



**CONGRÈS DES MAIRES
ET DES PRÉSIDENTS
D'INTERCOMMUNALITÉ DE FRANCE**
PARIS - NOVEMBRE 2021

Analyse financière des communes et des intercommunalités



Analyse financière des communes et des intercommunalités

2020, une première année de mandat inédite

Une évolution atypique des dépenses de fonctionnement

Ainsi en 2020, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 96,14 Md€ contre 96,15 Md€ en 2019 et stagnent globalement. C'est une évolution atypique surtout en première année de mandat où les dépenses de fonctionnement sont généralement orientées à la hausse:

	2008/2007	2014/2013	2020/2019
Dépenses de fonctionnement	+4,1%	+2,5%	-0,0 %

Cette stagnation globale masque cependant des évolutions contradictoires entre les différents postes

Une évolution atypique des dépenses de fonctionnement

Augmentation des dépenses d'intervention : +2,1%

Les dépenses d'intervention ont représenté 18,6% des dépenses de fonctionnement en 2020. Ces dépenses sont réalisées dans le but d'aider ou de soutenir différentes catégories de bénéficiaires tels que les ménages, des entreprises, d'autres entités publiques ou des associations. Ces dépenses ne génèrent de la part du bénéficiaire aucun paiement en contrepartie.

La crise sanitaire a généré une augmentation de ces dépenses de 2,1% avec par exemple l'achat de masques, de gel hydro alcoolique, de vêtements de protection, le portage alimentaire aux personnes en difficultés, etc¹

Budgets principaux (Md€)	2019	2020 / 2019	2020
Dépenses d'intervention	17,53	+2,1 %	17,89

1. Voir aussi Enquête 2021 AMF - Banque des Territoires

Une évolution atypique des dépenses de fonctionnement

Augmentation des subventions en soutien aux CCAS et CIAS

Les subventions versées au CCAS et aux CIAS se sont élevées à 4 Md€ en 2020 et représentent 4,1% des dépenses de fonctionnement du bloc communal. Le total de ces subventions a augmenté de +8,3% en 2020 par rapport à 2019:

En Md€	2020	2020/2019
Subventions reçues et participations par les CCAS et CIAS	4,073	8,3%

Budgets des CCAS et des CIAS

En 2020, les CCAS et les CIAS ont enregistré :

Une augmentation des dépenses de personnel : +3,8% en 2020

Une augmentation et des dépenses de secours : +14,9% en 2020

Cette évolution est notamment due à la mobilisation des personnels pour faire face à une demande plus forte : montée en charge des services d'aides à domicile pour la prise en charge des personnes les plus vulnérables et des personnes isolées, services de portage de repas, de courses alimentaires et de produits pharmaceutiques...

Une évolution atypique des dépenses de fonctionnement

Maintien des frais de personnel malgré la fermeture des services : +0,88%

Les frais de personnel s'élèvent à 48,45 Md€ et représente 50,3% des dépenses de fonctionnement.

L'augmentation de 0,88% en 2020 est essentiellement due à :

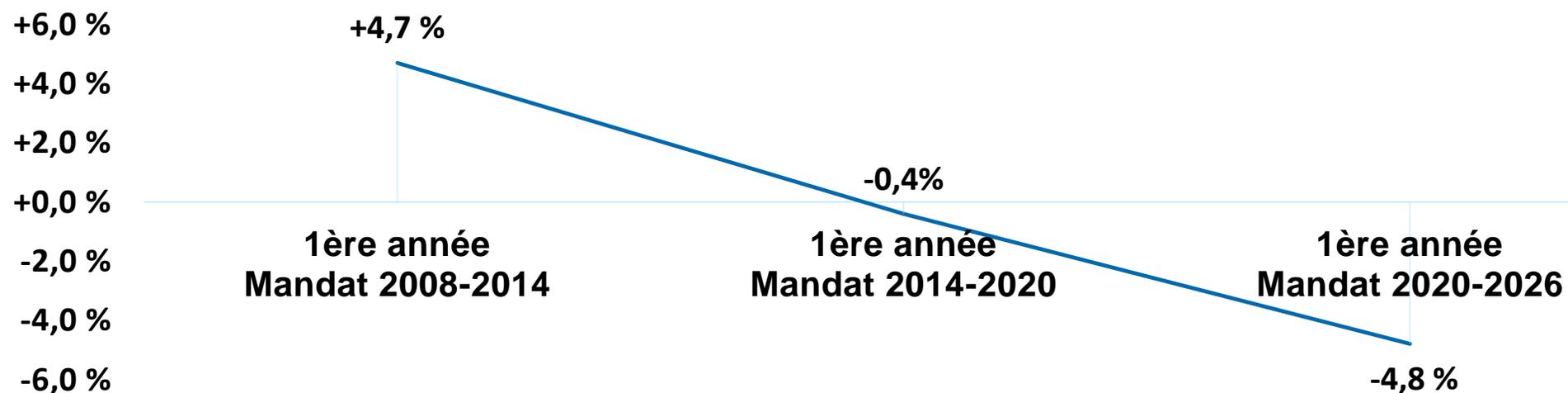
- La revalorisation PPCR (Parcours professionnels, carrières et rémunérations) intervenue au 1er janvier 2020
- Le recours à des effectifs supplémentaires pour respecter les protocoles sanitaires dans les écoles, avec l'embauche de personnel supplémentaire pour les cantines et l'accueil périscolaire
- Cependant, des économies ont été réalisées sur certains postes : absence de recours aux contrats saisonniers, non-reconduction de certains contrats (exemple : contrats aidés) ou suppression de vacations dans les équipements fermés au public

