



Cap sur...

**Les flux financiers entre
budgets des collectivités
locales : 37 Md€ en 2020**

Collecter, Analyser, Partager

Cette publication correspond à une actualisation et à un enrichissement du dossier « Flux financiers entre budgets des collectivités locales : 10 milliards d'euros en 2017 (hors reversements fiscaux) » du Rapport 2018 de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales, publié en septembre 2018.

La montée en puissance de ces flux, l'importance de disposer des données les plus récentes et les demandes d'éclairages complémentaires formulées par les instances de l'OFGL justifient l'intérêt de cette nouvelle publication.

Remarque : le total des 37 Md€ cité dans ce Cap sur comprend les reversements de fiscalité et mécanismes de péréquation qui n'étaient pas inclus dans le total signalé dans le titre du dossier du rapport 2018.

« Cap sur les flux financiers entre les budgets des collectivités locales : 37 Md€ en 2020 » - Décembre 2021

Une publication de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales

Directeur de la publication : Thomas Rougier

Auteurs : Nicolas Laroche, Samuel Lerestif et Matthieu Chtioui

Sauf mention contraire, les données présentées dans cette étude proviennent de calculs réalisés à partir **des comptes de gestion fournis par la DGFIP**. Les traitements ont été réalisés par **l'équipe OFGL** ou par le **département des études et des statistiques locales de la DGCL** selon les méthodes présentées dans l'annexe 2 du rapport 2021 de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales.

Le mot du président

Les flux financiers entre budgets publics locaux interviennent au sein d'une même collectivité, entre le budget principal et les budgets annexes, ou entre collectivités, le plus souvent de niveaux différents. On peut les estimer à 37 Md€ en 2020.

A lui seul, ce niveau justifie que ces flux soient analysés finement et régulièrement. D'autant plus qu'à l'enjeu financier s'ajoute un enjeu de gestion lié à la nature même de ces mouvements.

Certains de ces flux sont en effet le résultat de choix d'organisation au niveau local : présence d'un budget annexe, répartition des compétences entre communes et intercommunalités, mise en place de solidarités territoriales, soutien aux investissements sur des patrimoines détenus par un tiers...

D'autres flux sont en revanche plus « mécaniques », résultats des réformes institutionnelles ou fiscales des dernières années : création de la métropole du Grand Paris, transferts de compétences entre départements et régions, réforme de la taxe professionnelle et suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales...

Pris dans leur ensemble, les mouvements financiers concernés ont eu tendance à augmenter sur la dernière décennie, pour le meilleur (mutualisation de services entre collectivités, solidarités...) comme pour le pire (transferts peu lisibles de ressources locales).

Ils sont peu documentés mais constituent pourtant une facette importante de la gestion financière des collectivités. Il est donc utile que l'OFGL puisse dresser leur portrait en informant sur leur nature et leur niveau, tout en éclairant sur leurs évolutions récentes. C'est l'objet de ce tout nouveau numéro de *cap sur* ! L'exercice est d'autant plus nécessaire que certains de ces flux doivent d'urgence gagner en lisibilité et en sens.

André Laignel,
Président de l'OFGL

Sommaire

Le mot du président	2
Sommaire	3
Les flux financiers entre budgets des collectivités locales : près de 37 Md€ en 2020.....	4
1. Flux entre les budgets d'une même collectivité : 4,2 Md€ d'échanges entre les budgets principaux et les budgets annexes	4
2. Des flux au titre des reversements de fiscalité ou des mécanismes de péréquation qui atteignent 24,7 Md€.....	7
3. Les subventions et remboursements de frais entre collectivités sont évalués à 8,0 Md€.....	9
3.1. Près de 2,4 Md€ entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre.....	9
3.2. Près de 5,6 Md€ de flux entre les régions, les départements et le bloc communal.....	11
3.3. Zoom sur les subventions d'équipement versées par les départements au bloc communal.....	13

Les flux financiers entre budgets des collectivités locales : près de 37 Md€ en 2020

L'analyse de la dépense de la sphère publique locale correspond, en 2020, à l'exploitation de 82 682 budgets différents. Aux budgets principaux (BP) des 45 770 collectivités locales françaises (communes, départements, régions et collectivités territoriales uniques) et de leurs groupements (groupements à fiscalité propre et syndicats) s'ajoute l'existence, pour certaines d'entre elles, de 36 912 budgets annexes (BA).

Tous ces budgets ne sont pas strictement indépendants les uns des autres, car il existe des flux entre ces derniers : d'une part, ceux intervenant entre budgets principaux (BP) et budgets annexes (BA), estimés à 4,2 Md€ (partie 1). D'autre part, les flux correspondant à des interactions entre collectivités différentes, comme les reversements fiscaux (partie 2), pour 24,7 Md€, ou les remboursements de frais et les subventions (partie 3), évalués à 8,0 Md€.

Mieux connaître ces 36,9 Md€ de flux et leurs évolutions apporte des éclairages sur les pratiques locales, notamment en matière de partage de compétences, de co-financements ou de mutualisation. Ce document propose de détailler les deux catégories de flux (budgets principaux/budgets annexes, et entre collectivités), en insistant sur les plus importants et en évaluant leur poids dans les principaux postes de dépenses des collectivités.

Isoler ces flux permet également de les neutraliser quand il s'agit de fournir des comptes consolidés, c'est le travail effectué dans le rapport annuel de l'OFGL depuis plusieurs années.

Dans un souci de clarté, les mouvements financiers sont appréhendés uniquement sous l'angle des dépenses du contributeur. Elles ont cependant pour contrepartie une recette de même montant pour le bénéficiaire. Sauf mention contraire, les données présentées dans cette étude proviennent de calculs réalisés par le département des études et des statistiques locales de la DGCL à partir des comptes de gestion fournis par la DGFIP, selon les méthodes présentées dans l'annexe 2 du rapport 2021 de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales.

1. Flux entre les budgets d'une même collectivité : 4,2 Md€ d'échanges entre les budgets principaux et les budgets annexes

Les échanges financiers identifiés entre budgets principaux (BP) et budgets annexes (BA) sur l'ensemble des collectivités locales s'élèvent à 4,2 Md€ en 2020¹. Quasiment nul pour les régions, ils représentent seulement 0,4 Md€ dans les départements, mais pèsent de manière notable dans le bloc communal² (3,7 Md€, soit 89 % des flux détectés entre BP et BA pour l'ensemble des collectivités locales), et plus particulièrement dans les groupements à fiscalité propre, où l'utilisation des budgets annexes est la plus répandue.

