

SEPTEMBRE 2022

Note de conjoncture

Les finances locales

Tendances 2022 par niveau de collectivités locales



**Environnement
macroéconomique**
P 3

Finances publiques
P 4

**Finances locales
en 2022**
P 5-11

Perspectives
P 12-14

**Régions et collectivités
territoriales**
P 15-17

Départements
P 18-20

Bloc communal
P 21

Communes
P 22-23

Groupeements
P 24-26

**Évolution des
finances locales**
P 27



+

+

Les finances locales en quelques lignes

« Retour vers le futur »...

Il serait sans doute exagéré de comparer le style des relations récentes entre l'État et les collectivités locales au coup de foudre qui, dans le film éponyme, ramène le jeune héros au temps de l'inventivité et des oaristys ; mais il est assez significatif que la période qui s'est ouverte depuis trois ans soit à la fois marquée par de véritables transitions vers l'avenir et par le retour à un contexte qu'ont connu les précédentes générations.

Transition écologique, en premier lieu : si l'été 2022 n'a pas imposé, dans le monde local, une prise de conscience qui était déjà visible dans les projets pluriannuels d'investissement comme dans l'élaboration des schémas relatifs au climat et à l'énergie, elle aura sans doute conduit à accélérer les démarches et la volonté de réalisation des opérations correspondantes, traduites dans l'évolution récente des dépenses d'équipement, atypique pour des débuts de mandats, mais aussi le développement d'outils tels que les budgets verts et la notation extra-financière.

Transition financière aussi : la réforme de la fiscalité, et la modification structurelle du panier des ressources perçues par les régions, les départements, les communes et leurs groupements, induit des changements de stratégie fiscale dont on commence à percevoir les effets, mais aussi une adaptation des outils de prospective budgétaire pour tenir compte d'une dépendance plus marquée au contexte économique national, sans oublier un bouleversement des critères d'analyse des situations au regard des ambitions péréquatrices. En ce sens, et bien moins que pendant les quarante années précédentes, la santé financière du monde local en fin d'année ne saurait préjuger de celle de l'année suivante, et encore moins de celle d'après.

Transition citoyenne enfin : le défaut d'implication des électeurs lors des scrutins locaux croissant ces dernières années, doit nous interroger sur la nature du lien existant avec les collectivités qui leur assurent équipements et services publics, sur la pédagogie nécessaire pour l'expliquer, et sans doute à terme sur la légitimité d'un système où il ne s'agira plus, en termes de financement, d'arbitrer entre habitant et usager, mais entre usager et propriétaire.

Mais assumer ces transitions serait sans doute facilité si la période actuelle ne se traduisait pas, d'abord, par un niveau d'inflation inconnu depuis les années quatre-vingt, qui fragilise les budgets locaux 2022 comme ceux qui suivront, et qui pourrait empêcher que les volontés d'investissement se concrétisent au rythme prévu.

Retour en arrière aussi sur le plan des ressources : est-il indifférent que l'affectation d'une part de la TVA nationale, qui représente désormais la première part de la fiscalité locale, aboutisse à permettre en la matière une évolution des recettes (en 2022, de l'ordre de 9 %) à peu près corrélée à la croissance économique en valeur comme au bon vieux temps de la DGF des débuts ? Mais aussi que le pouvoir de taux, reconnu en 1980 aux collectivités locales, ait été progressivement réduit d'une façon qui peut être lue comme une marque de défiance envers les élus locaux ?

Et que dire du retour désormais généralisé, de la part des financeurs que sont l'État, les régions, les départements, l'Union européenne, à des subventions d'équipement (en forte augmentation depuis 2020) ciblées sur leurs propres priorités, alors que la dotation globale d'équipement était, voici quatre décennies, considérée comme un progrès consubstantiel à la décentralisation ?

... ou bond dans le passé ?

Ce n'est sans doute pas un hasard si le mot de « recentralisation » est dans l'air du temps depuis plusieurs années, au regard de ces éléments. Sans aller jusque-là, et sans regretter la prise de conscience des interdépendances économiques, sociales, territoriales entre les politiques publiques locales et la stratégie nationale, il est légitime que les acteurs locaux soient vigilants quant aux conséquences des tendances précitées, tout en assumant les responsabilités qui leur incombent – y compris en période de crise – dans le cadre de ce qui pourrait devenir une « République coopérative ».

Environnement macroéconomique

Après avoir enregistré la contraction la plus marquée de son histoire en temps de paix au printemps 2020 (perte d'activité instantanée d'environ 30 % lors du premier confinement), l'économie française a amorcé un rebond malgré plusieurs périodes de contraintes sanitaires (progression du PIB de + 6,8 % en 2021 après - 7,9 % en 2020). La France n'est pas seule à avoir connu un tel ressaut, ce qui a généré des tensions fortes dans l'économie mondiale, synonymes de difficultés d'approvisionnement et de hausses des prix (composants, transport maritime, matières premières).

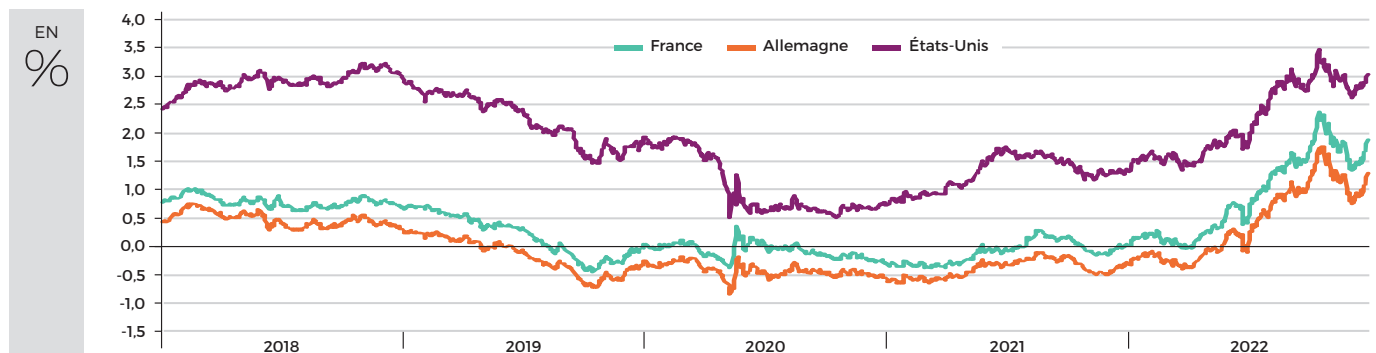
Début 2022, le déclenchement de la guerre en Ukraine a renforcé le renchérissement des prix des matières premières, notamment pour les céréales et encore plus pour le gaz, du fait d'anticipations d'une rupture des approvisionnements en provenance de Russie. Sous l'effet des mesures gouvernementales mises en place pour limiter la perte de pouvoir d'achat des ménages (bouclier tarifaire sur les prix du gaz et de l'électricité, ristourne sur les prix de l'essence), l'inflation est restée un peu plus contenue en France (5,8 % sur un an en août contre 9,1 % en zone euro). En dépit de la crise sanitaire, le soutien des politiques économiques a permis une grande résilience du marché du travail. En France, le taux de chômage est ressorti à 7,4 % au 2^e trimestre 2022, inférieur de 0,8 point à son niveau de fin 2019. Les salaires ont commencé à accélérer dans le secteur privé, avec une augmentation de 3,0 % sur un an au 2^e trimestre, en partie en raison de la revalorisation du Smic. Pour faire face à ce retour de l'inflation, les banques centrales ont amorcé un resserrement de leur politique monétaire. Après avoir interrompu ses achats nets d'actifs, la BCE a procédé à une première hausse de ses taux directeurs de 50 points de base (pb) en juillet, suivie d'une augmentation de 75 pb en septembre ; d'autres devraient suivre. Dans ce contexte, les taux longs se sont vivement redressés depuis le début de l'année. Encore légèrement négatif en septembre 2021, le rendement de l'OAT a touché un pic à 2,37 % le 14 juin 2022, avant de se détendre face aux craintes d'un net ralentissement économique à venir. Après un début d'année marqué par une nouvelle poussée épidémique, le PIB a rebondi au 2^e trimestre, bénéficiant notamment de la reprise du tourisme. À mi-année, l'acquis de croissance (progression du PIB enregistrée en moyenne annuelle s'il restait égal jusqu'à la fin de l'année) atteignait 2,5 %.

En %	2021	2022	2023
Croissance du PIB réel	6,8	2,6	0,5
Taux de variation des prix à la consommation (IPCH)	2,1	5,8	4,7
Taux de chômage (BIT, France entière, moyenne annuelle)	7,9	7,3	7,6

Source : Projections de la Banque de France, septembre 2022.

Taux des obligations d'État à 10 ans

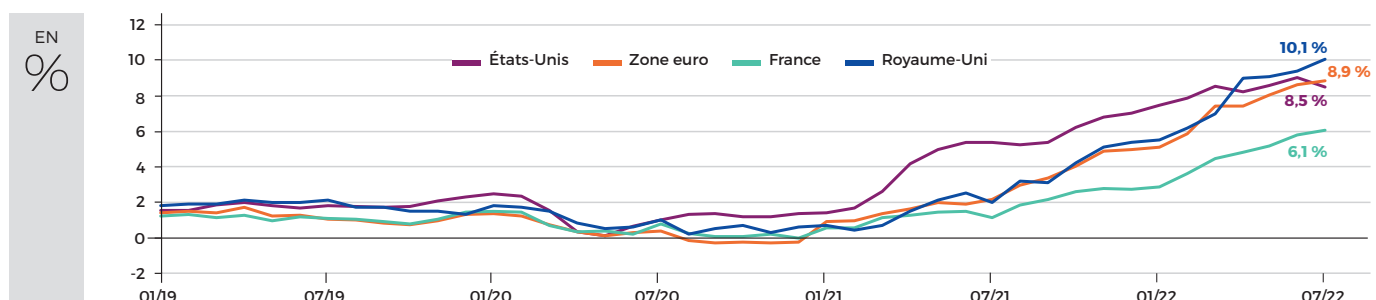
© La Banque Postale



Source : Refinitiv Datastream.

Prix à la consommation (taux de variation sur un an)

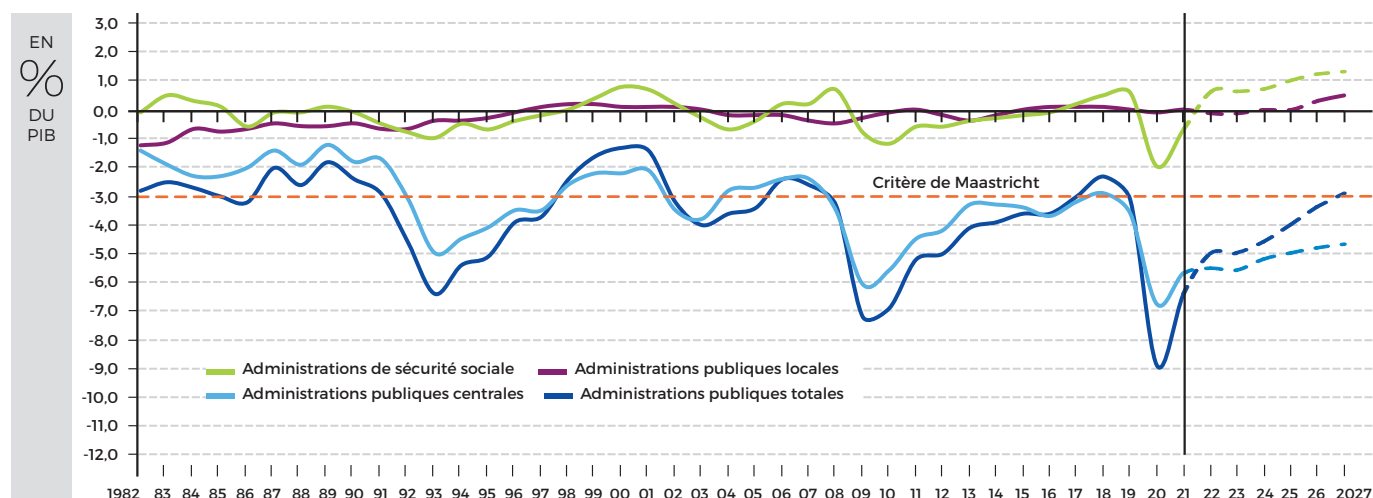
© La Banque Postale



Source : IHS, LBP.

Le déficit des administrations publiques

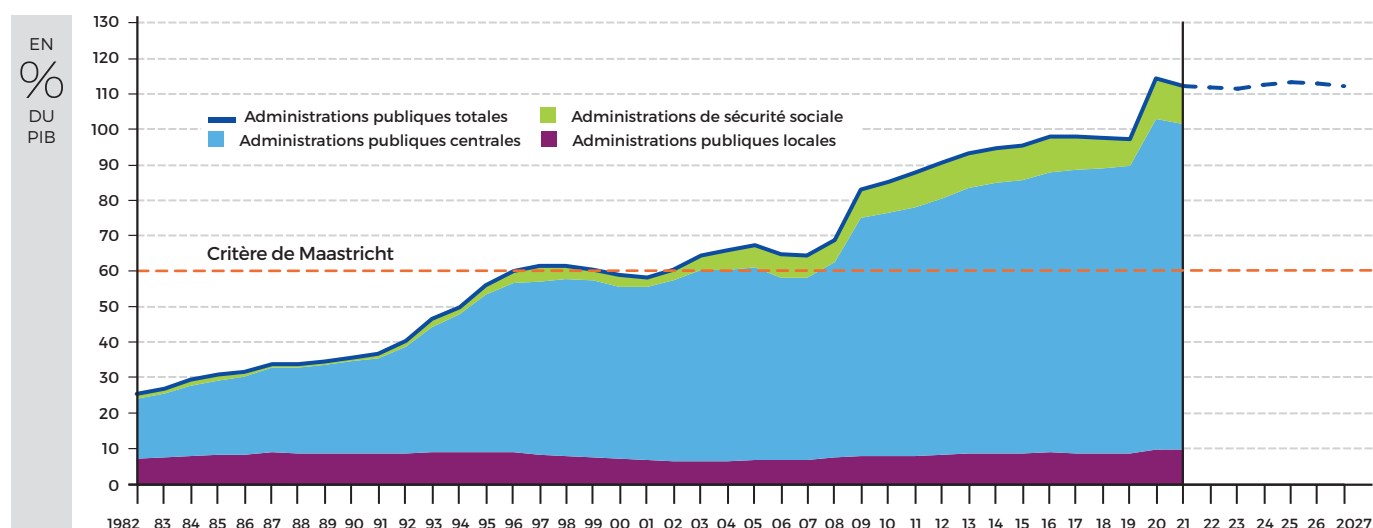
© La Banque Postale



Sources : Insee (Comptes nationaux Base 2014) jusqu'en 2021 puis programme de stabilité 2022-2027 (juillet 2022).

La dette des administrations publiques

© La Banque Postale



Sources : Insee (Comptes nationaux Base 2014) jusqu'en 2021 puis programme de stabilité 2022-2027 (juillet 2022).

Programme de stabilité 2022-2027 et trajectoire de la dépense locale

Le programme de stabilité 2022-2027 a été présenté en Conseil des ministres le 29 juillet 2022. Il retrace la trajectoire des finances publiques fixée par le Gouvernement à l'horizon de 5 ans pour transmission à la Commission européenne. Ce nouveau programme confirme la participation des collectivités locales à la limitation de l'évolution des dépenses publiques qui sera engagée dès 2023 pour parvenir en 2027 à un déficit public de 3 % du PIB (cf. 1^{er} graphique) et à une dette stabilisée (cf. 2^e graphique). En 2022, il est prévu une **évolution de 5,3 % en valeur des dépenses totales (hors dette) des administrations publiques locales (APUL) dont le champ est différent de celui des seules collectivités locales** (y compris SDIS, CCAS, Société du Grand Paris...). Pour les années suivantes, le programme anticipe une stabilisation en volume des dépenses de fonctionnement (la hausse des dépenses ne serait alors due qu'à la hausse des prix) et une évolution des investissements conforme au cycle électoral (hausse progressive à l'approche des élections municipales). Compte tenu de cette maîtrise des dépenses, les APUL seraient à l'équilibre en 2024-2025 puis deviendraient même excédentaires en 2026-2027 (leurs recettes hors emprunts seraient supérieures à leurs dépenses hors remboursements d'emprunts), ce qui entraînerait une baisse de leur encours de dette.

Les modalités concrètes de la contribution des collectivités locales à l'effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement doivent faire l'objet, selon le texte du programme, d'une concertation. Des précisions ont depuis été apportées sur cette participation des collectivités avec l'évocation d'une augmentation des dépenses de fonctionnement en moyenne annuelle de 0,5 % de moins que leur tendance naturelle (cf. page 12 sur les perspectives).

Finances locales en 2022

Accusé de réception en préfecture
092-219200482-20221124-2-DE
Date de télétransmission : 25/11/2022
Date de réception préfecture : 25/11/2022

SECTION DE FONCTIONNEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21 %	2022p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21 %	2022p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 5,4	248,5	+ 3,2	256,6	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 6,9	65,1	+ 6,9	69,6
Recettes fiscales	+ 4,1	159,9	+ 4,0	166,3	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	+ 5,6	39,3	+ 0,6	39,5	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 15,0	39,4	+ 6,8	42,0
Participations	+ 6,0	13,2	+ 5,7	13,9	• Recettes d'investissement (6)	+ 6,7	23,2	+ 5,4	24,4
Produit des services	+ 11,4	22,9	+ 2,9	23,6	• Flux net de dette (7) =	-	+ 2,6	-	+ 3,2
Autres	+ 11,7	13,3	- 0,1	13,3	- Emprunts nouveaux*	- 9,3	20,7	+ 3,7	21,5
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 3,2	203,5	+ 4,9	213,5	- Remboursements* (8)	+ 1,4	18,1	+ 1,0	18,3
Dépenses de personnel	+ 2,8	72,2	+ 4,1	75,2	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	+ 5,7	-	+ 1,0
Charges à caractère général	+ 6,0	48,5	+ 11,6	54,1	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 1,5	200,5	+ 1,6	203,7
Dépenses d'intervention	+ 1,8	72,5	+ 2,3	74,2					
Autres	+ 9,0	6,5	+ 0,4	6,5					
Intérêts de la dette	- 8,1	3,8	- 5,9	3,6					
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 17,2	45,0	- 4,4	43,1					
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	+ 30,9	26,9	- 8,0	24,8					

Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés

* hors opérations financières

p : prévisions

(9) = (3)+(6)+(7)-(4)

Communes, groupements à fiscalité propre, départements, régions/collectivités territoriales uniques, syndicats.
Y compris en 2020 l'impact du transfert de l'apprentissage et de la recentralisation du RSA de La Réunion.

