

Analyse financière du bloc communal

Tendances 2023 et perspectives 2024

L'analyse est réalisée sur la base des comptes de gestion du bloc communal délivrés par la Direction générale des finances publiques au 30 septembre 2023, sur les éléments chiffrés des lois de finances, et de l'Observatoire des finances et de la Gestion publique locales. Les comptes de gestion arrêtés au 30 septembre 2023 permettent en effet de dégager les principales tendances de l'année 2023.

Après une longue période de stabilité, ces dernières années ont enregistré une envolée des prix. L'analyse financière ne saurait donc s'affranchir des impacts de l'inflation sur les différents agrégats. Les calculs en euros constants sont donc indispensables pour mesurer les évolutions réelles.

Tendances 2023

Mardi 21 novembre 2023

Section de fonctionnement : les dépenses augmentent de plus de 5%

Les dépenses de personnel, les achats et charges externes qui constituent plus de 75% des dépenses de fonctionnement, ont subi simultanément des augmentations inédites

- Les dépenses de personnel augmenteraient d'environ 4% par rapport à 2022

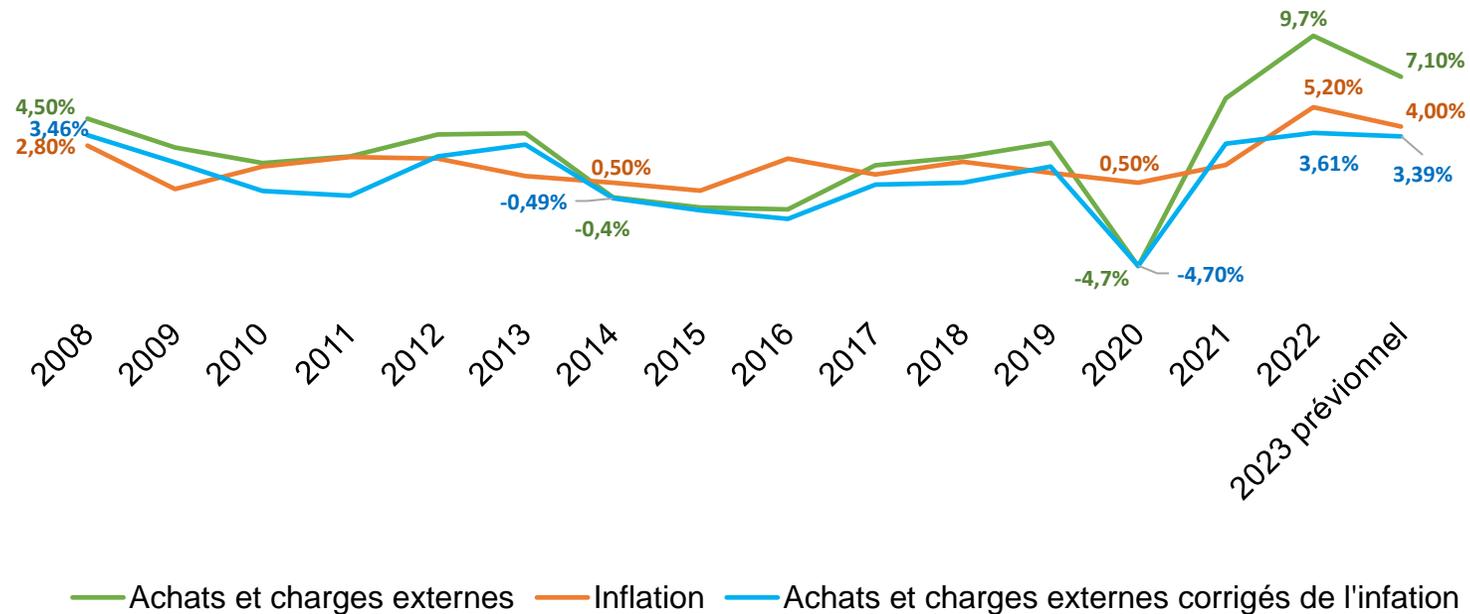
Md€	2022	2023
Hausse du point d'indice de 3,5% instaurée en 2022	0,600	1,2
Hausse du point d'indice de 1,5% instaurée en 2023	-	0,250
TOTAL charges supplémentaires	0,6	1,45

Section de fonctionnement : les dépenses augmentent de plus de 5%

- **La hausse de plus de 7% enregistrée sur les achats et charges externes est la plus élevée jamais enregistrée sur les derniers mandats.** Toutefois, hors effets prix, les achats et charges externes augmentent de 3% environ en 2023, en légère baisse par rapport à 2022

Rappel. Les achats et charges externes sont les achats de matières et de fournitures : eau, chauffage, carburants, entretien, fournitures administratives, scolaires, etc. et sont pour partie liés aux investissements réalisés (achat de matériel, équipements et travaux). Ce sont aussi les dépenses de services extérieurs (publicité et représentation, missions et déplacements, honoraires, etc.).

