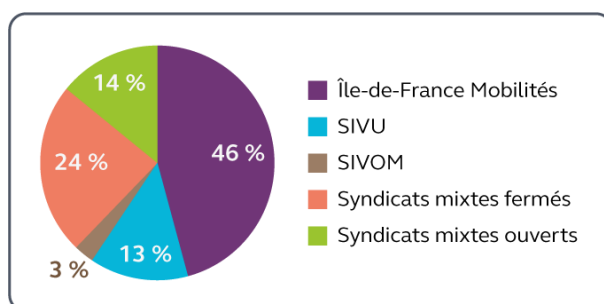
Les **syndicats mixtes ouverts** (articles L. 5721-1 et suivants) regroupent des collectivités territoriales de catégories différentes, leurs groupements et d'autres personnes morales de droit public, comme les chambres consulaires. Ils doivent comprendre au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités.

La coopération entre collectivités territoriales peut prendre d'autres formes statutaires moins courantes (ententes interdépartementales ou interrégionales, etc.).

Outre les structures précédemment mentionnées, la présente analyse inclut Île-de-France mobilités, qui fait office d'autorité organisatrice de la mobilité pour la région Île-de-France. Cet établissement public administratif *sui generis* défini dans le code des transports regroupe la région Île-de-France, la ville de Paris et les départements franciliens.

En 2021, Île-de-France Mobilités représentait 46 % des dépenses réelles de fonctionnement des structures syndicales. Les syndicats de communes en représentaient 16 %, dont 13 % pour les SIVU. Les syndicats mixtes fermés et ouverts représentaient respectivement 24 % et 14 % des dépenses.

Graphique n° 26 : dépenses réelles de fonctionnement par type de syndicat en 2021



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

Les syndicats ont connu une croissance très dynamique de leurs produits de fonctionnement en 2021 (+ 10,6 %), comparable à celle des collectivités locales et de leurs groupements à fiscalité propre. Cependant, Hors Île-de-France Mobilités, la hausse des produits est de 7,4 %.

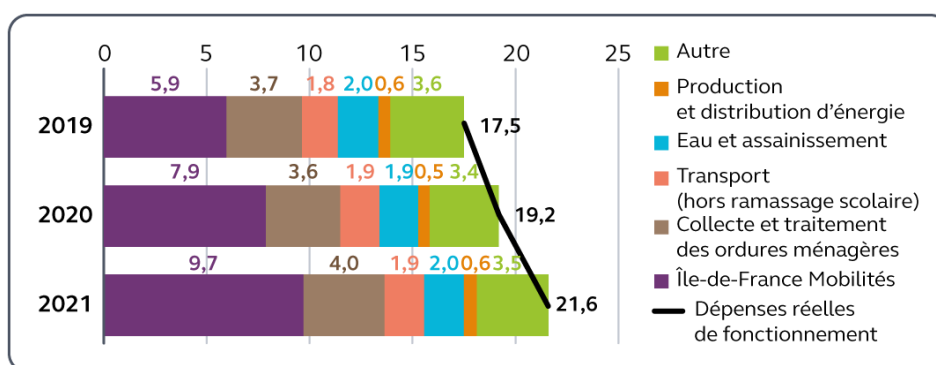
Le produit des prestations de service (recettes tarifaires), en particulier, a augmenté de 2,2 Md€. Il s'élève à 6,3 Md€, niveau très supérieur à celui de 2019 (3,6 Md€).

Les produits de la fiscalité (7,1 Md€), après avoir connu une baisse (- 1,7%) en 2020, ont progressé de 5,3 %. Ils sont principalement constitués des produits du versement mobilité, perçus par les syndicats de transports, qui atteignent 6,1 Md€ (1,3 Md€ hors Île-de-France Mobilités), soit 4,5 % de plus qu'en 2019.

Les dotations et participations (7,2 Md€) ont baissé de 1,7 % en 2021. Dans le cadre de la crise sanitaire, l'État a mis en place des dispositifs de soutien ouverts aux syndicats mixtes. Au titre de la garantie de recettes pour 2020, 43 syndicats autorités organisatrices de la mobilité (AOM) ou syndicats de loisirs ont bénéficié de 30 M€. Les acomptes au titre de l'année 2021 n'ont été versés qu'à 28 syndicats. Les mesures en faveur des AOM concernaient la mise en place d'avances remboursables (220 M€, sur 647 M€ accordés à l'ensemble des AOM), mais également d'une dotation visant à compenser les pertes de versements mobilités au profit d'Île-de-France Mobilités (425 M€) en 2020. Les syndicats mixtes étaient également éligibles au dispositif de soutien aux régies créé par la première loi de finances rectificatives de 2021. Cette mesure a bénéficié à 62 syndicats pour 8 M€ au titre des services publics industriels et commerciaux et à 762 syndicats pour 18 M€ au titre des services publics administratifs, pour des montants inférieurs à 10 000 € dans plus de la moitié des cas.

Les charges de fonctionnement (21,7 Md€) ont augmenté de près d'un quart en deux ans (+ 24,3 %). Hors Île-de-France Mobilités (+ 63,4 % en deux ans), la hausse reste soutenue (+ 6,0 % en 2021) et fait suite à une contraction de 1,8 % en 2020. Le coût des contrats de prestations de services a augmenté de 8,5 Md€ en deux ans, quand le montant des participations a baissé de 4,4 Md€ sur la même période.

Graphique n° 27 : évolution des dépenses réelles de fonctionnement des syndicats par type d'activité (en Md€)



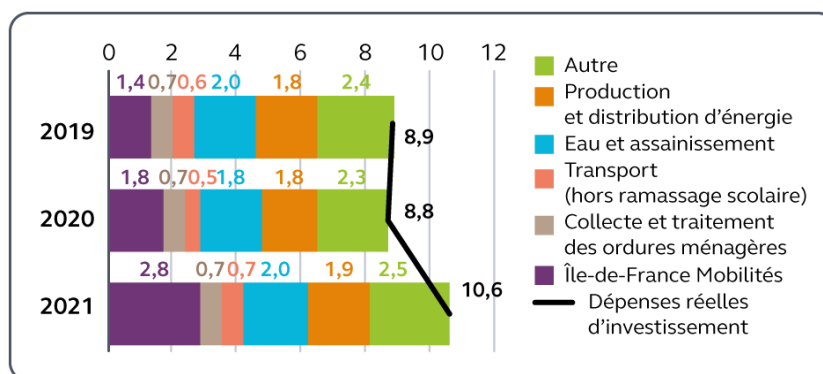
Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

Les dépenses des syndicats de transport et de collecte et de traitement des ordures ménagères ont augmenté de 7,2 % en deux ans. Celles des syndicats de production et de distribution d'énergie ont crû de 10,6 %. À l'inverse, les dépenses de fonctionnement des syndicats d'eau et d'assainissement ont diminué de 2,9 %.

L'effet de la crise sanitaire sur l'épargne des syndicats est décalé d'un an par rapport à celle des collectivités : leur épargne brute stagne en 2021 (+ 0,1 %), alors qu'elle avait progressé de 4,8 % en 2020.

Les dépenses d'investissement (10,6 Md€) ont augmenté de 22,1 % après une baisse de 1,6 % en 2020. Hors Île-de-France Mobilités, elles ont diminué de 7,4 % en 2020 avant un rebond de + 12,3 % en 2021, soit une hausse de 3,9 % en deux ans.

Graphique n° 28 : évolution des dépenses réelles d'investissement des syndicats par type d'activité (en Md€)



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

Le poids des syndicats d'eau et d'assainissement et des syndicats d'énergie dans les dépenses d'investissement est plus important que ce qu'ils représentent en section de fonctionnement. À l'exception d'Île-de-France Mobilités, la situation est opposée en ce qui concerne les syndicats de transport et de collecte et de traitement des ordures ménagères.

L'encours de la dette, qui s'élève à 25,2 Md€ (19,7 Md€ hors Île-de-France Mobilités) a progressé de 11,9 % en 2021 (respectivement 3,3 %). La hausse sur deux ans atteint 17,4 %. Elle s'accompagne d'une augmentation du solde du compte au Trésor (9,3 Md€ fin 2021 contre 7,5 Md€ fin 2019).

Annexe n° 10 : les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

En CP en Md€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021/2020
PSR (A)	54,4	50,5	46,5	43,8	40,3	40,9	42,0	43,4	3,3 %
dont DGF	40,1	36,6	33,3	30,9	27,0	26,9	26,8	26,8	-0,3 %
dont FCTVA	5,9	5,6	5,2	5,0	5,5	5,9	6,4	6,7	4,7 %
dont allocations compensatrices	1,8	1,9	1,6	2,0	2,1	2,4	2,5	0,6	-77,5 %
dont mesures de soutien	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,2	-69,4 %
dont compensation réforme IP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,5	
dont autres PSR	6,6	6,4	6,3	5,9	5,8	5,6	5,7	5,7	-0,4 %
Mission RCT (y.c. crédits TDIL)	2,7	2,7	2,8	3,4	3,6	3,4	3,6	4,2	15,8 %
dont subventions TDIL	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-32,2 %
dont fonctionnement DGCL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	21,6 %
Mission RCT (hors TDIL et fct DGCL) (B)	2,6	2,6	2,7	3,3	3,5	3,4	3,6	4,2	16,0 %
TVA des régions (C)	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2	4,3	4,0	4,6	13,9 %
TVA départements (fonds de sauvegarde) (D)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	
Concours financiers (E=A+B+C+D)	57,0	53,2	49,2	47,1	48,0	48,6	49,6	52,4	5,5 %
Subventions d'autres ministères (F)	2,4	2,5	3,2	2,9	3,1	3,6	3,3	3,3	0,0 %
Subventions TDIL (G)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-32,2 %
Contrepartie de dégrèvements (H)	10,7	10,9	12,0	11,9	15,7	18,9	22,9	8,1	-64,7 %
Produits amendes (I)	0,7	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,7	0,4	-36,9 %
Transferts financiers de l'Etat hors fiscalité transférée et formation professionnelle (J=E+F+G+H+I)	70,9	67,4	65,1	62,6	67,6	71,7	76,5	64,2	-16,1 %
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage) (K)	30,2	32,1	33,3	35,4	36,1	37,6	36,7	40,1	9,2 %
dont DMTO	0,0	0,0	9,9	11,5	12,0	13,3	13,0	16,1	24,4 %
dont frais de gestion (hors formation professionnelle)	3,1	3,2	3,4	3,4	3,5	3,6	3,7	3,2	-15,0 %
Financement formation professionnelle et de l'apprentissage (L)	2,2	2,8	2,9	3,1	3,1	3,2	1,2	0,9	-25,0 %
dont panier de ressources pour la formation professionnelle	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	0,7	-28,9 %
dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage (hors CAS/ yc frais de gestion)	1,3	1,9	0,5	0,5	0,5	0,5	0,2	0,2	0,0 %
dont CAS FNDMA	0,0	0,0	1,5	1,6	1,7	1,7	0,0	0,0	
Total des transferts financiers (J+K+L)	103,3	102,3	101,3	101,0	106,8	112,4	114,4	105,2	-8,1 %

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

Réponses des administrations et organismes concernés

Sommaire

Réponse de la Première ministre	153
Réponse de la présidente de l'association des régions de France (ARF)	156
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	165
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)...	169
Réponse de la présidente de France Urbaine	173
Réponse du président de l'Association des maires de France (AMF)	175
Réponse de la présidente de Villes de France (VdF)	186

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le président de l'Association des petites villes de France (APVF)
Monsieur le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)

RÉPONSE DE LA PREMIÈRE MINISTRE

Le rapport d'évaluation de politique publique mentionné en objet appelle de ma part les observations suivantes.

Je partage une grande partie des observations formulées dans ce rapport.

Sur la situation financière des collectivités locales en 2021

Comme l'indique le rapport, la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements apparaît comme étant particulièrement favorable en 2021. Elle est même globalement meilleure qu'avant la crise sanitaire. L'épargne brute des collectivités locales atteint 41 milliards d'euros (Md€), soit .6 % de plus qu'en 2019. Leur épargne nette s'élève à 26 Md€, soit 10 % de plus qu'en 2019.