En 2021, les collectivités locales ont reconstitué leurs marges de manœuvre financières, l'épargne brute retrouvant voire dépassant son niveau de 2019 et les investissements affichant un niveau quasiment similaire à celui de 2019. Les réformes fiscales (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et diminution des impôts dits « de production ») ont été intégrées et l'endettement est resté soutenable. Les collectivités locales avaient donc toutes les cartes en main pour un exercice 2022 centré sur la réouverture et le développement des services publics et la prise en compte des enjeux de la transition écologique. Cependant la forte hausse des prix intervenue dès le début de l'année a obéré cette reprise et la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2022 a ajouté une contrainte supplémentaire. Le dynamisme des recettes fiscales permettrait aux collectivités locales d'absorber les prix mais cela devrait se faire tout de même dans un contexte de baisse d'épargne et au détriment de la poursuite de certains

projets ou la fermeture exceptionnelle de services, que ce soit en fonctionnement ou en investissement. L'endettement se poursuivrait, surtout porté par les régions et le bloc communal, et la trésorerie serait à nouveau abondée mais dans des proportions beaucoup plus faibles que ces deux dernières années.

2022 est également la première année d'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) pour deux départements métropolitains, ce qui entraîne une diminution des dépenses d'action sociale et de certaines recettes autour de 700 millions d'euros. Les évolutions pour les postes concernés seront par conséquent indiquées à la fois à périmètres courant et constant.

Enfin, les niveaux donnés concernent les collectivités locales et les groupements à fiscalité propre et sans fiscalité propre (les syndicats) ainsi que leurs budgets principaux et annexes, l'ensemble des flux croisés étant consolidé.

Une hausse des recettes de fonctionnement soutenue par une fiscalité dynamique

En 2022, les recettes de fonctionnement progresseraient de 3,2 % (3,5 % hors impact de la recentralisation du RSA, à champ constant) pour atteindre 256,6 milliards d'euros. Cette croissance serait soutenue par celle des **recettes fiscales** (166,3 milliards d'euros) de 4,0 % (4,3 % à champ constant). Tandis que la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE, 9,3 milliards d'euros) reculerait de 3,3 % compte tenu de son mode de calcul basé principalement sur la valeur ajoutée produite deux ans auparavant (donc en 2020 au moment de la crise sanitaire), les autres contributions bénéficieraient d'une revalorisation des bases particulièrement dynamique (+ 3,4 %).

La taxe foncière sur les propriétés bâties, (TFPB, 36,9 milliards d'euros) désormais dévolue au seul bloc communal, serait en hausse de 5,9 % du fait de cette

revalorisation, mais également d'une utilisation du levier fiscal un peu plus marquée qu'en 2021 (cf. page 21 sur la stratégie fiscale du bloc communal).

La cotisation foncière des entreprises (CFE, 7,0 milliards d'euros) n'intégrerait la revalorisation des bases que pour les locaux industriels (environ 30 %), l'assiette des locaux professionnels étant actualisée en fonction de l'évolution annuelle moyenne sur les trois dernières années des loyers commerciaux. Compte tenu de hausses de taux peu nombreuses, cette taxe augmenterait de 2,6 %. **La taxe d'enlèvement des ordures ménagères** (TEOM, 8,0 milliards d'euros) accélérerait encore, sous l'effet de la hausse des bases et de celle des taux décidée par les EPCI, visant principalement à compenser l'augmentation progressive jusqu'en 2025 de la taxe générale sur les

activités polluantes (TGAP). **Le versement mobilité** (VM, 5,1 milliards d'euros) qui repose sur la masse salariale augmenterait du fait de la reprise de la croissance économique.

Du côté de la fiscalité indirecte, **la TVA** s'élèverait à 40,7 milliards d'euros et constitue désormais le principal impôt local. Elle pourrait enregistrer en fin d'année une progression proche de 9 %. Si les premiers douzièmes perçus par les collectivités correspondaient à un taux d'évolution beaucoup plus faible, ceux perçus en fin d'année devraient rattraper le retard (cf. l'encadré ci-dessous). **Le produit des droits de mutation à titre onéreux** (DMTO, 20,3 milliards d'euros) pourrait se stabiliser au global sur l'année 2022. Le premier semestre est resté dynamique mais une décrue devrait s'amorcer sur la deuxième partie de l'année intégrant l'impact de la remontée des taux d'intérêt sur les transactions immobilières.

Les dotations et compensations fiscales en provenance de l'État (39,5 milliards d'euros) progresseraient de 0,6 % (+ 1,0 % à champ constant), conséquence principalement de la poursuite du gel des concours financiers de l'État. **La dotation globale de fonctionnement (DGF)** diminuerait en lien avec la recentralisation du RSA qui entraîne un prélèvement de près de 200 millions d'euros sur la DGF départementale. Seules les régions connaissent une baisse de deux de leurs dotations au titre des variables d'ajustement pour un montant de 50 millions d'euros (la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et la dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité locale, dite « Dotation carrée »). Les départements et les régions qui perçoivent en fiscalité des frais de gestion sur les contributions directes bénéficieraient d'une dotation exceptionnelle en 2022 pour compenser les pertes

subies sur ces frais de gestion en raison de la réforme des impôts de production en 2021. Le montant serait de 107 millions d'euros pour les régions et 51,6 pour les départements. Par ailleurs, les compensations fiscales au titre de la réduction de bases industrielles seraient dynamiques.

Les participations reçues, en provenance de l'État, de l'Europe ou d'autres organismes publics (CNSA, CAF...) augmenteraient sensiblement (+ 5,7 %) pour atteindre 13,9 milliards d'euros. Elles bénéficieraient de crédits supplémentaires au titre de la CNSA pour financer les différentes mesures de revalorisations salariales des aides à domicile (cf. page 19). Les participations de l'État intégreraient la poursuite de versements au titre du Plan de relance, mais de nombreuses mesures exceptionnelles prévues pour 2020 et 2021 ne seraient pas reconduites ou sur des montants beaucoup plus faibles. C'est le cas de la clause de sauvegarde pour les services publics locaux qui est prorogée en 2022 mais pour un montant limité à 21 millions d'euros contre 210 en 2021.

Les produits des services (23,6 milliards d'euros), composés de la vente de produits (eau...), des redevances d'utilisation du domaine et surtout des redevances et droits des services (les « recettes tarifaires ») seraient en hausse de 2,9 % après une croissance de 11,4 % en 2021 qui faisait suite à la réouverture des services. Cette progression ne suivrait pas l'inflation dès 2022, les tarifs ayant été fixés en amont ; en revanche un rattrapage pourrait intervenir sur le dernier trimestre 2022 avec un effet visible surtout en 2023.

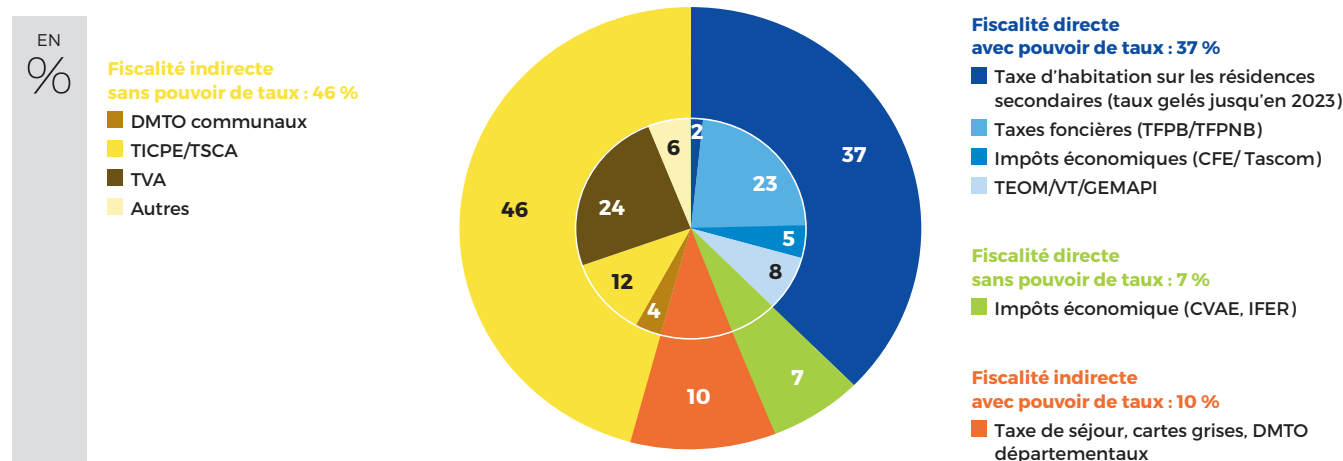
Les autres recettes, constituées notamment des recettes exceptionnelles, pourraient rester stables à 13,3 milliards d'euros.

Modalités de perception de la TVA en 2022

Les fractions de TVA, perçues au titre des récentes réformes de la fiscalité locale, par les EPCI à fiscalité propre, la Ville de Paris, les départements et les régions/CTU depuis 2021 augmentent comme la TVA nationale l'année même. Les premiers douzièmes de TVA sont donc basés sur une estimation d'évolution de cette taxe. En 2022 des augmentations de 2,89 % ont été enregistrées sur les premiers versements mais ces derniers devraient être révisés sur le dernier trimestre pour intégrer la prévision de TVA annexée au projet de loi de finances pour 2023. Selon nos informations, cette révision de fin d'année joue rétroactivement et tient compte du manque à gagner enregistré au titre des versements antérieurs. Une dernière régularisation aura lieu début 2023 en fonction de l'exécution définitive de la TVA en 2022. L'actualisation de fin 2022 pourrait être relativement importante ; en effet, dans le projet de loi de finances rectificative discuté à l'été 2022, la prévision d'évolution de TVA était de 9,7 %.

Décomposition de la fiscalité locale en 2022

© La Banque Postale



Source : balances DGFIP, REI et prévisions La Banque Postale.

Des dépenses de fonctionnement alourdies par une inflation record

Avec une croissance de 4,9 % (5,3 % à champ constant), **les dépenses de fonctionnement** (213,5 milliards d'euros) enregistreraient leur plus fort taux d'évolution depuis près de 15 ans. Il faut remonter aux années 2007-2008 pour observer des taux similaires, années qui correspondaient à la montée en puissance des transferts de compétences au titre de l'Acte II de la décentralisation. Cette hausse est, pour l'essentiel, à relier à la forte inflation de 2022.

Les charges à caractère général des collectivités locales (54,1 milliards d'euros), de par leur composition (achats d'énergie, de fournitures, de petits équipements, dépenses d'entretien-réparation et contrats de prestations de services) constitueraient le premier poste touché par la hausse des prix. Elles progresseraient de 11,6 %, soit plus que l'inflation anticipée (+ 5,8 %). En effet, à un effet volume dû à la poursuite de la réouverture des services (en 2021, certains services étaient encore fermés) s'ajouterait un effet prix différent de celui s'appliquant aux ménages en raison de la nature des dépenses locales (cf. graphique page 23 sur la décomposition des charges des communes).

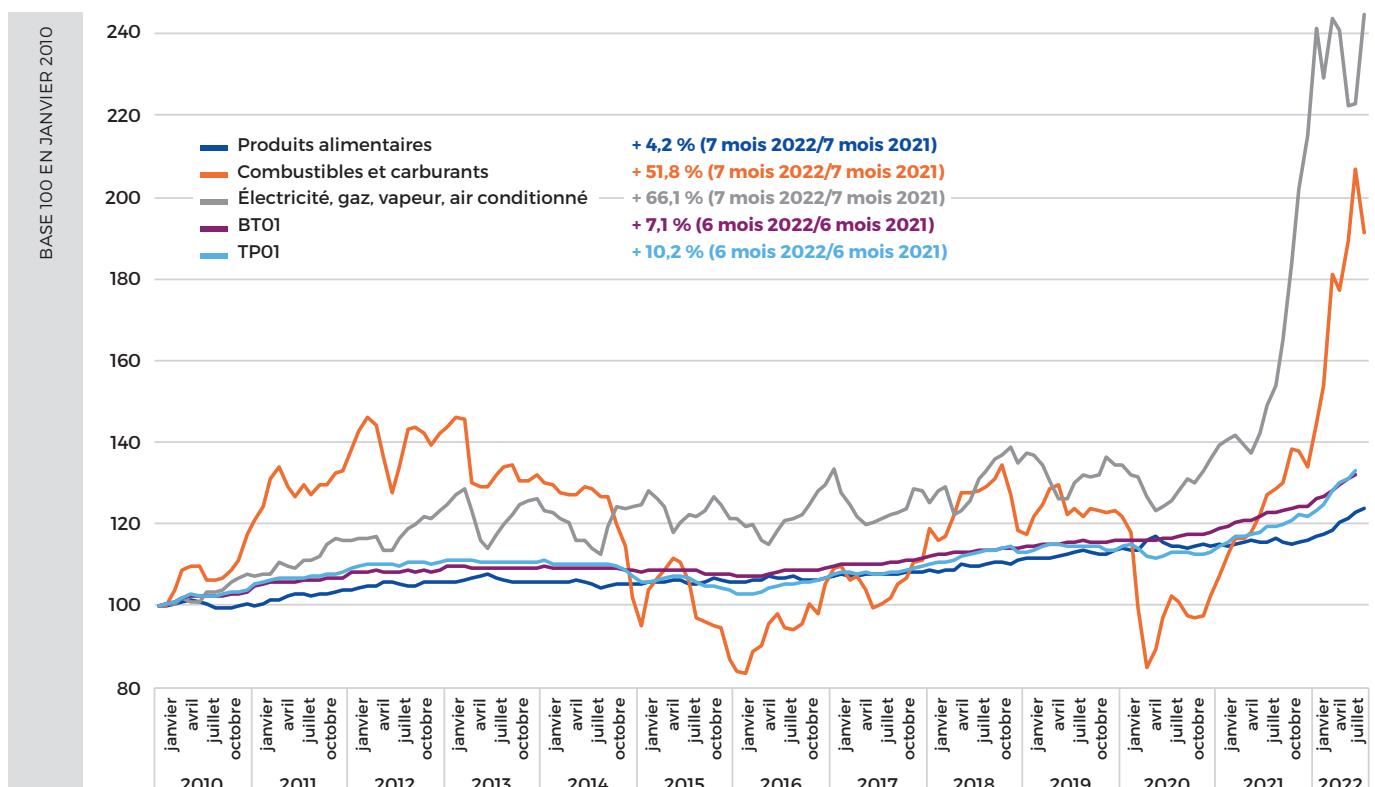
Les dépenses de personnel intégreraient plusieurs décisions gouvernementales sur les traitements. En premier lieu, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022, qui est la plus significative, mais à laquelle il faut ajouter la revalorisation des carrières et des rémunérations des agents de catégorie C, l'alignement du traitement minimum sur le Smic, l'amélioration du début de carrière des agents de catégorie B ou encore la reconduction de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (Gipa). La masse salariale pourrait ainsi

progresser de 4,1 % à un niveau de 75,2 milliards d'euros. **Les dépenses d'intervention** (74,2 milliards d'euros) qui retracent les différentes actions des collectivités locales envers leurs territoires, **augmenteraient de 2,3 %**. **Les dépenses d'action sociale** en représenteraient la moitié avec un niveau de 36,9 milliards d'euros. Elles seraient impactées par la recentralisation du RSA et croîtraient de seulement 1,0 % (2,9 % à champ constant). Hors recentralisation, les dépenses au titre du RSA seraient atones, les revalorisations de l'allocation intervenues en avril (+ 1,8 %) et juillet (+ 4,0 %) étant compensées par une baisse du nombre de bénéficiaires. En revanche, les autres allocations individuelles de solidarité : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), enregistreraient des rythmes de croissance dynamiques, en particulier sous l'effet des revalorisations salariales des aides à domicile. Autres composantes des dépenses d'intervention, **les subventions versées et les contingents obligatoires**, 33,0 milliards d'euros, progresseraient de près de 4 %, en légère accélération par rapport à 2021. **Les autres dépenses courantes**, qui comprennent les dépenses exceptionnelles, augmenteraient de façon modérée (+ 0,4 %) après deux années de fortes hausses liées aux dépenses engagées pour faire face à la crise sanitaire.

Enfin, **les intérêts de la dette** poursuivraient leur décru. Ils s'élèveraient à 3,6 milliards d'euros (- 5,9 %) et ne représenteraient plus que 1,7 % des dépenses courantes. En effet, la hausse des taux d'intérêt amorcée en 2022 produirait peu d'effets sur cet exercice et au surplus, les emprunts contractés en 2022 remplacent fréquemment de la dette ancienne acquise à des taux encore sensiblement supérieurs.

Évolution de certains indices de prix impactant la dépense locale

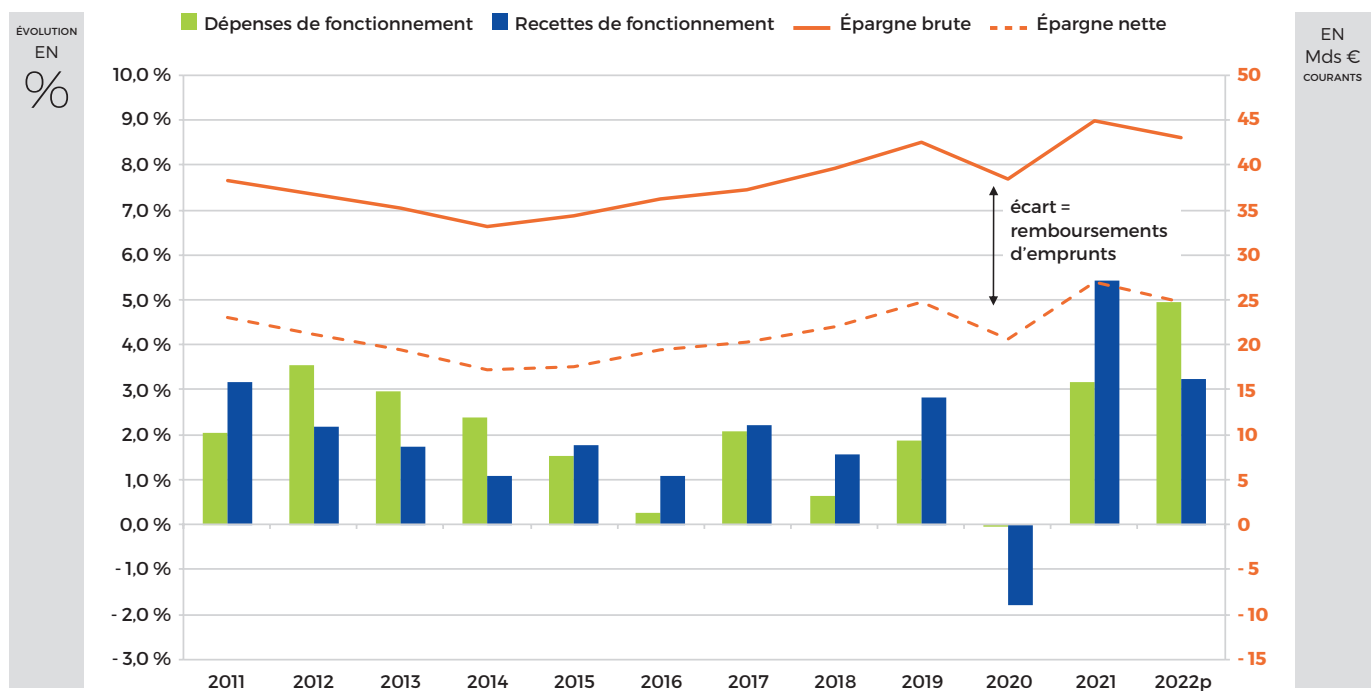
© La Banque Postale



Source : Indices Insee.

Les composantes de l'évolution de l'épargne brute des collectivités locales

© La Banque Postale



Source : balances DGFIP, prévisions La Banque Postale.