Evolution des achats et charges externes (%)



Section de fonctionnement : les dépenses augmentent de plus de 5%

Les charges financières augmenteraient de plus de 10% en 2023

L'évolution des taux directeurs de la Banque centrale européenne pèse sur l'évolution des taux d'intérêts (%)



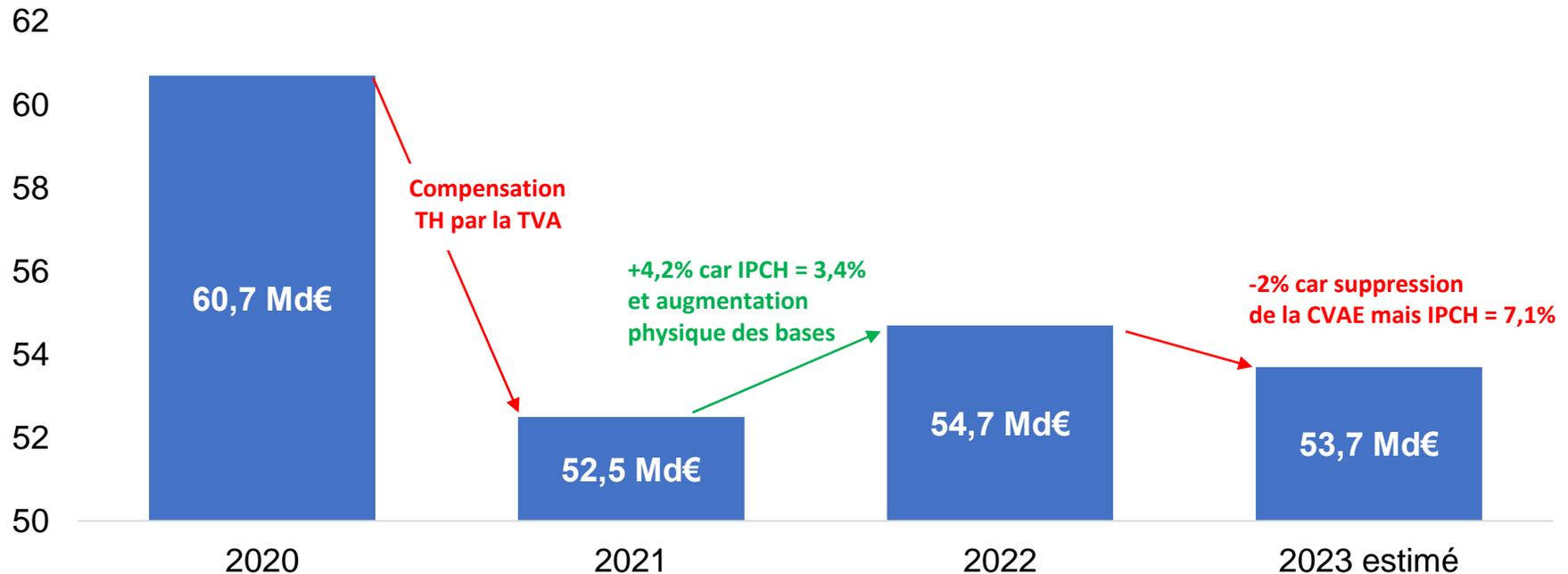
S'ajoute la nouvelle valeur de taux du Livret A à 3% et qui a donc triplé en un an.

Section de fonctionnement : les recettes augmentent de plus de 6%

Le périmètre des recettes à la main des décideurs locaux se réduit. Le produit des impôts locaux poursuit sa baisse engagée depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP): -7 Md€ par rapport à 2020. La revalorisation des bases de 7,1% (IPCH novembre 2022) s'applique ainsi à un périmètre réduit.

Evolution du produit des impôts locaux

Source: Rapport de l'OFGL 2023, page 122



Section de fonctionnement : les recettes augmentent de 6%

Une nouvelle baisse de la DGF en volume. Même si la DGF augmente de 320 M€ (+1,7%), finançant les hausses de péréquation. (90 % des communes ont vu leur DGF augmenter en valeur), il manque 410 M€ par rapport à l'évolution de l'inflation. La DGF représente environ 15% des recettes réelles de fonctionnement. Libre d'emploi, la DGF joue ainsi un rôle majeur dans la constitution de l'autofinancement, principal levier de l'investissement.