¹ Voir la méthodologie présentée dans l'annexe 2C du rapport 2021 de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales. Les flux financiers entre budgets principaux et budgets annexes, notamment dans le cas d'un service public industriel et commercial (SPIC), s'inscrivent dans le cadre des règles de financement des budgets annexes (dérogations à la règle d'équilibre, mesures spécifiques pour certains services publics ou certaines collectivités en fonction de leur taille, caractère exceptionnel de certains flux...).

² Dans ce document, le « bloc communal » inclut les communes, les groupements à fiscalité propre et les syndicats de collectivités locales.

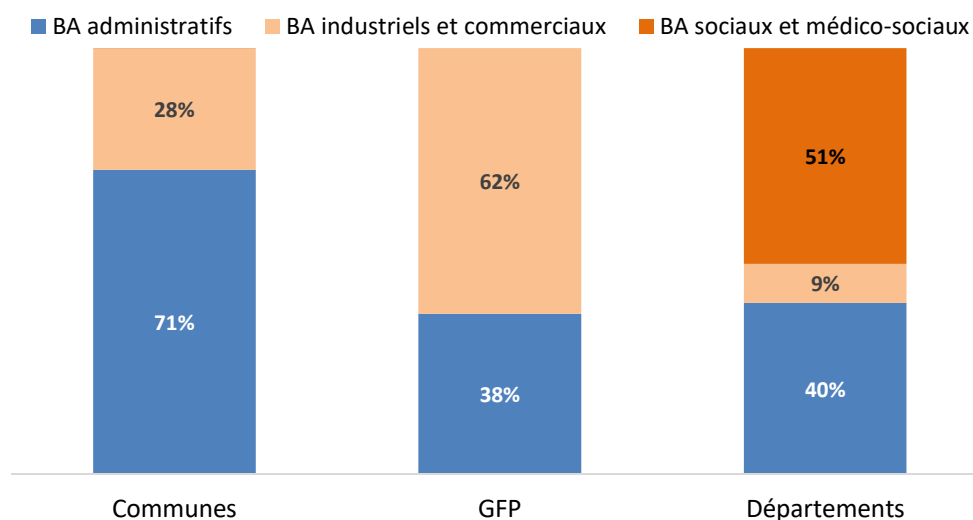
Au sein du bloc communal, les flux entre budgets principaux et annexes se situent principalement à l'intérieur de la section de fonctionnement (89 %) :

- Les dépenses des budgets principaux vers leurs budgets annexes correspondent par exemple au versement de subventions (exceptionnelles ou non) (1,7 Md€) ou à la prise en charge du déficit des BA (487 M€).
- Les dépenses des BA vers les BP consistent plutôt en remboursements de frais (personnel, achats...), avec notamment 724 M€ de remboursements de frais de personnel.

Les flux croisés représentent ainsi 1,2 % des dépenses de fonctionnement consolidées des communes, 2,2 % de celles des syndicats et 6,0 % de celles des groupements à fiscalité propre.

Selon le type de collectivité, les flux de fonctionnement des BP vers les BA (prise en charge du déficit, subventions versées...) ne vont pas vers les mêmes types de budget annexe³. En lien avec leurs compétences, les flux des départements s'orientent majoritairement vers des budgets sociaux et médico-sociaux, ceux des groupements à fiscalité propre vers des budgets industriels et commerciaux, essentiellement des budgets transports (56 %), quand ceux des communes sont destinés à des budgets centrés sur des services publics administratifs (graphique 1).

Graphique 1 : Destination des flux de fonctionnement des BP vers les BA en 2020



Source : traitements OFGL à partir de données DGFIP

En section d'investissement les mouvements identifiés sont moins importants : 399 M€ pour le bloc communal, soit l'équivalent de 0,9 % des dépenses d'investissement en moyenne.

Depuis 2012, il n'y a pas d'évolution exceptionnelle du poids des flux entre budgets principaux et annexes des collectivités locales. En 2020, pour les groupements à fiscalité propre, les dépenses de fonctionnement des BP aux BA progressent de 9,3%. Des variations de cette ampleur ayant déjà été constatées les années précédentes, cette forte évolution ne peut donc être facilement interprétée, même si elle est probablement pour partie liée aux impacts de la crise de la covid-19 qui a touché les budgets annexes des collectivités locales à l'instar des budgets transports.

³ Les chiffres présentés dans ce paragraphe ont été calculés à partir des flux des communes, des groupements à fiscalité propre et des départements, pour lesquels il a été possible de distinguer le budget d'origine du flux et le budget d'arrivée. Ils couvrent près des deux-tiers de l'ensemble des flux des BP vers les BA en fonctionnement pour ces niveaux de collectivité.

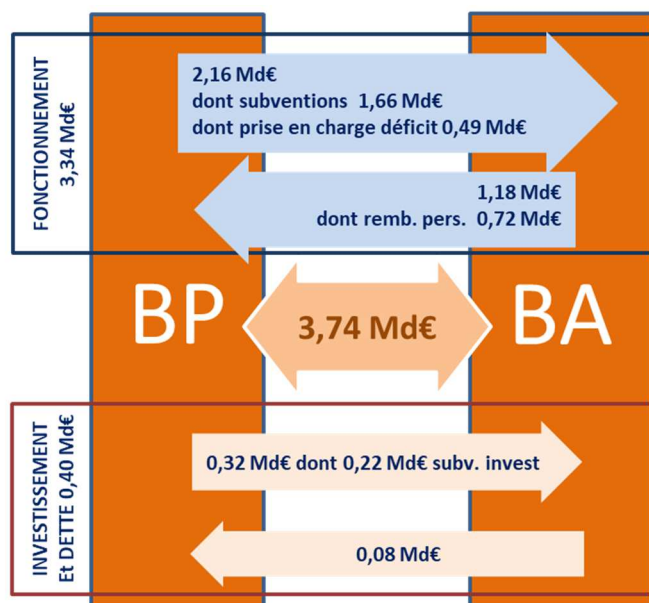
Tableau 1 : principaux flux financiers détectés entre budgets principaux (BP) et budgets annexes (BA) en 2020

