



Cap sur

LES FINANCES DES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS EN 2021

N°18 • Novembre 2022

À l'invitation de l'AMF,
pour le 104^e congrès des
maires et présidents
d'intercommunalité de
France, l'OFGL dresse
un état des lieux de
leurs finances.

Table des matières

Le mot du Président	3
Synthèse	4
Des missions à hauteur de 148 Md€ pour le bloc communal	6
Des dépenses énergétiques sous surveillance	7
Des investissements bien orientés mais sous la menace des hausses de prix	9
Un autofinancement qui fluctue au grès des contraintes ou des sursauts de ressources	11
La crise Covid a laissé son empreinte sur les finances	12
Un panier fiscal inédit	14
Un recours limité à l'endettement mais une évolution dans les acteurs portant la dette	16

« Cap sur les finances des communes et intercommunalités en 2021 »
Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL)

Directeur de la publication : Thomas Rougier
Auteurs : Matthieu Chtioui, Nicolas Laroche, Samuel Lerestif et Thomas Rougier

Les résultats présentés dans cette étude sont le fruit de **traitements opérés par la DGCL (Département des études et des statistiques locales) ou par l'OFGL** à partir des données des **comptes de gestion de la DGFIP**, budgets principaux et annexes.

Mot du Président

A l'invitation de l'AMF, pour le 104^e congrès des maires et présidents d'intercommunalité de France, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) dresse un état des lieux des finances de leurs collectivités en choisissant les thématiques qui résonnent avec l'actualité.

A partir des données de la DGFIP et des traitements opérés par la DGCL pour le rapport annuel 2022 de l'OFGL, il est important de prendre le temps de l'analyse et d'accompagner ainsi les décideurs locaux et nationaux face aux enjeux financiers qui se posent à eux.

Quels sont ces enjeux ? Chacun aura son idée, mais il me semble que trois d'entre eux peuvent faire l'unanimité. Ils sont interdépendants.

Le premier est celui de conserver, retrouver pour certains, une situation financière saine, avec pour objectif l'extension du service public et la qualité de la vie sociale, culturelle, sportive, associative... L'enjeu est de taille dans le contexte actuel. La crise Covid à peine amortie, nous devons en effet encaisser de plein fouet la pression inflationniste qui menace nos charges et celles de nos partenaires ou satellites (associations, établissements rattachés, délégataires ou prestataires...).

Le deuxième est de parvenir à réaliser les investissements nécessaires, et plus particulièrement ceux rendus incontournables par la crise environnementale, tant pour réduire nos émissions, protéger notre patrimoine naturel et soutenir le développement des énergies décarbonnées, que pour adapter nos territoires aux conséquences du réchauffement climatique.

Le troisième est de réussir à rebâtir un système de partage des ressources financières équilibré et juste. Le mécanisme des dotations et le nouveau panier fiscal imposé aux communes et à leurs groupements n'offrent pas les garanties nécessaires. Ils sont à adapter.

Je souhaite donc que nous mobilisions collectivement nos connaissances et notre expertise autour de ces enjeux, pour apporter des réponses éclairées qui seront déterminantes si nous voulons relever les défis liés à la modernisation de nos territoires et à leur réindustrialisation.

André Laignel
Président de l'OFGL
Président du Comité des Finances Locales

SYNTHÈSE

Les finances du bloc communal à l'épreuve des crises, situation d'ensemble et disparités individuelles en 2021.

Cette étude dresse un bilan sur les finances du bloc communal qui réunit les communes et leur groupement à fiscalité propre, en analysant leurs budgets principaux et annexes.

L'analyse porte sur 2021 mais met en lumière les axes qui interrogent pour l'avenir : sensibilité des budgets aux dépenses énergétiques, capacité d'investissement dans un contexte de hausse des coûts et donc situation de l'autofinancement au lendemain de la crise Covid et marge d'endettement. L'ensemble des points est passé au crible en illustrant les disparités entre collectivités.

Un volume d'intervention important

En 2021, les communes et groupements à fiscalité propre¹ affichent un volume de dépenses consolidées hors remboursements de la dette de 148 Md€. Sur les 6 derniers exercices, entre 2015 et 2021, ces dépenses ont crû en moyenne de 1,6% par an, mais de 0,6% hors effet de l'inflation.

Des dépenses énergétiques sous surveillance

Après avoir été source d'économies pendant la crise Covid du fait de la fermeture de certains équipements, les dépenses énergétiques du bloc communal génèrent des inquiétudes du fait des hausses de prix de marché.

Cette situation découle du poids de ces dépenses dans le coût de certains services publics. Avec 3,7 Md€ en 2021, les charges énergétiques directes représentent en moyenne 56 €/hab. dans le bloc communal. Ce niveau ne comprend pas la charge indirecte, portée par les associations, délégataires ou établissements rattachés qui solliciteront les collectivités pour faire face aux difficultés.

En moyenne et sur les budgets principaux, toute hausse de ces charges directes de 10% équivaut à une perte toutes choses égales par ailleurs de 4,3% sur l'épargne nette² des communes et de 1,6% sur celle des groupements, avec des écarts sensibles entre collectivités.

Des investissements bien orientés mais sous la menace des hausses de prix

La crise Covid avait accentué en 2020 les baisses d'investissement habituellement constatées l'année des élections municipales et intercommunales (-14,5%).

En 2021, en avance de phase par rapport aux cycles précédents, le bloc communal relance les projets et reçoit le soutien de l'État qui densifie ses dispositifs de dotations. Les investissements s'élèvent à 38,3 Md€ et progressent : +5,3% mais +2,6% à prix constant car ils subissent les premiers effets de la hausse des coûts dans

les travaux publics et le bâtiment.

Ces effets prix et les perspectives sur les marges d'autofinancement constituent les principales interrogations quant à la capacité du bloc communal à assumer les investissements nécessaires, notamment face aux défis environnementaux pour lesquels communes et groupements sont en première ligne.

Un autofinancement qui fluctue au grès des contraintes ou des sursauts de ressources

L'épargne brute, excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement, est un solde très suivi dans les collectivités locales, révélateur de leur capacité à financer leur section d'investissement.

Cette épargne repart à la hausse en 2021 pour le bloc communal (+10,3%), après avoir reculé en 2020 (-5,6%). Ces variations sur deux années cumulent les effets de la crise Covid, la présence de recettes qui maintiennent une dynamique sur deux ans (droits de mutation, taxe sur le foncier bâti, TEOM...) et la maîtrise de certains postes de dépenses, voire leur repli (frais financiers).

En moyenne, le niveau de 2021 est en euros constants comparable à celui de 2019, mais supérieur de 9% à la moyenne des 6 dernières années (2015-2020).

Derrière ce constat général, des situations individuelles plus contrastées existent. Ainsi, l'observation des taux d'épargne brute³ des communes montre qu'il y a quasiment autant de communes qui affichent un taux 2021 supérieur à celui d'avant crise (2019) que de communes dans la situation inverse.

Ces écarts dans l'évolution des situations individuelles s'expliquent pour partie par des niveaux de sensibilité différents aux rebonds de certaines recettes en 2021, et notamment des droits de mutation, mais ils sont également le reflet des impacts différenciés de la crise Covid sur les finances locales.

⁽¹⁾ Y compris la métropole de Lyon et les EPT (établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris).

⁽²⁾ Solde entre, d'une part, les recettes de fonctionnement et, d'autre part, les dépenses de fonctionnement et les remboursements de la dette. Ce solde est consacré au financement des investissements.

⁽³⁾ Montant de l'épargne brute (recettes - dépenses de fonctionnement) x100 / recettes de fonctionnement

La crise Covid a laissé son empreinte sur les finances en 2020 et 2021

Depuis le début de l'année 2020, les collectivités ont fait face aux effets de la crise Covid, mélange de contraintes et d'actions volontaristes. Les comptes des collectivités permettent de mesurer une partie des impacts financiers pour 2020 et 2021.

L'estimation réalisée aboutit à un coût net pour le bloc communal (hors syndicats), avant prise en compte des aides ciblées de l'État, de -3,2 Md€ sur deux ans mais qui se réduit de près de moitié, passant de -2,1 Md€ en 2020 à -1,1 Md€ en 2021.

Il est principalement lié aux pertes de recettes tarifaires ou domaniales (-3,3 Md€ en 2 ans) et aux pertes de recettes fiscales (-0,9 Md€). En effet, côté dépenses, les économies réalisées en raison des fermetures de certains équipements ou services (-2,1 Md€) dépassent les surcoûts mesurables (+1,1 Md€).

Ces évaluations masquent cependant des différences entre territoires, notamment des impacts particulièrement marqués là où les charges de centralité sont fortes et dans les zones touristiques⁴.

Un panier fiscal inédit

L'année 2021 constitue un tournant dans la structure des ressources fiscales du bloc communal compte tenu de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. D'une part, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties devient central, 42% des ressources fiscales contre 26% en 2020. Une fraction de ce produit (9%) donne par ailleurs lieu à des redistributions entre communes, neutres pour le contribuable mais inédits pour cette taxe.

D'autre part, la TVA fait son apparition à hauteur de 8,1 Md€ pour la Ville de Paris et les groupements à fiscalité propre. Dans ces derniers, les produits varient fortement autour d'une moyenne à 113 €/hab. puisqu'ils dépendent des montants de taxe d'habitation perçus antérieurement : 10% d'entre eux perçoivent moins de 33€/hab. alors que, à l'inverse, 10% bénéficient de plus de 145 €/hab.

Ce nouveau panier fiscal a l'avantage d'intéresser les collectivités aux variations nationales de produit de TVA mais, dans le même temps, concentre le pouvoir de taux sur les seuls propriétaires et réduit la territorialisation des assiettes fiscales.

Un recours limité à l'endettement mais un encours de plus en plus porté par l'intercommunalité

L'encours de dette total du bloc communal est de 119,4 Md€ en 2021.