La prévision d'évolution de la quote-part TVA est de 3,7%, soit une évolution largement inférieure à l'actualisation des bases en 2023 (+7,1%). La compensation de la CVAE à hauteur de 10,5 Md€ dont 60% environ pour le bloc communal, compense partiellement la CVAE qui aurait dû être encaissée par les collectivités locales et qui s'élève à 11,3 Md€ environ. Le manque à gagner s'élèverait à plus de 750 M€ pour l'ensemble des collectivités, dont 450 M€ pour le bloc communal.

Filets de sécurité : des critères d'éligibilité inadaptés. Les seuils d'épargne brute requis (25% de baisse pour le 1^{er} filet de sécurité et 15% de baisse pour le 2^{ème} filet de sécurité) ont été combinés à un seuil de potentiel fiscal et financier devant être inférieur à 2 fois la moyenne. Une baisse de 10% de l'épargne peut cependant être plus préjudiciable dans une commune à faible potentiel financier, qu'une baisse de 15% de l'épargne dans une commune ayant un potentiel financier près de deux fois supérieur à la moyenne.

Amortisseur électricité. Appliqué directement par les fournisseurs d'énergie aux factures d'électricité, l'amortisseur électricité est une réduction de prix qui se traduit directement dans la facture d'électricité. Il a donc un effet immédiat. Mais il ne fonctionnera que jusqu' au 31 décembre 2023.

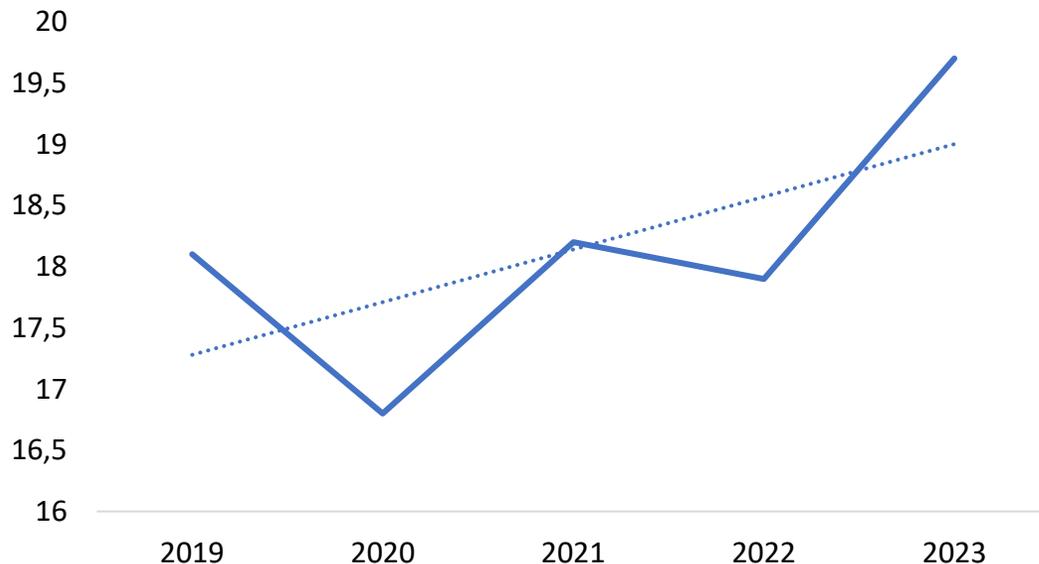
Tarifs réglementés. Les collectivités employant moins de 10 équivalents temps plein (ETP), avec moins de 2 M€ de recettes et ayant contractualisé une puissance inférieure ou égale à 36 kVa sont éligibles aux tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVe). Depuis le 1^{er} février 2023, le bouclier tarifaire est calculé sur la base du TRV gelé dont la hausse sera limitée à 15 % TTC en moyenne.

