

# ANALYSE FINANCIÈRE

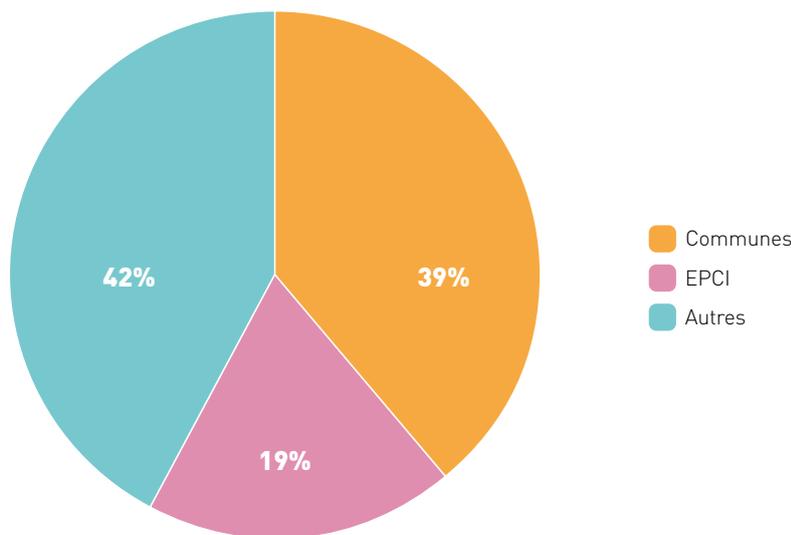
DES COMMUNES  
ET DES EPCI

**2022**

QUELLES  
**PERSPECTIVES  
D'ÉVOLUTIONS**  
DES BUDGETS DU  
BLOC COMMUNAL  
EN 2022 ET 2023 ?

L'analyse des évolutions des équilibres financiers du bloc communal conditionne l'ensemble des évolutions des collectivités locales. En effet, communes et intercommunalités portent l'essentiel des services de proximité, ainsi que 58% des investissements publics locaux.

### ➔ LE BLOC COMMUNAL PORTE 58% DES INVESTISSEMENTS PUBLICS LOCAUX



Cette analyse a pour objectif d'identifier les principales tendances des budgets du bloc communal pour 2022 et 2023.

#### — ○ MÉTHODOLOGIE :

Cette analyse a été réalisée sur la base des comptes de gestion des communes et des EPCI au 30 septembre 2022, sur les hypothèses de croissance et d'inflation telles que prévues dans le projet de loi de finances pour 2023, ainsi que sur les dispositions concernant le bloc communal contenues dans le projet de loi de finances pour 2023 et dans le projet de loi de programmation des finances publiques.

Les graphiques sont bâtis sur les éléments chiffrés des projets de lois de finances et de l'Observatoire de finances et de la Gestion publique locale.

# 1.

## LE CHANGEMENT DE MODÈLE ÉCONOMIQUE DES BUDGETS DU BLOC COMMUNAL MODIFIE LES ÉQUILIBRES FINANCIERS

L'analyse de l'évolution de budgets des communes s'inscrit dans un contexte de changement de modèle économique des budgets du bloc communal. Ce nouveau modèle économique modifie en effet les équilibres financiers. Depuis 2017 et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les recettes du bloc communal sont plus exposées aux variations de la conjoncture économique. Cette évolution oblige à la constitution d'une épargne de précaution pour faire face aux aléas.

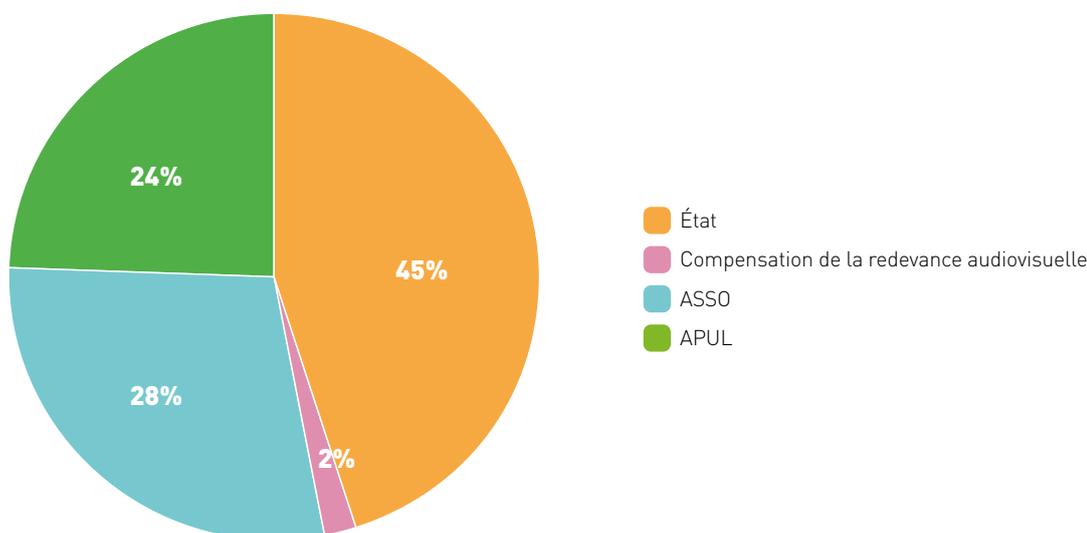
### 1 - DES RECETTES PLUS EXPOSÉES AUX VARIATIONS DE LA CONJONCTURE

Les recettes des collectivités locales et plus particulièrement du bloc communal sont plus exposées à la conjoncture. Ainsi, la TVA représente désormais 15,6% des recettes de fonctionnement des EPCI par exemple.

En ajoutant la CVAE et le versement mobilité, près de 35% de leurs recettes de fonctionnement (34,7 %) sont dépendantes de la conjoncture. Pour les communes, 7,2% de la fiscalité dépend de la conjoncture.

Ces évolutions conduisent à un partage inédit du produit de la TVA dont le taux est fixé par l'État.

#### ➔ PARTAGE DU PRODUIT DE TVA



### 2 - LA RÉDUCTION DU POUVOIR DE TAUX

Une part croissante des recettes ne sont plus acquittées par le contribuable local mais par l'État, le pouvoir de taux étant réduit dans le même temps. Depuis 2017, les modifications ont en effet été les suivantes :

- **Suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales à hauteur de 23 Md€** : le pouvoir de taux a été conservé pour partie à hauteur de 15 Md€ avec le transfert de la taxe foncière sur les propriétés bâties du département. Ainsi, la différence, soit 8 Md€ environ, est

pilotée par l'État sous forme d'un prélèvement sur les recettes de la TVA.

À noter que des communes se sont retrouvées sous compensées à hauteur de 3 Md€ : elles perçoivent ainsi 3 Md€ de taxe sur le foncier bâti prélevés sur d'autres communes dites surcompensées.