Cette amélioration sensible de la situation financière des collectivités locales résulte de plusieurs facteurs

- *le dynamisme des recettes fiscales, dont certaines (les taxes foncières ainsi que la contribution foncière des entreprises) sont assises sur des bases indifférentes aux effets de la conjoncture économique, et d'autres, comme les droits de mutation à titre onéreux, ont connu une progression exceptionnelle en 2021 (plus de 3 Md€ de recettes en plus par rapport à 2019) ;*
- *la capacité des collectivités locales à adapter leur fonctionnement pour maîtriser la progression de leurs dépenses de fonctionnement, même si leur progression se renforce en 2021, et maintenir un niveau élevé d'investissement ,*
- *un soutien budgétaire de l'État, tant en fonctionnement qu'en investissement, pour garantir un niveau de recettes de fonctionnement et soutenir l'investissement local dans le cadre du plan de relance. Ce soutien a atteint, en cumulé en 2020 et 2021, 10,4 Md€ au titres des autorisations d'engagement dont 4,8 Md€ de crédits ont déjà été effectivement décaissés fin 2021¹²⁹. Il se poursuit d'ailleurs en 2022 avec notamment la reconduction du dispositif de soutien aux pertes de recettes tarifaires des services publics locaux enregistrées en 2021.*

¹²⁹ Pour mémoire, ce soutien se décompose en quatre blocs : une série de dispositifs de compensation des pertes de recettes des collectivités (2,8 Md€ en AE = CP exécutés) ; trois dotations exceptionnelles de soutien à l'investissement local (MIL exceptionnelle, dotation de rénovation thermique et dotation régionale d'investissement) pour 2,5 Md€ engagés et notifiés aux collectivités en 2020 et 2021 (plus de 400 M€ de CP déjà versés à la fin de l'année 2021) ; des aides exceptionnelles de l'État pour que les collectivités puissent faire face à des dépenses exceptionnelles liées à la crise (543 M€ en AE = CP) ; une série de mesures sectorielles, dans le cadre du plan de relance, destinées exclusivement aux collectivités, pour un montant total de 4,5 Md€ en AE (dont 1 Md€ environ ont déjà été décaissés en CP).

Toutefois, cette situation financière favorable doit être tempérée par deux éléments.

Le premier est qu'elle masque des disparités entre les catégories de collectivités territoriales et au sein de chacune de ces catégories. Ainsi, si 90 % des départements affichent en 2021 un niveau d'épargne brute supérieur à 2019, près de 46 % des communes n'ont pas encore retrouvé leur niveau d'avant crise. Les grandes villes, les chefs-lieux de département, d'arrondissement ou de canton restent confrontés à des difficultés réelles, liées notamment aux charges de centralité qui pèsent sur eux et à la baisse de leurs recettes tarifaires.

Le second est l'évolution rapide de la situation économique qui exerce une pression à la hausse sur certaines dépenses des collectivités locales. En fonctionnement, le relèvement des prix de l'énergie et de certains produits alimentaires, ou encore les règles d'indexation de certains marchés publics, sont de nature à renchérir le coût de l'exercice de certaines de leurs compétences. Dans le même temps, les mesures salariales annoncées pour répondre aux effets de l'inflation sur le pouvoir d'achat contribueront à la dynamique de la dépense. En investissement, le coût de certains projets augmente sensiblement et pourrait entraîner une hausse de l'endettement pour les financer et, par suite, des charges d'intérêts de la dette, ou un report ou l'abandon de certains projets.

Pour autant, et comme invite à le faire la Cour, les effets de l'inflation sur les finances locales devront être appréhendés dans le temps et en tenant également compte du dynamisme des recettes fiscales, qui bénéficient elles-mêmes de l'inflation. À ce titre, les bases foncières, du fait du mode d'indexation légal qui est fondé sur l'inflation constatée, ont connu en 2022 une croissance de +3,4 % (contre +1,2 % en 2020 et +0,3 % en 2021), ce qui représente une hausse des recettes de l'ordre de +1 Md€ pour le bloc communal, avec un impact sur les contribuables. Les fractions de TVA affectées aux collectivités, pour un montant total en 2021 de près de 40 Md€, seront également très dynamiques en 2022 conformément aux prévisions d'évolution (+5 à 6 %).

Sur la nouvelle contractualisation financière entre l'État et les collectivités locales

Les collectivités locales sont soumises à un ensemble de règles d'encadrement budgétaire : elles doivent adopter et exécuter leur budget en équilibre, leur recours à l'emprunt ne peut être utilisé que pour financer des dépenses d'investissement et le remboursement de leur dette doit être effectué grâce à leurs ressources propres.

Cette règle d'or est garante de leur équilibre financier en fonctionnement, qui a permis aux collectivités territoriales d'afficher un solde positif en 2021, contribuant à minorer le déficit public.

En tenant compte du contexte économique incertain et de la reprise de l'inflation, une nouvelle contractualisation financière entre l'État et certaines collectivités locales, qui marquerait la contribution de ces dernières au redressement des finances publiques, devra être établie dans le cadre de la future loi de programmation des finances publiques (LPFP). Elle devra faire l'objet d'une large concertation avec les élus et les représentants des collectivités locales.

Il conviendra à cette occasion de déterminer l'indicateur de suivi le plus pertinent. La fixation d'un objectif de dépenses réelles de fonctionnement dans le cadre des « contrats de Cahors » a permis de maîtriser transversalement la dépense des collectivités concernées (celles dont le budget principal dépasse 60 M€). Je prends note de la proposition alternative de la Cour consistant à définir un critère fondé sur l'autofinancement associé à une trajectoire pluriannuelle de recettes qui permettrait un encadrement indirect de la dépense par les recettes. En tout état de cause, le choix du mécanisme de modération de la dépense publique, qui fera l'objet d'une concertation, devra être suffisamment simple pour être approprié et décliné pour chaque collectivité.

Parallèlement, force est de constater que le besoin de financement des collectivités locales, et leur recours à l'endettement, ne s'est finalement pas réduit. D'une part car l'amélioration de l'équilibre de la section de fonctionnement ne se traduit pas par une amélioration du besoin de financement, qui est dépendant des choix d'endettement de la collectivité pour financer ses investissements. D'autre part car les collectivités locales ont recouru à l'emprunt, notamment en 2020 et en 2021, au-delà du besoin de financement de leurs investissements. Elles ont pu le faire, notamment pour les plus grandes, pour saisir certaines opportunités de marché et profiter de taux d'intérêt bas. Elles ont ainsi vu leurs excédents budgétaires et leur niveau de trésorerie croître sensiblement. Ce choix de gestion a contribué à accroître leur besoin de financement, et par là le besoin de financement global des administrations publiques.

Sur les dotations de l'État aux collectivités locales

Le Gouvernement a tenu son engagement de stabiliser les dotations de l'État aux collectivités locales entre 2017 et 2022. Cet engagement s'est traduit par le maintien de la dotation globale de fonctionnement (DGF) à un niveau de 27 Md€ et par une progression sensible de la péréquation verticale en faveur des communes fragiles, qu'elles soient rurales, urbaines ou ultramarines. Il me semble indispensable de donner une visibilité aux collectivités locales sur les dotations et de les sanctuariser.

Sur le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)

L'automatisation progressive du versement du FCTVA à compter du 1^{er} janvier 2021 constitue une avancée majeure pour les collectivités locales. Première dotation de l'État à l'investissement des collectivités locales, le versement du FCTVA est désormais réalisé grâce à une procédure automatique, simplifiée et efficace. Cette automatisation a permis, d'une part, de supprimer le non recours, qui conduisait certaines collectivités, notamment des communes rurales, à renoncer au FCTVA à défaut d'ingénierie pour le solliciter et, d'autre part, d'accélérer le rythme de versement du fonds au profit des bénéficiaires.

La fin de l'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA en 2023 permettra de dresser un bilan complet et de mieux valoriser ce soutien considérable de l'État à l'investissement local.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

Par courrier en date du 31 mai dernier, vous m'avez transmis le fascicule 1 du rapport annuel portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements. Les observations formulées par la Cour appellent de ma part des réponses sur la situation financière des Régions en 2021 (I), les perspectives pour l'année 2022 (II) ainsi que sur une éventuelle contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques (III).

Les Régions sont la seule catégorie de collectivités à ne pas retrouver en 2021 le niveau d'épargne brute atteint avant la crise sanitaire tout en maintenant un niveau record d'investissement dans le cadre de la relance

S'agissant de l'évolution des finances locales en 2021, la Cour estime que les collectivités territoriales ont vu « leur situation financière s'améliorer fortement en 2021, dans un contexte de reprise de l'activité économique. L'épargne brute des collectivités territoriales a atteint un niveau supérieur à celui d'avant crise ». Toutefois, comme le souligne la Cour, cette situation présente des disparités entre catégories de collectivités territoriales car « Les régions sont la seule catégorie de collectivités dont l'épargne brute n'était pas supérieure, en 2021, à celle d'avant crise ». Ce constat est à rapprocher de celui émis par la Cour en 2020 dans son précédent rapport sur les finances publiques locales où il était démontré que « Dans l'ensemble, la section de

fonctionnement des régions apparaît ainsi la plus affectée par la crise sanitaire, alors que cette catégorie de collectivités n'a pas fait l'objet de mesures de soutien spécifiques en 2020, contrairement aux communes, aux groupements et aux départements ». Les conséquences de la crise sanitaire se traduisent de nouveau par un impact différencié entre catégorie de collectivités et sensibles pour les finances régionales.

Ainsi, l'épargne brute des Régions augmente de 13,7 % en 2021 pour atteindre 5,8 Md€, soit un niveau inférieur à celui atteint en 2019 avant la crise et qui était de 6,5 Md€, se rapprochant davantage du niveau de 2018 qui s'élevait à 5,7 Md€. Comme le souligne la Cour, le produit de la fraction TVA s'étant substituée à la dotation globale de fonctionnement perçu par les Régions, après avoir chuté de 6,2 % en 2020 (soit une perte de 266 M€) pour atteindre son montant plancher garanti (soit 4,025 Md€), atteint en 2021 « 4 583 M€, soit un gain de 558 M€ par rapport à 2020 (+ 14 %) » et qui « représente près de 80 % de la hausse d'épargne brute des Régions en 2021 ». Par ailleurs, conformément à l'accord de partenariat signé entre les Régions et le Gouvernement le 28 septembre 2020, la part régionale de CVAE a été supprimée et les Régions ont été compensées par l'attribution d'une fraction de TVA égale en 2021 au produit de CVAE perçu en 2020 permettant d'éviter les pertes attendues liées à la baisse de CVAE en 2021. Dans le même temps, les Régions se sont engagées à porter leurs investissements à 20 Mds€ au lieu de 14 Mds€ dans le cadre des CPER 2021/2027.

Je partage ainsi le constat de la Cour avançant qu'en dehors de la TVA « Les autres recettes des régions ont perdu de leur dynamisme ». En effet, concernant la taxe sur les immatriculations, après avoir subi une baisse de son produit de 6,2 % en 2020 sous l'effet de la crise (soit 266 M€ de pertes), en 2021, son produit « est en augmentation de 72 M€ (soit + 3,5 %) à 2,2 Md€, sans toutefois retrouver son niveau de 2019 (2,3 Md€) ». Cette situation résulte de nouveau d'un niveau de ventes de véhicules neufs en net retrait par rapport à l'année 2019 dans un contexte de pénurie de semi-conducteurs, de tensions sur le marché des matières premières et d'envolée des coûts. Par ailleurs, le renforcement des incitations à l'achat de véhicules utilisant des sources d'énergie alternatives, l'accroissement sensible du parc de véhicules concernées et la hausse du coût du carburant réduisent mécaniquement le rendement de la taxe sur les certificats d'immatriculation. En effet, l'article 69 de la loi de finances pour 2020 a rendu obligatoire à compter du 1er janvier 2020 une exonération totale de la taxe sur les certificats d'immatriculation pour les véhicules fonctionnant exclusivement à l'électricité et / ou à l'hydrogène sans prévoir de compensations financières de la perte qui en résulte pour les Régions. C'est la raison pour laquelle je souscris à l'analyse de la Cour estimant que « le produit de cette taxe est également susceptible de décroître dans les années à venir ».

S'agissant du produit de TICPE perçu par les Régions, il est à rappeler que la fraction de TICPE des Régions est composée de plusieurs parts et que son montant découle principalement de compensations financières liées à divers transferts de compétences. Ainsi, seule une partie du produit de TICPE reste liée à la consommation des carburants : l'ancienne part dite « modulation » et la part dite « Grenelle ». Après avoir enregistré une baisse de son produit de 2,1 % en 2020, soit 100 M€ de perte, les Régions devraient enregistrer une croissance du produit de TICPE de 2,5 % en 2021, soit une hausse de 116 M€. Pour les mêmes raisons que celles expliquant la baisse à venir concernant la taxe sur les certificats d'immatriculation, je partage également la conclusion de la Cour soulignant que le produit de TICPE « dont le montant total destiné aux régions en 2021 est inférieur à ceux de 2017 et années suivantes (hormis 2020), semble vouée à voir son produit décroître, notamment du fait des incitations à l'achat de véhicules utilisant des sources d'énergie alternative ».