Epargne et investissements

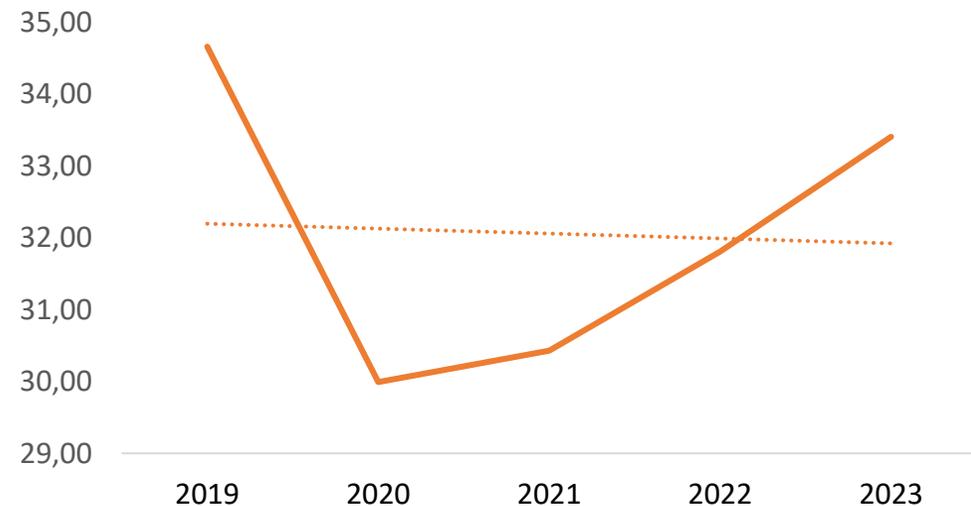
En 2023, les investissements en valeur augmenteraient d'environ 9% (au 30 octobre 2023). En pondérant le montant des investissements 2023 par l'inflation, la progression réelle des investissements serait d'environ 5% en euros constants par rapport à 2022 tandis que l'épargne brute augmenterait de plus de 10% pour le bloc communal en 2023.

Ce changement de modèle économique des budgets locaux intervenu en 2014 avec la baisse des dotations, qui privilégie l'épargne, perdure en 2023: en tendance, l'investissement continue d'évoluer plus faiblement que l'épargne. **La suppression progressive du levier fiscal conjuguée à la volatilité des recettes adossées à la TVA obligent à constituer l'autofinancement en amont des investissements.**

Hausse de l'épargne de depuis 2019
(euros constants)



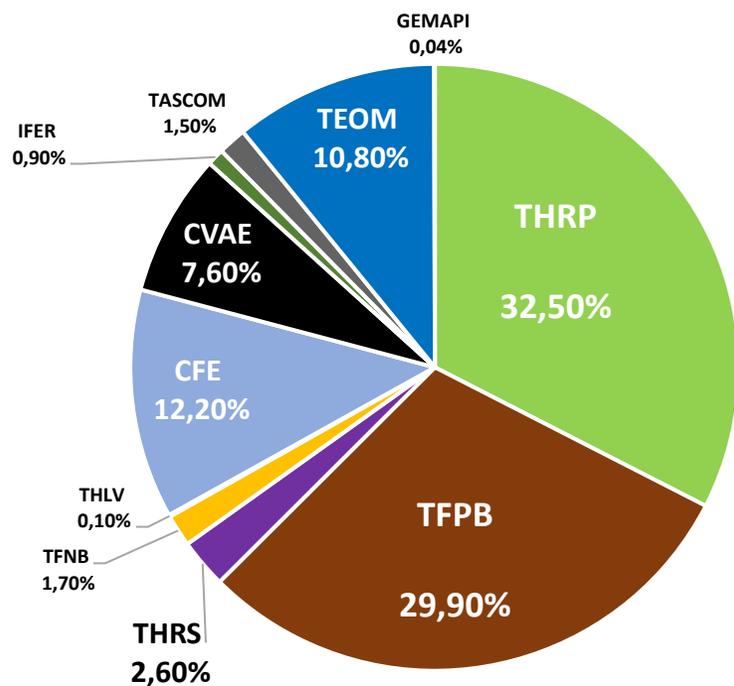
Investissement depuis 2019
(euros constants)