Hors Paris dont le poids et les spécificités perturbent l'analyse, il n'a progressé que de 2,6% depuis 2015, soit +2,9 Md€. L'encours a diminué de 8,8% (-6,0 Md€) pour les communes, et à l'inverse a augmenté de 22% (+8,8 Md€) pour les groupements à fiscalité propre. Cela va de pair avec la montée en puissance de cet échelon intercommunal dans les investissements réalisés. L'observation des ensembles intercommunaux (consolidation des communes et de leur groupement à fiscalité propre) permet d'illustrer des situations d'endettement très variables. Ainsi, 25% d'entre eux affichent un encours par habitant inférieur à 932 € alors qu'un autre quart est au-delà de 1 638 €. La taille et la situation géographique font partie des facteurs explicatifs.

En parallèle, les dépôts au trésor de fin d'année du bloc communal ont fortement progressé sur les dernières années (et notamment depuis 2019), +50% en 6 ans et dépassent les 43 Md€ en 2021. Ce résultat peut s'expliquer par des réflexes de précaution générés par l'existence d'incertitudes financières fortes sur la période et par des niveaux de taux d'intérêt très bas, peu favorables à l'optimisation de la trésorerie.

⁴ Cf. OFGL, Cap sur n°16 et n°17

1.

DES MISSIONS À HAUTEUR DE 148 Md€ POUR LE BLOC COMMUNAL

En 2021, les presque 35 000 communes et les 1 265 groupements à fiscalité propre⁵, qui forment le bloc communal, affichent un volume de dépenses consolidées de 159,1 Md€, budgets principaux et annexes confondus. Avec 11,3 Md€, les remboursements de la dette en représentent 11%.

Le solde, 147,8 Md€, correspond aux interventions des communes et groupements sur leur territoire, à 74% en section de fonctionnement et 26% en investissements.

Sur les 6 derniers exercices, entre 2015 et 2021, ces dépenses ont connu 2 années de baisse, dont l'année de la crise Covid en 2020, et 4 de progression, pour une croissance moyenne annuelle de +1,6%⁶ en valeur soit +0,6% en volume.

Les dépenses des budgets annexes, à 80% portées par les communautés et métropoles, ont légèrement plus progressé que celles des budgets principaux, leur poids dans les dépenses totales passant de 15,5% à 16,6%.

Ces budgets annexes sont très majoritairement consacrés à la gestion de l'eau (30% des dépenses hors charges liées à la dette), à la propreté urbaine et aux déchets (18%) ou à la mobilité (27%), incluant les transports et la voirie.

Sur les budgets principaux, les charges restent très majoritairement portées par les communes, à hauteur d'un peu plus de 70%. Cette part évolue peu sur les dernières années au regard des variations des années précédentes (elle était de 80% il y a 15 ans).

Dans les communes⁷, les actions en matière d'enseignement et de restauration scolaire (16% des dépenses des budgets principaux), celles autour de la culture et du sport (18%) ainsi que les services généraux ou transverses (30%), souvent en lien avec la gestion de la relation aux habitants, prédominent. L'action sociale (12%) et l'aménagement des territoires (8%) font également partie des interventions régulières.

Côté groupements à fiscalité propre, la gestion et le traitement des déchets (14% des budgets principaux), ainsi que les transports et la voirie (16%) et l'action économique (7%) présentent un poids important : le sport et la culture peuvent également être une source significative de dépenses (69 €/hab. en moyenne) même si les interventions restent majoritairement communales (270 €/hab.).

Structure des dépenses totales hors charges dette	Budgets principaux		Budgets annexes
	Communes	Groupements à fiscalité propre	Communes et Groupements
En % des dépenses hors remboursements de la dette et frais financiers			
Services généraux	29,6%	23,5 %	7,8%
Sécurité (incendie)	4,3%	4,0%	0,0%
Enseignement, formation et apprentissage	15,9%	2,7%	0,5%
Culture, vie sociale, sport et jeunesse	17,7%	12,4%	3,3%
Santé, action sociale	11,5%	7,3%	2,2%
Aménagement des territoires et habitat	7,5%	8,0%	5,6%
Environnement	3,4%	18,8%	50,1%
dont - Actions en matière des déchets et propreté urbaine	2,0%	14,1%	17,9%
- Actions en matière de gestion des eaux	0,2%	2,5%	30,4%
- Autres actions environnement (y c. énergie)	1,2%	2,2%	1,7%
Transports, routes et voiries	8,9%	16,0%	26,8%
Action économique	1,2%	7,1%	3,6%
Périmètre	3 222 communes de plus de 3 500 hab.	871 groupements	34 068 budgets annexes

Source : calculs DGCL ou OFGL à partir des données DGFIP. Les groupements comprennent la métropole de Lyon, les communes la ville de Paris.

⁽⁵⁾ Y compris la métropole de Lyon et les EPT (établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris).

⁽⁶⁾ Sauf mention contraire, les évolutions sont estimées hors impact de la création de la Ville de Paris en 2019 et, le cas échéant, hors création de la métropole de Lyon en 2015.

⁽⁷⁾ Communes de plus de 3 500 habitants utilisant la nomenclature fonctionnelle.

2.

DES DÉPENSES ÉNERGÉTIQUES SOUS SURVEILLANCE

En 2021, la facture énergétique des communes et de leurs groupements à fiscalité propre est encore marquée par les conséquences de la crise de la covid-19. Après la forte baisse enregistrée en 2020 (-6,7%), suite à la fermeture totale ou partielle de plusieurs équipements et services publics locaux, le niveau de la dépense énergétique a cru en 2021 (+6,3%) sans retrouver son niveau d'avant-crise. Cependant, dès le second semestre de l'année 2021, des premières tensions sur les prix de l'énergie se font sentir et contribuent à placer le sujet sous la vigilance des décideurs locaux.

L'enjeu est de taille car les dépenses d'énergie comptent pour une part significative des charges des services publics locaux. A titre d'illustration, pour les communes, elles représentent environ 8% des dépenses consacrées à l'enseignement public du premier degré⁸, ou 15% de celles nécessaires au fonctionnement des piscines⁹. Ces charges peuvent être portées directement par le budget des collectivités locales, mais également de manière indirecte via leur contribution aux organismes qu'elles soutiennent (associations, établissements sociaux et médico-sociaux...) ou qui gèrent un service pour leur compte (délégataires...). Les tensions sur les prix de l'énergie peuvent également se répercuter indirectement sur les collectivités locales par le biais de l'évolution des tarifs pratiqués par leurs divers prestataires.

Si ces différents mécanismes sont difficiles à cerner, la lecture des seules charges directes donne déjà un aperçu éclairant de l'importance de l'enjeu. En 2021, la

dépense énergétique directe¹⁰ s'établit à 3,7 Md€ pour les collectivités du bloc communal, soit 56 euros par habitant et 3,4% des dépenses de fonctionnement. Elle est essentiellement portée par les communes (81% en 2021) et recouvre les dépenses d'électricité (69%), de combustibles et de carburants (21%) et de chauffage (10%).

Au cours des dix dernières années, les dépenses d'énergie ont décliné entre 2013 et 2016 (-4,2% par an en moyenne), puis sont reparties légèrement à la hausse entre 2017 et 2019 (+3,2% par an), avant d'être percutées par la crise de la covid-19. Sur ces évolutions globales, on notera également l'accroissement continu de la part de la dépense d'énergie portée par les intercommunalités au sein du bloc communal (+5 points sur dix ans), ainsi que celle des dépenses d'électricité (+3 points sur dix ans) au détriment des dépenses de combustibles et de carburants (-3 points sur dix ans).

Malgré la montée en puissance de l'intercommunalité, la dépense énergétique directe pèse plus pour les communes, qui y consacrent 3,0 Md€ (soit 45 euros par habitant et 4,2% de leurs dépenses de fonctionnement), que pour les groupements à fiscalité propre, qui engagent 0,7 Md€ (soit 10 euros par habitant et 1,8% de leurs dépenses de fonctionnement).

Le montant de la dépense énergétique dépendant de multiples critères (champ de compétences exercées, modalités de gestion des services publics locaux, réalités géographiques et socio-économiques, tarifs pratiqués...), l'exposition individuelle de chaque commune et groupement à fiscalité propre aux chocs sur les prix de l'énergie est évidemment très différente, tant en euros par habitant qu'en pourcentage des dépenses de fonctionnement.¹¹

➔ RÉPARTITION DES COMMUNES SELON LEURS DÉPENSES DIRECTES D'ÉNERGIE EN 2021

	en % des dépenses de fonctionnement						
	0-2	2-4	4-6	6-8	8-10	10+	
0-10	1%	1%	0%	-	0%	-	1%
10-20	0%	5%	3%	0%	0%	-	8%
20-30	0%	4%	11%	4%	1%	0%	20%
30-40	0%	2%	10%	9%	2%	1%	25%
40-50	0%	1%	5%	8%	4%	1%	18%
50-60	-	0%	2%	4%	3%	1%	11%
60-70	-	0%	1%	2%	2%	1%	6%
70-80	0%	0%	0%	1%	1%	1%	3%
80+	0%	0%	1%	1%	2%	2%	7%
	2%	14%	33%	29%	14%	8%	100%

Données : DGFIP - comptes de gestion - budgets principaux 2021 / Traitement : OFGL

Moyenne budgets principaux seuls : 44 € par habitant et 4,1% des dépenses de fonctionnement

Lecture : 11% des communes présentent des dépenses d'énergie comprises entre 20 et 30 € par habitant et entre 4% et 6% de leurs dépenses de fonctionnement.

^[8] Source : OFGL – Cap sur les coûts locaux de l'éducation, enseignement et périscolaire – novembre 2019

^[9] Source : OFGL – Cap sur le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales – octobre 2021

^[10] La dépense d'énergie correspond ici aux postes « combustibles », « carburants », « électricité » et « chauffage » des différentes nomenclatures budgétaires et comptables appliquées par les collectivités locales. Dans les comptes présentés selon la nomenclature M14 simplifiée, une partie des dépenses d'énergie a été estimée au sein des « fournitures non stockables ». A noter qu'une partie des dépenses d'énergie des comptes élaborés selon les référentiels propres aux services publics industriels et commerciaux (M4.) figure également au sein des « fournitures stockables », sans toutefois pouvoir être estimée.