Ces 3 Md€ sont donc « délocalisés » et leur perception n'est plus assise sur les bases locales de la collectivité mais sur les bases d'autres collectivités.

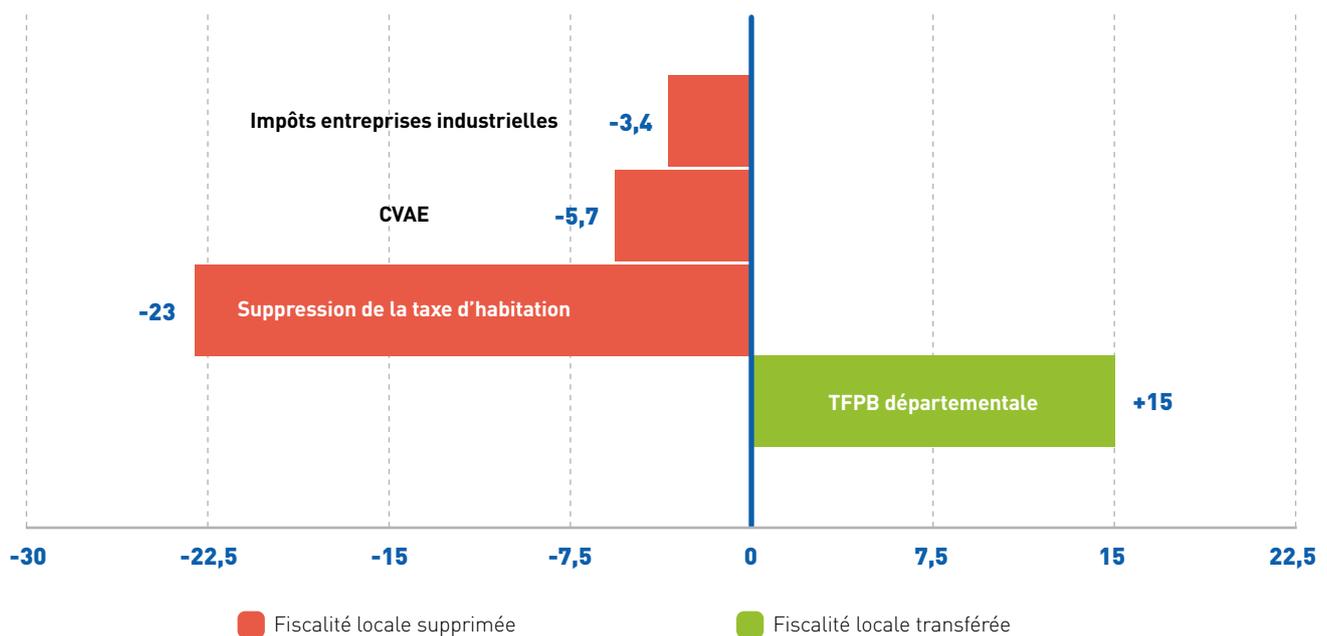
- **Suppression de 3,4 Md€ de recettes économiques** (1,8 Md€ de TFPB et 1,6 Md€ de CFE) pour les établissements industriels et qui sont compensées par un prélèvement sur recettes du budget de l'État.

- **Suppression en deux ans de la CVAE** à hauteur de 5,7 Md€ environ pour le bloc communal et dont la compensation sera aussi financée par le budget de l'État.

**Cette évolution conduit à une perte de pouvoir de taux sur 15% du produit des impôts et taxes locales.**

En excluant du calcul la CVAE sur laquelle il n'y a pas de pouvoir de taux, les ordonnateurs locaux ont en effet perdu leurs pouvoirs de délibérer sur 8 Md€ de fraction de TVA en compensation de la suppression de la TH, 3,4 Md€ de suppression d'impôts économiques. Au total, les ordonnateurs locaux ont perdu leurs marges de manœuvre sur 11,4 Md€ de recettes locales, soit 15,2% du produit des impôts et taxes locales.

## ➔ ÉVOLUTION DE LA FISCALITÉ DU BLOC COMMUNAL DEPUIS 2017 (MD€)



### 3 - LA RÉDUCTION DU POUVOIR DE TAUX IMPOSE LA CONSTITUTION D'UNE ÉPARGNE DE PRÉCAUTION

La réduction du pouvoir de taux réduit le pouvoir de décision des ordonnateurs locaux qui ont en effet perdu une partie du levier fiscal. La réduction du levier fiscal modifie ainsi le modèle économique des collectivités du bloc communal puisque les ordonnateurs locaux ne peuvent plus arbitrer sur l'évolution d'une partie croissante des ressources locales pour les adapter aux besoins locaux.

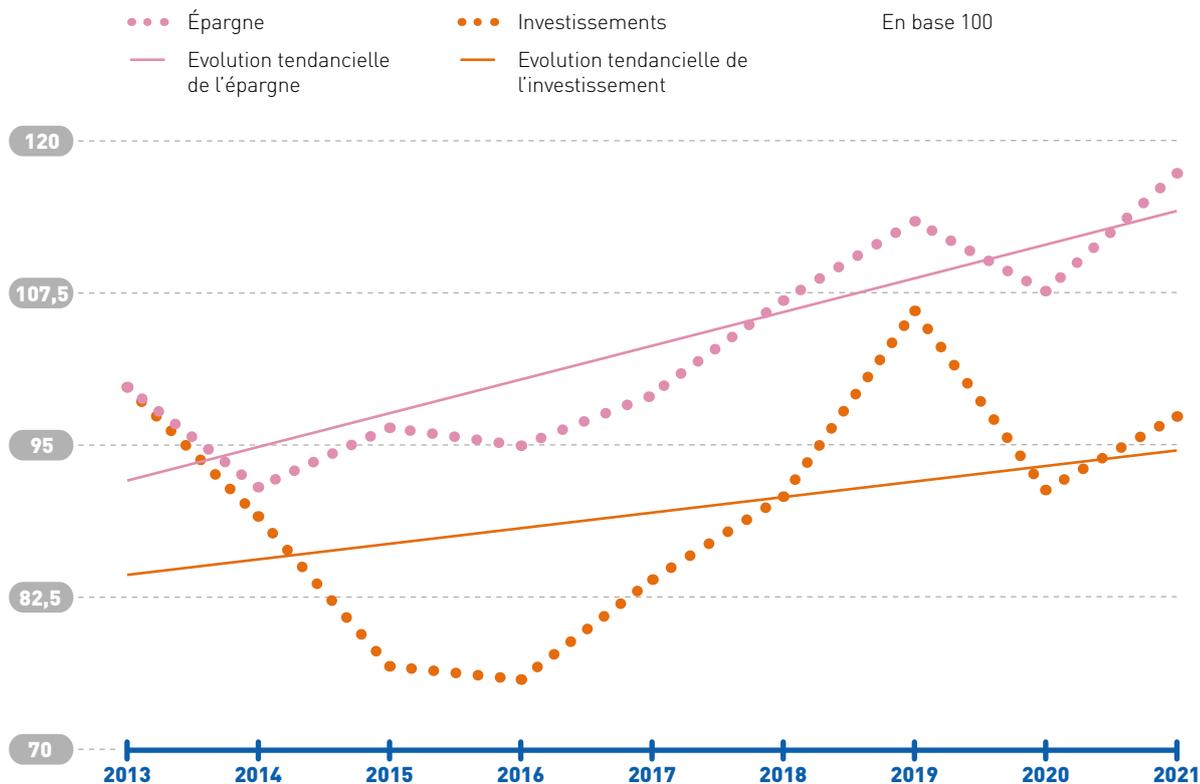
Sur le graphique suivant sont représentées les évolutions, depuis 2014, de l'épargne (en rose) et de l'investissement (en orange). Les courbes en pointillés décrivent ces évolutions. Les droites résument les tendances.