La Cour relève qu'« En 2021, les variables d'ajustement ont été mobilisées à hauteur de 51 M€, soit un niveau moins élevé au regard des années antérieures (120 M€ en LFI 2020 et 159 M€ en LFI 2019) ». Toutefois, ce niveau moins élevé a été atteint en ne faisant peser que sur les Départements et les Régions le poids des variables d'ajustement. Ainsi, la loi de finances pour 2021 a entériné une nouvelle baisse de 25 M€ de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et de la dotation pour transferts de compensation d'exonération de fiscalité directe locale (DTCE) des Régions alors même que leurs finances avaient été mises à mal par la crise sanitaire. Enfin, la Cour note qu'une « dotation de compensation est également versée aux régions en substitution de la suppression des frais de gestion de la taxe d'habitation, d'un montant de 293 M€ ». Je tiens à rappeler que cette dotation vient compenser la suppression des frais de gestion liés à la taxe d'habitation et prive donc les Régions d'une recette dynamique. C'est la raison pour laquelle Régions de France avait demandé une compensation financière sous la forme d'une attribution complémentaire de TVA comme le recommandait la mission Richard-Bur car sur le long terme le dynamisme de la TVA se rapproche davantage de celui des frais de gestion (en moyenne + 2,5 % par an sur la période 2014-2019).

Concernant les enjeux budgétaires relatifs aux compétences en matière de transports et de mobilité, les Régions sont aujourd'hui confrontées à une problématique budgétaire à périmètre égal d'offre sur leurs charges de fonctionnement. En effet, la crise sanitaire s'est traduite par des pertes nettes de 300 M€ à 380 M€ cumulées sur les années 2020 et 2021 dans les comptes d'exploitations. Contrairement aux activités TGV impactant les comptes de l'opérateur public, ce sont bien les Régions qui ont « absorbé » le déséquilibre des comptes d'exploitation du TER. Par

ailleurs, les Régions font également face à la gestion d'un contentieux avec l'État concernant la taxe sur les salaires qui a augmenté de 80 M€ par an depuis 2018 pour les TER et de plus de 120 M€ par an en 2018-2020 pour IDFM. Enfin, comme le note également la Cour, « Les trajectoires d'orientation à la hausse des péages de SNCF Réseau impactent annuellement les régions, dans des proportions plus élevées que celles prévues par le contrat de performance correspondant » : ainsi, au-delà de la trajectoire fixée par le contrat de performance (jusqu'à 3,6 % par an), les hausses sont plus importantes : en 2019, pour une augmentation des barèmes de 1,7 %, les évolutions des versements des régions à SNCF-Réseau étaient de + 6,5 %. Budgétairement, c'est un écart de l'ordre de 50M€ par an sans amélioration de l'offre.

S'agissant de l'évolution des dépenses de fonctionnement des Régions, je partage le constat de la Cour qui estime que « Leurs charges de fonctionnement connaissent une croissance élevée (+ 3,5 %), notamment en raison des dispositions prises conséquemment à la crise sanitaire. Les hausses les plus importantes concernent logiquement les domaines de l'enseignement et de la formation professionnelle (+ 333 M€) et des transports (+ 619 M€) ». Ces augmentations résultent notamment de l'engagement des Régions concernant le plan régional d'investissement dans les compétences (PRIC), se traduisant par une montée en puissance jusqu'en 2023 et par la revalorisation de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle qui s'est traduite par une augmentation des dépenses des Régions de plus de 115 M€ en 2021 (montant compensé par l'État via des crédits issus de la mission « Plan de relance »). Par ailleurs, cette hausse découle également de l'augmentation des quotas de places au sein des formations sanitaires et sociale et de la revalorisation de l'ensemble des personnels de la fonction publique hospitalière acté par le Gouvernement et les Régions dans le cadre du Ségur de la Santé et du plan France Relance. Cette augmentation, compensée par l'État, se traduit par une hausse des dépenses des Régions de près de 98 M€ pour les années 2020 à 2022 concernant les créations de place et de 39 M€ par an pour les revalorisations salariales. La Cour relève que les dépenses de personnel augmentent en moyenne de 3,7% en 2021. Il me semble important de rappeler qu'en 2020, ces dernières ne représentaient que 16,8 % des dépenses de fonctionnement des Régions et 6,4 % des frais de personnel de l'ensemble des collectivités locales. La hausse des dépenses de personnel des Régions en 2021 découle principalement du glissement vieillesse technicité et de l'impact de la crise sanitaire avec notamment le recours à des personnels contractuels pour faire face aux absences et répondre aux exigences des protocoles sanitaires.

S'agissant des dépenses d'investissement, après une forte augmentation de ces dernières de 14,9 % en 2020, soit une hausse de 1,7 Md€, les Régions vont de nouveau enregistrer une hausse de 4,2 % en 2021, soit une augmentation de 540 M€ prolongeant comme le souligne la Cour « la tendance naturelle renforcée par leurs actions de soutien aux entreprises et acteurs du développement économique dans le cadre de la réponse à la crise sanitaire ». Ce niveau d'investissement record est ainsi prioritairement concentré sur le développement économique, les transports et la transition énergétique en lien notamment avec les accords de relance 2021/2022 signés entre l'État et les Régions qui représentent déjà près de 15 Md€ sur les 20 Md€ sur lesquels les Régions se sont engagées dans le cadre des CPER 2021/2027.

En raison de la légère amélioration de l'épargne brute des Régions en 2021, qui s'établit toutefois à un niveau largement inférieur à celle enregistrée en 2019, la capacité de désendettement des Régions s'améliore légèrement, en passant de 6 ans en 2020 à 5,7 ans, mais sans retrouver le niveau atteint avant la crise qui était de 4,3 ans (et en restant également toujours inférieur au plafond de 9 ans qui avait été fixé au sein de la loi de programmation des finances publiques 2018/2022).

Perspectives pour 2022

En 2022, les recettes de fonctionnement des Régions devraient enregistrer une nouvelle hausse résultant de la dynamique de leur fraction de TVA mais dont l'évolution pourrait être impactée par les conséquences économiques de la guerre en Ukraine. Les principales autres recettes régionales, soient la part variable de TICPE et la taxe sur les certifications d'immatriculation, devraient stagner et ne pas retrouver le niveau atteint avant la crise en raison des difficultés mentionnées au sein de la partie précédente. C'est la raison pour laquelle comme le rappelle la Cour que « Ces constats amènent Régions de France, dans le livre blanc des régions publié en mars 2022, Vers une République de la confiance, à demander à l'État d'anticiper les conséquences de la baisse des recettes fiscales liées à l'automobile, qui constituent les seules sur lesquelles les régions disposent encore d'un pouvoir de modulation de taux ». Par ailleurs, pour 2022, le Gouvernement a décidé d'appliquer une nouvelle minoration de la DC RTP et de la DTCE des régions de - 50 M€. Pour la première fois depuis plusieurs années, seules les Régions sont mises à contribution dans le cadre de la baisse des « variables d'ajustement » alors même que les Régions sont la catégorie de collectivités qui a enregistré la plus forte chute de leur épargne brute en 2020 et que cette dernière ne retrouvera

pas en 2021 son niveau d'avant-crise. Enfin, la suppression de la part régionale de CVAE et la baisse de 50 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des établissements industriels prévue par la LFI 2021 vont avoir pour conséquence de diminuer en 2022 de 127 M€ les frais de gestion de CVAE et de cotisation foncière des entreprises (CFE) alloués aux Régions. Dans le cadre de la loi de finances pour 2022, le Gouvernement a décidé de compenser aux Régions cette perte de recettes par l'instauration d'une dotation pour la seule année 2022 et se substituant à une part de fiscalité qui était jusqu'à présent dynamique.

Les dépenses de fonctionnement devraient poursuivre leur hausse qui résulte de l'action des Régions dans le cadre de la relance en lien notamment avec le déploiement des mesures liées au Ségur de la Santé la montée en puissance du PRIC avec un pic des dépenses en 2023 et en raison de l'enchevêtrement de la fin de la programmation des fonds européens 2014/2020 et la nouvelle programmation 2021/2027. L'augmentation du taux d'inflation aura des conséquences certaines sur les dépenses des Régions au cours de l'année 2022, notamment concernant les dépenses d'énergie des lycées ou dans le secteur des transports où l'augmentation des prix de gros de l'électricité pourrait à terme avoir un impact de 1 à 2 % sur les contributions annuelles à SNCF Voyageurs. Un phénomène similaire pourrait concerner les transports scolaires et interurbains avec de probables évolutions des indices salariaux. Cette situation inflationniste devrait également se traduire par des taux d'intérêt en hausse, ce qui aura un impact financier sensible pour les Régions dans la mesure où l'endettement de ces dernières a progressé depuis 2020 afin de compenser les pertes de recettes induites par la crise et financer les dépenses au titre de la relance. Les revalorisations salariales des agents de catégorie C augmenteront mécaniquement les dépenses de personnel des collectivités qui emploient plus de 75 % de ces agents.

L'épargne brute devrait de nouveau connaître une légère amélioration en 2022 en raison de la hausse des recettes de TVA mais qui, en raison de la stagnation des autres recettes régionales et de l'implication des Régions au titre de la relance et des conséquences de l'inflation, ne devrait toujours pas retrouver le niveau atteint avant la crise. Ainsi, l'année 2022, voit émerger une situation problématique : les recettes sont affectées par une baisse structurelle de la TICPE et des taxes d'immatriculation alors que l'inflation provoque une forte hausse des charges et que les régions sont appelées de plus en plus à co-financer les programmes de l'État.

Les dépenses d'investissement poursuivront également leur hausse pour atteindre un nouveau niveau record en lien avec les accords de relance État/Régions 2021/2022. Concernant la signature des CPER, la Cour relève que « Le volet « mobilités » fera l'objet d'avenants en 2023, après la remise d'un rapport du conseil d'orientation des infrastructures à l'automne 2022 sur la programmation des investissements ». Je tiens à préciser dans ce cadre que le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures (COI), confirme qu'il y a bien un différentiel de près de 10 Md€ entre les attentes exprimées dans le rapport du COI et les références actuelles (les travaux du COI ne concernant par ailleurs que les investissements sur les infras, hors enjeux en termes de fonctionnement ou de financement des matériels roulants). De fortes interrogations portent ainsi sur les besoins d'investissement dans les transports. À ce jour, les régions investissent en moyenne 1,8Md€ par an pour les matériels roulants TER et Transilien, hors enjeux relatifs au verdissement des trains. Ces éléments ne figurent pas dans le chiffrage COI. Par ailleurs les régions investissent 1 Md€ par an pour les infrastructures ferroviaires (655 M€ pour les Régions, 370 M€ par conventionnement IDFM-SNCF Réseau). Ces données n'incluent pas les redevances d'accès (160 M€ payés directement en fonctionnement par IDFM à SNCF Réseau) et les péages à SNCF Réseau (760 M€ Régions et 600 M€ IDFM) et Gares & Connections (280 M€ régions et 140 M€ IDFM), soit près de 2 Mds€ ; alors même que de l'analyse de SNCF Réseau, 1 Md€ par an serait nécessaire pour maintenir la pérennité de l'ensemble du réseau ferroviaire d'un point de vue nominal (ce qui est confirmé par l'analyse du rapport du préfet François PHILIZOT concernant les seules lignes de dessertes fines du territoire, nécessitant plus de 7 Mds€ d'investissements, aujourd'hui majoritairement non couverts par les actuels engagements CPER).

La contribution des collectivités au redressement des finances publiques

La Cour note que « La situation financière très favorable des collectivités locales en 2021 et la persistance de fortes disparités entre situations individuelles entraînent plusieurs conséquences. En premier lieu, ce constat justifie un renforcement de la péréquation horizontale ». A partir des éléments développés précédemment je ne souscris pas au constat de situation financière très favorable pour les Régions en 2021 qui continuent de subir les effets de la crise, et dont les contributions au titre de la relance, notamment pour les transports et la mobilité, vont conduire à mobiliser massivement leurs ressources. Les Régions ne disposant plus par ailleurs de pouvoir fiscal, seules 11 % de leurs recettes peuvent faire l'objet d'une modulation qui sont confrontées à des difficultés structurelles.