Une évolution atypique des dépenses de fonctionnement

Les achats et charges externes pèsent pour environ un quart dans les dépenses de fonctionnement s'élevant à 23 Md€ en 2020.

En raison de la mise à l'arrêt de la quasi-totalité des services publics pendant le confinement, les achats et charges externes ont baissé de -4,8% en 2020. Cette forte baisse est aussi en lien avec l'effondrement des investissements : un investissement génère entre 1 % et 4 % de frais de fonctionnement induits.

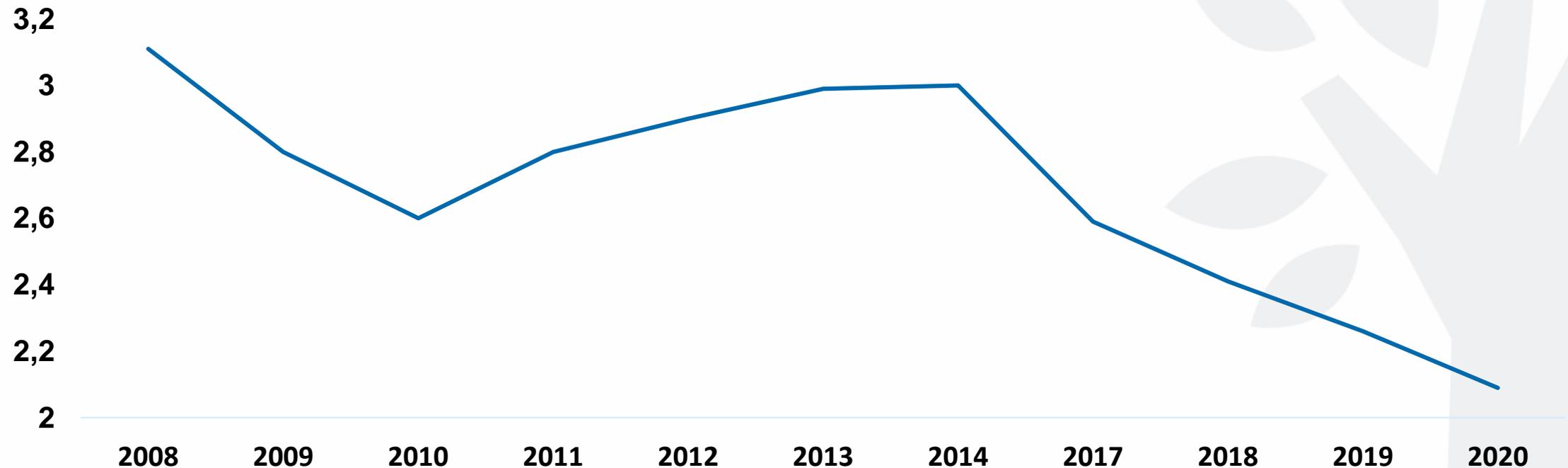
Variation des Achats et charges externes en 1ère année de mandat



Une évolution atypique des dépenses de fonctionnement

Les charges financières s'élèvent à 2,09 Md€ soit 2,1 % du total des dépenses de fonctionnement
En 2020 elles poursuivent leur baisse (-7,5%).