Une croissance des investissements limitée en volume

Conséquence de dépenses de fonctionnement plus dynamiques que les recettes, **l'épargne brute** se contracterait de 4,4 %. Ce repli serait visible pour tous les niveaux de collectivités locales, à l'exception des régions dont l'épargne est soutenue par le haut niveau de TVA. Avec un montant de 43,1 milliards d'euros, elle serait légèrement au-dessus du solde de 2019 grâce à la forte hausse de 2021 (+ 17,2 %). Une fois déduits les remboursements d'emprunts (18,3 milliards d'euros), l'épargne nette, avec un niveau de 24,8 milliards d'euros, financerait 36 % des **investissements (hors dette)**.

Ces derniers enregistreraient la même croissance que l'année précédente (+ 6,9 %), mais pour un volume inférieur. En effet, l'effet prix serait significatif : sur les six premiers mois de l'année 2022, comparés à la même période en 2021, les index BT01 et TP01 enregistrent des progressions de + 7,1 % et + 10,2 % ; sur l'année 2021 les évolutions n'ont été respectivement que de 4,6 % et 4,8 % (cf. graphique page 7). Le programme de stabilité de juillet 2022 affiche une hypothèse de 4,7 % de déflateur des investissements contre 2,6 % en 2021. Sur cette base, les investissements locaux ne progresseraient en volume que de 2,2 % en 2022. La hausse des coûts intégrée dans les clauses de révision des contrats mais également les problèmes d'approvisionnement en matières premières rencontrés par les entreprises du BTP viendraient limiter la mise en œuvre des programmes d'investissement, en les décalant ou en les redimensionnant. Tous les niveaux de collectivités locales seraient dans une dynamique de hausse atténuée par les prix.

Ces dépenses d'investissement seraient financées, à hauteur de 35 %, par **des recettes d'investissement** (hors dette) en progression de 5,4 % pour atteindre 24,4 milliards d'euros. Le fonds de compensation de la TVA (FCTVA, 6,1 milliards d'euros), principale recette d'investissement des collectivités locales,

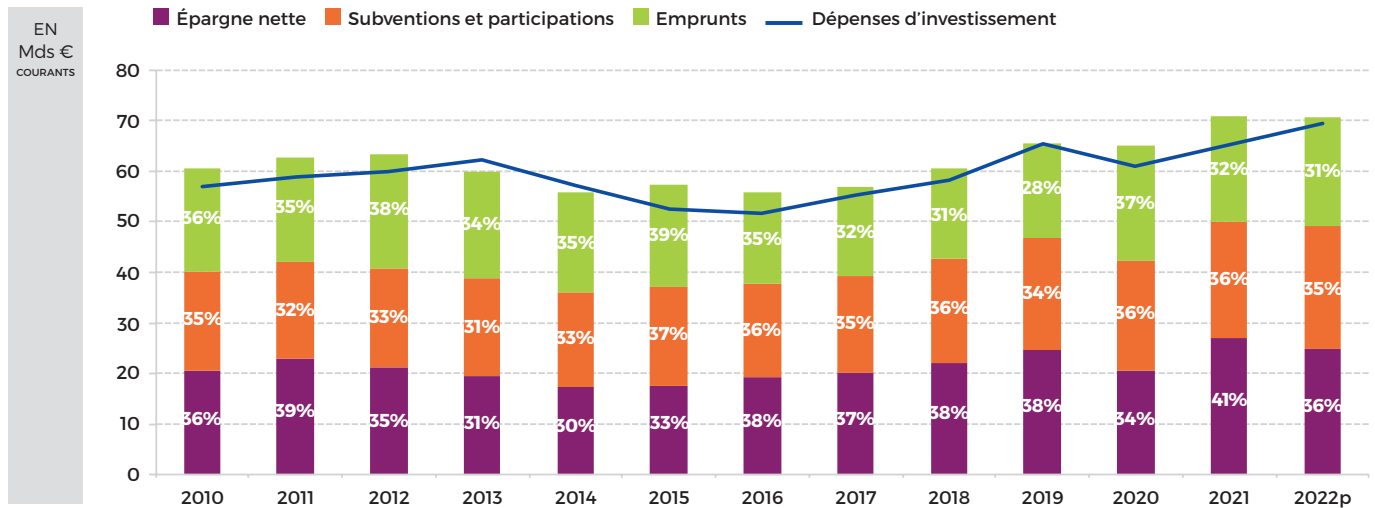
progresserait de 2,6 %, principalement du fait des évolutions contrastées des dépenses d'équipement sur les exercices 2020, 2021 et 2022. Les subventions en provenance de l'État seraient également dans une logique haussière grâce aux versements des aides du Plan de relance : les crédits de la DSIL exceptionnelle - dotation de soutien à l'investissement local à destination du bloc communal, ainsi que ceux des dotations d'investissement vers les régions (DRI) et les départements (DSID), n'ont pas tous été consommés en 2020 ou 2021. Il en est de même des crédits des missions sectorielles du Plan de relance (fonds de recyclage des friches, transports, réseaux d'eau, fibre optique...). Une accélération des versements pourrait être observée sur 2022 et 2023, au rythme de la réalisation des projets.

Les emprunts nouveaux viennent compléter le financement des investissements sur le tiers restant (31 %). Leur niveau de 21,5 milliards d'euros et leur progression de 3,7 % seraient portés par les régions qui concentreraient la majeure partie de la hausse ; les départements, au contraire, contribueraient à les faire baisser, le bloc communal participerait à la hausse mais plus modérément. Les remboursements de la dette augmenteraient peu, comme l'année précédente (+ 1,0 % après + 1,4 %), et atteindraient 18,3 milliards d'euros. **L'endettement** serait au total positif à hauteur de 3,2 milliards d'euros, un niveau élevé dans la tendance de 2020 et 2021. Par conséquent, **l'encours de dette** des collectivités locales progresserait de 1,6 % et atteindrait 203,7 milliards d'euros à la fin 2022. Rapporté au PIB, son poids serait cependant ramené à 7,8 %.

La trésorerie locale serait à nouveau abondée mais dans des proportions plus faibles que celles de 2020 et 2021 (+ 1,0 milliard d'euros après + 5,7 milliards d'euros et + 4,2 milliards d'euros). Elle s'élèverait en fin d'année à 67,9 milliards d'euros.

Financement des investissements locaux

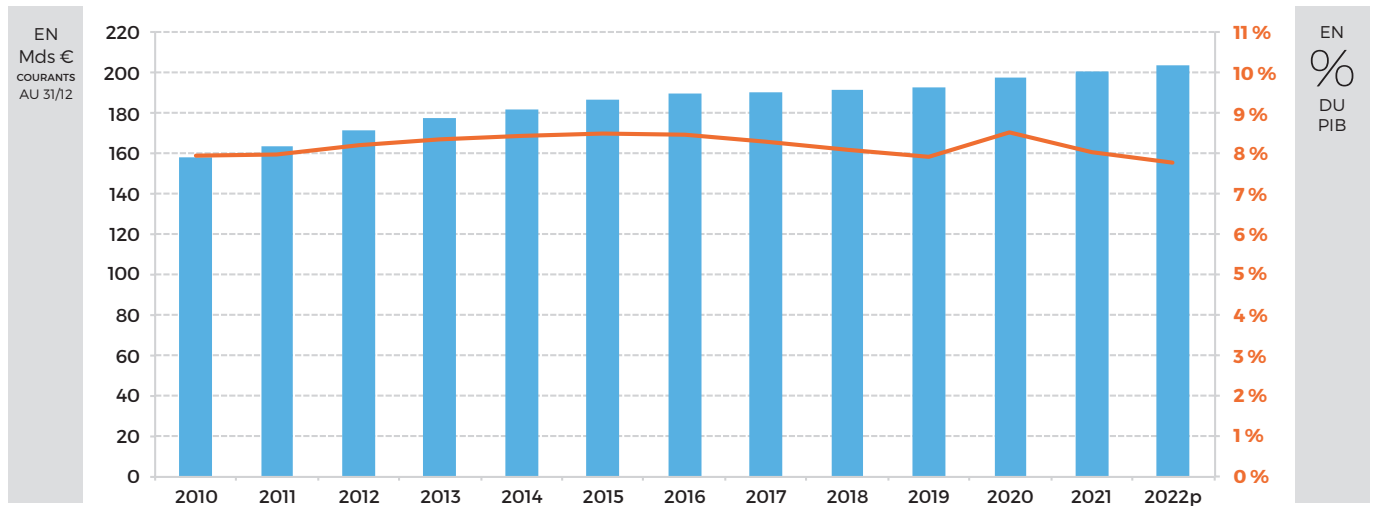
© La Banque Postale



Source : balances DGFIP, prévisions La Banque Postale.

Encours de dette des collectivités locales

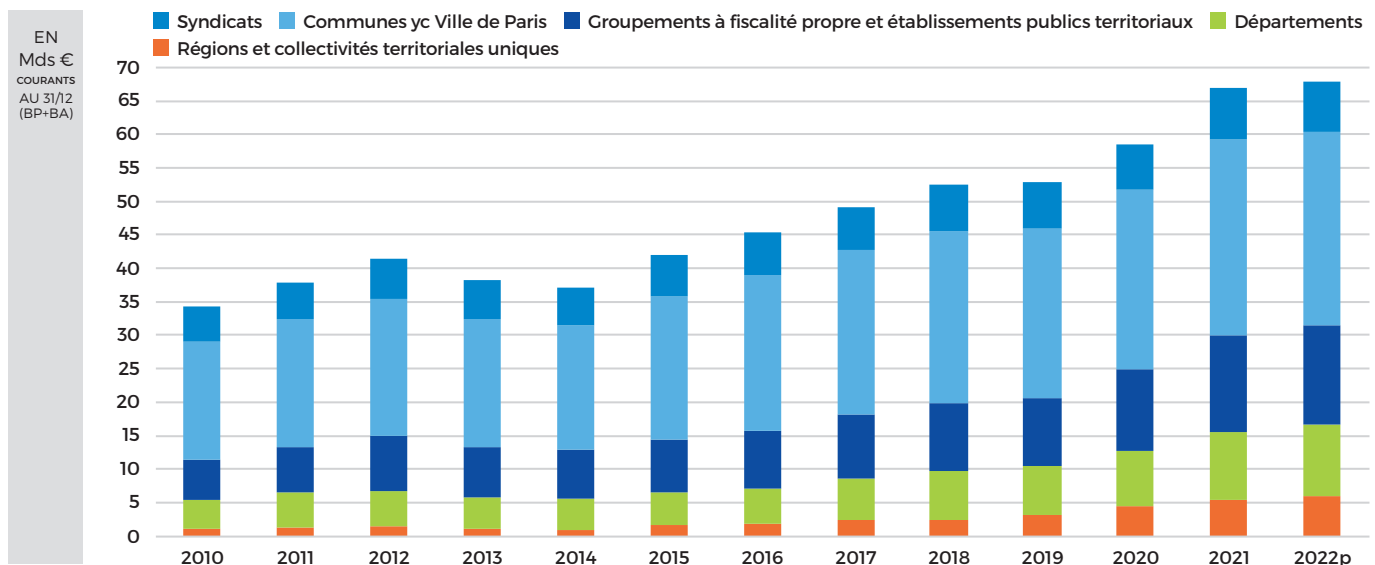
© La Banque Postale



Source : balances DGFIP, prévisions La Banque Postale.

Évolution de la trésorerie des collectivités locales

© La Banque Postale



Source : balances DGFIP, prévisions La Banque Postale.

Quel impact de l'inflation pour les finances locales ? L'exemple de la dépense énergétique

(Pour approfondir cette analyse, retrouvez notre Accès Territoires n°11 « Les collectivités locales et la crise énergétique : vers la transition ? »⁽¹⁾).

Les dernières prévisions de la Banque de France font état d'une inflation qui pourrait atteindre 5,8 % sur l'année 2022, (cf. prévisions macroéconomiques page 3). Cette hausse des prix n'est pas sans conséquence sur les finances locales et pourrait même s'avérer plus importante pour ces dernières que pour les ménages, compte tenu de la spécificité de leurs budgets (cf. encadré sur l'indice de prix des dépenses communales page 11).

La hausse des prix joue sur les budgets locaux de façon directe, c'est-à-dire que la plupart de leurs achats en fonctionnement ou en investissement leur reviennent plus cher aujourd'hui qu'il y a un an pour un volume équivalent. Mais cette progression joue également de façon indirecte sur leurs contributions et participations à des entités extérieures.

Par exemple, les dotations globalisées qu'elles versent aux collèges ou lycées ou encore les contributions à leurs délégataires devraient être réévaluées, à échéance plus ou moins longue, pour tenir compte des coûts supplémentaires supportés par ces derniers dans l'exercice de leur mission. **La masse salariale des collectivités locales est un autre exemple de conséquence collatérale** : le point d'indice de la fonction publique a été augmenté de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022.

L'impact de l'inflation sur les finances locales est donc complexe et multiple. Une façon de l'illustrer est de se concentrer sur un élément de la hausse des prix, en l'occurrence les prix de l'énergie.

Des dépenses énergétiques très dépendantes des prix

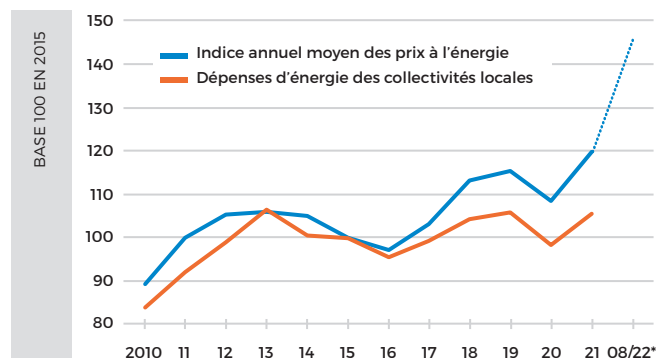
Si les dépenses énergétiques ne représentent pas le poste le plus important de la dépense locale (**4,4 milliards d'euros en 2021 de charges directes comptabilisées, soit 2,2 % des dépenses de fonctionnement**), elles absorbent en revanche les hausses les plus emblématiques : **l'indice des prix à l'énergie** défini par l'Insee (électricité, gaz et autres combustibles) a enregistré en juillet 2022 par rapport à juillet 2021 **une hausse de 26,5 %**. Les dépenses d'énergie des collectivités⁽²⁾ devraient suivre cette tendance de façon plus ou moins marquée, conformément à ce qui s'est passé sur les douze dernières années (cf. graphique suivant).

Néanmoins, si l'indice des prix à l'énergie a augmenté, par rapport à 2015 de 15 % en 2019 et jusqu'à 20 % pour 2021, sur ces années, les dépenses locales d'énergie affichent des progressions respectivement de + 6,0 % et + 5,5 % par rapport à 2015 ; l'effet volume (niveau des consommations) joue donc positivement et semble bien traduire le succès des démarches engagées au cours de la décennie en matière de maîtrise des dépenses.

Par ailleurs les contrats conclus ne sont pas tous réactualisés annuellement.

Évolutions comparées de l'indice des prix à l'énergie et des dépenses d'énergie des collectivités locales

© La Banque Postale



Sources : Indice des prix à la consommation - Ensemble des ménages - France - Électricité, gaz et autres combustibles (Insee) et balances comptables de la DGFIP.

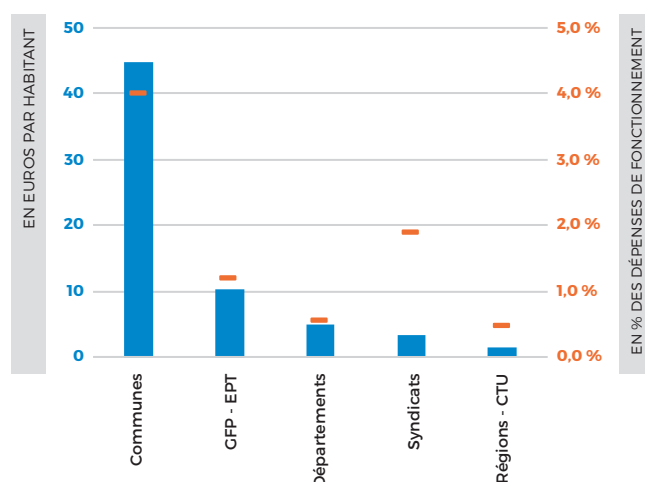
* Indice moyen à août 2022.

Des dépenses énergétiques concentrées dans les communes et les services culturels, sportifs et d'enseignement

Par niveau de collectivités, les dépenses énergétiques affichent des montants allant en moyenne de 2 euros par habitant pour les régions et collectivités territoriales uniques (CTU), à **44 euros par habitant pour les communes**, niveau qui délivre le plus de services publics en direct et gère le plus d'équipements de proximité.

Dépenses d'énergie par type de collectivités en 2021

© La Banque Postale



Sources : balances comptables fournies par la DGFIP.

Les communes sont exposées différemment à cette charge en fonction de leur taille : celles de 3 500 à 30 000 habitants supportent en moyenne plus de dépenses d'énergie, avec un niveau de 48 euros par habitant, contre 38 euros pour les communes de plus de 100 000 habitants et 43 euros pour les moins de 500 habitants.

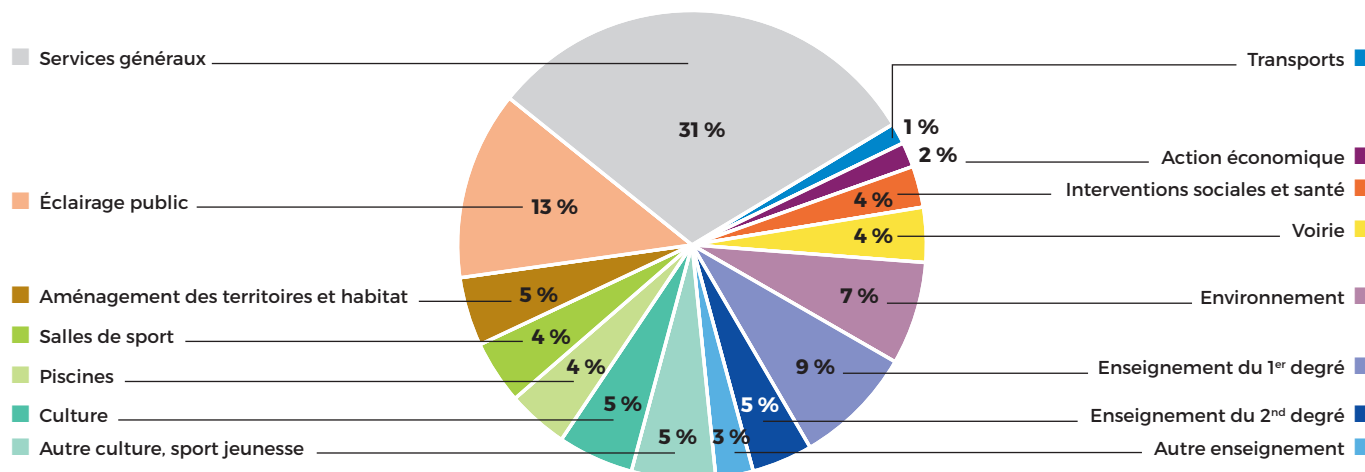
En effet, les communes entre 3 500 et 30 000 habitants sont en général celles qui sont les plus exposées aux charges dites de centralité, qui se traduisent notamment par la gestion d'équipements et de services publics dont bénéficient également les habitants des communes voisines de plus petite taille. Ces charges n'ont pas été transférées à leur groupement contrairement à ce qui peut se produire dans des grandes villes.