S'agissant du renforcement de la péréquation horizontale, je tiens à rappeler que la loi de finances pour 2022 a réformé le système de péréquation régionale. En effet, dans le cadre de l'accord de partenariat et en conséquence de la suppression de la part régionale de CVAE et de son remplacement par une fraction TVA, les Régions s'étaient engagées à définir un nouveau fonds de péréquation régionale avec une traduction législative au sein du PLF 2022. Il s'agissait plus particulièrement d'arrêter entre elles la manière de répartir leurs ressources issues de la réforme de la taxe professionnelle. Les Régions ont considéré dans un premier temps que la substitution de la TVA à la part régionale de CVAE supprime les différentiels territoriaux de croissance de la ressource fiscale. Elles ont ainsi cherché à gommer les disparités issues de la réforme antérieure et qui pouvaient générer des différentiels artificiels. Dans ce cadre, les Régions ont décidé d'intégrer dans la fraction de TVA ex-CVAE les montants issus de l'ancien fonds de péréquation régionale et les prélèvements au titre du FNGIR. Le système retenu dans la loi de finances pour 2022 diffère, et je le regrette, des propositions unanimement souhaitées par les Régions : le texte ne retenant pas un traitement spécifique pour deux Régions qui aurait permis de tenir compte de leur situation spécifique et ne conserve pas la transparence de la contribution de la Région Ile-de-France au titre du FNGIR en ne la faisant plus apparaître comme une dépense qui aurait également été indexée sur la dynamique annuelle de TVA. Ce nouveau système permet de gommer les écarts à la croissance moyenne de la ressource de TVA qui représente 89% des ressources s'étant substituées à l'ancienne taxe professionnelle. Les Régions auraient pu s'en tenir là mais elles ont toutefois souhaité ajouter à ce dispositif un geste de solidarité fort envers la Corse et les régions et collectivités d'Outre-Mer, compte tenu des spécificités liées à leur insularité ou à leur situation ultra-marine. Ainsi, les Régions ont proposé la création d'un fonds de solidarité inédit auxquels contribuent seules les régions de métropole, au bénéfice exclusif de la Corse et des régions et collectivités territoriales d'outre-mer. Ce fonds sera doté en 2022 d'un montant égal à 0,1% de la fraction de TVA ex-CVAE, soit près de 10 M€, et qui, à compter de 2023, monterait en charge en ajoutant chaque année 1,5 % de la dynamique cumulée. Avec l'hypothèse d'un taux de croissance annuel de la TVA de 2% à partir de 2023, ce fonds atteindrait plus de 29,7 M€ en 2027, soit 1,33 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités concernées s'ajoutant au premier étage de péréquation décrit précédemment. Il s'agit là encore d'un effort conséquent, qui ne doit pas cependant faire oublier la solidarité due en tout premier lieu par l'État à l'endroit de ces collectivités.

La Cour estime que « En parallèle, alors que la crise sanitaire a conduit l'État à soutenir les collectivités locales en dépit d'une situation financière bien plus dégradée, il importe que celles-ci s'organisent, soit individuellement, soit collectivement, pour faire face aux futurs aléas, à travers l'instauration de mécanismes de résilience (auto-assurance collective ou individuelle) ». Je partage cette proposition à la condition que les éventuels mécanismes de mise en réserves soient facultatifs et à la main des seules Régions à l'image de la possibilité offerte depuis 2022 aux départements de mettre en réserve de manière volontaire leur surplus de produits de DMT. Les Régions sont opposées à tout système de prélèvement automatique de dynamique d'une recette à partir d'un certain seuil dans la mesure où elles ne disposent quasiment plus de pouvoir fiscal et bénéficient désormais d'une seule recette réellement dynamique, soit leur fraction de TVA, quand leurs autres principales recettes sont amenées à diminuer comme la part variable de TICPE et la taxe sur les certificats d'immatriculation.

La Cour relève par la suite qu'» En second lieu, le principe d'une contribution du secteur public local au redressement des finances publiques apparaît légitime au regard de sa situation financière. » Il me semble important de rappeler qu'entre 1978 et 2019, la dette publique a été multipliée par 32 (passant de 74 Md€ à 2380 Md€) : celle de l'État par 42 (passant de 47 Md€ à 1977 Md€), celle des administrations de sécurité sociale par 55 (passant de 3,5 Md€ à 193 Md€) et celle des administrations publiques locales par 9 (passant de 24 Md€ à 210 Md€). La Cour notant par ailleurs que la part des administrations publiques locales « dans la dette publique est limitée, et le niveau actuel de la dette locale est soutenable au regard de leur niveau d'épargne ». En effet, comme Régions de France a pu le rappeler à de nombreuses reprises, les dépenses de fonctionnement des Régions se trouvaient en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions, hors transports transférés et gestion des fonds européens¹³⁰. L'épargne brute des Régions a également enregistré une évolution moyenne de 5,7 % entre 2015 et 2019 et la capacité de désendettement a enregistré une baisse continue depuis 2016 (5,5 ans) pour atteindre 4,3 ans en 2019, soit une baisse de près de 22 %.

De manière plus générale, les Régions n'attendent pas que l'État leur donne instruction de réduire leur endettement, elles ont su démontrer leur capacité à piloter en responsabilité leurs finances et à prendre les dispositions nécessaires au rétablissement des grands équilibres. Divers mécanismes permettent déjà de limiter l'endettement et assurer une bonne capacité de désendettement des collectivités telles que la règle d'or relative à l'équilibre budgétaire, la nécessité d'assurer une suite aux recommandations formulées par les chambres régionales des comptes, la notation des agences financières, la présentation normée du contenu des rapports d'orientations budgétaires ou encore la transparence des comptes des collectivités sur leurs sites Internet.

¹³⁰ BIS 150 DGCL - « Les dépenses de fonctionnement des régions se trouvent en 2019 au même niveau qu'en 2015, pour les régions fusionnées comme pour les autres régions ».

Dans un contexte de baisse de leurs recettes liées aux effets de la crise sanitaire, toute nouvelle contractualisation financière aurait pour conséquence de réduire leurs marges de manœuvre alors même que les Régions ne cessent d'être mobilisées dans le cadre du plan de relance ou d'autres programmes de l'État. Toutes ces raisons conduisent à m'opposer à toute nouvelle génération de contrats dits » de Cahors ».

Considérant prioritairement ce mécanisme comme attentatoire à la libre administration des collectivités et sans lien réel avec la situation financière des collectivités, je partage par ailleurs les limites relevées par la Cour concernant la contractualisation de Cahors sur les points suivants : « la complexification croissante de la méthode de retraitements » et « le risque de découragement des collectivités à développer de nouvelles actions cofinancées par le mécénat, par le sponsoring ou par des fonds européens. En effet, de telles initiatives, bien que financièrement neutres, majorent les dépenses de fonctionnement et pénalisent ainsi les collectivités sous contrat ». Je souscris enfin à la proposition de la Cour soulignant que les modalités de contribution des collectivités au redressement des finances publiques « s'inscriront dans un contexte économique affecté par la situation internationale, et qui se caractérise en particulier par un niveau d'inflation élevé ».

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 final 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)

Département de France (DF) remercie la Cour pour les travaux actuellement conduits sur les finances publiques locales.

DF retranscrit ci-après ses observations.

Chapitre I : Une situation très favorable des finances des collectivités territoriales en 2021

*Une fiscalité transférée en forte hausse en raison du dynamisme
des DMTO*

DF ne peut que partager le constat de la Cour quant à la forte hausse constatée des DMTO. Les Départements tiennent cependant à rappeler qu'il convient d'être prudent vis-à-vis des perspectives pour 2022. Il est en effet à craindre que la remontée des taux d'une part, et l'impossibilité temporaire de délivrer des crédits aux particuliers du fait de la non-actualisation du taux d'usure d'autre part, viennent contrarier l'évolution du marché immobilier et par conséquent la perception des DMTO.

La persistance de fortes disparités entre collectivités

DF salue la précision apportée par la Cour en parallèle du constat globalement réalisé au sujet de la « bonne » santé financière des Départements et s'agissant des disparités qui demeurent pour un certain nombre d'entre eux : « L'accroissement d'épargne a été particulièrement prononcé pour les départements (+ 23,6 % par rapport à 2019) en raison du fort dynamisme des DMTO en 2021. Cette situation d'ensemble est très majoritairement représentative des situations financières individuelles, puisque près de 90 % des départements ont augmenté leur épargne brute par rapport à 2019. Cependant, dix départements, de profils variés (urbains, ruraux, d'outre-mer) ont vu leur épargne diminuer, la hausse locale des DMTO étant plus faible que la moyenne nationale et la dynamique des dépenses sociales plus élevées ».

Une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques à redéfinir

Plusieurs observations nécessitent d'être émises sur ce point du rapport.

« En premier lieu, ce constat justifie un renforcement de la péréquation horizontale et, de manière plus générale, la recherche d'une plus grande solidarité et d'une meilleure répartition des ressources entre collectivités, notamment à travers la révision des indicateurs financiers utilisés pour la répartition des dotations ». S'agissant de la péréquation horizontale, DF rappelle qu'une récente réforme décidée par ses instances conduit à disposer aujourd'hui d'un dispositif ambitieux de péréquation assis sur les DMTO. Concernant la révision des indicateurs financiers, la conduite de travaux en interne a abouti à ce que la Commission des Finances de DF requiert auprès du Gouvernement la pérennisation du dispositif actuel de neutralisation des conséquences associées à la dernière réforme fiscale (courrier du 31 mai 2022 adressé au ministre délégué auprès du ministre de l'Intérieur et de la ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, chargé des Collectivités territoriales). Les études conduites faisaient en effet apparaître des transferts financiers importants et souvent peu cohérents avec la situation matérielle des territoires concernés par ces derniers.

« En parallèle, alors que la crise sanitaire a conduit l'État à soutenir les collectivités locales en dépit d'une situation financière bien plus dégradée, il importe que celles-ci s'organisent, soit individuellement, soit collectivement, pour faire face aux futurs aléas, à travers l'instauration de mécanismes de résilience (autoassurance collective ou individuelle). Ces préoccupations rejoignent celles relatives au financement des collectivités locales. En effet, dans l'hypothèse où la sensibilité de leurs recettes à la conjoncture économique, renforcée par les récentes réformes fiscales, serait poursuivie, voire accrue, ce modèle de financement impliquerait la création de mécanismes contracycliques ». DF partage totalement le constat de la Cour. Les

Départements se sont d'ailleurs constamment opposés à la dernière réforme fiscale, plus précisément à la perte de leur foncier bâti et à son remplacement par une fraction d'un impôt procyclique et dépourvu d'un pouvoir de taux. Conscients que les efforts pour contenir la dépense ne sont pas reproductibles à l'infini, les Départements abordent les prochaines années avec prudence et sollicitent qu'un certain nombre de propositions puissent être adoptées.

- *Inscrire dans la Constitution une disposition qui interdise au Gouvernement de présenter une mesure aggravant les dépenses locales, sans augmenter d'autant leurs ressources, ou de réduire de façon équivalente leurs charges ;*
- *Revoir périodiquement les compensations financières associées aux transferts successifs de compétences ;*
- *Redéfinir une fiscalité locale qui garantisse une véritable autonomie fiscale des collectivités constituées de ressources propres constitutionnellement redéfinies et associées à un pouvoir de taux.*

L'adoption de ces trois propositions prioritaires, mais non exhaustives quant aux attentes des Départements, s'inscriraient dans la continuité de l'esprit de responsabilité qui les a caractérisés ces dernières années. Ils ont en effet pris toute leur part à la relance de notre pays, aussi bien en se donnant les moyens de conduire leurs missions (mise en place d'un dispositif ambitieux de péréquation horizontale, possibilité octroyée à leur demande de mettre en réserve des surplus de DMTO constatés) qu'en déployant constamment d'importants efforts au service de leurs administrés (aides sociales, voirie, numérique, collèges, acquisition de matériel sanitaire durant la crise covid-19, etc.).

« En second lieu, le principe d'une contribution du secteur public local au redressement des finances publiques apparaît légitime au regard de sa situation financière. Alors que les comptes des collectivités locales étaient excédentaires de près de 5 Md€ en 2021 (+ 4,7 Md€ en comptabilité nationale), ceux de l'État et des organismes de sécurité sociale, malgré une amélioration, étaient déficitaires de 143,8 Md€ et de 16,9 Md€ (...) Une nouvelle loi de programmation, attendue à l'automne, devrait définir les modalités de cette contribution ». DF souhaite préciser à la Cour, par rapport aux propositions émises précédemment, que celles-ci doivent s'inscrire dans le cadre d'une confiance restaurée qui batte définitivement en brèche les dispositifs adoptés sans concertation et en dépit du bon sens, tels les contrats de Cahors, ainsi que les mesures décidées unilatéralement par l'État, et nonobstant les justifications légitimes qui puissent y être apportées, supportées en totalité ou partie par les Départements. Les propositions d'encadrement des finances publiques locales émises par la Cour, que les Départements de France découvrent à la veille de rendre leurs observations, feront l'objet de débats lors de la prochaine Commission des Finances. Une réponse pourra être formalisée lors de l'audition relative au fascicule 2 du présent rapport au début du mois de juillet.