^[11] Les nomenclatures comptables M14 simplifiée et M4. ne permettant pas de connaître précisément les dépenses directes d'énergie, les données individuelles ne sont étudiées ici que pour les budgets principaux présentés selon les instructions M14 et M57.

➔ RÉPARTITION DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE SELON LEURS DÉPENSES DIRECTES D'ÉNERGIE EN 2021

en % des dépenses de fonctionnement

	0-1	1-2	2-3	3-4	4-5	5+	
0-5	19%	17%	3%	0%	0%	0%	39%
5-10	1%	10%	11%	4%	1%	1%	28%
10-15	-	1%	6%	5%	2%	2%	17%
15-20	-	0%	2%	4%	2%	1%	9%
20-25	-	0%	1%	1%	1%	2%	4%
25-30	-	-	0%	0%	0%	1%	2%
30-+	-	-	0%	0%	0%	1%	1%
	19%	29%	22%	14%	8%	7%	100%

en € par habitant

Données : DGFIP - comptes de gestion - budgets principaux 2021 / Traitement : OFGL

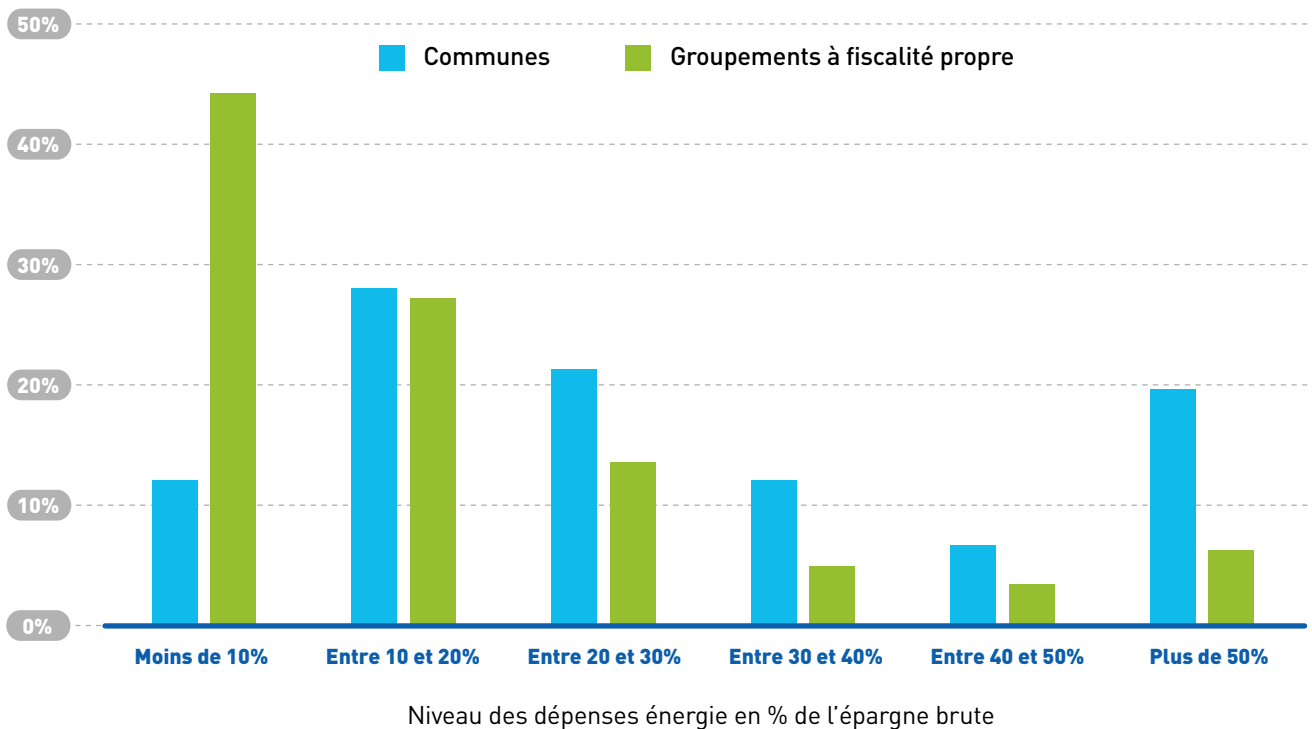
☐ Moyenne budgets principaux seuls : 9 € par habitant et 2,1% des dépenses de fonctionnement

Lecture : 19% des groupements à fiscalité propre présentent des dépenses d'énergie inférieures à 5 € par habitant et à 1% de leurs dépenses de fonctionnement.

L'exposition aux dépenses directes d'énergie peut également être appréciée au regard de l'épargne des communes et de leurs groupements à fiscalité propre. À ce titre, dans les budgets principaux, la dépense énergétique représente en moyenne l'équivalent de 22,4% de l'épargne brute (et 43,4% de l'épargne nette) des communes. Autrement dit, et toutes autres choses égales

par ailleurs, une hausse de 10% de la dépense d'énergie des communes se traduirait par une baisse de 2,2% de leur épargne brute. Pour les groupements à fiscalité propre, ce ratio est plus faible : il s'établit à 9,0% pour l'épargne brute (et 15,5% pour l'épargne nette). Derrière ces moyennes, les situations individuelles sont là encore très contrastées.

➔ RÉPARTITION DES COMMUNES ET INTERCOMMUNALITÉS EN FONCTION DE LEURS DÉPENSES D'ÉNERGIE EN % DE L'ÉPARGNE BRUTE



Données : DGFIP - comptes de gestion - budgets principaux - 2021 / Traitement : OFGL ; hors communes et groupements affichant une épargne brute négative en 2021

Lecture : En 2021, les dépenses d'énergie représentent moins de 10% de l'épargne brute pour 12% des communes et pour 44% des groupements à fiscalité propre.

3.

DES INVESTISSEMENTS BIEN ORIENTÉS MAIS SOUS LA
MENACE DES HAUSSES DE PRIX

En 2021, les communes et leur groupement à fiscalité propre ont consacré 38,3 Md€ aux investissements, budgets principaux et annexes consolidés, hors remboursements de la dette.

Ces dépenses progressent de 5,3% en 2021, ce qui est atypique pour une année post-électorale habituellement en repli en attendant la mise en route des nouveaux projets.

Une partie de cette reprise est à relier aux retards pris en 2020 (-14,5% entre 2019 et 2020) qui mélangeaient deux effets, celui du cycle des élections municipales et intercommunales et celui des impacts de la crise Covid.

Ce rebond constaté en 2021 est par ailleurs soutenu par l'engagement de l'État sur les dotations de soutien à l'investissement dans le cadre du plan de soutien et du plan de relance (DSIL exceptionnelle, fonds friche ou dotation « rénovation énergétique ») même si les crédits de paiements correspondant aux engagements pris ne seront comptabilisés que sur les exercices suivants.

L'observation des dépenses par fonction dans les budgets principaux utilisant la comptabilité fonctionnelle et dans les budgets annexes¹² permet de constater que :

- Les baisses de 2020 concernent quasiment tous les secteurs d'intervention mais sont particulièrement marquées sur ceux liés aux équipements scolaires (-18% dans les budgets principaux des communes), à la culture (-22%) ou au sport (-15%) ou dans le secteur des transports avec -32% pour les budgets des Autorités organisatrices des mobilités (AOM)¹³ et -13% sur les routes et voiries dans les budgets principaux des groupements.
- Les reprises en 2021 sont la traduction du net rebond observé dans les budgets annexes « gestion de l'eau » (+14%¹⁴) et par les efforts communaux sur les équipements administratifs et transversaux (+9,1% sur les budgets principaux des communes), sur l'enseignement (+9,7%) et l'aménagement (+9,9%), ainsi que sur les équipements sportifs côté budgets principaux des groupements (+21%). A l'inverse, pour le secteur des transports, la reprise observée dans budget des AOM¹⁵ reste timide (+4%) comparativement au choc à la baisse subie en 2020 (-32%).

Le retour de croissance pour les investissements du bloc communal en 2021 (+5,3%) doit cependant être relativisé en raison de la nette augmentation des coûts sur deux des principales composantes de ces investissements, le bâtiment et les travaux publics, notamment en rapport avec le prix des matières premières. Avec, sur l'année 2021, +4,8% pour l'index des travaux publics (TP01) et +4,6% pour celui sur les bâtiments (BT01¹⁶), le premier est 3,5 fois supérieur à la moyenne des 5 années précédentes et le second 3,1 fois.

Les effets sur les prix pour les collectivités s'observent sur les nouveaux contrats comme sur d'anciens qui sont indexés sur ces indices, leurs composantes ou sur d'autres comparables. Ils seront encore plus nets en 2022 mais le rebond des prix débute bien en 2021.

En neutralisant cet effet prix, les dépenses d'investissement hors remboursements de la dette du bloc communal progressent finalement de +2,6%¹⁷ en 2021, l'équivalent de 1 Md€ supplémentaire en euros constants alors que l'accroissement facial est de + 1,9 Md€ en euros courants.

Pour avoir une idée de leur importance, les 38,3 Md€ investis en 2021 par les communes et leur groupement à fiscalité propre peuvent être comparés à la moyenne des 6 années précédentes : sans tenir compte des prix, le niveau 2021 est supérieur de 7% mais, en euros constants, l'écart n'est plus que de 1,4%. La conclusion est que le niveau actuel est élevé, notamment compte tenu du moment du cycle (première année pleine après les élections) et du contexte de la crise Covid, mais que la composante prix doit dorénavant être systématiquement intégrée dans l'analyse pour ne pas commettre d'erreur d'interprétation quant à l'ampleur des réalisations. C'est d'autant plus nécessaire que les investissements locaux font partie de la réponse aux enjeux environnementaux : rénovation des bâtiments, écoconstruction, production d'énergie décarbonée, transports, gestion de l'eau, politique foncière et biodiversité...