Les droites révèlent que l'épargne a tendance à augmenter plus vite que l'investissement depuis 2014. C'est l'effet de la baisse des dotations, puis l'effet de la réduction des marges de manœuvre et du pouvoir de taux qui obligent à maintenir une épargne de précaution : cette épargne de précaution compense ainsi l'affaiblissement du levier fiscal et la réduction des ressources locales.

L'adossement croissant des recettes locales à la conjoncture économique affaiblit en outre le rôle contra cyclique de communes et des EPCI pour soutenir l'offre de services à la population et la résilience de l'économie.

Ainsi, l'équilibre des finances du bloc communal en 2022 et les perspectives pour 2023 sont aussi le résultat du changement de modèle économique pour l'établissement des budgets.

## ➔ L'ÉPARGNE AUGMENTE PLUS QUE L'INVESTISSEMENT AFIN DE PRÉSERVER UNE ÉPARGNE DE PRÉCAUTION POUR FAIRE FACE AUX ALÉAS



## 2.

### LES ÉQUILIBRES SE MAINTIENNENT GLOBALEMENT EN 2022

#### 1 - SECTION DE FONCTIONNEMENT

##### 1.1 EN 2022, UNE FORTE HAUSSE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT EST À PRÉVOIR

**Le retour de l'inflation.** Les budgets des communes et de leurs intercommunalités subissent la violence des impacts d'une crise mondiale. La reprise économique et les tensions induites sur la demande après les confinements d'une part, et la stratégie du zéro Covid en Chine d'autre part, ont provoqué une rupture dans la chaîne d'approvisionnement et alimenté l'inflation. S'ajoute la guerre en Ukraine, qui a généré une forte augmentation des prix de l'énergie et des produits alimentaires.

Sur un an, selon l'estimation de l'INSEE, les prix à la consommation augmentent ainsi de 6,2 % en octobre 2022, après +5,6% le mois précédent. Cette hausse de l'inflation est due à l'accélération des prix de l'énergie qui enregistrent une hausse de plus de 19%, et de l'alimentation qui augmente de plus de 11%.

L'indice de prix des dépenses communales mesure l'inflation qui s'applique aux budgets en tenant en compte des spécificités de la dépense publique communale. Sur une longue période (de 2010 à 2020), les évolutions du panier du maire mesuré hors charges financières demeurent toujours supérieures à l'inflation supportée par les ménages, l'écart atteignant en moyenne 0,4 point par an.

Le retour de l'inflation pèse ainsi directement sur les budgets et plus particulièrement sur le poste des achats et charges externes qui correspondent aux dépenses de consommation intermédiaires et des services externes, aux achats de biens non stockables (eau, énergie), etc. Ce poste représente près d'un quart des dépenses de fonctionnement.

**L'augmentation de 3,5% du point d'indice**, mesure nécessaire pour les agents territoriaux, ajoute une charge supplémentaire de 2,3 Md€ pour l'ensemble des collectivités, dont environ 1,2 Md€ pour le bloc communal. S'ajoutent les autres mesures, concernant le maintien de la garantie individuelle du pouvoir d'achat en 2022 (GIPA), la revalorisation du bas des grilles indiciaires de la catégorie C et les mesures sectorielles liées aux accords Ségur et Lafocarde.

**Les intérêts de la dette augmentent dès 2022** pour les nouveaux emprunts comme en témoigne le relèvement par deux fois du taux d'usure pour tenir compte de l'évolution des marchés financiers. Pour lutter contre l'inflation, les Banques centrales ont en effet relevé les taux directeurs.

## 1.2 LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

**La hausse des recettes de fonctionnement en 2022 devrait être tirée principalement par la revalorisation des bases fiscales** qui s'est élevée à 3,4% et qui s'applique à environ trois quarts des bases (locaux des particuliers et locaux industriels de la TFPB). Ainsi, en 2022, cette revalorisation devrait générer une augmentation du produit plus importante qu'en 2021. Pour mémoire, la réévaluation des bases fiscales avait été moindre, l'indice des prix à la consommation harmonisé ayant en effet progressé de 0,2 % sur un an entre novembre 2019 et novembre 2020.

Quant aux bases de TFPB des locaux professionnels, elles sont revalorisées sur la moyenne de l'évolution annuelle des loyers des trois années précédant l'année de mise à jour, soit + 0,6 % en 2022. S'ajoute l'effet taux dans l'évolution du produit : en 2022, plus de 80% des collectivités ont maintenu leur taux et plus de 15% l'ont augmenté.

**Concernant l'évolution de la CVAE**, le produit 2022 subit encore les impacts de la crise sanitaire puisque le produit

Toutefois, la charge induite par la hausse des taux devrait rester marginale en 2022 car limitée à l'emprunt nouveau, l'encours de dette existant étant majoritairement composé d'emprunts à taux fixe.

**Ces hausses de dépenses ont cependant été limitées par une optimisation de l'offre de services à la population** (révision des plages horaires d'accès aux équipements publics, fermetures temporaires, etc.) et par une moindre évolution des subventions en fonctionnement.

**Au total, la hausse des dépenses de fonctionnement en 2022 devrait être environ deux fois plus élevée qu'en 2021.** Pour mémoire, en 2021, les dépenses de fonctionnement du bloc communal ont augmenté de 2,7%.

de CVAE 2022 encaissé par les collectivités locales correspond à la CVAE acquittée par les entreprises en 2021, à laquelle s'ajoute la régularisation 2020.

**Concernant les taxes et redevances sur les ordures ménagères**, on peut s'attendre à une hausse en 2022 pour compenser les fortes hausses enregistrées sur la taxe générale sur les activités polluantes.

**Les recettes des tarifs** devraient augmenter dans des proportions plus importantes qu'en 2021 où le produit des tarifs a été grevé par la fermeture des services lors des confinements de 2020.