L'analyse du niveau des dépenses d'énergie selon leur finalité fait apparaître une prédominance des services nécessitant l'utilisation d'équipements collectifs.

Les services généraux des collectivités représentent la plus grande partie de la dépense avec 31 % et reflètent l'importance des bâtiments administratifs mais également le défaut d'informations détaillées qui conduit à centraliser la dépense énergétique au niveau de l'administration générale. Pour les fonctions plus ciblées, la culture, le sport et la jeunesse représentent à eux trois 18 % des dépenses, l'enseignement 17 % (dont 9 % pour celui du 1^{er} degré), l'environnement (7 %) et l'éclairage public (13 %).

Répartition des dépenses d'énergie par grandes fonctions

© La Banque Postale



Source : balances fonctionnelles et comptables 2021 de la DGFIP.

L'indice de prix des dépenses communales : un impact de la hausse des prix sur les finances communales plus important que l'inflation supportée par les ménages.

L'indice de prix des dépenses communales, appelé aussi « panier du maire », a été élaboré en partenariat avec l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF). Il mesure l'inflation réellement supportée par les communes en appliquant à chaque poste de leurs dépenses l'indice de prix correspondant⁽¹⁾ (par exemple index BT01 et TPO1 pour les dépenses d'équipement).

Une première estimation de cet indice sur le 1^{er} semestre 2022 fait apparaître une évolution de 4,8 % sur 4 trimestres glissants (moyenne des quatre derniers trimestres rapportés aux quatre trimestres précédents). En parallèle, **l'indice de prix à la consommation hors tabac (IPCHT)**, traditionnellement utilisé pour mesurer l'inflation supportée par les ménages, **a progressé de 3,4 % sur la même période**. Compte tenu de la structure et de la particularité de leurs dépenses, les communes, et par extension, les collectivités locales, font donc face à une évolution des prix plus importante que celle observée pour les ménages (+ 1,4 point).

À cette progression devront être ajoutés les effets de l'évolution de 3,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet 2022, considéré dans la construction de l'indice comme un indice de prix appliqué aux dépenses de personnel. La hausse de 4,8 % observée en mi-année devrait donc encore s'accroître sur l'ensemble de l'exercice 2022.

¹ www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales/acces-territoires.html

² Les dépenses prises en compte dans cette analyse correspondent aux comptes de fonctionnement « combustibles », « carburants », « chauffage urbain », « électricité – énergie ».

³ Retrouvez les derniers numéros du « panier du maire »

www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales/communes-bloc-communal.html

Perspectives

Quels nouveaux bouleversements attendent les finances locales, entre poursuite de la nationalisation de la fiscalité locale et nouvel encadrement des dépenses ?

Alors que les collectivités locales ont retrouvé en 2021 des marges de manœuvre financières et qu'elles confirment, en 2022, leur participation au Plan de relance en dépit d'une inflation élevée, la fin de mandat pourrait être perturbée par des réformes financières et fiscales importantes.

Des conséquences de l'inflation encore prévisibles en 2023 avec des compensations étatiques prévues en loi de finances rectificative pour 2022

2022 sera l'année d'une inflation record depuis près de 40 ans, avec une estimation de + 5,8 %. Les conséquences sur les comptes locaux sont visibles en 2022 mais devraient être toujours très présentes en 2023. En effet, pour cet exercice, l'inflation est attendue encore en progression (+ 4,7 %) mais surtout la revalorisation de nombreux contrats (prestations de services, achat d'électricité et de gaz, ...), ou des contributions à d'autres organismes (établissements d'enseignement, CCAS, SDIS, associations...) paraît difficilement évitable. De plus, la masse salariale absorbera l'effet année pleine de la revalorisation du point d'indice intervenue en juillet 2022. De même, les revalorisations du RSA d'avril et de juillet 2022 impacteront les dépenses d'action sociale sans préjudice des décisions à intervenir au cours de l'année prochaine. Parallèlement à la hausse des prix, une interrogation sur la revalorisation des tarifs des services publics (restauration scolaire, périscolaire, ...) sera très probablement menée par les collectivités, notamment du bloc communal, pour la rentrée 2023.

Afin de compenser en partie cette inflation, il a été voté en loi de finances rectificative (LFR) de juillet 2022, trois transferts financiers en 2023 (mais sur la base des comptes 2022) à destination des collectivités locales : une compensation de 120 millions d'euros aux départements pour la revalorisation du RSA, une dotation de 18 millions d'euros au profit des régions pour compenser la revalorisation des rémunérations des stagiaires de la formation professionnelle à compter du 1^{er} juillet 2022, et un dispositif de compensation pour atténuer les effets de l'inflation et de la revalorisation du point d'indice pour les communes et leurs groupements. Ce dispositif est néanmoins soumis à conditions (cf. encadré page 13).

Une fiscalité globalement dynamique mais potentiellement encore réformée

En 2023, les taxes foncières devraient bénéficier d'une revalorisation forfaitaire des bases particulièrement élevée sauf modification juridique, car calculée sur l'évolution de l'indice des prix à la consommation harmonisé qui sera constatée en novembre 2022 (d'août 2021 à août 2022, cette évolution est de 6,5 %). Les impôts économiques, en particulier la CVAE et la CFE pourraient également enregistrer des évolutions dynamiques à la faveur de la reprise économique de 2021. Notons que si la suppression de la CVAE (déjà effective pour les régions) et son remplacement, sans doute par une nouvelle fraction de TVA, ont été

annoncés par le Gouvernement, il faudra attendre les débats sur le projet de loi de finances pour 2023 pour savoir ce qu'il en est, en particulier pour les produits encaissés en 2022 par l'État à ce titre.

Par ailleurs, les premières analyses de la stratégie fiscale des communes et groupements laissent entrevoir pour 2023, d'une part de nouvelles augmentations des taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui permettraient corrélativement d'adapter ceux de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences secondaires, notamment dans les communes qui ne peuvent pas bénéficier du dispositif de majoration de cette dernière, et d'autre part la poursuite de la montée en puissance de la fiscalité spécifique : TEOM, versement mobilité, taxe GEMAPI, pour financer les dépenses correspondantes qui ont au demeurant une vocation écologique.

En revanche, les DMTO, dont la croissance ne se dément pas depuis 2014, pourraient enregistrer un revirement de tendance, influencé par un marché immobilier qui pourrait ralentir localement en lien notamment avec la remontée des taux d'intérêt et le durcissement des conditions exigées pour les emprunteurs.

Des indicateurs financiers modifiés

La réforme des indicateurs financiers servant aux calculs des dotations et de la péréquation, qui fait suite à la suppression de la TH sur les résidences principales, devrait commencer à produire ses effets en 2023, l'année 2022 ayant bénéficié d'une neutralisation intégrale des nouvelles règles pour les communes et les ensembles intercommunaux. Mais les travaux du Comité des finances locales ont montré que le maintien de la notion de « potentiel » fiscal était de plus en plus mis en cause ; il n'est donc pas exclu qu'une refonte générale du système soit de nouveau imaginée sous l'impulsion des élus locaux.

Des dépenses à nouveau encadrées et orientées vers la transition écologique ?

La crise sanitaire a entraîné la suspension des contrats de Cahors qui limitaient l'évolution des dépenses de fonctionnement des plus grandes collectivités. Néanmoins, le programme de stabilité 2022-2027 daté de juillet 2022, réactive **la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics**. Brièvement évoquée dans ce programme, cette participation a été confirmée par le ministre de l'Économie et ses modalités devraient être entérinées en loi de programmation des finances publiques 2023-2027. Les premiers éléments donnés par le Gouvernement font état d'une « modération » des dépenses de 0,5 % en moyenne chaque année de 2023 à 2027, par rapport à leur évolution naturelle calculée sur la période. Dans un tel scénario, les dépenses courantes continueraient donc à progresser, de l'ordre de 24 milliards d'euros en 5 ans selon les estimations de la direction générale du Trésor. Une concertation sur ce sujet est annoncée avec les élus locaux, confiée au ministre de la Transition

écologique et de la Cohésion des territoires et au ministre délégué chargé des Comptes publics.

Par ailleurs, même si les crédits du Plan de relance ne sont vraisemblablement pas reconduits, étant entendu que des versements à ce titre devraient encore avoir lieu en 2023 et les années suivantes, **un nouveau fonds a été annoncé** par voie de presse. Doté de 1,5 milliard d'euros, ce « fonds vert » est

destiné aux collectivités locales pour leur aider à **lutter contre les événements climatiques**. Ses modalités de financement et d'utilisation restent pour l'instant à préciser. Ce fonds semble s'inscrire dans la tendance des crédits octroyés par l'État aux collectivités locales, à savoir le financement de projets approuvés par l'État avec pour objectif la transition écologique.

Description du dispositif de soutien exceptionnel de l'État pour les communes et leurs groupements face à la croissance des prix et à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique

Le Parlement a voté en loi de finances rectificative de juillet 2022 un dispositif de compensation pour atténuer les effets, dans les communes et groupements, de la hausse des prix de l'énergie et de l'alimentation, ainsi que de l'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique. Un montant de 430 millions d'euros a été budgété pour un versement prévu en 2023 (avec possibilité d'un acompte versé en 2022 à la demande de la collectivité sur le fondement d'une estimation de sa situation financière).

Plusieurs conditions doivent être remplies par la collectivité pour bénéficier de cette dotation :

- au 31/12/2021, l'épargne brute représentait moins de 22 % de ses recettes réelles de fonctionnement,
- en 2022, son épargne brute doit enregistrer une baisse de plus de 25 %, principalement du fait de la revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet 2022 et des effets de l'inflation sur les dépenses d'énergie et les produits alimentaires.

De plus, parmi les communes et les EPCI qui remplissent ces deux conditions, seuls sont éligibles au versement de cette dotation :

- les communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur au double du potentiel financier moyen par habitant de l'ensemble des communes de leur strate ;
- les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au double du potentiel fiscal par habitant moyen des EPCI appartenant à la même catégorie.

Pour chaque commune ou EPCI bénéficiaire, cette dotation est égale à la somme :

- d'une fraction de 50 % de la hausse des dépenses constatées en 2022 au titre la revalorisation du point d'indice,
- d'une fraction de 70 % des hausses de dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain et d'achats de produits alimentaires constatées en 2022.

Selon nos premières estimations, fondée sur des hypothèses qui restent évidemment à confirmer (augmentation des dépenses énergétiques et alimentaires en 2022 respectivement de l'ordre de 50 % et 20 % et évolution parallèle des autres dépenses de fonctionnement ainsi que des recettes), le nombre de collectivités éligibles serait relativement concentré : un peu plus de 8 000 communes et environ 150 EPCI pour un total de 397 millions d'euros, montant proche du crédit ouvert en LFR. Cette concentration résulte moins des exigences générales posées par le texte sur le taux d'épargne brute et le niveau de potentiel financier que d'une volonté de ne porter l'effort qu'en cas de dégradation de l'autofinancement supérieure à 25 %.

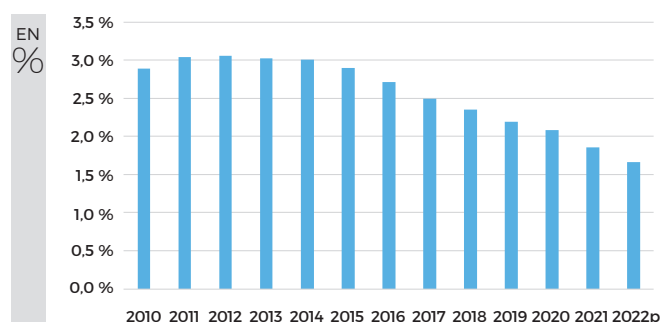
Pour autant, le texte laisse entières un certain nombre de questions portant notamment sur la répercussion de l'inflation enregistrée chez les délégataires (restauration scolaire notamment) ou dans les budgets annexes, la prise en compte de la croissance des recettes résultant d'une stratégie fiscale spécifique, ou le cas des collectivités à épargne brute négative en 2021 ; sans doute la loi de finances pour 2023 permettra-t-elle d'y répondre.

Évolution à court et moyen terme des frais financiers des collectivités locales

Après avoir traversé une période sans précédent de taux négatifs ou nuls depuis 2014, les collectivités locales se retrouvent en 2022 confrontées à un mouvement de hausse des taux d'intérêt de court et long terme. Au-delà de la normalisation monétaire attendue après la crise sanitaire, la Banque centrale européenne réagit désormais à la remontée des prix et a porté son taux directeur à 1,25 % en septembre. L'Euribor 3 mois s'établit désormais à plus de 1,0 % environ, alors qu'il était encore négatif en début d'année, tandis que le taux des emprunts d'État à 10 ans cote à plus de 2,20 %.

Les frais financiers représentent aujourd'hui moins de 2 % des dépenses de fonctionnement des collectivités. Toutefois, les collectivités veilleront à ajuster leurs prévisions et leur prospective à moyen terme, voire à court terme pour ce qui concerne les emprunts à taux révisable (notamment en matière d'intérêts courus non échus 2022), indexés le plus souvent sur l'Euribor 3 ou 12 mois, ou encore sur le Livret A et le LEP (passés respectivement de 0,50 % à 2,00 % et de 1,00 % à 4,60 % entre janvier et août 2022). En revanche, tant que les taux fixes proposés aux collectivités restent inférieurs à ceux de la fin des années 2000, la dette nouvelle continue à coûter moins cher que la dette ancienne qui vient à maturité ; une augmentation globale des frais financiers budgétés n'est donc pas prévisible dans l'immédiat.

Poids des frais financiers dans les dépenses de fonctionnement des collectivités locales



Sources : balances DGFIP, prévisions La Banque Postale.

La loi « climat et résilience » du 22 août 2021 un impact certain sur les budgets locaux à plus ou moins long terme

La loi du 22 août 2021 portant sur la lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets comporte **de nombreuses dispositions concernant les collectivités territoriales et plus particulièrement celles du bloc local, qui devraient impacter les budgets locaux à plus ou moins long terme.**

Rappelons que son objectif est d'accélérer la lutte contre le changement climatique, compte tenu de l'engagement de l'État à respecter les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre à horizon 2030, définis dans le cadre du Pacte vert pour l'Europe, en cohérence avec l'Accord de Paris.

Parmi les principales dispositions impactant les collectivités, **celles relatives aux mobilités** doivent permettre d'amplifier la mutation des déplacements du quotidien, déjà engagée par la loi d'orientation des mobilités (LOM) du 24 décembre 2019, par la promotion des alternatives à la voiture individuelle, l'accélération de la transition vers un parc moins carboné et la modification des modes d'organisation du transport en ville. Elle prévoit notamment :

- la prise en compte renforcée des parkings-relais dans les plans de mobilité et la mise en place de stationnements sécurisés pour les vélos sur les parkings ;
- la consécration légale, et dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT), des schémas directeurs d'aménagement cyclables qui doivent désormais eux aussi figurer dans les plans de mobilité ainsi que des aides de l'État pour accompagner les collectivités dans la création d'infrastructures cyclables (objectifs de part modale du vélo fixés à 9 % en 2024 et 12 % en 2030) ;
- l'accélération de la trajectoire de verdissement des flottes de véhicules des collectivités qui gèrent un parc de plus de 20 véhicules : taux de 30 % depuis 2021, 40 % à compter de 2025 et 70 % à compter de 2030 ;
- l'extension de l'obligation d'instaurer des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) à toutes les agglomérations de plus de 150 000 habitants d'ici fin 2024.

Les collectivités sont également concernées par **les dispositions qui visent à étendre et accélérer la rénovation énergétique des bâtiments** afin d'atteindre l'objectif d'un parc immobilier au niveau BBC (bâtiment basse consommation) d'ici à 2050 ; soit un défi considérable vu le niveau actuel de performance énergétique du parc.

Autre volet majeur, lourd de nouvelles contraintes pour les collectivités du bloc local, celui consacré à **la lutte contre l'artificialisation des sols**, désormais placée au cœur de l'aménagement du territoire :

- **l'objectif zéro artificialisation nette (ZAN) en 2050** est désormais gravé dans le marbre législatif et pour y parvenir, la loi impose de réduire de moitié le rythme d'artificialisation des sols dans les 10 prochaines années par rapport à la décennie précédente ;
- il devient un objectif assigné aux collectivités territoriales ;
- l'objectif de réduction de 50 % en 10 ans doit être décliné dans la planification régionale, et territorialisé.

Enfin, la loi limite les possibilités pour une collectivité locale, via le SCOT ou le plan local d'urbanisme (PLU), d'ouvrir à l'urbanisation de nouveaux espaces naturels, agricoles ou forestiers et interdit aux élus locaux (sauf dérogations limitées) de délivrer une autorisation pour l'installation ou l'extension d'une surface commerciale artificialisante.

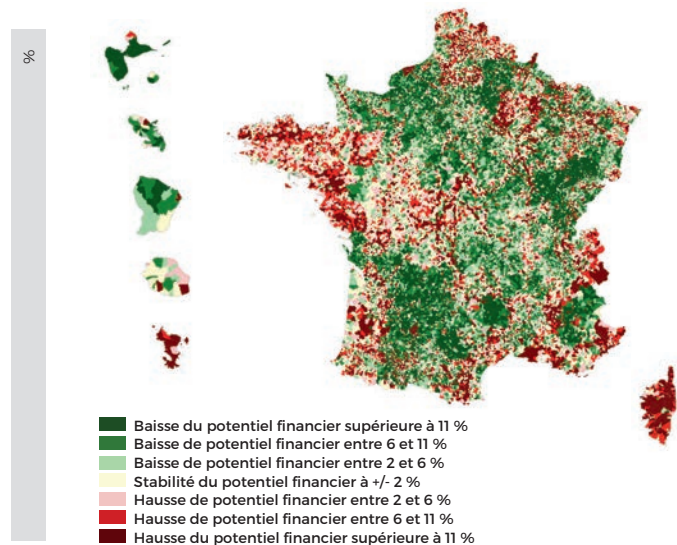
Effets du nouveau calcul des indicateurs financiers

La loi de finances pour 2022 a institué un dispositif de montée en charge progressive des effets, sur le potentiel fiscal, le potentiel financier ou l'effort fiscal des communes et de leurs groupements, de la réforme de la fiscalité locale (suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et réduction de la valeur locative des établissements industriels) et de l'adjonction dans les recettes prises en compte de cinq catégories de ressources supplémentaires.

Ce dispositif passe par l'institution d'une « fraction de correction » qui, après avoir neutralisé intégralement en 2022 les effets précités, sera progressivement réduite (de 10 % en 2023 pour commencer) de sorte que le nouveau calcul des indicateurs sera pleinement effectif en 2028.