¹² Cf. Annexe 2F du rapport 2022 sur les finances locales -OFGL. Calculs DGCL, données DGFIP. Pour les communes, les évolutions sont calculées sur celles de plus de 3 500 habitants.

¹³ Source OFGL : Cap sur n°17, juillet 2022.

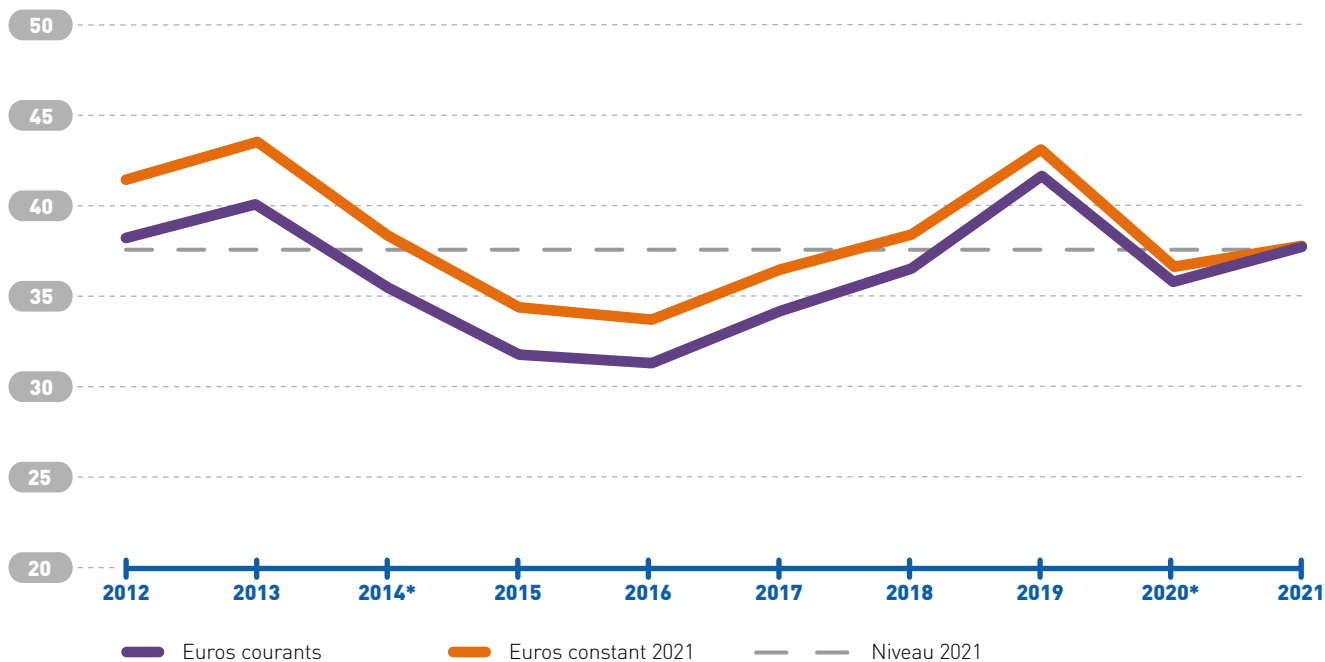
¹⁴ Ensemble des budgets annexes « gestion des eaux » des collectivités locales, source DGCL à partir des données DGFIP (rapport 2022 sur les finances locales- OFGL, juillet 2022).

¹⁵ Source OFGL : Cap sur n°17, juillet 2022- Traitements OFGL des budgets principaux/annexes de 189 autorités organisatrices de la mobilité qui prélèvent du versement mobilité.

¹⁶ Source INSEE, évolutions 12 mois 2021/ 12 mois 2020.

¹⁷ Déflateur utilisé : prix FBCF, source INSEE.

➔ DÉPENSES D'INVESTISSEMENT HORS REMBOURSEMENTS DE LA DETTE (EN Md€), AVEC ET SANS L'IMPACT DES HAUSSES DE PRIX



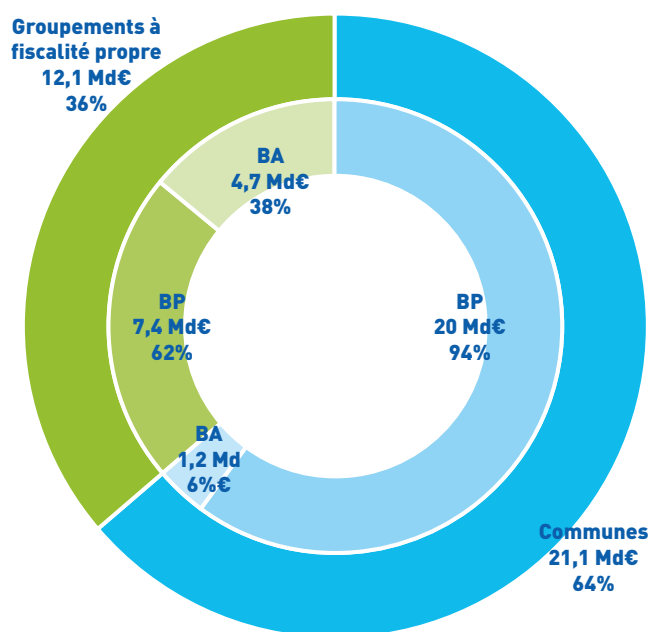
Sources : calculs DGCL et OFGL, données DGFIP comptes de gestion. Budgets principaux et annexes des communes et groupements à fiscalité propre. * : année d'élection.

En 2021, les investissements du bloc communal sont composés à 87% de dépenses d'équipement brut, c'est-à-dire des opérations sur les actifs propres des collectivités : terrains, réseaux, bâtiments, gros matériels (engins, véhicules, ...). Le solde est constitué d'opérations sur actifs financiers (prise de participations, créances...) ou de subventions à des tiers.

Les dépenses d'équipement sont portées à 64% par les communes et 36% par les groupements à fiscalité propre. Le poids de ces derniers a tendance à progresser au cours de ces dernières années, il était de 30% en 2013.

Les groupements financent par ailleurs une partie des équipements communaux par le biais de subventions (380 M€ en 2021) et, à l'inverse, les communes financent pour près de 220 M€ leurs groupements. Dans les deux cas, les flux représentent en moyenne 1,8% des dépenses d'équipement de la catégorie subventionnée, budgets annexes compris.

➔ RÉPARTITION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT



Source : Traitements : DGCL, données DGFIP - 2021
BP : budgets principaux / BA : budget annexes

⁽¹⁶⁾ Source INSEE, évolutions 12 mois 2021/ 12 mois 2020.

⁽¹⁷⁾ Déflateur utilisé : prix FBCF.

4.

UN AUTOFINANCEMENT QUI FLUCTUE AU GRÈS DES CONTRAINTES OU DES SURSAUTS DE RESSOURCES

Pour financer ces investissements, les collectivités utilisent prioritairement les excédents obtenus sur la section de fonctionnement. Pour le bloc communal, l'épargne brute, calculée en soustrayant les dépenses aux recettes de fonctionnement, s'élèvent en 2021 à 24,1 Md€, budgets principaux et annexes consolidés.

Compte tenu des règles de gestion qui s'imposent aux collectivités, cette épargne est utilisée prioritairement pour financer les remboursements de la dette. Ces derniers consomment en moyenne 47% des excédents de fonctionnement. Le solde, l'épargne nette, s'élève donc à 12,8 Md€ en 2021.

L'épargne brute est un agrégat suivi de près par les décideurs locaux, il conditionne souvent les ambitions en matière d'investissement. Comme tout solde, son évolution est très sensible. C'est le cas au niveau individuel mais aussi au niveau de l'ensemble des collectivités, surtout en période de crise.

En 2021, il progresse de 10,3% pour le bloc communal alors qu'il avait subi une baisse de 5,6% en 2020.

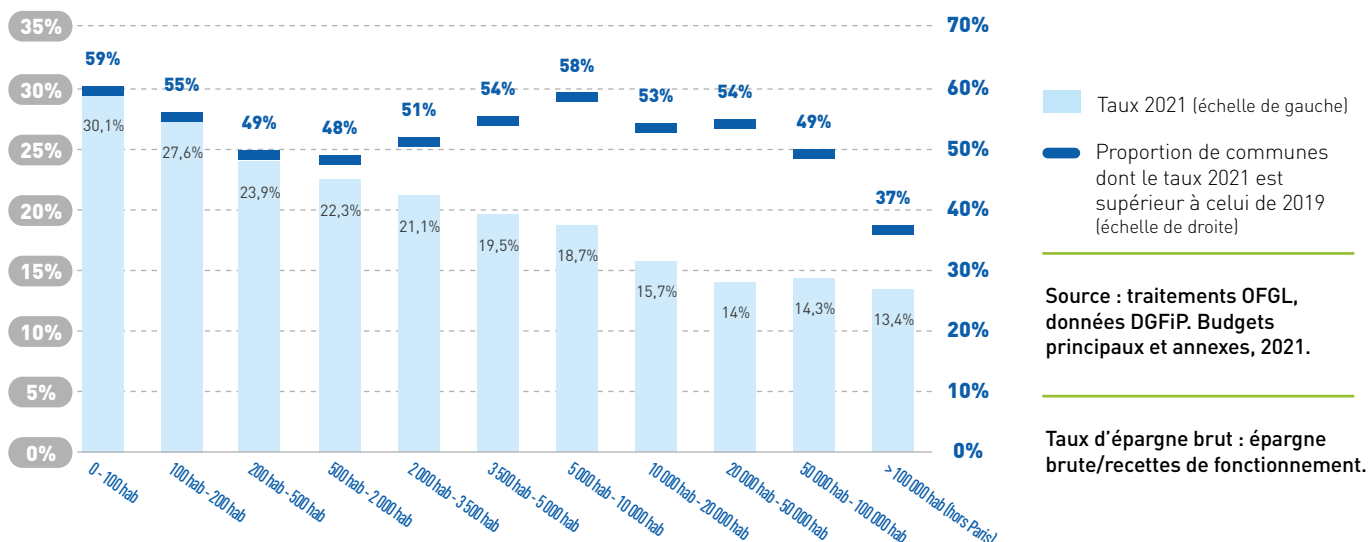
Ces variations sur deux années cumulent les effets de

la crise Covid (cf. plus loin), la présence de recettes qui maintiennent une dynamique sur deux ans (droits de mutation, taxe sur le foncier bâti, TEOM...) et la maîtrise de certains postes de dépenses, voire leur repli (frais financiers). En moyenne, le niveau d'épargne brute en 2021 est en euros constants comparable à celui de 2019 mais supérieur de 9% à la moyenne des 6 dernières années (2015-2020).