**Pour les EPCI, l'augmentation de la fraction de TVA** compensatoire de la perte de la taxe d'habitation serait de plus de 5%.

De manière générale, la fin des confinements, la reprise de la croissance et de l'activité vont permettre une augmentation importante par rapport à 2021 et un retour à des niveaux de produits d'avant-crise.

## 1.3 L'OBJECTIF DE MAINTIEN DE L'ÉPARGNE SERA-T-IL ATTEINT ?

La stabilité de l'environnement des collectivités du bloc communal est une condition nécessaire à la mobilisation de l'épargne pour financer les investissements. En cas d'instabilité, pour se protéger des difficultés à venir, l'épargne n'est plus totalement mobilisée ; elle est conservée comme « épargne de précaution » pour faire face aux aléas. Ce phénomène est en outre renforcé par la réduction des marges de manœuvre, et plus particulièrement l'affaiblissement du levier fiscal (voir supra). Ainsi, au moment de la baisse des dotations par exemple,

l'épargne a été maintenue et sa courbe d'évolution s'est aplatie (voir Analyses AMF-Banque des Territoires « Les leviers de l'investissements – 2020 » sur amf.asso.fr) Pour faire face aux aléas et à la réduction continue des marges de manœuvre, les ordonnateurs locaux sont en effet contraints de maintenir le niveau d'épargne.

Toutefois la forte hausse des charges pèsera dès 2022 sur ce niveau d'épargne.

## 2 - MAINTIEN DES INVESTISSEMENTS EN RAISON DE L'EFFET REPORT DE LA CRISE SANITAIRE ET D'UN EFFET PRIX

Les investissements 2022 bénéficient notamment des derniers effets reports de l'année 2020. En effet, les investissements interrompus en 2020 en raison du confinement ont été reportés en 2021 mais aussi en 2022.

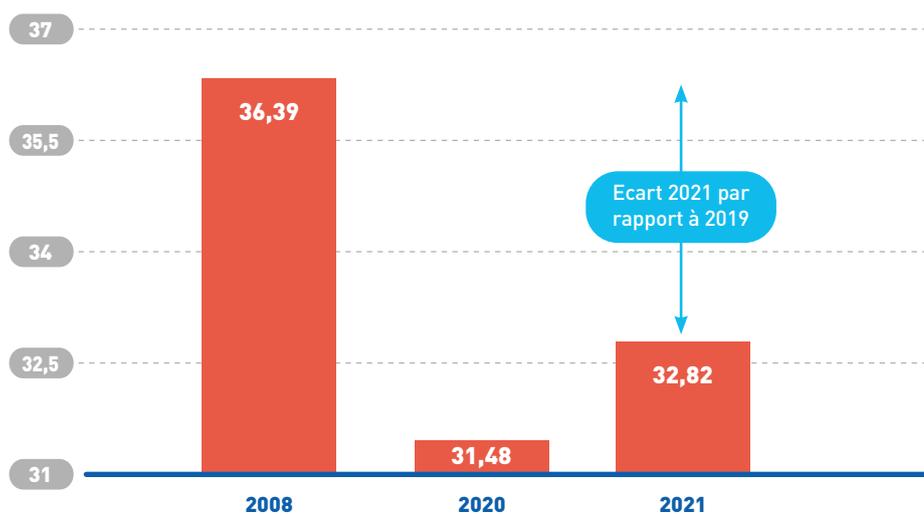
Au-delà de ces rattrapages, 2022 pourrait enregistrer une hausse faciale des montants en raison de l'inflation. L'inflation a en effet donné lieu à des renégociations à la hausse des marchés publics pour tenir compte du renchérissement des prix de l'énergie et des matières premières.

Le niveau d'investissement de 2022 devrait ainsi augmenter sans toutefois permettre de combler la baisse de 2020. En particulier, les subventions d'équipements risquent d'être orientées à la baisse par rapport à 2021.

Pour mémoire, la baisse des investissements de 2020 n'a déjà pas été compensée par la hausses de 2021 :

	2019	2020	2021	2021/2019
Investissements en Md€	36,39	31,48	32,82	- 3,57
Évolution en %	+15%	-13,5%	+4,3%	-9,8%

## ➔ INVESTISSEMENTS DU BLOC COMMUNAL EN MILLIARDS D'EUROS



En 2022, l'investissement devrait ainsi augmenter en raison des derniers effets de reports et d'un effet prix. Toutefois, cette hausse risque de ne pas combler le manque à gagner par rapport à 2019.

# 3.

## UN RALENTISSEMENT EN 2023

### 1 - UNE FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES ATTENDUE EN 2023 EN LIEN AVEC L'INFLATION

#### 1.1 LE PLAFONNEMENT DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT À 3,8% TEL QUE PRÉVU DANS LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION, PUIS DANS LE PLF, N'EST PAS RÉALISTE

Le dispositif d'encadrement des dépenses de fonctionnement est fondé sur une hypothèse d'évolution de l'inflation très optimiste et contredite par toutes les estimations chiffrant l'inflation au-delà de 5% en 2023. Selon l'avis du Haut Conseil des Finances Publiques, les prévisions d'inflation seraient de +5% et non de + 4,3 % comme estimé en PLF 2023.

Le maintien de l'inflation prévu à des niveaux élevés jusqu'en 2025 sous l'effet de la diffusion progressive des hausses de coûts de production et le durcissement des politiques monétaires devraient continuer de peser sur les budgets locaux.

#### 1.2 HAUSSE DES TAUX D'INTERETS

La hausse des taux d'intérêt risque de se poursuivre pour lutter contre la hausse de l'inflation, les banques centrales appliquant des hausses de taux pour réduire la demande et donc le niveau de l'inflation.

## 2 - ÉVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

### 2.1 COMPENSATION DE LA CVAE

Même si l'État n'en supprime que la moitié en 2023, les communes et les EPCI ne toucheront plus le produit de la taxe mais sa compensation dès 2023. Afin que les collectivités obtiennent un montant similaire à un dégrèvement de CVAE en 2023, une dotation exceptionnelle a été ajoutée (environ 0,5 Md€) en 2023.

Toutefois, le dispositif a l'avantage d'en terminer avec les variations erratiques de la CVAE pour les collectivités concernées. En effet, le montant compensé suit désormais l'évolution plus linéaire de la TVA.

#### FOCUS

*L'effort de réduction des prélèvements obligatoires pèse pour l'essentiel sur le bloc communal en 2023. En effet, les 10 Md€ de réduction des prélèvements obligatoires prévus en 2023 proviennent pour 6,9 Md€ :*

- de la mise en œuvre du dernier volet de la réforme portant suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (- 2,8 Md€) ;
- de la suppression de la moitié de la CVAE (- 4,1 Md€).