Chapitre II : Une embellie dont bénéficient, à des degrés divers, toutes les catégories de collectivité

Des produits de fonctionnement en forte progression

Comme cela a déjà été mentionné, DF partage le constat de la Cour quant à l'exposition accrue des Départements à « un retournement de cycle » depuis le transfert de leur foncier bâti aux communes et son remplacement par une fraction de NA.

« L'année 2021 constitue une année record pour les DMTO, recette à l'évolution erratique. Jusqu'à présent, la mise en réserve des surplus de recettes était limitée. En 2021, dans le cadre du fonds national de péréquation des DMTO perçus par les départements, 58 M€ 72 ont été mis en réserve, soit seulement 2 % du surplus de DMTO constaté en 2021. » DF s'étonne de la mention faite ci-dessus. En effet, la mise en réserve est réalisée par rapport aux données N-1 : la mise en réserve du fonds DMTO 2021 est la conséquence des DMTO 2020. La comparaison par rapport à l'année N nous semble donc inappropriée. De surcroît, nous nous étonnons de l'appréciation portée à une mise en réserve de « seulement » 2% du surplus constaté, étant donné que les Départements ont mis en réserve le maximum légal autorisé au-delà du plancher de mise en répartition à 1 600 M€.

« À partir de 2022, les départements auront la possibilité de procéder à une mise en réserve individuelle de leur surplus de recettes de DMTO ». S'agissant du dispositif de mise en réserve individuelle sur les DMTO, DF remercie le Gouvernement pour avoir répondu favorablement à sa demande et les services ministériels pour les échanges qui ont eu lieu. DF a cependant sollicité un ajout au récent décret qui a été soumis au CFL et au CNEN. En effet, si DF aurait préféré qu'une entière confiance soit accordée aux élus en vertu du principe de libre administration quant à la mise en réserve et à sa libération, elle demande que les conditions associées à cette dernière soient étendues, non pas seulement à « une dégradation caractérisée de sa situation financière du fait, dans une proportion significative, d'une augmentation de ses charges ou d'une diminution de ses produits, constatée au regard de la moyenne des données des trois exercices précédents », mais également au financement des dépenses d'investissement des Départements. La fiche d'impact mentionnait la « mise en place d'un mécanisme de mise en réserves d'une partie des produits de DMTO permettant aux départements de renforcer leur capacité à faire face à des fluctuations de produits ou de charges importantes et sécuriser leur programme d'investissement ».

C'est l'objectif qui avait d'ailleurs initialement été exposé au soutien de la demande de DF s'agissant de la possibilité de mettre en réserve une partie des DMTO perçus. De surcroît, dans un contexte de forte dégradation des finances publiques, la possibilité pour les Départements d'utiliser tout ou partie des sommes mises en réserve pour le financement des dépenses d'investissement permettra à ces derniers de réduire le recours à l'emprunt dans les prochaines années. La nature même (« vertueuse ») des dépenses d'investissement devrait conduire à distinguer entre l'utilisation qui est faite de la réserve et cette possibilité pourrait être inscrite en sus d'un effet de ciseaux important constaté. Cette position a été émise par les représentants des Départements, mais un accord interministériel semble n'avoir pu être trouvé.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

Au nom d'Intercommunalités de France, je tiens à vous remercier pour avoir sollicité l'avis de notre association concernant le rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales – fascicule 1 », Ce rapport appelle de notre part les observations suivantes.

Situation financière des collectivités territoriales en 2021

Le rapport dresse une situation très flatteuse de la situation financière des collectivités locales en 2021, que les magistrats qualifient de « très favorable ». Il convient dans un premier temps de se féliciter que, d'un point de vue global, la santé financière de l'ensemble des collectivités territoriales et notamment des collectivités du bloc local, se soit améliorée après avoir subi lourdement en 2020 les effets de la crise sanitaire et de ses contre coups.

Deux raisons expliquent principalement cette situation. D'une part une évolution favorable des assiettes fiscales en 2021, ainsi que le rapport le souligne, les collectivités du bloc local étant restées très raisonnables sur le levier fiscal. D'autre part, la bonne maîtrise des dépenses de gestion qui est restée inférieure à la progression des recettes permettant de conforter le niveau d'épargne. De nombreuses intercommunalités ayant prolongé les efforts de rationalisation de la dépense imposés par les contrats de Cahors.

*À plusieurs reprises le rapport semble sous-entendre que les effets de la crise sanitaire ont été comme effacés : « une situation financière d'ensemble qui n'a jamais été aussi favorable » (P50), « un rebond massif de l'épargne ». **Intercommunalités de France considère qu'il s'agit là d'une approche très globale qui ne traduit pas la***

diversité des situations locales. Des nuances doivent donc être apportées pour ne pas caricaturer les situations locales en les globalisant. À ce titre, les éléments analytiques par strates démographiques apportent un premier éclairage qu'il conviendrait d'approfondir à partir d'une analyse consolidée des situations financières sur l'ensemble du bloc local. De fait, selon l'intensité des transferts de compétence opérés par une commune, à niveau de population égal, ses contraintes financières ne seront pas les mêmes.

Intercommunalités de France considère qu'il conviendrait d'analyser la situation financière des collectivités sur la base d'une analyse typologique poussée, permettant de mieux caractériser les territoires selon les situations économique, sociale et géographique auxquelles ils sont confrontés.

La perspective d'une participation des collectivités à la réduction des déficits publics doit inciter à mieux prendre en compte certaines fragilités locales ou situation faisant intervenir des besoins de dépenses spécifiques.

Cette approche permettrait de distinguer les territoires en croissance économique, des territoires subissant une forte pression touristique, à l'opposé de ceux en déprise démographique et économique, ou encore les territoires frontaliers, des secteurs très urbains ou fortement marqués par la ruralité... Pour chacun de ces territoires, la structure du panier de ressources diffère fortement ainsi que les facteurs pesant sur leurs charges. S'il n'appartient pas à la Cour de se livrer à des « analyses de territoires », la connaissance des situations locales doit pouvoir contribuer à éclairer l'analyse d'ensemble.

À ce titre, Intercommunalités de France estime qu'un regard plus critique pourrait être porté sur la place des collectivités territoriales au sein des administrations publiques locales (APUL), cet ensemble comprend au-delà des collectivités et de leurs groupements, les organismes divers d'administration locale (ODAL), dont le comportement économique est différent de celui des collectivités. Y figurent par exemple la Société du grand Paris, les chambres de commerce...). D'ailleurs, ainsi que le reconnaît la Cour, « plus de la moitié de la progression de la dette des administrations publiques locales est le fait de la société du Grand Paris et d'Île-de-France Mobilités ». Ce point mériterait d'être mieux éclairé.

Cela permettrait d'avoir une analyse plus proche de la réalité, notamment lorsque le rapport cite, dans son analyse sur les aides apportées par l'État, les aides à la réhabilitation du parc privé, le dispositif « Maprimérenov (MPR) » en particulier, comme étant en partie à destination des collectivités. Ce n'est évidemment pas le cas, ces aides qui ne transitent pas par les budgets locaux sont destinées aux propriétaires de logements.

Enfin, au constat global sur la santé financière des collectivités locales en 2021, pourrait être évoqué, les effets de la restructuration en profondeur du panier de ressources des collectivités : remplacement de la TH par une fraction de TVA pour les intercommunalités avec perte du levier fiscal sur une partie de leurs ressources fiscales, déterritorialisation d'une fraction importante des recettes de foncier bâti via le coefficient correcteur pour les communes, réduction des VL des locaux industriels certes compensée pour le moment...

Concernant la contribution des collectivités au redressement des comptes publics, Intercommunalités de France ne partage les conclusions de la Cour au sujet de leur « légitime participation au redressement des finances apparaît légitime au regard des situations financières respectives des administrations publiques ». Intercommunalités de France rappelle que les collectivités ont déjà consenties à des lourds efforts avec la baisse des dotations entre 2014 et 2017, et souligne que celles-ci sont confrontées actuellement aux effets financiers de la crise internationale (remontée de l'inflation et des taux d'intérêt, hausse des coûts de l'énergie et des matières premières...). Toute sollicitation des collectivités pour les associer à une trajectoire de progression de la dépense locale devra impérativement se faire en concertation avec elles sur les objectifs, les contre parties attendues, les modalités de mise en œuvre, le tout dans un climat de confiance avec l'État.

Il convient toutefois de reconnaître que la crise sanitaire a conduit l'État à assumer un endettement important (114 % du PIB) et un déficit structurel conséquent (5% du PIB). Cette situation crée une divergence au sein de la zone euro, entre des pays relativement peu endettés et connaissant des déficits modérés (Autriche, Allemagne, Pays-Bas), et les autres (Espagne, Belgique, France), l'Italie se trouvant dans la situation la plus complexe. À l'évidence, une fois le pays sorti des crises (sanitaire, économique, énergétique...), la trajectoire des finances publiques devra être corrigée.

Le retour marqué de l'inflation, en lien avec les difficultés sur le plan international vient perturber ce schéma.

À moyen terme plusieurs contraintes financières vont s'imposer aux collectivités : dégel du point d'indice, réévaluation à la baisse du produit de la TVA, hausse des prix de l'énergie. Pour 50 % des communautés, la hausse des prix de l'énergie représente plus de 5 % des charges de fonctionnement ; s'agissant du gaz, 40 % rapportent un impact de plus de 5% de ces charges de fonctionnement (enquête-flash Intercommunalités de France). La hausse des cours des matières premières pèse sur notre commande publique. Contrairement à l'État, nous ne pouvons pas nous financer sur du déficit. Notre endettement est sain, puisque nos budgets sont présentés à l'équilibre.

Enfin, nous prenons à notre compte des compétences environnementales absolument essentielles à la transition écologique de notre pays, parfois sans transferts de ressources (Gemapi) et dont le coût ne fera qu'augmenter ces prochaines années (ex. déchets, Gemapi, eau) parce que les besoins sont considérables et l'urgence réelle.

Il semble dans ce contexte difficilement concevable d'imaginer une nouvelle ponction sur la DGF.

En tout état de cause, quel que soit l'effort financier demandé aux collectivités, il ne pourra être supérieur à leur poids dans la dépense publique qui se situe autour de 20 %.

Nous partageons en revanche l'analyse faite par la Cour concernant les contrats dits de Cahors et en particulier les critiques concernant la méthode principalement basée sur les dépenses de fonctionnement, sans tenir compte de l'autofinancement. Cette option actuellement à l'étude au sein des associations d'élus permettrait, ainsi que le souligne la Cour, de limiter les contraintes sur les dépenses d'investissement en matière de transition écologique notamment et leurs charges de fonctionnement induites alors que les besoins sont importants, et de mieux prendre en compte les choix des élus concernant les modes de gestion.

Dans son rapport, la Cour s'interroge sur le bien-fondé du « soutien exceptionnel de l'État, parfois superflu, qui s'est poursuivi en 2021 » suggérant que les collectivités « doivent s'organiser pour faire face aux futurs aléas à travers l'instauration de mécanismes d'auto-assurance ». Intercommunalités de France est favorable aux dispositifs de péréquation, elle souhaiterait ainsi que le FPIC, bloqué à son niveau de 2016, puisse être revalorisé. En revanche, nous sommes perplexes sur tout dispositif qui viendrait préempter de façon automatique et obligatoire la croissance des ressources fiscales, notamment des collectivités. Il serait plus opportun de veiller à ce que soit préservé l'autonomie fiscale des collectivités et le lien entre fiscalité et territoire, alors que l'on évoque la disparition de la CVAE.

Il convient également de noter que, selon les informations de la DGFIP, les dispositifs de compensation de perte de recettes ont surtout bénéficié aux communes (pour près de 65 % du montant). De leur côté 30 % seulement des intercommunalités ont bénéficié de ce soutien et dans des propositions très variées. En outre, le tableau présenté p. 22 déforme un peu la réalité : sur les 684 millions d'euros versés au titre des pertes 2020 pour les collectivités du bloc communal, plus des deux tiers (66 %) correspond aux aides accordées à Ile-de-France mobilité (IDFM).

Ces filets de sécurité (2020, reconduit en 2021) ont néanmoins été très utiles pour soutenir les collectivités les plus fragiles.

En espérant que ces éléments répondent à vos attentes et pourront contribuer au travail d'évaluation de la Cour, je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE FRANCE URBAINE

Par courrier en date du 31 mai, vous nous avez adressé le rapport « Les finances publiques locales – fascicule 1 ». Ce rapport appelle de notre part les observations exprimées dans le présent courrier.