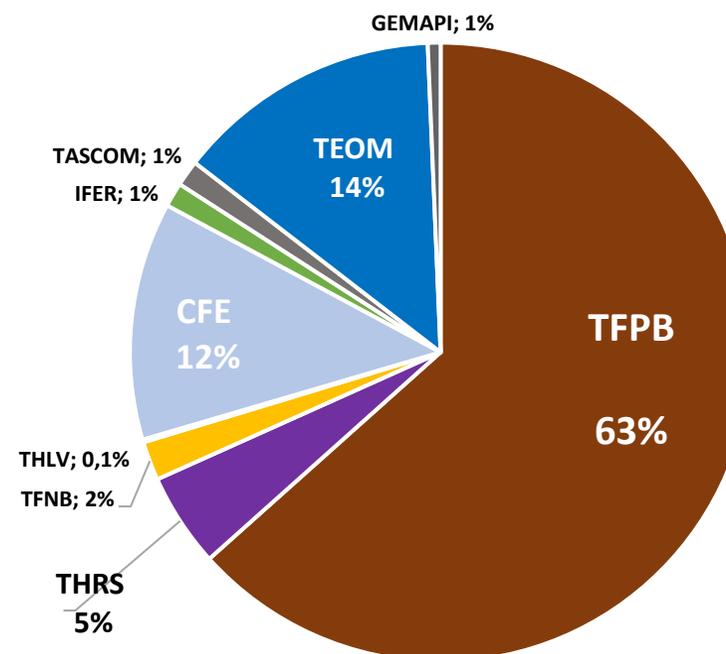
Les contraintes pesant sur l'épargne et l'investissement

- La disparition progressive du levier fiscal ne permet plus d'ajuster les recettes aux dépenses.