Ces résultats se traduisent par un taux d'épargne brute consolidée du bloc communal (part des recettes de fonctionnement dédiée à l'épargne) qui est revenu en 2021 à son niveau d'avant crise Covid, soit 18,0% après avoir reculé de près d'un point en 2020 (17,1%). Il est de 20,8% pour les groupements à fiscalité propre et de 16,2% pour les communes.

Ces moyennes masquent cependant des disparités fortes. Prenons l'exemple des communes : un quart d'entre elles affiche un taux inférieur à 14% alors qu'un autre quart est au-delà de 31%. Le taux moyen est en fait tiré vers le bas par les plus grandes, il diminue en effet avec la taille de la commune : il passe de 30% pour les plus petites à moins de 16% pour celles des strates au-delà de 10 000 habitants (cf. graphique).

➔ TAUX D'ÉPARGNE BRUTE DANS LES COMMUNES



Les disparités existent aussi sur l'évolution des situations. Ainsi, entre l'avant crise Covid (2019) et 2021, 51% des communes enregistrent une amélioration de leur taux d'épargne mais 49% une détérioration. Par strate de population, le constat perdure avec la coexistence de communes ayant amélioré leur situation et, à l'inverse, de communes plus en tension. Mais les proportions varient, la part de celles qui améliorent leur situation est ainsi de 59% pour les moins de 100 habitants ou celles de 5 000 à 10 000 habitants alors qu'elle n'est que de 37% pour les plus grandes.

Notons pour compléter ce tableau des disparités au sein des communes que la part d'entre elles dont le taux d'épargne est très faible en 2021-inférieur à 5%- se réduit par rapport à 2019 (7,9% contre 8,7%) mais reste proche de celle observée en 2015, année comparable du cycle précédent (8,4%). Il s'agit de près de 2 800 communes. Ces écarts dans l'évolution des situations individuelles s'expliquent pour partie par des niveaux de sensibilité différents aux rebonds de certaines recettes en 2021, et notamment des droits de mutation, mais, avant cela, ils sont également le reflet des impacts différenciés de la crise Covid sur les finances locales

5.

LA CRISE COVID A LAISSÉ SON EMPREINTE SUR LES FINANCES

Les impacts budgétaires de la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19 sur les collectivités locales ont été évalués dans le 17^{ème} numéro de la collection « Cap sur... » de l'OFGL, pour les années 2020 et 2021. Les estimations sont obtenues grâce à l'exploitation des comptes de gestion (source DGFIP, budgets annexes compris) ; elles apportent des informations précieuses sans garantir pour autant l'exhaustivité de la mesure des effets de la crise.

Les impacts détectés correspondent soit à des pertes de recettes, très souvent fiscales ou liées à l'activité, soit à des évolutions atypiques de certaines dépenses (charges nouvelles ou à l'inverse économie sur certains postes).

Pour les communes et groupements à fiscalité propre uniquement, les pertes de recettes sont évaluées à -2,85 Md€ en 2020 et -1,3Md€ en 2021, comparativement au niveau d'avant crise (2019 dans la très grande majorité des cas).

- Elles sont plus conséquentes sur les **recettes d'activités**, avec une chute de **-2,3 Md€ en 2020 et -0,95 Md€ en 2021**. Les recettes tarifaires, notamment, sont reparties à la hausse dans tous les secteurs étudiés mais sans pour autant permettre de revenir au niveau de 2019. Des pertes subsistent en 2021, -774 M€ - soit un écart de près de 12% avec la situation initiale -, et atteignent au total -2,4 Md€ sur 2020 et 2021, par rapport à la situation d'avant crise. Les recettes tarifaires liées au transport, à la culture et aux sports et loisirs sont particulièrement touchées et peinent à repartir à la hausse en 2021. Ces secteurs n'ont pas retrouvés au cours de l'année passée le niveau de fréquentation d'avant crise, et les mesures sanitaires restrictives ont également pu contraindre à la fermeture ou réduction de l'activité de certains équipements culturels ou sportifs (les piscines par exemple).
- En ce qui concerne les **recettes fiscales**, plusieurs situations se distinguent. Certaines recettes sont revenues en 2021 à leur niveau de 2019, voire même plus (versement mobilité, taxe sur la consommation finale d'électricité) ; d'autres n'ont pas encore retrouvé leur niveau initial malgré une reprise de croissance (taxe de séjour, dont la reprise reste très limitée, impôts sur les carburants, taxe locale sur la publicité extérieure...) ; certaines accentuent leur baisse du fait d'une année 2021 encore plus contrainte sur certaines activités spécifiques (taxe sur les remontées mécaniques, produits des jeux) ; et enfin, des recettes entament leur baisse en 2021 (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises notamment). Au total, les pertes sont évaluées à **-534 M€ sur 2020 et -378 M€ sur 2021**.

Du côté des dépenses de fonctionnement, les économies induites, liées à la fermeture ou réduction de certains services combinée à l'annulation de certains événements, sont estimées à -1,6 Md€ en 2020 et -0,5 Md€ en 2021. Les charges induites, i.e. les surcoûts liés notamment aux mesures prises en matière de protection des agents, des populations, d'accompagnement des protocoles sanitaires..., sont évaluées à respectivement +799 M€ et +308 M€. Sur les deux années cumulées, cela correspond à des moindres dépenses à hauteur de 983 M€ pour le bloc communal.

Au final, le bilan des impacts de la crise sanitaire sur les finances locales pouvant être estimés à partir des comptes des collectivités aboutit à un coût net important pour le bloc communal (hors syndicat) mais qui se réduit de près de moitié, passant de -2,1 Md€ en 2020 à -1,1 Md€ en 2021 pour un total de 3,2 Md€. Ce coût, avant prise en compte des mesures gouvernementales, représentait en 2020 l'équivalent de 9% de l'épargne brute d'avant crise et 17,4% de l'épargne nette. Ces poids passent à 4,8% et 9,4% en 2021.

Derrière ces estimations nationales, des disparités importantes peuvent exister. Ainsi, pour les communes, le solde des dépenses et recettes affectées par la crise se dégrade avec la taille en population et le niveau de centralité¹⁸.

Pour limiter les effets de cette crise, l'État et le Parlement ont décliné, le plus souvent dans les lois de finances, des mesures de soutien et de relance avec pour objectif de cibler les structures publiques locales les plus impactées et de maintenir des ambitions en investissement. En rapport avec le bloc communal, peuvent être notamment cités le concours exceptionnel de l'État pour l'achat de masques (228 M€ pour l'ensemble des collectivités), le filet de sécurité sur les recettes fiscales ou domaniales (environ 270 M€ pour le bloc communal et les AOM¹⁹), le dispositif d'aides aux services publics à caractère industriel et commercial et aux services publics administratifs (plus de 245 M€), mais aussi et surtout des aides spécifiques pour l'investissement de l'ensemble des collectivités locales (DSIL exceptionnelle de 950 M€, dotation « rénovation énergétique » de 950 M€, fonds friche de 750M€...). Ces crédits ont souvent été engagés très rapidement mais seront consommés sur plusieurs années en fonction du degré effectif de réalisation des travaux subventionnés.

¹⁸ Cf. OFGL, Cap sur l'hétérogénéité des effets de la crise sur les finances locales - n°16 - janvier 2022

¹⁹ AOM - Autorités organisatrices de la mobilité. Certaines d'entre elles ont par ailleurs bénéficié d'un dispositif d'avances remboursables.

➔ SYNTHÈSE PARTIELLE DES EFFETS DE LA CRISE SUR LES FINANCES DU BLOC COMMUNAL (HORS SYNDICATS) EN 2020 ET 2021 (ÉVALUATION)

Montants des impacts en M€, mesurés par les écarts à la situation avant crise	Bloc communal (hors Syndicats)	
	2020	2021
Recettes fiscales	-534	-378
Recettes d'activités (domaines, tarifs, revenus des immeubles...)	-2 317	-952
Recettes (1)	-2 851	-1 331
Achats et charges externes		
- postes "à économies"	-1 571	-519
+ postes "à surcoûts"	388	232
Allocations RSA	58	76
Charges exceptionnelles	353	(*)
Dépenses (2)	-772	-211
Coût net avant aides de l'État (1)-(2)	-2 079	-1 120
en % de l'épargne brute 2019 (avant crise)	-9,0 %	-4,8 %
en % de l'épargne nette 2019 (avant crise)	-17,4 %	-9,4 %

(*) impact Covid non identifié.

Source : traitements OFGL, données budgets principaux et annexes (DGFIP).

Avertissement : ces mesures des effets de la crise sont des évaluations à partir de traitements possibles sur les comptes de gestion.

6.

UN PANIER FISCAL INÉDIT

La réforme de la taxe d'habitation sur les résidences principales, engagée à partir de 2018, a dans un premier temps supprimé cet impôt pour 80% des contribuables. Si les collectivités enregistraient encore en 2020 des sommes importantes de taxe d'habitation, c'est que l'État se substituait aux contribuables à travers des dégrèvements sur la base des taux 2017.

En revanche, en 2021, l'État reprend les recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales, qu'il supprime progressivement entre 2021 et 2023 pour les 20% de ménages restants. **Les collectivités ne perçoivent en 2021 plus que la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et sur les logements vacants.** Cette suppression de taxe d'habitation est compensée de différentes manières pour les communes et les groupements de communes.