Une qualification flatteuse de la situation financière des collectivités à fortement nuancer s'agissant des grandes villes, grandes communautés et métropoles

Alors que le rapport de la Cour met très largement l'accent sur « une situation financière d'ensemble qui n'a jamais été aussi favorable », « Un bloc communal qui retrouve une situation financière très favorable », etc., France urbaine relève qu'une telle qualification globale ne trouve pas à s'illustrer s'agissant des plus grandes villes, les plus grandes communautés et les métropoles. En effet :

- « Les communes de plus de 100 000 habitants, cependant, dont les équilibres financiers avaient davantage été fragilisés en 2020, n'ont pas encore retrouvé leur niveau d'épargne brute de 2019 » ;

- Si, s'agissant d'une majorité de strates de communes, des gains d'épargne brute pouvaient être observés en comparant les agrégats 2021 aux agrégats 2019, concernant les villes de plus de 100 000 habitants, il y a une perte d'autofinancement (cf. graphique 8) ;

- Si, mesurée en euros courants par habitant, l'épargne nette des communes était supérieure en 2021 à celle de 2019, s'agissant des villes de plus de 100 000 habitants, elle est demeurée en moyenne inférieure au niveau de 2019 (cf. graphique 12 : « Les dégradations constatées en 2020 étaient concentrées sur les collectivités les plus peuplées et regroupant les fonctions de soutien et de centralité ») ;

- Si, exprimé de façon consolidé au niveau des blocs intercommunaux, les ratios de capacité de désendettement se sont réduits pour les strates démographiques de moins de 300 000 habitants, ils ont en revanche progressé pour ceux de plus de 300 000 habitants.

L'impact déstructurant des récentes réformes fiscales : un fait essentiel insuffisamment mis en lumière

Le rapport de la Cour développe très largement l'analyse de l'évolution des ratios de solvabilité, mais ne fait guère état de l'impact déstructurant des récentes réformes fiscales (effacement du produit de la taxe d'habitation sur les résidences principales et amputation de l'impôt économique local) qui s'inscrivent, pour la première fois en 2021, dans les budgets locaux.

Cela n'est en effet mentionné que dans l'extrait ci-après : (« En matière de taux, les réformes fiscales intervenues en 2021 ont réduit les marges de manœuvre des collectivités locales »). Or, à notre sens, ce qui caractérise l'exercice 2021 n'est pas uniquement un constat de bonne santé financière des collectivités mais, pour les collectivités en général et les grands EPCI en particulier, une évolution de l'architecture de leurs ressources qui est malheureusement synonyme de réduction de leurs capacités de résilience (du fait d'un transfert de leviers d'action du niveau local au niveau national).

À cet égard, nous ne pouvons souscrire à l'idée selon laquelle qu'« alors que les récentes réformes fiscales ont accentué la sensibilité de leurs recettes à la conjoncture économique, les collectivités doivent également s'organiser pour faire face aux futurs aléas, à travers l'instauration de mécanismes d'auto-assurance ». Ce type de réponse est, peut-être, pertinente pour les départements (au sein desquels les DMTO, impôt cyclique, sont prédominants), mais ne saurait l'être pour le bloc communal, qui plus est dans un contexte caractérisé par une accélération de l'inflation (et par le principe général de non-rémunération des dépôts des collectivités au Trésor).

Pour France urbaine, c'est par l'élargissement de leur panier fiscal, c'est-à-dire par la reconquête d'une autonomie fiscale mise à mal ces dernières années, que les grandes villes, grandes communautés et métropoles parviendront à accroître leur résilience financière.

Une convergence sur l'évaluation de la précédente génération de contractualisation financière mais des divergences majeures sur les perspectives à tracer dans la prochaine loi de programmation des finances publiques

France urbaine converge avec la Cour dans son analyse des limites de la contractualisation de Cahors et dans la proposition qu'elle formule d'en fonder, le cas échéant, le pilotage non plus sur les dépenses de fonctionnement mais sur l'autofinancement.

En revanche nous ne pouvons souscrire aux termes de la justification d'une nouvelle génération de contractualisation financière tels qu'ils sont formulés dans le rapport (« Enfin, alors qu'une nouvelle loi de programmation est attendue à l'automne, le principe d'une contribution du secteur public local au redressement des finances publiques apparaît légitime au regard des situations financières respectives des administrations publiques ») ;

C'est parce qu'il existe une communauté financière de destin entre l'État et les collectivités que France urbaine n'est pas opposée à un dialogue financier pouvant aboutir, si besoin, à une contractualisation financière, mais pas à n'importe quelles conditions. La situation de comptes de l'État plus dégradée que de celle des collectivités considérées globalement, est un fait qui mérite d'être considéré mais, sauf à estimer que celles-ci sont responsables de la situation de celui-là, cela ne peut être invoqué comme première justification, comme il apparaît pourtant à la lecture de la conclusion du chapitre I.

La contractualisation financière ne peut s'envisager que dans un scénario où l'engagement des parties est réciproque, un scénario qui s'inscrit en cohérence avec les objectifs globaux de la future loi de programmation (quel équilibre entre le besoin d'investissements d'avenir et la nécessité du désendettement ?), laquelle, on le postule, anticipera les éventuelles révisions des règles budgétaires européennes.

Sans préjuger du dialogue à venir sur la mise en cohérence de la trajectoire d'évolution des différentes composantes d'administrations publiques, un tel scénario de contractualisation financière devrait être, à notre sens, un scénario qui permette de garantir à l'État que la mise en œuvre des budgets locaux conduise bien à un solde neutre en termes de capacité/besoin de financement (un solde négatif serait contradictoire avec les objectifs de diminution des déficits poursuivis par la Nation, un solde positif serait synonyme d'excès de pression fiscale locale et/ou de sous-investissement).

Telles sont les observations que nous souhaitons porter à votre connaissance dans la perspective de la finalisation du fascicule 1 du rapport thématique de la Cour.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

*La Cour a renforcé la procédure contradictoire permettant d'échanger avec l'Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité (AMF) sur le rapport annuel sur les finances publiques locales, et nous vous en remercions. **Au terme de cette procédure, au cours de laquelle la Cour a bien voulu prendre en compte nos observations initiales, nous vous faisons part de notre position sur le projet de rapport amendé** transmis ce mois de juin et préfigurant le futur rapport 2022 des finances publiques locales. L'AMF tient à souligner que les propositions formulées par la Cour ne sont pas de nature à permettre un redressement des comptes publics, puisque ce sont les finances de l'État et les comptes sociaux qui pèsent sur les comptes de la nation, et rappelle son attachement au respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.*

Tout d'abord, l'AMF demande à la Cour de changer son approche, tant dans la vision de la dépense publique locale que dans la conception des relations financières entre l'État et les collectivités. Nous réaffirmons que non seulement « la dépense de fonctionnement n'est pas par principe mauvaise » pour reprendre les termes réducteurs du rapport, mais surtout que celle-ci est nécessaire et indissociable du service public local. Le service public est au cœur de notre contrat social et républicain, le service public local y prend toute sa part et est légitime. Aussi, l'AMF réfute une partie du vocabulaire utilisé dans le rapport, qui témoigne d'un parti pris et donc d'a priori.

Par ailleurs, le rapport reflète l'idée d'une sujétion financière des collectivités locales à l'État plus forte que jamais. Nous sommes là sur une vision orthogonale à celle défendue par l'AMF, et nous nous étonnons, 40 ans après la loi fondatrice du 2 mars 1982, d'avoir encore à défendre l'idée même de décentralisation et d'une relation financière entre l'État et les collectivités fondée sur la confiance. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, mais si symptomatique, nous devons rappeler que la DGF n'est pas une libéralité de l'État aux collectivités, mais répond à l'obligation de compensation des ressources supprimées. De ce point de vue, si les règles budgétaires locales s'appliquaient à l'État, elle serait une dépense obligatoire. Les réformes successives par sédimentation de la DGF lui ont fait perdre cette dimension, et il est manifestement plus que nécessaire de le rappeler aujourd'hui.

L'AMF regrette que les conclusions du rapport sur les finances publiques locales en 2021 ne soient que très faiblement mises en perspective avec le contexte de crise très particulier qu'a connu le pays l'année dernière, l'incertitude dans laquelle se sont trouvées les collectivités territoriales face au risque covid et à l'évolution de la situation économique. Pour rappel, l'état d'urgence a pris fin en juin 2021 puis a finalement été prolongé jusqu'au 31 juillet 2022 (à compter de novembre 2021). Les collectivités ont donc vécu une instabilité constante du fait de la crise.

Pendant ces différentes phases, les équipements publics et notamment culturels et sportifs ont, pour partie, été fermés, générant une perte de recettes mais le maintien de l'essentiel des charges. Dans le même temps, les communes et les intercommunalités ont maintenu les services essentiels (ramassage des ordures ménagères, assainissement, eau etc.) malgré des personnels malades ou indisponibles. Elles ont aussi assuré l'accueil dans les écoles, les crèches et les autres établissements d'aides aux personnes. Notons enfin que les communes et les intercommunalités ont massivement participé à la création des centres de dépistage et de vaccination, engageant ainsi des dépenses largement sous-compensées par l'État.

Aussi, nous ne pouvons que vous faire part de notre étonnement quand le rapport regrette que les collectivités aient augmenté leurs charges de fonctionnement en 2021 de façon « continue en dépit de la crise sanitaire, en particulier pour les strates de plus de 20 000 habitants. » La Cour conclut ainsi que « l'augmentation des dépenses de personnels est devenue un motif d'attention. » Cette affirmation s'affranchit de toute analyse du poids de la crise sanitaire en 2021 et omet de signaler que les collectivités ont assuré la logistique du dernier kilomètre et déployé des moyens que l'État ne pouvait effectuer faute de ressources humaines. La Cour ne peut non plus ignorer que les mesures salariales décidées par le Gouvernement en 2021, et sur lesquelles les élus locaux n'ont aucun pouvoir de décision, ont généré mécaniquement un surcoût de la masse salariale de près d'un milliard d'euros pour le bloc communal !

La Cour souligne la « situation très favorable des finances des collectivités locales en 2021 » indiquant notamment un excédent de 4,7 Md€ en 2021, une forte hausse de l'épargne brute qui « atteint son plus haut niveau depuis 10 ans (24,1 Md€). ». La Cour souligne enfin que « le montant du compte au Trésor atteint plus de 59 Md€, soit 13,3 Md€ de plus qu'avant la crise sanitaire ».

L'AMF déplore la confusion entre excédents et santé financière des collectivités locales. L'importance des excédents n'est pas forcément révélatrice d'une « situation très favorable » mais plutôt d'une situation financière équilibrée. Ainsi par exemple, pendant toute la période de baisse des dotations, le bloc communal a dégagé des excédents¹³¹ et le niveau d'épargne est resté élevé, à environ 15 % des recettes de fonctionnement. Toutefois, cette période d'excédents s'est aussi soldée par l'effondrement inédit des investissements (-16 Md€ pour le bloc communal).

Pour l'AMF, une « situation financière très favorable » ne peut se résumer à la constatation d'excédents inédits, mais doit aussi révéler une progression de l'offre de services à la population et de l'investissement. En toute hypothèse, il ne saurait être fait grief aux collectivités territoriales d'avoir su affronter les difficultés en préservant l'équilibre des comptes.

¹³¹ Solde APUL

En % du produit intérieur brut	2014	2015	2016	2017
Administrations publiques locales	- 0,2	0,7	0,1	0,1

Concernant les recettes de fonctionnement, la Cour estime que leur hausse - au-delà de l'augmentation de la taxe additionnelle aux droits de mutation, du versement mobilité, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères - est une conséquence du niveau élevé d'inflation : « si elle représente une hausse des coûts pour les collectivités et pour l'ensemble des acteurs publics, elle entraîne également une augmentation d'une partie de leurs recettes (fiscales selon les types d'impôts, tarifaires). »

Concernant les effets de l'inflation, l'AMF rappelle que l'évolution des tarifs et des taux de fiscalité font l'objet d'une délibération de la collectivité quant à leur évolution. En 2021, la plupart de ces délibérations sont intervenues pour l'établissement du vote du budget primitif et donc avant l'augmentation de l'inflation. Pour mémoire en mars 2021, le taux d'inflation était de 0,6%. En outre, l'évolution des tarifs prévus au sein des concessions de service public par exemple ne peut être indexée ni sur le salaire minimum de croissance, ni sur le niveau général des prix et des salaires, ni sur les prix des biens, produits ou services n'ayant pas de relation directe avec l'objet de la convention ou avec l'activité de l'une des parties (code monétaire et financier, art. L. 112- 2).

La reprise des recettes de fonctionnement est en réalité consécutive à l'arrêt des confinements et à la réouverture des services publics locaux, ainsi qu'à l'évolution des bases fiscales, notamment en matière de droits de mutation.