### 2.2 L'AUGMENTATION DES AUTRES RECETTES DE FONCTIONNEMENT EN 2023

#### a. L'augmentation de la DGF reste très inférieure à l'inflation.

Le PLF 2023 prévoit une augmentation de la DGF du bloc communal à hauteur de 320 M€ dont +200 M€ sur la DSR + 90 M€ sur la DSU, et + 30 M€ sur la dotation intercommunalité. A noter que cette augmentation ne profite pas à toutes les communes et EPCI.

Cette augmentation de 1,7% reste très inférieure à l'inflation évaluée à 4,2% en PLF 2023, mais attendue à plus de 5% en 2023.

Jusqu'en 2022, la progression annuelle de la péréquation et de la dotation d'intercommunalité était financée par des redéploiements de crédits au sein de la DGF du bloc communal, prenant la forme d'écritements prélevés sur

la dotation forfaitaire des communes et sur la dotation de compensation des EPCI. Ces écritements ont également vocation à financer les autres besoins existant au sein de la DGF, et notamment le coût lié à la hausse annuelle de la population nationale.

Ces mécanismes d'écritement expliquent en grande partie que plus de la moitié des communes et des EPCI ont continué à voir leur DGF diminuer malgré l'arrêt de la baisse des dotations en 2018.

Le PLF « post 49-3 » organise ainsi la prise en charge par l'État de la progression de la péréquation.

#### REMARQUE :

Le financement des besoins par l'Etat est en tout état de cause nécessaire en 2023 pour éviter le blocage de la répartition de la DGF. En effet, à compter de 2023, les communes écrêtées devront compter sans la Ville de Paris : cette dernière ne prendra plus part à l'effort, car elle ne perçoit plus de dotation forfaitaire (dotation nulle en 2022, sous l'effet de la baisse des dotations et des écritements successifs). Or, Paris supportait un écrêtement de 30 M€ en 2022, soit quasiment 20 % de l'écritement total appliqué aux seules communes (155 M€). Sans financement par l'Etat, l'effort antérieurement pris en charge par Paris se reporterait sur les communes restant écrêtées. Un tel effet de report n'était donc pas soutenable.

## b. La fraction de TVA progresserait de plus de 5% en 2023.

## c. L'actualisation des bases de fiscalité locale.

Pour 2023, les recettes pourraient bénéficier d'un effet base à hauteur d'environ 7%. S'ajoutera un effet taux pour les collectivités qui auront besoin d'ajuster leurs recettes à l'augmentation de leurs dépenses et financer le reste à charge.

### FOCUS

*Depuis la loi de finances pour 2018, les valeurs locatives cadastrales servant de base d'imposition à la taxe foncière sont revalorisées en fonction de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'INSEE au mois de novembre précédent la taxation. L'IPCH est utilisé pour les comparaisons entre membres de l'Union européenne.*

*Cette revalorisation s'appliquera notamment aux bases de TFPB, de TEOM, de taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), etc. L'IPCH permet également de définir l'évolution des bases retenues pour calculer la compensation aux collectivités des pertes de moitié de TFPB et de CFE au profit des locaux industriels, et de calculer l'évolution de la compensation des pertes de TH.*

*À noter que l'IPCH n'est pas appliqué aux locaux professionnels dont les bases fiscales seront revalorisées en 2023 à partir de la moyenne de l'évolution annuelle des loyers.*

## d. Les dispositifs d'aide pour faire face à la hausse du prix de l'énergie

### **Le dispositif de prise en charge, au-delà d'un certain seuil de 50% des factures d'électricité des collectivités.**

Toutes les communes et intercommunalités pourront bénéficier de ce mécanisme. En outre, la facturation directe à l'État par les fournisseurs de la partie compensée soulagera la trésorerie des collectivités. Toutefois, l'efficacité du dispositif dépendra de la fluidité des mécanismes de mise en œuvre.

**Les petites collectivités, de moins de 10 agents et moins de 2 M€ de recettes,** sont éligibles aux tarifs réglementés de vente d'électricité. Elles peuvent donc bénéficier du bouclier tarifaire qui limite la hausse de leur facture d'électricité en moyenne à 4 % TTC.

**Les filets de sécurité atteindront-ils leurs objectifs ? Deux dispositifs ont été mis en place en LFR 2022 et en PLF 2023.**

**Ces dispositifs présentent cependant des incohérences.** Ces dispositifs qui compensent une partie des charges induites par l'augmentation des prix de l'énergie et par l'augmentation des dépenses de personnel (pour le

filet de sécurité de la LFR 2022) sont applicables aux collectivités ayant enregistré une perte de 25% de leur épargne brute et à condition que cette épargne représente moins de 22% de leurs recettes de fonctionnement (pour le filet de sécurité de la LFR 2022), et que leur potentiel financier soit inférieur à 2 fois la moyenne.

Toutefois, ces filets de sécurité de la LFR 2022 risquent de ne pas atteindre leurs objectifs car les collectivités les plus fragiles en sont exclues. En effet, celles dont le potentiel financier est très faible et qui auraient enregistré une forte baisse de leur épargne brute, de 20% par exemple, ne sont pas éligibles. Pour ces collectivités, une baisse de 20% de l'épargne est pourtant plus difficile à surmonter que pour une collectivité qui aurait certes perdu 25% de son épargne brute, mais dont le potentiel financier est plus important.

**Les effets du dispositif sont lents** et ne seront effectifs en totalité qu'un an après la réalisation de la dépense : le montant des pertes à compenser sera en effet calculé à partir des comptes administratifs publiés en juin de l'année suivante.

### 3 - LE NIVEAU D'ÉPARGNE

Face aux charges nouvelles et compte tenu de l'amointrissement du levier fiscal, l'objectif sera donc de maintenir l'épargne pour faire face aux aléas comme au moment de la baisse des dotations. Toutes choses égales par ailleurs et si les tensions sur le

marché de l'énergie, les denrées alimentaires et les taux d'intérêts se maintiennent, les hausses de ressources ne pourront couvrir en partie la hausse des charges qu'à condition de revoir les programmes d'investissement.

### 4 - LE RALENTISSEMENT DE L'INVESTISSEMENT RESTE PROBABLE POUR 2023

**La réduction du niveau d'épargne affecté au financement de l'investissement pourrait ne pas permettre de mobiliser les dotations de l'Etat.** Ainsi, le Fonds vert sera-t-il consommé ? Un Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires bénéficie d'un montant annoncé de 2 Md€ a été annoncé. Le PLF 2023 n'autorise cependant que 500 millions d'euros de tirage sur ce nouveau Fonds.

Par ailleurs, le renforcement du fléchage de la DETR et de la DSIL n'est pas de nature à faciliter l'investissement. Le PLF 2023 prévoit en effet que le représentant de l'État dans le département tient compte du caractère écologique des projets dans la fixation des taux de subvention pour la DETR et la DSIL. Les opérations d'investissement favorisant la transition écologique pourraient ainsi bénéficier d'un taux de subvention majoré, afin de verdir le soutien financier de l'État à l'investissement public local. Alors que la DETR et la DSIL ne sont pas intégralement consommées, que la rénovation thermique des bâtiments est déjà un motif d'éligibilité à la DETR, ce nouveau fléchage va-t-il compliquer et rigidifier les procédures d'attribution ? Quelle cohérence avec le Fonds vert ?