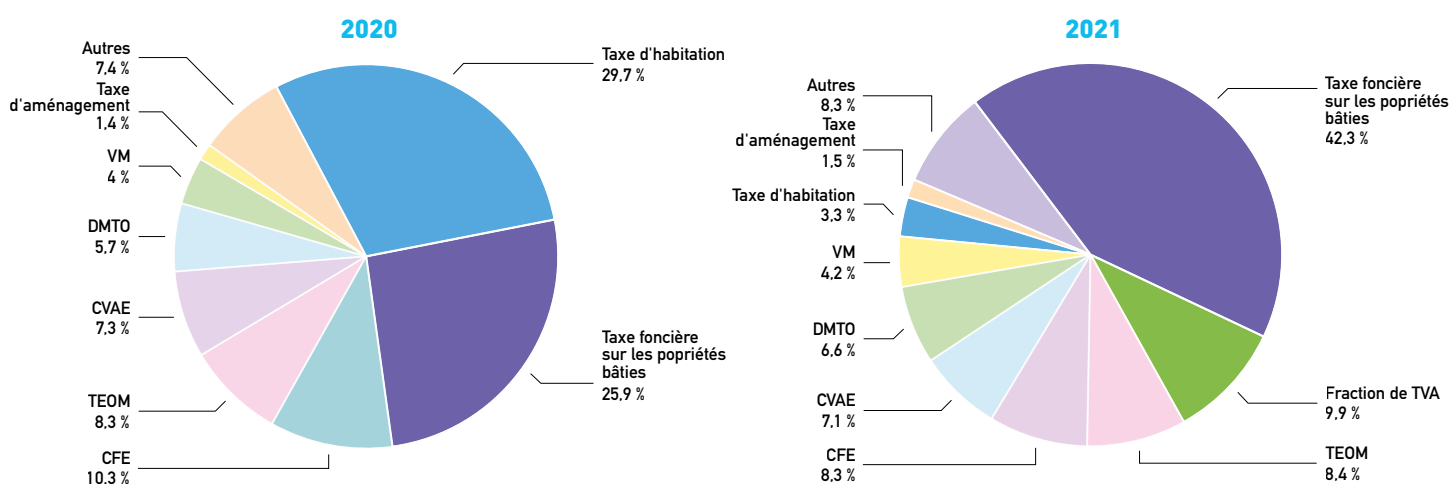
Les communes héritent de la part de foncier bâti du département, corrigée d'un coefficient correcteur (« coco ») qui ajuste cette dernière aux recettes à compenser (celles de taxe d'habitation sur les résidences principales). Cette décision fait de la taxe foncière sur les propriétés bâties une ressource encore plus importante pour le bloc communal en 2021, 34,2 Md€ soit 42% des recettes fiscales des communes et de leur groupement contre 26% en 2020.

Cette ressource est essentiellement communale puisque les communes en perçoivent près de 95% en 2021. Un grand nombre de groupements perçoit du foncier bâti (près de 90%), mais le taux moyen dans ceux-ci (3,1%) est très inférieur à celui des communes (36,2%), ce qui explique cette répartition du produit.

La moitié des communes a un taux de taxe foncière supérieur à 34,7% en 2021, un quart a un taux inférieur à 29,6% et un autre quart, supérieur à 40,1%. Le taux communal a fortement progressé avec le transfert de la part départementale. Pour une commune sur deux, ce taux a plus que doublé. Environ 28% des communes ont quant à elles vu ce taux plus que tripler.

Dans le produit de foncier bâti perçu par les communes est prise en compte la contribution de l'État de 581 M€ en 2021 au mécanisme de compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les communes (« coco »). En effet, le produit de foncier bâti qui était auparavant destiné aux départements n'était pas suffisant pour compenser les produits de la taxe d'habitation supprimés.

➔ RÉPARTITION DES RECETTES FISCALES DES COMMUNES ET DE LEUR GROUPEMENT À FISCALITÉ PROPRE EN 2020 ET 2021



Source : Rapport de l'OFGL (2022) – traitements DGCL, données DGFIP, Périmètre : communes et groupements à fiscalité propre, budgets principaux et annexes.

CFE : Cotisation foncière des entreprises, TEOM : Taxe d'enlèvement des ordures ménagères, CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, DMTO : Droits de mutation à titre onéreux, VM : Versement mobilité

De leur côté, les groupements à fiscalité propre et la Ville de Paris sont compensés de leur ancienne part de taxe d'habitation sur les résidences principales avec une fraction de TVA.

Cette recette, nouvelle pour le bloc local en 2021, devient la deuxième ressource fiscale des communes et de leur groupement – elle représente 10% des recettes fiscales, 8,1 Md€. En 2021, 1 225 groupements ont inscrit de la

TVA dans leurs comptes (soit près de 98% d'entre eux), pour un montant moyen de 112,6 €/habitant. Mais **cette recette ne représente pas le même poids pour toutes les intercommunalités** puisqu'elle dépend de ce que le produit de taxe d'habitation représentait antérieurement. Ainsi, sur les cas extrêmes, 10% des groupements perçoivent moins de 33 €/hab. alors que, à l'inverse, 10% bénéficient d'au moins 145 €/hab.

➔ DISTRIBUTION DU MONTANT DE TVA PAR HABITANT DANS LES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

10%	25%	50%	75%	90%
des groupements bénéficient d'une TVA par habitant au maximum de...				
33 €/hab.	65 €/hab.	96 €/hab.	124 €/hab.	145 €/hab.

Source : traitements OFGL ; données DGFIP, budgets principaux et annexes, année 2021.

Moins visible, mais non négligeable, l'année 2021 est également marquée par la réduction des valeurs locatives pour les établissements industriels²⁰ qui agit sur le panier fiscal des communes et de leur groupement. Ses effets réducteurs sur la taxe foncière sont masqués par l'augmentation liée à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. En revanche, la cotisation foncière des entreprises diminue légèrement dans le panier fiscal, elle représentait 10% des recettes fiscales en 2020 et 8% en 2021. La compensation versée par l'État pour cette réduction s'élève à 3,5 Md€ (1,8 Md€ pour le foncier bâti et 1,6 Md€ pour la CFE), elle est enregistrée comme un concours financier de l'État mais reste liée à la dynamique des bases foncières contrairement à la plupart des compensations fiscales.

La taxe d'habitation sur les résidences secondaires subsiste et s'élève à 2,7 Md€ en 2021. En moyenne, le produit de cette taxe pour le bloc communal représente l'équivalent de près de 8% de celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Mais dans 157 ensembles intercommunaux (12%), ce taux dépasse les 20%. Ce sont essentiellement des territoires avec un fort attrait touristique.

In fine et sans attendre les modifications sur 2022, les changements de l'année 2021 aboutissent à une concentration de la fiscalité du bloc communal sur les propriétaires, qu'ils soient ménages ou entreprises.

Ils contribuent également à une forme de déterritorialisation de la ressource. D'une part, pour la TVA, deuxième recette du bloc communal, le lien territorial est pour le moment inexistant. Le contribuable est national et la fraction de TVA perçue par les collectivités est liée à la situation antérieure indexée sur la consommation nationale. D'autre part, dans les communes pour lesquelles le produit de taxe d'habitation était plus faible que la part de taxe foncière prélevée par le département sur leur territoire, une fraction des impôts payés par les contribuables à la taxe foncière est dorénavant mise en commun (3,1 Md€ en 2021, soit 9,1% du produit total) pour financer les communes qui sont dans la situation inverse (mécanisme du « coco »). Ni les contribuables, ni les communes ne sont pénalisés financièrement par ce système mais il brouille le lien entre le contribuable et la commune d'implantation de sa propriété.

^[20] Dans le cadre de son « plan de relance » en 2021, l'État supprime la part régionale de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, diminue de moitié les valeurs locatives des locaux industriels et abaisse le seuil de plafonnement de contribution économique territoriale si elle dépasse un certain pourcentage de la valeur ajoutée pour l'entreprise. Ces mesures entrent dans le volet « compétitivité des entreprises ».

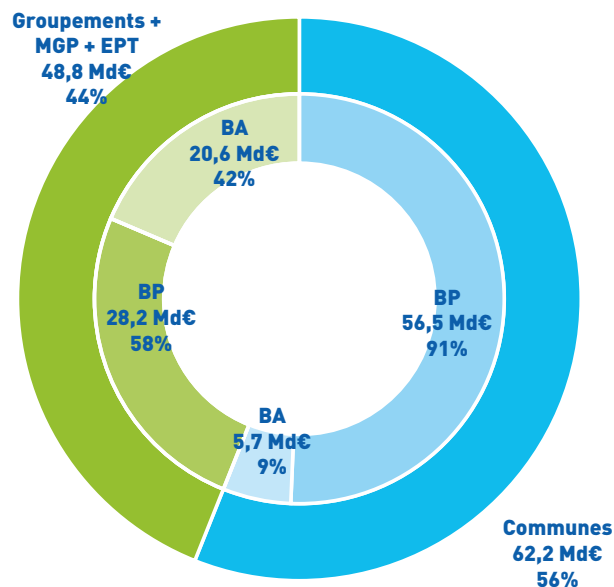
7.

UN RECOURS LIMITÉ À L'ENDETTEMENT MAIS UNE ÉVOLUTION DANS LES ACTEURS PORTANT LA DETTE

L'encours de dette total de l'ensemble des communes et groupements à fiscalité propre est de **119,4 Md€ en 2021**. Du fait des caractéristiques particulières de la Ville de Paris (ville-département, capitale et sans EPT) et de son poids important dans l'encours de dette qui perturbent l'analyse, les éléments qui suivent sont présentés hors Ville de Paris. La métropole du Grand Paris (MGP) et ses établissements publics territoriaux (EPT) sont quant à eux inclus dans le périmètre d'étude.