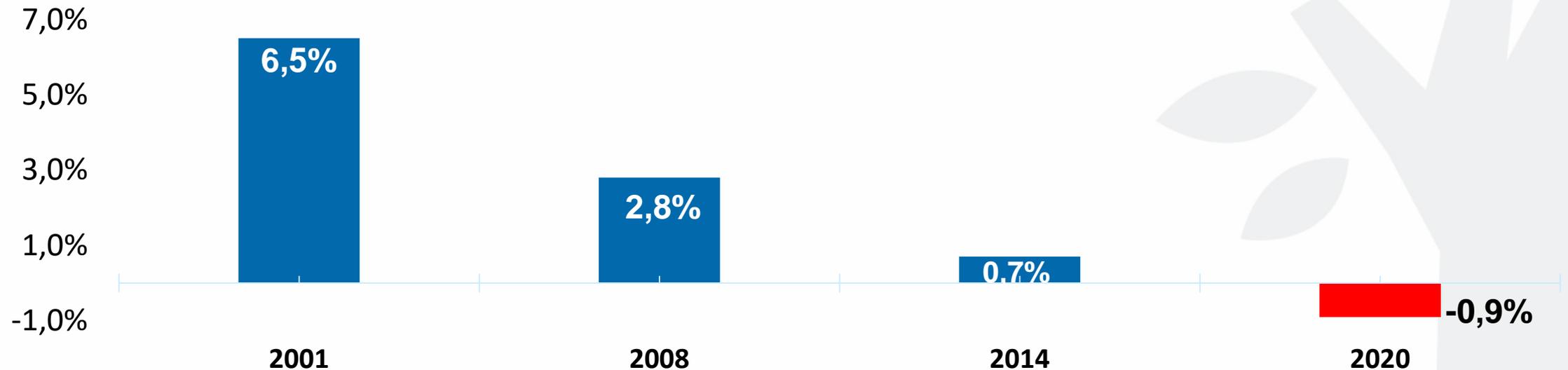
Evolution des charges financières (Md€)



Une baisse inédite des recettes de fonctionnement : -0,9% en 2020

Les recettes s'élèvent à 114 Md€ en 2020. Sur les quatre derniers mandats, c'est la première fois que l'on constate une diminution nette en première année de mandat.

Evolution des recettes de fonctionnement en première année de mandat (%)



Une baisse inédite des recettes de fonctionnement : -0,9% en 2020

**Les pertes sont concentrées sur le produit des services :
3,1 Md€ en 2020 et 2,8% du total des recettes de fonctionnement**

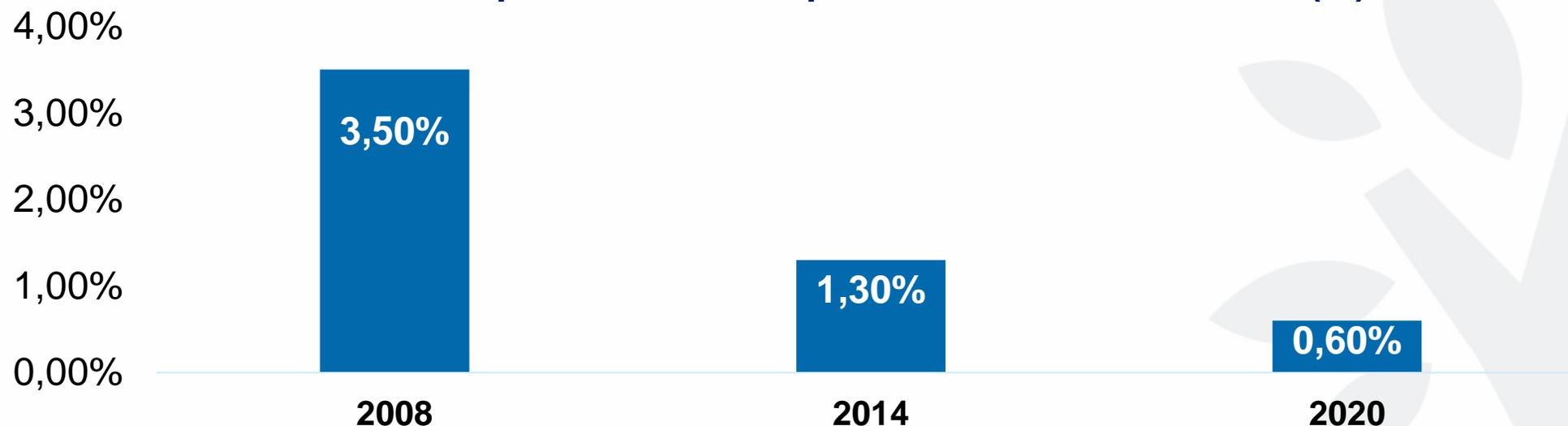
La crise sanitaire a engendré des pertes de recettes assises sur le fonctionnement des services et sur l'activité économique. Elles s'élèvent à 3,1 Md€¹ et se répartissent de la façon suivante :

<i>En Md€</i>	2020-2019
Redevances et recettes tarifaires	-2,308
Impôts et taxes en lien avec l'activité économique	-0,870
Total pertes du bloc communal	-3,178

Une baisse inédite des recettes de fonctionnement : -0,9% en 2020

Les recettes fiscales s'élèvent 76,84 Md€ en 2020 et représentent 65% des recettes de fonctionnement du bloc communal. En 2020, les recettes fiscales n'augmentent que de 0,6%.