**La poursuite des hausses des taux d'intérêts en 2023 implique de revoir le bouclage des plans de financements jusqu'à la fin du mandat.** Cette hausse des taux d'intérêts ne touche que l'emprunt nouveau mais change cependant les perspectives en matière de financement des investissements. L'emprunt annuel finance en effet environ un tiers de dépenses d'investissement.

**Enfin, l'encadrement des dépenses de fonctionnement a des effets pervers sur l'investissement.** L'encadrement des dépenses de fonctionnement conduirait à une réduction de près de 15 Md€ des dépenses des collectivités locales si elles devaient évoluer de 0.5% en-dessous de l'inflation. Si l'on compare ce taux d'évolution à la moyenne de progression sur les dix dernières années, l'effort monte à près de 24 Md€ (Cf. Rapport n°86 du Sénat sur le projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027, page 39).

Or, un investissement génère toujours des frais de fonctionnement d'un montant en moyenne compris entre 1% et 4% du montant de l'investissement réalisé. Les frais de fonctionnement peuvent d'ailleurs être encore plus importants quand l'investissement réalisé nécessite des recrutements de personnel pour le faire fonctionner. C'est par exemple le cas des crèches, où les frais de personnel peuvent représenter jusqu'à 30% du montant de l'investissement. La réduction en volume des dépenses de fonctionnement conduit ainsi mécaniquement à devoir renoncer à certains investissements pour respecter la contrainte, et plus particulièrement ceux en lien direct avec l'offre de services à la population, particulièrement consommateurs en frais de fonctionnement.

# 4.

## LES RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE DE L'AMF CONFIRMENT UNE NETTE CONTRACTION DES BUDGETS LOCAUX À PARTIR DE 2023

L'AMF a réalisé une enquête sur l'impact de cette forte hausse du prix de l'électricité, du gaz et des carburants observés depuis 2021 qui alourdit fortement les charges de fonctionnement des collectivités locales.

Au 8 novembre 2022, 4 814 collectivités représentant plus de 11,3 millions d'habitants ont répondu à l'enquête, soit 16,7% de la population française.

Quatre questions ont été posées sur les évolutions en 2022 et 2023.

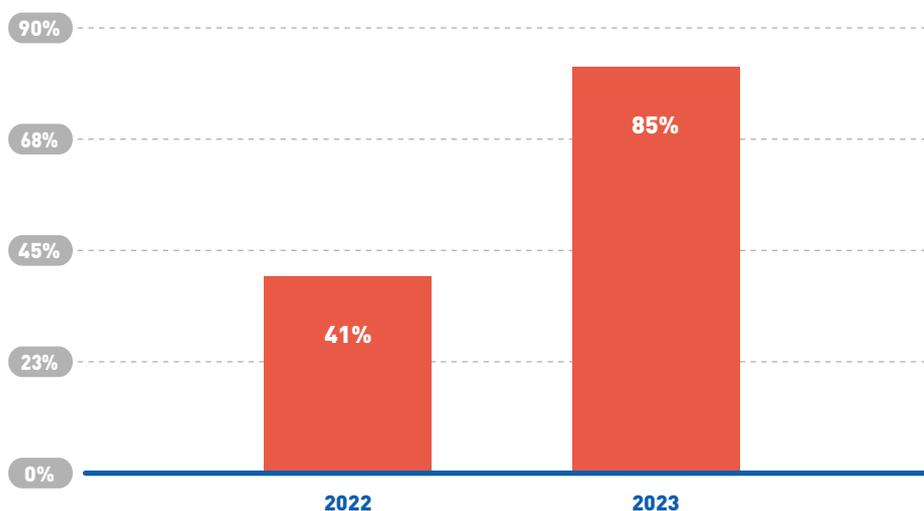
- À combien estimez-vous l'augmentation de vos dépenses induites par l'augmentation des prix de l'énergie par rapport à 2021 ?
- Envisagez-vous de réduire l'offre de services afin d'avoir suffisamment de ressources pour vos charges de fonctionnement ?
- Avez-vous et/ou envisagez-vous une augmentation des tarifs de vos services publics locaux pour faire face à l'inflation ?
- Avez-vous et/ou envisagez-vous de reporter vos projets d'investissement et ainsi de réduire votre virement en section d'investissement afin d'avoir suffisamment de ressources pour vos charges de fonctionnement ?

### 1 - À COMBIEN ESTIMEZ-VOUS L'AUGMENTATION DE VOS DÉPENSES INDUITES PAR L'AUGMENTATION DES PRIX DE L'ÉNERGIE PAR RAPPORT À 2021 ?

En 2022, les collectivités estiment que les coûts liés à l'énergie vont augmenter leurs dépenses de +41%. Cependant la situation d'une collectivité à l'autre est assez disparate. L'écart-type en 2022 est de 139, ce qui signifie des données très dispersées autour de la moyenne.

En 2023, les collectivités envisagent une augmentation de leurs dépenses énergétiques deux fois plus forte qu'en 2022 et qui augmenteraient de +85% par rapport à 2021.

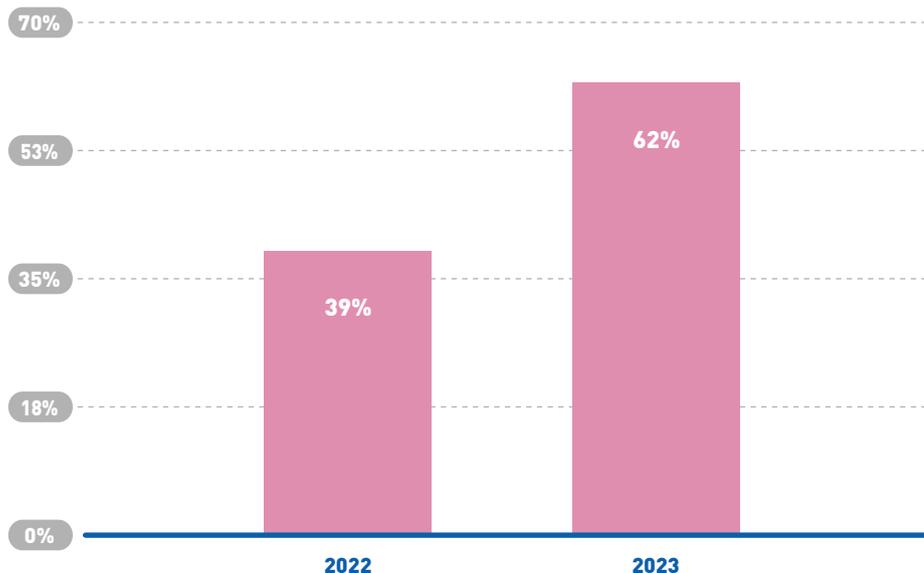
### ➔ PROPORTION DE COLLECTIVITÉS PRÉVOYANT UNE AUGMENTATION DE LEURS DÉPENSES EN RAISON DE L'AUGMENTATION DES PRIX DE L'ÉNERGIE



## 2 - ENVISAGEZ-VOUS DE RÉDUIRE L'OFFRE DE SERVICES AFIN D'AVOIR SUFFISAMMENT DE RESSOURCES POUR VOS CHARGES DE FONCTIONNEMENT ?