	Com- munes (1)	GFP (2)	Syndicats (3)	Bloc communal (1)+(2)+(3)	Départe- ments	Régions	Total
Dépenses des BP vers les BA en Md€ (1) :							
Fonctionnement	0,61	1,46	0,09	2,16	0,35	0,04	2,55
Remboursements de frais	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,02
Subventions de fonctionnement versées (yc exceptionnelles)	0,47	1,12	0,08	1,66	0,08	0,03	1,78
Prises en charge du déficit des BA	0,13	0,34	0,01	0,49	0,26	0,00	0,75
Investissement & remb. de dette	0,16	0,16	0,00	0,32	0,03	0,00	0,35
Transferts d'emprunts	0,04	0,06	-	0,10	-	-	0,10
Subventions d'équipement versées	0,12	0,10	0,00	0,22	0,03	0,00	0,25
Total	0,77	1,62	0,09	2,48	0,38	0,04	2,90
Dépenses des BA vers les BP en Md€ (2) :							
Fonctionnement	0,27	0,75	0,16	1,18	0,05	0,00	1,23
Remboursements de frais	0,03	0,24	0,04	0,32	0,01	0,00	0,34
Remboursements de personnel	0,13	0,48	0,11	0,72	0,02	0,00	0,75
Remboursements d'intérêts	0,00	0,00	-	0,00	-	-	0,00
Reversement d'excédents	0,10	0,02	0,01	0,13	0,01	0,00	0,14
Investissement & remb. de dette	0,03	0,05	0,00	0,08	0,00	0,00	0,08
Remboursements de dette	0,03	0,05	-	0,08	-	-	0,08
Total	0,30	0,80	0,16	1,26	0,05	0,00	1,31
Flux totaux entre les BP et les BA en Md€ (1) + (2) :							
Fonctionnement	0,88	2,21	0,25	3,34	0,40	0,04	3,78
Investissement & remb. de dette	0,19	0,21	0,00	0,40	0,03	0,00	0,43
Total	1,07	2,42	0,25	3,74	0,43	0,04	4,21
Flux totaux entre les BP et les BA en % dépenses consolidées :							
Fonctionnement	1,2%	6,0%	2,2%	2,8%	0,7%	0,2%	1,9%
Investissement & remb. de dette	1,2%	1,1%	0,0%	0,9%	0,2%	0,0%	0,6%
Total	1,2%	4,4%	1,3%	2,3%	0,6%	0,1%	1,6%

Lecture : Les budgets principaux (BP) des communes versent 0,61 Md€ de dépenses de fonctionnement à leurs budgets annexes (BA). Les BA versent 0,27 Md€ de dépenses de fonctionnement à leur BP. Ces 0,88 Md€ de flux croisés entre BP et BA représentent 1,2% des dépenses de fonctionnement des BP et des BA des communes.

Source : DGFiP, comptes de gestion ; calculs DGCL / GFP : groupement à fiscalité propre / BP : budgets principaux, BA : budgets annexes

Bloc communal : Schéma simplifié flux BP/BA en 2020



Source : données DGFiP, calculs DGCL et traitements OFGL

2. Des flux au titre des reversements de fiscalité ou des mécanismes de péréquation qui atteignent 24,7 Md€

Les principaux flux entre collectivités sont parfaitement identifiés et connus : il s'agit des flux relatifs à des reversements de fiscalité (attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire) ou à des mécanismes de péréquation et de compensation (fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France, fonds de compensation des charges territoriales⁴, fonds de péréquation des DMTO...). Leur montant global peut être évalué à 24,7 Md€ en 2020.

Tableau 2 : principaux reversements de fiscalité et mécanismes de péréquation entre collectivités locales en 2020

En milliards d'euros

En provenance des...	Communes	EPCI ⁽¹⁾	Départements	Régions et CTU	Ensemble
Attributions de compensation (AC)	0,82	11,57	0,21	2,14	14,74
Dotation de solidarité communautaire (DSC)	0,00	0,79	0,00	0,00	0,80
FNGIR	1,70	1,37	0,25	0,67	3,98
FSRIF	0,35	0,00	0,00	0,00	0,35
FPIC	0,57	0,43	0,00	0,00	1,00
Fonds de péréquation CVAE	0,02	0,00	0,04	0,00	0,06
Fonds de péréquation DMTO	0,24	0,06	1,35	0,01	1,67
Fonds de solidarité des départements d'IDF	0,03	0,00	0,03	0,00	0,06
Fonds de péréquation régional	0,00	0,00	0,00	0,18	0,18
MGP - Dotation d'équilibre & FCCT	0,96	0,94	0,00	0,00	1,90
Total	4,70	15,16	1,88	3,01	24,75

FNGIR : fonds national de garantie individuelle des ressources / FSRIF : fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France / FPIC : Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales / CVAE : contribution sur la valeur ajoutée des entreprises / DMTO : droits de mutation à titre onéreux / MGP : métropole du Grand Paris / FCCT : fonds de compensation des charges transférées.

(1) y compris métropole de Lyon et EPT (établissements publics territoriaux de la MGP)

Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs OFGL

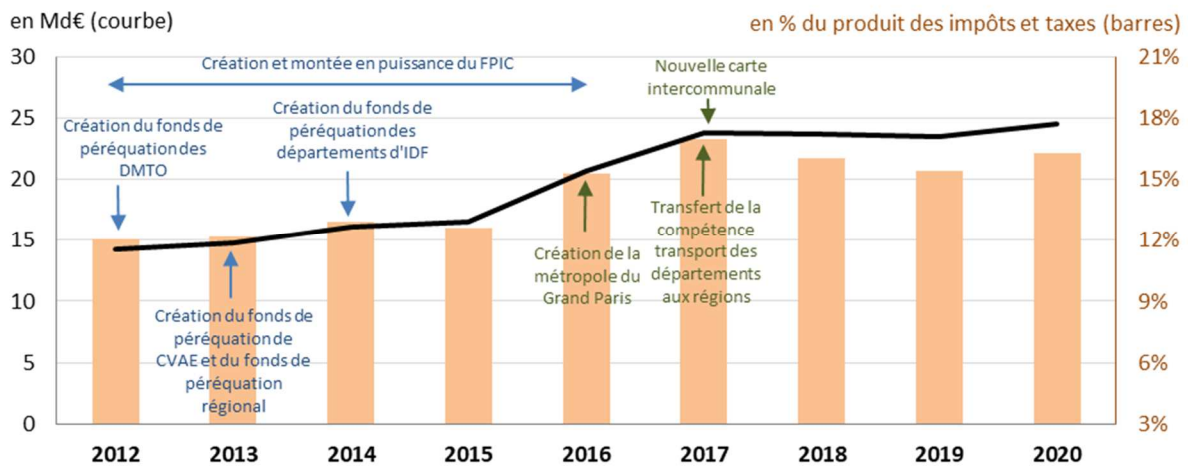
Depuis 2012, ces flux ont globalement progressé de plus de 10 Md€ (graphique 2). Cette forte hausse s'explique par différents mécanismes de nature un peu différente en fonction de la période. Durant la première moitié de la décennie, les mécanismes de péréquation entre les collectivités d'un même échelon ont été renforcés, en parallèle de la mise en place du nouveau panier fiscal issu de la suppression de la taxe professionnelle en 2010. Dans la seconde partie de la décennie, de nouveaux reversements fiscaux ont accompagné, d'une part, des transferts de compétences entre départements et régions et, d'autre part, la création de la Métropole du grand Paris et la mise en œuvre de la nouvelle carte intercommunale de 2017 avec développement de la fiscalité professionnelle unique.

En 2020 et sur l'ensemble des collectivités locales, ces différents reversements représentent l'équivalent de 16,4 % du produit global des impôts et taxes perçu par les collectivités locales. Autrement dit : sur 100 euros de fiscalité locale, plus de 16 sont utilisés au financement d'un service public qui n'est pas sous la responsabilité de la collectivité au nom de laquelle la ressource est levée. Parfois il s'agit du même territoire (commune d'une intercommunalité), parfois d'un autre périmètre géographique (fonds de péréquation par exemple).

Ce pourcentage moyen est en augmentation par rapport à 2012, puisqu'il s'établissait alors à 12,1 %. A compter de 2021, il sera renforcé par la mise en place du mécanisme du « coefficient correcteur » à la taxe foncière, même si la seule lecture des comptes ne permettra pas d'en mesurer l'ampleur puisque, par souci de simplification, les opérations interviendront avant le versement des 12^e de fiscalité.

⁴ Mécanisme spécifique de contribution des communes membres de la Métropole du Grand Paris à leur EPT.

Graphique 2 : évolution des contributions aux mécanismes de reversements de fiscalité et de péréquation

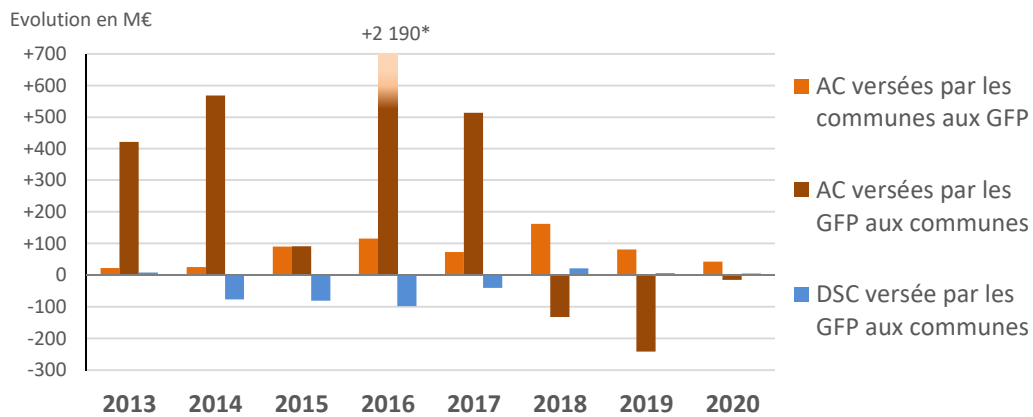


Source : traitement OFGL, calculs DGCL à partir des données DGFIP

NB : en 2018, le poids des reversements par rapport aux impôts et taxes diminue du fait du remplacement dans les régions de la DGF par des fractions de TVA, recettes fiscales qui intègrent le dénominateur du ratio calculé ici.

Parmi les flux de reversements, les attributions de compensation (AC) versées entre les groupements à fiscalité propre et leurs communes membres sont les plus importantes, elles ont fortement progressé sur la période analysée (graphique 3), en lien avec les transformations intercommunales. En 2020, elles s'établissent à 12,4 Md€ : les groupements versent 11,6 Md€ d'AC (dont 3,4 Md€ pour la seule métropole du Grand Paris) quand les communes contribuent à hauteur de 820 M€. La majorité des communes membres d'un groupement à fiscalité professionnelle unique sont bénéficiaires d'une AC (72% en 2020). C'est notamment le format le plus courant dans les grandes agglomérations, ce qui explique que plus de 93% du montant des AC du bloc communal soient orientés des groupements vers les communes.

Graphique 3 : évolution des attributions de compensation et de la dotation de solidarité communautaire



*création de la métropole du Grand Paris

Source : traitement OFGL, calculs DGCL à partir des données DGFIP

AC : attribution de compensation / DSC : dotation de solidarité communautaire / GFP : groupement à fiscalité propre

3. Les subventions et remboursements de frais entre collectivités sont évalués à 8,0 Md€

Outre les reversements de fiscalité et mécanismes de péréquation analysés précédemment, d'autres flux entre collectivités locales existent : remboursements de charges dans le cadre de mises à disposition de personnel, versement de subventions au titre d'opérations d'intérêt partagé, opérations d'investissement pour compte de tiers... Quelques flux ne sont pas identifiables avec précision, à l'instar de ceux relatifs à certaines natures d'opérations (opérations pour compte de tiers...). Il est cependant possible d'en détecter la majeure partie⁵ : 8,0 Md€ en 2020, dont 2,4 Md€ entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre et 5,6 Md€ entre les régions, les départements et le bloc communal.