Evolution du produit fiscal en première année de mandat (%)



C'est la plus faible hausse enregistrée pour une première année de mandat, l'augmentation du produit fiscal étant moitié moindre qu'en 2014, et six fois plus faible qu'en 2008.

Cette évolution est due aux pertes enregistrées sur les taxes en lien avec l'activité économique ainsi qu'aux effets de la suppression de la taxe d'habitation et du gel des taux des taxes périphériques à la TH

Une baisse inédite des recettes de fonctionnement : -0,9% en 2020

Les effets de la suppression de la taxe d'habitation

La suppression de la taxe d'habitation s'accompagne à partir de 2020 des contraintes suivantes :

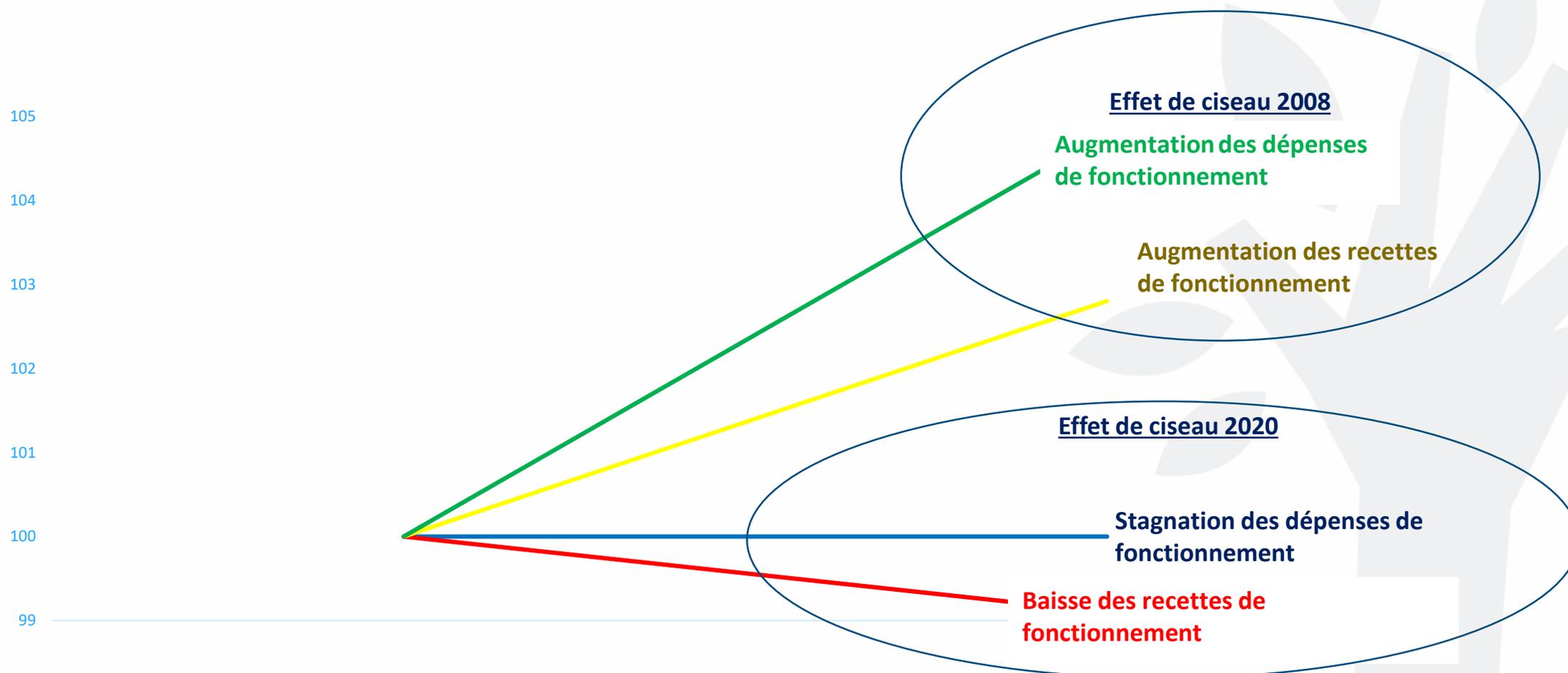
- Limitation de la revalorisation des bases à 0,9% au lieu de 1,2% initialement prévu
- Gel des abattements de TH au titre de 2020 à leur niveau de 2019 et compensation au niveau du taux de 2017
- Gel des taux de TH 2020 sur les résidences principales à leur niveau de 2019 et compensation au niveau du taux de 2017.