Si la modification législative concernant le calcul de l'effort fiscal aboutit à des bouleversements tels que le Comité des finances locales a demandé récemment un report de sa mise en œuvre, qui pourrait se traduire par le maintien de la neutralisation intégrale en 2023, les modifications apportées au calcul des potentiels fiscal et financier paraissent globalement supportables, compte tenu par ailleurs des diverses règles de garantie ou d'encadrement des dotations. Pour autant, elles ne sont pas négligeables individuellement ; la carte ci-jointe montre, sur la base des données disponibles, les effets à terme de ces changements en représentant pour chaque commune, toutes choses égales par ailleurs, l'évolution relative de son potentiel financier en 2028 par rapport à la situation 2022.

Effets de la fraction de correction du potentiel financier à l'horizon 2028



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Artique.

Sources : données DGF 2022 publiées par la DGCL - Traitements La Banque Postale.

Régions et collectivités territoriales uniques

Accusé de réception en préfecture
092-219200482-20221124-2-DE
Date de télétransmission : 25/11/2022
Date de réception préfecture : 25/11/2022

SECTION DE FONCTIONNEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21 %	2022p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21 %	2022p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 5,4	28,8	+ 4,7	30,1	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 4,3	13,2	+ 6,7	14,1
Recettes fiscales	+ 2,3	22,9	+ 5,6	24,2	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	+ 11,7	2,3	+ 4,7	2,4	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 10,6	5,8	- 0,8	5,8
Participations	+ 17,1	2,5	- 2,1	2,5	• Recettes d'investissement (6)	+ 1,8	5,0	+ 9,7	5,5
Autres	+ 56,1	1,0	+ 1,7	1,0	• Flux net de dette (7) =	-	+ 2,3	-	+ 2,8
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 3,4	22,7	+ 4,6	23,8	- Emprunts nouveaux*	- 15,4	4,1	+ 14,5	4,6
Dépenses de personnel	+ 3,8	4,3	+ 4,6	4,5	- Remboursements (8)*	- 26,7	1,8	+ 8,0	1,9
Charges à caractère général	+ 8,4	4,2	+ 9,5	4,6	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	+ 0,2	-	+ 0,5
Dépenses d'intervention	+ 0,7	13,2	+ 3,6	13,6	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 8,0	32,9	+ 8,4	35,7
Autres	+ 49,0	0,6	+ 0,0	0,6	Budgets principaux				
Intérêts de la dette	- 4,2	0,5	- 2,5	0,5	p : prévisions				
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 13,8	6,0	+ 5,1	6,3	* hors opérations financières				
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	+ 47,1	4,3	+ 3,9	4,4	(9) = (3)+(6)+(7)-(4)				

Un investissement en hausse soutenu par une épargne élevée et un endettement encore marqué

La montée en puissance des comptes régionaux se confirme en 2022 avec des dépenses (hors dette) de 37,8 milliards d'euros en progression de 5,4 %. En l'espace de 10 ans les budgets régionaux ont progressé de 47 % contre 19 % pour l'ensemble des collectivités locales (y compris les groupements) : si les régions ont perdu l'apprentissage en 2020, elles ont acquis de nouvelles compétences principalement en matière de transport interurbain en 2017 et la création des collectivités territoriales uniques (Martinique, Guyane, Corse) s'est traduite dans les comptes de ces dernières (aide sociale, collèges...). À l'occasion de la crise sanitaire, elles ont démontré leur capacité à soutenir les territoires à travers leur contribution significative (500 millions d'euros) au fonds de solidarité national à destination des entreprises, qui s'est accompagnée de la création de fonds régionaux. En 2022, leurs comptes intègrent l'inflation, en fonctionnement comme en investissement, et demeurent orientés en priorité vers les transports et l'enseignement. L'action économique, en forte hausse en 2020 et 2021 marquerait le pas en 2022.

Les dépenses de fonctionnement (23,8 milliards d'euros) progresseraient en 2022 de 4,6 %. **Les charges à caractère général** (4,6 milliards d'euros) enregistraient une croissance de 9,5 % contribuant ainsi fortement à ce dynamisme. Ce poste est composé à 45 % de contrats de prestations de service et à 22 % de transports de personnes, les achats ne représentant que 7 %. L'inflation se ferait donc ressentir en 2022 mais probablement encore davantage en 2023 au rythme des actualisations des différents contrats faisant suite à l'intégration de la hausse des prix.

Les dépenses de personnel (4,5 milliards d'euros) accélèreraient en 2022 (+ 4,6 %) sous l'effet des

différentes mesures gouvernementales (revalorisations des catégories B et C et du point d'indice de 3,5 % au 1^{er} juillet notamment).

Les dépenses d'intervention (13,6 milliards d'euros), composées principalement des participations à la SNCF ou à Île-de-France mobilité, des subventions aux organismes publics et aux personnes de droit privé et des dotations de fonctionnement des lycées ressentiraient les effets de l'inflation de façon décalée dans le temps, et ne progresseraient en 2022 que de 3,6 % (ce qui reste cependant relativement élevé comparé aux quatre dernières années).

Les intérêts de la dette diminueraient encore mais de façon modérée (- 2,5 %) pour être ramenés à 460 millions d'euros ; la remontée des taux et les caractéristiques de la dette régionale devraient bientôt entraîner la fin d'une longue période de réduction des frais financiers.

Les recettes de fonctionnement (30,1 milliards d'euros) seraient en hausse de 4,7 %, soit un rythme proche de celui des dépenses. **Les recettes fiscales**, qui, avec 24,2 milliards d'euros, représentent 80 % des recettes courantes, augmenteraient de 5,6 %. Elles bénéficieraient d'une croissance de leur fraction de TVA (deux tiers de la fiscalité, 15,8 milliards d'euros) de près de 8 % en lien avec la reprise économique et surtout les effets de l'inflation. Les autres impôts seraient moins dynamiques, en particulier la taxe sur les cartes grises (1,9 milliard d'euros), le nombre d'immatriculation ayant fortement chuté au début de l'année 2022. La taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) devrait en revanche augmenter car elle intégrerait l'ajustement de fractions au titre de quatre transferts (rémunération des stagiaires, gestion des fonds européens, bourses et formation sanitaire

et versement de l'indemnité inflation aux stagiaires et boursiers).

Les dotations et compensations fiscales (2,4 milliards d'euros), progresseraient de 4,7 %. La DC RTP et certaines compensations d'exonération fiscale servent encore de variable d'ajustement (- 50 millions d'euros). En revanche, la baisse des frais gestion (en fiscalité) faisant suite à la diminution des impôts de production, est compensée pour plus de 100 millions d'euros par une dotation exceptionnelle. Les régions d'outre-mer devraient également bénéficier d'un soutien exceptionnel de l'État pour faire face à la baisse de l'octroi de mer et de la taxe spéciale sur les carburants pour un montant budgété à 30 millions d'euros.

2022 est la première année du **nouveau fonds de péréquation régional**. Il est alimenté cette année par un prélèvement égal à 0,1 % de la fraction de TVA 2021 perçue au titre de la suppression de la CVAE (soit environ 10 millions d'euros). Les années suivantes ce prélèvement sera égal à celui de l'année précédente augmenté le cas échéant de 1,5 % de la hausse de la fraction de TVA observée l'année précédente. En 2022 6 régions (celles d'outre-mer y compris Mayotte et la Corse) sont bénéficiaires, les autres étant contributrices.

Les participations composées pour moitié de participations de l'État et pour un tiers par les fonds européens diminueraient de 2,1 %, après trois années de forte hausse (+ 60 % entre 2018 et 2021). Elles demeureraient cependant au niveau significatif de 2,5 milliards d'euros (contre 1,6 milliard en 2018). Les fonds européens seraient à la charnière de deux programmes, celui de 2014-2020 dont les derniers crédits sont consommés et le nouveau programme 2021-2027 qui commence sa montée en puissance.

Les recettes restant plus dynamiques que les dépenses, **l'épargne brute** croîtrait de 5,1 % pour atteindre 6,3 milliards d'euros. Les régions seraient le seul niveau à conserver une épargne en progression en 2022. Diminuée des remboursements d'emprunt (1,9 milliard

d'euros), **l'épargne nette** s'élèverait à 4 milliards d'euros. Elle financerait 32 % des investissements.

En 2022, les régions poursuivraient leurs politiques d'investissement en gestion directe comme à travers les subventions versées. **Les dépenses d'investissement** (hors dette) atteindraient 14,1 milliards d'euros en hausse de 6,7 %. Elles se dirigeraient prioritairement vers un reversement des fonds européens, le transport ferroviaire et les lycées. Selon l'analyse du bilan au 30 septembre 2021 de la dotation régionale d'investissement (DRI, 600 millions d'euros budgétés par l'État au titre du Plan de relance), plus de 60 % des projets (en nombre et en montant) sont dirigés vers des lycées.

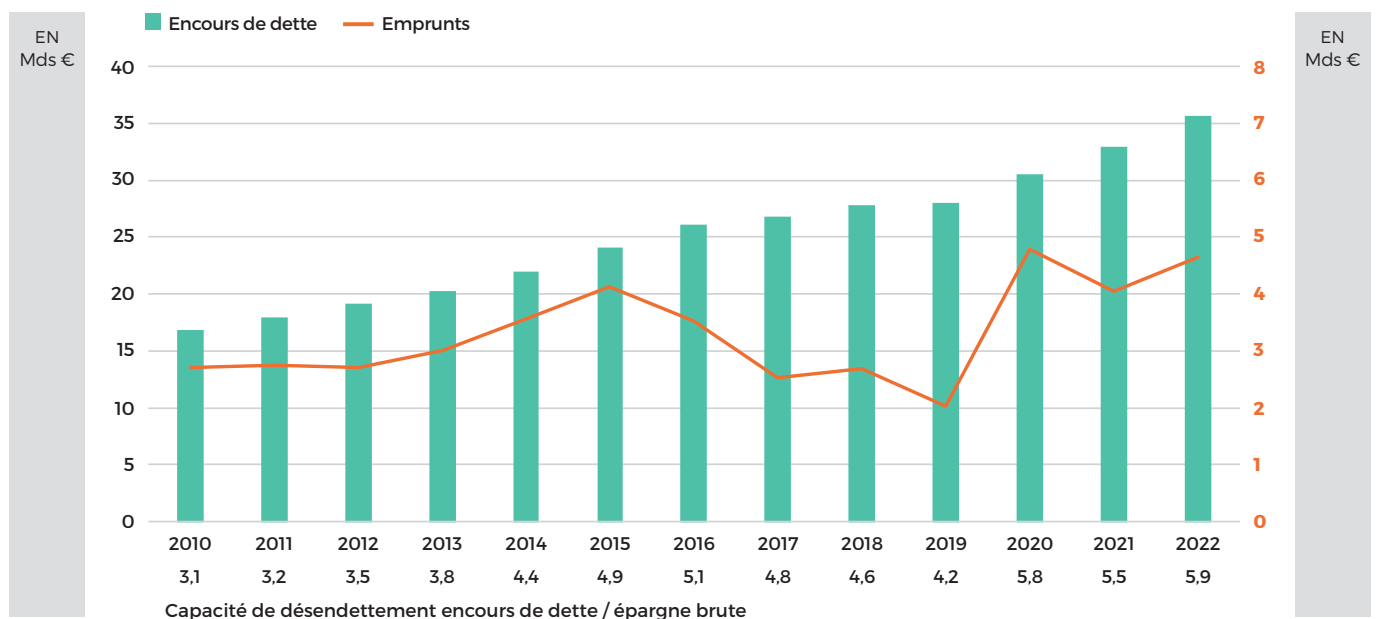
Les recettes d'investissement (hors dette) s'inscriraient en forte hausse (+ 9,7 %) et représenteraient 5,5 milliards d'euros. Elles bénéficieraient de plusieurs recettes en nette croissance : le FCTVA progresserait de 9,5 %, le versement des crédits au titre de la DRI s'accélérait, de même que les recettes de fonds européens (en lien avec la forte hausse des versements). Ces recettes permettraient de financer 39 % des dépenses d'investissement.

En 2022, **le recours à l'emprunt** viendrait soutenir les investissements en hausse. En augmentation de 14,5 %, il s'élèverait à 4,6 milliards d'euros et s'approcherait du niveau élevé de 2020. L'emprunt régional contribuerait nettement au dynamisme de l'emprunt local. Compte tenu des **remboursements de dette** se situant à 1,9 milliard d'euros, le flux net de dette (emprunts diminués des remboursements) correspondrait à une hausse de l'encours de dette de 2,8 milliards d'euros, soit une augmentation de 8,4 %. **La dette de fin d'année** s'établirait ainsi à 35,7 milliards d'euros.

Le résultat de l'exercice serait excédentaire de près de 500 millions d'euros, ce qui se traduirait par une nouvelle hausse de la trésorerie.

Évolution de la dette régionale

© La Banque Postale

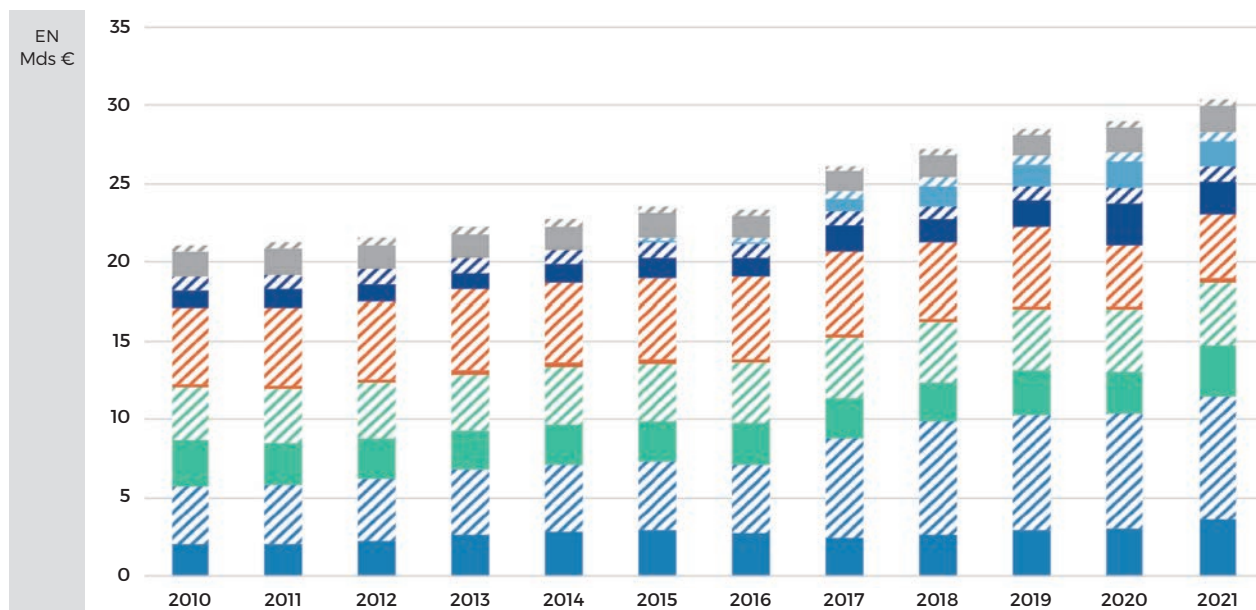


Source : balances DGFIP et prévisions La Banque Postale.

En 2021, les budgets régionaux (hors remboursement de la dette) se concentrent autour de six compétences : il s'agit (par ordre d'importance) du transport, de l'enseignement, de la formation professionnelle et apprentissage, de l'action économique, des fonds européens et de l'aménagement des territoires et de l'environnement.

Évolution des montants des principales compétences des régions

© La Banque Postale



Source : balances fonctionnelles DGFiP.

- Transports
- Enseignement
- Formation professionnelle et apprentissage
- Action économique
- Gestion des Fonds européens
- Aménagement des territoires & Environnement
- Couleurs pleines : les dépenses d'investissement
- En hachuré : les dépenses de fonctionnement

Entre 2010 et 2021, le montant des dépenses de ces principales compétences a progressé de 44,1 %, soit une évolution annuelle moyenne de 3,4 % ; mais toutes n'ont pas progressé au même rythme, compte tenu notamment du transfert de certaines d'entre-elles.

Principale compétence, le montant affecté aux **transports** a doublé pour passer de 5,7 à 11,5 milliards d'euros, la forte augmentation de 2017 et 2018 étant liée au transfert des départements vers les régions (à la suite de la mise en œuvre de la loi NOTRe), de la compétence « transport interurbain » dès janvier 2017 et « transport scolaire » en septembre 2017.

Les dépenses liées à **l'enseignement** sont restées relativement stables (de l'ordre de 6,4 milliards d'euros en moyenne), alors que la recentralisation de l'apprentissage, dès 2020, a entraîné une baisse des dépenses pour la compétence **formation professionnelle et apprentissage**, d'environ 15 % par rapport à 2010, pour passer à 4,4 milliards d'euros.

Les montants octroyés à **l'action économique** ont progressé en 2020 afin d'aider les entreprises à résister à la crise de la covid-19. Les régions ont ainsi abondé le fonds de solidarité national à destination des entreprises de 500 millions d'euros et ont créé des fonds régionaux, eux-mêmes abondés par les EPCI des territoires.

Les compétences « **aménagement des territoires et environnement** » sont restées stables sur la période à hauteur de 2 milliards d'euros.

Enfin à partir de 2014, les régions ont en charge **la gestion des fonds européens** du plan 2014 – 2020. Leur montée en charge a atteint un peu plus de 2 milliards d'euros en 2021.

SECTION DE FONCTIONNEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21* %	2022p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21 %	2022p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 6,7	69,7	+ 3,0	71,1	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 9,4	11,3	+ 8,7	12,3
Recettes fiscales	+ 8,2	51,7	+ 2,7	52,6	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	- 0,3	10,5	+ 0,9	10,4	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 33,4	9,4	+ 10,9	10,4
Participations	+ 6,2	4,7	+ 13,3	5,3	• Recettes d'investissement (6)	+ 7,4	2,6	+ 4,4	2,7
Autres	+ 8,1	2,8	- 1,2	2,8	• Flux net de dette (7) =	-	- 0,6	-	- 0,8
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 2,0	58,7	+ 3,6	60,1	- Emprunts nouveaux*	- 31,2	2,9	- 7,7	2,7
Dépenses de personnel	+ 2,6	12,5	+ 4,9	13,1	- Remboursements* (8)	+ 7,3	3,5	- 1,9	3,5
Charges à caractère général	+ 1,1	3,8	+ 8,9	4,1	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	+ 1,7	-	+ 0,7
Dépenses d'aide sociale	+ 1,5	32,7	+ 2,9	32,9	ENCOURS DE DETTE au 31/12	- 1,9	31,8	- 2,5	31,0
Autres	+ 4,1	9,2	+ 2,7	9,4					
Intérêts de la dette	- 8,7	0,5	- 6,6	0,5					
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 40,7	11,1	- 0,5	11,1					
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	+ 64,5	7,6	+ 0,1	7,6					

* Évolution à champ constant, hors impact de la recentralisation du RSA dans 2 départements

Des dépenses de fonctionnement sous l'influence de l'inflation, mais une épargne qui demeure suffisante pour permettre la poursuite de l'investissement

En 2022, deux départements, la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales, ont fait le choix d'expérimenter la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA). Les dépenses d'action sociale des départements devraient en conséquence être réduites de plus de 700 millions d'euros et les recettes (fiscalité, dotations et participations) d'environ 660 millions d'euros. L'analyse de l'année 2022 est réalisée en tenant compte de ce transfert : les pourcentages d'évolution mentionnés ci-après sont donc calculés à champ constant, même si les montants en valeur prennent en compte les mouvements financiers liés à cette expérimentation (données à champ courant).