Sur ce périmètre, l'encours de dette (budgets principaux et annexes) atteint un niveau de **111,0 Md€ en 2021**, en progression de seulement 2,6% depuis 2015, soit +2,9 Md€. Les évolutions sont néanmoins différentes selon que l'on considère les communes ou les groupements : l'encours a diminué de 8,8% (-6,0 Md€) pour les premières, et à l'inverse a augmenté de 22% (+8,8 Md€) pour les seconds. **La part de l'encours de dette portée par les intercommunalités se rapproche donc de plus en plus de celle portée par les communes** : elle passe de 37% en 2015 à 44% en 2021. Cela va de pair avec la montée en puissance de cet échelon (maillage intercommunal complet du territoire, prise en charge et transferts de nouvelles compétences, dont notamment l'assainissement..).

➔ RÉPARTITION DE L'ENCOURS DE DETTE TOTAL DU BLOC COMMUNAL EN 2021



Source : calculs DGCL et OFGL, données DGFIP, compte de gestion.

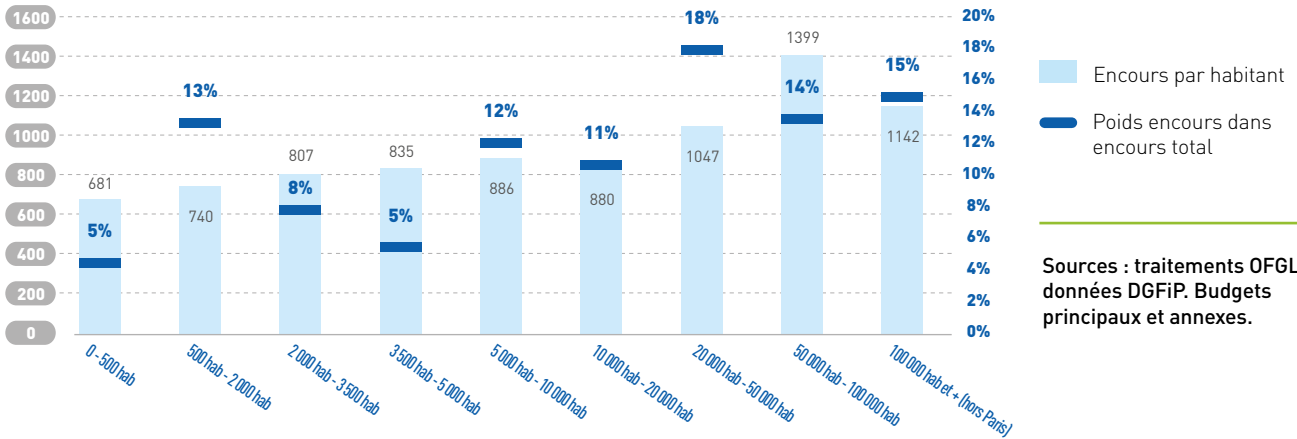
BP : budgets principaux / BA : budget annexes ; MGP : métropole Grand Paris / EPT : établissements publics territoriaux

L'encours de dette par habitant des communes en 2021 a tendance à augmenter avec la strate de population considérée, avec un pic pour les communes ayant entre 50 000 et 100 000 habitants. Il est par exemple de 681 €/hab. pour les communes de moins de 500 habitants et de 1 142 €/hab. pour les communes de 100 000 habitants et plus. La part de l'encours portée par chacune des strates varie également fortement, de moins de 5% à presque 18%. Les communes de plus de 20 000 habitants regroupent à elles seules près de la moitié de l'encours total (46%), alors qu'elles représentent 37% de la population. Cela peut traduire un effet de centralité, avec des communes s'endettant pour réaliser des investissements servant à une population plus large que celle de son seul territoire, mais aussi un autofinancement plus faible. Ces tendances changent très peu dans le temps et sont proches de celles de 2015.

L'ensemble des strates connaît par ailleurs une diminution de son encours par habitant depuis cette date, cependant nettement moins marquée pour les communes de moins de 500 habitants : -0,6% alors qu'elle dépasse -8% pour toutes les autres catégories.

Concernant les groupements à fiscalité propre, les 15 collectivités ayant les encours les plus élevés concentrent à elles seules plus du tiers du volume total de dette en 2021, alors qu'elles ne représentent que 15% de la population. Une part conséquente de l'encours est ainsi resserrée sur un nombre plus restreint d'intercommunalités, dont en premier lieu des métropoles qui exercent des compétences plus larges que les plus petits EPCI.

➔ ENCOURS DE DETTE PAR HABITANT ET POIDS DE L'ENCOURS TOTAL PORTÉ PAR CHAQUE STRATE DE COMMUNES EN 2021



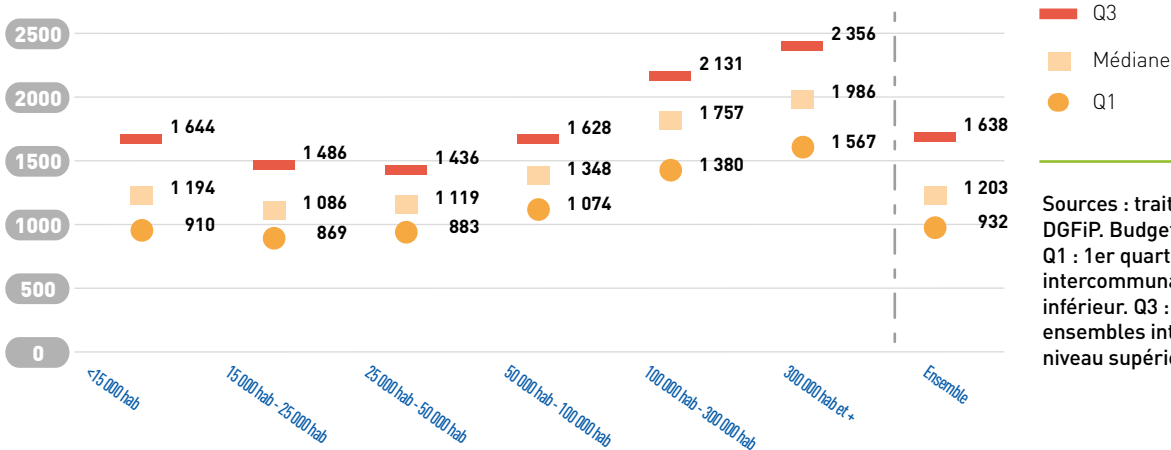
Sources : traitements OFGL, données DGFIP. Budgets principaux et annexes.

Pour 2021, les disparités d'endettement peuvent être appréciées au niveau des ensembles intercommunaux constitués des communes et de leur groupement.

Une part conséquente du volume total de l'encours de dette est concentrée sur un nombre réduit d'ensembles intercommunaux. A titre d'exemple, 10 de ces entités regroupent à elles seules près d'un cinquième de l'encours de 2021, et il en faut moins de 70 pour en atteindre la moitié. Des disparités importantes de dette par habitant apparaissent donc : si la moyenne de l'encours se situe à 1 680 €/hab. (tirée vers le haut par des gros ensembles intercommunaux), 25% des entités ont un encours inférieur à 930 €/hab. et 25% dépassent 1 640 €/hab.

Des disparités sont constatées selon la strate de population de l'ensemble intercommunal. L'encours par habitant diminue de la strate inférieure à 15 000 habitants jusqu'à celle ayant entre 50 000 et 100 000 habitants, puis augmente ensuite. Le délai de désendettement, qui rapporte l'encours de dette à l'épargne brute, augmente quant à lui légèrement avec la strate de population, et notamment pour les deux plus grosses. Le niveau de cet indicateur reste néanmoins dans tous les cas bien en-dessous des seuils d'alerte conventionnellement utilisés.

➔ DISPARITÉS DE L'ENCOURS DE DETTE PAR HABITANT 2021 SELON LA STRATE DE POPULATION DE L'ENSEMBLE INTERCOMMUNAL



Sources : traitements OFGL, données DGFIP. Budgets principaux et annexes. Q1 : 1er quartile, 25% des ensembles intercommunaux ont un niveau inférieur. Q3 : 3eme quartile, 25% des ensembles intercommunaux ont un niveau supérieur.

Si des disparités existent entre strates de population, **elles sont également présentes au sein même de ces strates**. A titre d'exemple : un ensemble intercommunal sur quatre ayant entre 100 000 et 300 000 habitants a un encours de dette inférieur à 1 380 €/hab., alors qu'un autre ensemble sur quatre connaît une dette dépassant 2 131 €/hab. Des entités de taille similaire peuvent ainsi connaître un endettement très différent, du fait de dynamiques territoriales, de situations géographiques, de besoins des populations, de marges financières ou encore de choix gestion très variables.

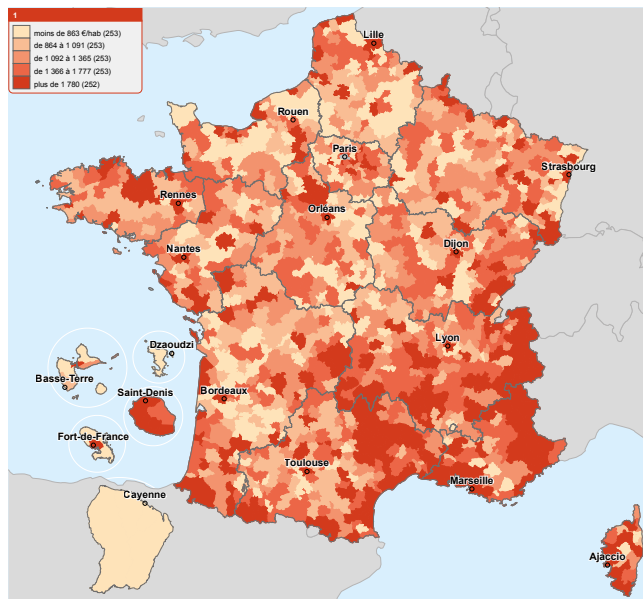
Géographiquement, le constat des disparités est assez traditionnel et correspond globalement à ce qui peut être obtenu sur une cartographie des différences d'investissement.