Une première année de mandat enregistre habituellement une légère augmentation des taux :

%	2008	2014	2020
Evolution taux TH	+0,7%	+0,3%	0%

Un effet de ciseau aux caractéristiques inédites

Effet de ciseau 2020 comparé à l'effet de ciseau 2008 (en base 100)



Un effet de ciseau aux caractéristiques inédites

La première année de mandat enregistre habituellement une hausse des dépenses et une hausse des recettes de fonctionnement

2020 enregistre une stagnation des dépenses et une baisse des recettes de fonctionnement, ce qui reste inédit

Une contraction inédite de la section de fonctionnement en 2020

Budgets principaux	2000/2001	2008 / 2007	2014 / 2013	2020 / 2019
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	6,2%	+4,1%	+2,5%	-0,0 %
RECETTES DE FONCTIONNEMENT	5%	+2,8%	+0,7%	-0,9 %

Un effet de ciseaux aux caractéristiques inédites

L'épargne brute s'élève à 18,99 Md€ en 2019 contre 17,94 Md€ en 2020, soit une baisse de plus d'un milliard d'euros.

L'épargne brute du bloc communal baisse ainsi de 5,53% en 2020, soit plus qu'en première année de mandat :

%	2008/2007	2020/2019
Épargne brute	-4,90%	-5,53%

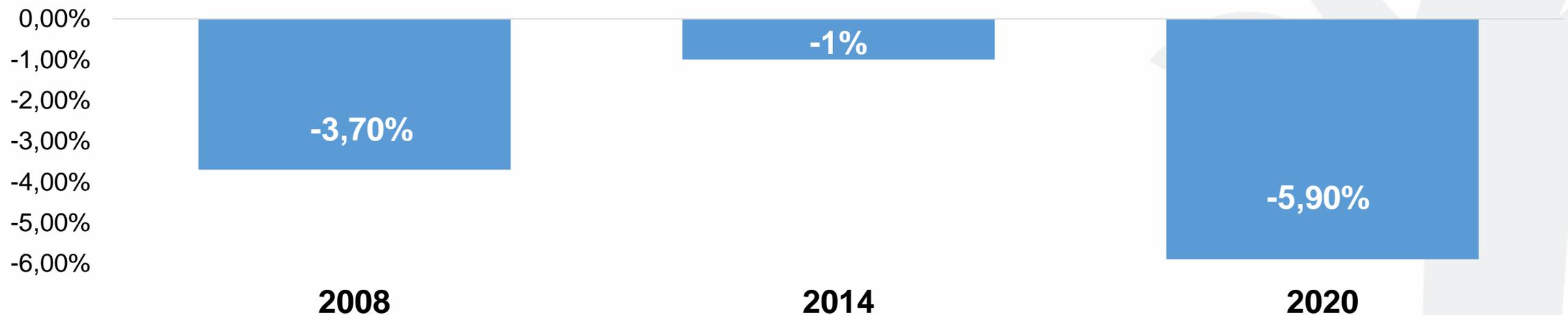
L'épargne brute est la différence entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement.

Baisse des recettes d'investissement :-5,90%

Les recettes d'investissement hors emprunt s'élèvent à 15,15 Md€ en 2020 contre 16,10 Md€ en 2019.

La baisse des recettes d'investissement est plus importante que celle constatée en première année de mandat.

Evolution des recettes d'investissement du bloc communal en première année de mandat (%)



Baisse des recettes d'investissement

Les recettes d'investissement sont composées pour l'essentiel de :

- l'épargne nette
- des dotations et subventions, et autres recettes d'investissement
- Le FCTVA
- L'emprunt



Baisse des recettes d'investissement – Baisse de l'épargne nette

L'autofinancement est le principal levier de l'investissement. L'épargne nette est ainsi la première source de financement des investissements et couvre environ un tiers des investissements. L'épargne nette qui s'est élevée à 9,26 Md€ baisse ainsi de 8% en 2020.

Evolution de l'épargne nette en première année de mandat



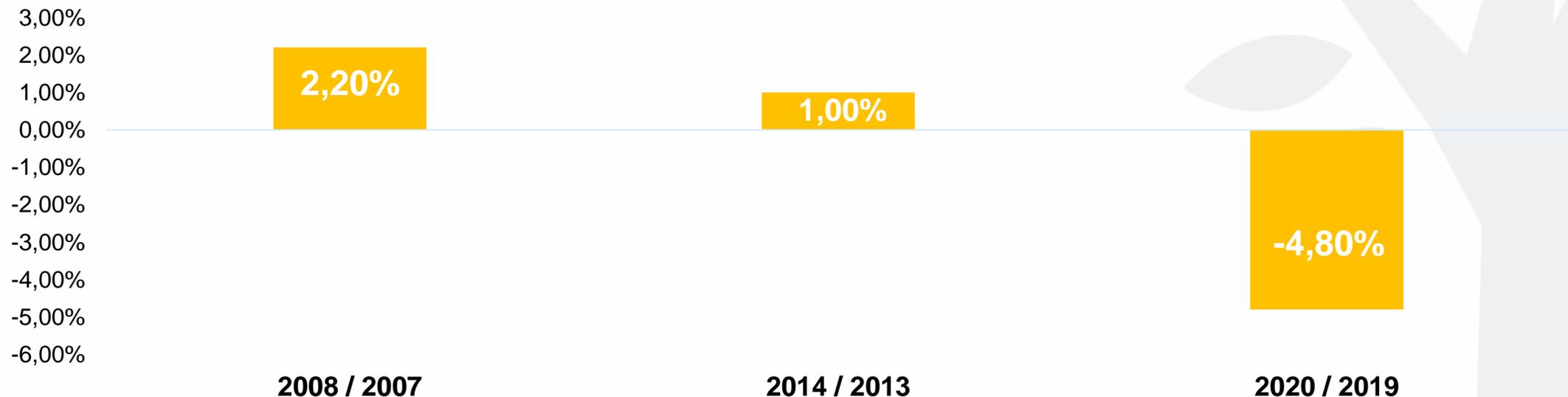
L'épargne nette est l'autofinancement consacré au financement des investissements, déduction faite du remboursement en capital de la dette.