L'année 2021 a enregistré une croissance exceptionnelle de l'épargne brute soutenue par une forte progression des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

En 2022 cette épargne se replierait légèrement (- 0,5 %), les dépenses de fonctionnement étant plus dynamiques que les recettes.

Les recettes de fonctionnement (71,1 milliards d'euros) seraient en effet en net ralentissement en 2022 (+ 3,0 %) par rapport à 2021 (+ 6,7 %). Cette tendance serait donnée **par les recettes fiscales** (+ 2,7 %) qui représentent 74 % des recettes courantes. Les DMTO (14,2 milliards d'euros), soutenus par un premier semestre encore en forte croissance, pourraient finir l'année stables (et en légère baisse compte tenu de la mise en réserve au titre du fonds de péréquation et de la recentralisation). Un retournement de tendance devrait s'amorcer en fin d'année 2022 et se confirmer en 2023. La TVA, dont une fraction est perçue depuis 2021 par les départements, atteindrait 16,1 milliards d'euros, en progression de près de 10 % en lien avec la reprise économique et la forte inflation. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), respectivement de 5,1 milliards et 8,1 milliards d'euros, conserveraient leurs évolutions tendanciennes (stabilité

pour la première et environ + 2 % pour la seconde) sans réel impact de nouveaux transferts de compétences. Enfin la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) diminuerait de 3,4 % pour atteindre 3,7 milliards d'euros, en impact décalé de la crise sanitaire et donc consécutivement la récession constatée en 2020.

Les dotations et compensations fiscales

(10,4 milliards d'euros) progresseraient légèrement (+ 0,9 %), principalement sous l'effet d'une dotation exceptionnelle de 51,6 millions d'euros. En lien avec la réforme des impôts de production, cette dotation vient compenser la forte baisse de la dotation de compensation péréquée assise sur les frais de gestion n-1 de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les participations reçues (5,3 milliards d'euros), enregistreraient un rythme de croissance particulièrement élevé (+ 13,3 %) du fait de crédits supplémentaires en provenance de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dont les concours financiers prévisionnels aux départements passeraient de 3,3 milliards d'euros en 2021 à 4,2 milliards d'euros en 2022 (cf. graphique page 19). L'écart provient de nouvelles enveloppes destinées au financement de la « PCH parentalité » (à destination des personnes handicapées ayant des enfants de moins de 7 ans), des différentes revalorisations salariales des aides à domicile, de l'instauration d'un tarif minimal des heures d'aide à domicile et de la dotation complémentaire pour les actions améliorant la qualité des services d'aide et d'accompagnement à domicile. Il s'agit d'enveloppes budgétées dont certaines font l'objet d'acomptes versés dès 2022 mais avec un versement de solde en 2023 en fonction des dépenses réalisées.

Les dépenses de fonctionnement, 60,1 milliards d'euros, s'inscriraient en hausse de 3,6 % portées principalement par des **charges à caractère général** qui enregistreraient, avec une progression de 8,9 %, les effets de la hausse des prix. **Les frais de personnel**

afficheraient également une croissance soutenue de + 4,9 %, en lien avec les différentes revalorisations salariales décidées récemment (sur les catégories B et C notamment), la plus impactante étant la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2022 (+ 3,5 %).

Le taux d'évolution de 2,9 % des dépenses d'action sociale (32,9 milliards d'euros, 55 % des charges courantes) résulterait de plusieurs tendances opposées. Les dépenses de revenu de solidarité active (RSA) seraient en très légère baisse, l'effet des revalorisations d'avril (+ 1,8 %) et de juillet (+ 4 %) étant compensé par une baisse du nombre de bénéficiaires (voir à ce sujet le focus de la page 20). À l'inverse, les autres allocations individuelles de solidarité (AIS) : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), augmenteraient sensiblement (respectivement de 5,7 % et 12,6 %) sous l'effet des revalorisations salariales des aides à domicile et de la création de la « PCH parentalité » évoquées plus haut. Les dépenses d'action sociale intégreraient également la poursuite de la hausse des dépenses d'aide sociale à l'enfance.

Les intérêts de la dette diminueraient à nouveau (- 6,6 %) pour ne représenter que 0,5 milliard d'euros. La remontée des taux d'intérêt ne se fera ressentir que progressivement, 2022 bénéficiant à la fois de la baisse de l'encours, quasiment régulière depuis 2016, et de taux toujours inférieurs à ceux des emprunts venant à terme.

Malgré son recul, l'épargne brute (solde de la section de fonctionnement) resterait à un haut niveau (11,1 milliards d'euros) comparée aux années antérieures à 2021. Une fois retranchés les remboursements d'emprunts, **l'épargne nette** atteindrait 7,6 milliards d'euros et soutiendrait la poursuite de l'investissement en le finançant à hauteur de 62 %.

La forte reprise des investissements hors dette amorcée en 2019 se confirmerait en 2022 avec une croissance de 8,7 %. Ils atteindraient le niveau élevé de 12,3 milliards d'euros, niveau qui reste cependant

en deçà de celui de 2008 année à partir de laquelle les investissements s'étaient réduits de 35 % en 8 ans ; l'écart est naturellement plus marqué encore en volume. Les subventions versées, en très faible progression en 2021, retrouveraient du dynamisme et les dépenses d'équipement conserveraient le leur, mais en partie du fait d'une hausse significative des coûts des matériaux. Les collèges bénéficieraient de cet élan mais également les projets tournés vers la transition écologique pour lesquels les conseils départementaux perçoivent des dotations de l'État au titre du Plan de relance. Pour exemple, le bilan de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID) au 30 septembre 2021 fait état, sur un total de 492 projets (pour un montant de 586 millions d'euros), de plus de 60 % d'entre eux à destination des collèges, les autres portant notamment sur la rénovation d'autres bâtiments (administratifs, techniques, médico-sociaux...), l'amélioration des systèmes de chauffage, le développement du photovoltaïque...

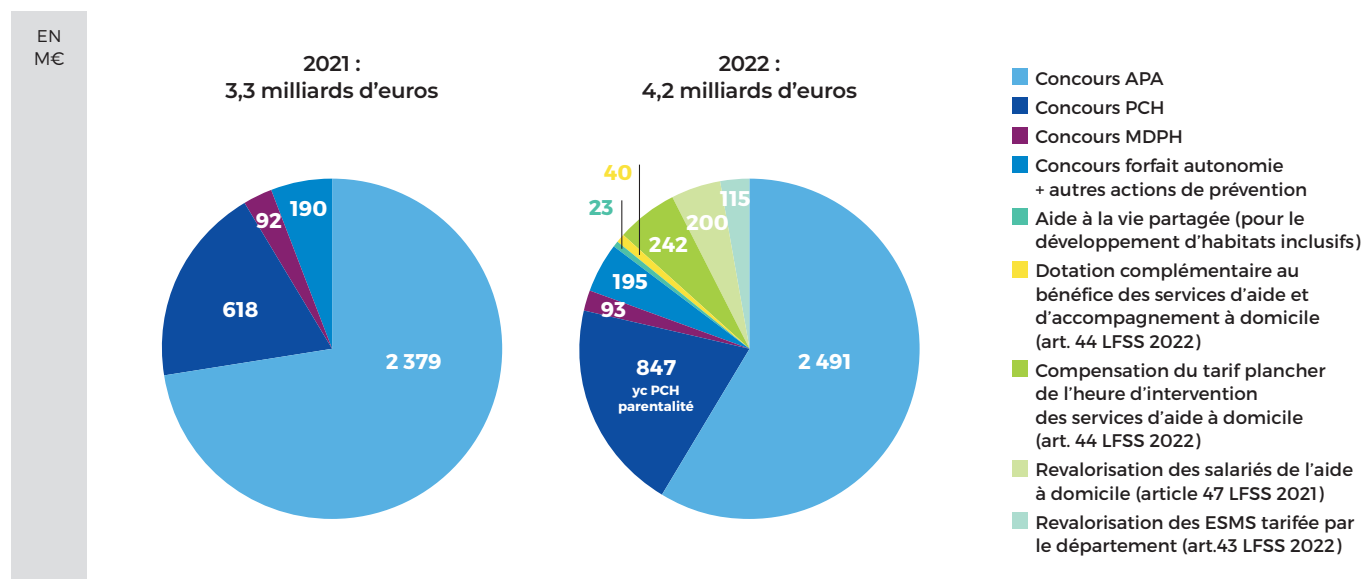
Les subventions et participations reçues en investissement, qui affichaient déjà un montant élevé en 2021 (2,6 milliards d'euros), augmenteraient encore en 2022 (+ 4,4 % après + 7,4 %), les crédits supplémentaires prévus au titre des mesures sectorielles du Plan de relance et de la DSID n'ayant pas tous été versés en 2021. Le FCTVA progresserait également fortement (+ 8,0 %). Ces recettes accompagneraient les investissements à hauteur de 22 %.

Les emprunts viendraient compléter le financement mais ils seraient en retrait de 7,7 % pour atteindre 2,7 milliards d'euros, un niveau comparable à ceux observés avant la crise (entre 2016 et 2019). Compte tenu d'un niveau de remboursements d'emprunts supérieur (3,5 milliards d'euros), **l'encours de dette** diminuerait de près de 800 millions d'euros (soit une réduction de 2,5 %) et s'établirait en fin d'année à 31 milliards d'euros.

Le résultat de l'exercice serait excédentaire de près de 700 millions d'euros, induisant une croissance de la trésorerie de presque 7 %.

Concours financiers prévisionnels de la CNSA à destination des départements

© La Banque Postale



Sources : Les chiffres clés de la CNSA 2021 et 2022.

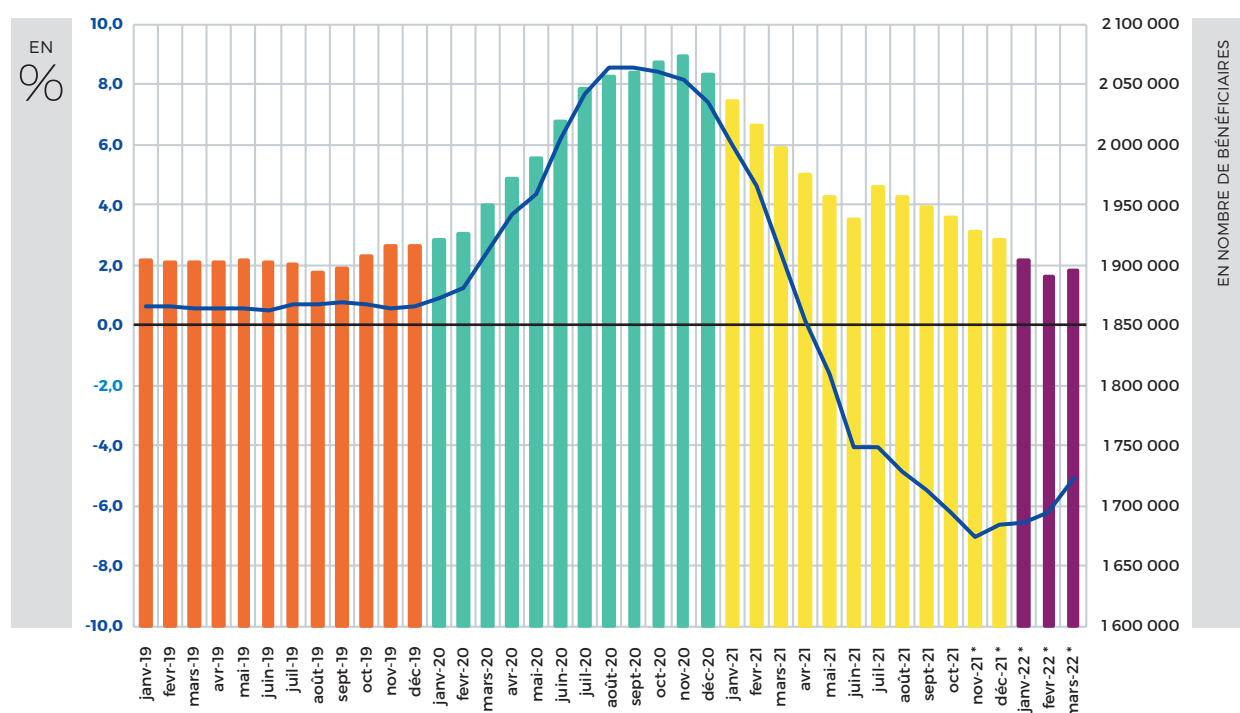
L'effet volume 2021 pour les dépenses de RSA analyse de l'évolution mensuelle des bénéficiaires

Accusé de réception en préfecture
092-219200482-20221124-2-DE
Date de télétransmission : 25/11/2022
Date de réception préfecture : 25/11/2022

Si on cherche à décomposer l'évolution des dépenses de RSA entre un effet volume et un effet prix, l'évolution des bénéficiaires du RSA est une mesure pertinente de l'effet volume. **En effet, l'effet prix** est lié aux revalorisations du RSA et au fait que le RSA est une allocation différentielle, dont sont déduites des ressources provenant de périodes d'emplois ponctuels, souvent à temps partiel. La composition familiale des allocataires a également une conséquence sur les montants versés. Dans la suite de ce focus sur les dépenses de RSA, c'est l'étude de l'**effet volume** qui est ciblée.

L'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA entre fin décembre de l'année N-1 et fin décembre de l'année N (variation en glissement annuel) est régulièrement mise en regard de celle des dépenses de RSA entre les années N-1 et N. Si cette évolution traduit un effet volume, c'est plutôt pour la variation des dépenses du mois de décembre de N par rapport au même mois de N-1 que pour les dépenses annuelles, même si ces deux évolutions peuvent être d'un ordre de grandeur comparable dans certains cas. Ce qui n'est pas vérifié en 2021. Le taux d'évolution du nombre de bénéficiaires entre le 31/12/2020 et le 31/12/2021 a connu une forte diminution (- 6,6 %) alors que les dépenses annuelles de RSA entre 2020 et 2021 ont été quasiment stables, notamment car l'effet volume a été très contrasté au fil des mois. C'est ce qui est illustré par le graphique qui suit.

Nombre de bénéficiaires du RSA en fin de mois et taux d'évolution mensuel de ces bénéficiaires en glissement annuel



Histogramme (échelle de droite) : nombre de bénéficiaires du RSA en fin de mois.

Courbe (échelle de gauche) : taux d'évolution mensuel des bénéficiaires du RSA en glissement annuel.

* Données provisoires (novembre 2021 à mars 2022).

Sources : Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et de la Mutualité sociale agricole (MSA).

Ainsi, même si le nombre de bénéficiaires a diminué chaque mois entre janvier 2021 et juin 2021, avec 100 000 bénéficiaires de moins entre ces deux dates, le taux d'évolution de ces bénéficiaires en glissement annuel devient négatif seulement à partir de mai 2021 car le nombre de bénéficiaires est supérieur début 2021 à ce qu'il était début 2020. Typiquement, fin janvier 2021, on compte un peu plus de 2 millions de bénéficiaires du RSA alors qu'ils étaient autour de 1,9 million fin janvier 2020. À l'inverse, au cours du deuxième semestre 2021, bien que le nombre de bénéficiaires ait été relativement stable en comparaison des mouvements observés les mois précédents, le taux d'évolution de ces bénéficiaires en glissement annuel continue de baisser car on compare le nombre de bénéficiaires fin 2021 à ceux fin 2020 où un pic était enregistré.

En synthèse, on observe bien fin 2021 une baisse en glissement annuel du nombre de bénéficiaires du RSA mais, lorsqu'on analyse l'effet volume sur l'année, cette diminution est en partie compensée par la hausse de ce même effet volume début 2021. Ces constats induisent que l'effet volume observé début 2022 a dû tirer vers le bas les dépenses mensuelles de RSA sans pour autant que ceci soit révélateur de l'effet volume sur l'année (tout de même projeté négatif) et encore moins de l'évolution entre 2021 et 2022 des dépenses de RSA qui seront tirées vers le haut par un effet prix significatif du fait des deux revalorisations intervenues en 2022 (+ 1,8 % au 01/04/2022 et + 4,0 % au 01/07/2022). À noter que la loi de finances rectificative de juillet 2022 prévoit dans son article 12 une compensation aux départements de 120 millions d'euros en lien avec ces revalorisations.

SECTION DE FONCTIONNEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21 %	2022p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21 %	2022p Mds €
RECETTES COURANTES (1)	+ 4,8	150,3	+ 3,4	155,4	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 7,2	43,8	+ 6,1	46,5
Recettes fiscales	+ 2,2	85,2	+ 4,8	89,3	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	+ 7,7	26,0	+ 0,8	26,2	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 9,9	24,0	+ 6,8	25,6
Participations	+ 1,1	7,5	+ 3,2	7,7	• Recettes d'investissement (6)	+ 8,8	19,0	+ 3,7	19,8
Produit des services	+ 11,9	21,8	+ 2,9	22,5	• Flux net de dette (7) =	-	+ 0,8	-	+ 1,1
Autres	+ 9,3	9,7	+ 0,0	9,7	- Emprunts nouveaux*	- 1,0	13,6	+ 3,1	14,1
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 3,6	122,5	+ 6,2	130,2	- Remboursements (8)*	+ 5,2	12,8	+ 0,7	12,9
Dépenses de personnel	+ 2,8	54,7	+ 3,8	56,8	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	+ 3,7	-	- 0,3
Charges à caractère général	+ 6,4	40,1	+ 12,2	45,0	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 0,7	135,5	+ 0,8	136,7
Dépenses d'intervention	+ 3,0	20,2	+ 3,6	20,9					
Autres	+ 0,7	4,7	+ 2,1	4,8					
Intérêts de la dette	- 8,6	2,8	- 6,3	2,6					
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 10,6	27,7	- 8,9	25,3					
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	+ 15,8	14,9	- 17,2	12,3					

Y compris la collectivité unique à statut particulier «Ville de Paris». Comptes des communes, groupements à fiscalité propre et syndicats.

La stratégie fiscale des communes et des EPCI à fiscalité propre

La suppression de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales et la concentration du pouvoir de taux des communes et de leurs groupements sur **la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)**, devenu l'impôt de référence pour toute évolution des autres (TFPNB, TH sur les résidences secondaires, CFE), permettaient de s'interroger dès 2020 sur l'impact que l'utilisation du levier fiscal, classiquement actionné en début de mandat, aurait sur les propriétaires.

Si certains **EPCI à fiscalité propre** ont en effet, en 2021 et 2022, accru la pression fiscale sur la TFPB (cf. carte page 25), soit pour 30 % d'entre eux en augmentant leur taux, soit pour une cinquantaine en instituant un taux pour la 1^{ère} fois, plus de la moitié des groupements n'ont procédé à aucune modification ; et un dixième ne prélèvent toujours pas de fiscalité à ce titre.

Sans négliger l'impact localisé de certaines décisions, les 250 millions d'euros dégagés grâce au levier fiscal ne représentent, rappelons-le, qu'à peine 1 % du montant total de la TFPB. On ne saurait donc à proprement parler d'explosion fiscale.