3.1. Près de 2,4 Md€ entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre

- En 2020

En sus des reversements de fiscalité, d'autres flux internes aux communes et à leurs groupements à fiscalité propre sont identifiables. Ils s'élèvent à 2,4 Md€ en 2020 :

- En fonctionnement, ils recouvrent essentiellement des refacturations de personnel, mais également des remboursements de frais (achats et charges externes) et des versements de subventions. Ils s'établissent à 1,7 Md€ et sont la traduction des mutualisations qui se mettent en place et s'opèrent entre les structures. Pris globalement, ces flux interviennent majoritairement des communes vers les groupements mais, selon leur nature, le constat est sensiblement différent : près des trois quarts des refacturations de personnel proviennent effectivement des communes, ces recettes couvrant 7,0 % des dépenses de personnel des groupements ; pour les remboursements de frais, les flux proviennent équitablement des communes et des groupements ; enfin, près des deux tiers des subventions sont d'origine intercommunale à destination des communes.
- En investissement, les flux entre les communes et leurs groupements s'élèvent à 0,7 Md€ et correspondent essentiellement au versement de subventions d'équipement. En masse, ces subventions proviennent majoritairement des groupements (0,4 Md€). En moyenne, 2,1 % des dépenses d'équipement des communes sont financées par des subventions provenant de leurs groupements, et 1,6 % des dépenses d'équipement des groupements sont financées par des subventions en provenance de leurs communes membres.

⁵ Voir la méthodologie présentée dans l'annexe 2D du rapport 2021 de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales.

Tableau 3 : principaux flux financiers détectés au sein des communes et des groupements à fiscalité propre en 2020

	Total	Dépenses des communes vers les GFP*		Dépenses des GFP vers les communes	
	Montant en Md€	Montant en Md€	Part de la dépense des GFP financée par les communes	Montant en Md€	Part de la dépense des communes financée par les GFP
Fonctionnement	1,70	1,11	3,0% des Dépenses de fonctionnement	0,58	0,8% des Dépenses de fonctionnement
Remboursements de frais	0,42	0,21	1,6% des Achats et charges externes	0,21	1,2% des Achats et charges externes
Remboursements de personnel	1,07	0,82	7,0% des Frais de personnel	0,25	0,6% des Frais de personnel
Remboursements d'intérêts	0,01	0,00	0,3% des Charges financières	0,00	0,2% des Charges financières
Subventions de fonctionnement versées	0,20	0,07	-	0,13	-
Investissement & remb. de dette	0,69	0,26	1,4% des Dépenses d'investissement	0,44	1,5% des Dépenses d'investissement
Remboursements de dette	0,10	0,08	1,9% des Remboursements de dette	0,02	0,3% des Remboursements de dette
Subventions d'équipement versées	0,60	0,18	1,6% des Dépenses d'équipement	0,41	2,1% des Dépenses d'équipement
Total	2,39	1,37	2,5% des Dépenses totales	1,02	1,0% des Dépenses totales

*GFP : groupements à fiscalité propre

Lecture : Les dépenses de fonctionnement versées par les communes aux GFP se montent à 1,11 Md€ en 2020. Cela représente 3,0 % des dépenses de fonctionnement des GFP. Réciproquement, 0,58 Md€ sont versés par les GFP aux communes, ce qui représente 0,8 % des dépenses de fonctionnement des communes.

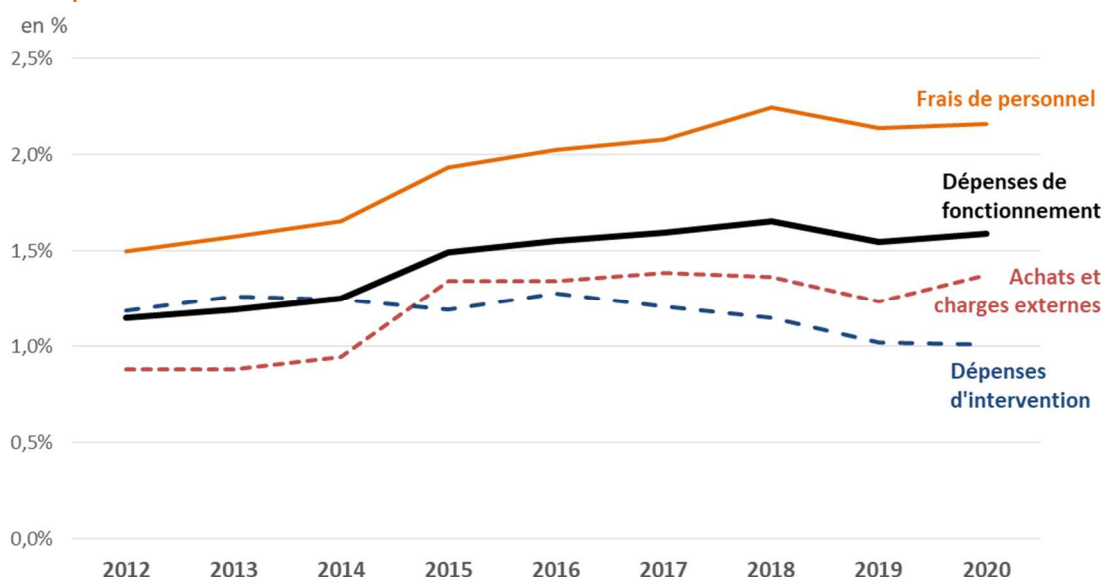
Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL

- Depuis 2012

En fonctionnement, les flux internes aux communes et aux groupements à fiscalité propre sont passés de 1,1 Md€ en 2012 à 1,7 Md€ en 2020. Leur poids dans les dépenses totales de fonctionnement a légèrement augmenté (graphique 4), principalement du fait de la hausse des remboursements par les communes de frais personnel correspondant à des agents mis à disposition par les intercommunalités, mais également en raison de nouvelles refacturations d'autres achats entre groupements et communes.

En section d'investissement, cette part des flux dans les dépenses totales a suivi une trajectoire proche de celle observée en fonctionnement puisqu'elle passe de 1,1% en 2012 à 1,5% en 2020.

Graphique 4 : poids des flux de dépenses de fonctionnement entre communes et groupements à fiscalité propre dans le poste concerné



Lecture : en 2020, les remboursements de frais de personnel entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre représentent 2,2 % des dépenses de fonctionnement du secteur communal.

Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL

3.2. Près de 5,6 Md€ de flux entre les régions, les départements et le bloc communal

- En 2020

Des flux de même type existent également entre les régions, les départements et le bloc communal. Leurs montants sont importants puisqu'ils s'établissent à 5,6 Md€ en 2020.

La quasi-totalité de ce montant correspond à des versements de subventions des départements et des régions vers le bloc communal :

- En fonctionnement, 1,8 Md€ de subventions sont versées entre les départements, les régions et le bloc communal. Le bloc communal est le principal bénéficiaire de ces flux (1,7 Md€) en provenance à part égale des régions et des départements. Depuis 2017, les régions ont vu leurs participations augmenter en substitution de celles portées antérieurement par les départements dans le cadre de coopérations avec les intercommunalités pour la gestion des transports non urbains.
- En investissement, les 3,8 Md€ de subventions versées bénéficient là aussi essentiellement au bloc communal. Ces subventions proviennent des départements (2,0 Md€) et des régions (1,3 Md€) et permettent de financer 8,9 % des dépenses d'équipement du bloc communal.

Tableau 3 : principaux flux financiers détectés entre collectivités en 2020

Dépense...	vers...	Subventions de fonctionnement versées		Subventions d'équipement versées		Total	
		en Md€	En % des dépenses de fonctionnement du bénéficiaire	en Md€	En % des dépenses d'équipement du bénéficiaire	en Md€	En % des dépenses totales du bénéficiaire
du Bloc communal*	Départements	0,02	0,0%	0,24	3,6%	0,28	0,4%
	Régions	0,04	0,2%	0,06	1,8%	0,10	0,3%
	Total	0,06	0,1%	0,30	3,0%	0,36	0,3%
des Départements	Bloc communal	0,85	0,7%	2,03	5,5%	2,88	1,7%
	Régions	0,00	0,0%	0,03	1,0%	0,04	0,1%
	Total	0,85	0,6%	2,06	5,1%	2,91	1,4%
des Régions et CTU	Bloc communal	0,82	0,7%	1,29	3,5%	2,12	1,2%
	Départements	0,04	0,1%	0,17	2,4%	0,21	0,3%
	Total	0,87	0,5%	1,46	3,3%	2,32	0,9%
Toutes collectivités*	Bloc communal	1,67	1,4%	3,32	8,9%	4,99	2,9%
	Départements	0,06	0,1%	0,41	6,0%	0,47	0,7%
	Régions	0,04	0,2%	0,09	2,8%	0,13	0,4%
	Total	1,77	0,9%	3,82	8,1%	5,59	2,0%

* Les flux internes au bloc communal ne sont pas pris en compte dans ce tableau

Lecture : Les départements ont versé 0,85 Md€ aux collectivités du bloc communal (communes, groupements à fiscalité propre et syndicats). Cela représente 0,7% des dépenses de fonctionnement du bloc communal. Autrement dit, les dépenses de fonctionnement du bloc communal sont "financées" à hauteur de 0,7 % par les départements.

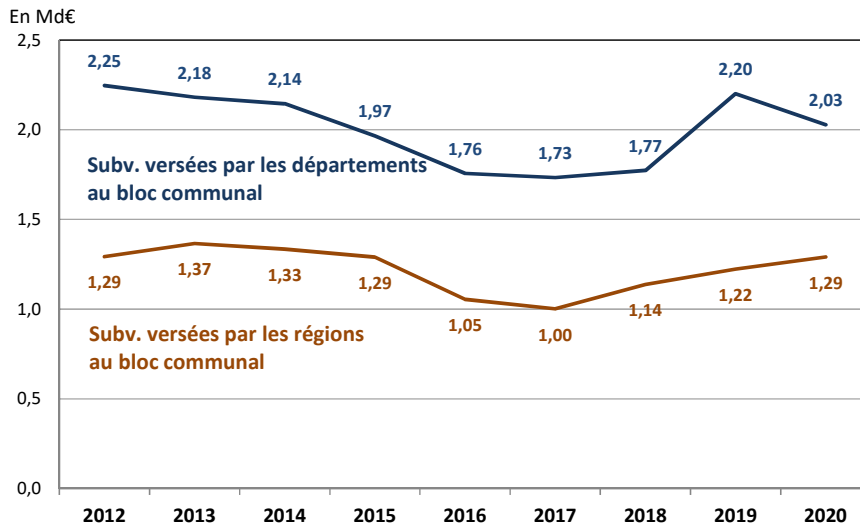
Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL

- Depuis 2012

Au cours du dernier mandat municipal et intercommunal (2014-2020), les subventions d'équipement versées par les régions et les départements au bloc communal ont globalement suivi les évolutions de l'investissement du bloc communal : diminution de 2014 à 2016, stabilisation puis reprise de 2017 à 2019. Un petit décalage de tendance peut cependant être observé en 2017, année de retour à la croissance de l'investissement du bloc communal qui n'a été suivi qu'en 2018 par la reprise des subventions régionales et départementales. En 2020, année de crise sanitaire et d'élections

municipales, les investissements des communes, groupements à fiscalité propre et syndicats ont fortement diminué. Les subventions départementales ont là aussi suivi la tendance, alors que les subventions régionales ont encore un peu progressé.

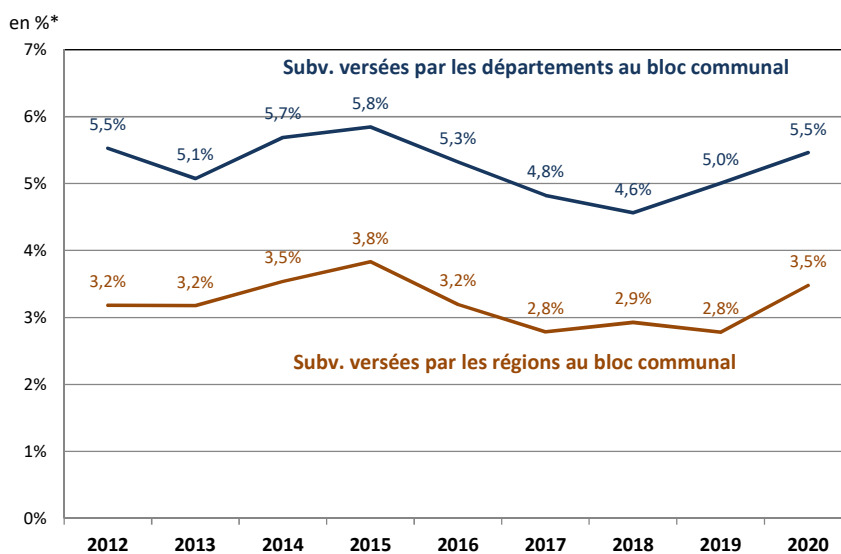
Graphique 5 : évolution des subventions d'équipement versées au bloc communal par les régions et les départements