En 2022, 39% des collectivités disent qu'elles vont réduire leurs offres de services à la population afin de faire face à l'augmentation des coûts de l'énergie. En 2023, elles sont 62% à l'envisager.

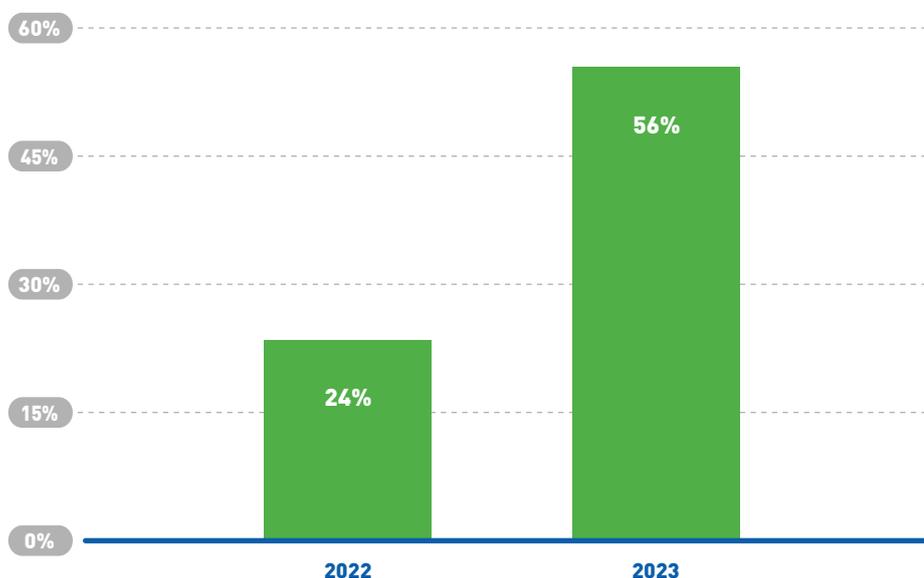
### ➔ PROPORTION DE COLLECTIVITÉS ESTIMANT QUE LEURS RESSOURCES SONT INSUFFISANTES POUR COUVRIR LA HAUSSE DES CHARGES



## 3 - AVEZ-VOUS ET / OU ENVISAGEZ-VOUS UNE AUGMENTATION DES TARIFS DE VOS SERVICES PUBLICS LOCAUX POUR FAIRE FACE À L'INFLATION ?

Les prix de l'énergie expliquent à eux seuls 60 % de l'inflation actuelle. 56% des collectivités répondantes vont augmenter leurs tarifs en conséquence de la hausse de l'inflation.

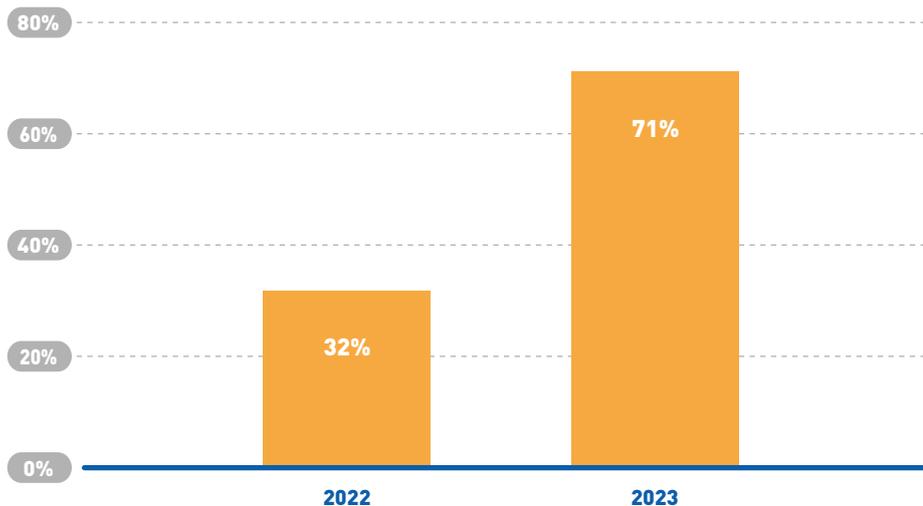
### ➔ PROPORTION DE COLLECTIVITÉS QUI AUGMENTENT LEURS TARIFS



#### 4 - AVEZ-VOUS ET/OU ENVISAGEZ-VOUS DE REPORTER VOS PROJETS D'INVESTISSEMENT ET AINSI DE RÉDUIRE VOTRE VIREMENT EN SECTION D'INVESTISSEMENT AFIN D'AVOIR SUFFISAMMENT DE RESSOURCES POUR VOS CHARGES DE FONCTIONNEMENT ?

La hausse des coûts de l'énergie va avoir des conséquences importantes sur les investissements publics du bloc communal. En effet en 2022, déjà 32% des collectivités disent reporter leurs projets d'investissement. Cette tendance grimpe à 71% en 2023.

#### ➔ PROPORTION DE COLLECTIVITÉS QUI VONT RÉDUIRE LEURS INVESTISSEMENTS



#### PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ENQUÊTE

La contraction des budgets sous l'effet de l'augmentation de prix de l'énergie s'aggrave en 2023. Si la réduction de l'offre de service à la population, l'augmentation des tarifs et la baisse des investissements semblent être plus limités en 2022, cette proportion s'inverse en 2023. L'inversion de tendance est la plus notable pour l'investissement : alors que 32% des répondants font part d'une réduction de leurs investissements en 2022, cette proportion monte à 71% en 2023.

**ANNEXE**

➔ **PLAFONNEMENT DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES BUDGETS PRINCIPAUX DES COLLECTIVITÉS LOCALES À 0,5% EN DESSOUS DE L'INFLATION**

Collectivités territoriales et EPCI	2022	2023	2024	2025	2026	2027	TOTAL 2022 à 2027
Taux d'inflation prévue à partir de 2023	5%	4,2%	3,00%	2,10%	1,80%	1,80%	
Dépenses de fonctionnement augmentées de l'inflation	199	207,4	213,6	218,1	222	226	<b>1 286,0</b>
Inflation diminuée de 0,5% sauf en 2022	5%	3,80%	2,50%	1,60%	1,30%	1,30%	
Dépenses de fonct. augmentées de l'inflation - 0,5%	199	206,6	211,7	215,1	217,9	220,7	<b>1 271,1</b>
Effort demandé	0,0	-0,8	-1,9	-3,0	-4,1	-5,2	<b>-14,9 Md€</b>

L'effort est calculé à partir des dépenses de fonctionnement des budgets principaux.