Baisse des recettes d'investissement – Baisse des dotations et subventions reçues

Les dotations et subventions se sont élevées à 7,75 Md€ et représentent plus de la moitié des recettes d'investissement hors emprunt.

En lien avec l'arrêt de l'activité, les dotations et subventions reçues par le bloc communal ont baissé deux fois plus qu'une première année de mandat habituelle (2008).

Evolution des dotations et subventions d'équipement reçues en 1ère année de mandat

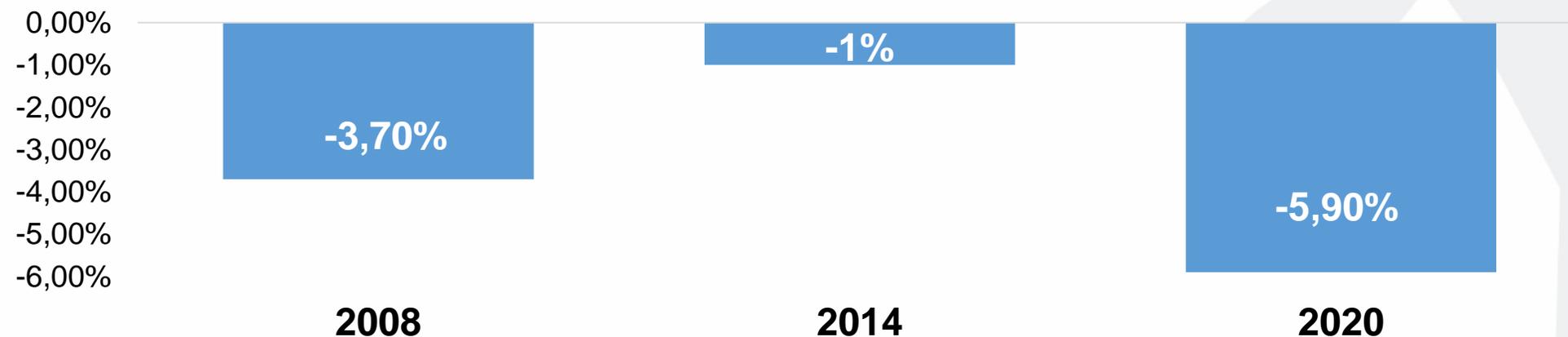


Baisse des recettes d'investissement

Les autres recettes d'investissement (hors emprunts) se sont élevées à 3,38 Md€ en 2020 et représentent 10,8% des recettes d'investissement.

Ces recettes ont baissé de -5,9 % entre 2019 et 2020.

Evolution des recettes d'investissement du bloc communal en première année de mandat (%)



Baisse des recettes d'investissement mais hausse du FCTVA

Le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) s'est élevé à 4,02 Md€ en 2020 et assure 26,4% des recettes d'investissement

Le FCTVA, avec une progression de +8,7% par rapport à 2019 est la seule recette à enregistrer une progression en 2020

Cette progression s'explique par le fait que l'assiette du FCTVA porte pour l'essentiel sur des dépenses d'investissement de 2018 ou de 2019 qui ont enregistré une augmentation des investissements. Les investissements du bloc communal ont en effet progressé de +8% en 2018 et de +15,4% en 2019

	2020 / 2019	2020 (Md€)
FCTVA des communes	+8,9 %	3,01
FCTVA des EPCI	+7,9 %	1,01

A noter cependant que l'absence de décalage du versement du FCTVA aurait permis la réalisation d'investissements supplémentaires à due concurrence avant la crise sanitaire. Le décalage du versement du FCTVA bride ainsi l'augmentation des investissements l'année de la dépense en retardant le versement de la ressource aux années suivantes.