Lecture : En 2020 les subventions d'équipement versées par les départements aux collectivités du bloc communal s'élèvent à 2,0 Md€. Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL

Cependant, au cours des trois dernières années (2018-2020), l'accompagnement par les régions et les départements des projets d'investissement communaux et intercommunaux est globalement inférieur à celui observé au cours des trois dernières années du précédent mandat (2012-2014). Le constat peut être fait sur les montants des versements : le cumul sur 3 ans est inférieur de 9% sur la période récente. Il est confirmé quand ces subventions sont rapportées au volume des dépenses d'équipement du bloc communal (graphique 6) : sur 2012-2014, régions et départements couvraient en moyenne 8,7% des dépenses engagées par les bénéficiaires, le ratio passe à 8,0% sur 2018-2020.

Graphique 6 : part des régions et départements dans le financement des dépenses d'équipement du bloc communal



Lecture : En 2020, les subventions versées par les départements représentent 5,5 % des dépenses d'équipement réalisées par le bloc communal.

Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL

*Poids dans les dépenses d'équipement du bloc communal

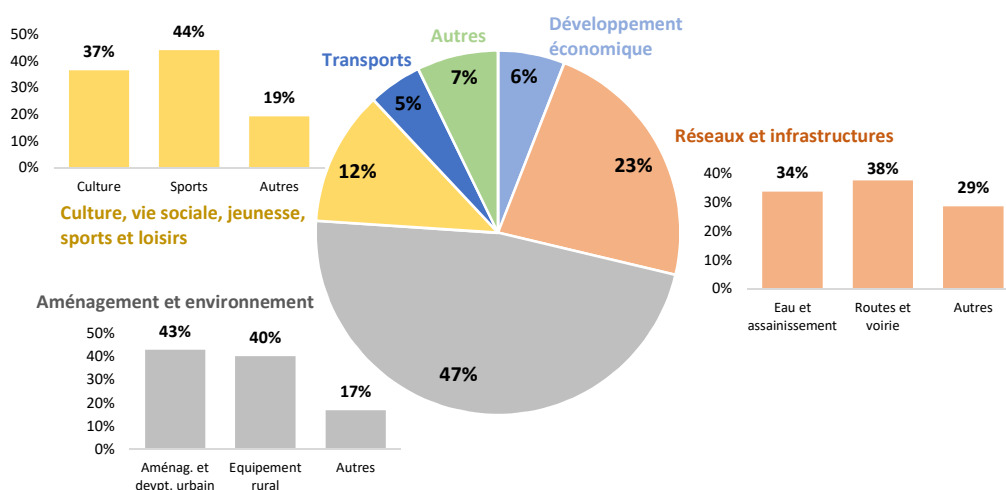
3.3. Zoom sur les subventions d'équipement versées par les départements au bloc communal⁶

Cette partie de l'étude s'attarde sur la nature des flux de financement entre départements et bloc communal en matière d'investissement. Elle s'appuie sur l'analyse des 89 départements ayant conservé la même présentation comptable (M52) sur la période 2012-2020 et n'ayant pas changé de périmètre⁷.

L'analyse pluriannuelle doit tenir compte de trois facteurs pouvant avoir un impact sur les tendances constatées : les tensions financières apparus dans les départements à la fin des années 2000 qui ont enclenché un mouvement de baisses sensibles des subventions versées, la suppression de la clause générale de compétence en 2015 (loi NOTRE du 7 août 2015⁸) et les transferts de compétences vers les régions en matière de transports non urbains en 2017.

En 2020, les subventions d'équipement versées par les départements au bloc communal se concentrent principalement dans **trois domaines, qui regroupent plus de 80% du total de ces subventions** (graphique 7). L'aménagement et l'environnement compte pour 47% et se compose principalement de subventions pour des opérations d'aménagement et développement urbain ainsi que d'équipement rural. Les réseaux et infrastructures représentent 23% des subventions, et sont consacrés avant tout aux secteurs de l'eau et l'assainissement et à celui de la voirie. Enfin, le domaine de la culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs regroupe 12% des subventions, notamment pour les activités en lien avec la culture et le sport.

Graphique 7 : structure des subventions d'équipement versées par les départements au bloc communal par domaine d'activité, en 2020



Traitement : OFGL - Source : comptes de gestion DGFIP des départements en présentation fonctionnelle, 2020.

Périmètre : 89 départements ayant conservé la même présentation comptable (M52) et n'ayant pas changé de périmètre sur la période 2012-2020.

Les évolutions sur 2012-2020 de chacun des domaines ou sous-domaines illustrent d'une certaine manière les besoins remontés des territoires qu'ils soutiennent ou les orientations mises en place dans

⁶ Les subventions d'équipement versées au bloc communal sont ici mesurées à partir des dépenses enregistrées dans les comptes des départements.

⁷ 12 départements sur 101, représentant entre 7% et 11% du montant total des subventions d'équipement versées selon l'année considérée, sont retirés. Les 89 départements restant regroupent ainsi environ 90% de ces subventions.

⁸ La loi RCT de 2010 avait acté la suppression de la clause générale de compétence, avec une entrée en vigueur au 1er janvier 2015. La loi MAPTAM de 2014 l'avait restauré, mais la loi de NOTRE de 2015 a de nouveau supprimé cette clause générale.

les départements dans le cadre de leur politique d'accompagnement des communes et de leurs intercommunalités.

Les subventions d'équipement versées dans les domaines de l'aménagement et du développement urbain, de l'équipement rural, de la culture et du sport suivent globalement les mêmes évolutions que l'investissement du bloc communal au cours du dernier mandat municipal (2014-2020) : diminution entre 2014 et 2016, avec un décalage sur 2017 pour l'équipement rural et la culture, puis hausse jusqu'en 2019, et enfin baisse en 2020, année des élections municipales. La phase de reprise sur 2017 (ou 2018 selon le domaine) et 2019 est néanmoins plus marquée pour les secteurs de l'aménagement et développement urbain et de l'équipement rural que pour le sport et la culture (respectivement +35% et +25% contre +18% et +8%, mais aussi pour des montants nettement plus conséquents).