Cela ne semble pas davantage être le cas pour **les communes**, contrairement aux craintes exprimées en début d'année 2022 : certes, le taux moyen pourrait augmenter de près de 1 %, mais seule une commune sur neuf au sein de l'échantillon étudié (qui représente les deux tiers des bases totales) a en fait modifié son taux à la hausse, près de 90 % le maintenant stable, et quelques-unes le diminuant même pour compenser partiellement l'impact, sur les contribuables, de la revalorisation des valeurs locatives.

On peut cependant se demander si une partie des décisions n'a pas été reportée à 2023, année où le taux de la TH sur les résidences secondaires redeviendra modulable ; en l'occurrence, la « règle de lien » qui l'associe à celui du foncier bâti risque de représenter un véritable inconvénient dans le cas où certaines communes choisiraient de baisser le taux de ce dernier compte tenu de l'évolution forfaitaire des bases, sans

doute encore plus importante qu'en 2022.

Il faut également mentionner le recours à **la fiscalité spécifique**, que justifie pour les collectivités le poids de certaines dépenses : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (la taxe dite « GEMAPI » est passée de 200 millions d'euros en 2020 à un peu moins de 400 en 2022), collecte et traitement des déchets (30 % des EPCI augmentant le taux de la TEOM en 2022 pour couvrir le poids croissant de la TGAP, même si plus de la moitié l'ont conservé inchangé), augmentation progressive du tarif de la TaSCom.

Le nouveau panier fiscal des collectivités locales, en les rendant beaucoup plus sensibles à des recettes conjoncturelles (TVA, droits de mutation), explique en grande partie ces logiques, renforcées par l'inflation subie sur l'essentiel de leurs dépenses à un rythme bien supérieur à celui d'un ménage. Mais l'adaptation à cette nouvelle structure de financement devrait permettre à moyen terme une visibilité budgétaire améliorée et éviter un recours excessif à l'impôt.

Choix des communes sur l'évolution de leur taux de TFPB en 2022

© La Banque Postale

	% de communes
Diminution	2,4 %
Stabilité	85,4 %
Augmentation	12,2 %
dont < 5 %	4,9 %
5-10 %	4,6 %
10-15 %	1,2 %
15-20 %	0,8 %
20-30 %	0,3 %
> 30 %	0,4 %

Source : échantillon de 1 407 communes représentant 66,4 % des bases.

SECTION DE FONCTIONNEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21 %	2022p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21 %	2022p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 3,7	87,5	+ 3,0	90,1	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 6,0	22,2	+ 7,3	23,8
Recettes fiscales	+ 2,5	58,2	+ 3,9	60,5	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	+ 3,5	15,5	+ 0,8	15,6	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 5,5	11,1	+ 10,1	12,2
Participations	- 2,5	3,2	+ 1,7	3,3	• Recettes d'investissement (6)	+ 1,7	11,0	+ 3,1	11,4
Produit des services	+ 18,0	6,1	+ 3,0	6,2	• Flux net de dette (7)=	-	+ 0,1	-	+ 0,2
Autres	+ 9,4	4,5	+ 0,0	4,5	- Emprunts nouveaux*	+ 9,8	6,4	+ 2,4	6,6
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 2,7	74,3	+ 5,5	78,4	- Remboursements (8)*	+ 1,3	6,4	- 0,1	6,4
Dépenses de personnel	+ 2,5	40,1	+ 3,4	41,5	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	+ 2,1	-	- 0,6
Charges à caractère général	+ 6,2	17,7	+ 14,7	20,3	ENCOURS DE DETTE au 31/12	- 0,1	64,8	+ 0,3	65,0
Dépenses d'intervention	+ 1,6	13,3	+ 1,8	13,5	Budgets principaux				
Autres	- 5,7	1,8	+ 0,0	1,8	p : prévisions				
Intérêts de la dette	- 9,3	1,4	- 6,1	1,3	* hors opérations financières				
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 9,9	13,2	- 11,3	11,7	(9)=(3)+(6)+(7)-(4)				
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	+ 19,3	6,8	- 21,9	5,3					

Y compris la collectivité unique à statut particulier "Ville de Paris"

Une inflation préoccupante qui impacte l'autofinancement mais n'empêche pas une reprise en valeur des investissements

En 2021, les communes dans leur ensemble avaient pu reconstituer leurs marges de manœuvre financières et afficher globalement un niveau d'épargne supérieur à celui d'avant la crise (même si la moitié des communes n'avait pas retrouvé celui de 2019). En 2022 leur capacité de financement devrait se réduire fortement avec une **épargne brute** (solde de la section de fonctionnement) en repli de 11,3 %. Les recettes fiscales dégagées, notamment grâce à une revalorisation des bases particulièrement forte, ne suffiraient pas à compenser la hausse des prix qui se ferait ressentir sur leurs achats et la hausse des frais de personnel induite notamment par la revalorisation du point d'indice. Le niveau d'épargne (11,7 milliards d'euros) permettrait tout de même le maintien de politiques volontaires d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement (78,4 milliards d'euros), augmenteraient de 5,5 %, soit 2,8 points de plus qu'en 2021, année déjà marquée budgétairement par la réouverture des services. Deux principaux facteurs influenceraient cette évolution.

Tout d'abord, **les charges à caractère général** (20,3 milliards d'euros, 26 % des dépenses) progresseraient vivement (+ 14,7 %), en lien avec la hausse des prix. Ce poste est en effet composé pour plus du tiers par les achats de matières et fournitures (cf. graphique page 23) dont les dépenses énergétiques qui supportent les hausses de prix les plus fortes. Il en va de même pour le poste « entretien et réparation » qui représente 18 % des charges à caractère général et intègre la hausse des coûts de la construction et des travaux publics.

Deuxième facteur, **les frais de personnel** (41,5 milliards d'euros, 53 % des charges courantes) progresseraient de 3,4 %. Plusieurs décisions gouvernementales viennent augmenter ce poste, qu'il s'agisse de mesures ciblées (sur l'indice minimum, sur les catégories C et B) ou de la mesure plus générale de hausse de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2022.

Les dépenses d'intervention, avec un niveau de 13,5 milliards d'euros, seraient en progression de 1,8 % : les dépenses d'action sociale (notamment celles de la Ville de Paris) seraient orientées à la hausse et les subventions versées (notamment aux associations) croîtraient à nouveau. Les contingents et participations obligatoires (aux CCAS, caisse des écoles, SDIS...) dont les niveaux ont été fixés en début d'année n'intégreraient pas encore totalement l'inflation de 2022 et progresseraient modérément.

Les intérêts de la dette poursuivraient leur décline (- 6,1 %), les nouveaux emprunts bénéficiant de taux encore inférieurs à ceux venant à maturité.

Les recettes de fonctionnement (90,1 milliards d'euros) progresseraient de 3,0 % essentiellement sous l'effet de **recettes fiscales** dynamiques (60,5 milliards d'euros, 67 % des recettes courantes), en croissance de 3,9 %. La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB, 37,7 milliards d'euros), principal impôt communal, augmenterait de 5,2 % en raison d'une évolution des bases tirée par la revalorisation forfaitaire de 3,4 % et d'une hausse des taux de l'ordre de 0,9 % (cf. page 21 l'encadré sur les stratégies fiscales). Il est à noter que la modification des règles de calcul du coefficient correcteur (créé dans le cadre de la réforme fiscale de 2021) en loi de finances pour 2022, ainsi que la décision du Conseil constitutionnel au sujet des contributions fiscalisées des syndicats, entraînent une hausse de la part de TFPB assumée par l'État d'environ 150 millions d'euros. La taxe d'habitation qui ne repose désormais que sur les résidences secondaires progresserait comme la revalorisation des bases (les taux sont encore gelés) pour atteindre 2 milliards d'euros. Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO, 5,6 milliards d'euros) seraient encore en légère hausse, la croissance de 24 % observée en 2021 s'appliquant, avec un an de décalage, sur les fonds départementaux versés sous conditions aux communes de moins de 5 000 habitants (8 % des

DMTO communaux). Les DMTO attribués aux autres communes seraient en très légère augmentation (cf. page 18 sur les départements). La CFE serait peu dynamique du fait du passage de communes en fiscalité professionnelle unique et la CVAE diminuerait consécutivement à la récession de 2020.

Les dotations et compensations fiscales

(15,6 milliards d'euros) n'évolueraient que de 0,8 %. La dotation globale de fonctionnement (DGF), d'un montant d'environ 11,8 milliards d'euros, connaît une petite hausse grâce au financement partiel des dotations de péréquation par la dotation de compensation des intercommunalités. En revanche, les autres compensations, notamment pour réduction des bases des établissements industriels, augmenteraient en 2022. **Les participations** (3,3 milliards d'euros), seraient en légère hausse, portées par celles venant de différents organismes, notamment la CNSA à la Ville de Paris (cf. page 19). Les participations de l'État seraient en baisse, certaines subventions exceptionnelles n'étant pas reconduites ou en repli (achats de masques, clauses de sauvegarde liées à la Covid-19...).

Les produits des services, qui se sont déjà bien redressés en 2021 après les fermetures de 2020, enregistreraient une croissance de 3 %, inférieure cependant à l'inflation attendue sur 2022. L'actualisation des tarifs prendrait surtout effet au dernier trimestre de l'année et pourrait porter principalement, d'après les premiers éléments d'analyse, sur la restauration scolaire. Ils s'élèveraient à 6,2 milliards d'euros, toujours en deçà de 2019.

Les dépenses d'investissement (hors remboursement de la dette) afficheraient un niveau de 23,8 milliards d'euros, soit une croissance de 7,3 %, après une hausse de 6,0 % en 2021. Les communes s'engagent donc bien dans le Plan de relance et la reprise des investissements semble pérenne. On aurait en effet pu s'attendre, compte tenu de la hausse de 2021

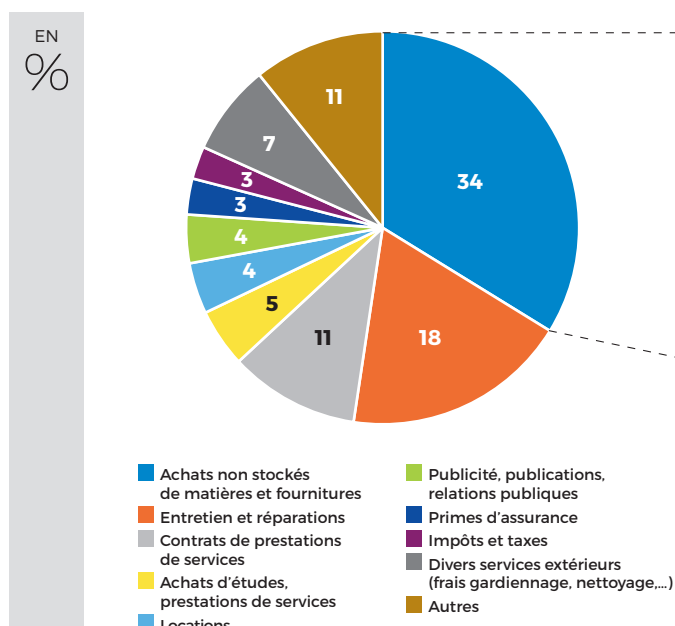
atypique en deuxième année de mandat, à une légère baisse en 2022. Le **niveau élevé des investissements** doit cependant être analysé avec prudence car il ne reflète pas nécessairement une forte augmentation des volumes investis, compte tenu d'un effet prix très important en 2022 (les index TPO1 et BT01 concernant respectivement les coûts dans les travaux publics et le bâtiment progressent de 10,2 % et 7,1 % sur le 1^{er} semestre 2022) ainsi que d'éventuelles difficultés d'approvisionnement, voire des difficultés à répondre des entreprises elles-mêmes en insuffisance de main d'œuvre.

Ces dépenses seraient financées à 22 % par une **épargne nette** (épargne brute diminuée des remboursements d'emprunt) en repli de 21,9 %, et pour près de la moitié (48 %) par **les dotations et subventions d'investissement** (11,4 milliards d'euros) qui croîtraient de 3,1 %, principalement sous l'effet des crédits versés par l'État au titre du Plan de relance (DSIL exceptionnelle, enveloppe pour la rénovation énergétique des bâtiments...). Ces crédits ont en effet été budgétés sur 2020 et 2021 mais les versements interviennent encore en 2022 et 2023 au rythme de la réalisation des projets. Par exemple, pour la DSIL exceptionnelle, 950 millions d'euros ont été prévus en autorisations d'engagement (AE) en loi de finances pour 2020 ; mais en loi de finances pour 2022, 276 millions d'euros sont encore inscrits en crédits de paiement (CP).

Le recours à l'emprunt viendrait compléter le financement pour un montant de 6,6 milliards d'euros, soit une hausse de 2,4 %. Compte tenu du niveau des remboursements (6,4 milliards d'euros), le flux net de dette (correspondant à l'endettement des communes) serait limité à environ 200 millions d'euros amenant l'encours de dette à 65 milliards d'euros en fin d'année (+ 0,3 %). Le résultat de l'exercice serait déficitaire entraînant une ponction de la trésorerie de l'ordre de 600 millions d'euros.

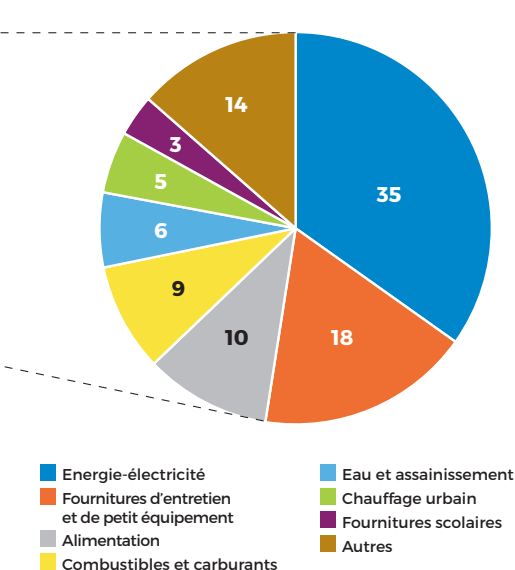
Décomposition des charges à caractère général des communes

© La Banque Postale



Décomposition des achats des communes

© La Banque Postale



Source : balances DGFIP 2021 des communes, budgets principaux.

Groupements à fiscalité propre

SECTION DE FONCTIONNEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21 %	2022p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	+ 3,2	47,4	+ 3,8	49,2
Hors reversements fiscaux	+ 4,1	35,7	+ 4,8	37,4
Recettes fiscales*	- 0,3	30,7	+ 4,8	32,2
Dotations et compensations fiscales	+ 14,5	9,7	+ 0,7	9,8
Produit des services	+ 8,4	3,2	+ 5,6	3,3
Autres	+ 1,8	3,8	+ 2,3	3,9
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 1,7	41,0	+ 4,7	42,9
Hors reversements fiscaux	+ 2,2	29,3	+ 6,2	31,1
Dépenses de personnel	+ 4,0	10,6	+ 5,1	11,2
Charges à caractère général	+ 4,2	7,4	+ 11,7	8,2
Dépenses d'intervention	+ 1,4	8,6	+ 4,8	9,0
Autres (dont reversements fiscaux)	- 0,9	13,9	+ 0,9	14,0
Intérêts de la dette	- 5,0	0,5	- 5,4	0,5
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	+ 13,8	6,4	- 1,6	6,3
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	+ 12,9	3,7	- 5,2	3,5

Y compris les établissements publics territoriaux (EPT), la métropole du Grand Paris et la métropole de Lyon.

FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	21/20 %	2021 Mds €	22/21 %	2022p Mds €
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	+ 0,6	10,0	+ 5,2	10,6
financées par :				
• Autofinancement (5)=(3)-(9)	+ 10,0	5,6	+ 4,9	5,9
• Recettes d'investissement (6)	+ 12,4	4,2	+ 6,7	4,5
• Flux net de dette (7) =	-	+ 0,2	-	+ 0,2
- Emprunts nouveaux**	- 16,0	2,9	+ 2,0	3,0
- Remboursements (8)**	+ 15,2	2,7	+ 3,3	2,8
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	+ 0,8	-	+ 0,4
ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 3,3	28,2	+ 0,7	28,3

Budgets principaux

p : prévisions

* avant déduction des reversements fiscaux au sein de l'ensemble intercommunal. ** hors opérations financières.

(9)=(3)+(6)+(7)-(4)

Un investissement intercommunal contraint par la conjoncture

Au 1^{er} janvier 2022, la France compte 1 255 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre y compris la métropole de Lyon (hors Polynésie française). Ce nombre est relativement stable depuis quelques années, le redimensionnement de la carte intercommunale étant achevé. Seul a changé au cours de l'année 2021, le nombre de communautés d'agglomération (+ 4 structures) et de communautés de communes (- 3 structures) à la suite notamment d'une fusion et deux défusions. La généralisation de la fiscalité professionnelle unique (FPU) continue sa progression avec 9 nouveaux groupements, portant ainsi à 86 % la proportion d'EPCI à FPU, et à 96 % la population couverte.

En 2022, les budgets intercommunaux progresseraient de 4,8 % portés aussi bien par des dépenses de fonctionnement que d'investissement dynamiques. Les groupements à fiscalité propre absorberaient, comme les autres niveaux de collectivités locales, les hausses de prix principalement dans le secteur de l'énergie ou de la construction. Les recettes avant emprunt progresseraient un peu moins vite (+ 4,1 %).

Les recettes de fonctionnement (49,2 milliards d'euros, et 37,4 après déduction des reversements fiscaux aux communes) augmenteraient de 3,8 % en 2022 (+ 4,8 % hors reversements fiscaux).

Les recettes fiscales (32,2 milliards d'euros) enregistreraient une hausse de 4,8 %, résultat de plusieurs effets opposés. **La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE, 5,0 milliards d'euros) se réduit à nouveau (- 3,1 %), conséquence de la baisse de la croissance économique lors de la crise sanitaire. **La cotisation foncière des entreprises** (CFE, 6,5 milliards d'euros) afficherait une croissance modérée (+ 2,8 %), la revalorisation des bases de 3,4 % ne s'appliquant qu'à une partie réduite de l'assiette (moins

de 30 %), l'autre partie étant indexée sur l'évolution annuelle moyenne des loyers commerciaux des trois dernières années. Le recours au levier fiscal serait limité pour cette taxe (+ 0,6 %). En revanche, il serait plus important pour la **taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB, 2,1 milliards d'euros) avec un taux moyen en croissance de plus de 13 %, certains groupements votant un taux pour la 1^{ère} fois et d'autres augmentant des taux très bas (cf. encadré sur la stratégie financière du bloc communal page 21). **La taxe d'enlèvement des ordures ménagères** (TEOM, 5,0 milliards d'euros), bénéficierait également de la revalorisation des bases et enregistrerait une hausse des taux d'imposition, principalement pour supporter la croissance de la TGAP. **La TVA** qui constitue désormais le principal impôt intercommunal avec 8,1 milliards d'euros, serait en nette progression (+ 9,7 %) en lien avec la hausse des prix et le retour de la croissance économique.

Les dotations et compensations fiscales retrouveraient une évolution atone, (+ 0,7 %). Si la dotation d'intercommunalité bénéficie de l'augmentation annuelle à hauteur de 30 millions d'euros décidée lors de la réforme de 2019 qui porte son montant total à 1,65 milliard d'euros, la dotation de compensation (4,6 milliards d'euros) diminue comme chaque année pour financer une partie de la hausse de la péréquation communale. Les compensations fiscales seraient un peu plus dynamiques, portées par celles des réductions des bases industrielles.