Baisse des recettes d'investissement – L'emprunt

En 2020, l'emprunt augmente (+2,5%) et s'élève à 9,38 Md€.

Budgets principaux (Md€)	2019	2020 / 2019	2020
Emprunts	9,15	+2,5 %	9,38

Cette augmentation s'explique par une mobilisation des emprunts pour financer les investissements. Toutefois, avec l'état d'urgence, les investissements n'ont finalement pas été lancés alors que certains contrats de prêts étaient déjà signés.

C'est aussi une conséquence du refinancement de la dette. Le refinancement de la dette à des taux plus attractifs nécessite parfois d'inclure dans le nouvel emprunt le montant des indemnités de remboursement anticipé de l'emprunt quitté. Le montant du nouvel emprunt est augmenté ainsi à due concurrence du montant des indemnités de remboursement anticipé.

La dette

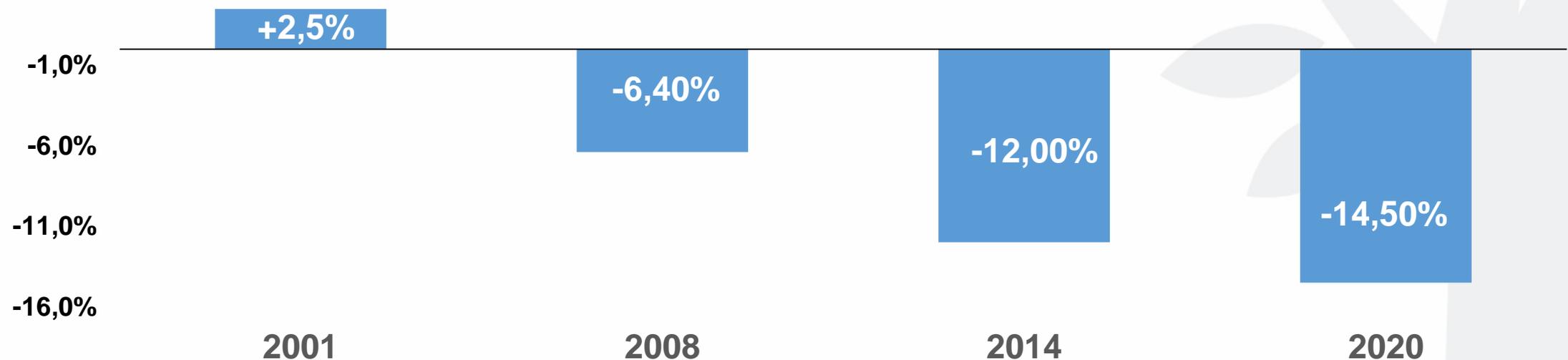
Le ratio de désendettement (encours de dette/épargne brute) passe de 5 ans en 2019 à 5,4 ans en 2020. Cette augmentation de la durée de désendettement est surtout due à la baisse de l'épargne, l'encours de dette n'ayant augmenté que de 1,6% :

Md€	2019	2020 / 2019	2020
Dette au 31 décembre	90,66	+1,6 %	92,15

Baisse inédite des investissements en première année de mandat : -14,5% en 2020

Les investissements se sont élevés à 31,12 Md€ en 2020. La baisse de -14,5% dépasse les niveaux habituellement constatés en première année de mandat. Cette baisse de l'investissement de 5 Md€ en 2020 est plus profonde que celles constatées en 2014 (-4,23 Md€) , 2008 (-2,2 Md€) et 2001 (+0,54 Md€)

Une baisse inédite de l'investissement du bloc communal en 1^{ère} année de mandat



Baisse inédite des investissements en première année de mandat : -14,5% en 2020

- Baisse des dépenses d'équipement**

Les dépenses d'équipement (hors remboursement de dette) s'élèvent à 25,83 Md€ en 2020 et représentent plus de 80% des investissements. La baisse est deux fois plus forte qu'une première année de mandat habituelle

Première année de mandat	2001	2008	2014	2020
Dépenses d'équipement des communes	-0,9 %	-7,1 %	-15,0%	-17,2 %
Dépenses d'équipement des intercommunalités	+12,1 %	-2,0 %	-9,1%	-14,0 %

- Baisse des subventions d'équipement versées par le bloc communal**

Les subventions versées s'élèvent à 3,59 Md€ en 2020, ce qui représente 11,5% du total des dépenses d'investissement. Ces subventions sont en baisse de 4,8% en 2020 alors qu'elles sont habituellement en hausse en première année de mandat.