La Cour mentionne également la hausse du FCTVA qui aurait compensé les pertes : « La moindre mobilisation des filets de sécurité par rapport à 2020 [est] compensée par une nouvelle hausse du FCTVA ». L'AMF rappelle que le FCTVA finance le remboursement d'une partie de la TVA. En outre, le FCTVA est une recette d'investissement qui ne peut compenser des pertes en recettes de fonctionnement.

Enfin, la Cour estime que le bloc communal « a accru ses marges de manœuvre financières » en 2021. Toutefois, l'AMF souligne la contradiction entre la restriction de l'autonomie fiscale, conséquence de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la suppression de 3,4 Md€ d'impôts économiques d'une part, et un accroissement des marges de manœuvres financières d'autre part. Comme l'indique d'ailleurs la Cour, le produit des impôts locaux a baissé de - 13,6% en 2021.

Concernant la dotation globale de fonctionnement, la Cour rappelle qu'« en 2021, son enveloppe a de nouveau été stabilisée » et que la progression des enveloppes de péréquation au sein de la DGF « a été financée par une diminution équivalente des composantes historiques ou figées de la DGF, à savoir la dotation forfaitaire des communes et la dotation de compensation des EPCI ».

*L'AMF rappelle qu'après une réduction de plus du quart de son enveloppe entre 2014 et 2017, la DGF est soumise depuis cinq ans au gel de son montant. **En l'absence de revalorisation à hauteur de l'inflation et de prise en compte de la progression démographique** de la population française, le gel de l'enveloppe correspond en réalité à une perte de pouvoir d'achat pour les collectivités et induit mécaniquement chaque année des baisses supplémentaires de DGF pour environ la moitié des communes. De même, la dotation de compensation des EPCI diminue chaque année (- 21,64 points depuis 2012) afin de financer les contraintes qui pèsent sur l'enveloppe de DGF.*

L'AMF préconise une rénovation de la DGF pour permettre de resserrer les écarts de dotations non justifiés par des différences de ressources et/ou de charges. La refonte des critères de ressources a été entamée par le CFL qui poursuit actuellement ses travaux dans la perspective du projet de loi de finances pour 2023. Ces travaux doivent être élargis à la mesure des charges pour permettre une répartition des dotations en adéquation avec la réalité des charges des communes et des EPCI.

Enfin, l'AMF estime que la revalorisation générale de l'enveloppe de la DGF est un préalable à une réforme réussie pour éviter les blocages qui avaient empêché de mener à bien la précédente tentative de réforme en 2015 et 2016.

*Dans l'attente d'une réforme d'ensemble et pour répondre à l'urgence, **l'AMF réitère sa proposition de mettre en place un fonds pour lisser les plus fortes diminutions de DGF.** Ce fonds serait financé en récupérant notamment la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) que l'État continue de percevoir sur plus de 550 communes et EPCI, pour un montant d'environ 60 M€ annuels. La baisse des dotations s'étant achevée en 2017, l'AMF estime que les montants qui continuent d'être prélevés doivent être rendus à la DGF. **L'AMF demande aussi l'annulation de la perte de DSR voirie pour les communes intégrant une métropole ou une communauté urbaine.***

***La Cour souligne aussi que « le montant du compte au Trésor atteint plus de 59 Md€, soit 13,3 Md€ de plus qu'avant la crise sanitaire ».** L'AMF estime que cette augmentation est due à la crise sanitaire : les confinements successifs ainsi que la fermeture des services publics ont en effet gelé une partie des mouvements de trésorerie des collectivités.*

Par ailleurs, face à la réduction continue des marges de manœuvres, conserver un haut niveau de trésorerie est aussi une solution pour faire face à l'instabilité de l'environnement réglementaire, sanitaire, économique et fiscal. Le report de l'adoption des pactes financiers et fiscaux d'un an, à fin 2021, a également créé de l'incertitude et de l'attentisme sur les décisions d'investissement.

L'AMF souscrit au constat de la Cour qui indique que ce phénomène de thésaurisation relève en partie d'une épargne de précaution. Si celle-ci est motivée par le souci de préserver les équilibres financiers (d'autant que les outils financiers et bancaires en la matière restent très limités), elle est surtout celui d'une inquiétude sur l'avenir. Elle ne peut être interprétée favorablement, à l'heure où le soutien à l'investissement et à la relance de l'économie sont plus que jamais nécessaires.

Au-delà de la constatation d'excédents, l'AMF rappelle que l'évaluation de la situation financière du bloc communal doit être complétée par l'analyse de l'évolution de l'offre des services à la population et de l'évolution de l'investissement. Les communes portent l'essentiel des services de proximité dont l'évolution est mesurée par l'évolution des charges réelles de fonctionnement notamment. Cependant, la Cour indique qu'en 2021, les charges réelles de fonctionnement sont quasiment au même niveau qu'en 2019 et pour toutes les strates de collectivités :

Strates	Charges réelles de fonctionnement 2019 (Md€)	Charges réelles de fonctionnement 2021 (Md€)
0 - 3 500 hab.	15,1	15,3
3 500 - 20 000 hab.	20,3	20,3
20 000 - 50 000 hab.	13,6	13,6
50 000 - 100 000 hab.	8	8,3
100 000 hab. et plus	16,1	16,4
TOTAL	73,1	73,4

Concernant les EPCI, la Cour souligne une progression des charges de fonctionnement, notamment concernant les achats de biens et services et les dépenses de personnel. L'AMF regrette que ces évolutions ne soient pas analysées au regard du coût de la crise sanitaire. Par ailleurs, l'augmentation des dépenses est aussi liée à des contrats de prestations de services plus nombreux: les appels à projet ou programmes de l'État tel le CRTE ont en effet augmenté le recours à des prestations extérieures dans de nombreux cas.

Concernant les dépenses d'investissement, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui indique que « L'augmentation de 4,9 % des dépenses d'investissement (38,5 Md€) est atypique au cours d'une deuxième année de cycle de mandat ». L'AMF ajoute que cette augmentation est tirée principalement par l'augmentation des dépenses d'équipement (+ 5,7 %) qui participent directement à la formation brute de capital fixe, ce qui est aussi le signe d'une reprise de l'investissement. Cependant, cette augmentation ne couvre pas la baisse de 2020 (- 14,8 %) et comptabilise aussi les investissements non réalisés en 2020. Ainsi, l'AMF ne peut rejoindre la Cour sur sa vision d'une « situation très favorable » des collectivités locales.

*Pour évaluer la situation financière du bloc communal, il convient de ne pas se limiter à l'analyse de l'évolution de l'épargne brute et de compléter avec l'analyse de l'évolution des investissements : il s'agit de savoir si l'essentiel de cette épargne finance les investissements ou si une partie de cette épargne est conservée comme épargne de précaution pour faire face aux aléas. **L'AMF signale ainsi que malgré un niveau d'épargne « inédit » en 2021 (24,15 Md€ d'épargne brute en 2021 contre 23,21 Md€ en 2019), le bloc communal investit moins qu'en 2019 (38,55Md€ d'investissements en 2021 contre 43,15 Md€ en 2019).***

***La Cour estime que la hausse des investissements a été favorisée par le plan France Relance.** Toutefois, l'AMF relève que depuis plusieurs années, les crédits de paiements de la DETR votés en lois de finances ne se retrouvent qu'à hauteur de 60 % dans les comptes des collectivités et à hauteur de 14,5 % pour la DSIL.*

***Concernant la péréquation, la Cour propose de résoudre la question de l'hétérogénéité des situations financières par le renforcement de la péréquation entre les collectivités.** La péréquation repose à la fois sur des mécanismes nationaux, avec en premier lieu les parts péréquatrices de la DGF (notamment la DSU et la DSR) qui incarnent historiquement la péréquation verticale, et des mécanismes de solidarité horizontale, qui sont montés en puissance avec la mise en place du FPIC en 2011.*

*Cependant, du fait des contraintes pesant sur la DGF, la solidarité verticale se transforme en péréquation horizontale puisque ce sont les communes et les EPCI qui financent eux-mêmes la progression annuelle de la DSU et de la DSR. Le choix par l'État de financer le rattrapage de la péréquation des communes d'outre-mer au sein de la DGF illustre également **l'abandon de la solidarité verticale.***

*Pivot des relations financières entre l'État et les collectivités locales, la DGF a été instituée par le législateur afin de répondre à l'obligation constitutionnelle de compensation des ressources supprimées. **À l'inverse de la position de la Cour, le financement de la péréquation au sein de la DGF devra donc assurer un rééquilibrage en faveur de la péréquation verticale et passe donc nécessairement par une augmentation de l'enveloppe.** Tant que l'enveloppe est gelée, la péréquation qui s'opère à l'intérieur, est par définition horizontale.*

Concernant le FPIC, l'AMF ajoute qu'il est nécessaire de créer une garantie de sortie progressive de l'éligibilité au reversement du FPIC sur 4 années (90%, 70%, 50% puis 25% du reversement perçu l'année précédant la perte d'éligibilité) afin de rendre la sortie du régime du FPIC plus progressive pour les ensembles intercommunaux qui perdront leur éligibilité à compter de 2023 en raison de la réforme des indicateurs financiers. Il apparaît aussi nécessaire de revenir aux recommandations du CFL d'aligner l'ensemble des régimes de garantie existants.¹³²

Enfin, la Cour fait des propositions sur les modalités de la participation des collectivités locales à la réduction du déficit public, estimant que la situation financière des collectivités locales légitime leur contribution: « le principe d'une contribution du secteur public local au redressement des finances publiques apparaît légitime au regard des situations financières respectives des administrations publiques.

L'AMF conteste l'affirmation de la Cour selon laquelle « le niveau de l'effort demandé aux collectivités ne peut être fixé à partir de leur poids relatif dans la dette publique ». La Cour ajoute que « c'est précisément parce que leur capacité à dégager un excédent est structurellement supérieure à celles de l'État et des comptes sociaux que leur endettement reste maîtrisé. »

L'AMF est en total désaccord avec ce postulat de légitimité et avec l'argument selon lequel l'effort demandé aux collectivités locales pourrait être totalement décorrélé de leur poids dans le déficit et la dette publics, au motif que leurs équilibres financiers sont structurellement sains. Ce ne sont pas les excédents qui permettent une limitation de la dette, mais les efforts réalisés et les règles de gestion qui s'imposent aux collectivités locales. En effet, celles-ci sont soumises à des règles d'encadrement strictes : leurs budgets de fonctionnement sont obligatoirement à l'équilibre et la règle d'or impose le financement de la charge totale de la dette par les ressources propres.

Contrairement à celles de l'État, les dépenses des collectivités ne constituent pas un problème pour les comptes de la nation. Les dépenses des administrations publiques locales sont aussi parmi les plus basses d'Europe. Elles représentent 19 % de la dépense publique en 2020 pour une moyenne européenne de 31 %. En Allemagne, Espagne, Belgique et en Suède, elles sont deux fois plus élevées. Et pourtant, en France, les collectivités territoriales assurent 70 % du total de l'investissement public. Enfin, le solde budgétaire national additionne les soldes de l'ensemble des administrations publiques : les éventuels excédents dégagés par les collectivités locales permettent de se rapprocher des critères de Maastricht.

¹³² Les métropoles bénéficient d'un CIF systématiquement majoré de 10%. Le seuil de CIF nécessaire pour bénéficier d'une garantie de 100% du montant par habitant de l'année précédente est de 0,5 pour les communautés de communes, et 0,35 pour les autres catégories. Cela constitue une inégalité de traitement qui fragilise des communautés de communes

L'AMF rappelle que les collectivités locales ont déjà été ponctionnées pour plus de 46 Md€¹³³ depuis 2014 au motif qu'elles devaient contribuer à un « redressement des comptes publics » : or, les comptes de l'État n'ont pas fait apparaître pour autant une réduction de son déficit, celui de 2019, juste avant la crise sanitaire, restant au même niveau qu'en 2014 (3,5% du PIB).

Les collectivités locales ne devraient pas être ponctionnées pour financer les dépenses d'un État qui s'endette pour son fonctionnement d'une part, et ne se réforme pas pour retrouver l'équilibre budgétaire et endiguer la spirale de sa dette d'autre part. Suivre cette approche reviendrait même à entretenir le laxisme budgétaire de l'État en lui donnant les moyens de continuer sur sa trajectoire de dépenses sans avoir à améliorer son fonctionnement, au détriment des collectivités qui fournissent des services publics essentiels et constituent le dernier lien de proximité avec les habitants.

C'est en renonçant à tout prélèvement supplémentaire sur leurs moyens que pourra être bâtie une relation de confiance entre l'État et les collectivités, indispensable pour assurer le bon fonctionnement des pouvoirs publics, au bénéfice de toute la population.