Les autres recettes, 7,2 milliards d'euros, progresseraient de 3,8 % en lien avec les recettes tarifaires qui retrouveraient progressivement leur niveau d'avant crise et qui intégreraient en fin d'année des revalorisations liées à l'inflation des coûts des services.

Les dépenses de fonctionnement (42,9 milliards d'euros) augmenteraient de 4,7 %, un rythme bien supérieur à celui observé ces quatre dernières années

(+ 1,5 % en moyenne entre 2017 et 2021). Hors les attributions de compensation et dotations de solidarité communautaires (AC-DSC) versées aux communes qui augmentent de 0,9 % sous l'effet principalement du passage en FPU de 9 groupements, la hausse serait de 6,2 %. **Les charges à caractère général** (8,2 milliards d'euros) contribueraient pour l'essentiel à ce dynamisme avec une croissance très soutenue de 11,7 %. Les dépenses énergétiques (électricité, gaz, chauffage urbain, combustibles et carburants, 7 % des charges à caractère général) intégreraient l'explosion de leur prix, et les contrats de prestations de service (41 % de ces charges) s'adapteraient à l'inflation en cours d'année au gré de leur révision.

Les frais de personnel (11,2 milliards d'euros) enregistraient également un rythme d'évolution soutenu (+ 5,1 %), sous l'effet de plusieurs mesures gouvernementales visant à revaloriser les salaires, la plus importante étant la hausse du point d'indice de la fonction publique de 3,5 % au 1^{er} juillet 2022.

Les dépenses d'intervention augmenteraient de 4,8 % pour s'établir à 9,0 milliards d'euros. Ces dépenses sont principalement constituées des contributions obligatoires (aux syndicats, services d'incendie, CNFPT...) et des subventions versées aux associations ou aux organismes publics.

Les intérêts poursuivraient leur baisse (- 5,4 %), les nouveaux emprunts bénéficiant de taux encore inférieurs à ceux venant à terme, et **les autres dépenses** se maintiendraient autour de 14 milliards d'euros en lien avec des reversements fiscaux (AC-DSC, cf. plus haut) peu évolutifs.

L'épargne brute (recettes diminuées des dépenses de fonctionnement) se contracterait de 1,6 % et atteindrait 6,3 milliards d'euros, les dépenses étant plus dynamiques que les recettes. Déduction faite des remboursements de la dette (2,8 milliards d'euros), **l'épargne nette** serait en repli de 5,2 % et s'élèverait à 3,5 milliards d'euros. Elle permettrait cependant de financer près d'un tiers des dépenses d'investissement.

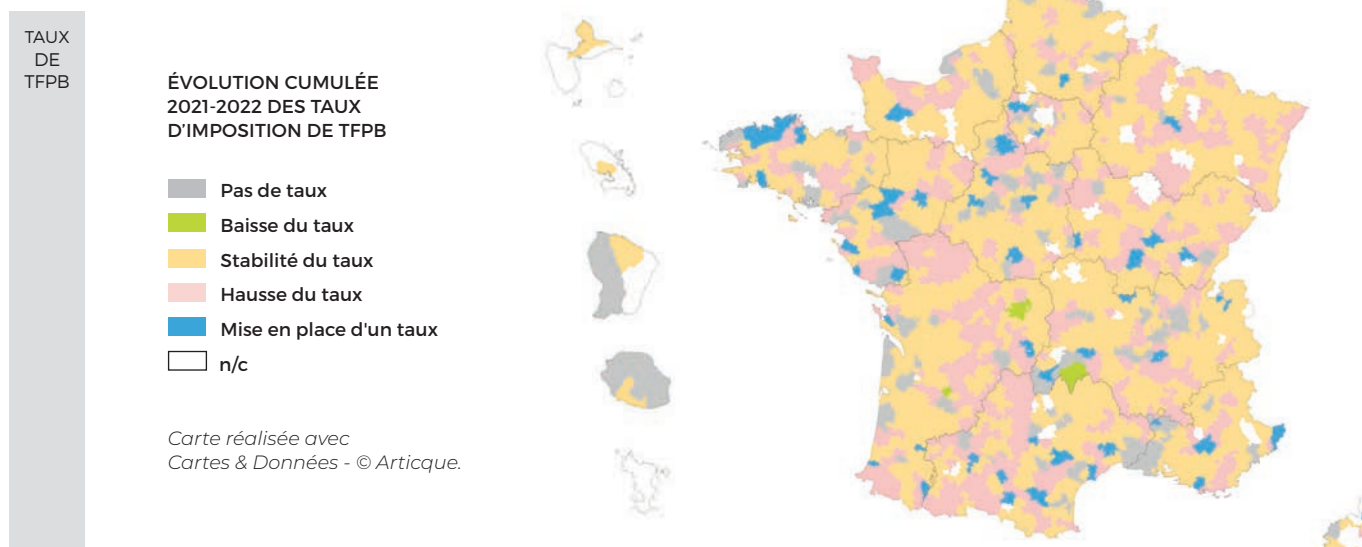
Avec un niveau de 10,5 milliards d'euros, **les investissements intercommunaux** seraient en 2022 en deçà de 2019. Ils ont en effet diminué en 2020 (- 6,9 %) en lien avec les échéances électorales et la crise sanitaire et se sont stabilisés en 2021 (+ 0,6 %) principalement sous l'effet de la forte baisse des subventions versées, l'équipement ayant été lui en hausse de 3,1 %. En 2022 ils renoueraient avec un taux d'évolution positif (+ 5,2 %) aussi bien pour les équipements que pour les subventions, mais la forte hausse des coûts dans le secteur de la construction nuancerait cette reprise. En effet les volumes investis seraient en réalité stables, voire en légère baisse en euros constants. Depuis le début du mandat, ce sont finalement les communes qui semblent porter davantage le dynamisme de l'investissement que les intercommunalités.

Les dotations d'investissement et subventions reçues seraient en hausse de 6,7 % : le FCTVA progresserait modérément (+ 1,9 %) en raison de la forte baisse des équipements de 2020 et des évolutions mesurées de 2021 et 2022. Les EPCI à fiscalité propre bénéficieraient par ailleurs de montants supplémentaires de la DSIL exceptionnelle et des différentes aides mises en place pour le plan de relance. L'ensemble de ces recettes financerait 43 % des investissements.

Les emprunts, qui avaient nettement diminué en 2021 (- 16,0 %) repartiraient à la hausse mais de façon limitée (+ 2,0 %). Avec un niveau de 3,0 milliards d'euros et compte tenu de celui des remboursements (2,8 milliards d'euros), ils contribueraient à un endettement de 200 millions d'euros. **L'encours de dette** en fin d'année atteindrait ainsi 28,3 milliards d'euros soit un tiers de plus que 10 ans auparavant ; mais cette croissance est à mettre en parallèle avec la montée en charge et la nature de leurs compétences qui demandent souvent de lourds investissements. En ajoutant la dette détenue par les budgets annexes des GFP (20,7 milliards d'euros), le poids de l'intercommunalité à fiscalité propre dans la dette locale serait de 24 %. **Le résultat de l'exercice** serait à nouveau excédentaire d'environ 400 millions d'euros, entraînant un abondement de la trésorerie.

Stratégie fiscale des EPCI à fiscalité propre en 2021 et 2022

© La Banque Postale



Source : REI pour 2020 et 2021 et La Banque Postale à partir d'un échantillon de 1193 EPCI à FP pour 2022. À noter que la Métropole de Paris et ses EPT ne perçoivent pas de TFPB.

Il existe 8 821 syndicats en juillet 2022, soit 2,6 % de moins que début 2021. Ce recul, dû en grande partie à la baisse du nombre de syndicats à vocation unique (SIVU), est moins important que les années précédentes (- 233 contre une moyenne de - 634 sur les 5 dernières années). La rationalisation de la carte intercommunale, qui s'est notamment traduite par des transferts de compétences vers les EPCI à fiscalité propre et le regroupement des plus petites structures, arrive à son terme.

Analyse des comptes 2021 (9 054 syndicats)

Les dépenses totales des syndicats (hors remboursements de la dette) inscrites dans les budgets principaux (BP) s'établissent à 15,0 milliards d'euros en 2021, auxquelles peuvent être ajoutés près de 4 milliards d'euros portés par les budgets annexes (BA).

Les seules dépenses de fonctionnement s'élèvent à près de 10 milliards d'euros, en forte hausse en 2021 (+ 7,1 %) après une baisse de 3,8 % en 2020 due à la crise sanitaire mais également à la contraction du nombre d'entités. **Les charges à caractère général**, avec 5,4 milliards d'euros, en représentent plus de la moitié (54 %) et correspondent aux achats de matières et fournitures (combustibles et carburants, électricité, eau...) et aux prestations de services extérieurs (contrats de prestation de services, entretien et réparation...). **Les dépenses de personnel** concentrent un quart des charges courantes (2,4 milliards d'euros) et **les dépenses d'intervention** 11 %, avec 1,1 milliard d'euros (essentiellement les subventions versées). Hormis les charges financières en repli (- 8,8 %) pour la neuvième année, l'ensemble des postes connaît une progression marquée.

Les recettes de fonctionnement, 12,9 milliards d'euros, correspondent pour près des trois quarts aux **dotations et participations reçues** (4,9 milliards d'euros) et aux **produits des services** (4,3 milliards d'euros). **Les recettes fiscales** (essentiellement le versement mobilité et la taxe sur la consommation finale d'électricité) représentent 19 % des recettes courantes. Comme pour les dépenses, les recettes progressent fortement en 2021 (+ 7,8 %), contrecoup des baisses de 2020 (- 4,5 %) suite notamment à la fermeture de certains services publics.

Les dépenses d'investissement hors remboursements de la dette s'élèvent à plus de 5,0 milliards d'euros (et 1,8 milliard dans les budgets annexes) ; elles sont composées à 93 % de dépenses d'équipement. La forte baisse observée en 2020 (- 13,1 %) est quasiment compensée par l'évolution dynamique de 2021 (+ 12,2 %).

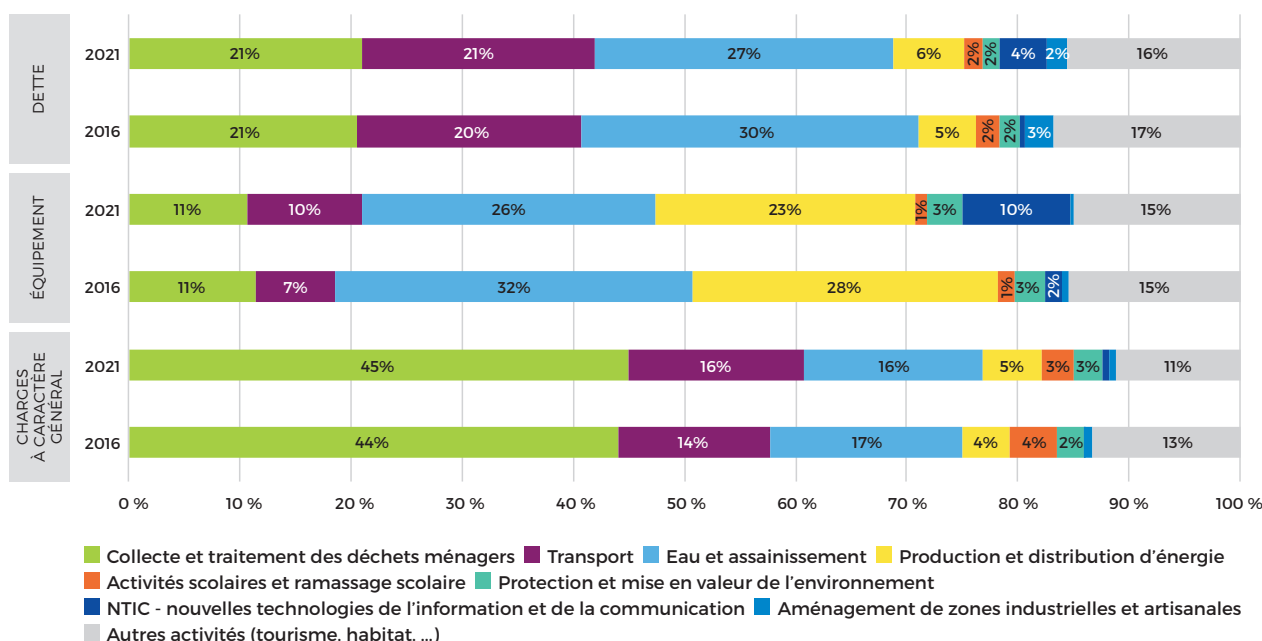
Les recettes d'investissement atteignent un peu plus de 2,3 milliards d'euros et sont composées pour près des trois-quarts de subventions d'équipement reçues. **Les dotations**, près de 300 millions d'euros, correspondent quasi exclusivement au fonds de compensation pour la TVA.

Les emprunts représentent 1,5 milliard d'euros, tandis que **les remboursements** enregistrent un volume de 1,2 milliard d'euros, entraînant un flux net de dette de l'ordre de 300 millions d'euros.

L'encours de dette des syndicats s'élève à 12,8 milliards d'euros fin 2021 (18,1 milliards y compris les budgets annexes). Il était de 14,3 milliards d'euros 10 ans auparavant pour les seuls budgets principaux et de 16,6 milliards y compris les budgets annexes.

En 2022, les comptes des syndicats sont, comme ceux des collectivités locales, impactés par la hausse des prix. Cependant, compte tenu de la nature de leurs dépenses, certains sont particulièrement touchés. Les syndicats de déchets ménagers et de ramassage scolaire subissent, dans leurs charges à caractère général, la hausse du prix des combustibles et carburants tout comme les syndicats de production et distribution d'énergie avec le coût du gaz et de l'électricité. Des adaptations tarifaires ou fiscales ont commencé à être observées dès 2022 même si elles seront vraisemblablement plus importantes en 2023, à la faveur d'une visibilité accrue sur la progression des coûts.

Répartition des charges à caractère général, de l'équipement et de la dette selon l'activité du syndicat



Source : Balances comptables DGFiP (budgets principaux et annexes), activités d'après les codes CACTI.

Évolution des finances locales

(COMPTE SYNTHÉTIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES ET DES EPCI
AVEC ET SANS FISCALITÉ PROPRE)

en Mds € courants

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022p
SECTION DE FONCTIONNEMENT							
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	224,8	229,8	233,4	240,0	235,7	248,5	256,6
Recettes fiscales	137,2	142,6	150,0	155,5	153,6	159,9	166,3
Dotations et compensations fiscales	43,5	41,3	37,1	37,2	37,2	39,3	39,5
Participations	11,2	12,0	11,4	11,7	12,4	13,2	13,9
Produit des services	20,6	21,4	22,4	23,2	20,6	22,9	23,6
Autres	12,2	12,6	12,5	12,3	11,9	13,3	13,3
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	188,6	192,5	193,7	197,4	197,3	203,5	213,5
Dépenses de personnel	66,3	67,9	68,4	69,5	70,3	72,2	75,2
Charges à caractère général	43,4	44,3	45,6	47,2	45,7	48,5	54,1
Dépenses d'intervention	68,3	69,7	70,1	71,0	71,2	72,5	74,2
Autres	5,4	5,7	5,1	5,4	5,9	6,5	6,5
Intérêts de la dette	5,1	4,8	4,6	4,3	4,1	3,8	3,6
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	36,3	37,3	39,6	42,6	38,4	45,0	43,1
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	19,4	20,2	22,0	24,7	20,6	26,9	24,8
FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT							
DÉPENSE DE L'INVESTISSEMENT (4)	51,6	55,1	58,0	65,5	60,9	65,1	69,6
Autofinancement des investissements (5)=(3)-(9)	32,1	35,5	37,1	42,7	34,2	39,4	42,0
Recettes d'investissement (6)	18,3	19,1	20,8	22,1	21,7	23,2	24,4
Flux net de dette (7) :	1,1	0,5	0,2	0,7	5,0	2,6	3,2
• Emprunts nouveaux*	18,0	17,6	17,8	18,6	22,8	20,7	21,5
• Remboursements* (8)	16,9	17,1	17,7	17,9	17,9	18,1	18,3
Variation du fonds de roulement (9)=(3)+(6)+(7)-(4)	4,1	1,8	2,5	-0,1	4,2	5,7	1,0
* hors opérations financières.							
DÉPENSES TOTALES							
(HORS REMBOURSEMENTS DE DETTE) = (2)+(4)	240,1	247,6	251,8	262,9	258,2	268,6	283,2
ENCOURS DE DETTE AU 31 DÉCEMBRE	189,6	190,4	191,4	192,5	197,6	200,5	203,7

Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés.
p : prévisions

Sources et périmètre de l'étude

Les données portent sur la France entière. Le compte « **collectivités locales** » regroupe les budgets principaux et annexes des régions, collectivités territoriales uniques, départements, communes, groupements à fiscalité propre et **depuis cette édition les syndicats**. Les comptes sont consolidés, les flux entre ces collectivités étant retraités.

Les comptes par niveau de collectivité locale traitent uniquement les budgets principaux (sauf mention contraire). Ils sont fondés sur les données définitives (jusqu'en 2020) et quasi-définitives (pour 2021) des comptes administratifs ou de gestion (sources : La Banque Postale, DGCL et DGFIP).

Pour l'exercice 2022, les données sont des prévisions élaborées par La Banque Postale à partir d'informations internes ou des travaux de différents organismes (DGCL, Observatoire des Finances et de la Gestion publiques Locales, Cabinet FSL, ODAS, DGFIP, Insee). Elles sont également basées sur les tendances qui se dégagent des décisions modificatives votées par un échantillon de collectivités et sur les remontées comptables de départements grâce à l'appui du club des directeurs financiers des départements.

L'impact des changements de périmètre est précisé, le cas échéant, sous les tableaux concernés. Pour rappel,

à compter de 2019, la commune et le département de Paris ont fusionné pour former une collectivité unique à statut particulier, comptabilisée dans le compte des « communes » et retranchée du compte des « départements ». Par ailleurs, les collectivités territoriales uniques (Guyane, Martinique et Corse) sont comptabilisées dans le compte « régions » et défalquées du compte « départements », et les établissements publics territoriaux (EPT) sont comptabilisés dans le compte « groupements à fiscalité propre ». La Collectivité européenne d'Alsace qui regroupe depuis 2021 les conseils départementaux du Bas-Rhin et du Haut-Rhin est toujours analysée avec les départements.

Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale. Ce document est fourni à titre informatif. La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale.

Pour nous contacter



Direction des études La Banque Postale

CP X 313 - 115 rue de Sèvres - 75275 Paris cedex 06

etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr



Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale :

<https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales.html>

<https://www.labanquepostale.fr/collectivites.html>



Publication réalisée par la Direction des études de La Banque Postale. Directeur de la publication : Serge Bayard. ISSN 2272-5210 - Septembre 2022 - La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale.

LA BANQUE POSTALE - Société anonyme à Directoire et Conseil de Surveillance au capital de 6 585 350 218 €. Siège social et adresse postale : 115 rue de Sèvres 75 275 Paris CEDEX 06. RCS Paris 421 100 645 - Code APE 6419Z, intermédiaire d'assurance, immatriculé à l'ORIAS sous le n° 07 023 424. labanquepostale.com.