L'encours de dette par habitant est le plus élevé dans les ensembles intercommunaux de montagne (Alpes, Pyrénées, Massif central), du littoral et notamment du pourtour méditerranéen ou encore dans les métropoles ayant un rayonnement sur un bassin de vie important (Lyon, Toulouse, Bordeaux, Nantes, Rennes, Strasbourg, Lille...).

Si l'encours de dette a relativement peu progressé depuis 2015, ce n'est pas le cas **des dépôts au trésor de fin d'année**, qui ont fortement augmenté : **+50%, soit +14,4 Md€ sur le bloc communal, pour atteindre un niveau dépassant 43,2 Md€ en 2021** (43,4 Md€ avec la Ville de Paris). Les communes disposent de la majeure partie de cette trésorerie, 67% en 2021 contre 33% pour les groupements à fiscalité propre, même si ces proportions ont eu tendance à s'atténuer légèrement avec le temps (poids respectifs de 73% et 27% en 2015).

La hausse de ces dépôts s'est accélérée à partir de 2019, avec +8,4 Md€ en deux ans, et notamment pour les intercommunalités, qui voient leur poids dans la répartition de la trésorerie progresser de 5 points de pourcentage. L'incertitude croissante à laquelle font face les collectivités ces dernières années a pu les inciter à se constituer des marges de manœuvres supplémentaires, en anticipation d'un avenir économique de plus en plus tendu et contraint. Les taux d'intérêt historiquement bas

➔ ENCOURS DE DETTE PAR HABITANT DES ENSEMBLES INTERCOMMUNEAUX EN 2021

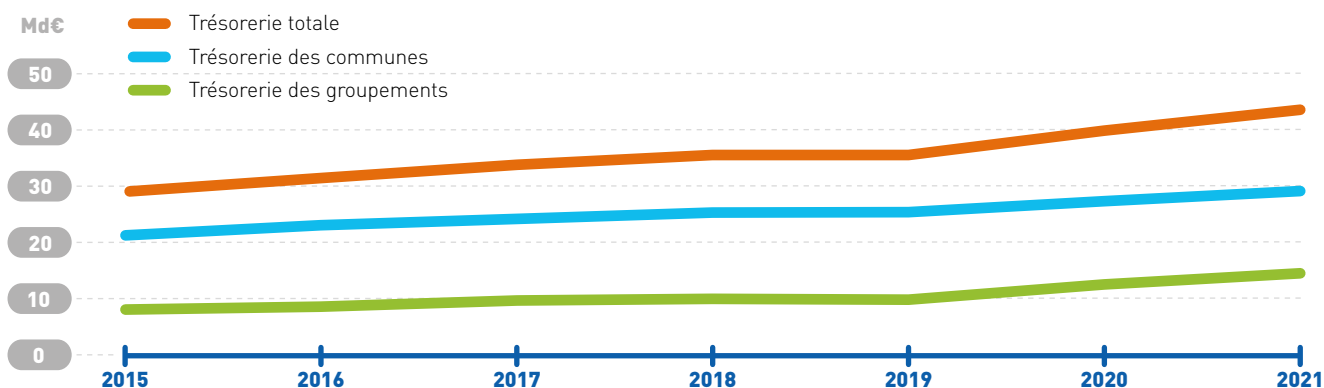


Source : Traitement : OFGL, données DGFIP
Budgets principaux et annexes : outils cartographique ANCT

pour les emprunts nouveaux ont par ailleurs pu faciliter cette opération pour certaines collectivités, et limiter l'intérêt d'une stratégie de faible trésorerie.

Pour les communes, ces dépôts au trésor représentent 4 mois de dépenses totales hors remboursements de dette, avec un effet taille très important : ils passent de quasiment un an (357 jours) pour les communes de moins de 500 habitants à 38 jours pour celles de plus de 100 000 habitants. Des différences conséquentes apparaissent également pour les groupements à fiscalité propre, mais avec un effet taille moins marqué. En moyenne, ces **dépôts au trésor comptent pour un 3 mois et 7 jours de dépenses totales pour les intercommunalités**.

➔ EVOLUTION DES DÉPÔTS AU TRÉSOR AU 31/12 DU BLOC COMMUNAL SUR LA PÉRIODE 2015-2021



Sources : traitements OFGL, données DGFIP. Budgets principaux et annexes, hors Ville de Paris.

➔ FINANCES CONSOLIDÉES DU BLOC COMMUNAL (COMMUNES ET GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE, HORS SYNDICATS)

(en milliards d'euros)

(taux de croissance)

BUDGETS PRINCIPAUX ET ANNEXES	2019	2020	2021	2020/2019	2021/2020	2021/2019
Dépenses de fonctionnement (1)	106,5	106,2	109,5	-0,3%	+3,1%	+2,8%
Achats et charges externes	32,0	30,7	32,6	-4,2%	+6,0%	+1,6%
Frais de personnel	49,2	49,6	51,0	+0,9%	+2,8%	+3,7%
Charges financières	2,9	2,7	2,5	-6,3%	-7,5%	-13,4%
Dépenses d'intervention	17,6	17,8	18,1	+1,3%	+1,5%	+2,8%
Autres dépenses de fonctionnement	4,9	5,3	5,4	+10,1%	+0,6%	+10,7%
Recettes de fonctionnement (2)	129,7	128,1	133,6	-1,3%	+4,4%	+3,0%
Impôts et taxes	78,4	78,9	80,4	+0,6%	+1,9%	+2,6%
Concours de l'État	22,6	22,8	24,5	+0,6%	+7,7%	+8,4%
Subventions reçues et participations	6,5	6,8	6,8	+4,5%	+0,5%	+5,1%
Ventes de biens et services	16,5	14,3	16,1	-13,3%	+12,7%	-2,4%
Autres recettes de fonctionnement	5,8	5,4	5,8	-6,7%	+8,3%	+1,1%
Épargne brute (3) = (2)-(1)	23,2	21,9	24,1	-5,6%	+10,3%	+4,1%
Épargne nette = (3)-(8)	12,0	11,1	12,8	-8,0%	+15,9%	+6,7%
Dépenses d'investissement hors remb. de dette (4)	42,6	36,4	38,3	-14,5%	+5,3%	-10,0%
Dépenses d'équipement	37,5	31,4	33,2	-16,2%	+5,9%	-11,3%
Subventions d'équipement versées	2,7	2,9	2,9	+5,5%	+1,1%	+6,7%
Autres dépenses d'investissement	2,4	2,2	2,2	-9,9%	+1,7%	-8,3%
Recettes d'investissement hors emprunts (5)	17,4	16,4	17,1	-6,1%	+4,7%	-1,7%
FCTVA	3,9	4,2	4,4	+8,3%	+3,8%	+12,4%
Dotations et Subventions d'équipement	8,5	8,2	9,0	-4,2%	+10,5%	+5,8%
Autres recettes d'investissement	5,0	4,0	3,7	-20,5%	-6,2%	-25,4%
Dépenses totales hors remb. de dette (6) = (1)+(4)	149,1	142,6	147,8	-4,4%	+3,7%	-0,9%
Recettes hors emprunts (7) = (2)+(5)	147,1	144,4	150,8	-1,8%	+4,4%	+2,5%
Capacité ou besoin de financement = (7)-(6)	-2,0	+1,8	+2,9			
Remboursements de dette (8)	11,1	10,8	11,3	-3,0%	+4,4%	+1,3%
Emprunts (9)	12,2	12,0	11,6	-2,3%	-2,9%	-5,1%
Flux net de dette = (9)-(8)	1,1	1,2	0,3			
Dépenses totales (10)=(6)+(8)	160,3	153,4	159,1	-4,3%	+3,7%	-0,7%
Recettes totales (11)=(7)+(9)	159,4	156,4	162,4	-1,9%	+3,8%	+1,9%
Variation du fonds de roulement = (11)-(10)	-0,9	+3,0	+3,3			
Encours de dette au 31 décembre (12) (c)	117,4	119,1	119,4	+1,4%	+0,2%	+1,7%
Dépôts au Trésor fin d'exercice	35,0	38,6	43,4	+10,4%	+12,3%	+24,0%
Ratios						
Taux d'épargne brute = (3) / (2)	17,9 %	17,1 %	18,0 %	-0,8 pt	+1,0 pt	+0,2 pt
Taux d'épargne nette = [(3)-(8)] / (2)	9,3 %	8,6 %	9,6 %	-0,6 pt	+1,0 pt	+0,3 pt
Taux d'endettement = (12) / (2)	90,5 %	93,0 %	89,3 %	+2,5 pt	-3,7 pt	-1,2 pt
Capacité de désendettement = (12) / (3)	5,1 ans	5,4 ans	5,0 ans	+ 0,4 an	- 0,5 an	- 0,0 an

Sources : traitements DGCL, données DGFIP. Détails et définitions dans rapport 2022 OFGL. Périmètre : budgets principaux et annexes / communes (y compris Ville de Paris) et groupements à fiscalité propre, EPT-établissements publics territoriaux et métropole de Lyon.

*Pour les tableaux par niveau (communes ou groupements à fiscalité propre) ou par type de budgets (principaux ou annexes), voir l'annexe 2 du rapport 2022 de l'OFGL.



L'analyse financière des communes et des groupements à fiscalité propre produite dans le cadre du 104^e congrès des maires et présidents d'intercommunalité de France 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. Dans un contexte de crises, la première partie de cette étude, réalisée 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 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. Tenir compte de ces dernières est important, l'OFGL propose donc, en complément, sur sa plateforme www.data.ofgl.fr des données financières individuelles permettant à chacun de compléter l'analyse en se concentrant sur des zones géographiques ou des typologies de territoires.

Le second volet de l'étude, réalisé par l'AMF, évalue les résultats attendus en 2022 et les perspectives pour 2023. Ainsi, face au retour de l'inflation et l'envolée des prix de l'énergie notamment, les recettes seront-elles suffisantes pour maintenir les équilibres ? Quelle sera l'évolution de l'investissement ? Cette partie est disponible dans un document qui lui est propre, accessible sur www.amf.asso.fr.

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

En partenariat avec :