Collectivités territoriales et EPCI	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL 2017 à 2022
Dépenses de fonctionnement augmentées de 2,5%	200	205	210	215	221	<b>226</b>
Dépenses de fonctionnement augmentées de 1,2%%	200	202	205	207	210	<b>213</b>
Effort demandé	0	-2,6	-5	-8	-11	<b>-13 Md€</b>

L'effort avait été calculé à partir des dépenses de fonctionnement de la totalité des budgets.

# CONCLUSION

**Depuis 2014, chaque mandat municipal est marqué par de nouvelles restrictions imposées aux communes et aux EPCI.** Après la baisse des dotations, les bouleversements de la carte intercommunale de 2014 à 2020, ce nouveau mandat s'est ouvert avec la suppression de 23 Md€ de TH, de 3,4 Md€ d'impôts économiques, et enfin la suppression de 9,5 Md€ de CVAE.

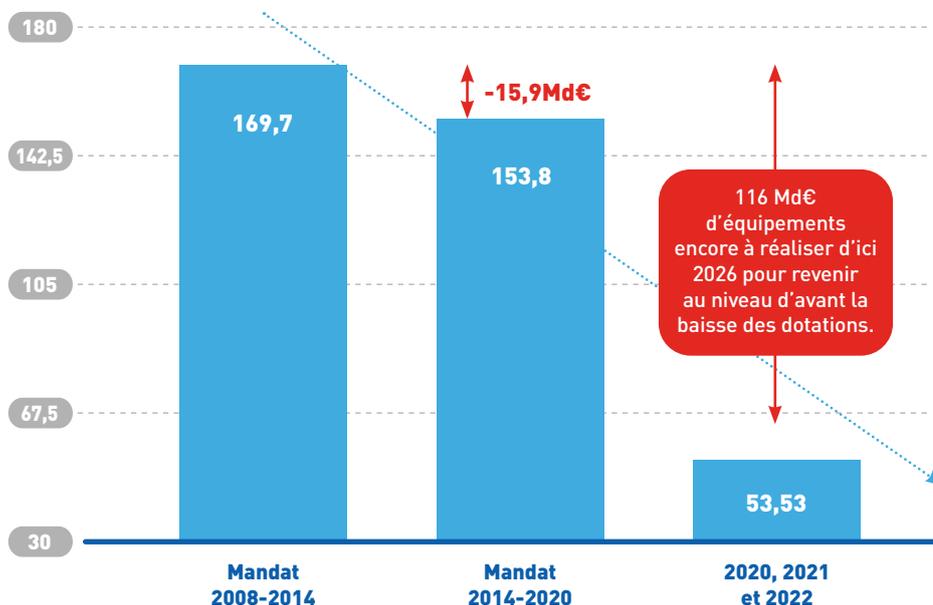
S'est ajouté un dispositif de contrôle inédit de la gestion de locale avec les contrats de Cahors qui prévoyaient 13 Md€ de réduction des dépenses et qui ont montré leurs effets pervers face à la crise sanitaire. Le dispositif est reconduit et alourdit puisque ce nouvel encadrement des dépenses de fonctionnement prévoit, en pleine crise mondiale, une réduction de l'offre de services à la population à hauteur de près de 15 Md€ pour l'ensemble des collectivités locales (Cf. tableaux en ANNEXE).

**Le modèle économique des communes et des EPCI est ainsi modifié : pour pallier à suppression progressive du levier fiscal tandis que la libre administration est à nouveau entravée par la deuxième génération des contrats de Cahors, une épargne de précaution doit être constituée pour faire face aux aléas.**

S'ajoute le choc des crises économiques et le retour de l'inflation prévue jusqu'en 2025. Même si l'inflation devait se stabiliser avant cette date, les prix ne rebaisseront pas et resteront à un niveau bien plus élevé qu'en début de mandat. Cette évolution conduira à revoir à la baisse tous les programmes d'investissement.

**Les trois premières années du mandat vont-elles ainsi donner la tendance du mandat 2020-2026 qui se solderait à nouveau par un niveau d'investissement encore une fois en retrait par rapport au mandat précédent ?** Cette baisse tendancielle de l'investissement du bloc communal depuis 2014 est-elle une tendance longue destinée à se poursuivre, encouragée par les différents dispositifs de contrainte de la gestion locale et la réduction continue du pouvoir de taux ? **La remise en cause du modèle économique des communes et des intercommunalités depuis 2014 se traduit en effet par une réduction continue de l'investissement public local.** Cette difficulté se pose avec d'autant plus d'acuité face à la nécessité de poursuivre les investissements dans la transition écologique.

## ➔ LA BAISSÉ DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DEPUIS 2014 EST-ELLE DEVENUE STRUCTURELLE ?



# ANALYSE FINANCIÈRE DES COMMUNES ET DES EPCI 2022

## QUELLES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTIONS DES BUDGETS DU BLOC COMMUNAL EN 2022 ET 2023 ?

L'analyse financière des communes et des groupes à fiscalité propre comprend cette année deux volets : un état des lieux sur 2021 d'une part, et une analyse sur les perspectives d'évolutions des budgets du bloc communal en 2022 et 2023 d'autre part.

Face au retour de l'inflation et l'envolée des prix de l'énergie, la seconde partie de l'étude, réalisée par l'AMF, évalue les résultats attendus en 2022 et trace les perspectives pour 2023. En pleine crise énergétique, comment vont évoluer les ressources du bloc communal ? Les recettes seront-elles suffisantes pour maintenir les équilibres ? Quelles seront les conséquences sur l'évolution de l'investissement ? Que disent les 4 814 collectivités qui ont répondu à l'enquête de l'AMF sur l'impact de la hausse des prix de l'énergie ?

Le premier volet de l'étude, réalisé par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) à la demande de l'AMF, revient sur les grands équilibres 2021 et met en lumière les axes qui interrogent pour l'avenir : sensibilité des budgets locaux aux dépenses énergétiques, capacité d'investissement dans un contexte de hausse des coûts et de nouveau panier fiscal... L'analyse insiste sur les disparités entre collectivités. Elle peut être utilement complétée grâce aux données financières individuelles disponibles sur la plateforme de l'OFGL, [www.data.ogfl.fr](http://www.data.ogfl.fr).

Comme chaque année, les développements et les graphiques de ces analyses peuvent être téléchargés pour illustrer les rapports d'orientation budgétaire ou tout autre document budgétaire.