En 2017, 62% du panier fiscal reposait sur THRP et sur la TFPB



En 2023, 63% du panier fiscal repose sur la seule TFPB

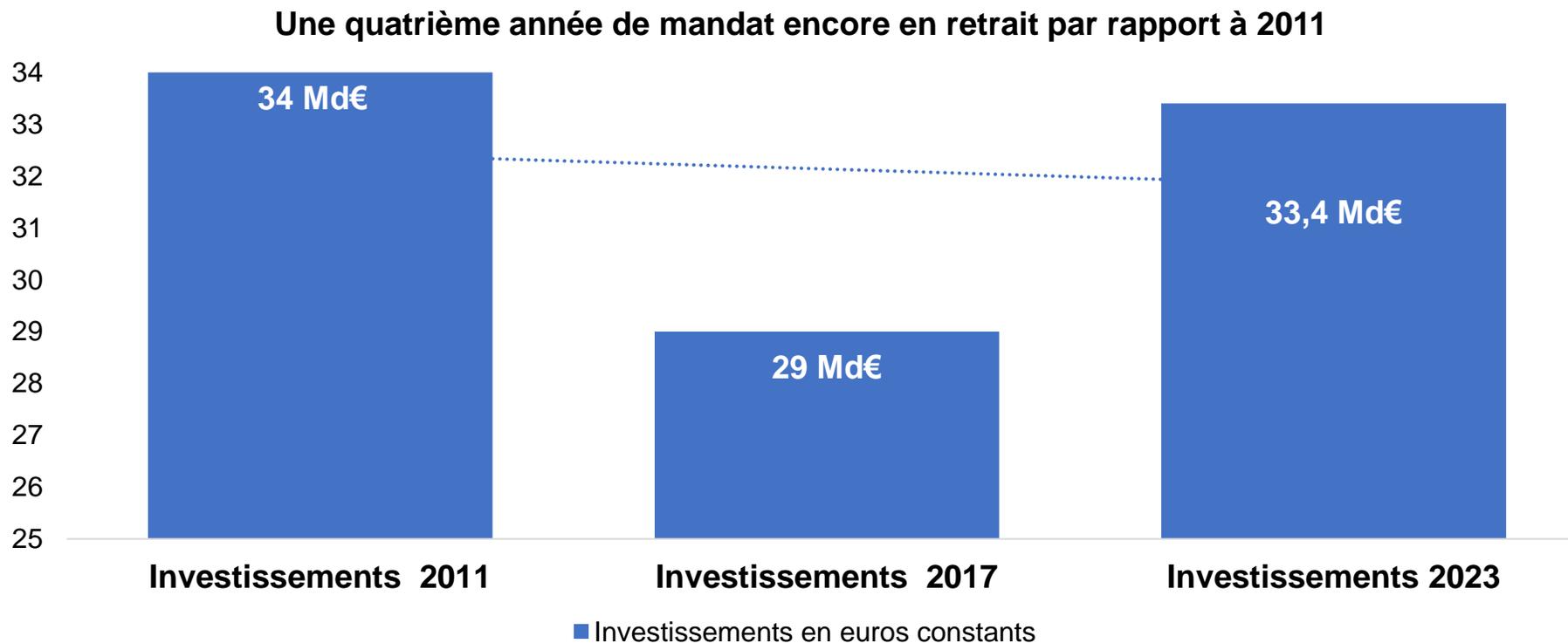


Les contraintes pesant sur l'épargne et l'investissement

- **Faible visibilité sur l'évolution de la TVA** : l'évolution de la TVA était annoncée à + 5,1 % début 2023. En octobre 2023, les services de l'État sont revenus sur cette annonce pour indiquer que la progression serait finalement de + 3,7 %, ce qui entraînera des corrections des versements dans le dernier trimestre 2023.
- **Le renforcement du fléchage des dotations d'investissement sur des priorités définies par l'Etat** retarde le lancement des projets:
 - Ce fléchage a été renforcé sur la DSIL dont 25% des crédits sont fléchés sur la transition écologique.
 - Le fonds vert annoncé à 2 Md€ n'a donné lieu qu'à 500 M€ de crédits de paiement pour 2023 financés par l'affectation d'une partie de la compensation de la CVAE: des ressources libres d'emploi et donc immédiatement mobilisables, ont été transformées en crédits fléchés .
- **L'exclusion des dépenses d'aménagement de l'assiette du FCTVA a pesé sur les plans de financement**
- **L'envolée de l'inflation**
- **Le recours à l'emprunt a été abaissé en raison de la hausse des taux d'intérêts. Ce qui confirme la tendance au ralentissement des investissements:** au 30 septembre 2023 l'emprunt diminue de plus de 10% alors qu'il augmentait l'an dernier à la même époque (pour terminer sur une augmentation de 14,6% au total en 2022).

Epargne et investissements

Au total et en euros constants, l'année 2023 enregistre un montant d'investissements équivalent à celui de 2011, quatrième année du mandat 2008-2013.



Perspectives 2024

Les contraintes pesant sur les dépenses

Dépenses de personnel : une charge supplémentaire de plus de 2 Md€ en année pleine

<i>Md€</i>	2022	2023	2024
Hausse du point d'indice de 3,5% instaurée en 2022	0,600	1,2	1,2
Hausse du point d'indice de 1,5% instaurée en 2023	-	0,250	0,500
Ajout de 5 points instauré en 2023	-	-	0,523
TOTAL charges supplémentaires	0,6	1,45	2,223

Inflation. Selon les prévisions de la Banque de France, l'ensemble des composantes de l'inflation se replierait en 2024. En moyenne annuelle, l'inflation totale s'élèverait à 2,6 %. Toutefois, ces prévisions sont réalisées sur la base d'une accalmie des prix de l'énergie.

Taux d'intérêts. Compte tenu du maintien de l'inflation au-dessus de 2%, la BCE devrait donc maintenir des taux directeurs élevés pendant encore plusieurs années.

La poursuite de la recentralisation des recettes

L'augmentation des bases s'appliquera à nouveau sur un panier fiscal réduit. L'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) qui s'applique à la revalorisation des bases, resterait élevé et est déjà à 4,5% au 30 octobre 2023.

TVA. Concernant la compensation de la THRP et de la CVAE (part variable) par la TVA, la prévision associée au PLF 2024 serait de 4,5% de progression. La progression de la TVA sera-t-elle identique à l'évolution des bases de fiscalité locale? Cependant, comme pour la THRP, l'évolution de la compensation reste adossée à un montant réduit au regard des recettes qui auraient dû être encaissées si la CVAE avait été maintenue.

De nouvelles exonérations de TFPB non compensées. Les logements les plus anciens réhabilités bénéficient d'une exonération de longue durée de TFPB sans compensation (PLF 2024).

Diminution de la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et de la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle (FDPTP) : - 27 M€

Un fléchage renforcé des dotations d'investissement:

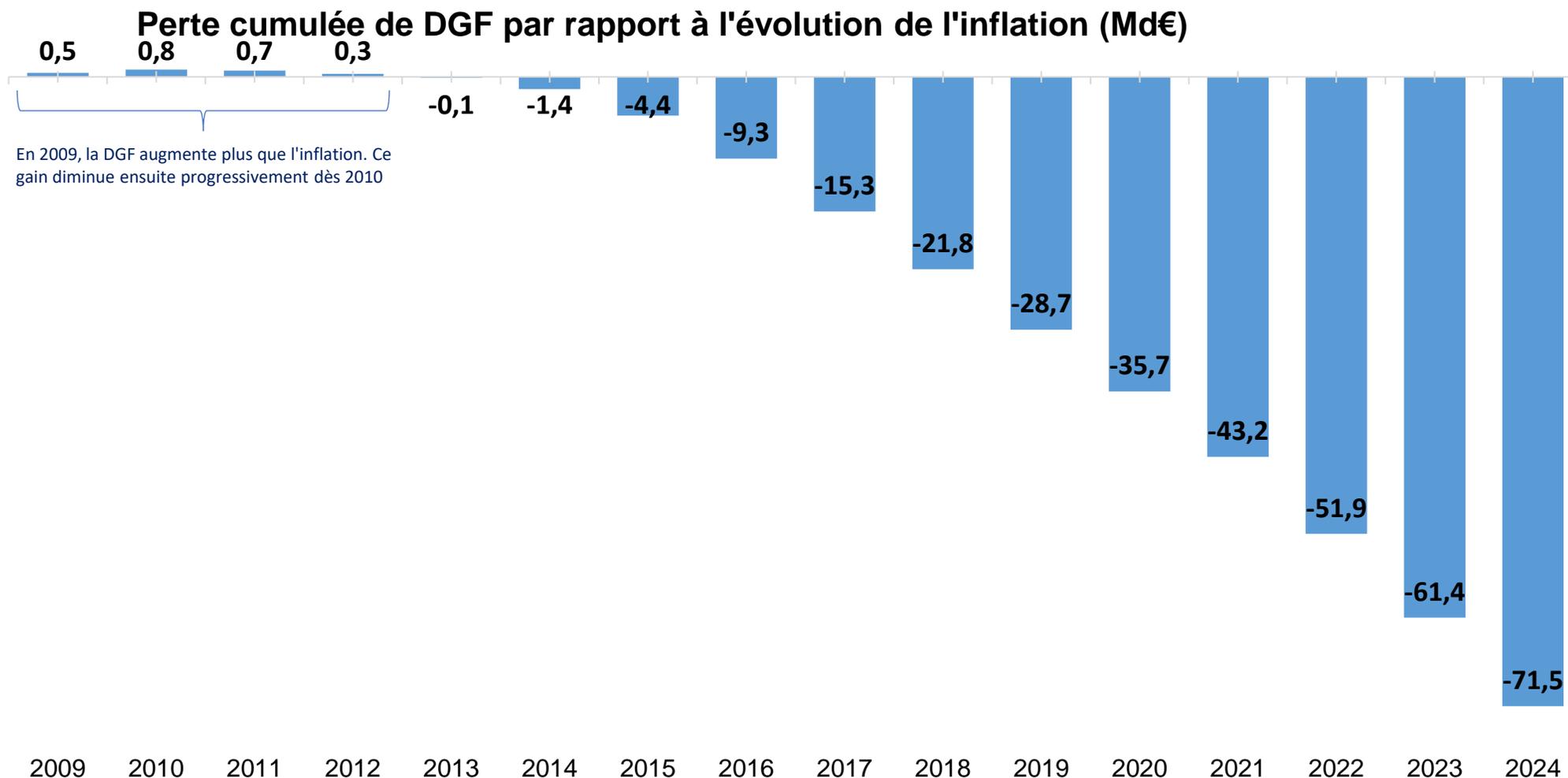
- 30 % de la DSIL sont fléchés sur la transition écologique contre 25% en 2023. La DETR est désormais fléchée à hauteur de 20%.
- Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert): 1,1 Md€ de crédits de paiements sont budgétés en 2024, mais il s'agit aussi de recettes fléchées.

Le PLF 2024 prévoit un supplément de recettes marginal au regard des pertes de recettes sur la DGF et sur la fiscalité:

- réintégration dépenses d'aménagement de terrains sont réintégrées dans l'assiette du FCTVA (+40 M€),
- Doublement des montants de la dotation de soutien aux aménités rurales (ex-dotation « biodiversité ») et de la DTS, qui passent à 100M€ chacune,
- la possibilité de délier l'augmentation de la THRS de la TFPB dans certaines conditions,

La poursuite de la recentralisation des recettes

En volume, la baisse de la DGF se poursuit



En raison des restrictions successives de ressources et des marges de manœuvre budgétaires, la contraction de l'investissement du bloc communal observée depuis 2014 est-elle devenue structurelle?

La suppression quasi totale du levier fiscal nuit à la prévision et à l'ajustement des recettes aux aléas de la conjoncture. La concentration du panier fiscal sur les seuls propriétaires affaiblit la capacité d'agir des communes et des EPCI, et notamment leur rôle d'amortisseur des crises.

S'ajoute la non-indexation de la DGF sur l'inflation, alors que la hausse des prix devrait se poursuivre jusqu'en 2025.