La Cour énumère plusieurs dispositifs « d'inégale portée » pour réduire le déficit public : « : l'encadrement du rythme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement ; le recours à un critère fondé sur l'autofinancement ; la fixation d'un ratio d'endettement ; la définition d'un objectif d'évolution du besoin annuel de financement ; la réduction programmée dans le temps de certaines recettes ».

Concernant l'encadrement des dépenses de fonctionnement, l'AMF souscrit aux constats de la Cour qui rappelle les incohérences du dispositif, ainsi que son caractère inopérant dans le contexte inflationniste actuel. L'AMF rappelle le caractère particulièrement rigide des dépenses de fonctionnement avec une part largement prépondérante des dépenses obligatoires, quand les recettes de fonctionnement sont de plus en plus volatiles, soumises au cycle économique, renforçant davantage l'exposition au risque des budgets locaux.

¹³³ Ces 46 Md€ additionnent en effet plus de 42 Md€ de baisse de DGF (voir tableau infra page 7) auxquels s'ajoutent 4 Md€ générés par le gel de la DGF depuis 2018.

Total DGF perçue de 2008 à 2013	244,5
Total DGF perçue de 2014 à 2019	194
TVA pour les régions en remplacement de la DGF	8,4
Perte de DGF entre les deux mandats	-42,1 Md€

Concernant le recours à un critère fondé sur l'encadrement de l'autofinancement, la Cour estime que ce critère « permettrait alors de contribuer indirectement à la maîtrise des dépenses de fonctionnement, dont le niveau est le plus souvent déterminé par celui des recettes. ». La Cour propose aussi « la réduction programmée dans le temps de certaines recettes ».

Cette approche est inacceptable pour les communes et intercommunalités de France.

Encadrer l'autofinancement ou réduire l'évolution des recettes pourraient placer les collectivités en situation de déséquilibre structurel si le montant de leur autofinancement ou de leurs recettes ainsi écrêtés ne pouvait plus couvrir leur dette. Un tel dispositif pourrait aussi conduire les établissements de crédit à revoir l'analyse du risque des collectivités locales dans la mesure où l'encadrement de l'autofinancement et des recettes réduira mécaniquement leur capacité à payer leur dette.

L'autofinancement étant le premier levier de l'investissement, l'encadrement de l'autofinancement obligerait à revoir tous les équilibres financiers des programmes d'investissement en cours et viendrait contredire la politique de relance mise en œuvre. Ainsi, peut-on prendre le risque de fragiliser le financement des investissements des collectivités locales dans un contexte de croissance atone au premier trimestre 2022 (0%) ?

La Cour estime en outre que « le recours à un critère fondé sur l'autofinancement (...) permettrait de mieux préserver la libre administration des collectivités locales ». À l'inverse de la Cour, l'AMF considère qu'aucun dispositif contraignant ne peut être de nature à préserver la libre administration des collectivités locales.

Enfin, il est irréaliste de penser que l'encadrement de l'autofinancement des collectivités locales serait sans conséquence sur le service public : l'encadrement de l'autofinancement et de l'évolution des recettes réduiront l'offre de services à la population et constitueront un risque pour le pouvoir d'achat dans un contexte où la consommation des ménages recule. L'AMF regrette l'absence de mise en perspective de cette proposition au regard notamment de l'inflation : 4% d'inflation en 2022 augmentent les coûts de fonctionnement de 7 Md€. S'ajoutent les difficultés d'approvisionnement en matières premières, la hausse du coût de l'énergie qui renchérit les coûts des marchés publics. Les tensions sont également très vives sur les marchés de produits agricoles, ce qui pèse aussi sur le coût de la restauration scolaire. Les taux d'intérêt remontent dès à présent et l'invasion de l'Ukraine par la Russie entraîne une forte volatilité sur les marchés financiers. La BCE a annoncé qu'elle relèvera ses taux en juillet pour lutter contre l'inflation. Enfin, le dégel du point d'indice pèsera sur les dépenses de fonctionnement : une augmentation de 2 % des dépenses de personnel constitue une charge supplémentaire de 1,2 Md€ pour les collectivités.

La Cour propose d'encadrer l'endettement des collectivités locales avec « la fixation d'un ratio d'endettement par catégorie et strate pour prévenir les situations les plus critiques ». La Cour propose ainsi d'instaurer « un taux d'autofinancement minimum, destiné à éviter les situations individuelles de surendettement ». L'AMF estime que cette proposition est inutile, les collectivités représentant moins de 9% de la dette publique et ajoute qu'une mesure destinée à régler des situations individuelles et peu nombreuses ne saurait faire l'objet d'une disposition au niveau national. Au-delà, réduire une dette qui reste déjà à des niveaux très satisfaisants risque de contraindre l'investissement public. Enfin, l'AMF rappelle que la règle d'or impose déjà la couverture de la dette par les ressources propres.

Par ailleurs, la Cour propose un mécanisme d'auto-assurance collective ou individuelle : « Alors que les récentes réformes fiscales ont accentué la sensibilité de leurs recettes à la conjoncture économique, les collectivités doivent également s'organiser pour faire face aux futurs aléas, à travers l'instauration de mécanismes d'auto-assurance. ».

Les élus locaux considèrent cette proposition comme décalée de la réalité du marché de l'assurance. Ils font déjà face chaque jour à des difficultés croissantes d'assurance pour couvrir les risques naturels exponentiels engendrés par le dérèglement climatique (inondations, feux de forêt, érosion du littoral et submersion, sécheresse...). La Cour pourrait utilement se pencher sur cette situation.

Cette proposition modifierait par ailleurs les rapports institutionnels entre l'État et les collectivités locales. L'organisation du pays serait désormais fondée sur la division du portage des risques, très éloignée du dispositif actuel fondé sur la solidarité et sur la reconnaissance des collectivités locales comme partenaires et représentantes de l'État (pour les communes).

Concernant les communes et EPCI d'outre-mer qui font l'objet d'une analyse de la Cour, l'AMF salue cette initiative mais n'est pas certaine que la comparaison des territoires entre eux soit pertinente, au regard de l'hétérogénéité des situations. L'AMF insiste sur la nécessité d'un rattrapage en urgence des retards dans le recensement des bases et dans la mise en place du cadastre qui relèvent de la responsabilité de l'État.

En conclusion de nos observations, nous souhaitons vous réaffirmer que la gouvernance des finances publiques doit être fondée sur la reconnaissance des collectivités territoriales comme acteurs économiques majeurs et comme partenaires de l'État pour définir l'intérêt général.

Les discussions autour d'une éventuelle participation des finances publiques locales au redressement des comptes de l'État ne peuvent être discutées isolément d'un pacte financier entre l'État et les collectivités territoriales pour garantir la stabilité, la visibilité et la prévisibilité pluriannuelles du système de financement local, indispensable à la mise en œuvre des politiques publiques locales et des programmes d'investissement.

À ce titre, nous réitérons notre regret que le projet de rapport ne s'inscrive pas davantage dans une perspective pluriannuelle, qui aurait permis de mieux appréhender le caractère exceptionnel des résultats de l'année 2021. Or c'est bien sur ce seul exercice tout à fait atypique que se fonde aujourd'hui le regard porté sur les finances locales.

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 du programme « Action cœur de ville ». Je vous remercie d'avoir invité Villes de France à formuler ses remarques à propos du rapport public 2022 sur les Finances publiques locales 2021 - fascicule 1.

Sur le fond, nous souscrivons à la plupart des constats formulés dans ce rapport, notamment en ce qui concerne la bonne situation financière globale du secteur public local en 2021, sous l'effet de la reprise économique, du dynamisme des produits des impôts directs locaux, et de la politique de relance de l'État.

Les fondamentaux budgétaires pour le bloc local s'améliorent en 2021, notamment au niveau de l'épargne dégagée, qui bénéficie essentiellement de la forte progression des droits de mutation à titre onéreux (d'ailleurs sensibles à la conjoncture économique et répartis non-uniformément sur le territoire). Les phénomènes de reports des recettes d'investissement, ou encore la tendance à emprunter davantage que les besoins annuels restent des points de vigilance qu'à juste titre vous identifiez. La « facilité » d'emprunt que vous décrivez demeure plus conjoncturelle que structurelle, et bien que solide en apparence, la situation des collectivités locales dans son ensemble reste en décalage avec la situation réelle des Villes de France.

Dans les villes moyennes, les produits fiscaux ont toutefois progressé en moyenne en deçà de 1% en 2021 pour les taxes foncières, ce qui est moindre qu'au niveau national, et ne suffit pas à compenser la hausse constatée de l'inflation. Le remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales, et le fait qu'une majorité de villes moyennes soient sous-compensées après redescende du foncier départemental, les prive d'ailleurs d'une ressource ayant une dynamique d'évolution qu'elles ne retrouveront pas dans l'immédiat, ce qui est d'autant plus préjudiciable en période inflationniste. Villes de France constate par ailleurs qu'en matière de fiscalité locale, un nombre croissant d'EPCI réexamine depuis 2021 les niveaux de certains impôts comme le foncier bâti, la TEOM, la Gemapi, ou bien le versement mobilité, pour faire face à la hausse des coûts de l'énergie et des matières premières.

Pour revenir au coût de la crise en 2021, les développements récents de l'Observatoire des finances publiques et de la gestion locales ont mis en relief l'importance des charges de centralité pour les villes, en particulier dans la strate des villes de 20 000 à 50 000 habitants, qui ont supporté les coûts d'animation des centres de vaccination (de l'ordre de 40 000 à 60 000 euros mensuels) sans compensation équivalente, et subi une augmentation substantielle du poste des achats et charges de gestion courantes. Les maires des Villes de France estiment anormal que le contribuable local ait toujours à assumer seul les conséquences matérielles d'une politique publique qui relève de l'État.

Comme la Cour le souligne régulièrement, la situation financière globale des collectivités recouvre une diversité de situations, entre catégories de collectivités, et au sein de chacune de ces catégories, entre collectivités comparables entre elles. La persistance de disparités entre collectivités justifie en effet de renforcer la péréquation, et de donner une réponse aux charges de centralité. Alors que les réponses sanitaires vont se poursuivre dans la durée, l'analyse de la situation des collectivités en 2021 devrait permettre d'identifier quelles ont été les plus fragilisées, et de mettre en place des dispositifs de soutien adaptés, c'est-à-dire ciblés pour le début de ce mandat.

En ce qui concerne l'instauration de mécanismes de résilience, Villes de France est favorable à l'ouverture d'une discussion avec l'État s'agissant des mécanismes d'assurance (problématique du patrimoine qui ne trouve pas de couverture de risques dans certaines communes) et de l'auto-assurance concernant certains aléas. Un débat doit être ouvert sur les garanties à apporter par le secteur des assurances face aux risques lourds, et ce qui doit être à la charge de la collectivité, s'agissant de la sinistralité récurrente.

Parmi les constats que l'on peut également formuler pour l'année 2021 dans les villes et agglomérations infra-métropolitaines, figure la moindre progression de leur épargne brute par rapport au niveau national du fait de l'incompressibilité de la plupart des charges (plus prononcée dans les strates de villes intermédiaires) et de leur plus grande sensibilité à la baisse de certaines recettes indirectes, issues de services publics locaux ou du domaine.

Pour cette dernière raison, dans la perspective d'une contribution du secteur local au redressement des finances publiques, Villes de France est favorable dans la redéfinition des futurs contrats de Cahors à la prévalence d'un critère d'endettement reposant par strates de collectivités ou d'un ratio d'endettement, plutôt qu'un critère fondé sur l'autofinancement, qu'il faudrait alors associer à une trajectoire pluriannuelle de recettes.

En 2021, les finances locales des Villes de France et de leurs intercommunalités ont en effet été doublement contraintes. Une érosion de leur pouvoir d'achat avec des ressources transférées de l'État qui ne suivent pas le rythme de l'inflation, et des dépenses par habitant plus importantes que dans d'autres strates de population, pour faire face à la crise sanitaire avec par exemple la charge de l'animation des centres de vaccination.

Villes de France estime pour la prochaine mandature indispensable de réactiver une contractualisation entre l'État et les collectivités locales afin de garantir des perspectives financières aux villes moyennes et à leurs intercommunalités. Afin de rétablir une véritable relation de confiance entre l'État et le bloc local (et dans la perspective de la réactivation des contrats de Cahors), Villes de France propose l'élaboration d'un contrat de confiance fiscal État-collectivités territoriales fondé sur trois piliers de prévisibilité budgétaire : une loi de finances spécifique ; une garantie de dynamique propre des ressources des collectivités territoriales dans la durée ; une prise en compte des charges de centralité de nos villes, pôles d'équilibre du territoire français, à travers une péréquation renouvelée. Enfin, il nous apparaît urgent de revoir en profondeur le système de répartition des dotations de soutien à l'investissement local afin d'en obtenir une plus grande lisibilité.