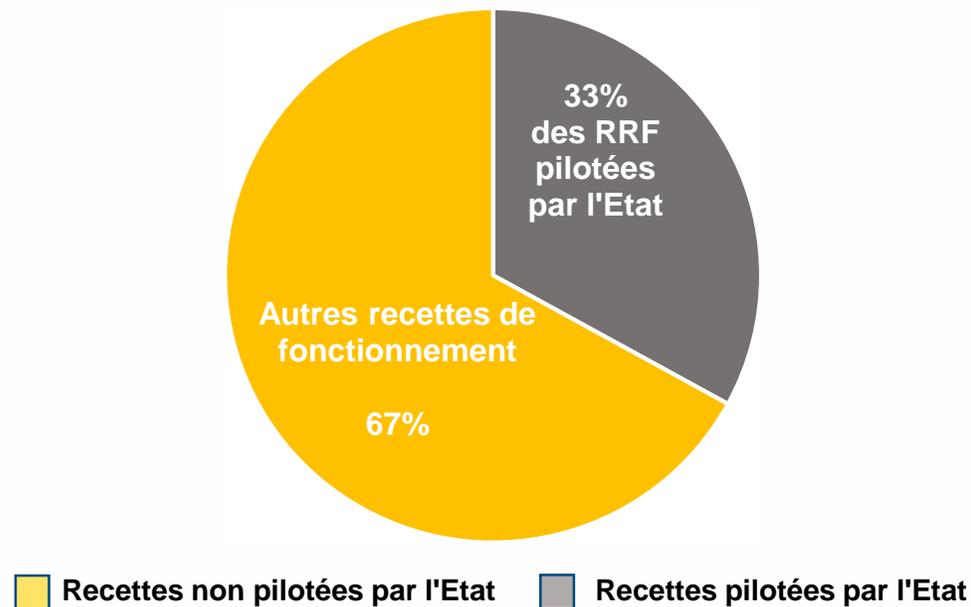
Première année du mandat	2008	2014	2020
Subventions d'équipement versées	+2,2 %	+1%	-4,8 %

Perspectives

Les incertitudes pesant sur la maîtrise des recettes de fonctionnement

Avec la suppression de la TH et des impôts économiques, l'Etat fixe désormais 37,13 Md€ des recettes réelles de fonctionnement (RRF) soit 33% des RRF contre 19% antérieurement, ce qui réduit les marges de manœuvre.

Répartition des recettes de fonctionnement en 2020



Perspectives

Des dépenses contraintes

- Les dépenses induites par la crise sanitaire ne sont pas ponctuelles et les collectivités locales continuent d'engager des dépenses sanitaires en 2021 pour la mise en place de centres de vaccination et l'organisation de tests dans les écoles, etc. Le protocole sanitaire continue de générer des dépenses et des actions ciblées d'aide aux personnes les plus démunies, aux personnes âgées ou isolées, etc.
- Les nouvelles normes sanitaires génèrent aussi des coûts supplémentaires dans l'exécution des marchés publics
- L'évolution des dépenses sera d'autant plus importante que, depuis le second semestre 2021 et en 2022, il n'y a plus d'économies induites par la fermeture des services publics
- S'ajoutent les mesures proposées par l'Etat sur l'augmentation des dépenses de personnel

Perspectives

Les incertitudes pesant sur l'évolution de l'investissement

Les collectivités interrogées dans l'enquête de l'AMF menée avec la Banque des territoires ont fait part dans leur grande majorité de leur volonté de poursuivre leur appui à la population et aux acteurs économiques, de prolonger leur soutien à la reprise et de maintenir leurs prévisions d'investissement. Plus d'un tiers d'entre elles estiment cependant devoir augmenter la pression fiscale, par l'augmentation des taux et/ou l'élargissement des bases des taxes foncières (suppressions d'allègements fiscaux).

L'augmentation des investissements est attendue en 2021, deuxième année de mandat, et sera même plus forte qu'en première année de mandat habituelle où la progression est plutôt de l'ordre de 2 à 3%.

Mais cette hausse des investissements en 2021 devra être analysée avec prudence avant de conclure à une reprise : l'augmentation 2021 comprend « un effet rattrapage » des investissements non réalisés en 2020.

Si des hausses de l'investissement sont attendues sur 2021 et 2022, ces hausses seront-elles suffisantes pour combler la baisse de 14,5% de 2020 ?

Les marges de manœuvre restantes sont-elles suffisantes pour ajuster les financements aux programmes d'investissement et permettre une véritable hausse des investissements ?

Les investissements de ce mandat seront-ils encore en retrait par rapport au mandat précédent ?

*[Enquête de l'AMF et de la Banque des Territoires sur les conséquences de la crise sanitaire - 2021](#)



Nathalie BRODIN

Responsable du Département finances et fiscalité locales de l'AMF

Aurélien PHILIPPOT

Conseiller technique Budget de l'AMF

Laurence ROUX

Responsable Service ingénierie territoriale de la Banque des Territoires

Sylvie JANSOLIN

Direction du Réseau et des Territoires de la Banque des Territoires