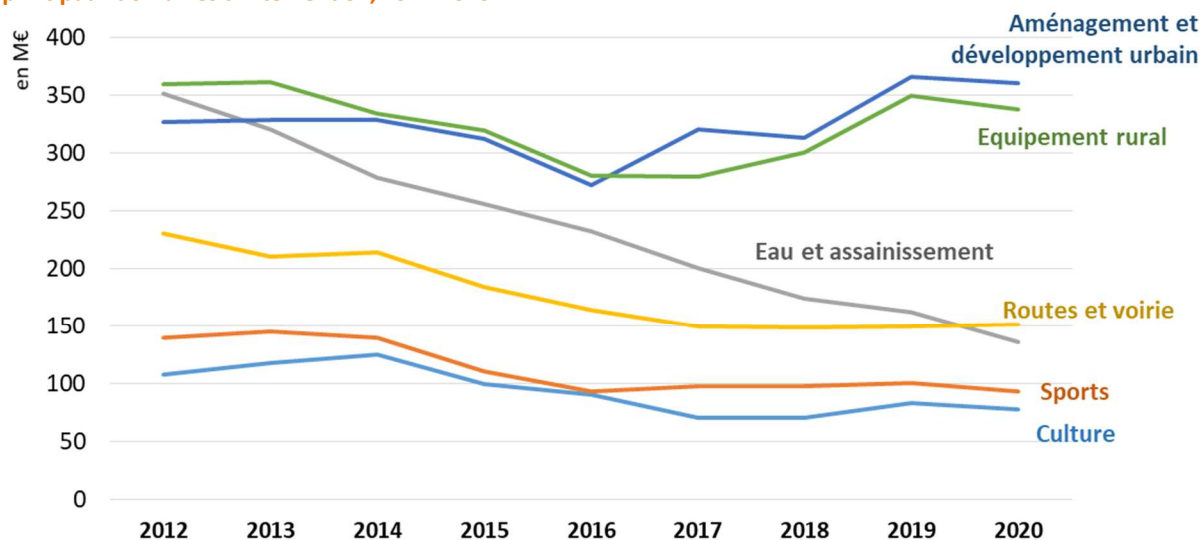
Pour les subventions en lien avec la voirie, la tendance est à peu près similaire en début de période, avec une baisse entre 2014 et 2017, suivie cependant par une stagnation plutôt que par une phase de reprise.

Enfin, l'évolution constatée pour l'eau et l'assainissement est plus atypique, avec une diminution continue des subventions d'équipement versées dans ce domaine sur l'ensemble de la période (-61% entre 2012 et 2020), traduisant une réorientation des efforts de subventions des départements sur d'autres secteurs d'activité.

Le pic du montant total de subventions versées constaté en 2019 (cf graphique 5) est donc principalement porté par le domaine de l'aménagement et développement urbain (+17% entre 2018 et 2019) et celui de l'équipement rural (+16%). Cependant, d'autres secteurs, moins importants en volume, affichent des taux de croissance soutenus : la jeunesse et les loisirs (+72%), les transports (+47%), l'environnement (+39%) ou encore les réseaux autres que la voirie ou l'assainissement (+31%).

Par ailleurs, certains sous-domaines ont mieux résisté à la baisse globale constatée en 2020 (-7%), il s'agit des subventions d'équipement versées pour les activités en lien avec la voirie (+1%), les infrastructures fluviales, maritimes et portuaires (+113%), l'environnement (+23%) ou encore la sécurité (+9%), mais les évolutions en montant restent néanmoins relativement faibles.

Graphique 7 : Evolution des subventions d'équipement versées par les départements au bloc communal dans leurs principaux domaines d'intervention, 2012-2020



Traitement : OFGL - Source : comptes de gestion DGFiP des départements en présentation fonctionnelle, 2012-2020.

Périmètre : 89 départements ayant conservé la même présentation comptable (M52) et n'ayant pas changé de périmètre sur la période 2012-2020.

L'OFGL, lieu de partage et de réflexion sur les finances et la gestion publique locales
Créé par la loi NOTRE du 7 août 2015 et placé sous l'autorité du Président du Comité des Finances Locales, l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales (OFGL) se substitue à l'Observatoire des Finances Locales et voit ses compétences élargies.

L'OFGL est le lieu de partage et de réflexion entre les différentes parties prenantes aux finances et à la gestion des collectivités territoriales. Il a pour mission de collecter, d'analyser et de diffuser des informations sur les axes thématiques fixés par son Conseil d'orientation, composé d'élus et de représentants de l'Etat.

L'OFGL bénéficie du soutien et de l'expertise des membres de son Comité scientifique et technique. Il est composé d'administrations centrales et d'organismes publics, d'associations d'élus locaux et de fonctionnaires territoriaux, ainsi que d'établissements financiers spécialisés et de personnalités qualifiées (universitaires, administrateurs territoriaux et experts).

Dans la collection *Cap sur*

[L'investissement des communes et des intercommunalités depuis 2014 - n°6, janvier 2019](#)

[Les indicateurs utilisés dans la répartition des ressources - recensement 2019 - n°7, avril 2019](#)

[Les choix locaux en matière de redistribution des ressources - n°8, octobre 2019](#)

[La réforme de la fiscalité locale - n°9, octobre 2019 \(VIDEO\)](#)

[Les coûts locaux de l'éducation - n°10, novembre 2019](#)

[Les deux derniers mandats du bloc communal - n°11, juillet 2020](#)

[Les services départementaux d'incendie et de secours - n°12, septembre 2020](#)

[Les enjeux financiers portés par les CCAS et CIAS - n°13, octobre 2020](#)

[Le coût de fonctionnement des piscines communales et intercommunales - n°14, octobre 2021](#)

La reproduction de tout ou partie de la présente publication doit s'accompagner de la mention « Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales » ou « OFGL ».



Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales



Site internet

www.collectivites-locales.gouv.fr/ofgl



Plateforme de données partagées

data.ofgl.fr



contact@ofgl.fr



[in](#)