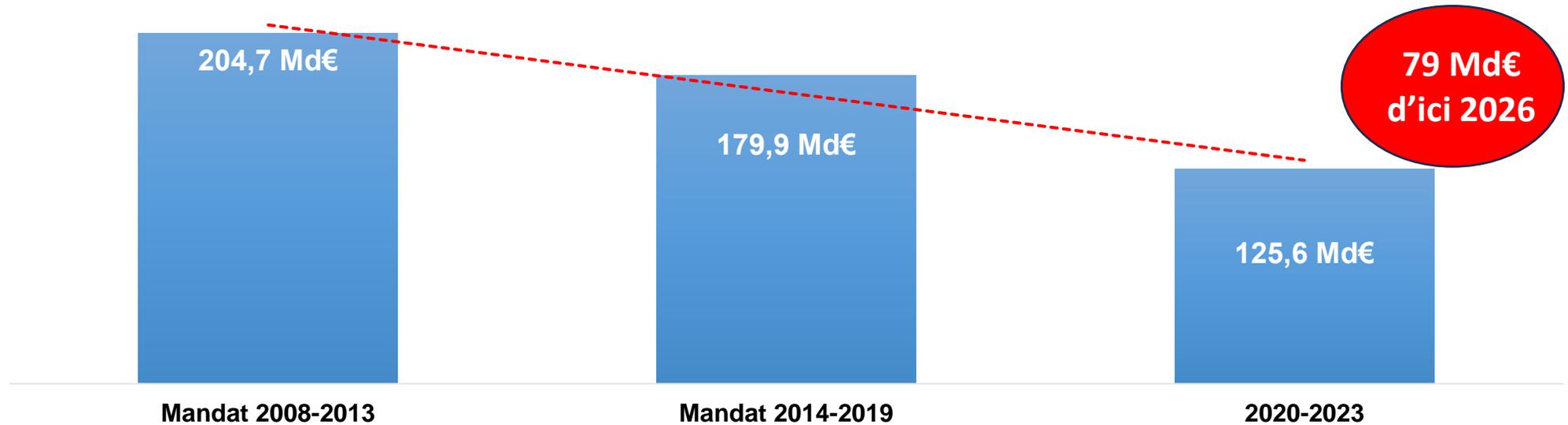
Une part croissance des ressources locales est désormais adossée à la conjoncture économique via la compensation par la TVA, affaiblissant la visibilité des décideurs locaux et le rôle contra cyclique des communes et des EPCI. La preuve en est avec la multiplication des dispositifs de soutien mis en place par l'Exécutif pour maintenir les équilibres à la suite du retour de l'inflation : la réduction continue du levier fiscal débouche sur la multiplication des filets de sécurité, certaines collectivités n'ayant plus assez de marge de manœuvre pour faire face aux retournements de la conjoncture.

Quelle sera la pérennité de la nouvelle architecture des ressources locales? en 2023, près d'un tiers de la TVA totale revient aux collectivités. Si on ajoute les fractions de TVA affectées à la Sécurité sociale (compensations d'allègements de charges sociales) et à l'audiovisuel public (CAP : compensation de la redevance à l'audiovisuel public), le budget de l'Etat a perdu plus de la moitié du produit de la TVA.

La dégradation de la situation financière des départements pèse aussi sur les cofinancements de l'investissement avec le bloc communal: en 2023, les tendances révèlent en effet une baisse importante de l'épargne brute des départements

En euros constants, 80 Md€ d'investissements environ doivent être à réalisés d'ici 2026 pour retrouver le niveau des investissements du mandat 2008 -2013.

Une tendance à la contraction des investissements depuis 2008
(Md€ constants)



Comme chaque année, l'AMF réalise l'analyse financière des comptes des communes et des intercommunalités de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de Mayotte et de La Réunion.

Cinq analyses ont été réalisées pour les communes et les EPCI de chacun de ces départements.

Ces analyses sont illustrées par les interviews des élus des cinq départements d'outre - mer.

ANALYSE DES COMPTES DE GESTION DES COMMUNES ET EPCI *de Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion*



NOVEMBRE 2023

Comment ont évolué les ressources des communes et intercommunalités face aux défis des tensions géopolitiques en Europe ?

Quel est l'impact en 2022 de la réforme de la fiscalité locale après sa mise en œuvre en 2021 sur les recettes de fonctionnement des collectivités d'outre-mer ?

La croissance des dépenses d'investissement est-elle due à la progression des investissements ou est-elle due à l'augmentation des coûts de l'énergie ?