OCTOBRE 2021

LES FINANCES LOCALES

NOTE DE CONJONCTURE

TENDANCES 2021
PAR NIVEAU DE COLLECTIVITÉS LOCALES

LA BANQUE POSTALE
COLLECTIVITÉS LOCALES

Version provisoire

SOMMAIRE

ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE P 3

FINANCES PUBLIQUES P 4

FINANCES LOCALES EN 2020 - P 5-11

RETOUR SUR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE P 12

PERSPECTIVES P 14

RÉGIONS - P 15-17

DÉPARTEMENTS - P 18-20

BLOC COMMUNAL - P 21

COMMUNES - P 22-23

GROUPEMENTS - P 24-26

ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES DEPUIS 5 ANS - P 27

LES FINANCES LOCALES EN QUELQUES LIGNES

RECULER POUR MIEUX SAUTER ?

2020 ! Année où la Covid-19 aura marqué chacun d'entre nous, sinon toujours dans ses affections, du moins dans son mode de vie ; mais où le modèle d'organisation et de financement du service public local, garanti dans son principe par l'État, aura fait preuve dans son ensemble d'une résistance éprouvée et d'une agilité remarquée. Les finances locales, après les premières craintes du printemps, et réserve faite des territoires les plus sensibles à certains impacts de la pandémie en termes sanitaires ou économiques, abordent ainsi l'exercice 2021 dans des conditions moins dégradées que prévu, notamment en termes d'autofinancement : celui-ci, clef de toute stratégie budgétaire, n'aura en effet diminué que de 10,6 %. Et la baisse de l'investissement peut presque, en fin de compte, être analysée de façon classique à l'aune du calendrier électoral du bloc communal.

Mais l'exercice 2021 révèle de nouvelles surprises en raison d'une pandémie qui est loin de n'être qu'un mauvais souvenir : qu'il s'agisse de la croissance des droits de mutation, résultant d'une sorte d'alignement astral inattendu (maintien des premiers comportements d'achat résultant de la crise sanitaire, diffusion géographique des prix immobiliers, faiblesse des taux d'intérêt et gonflement de l'épargne des ménages) ; de la très grande stabilité fiscale constatée dans les communes pour une année post-électorale ; ou encore d'une reprise marquée de l'inflation dans certains secteurs auxquels les marchés de travaux et d'entretien sont sensibles, plusieurs éléments ont rendu difficilement prédictibles les grandes tendances de l'année.

Il n'est pas interdit cependant d'en évoquer quelques-unes. Ainsi peut-on escompter notamment le rétablissement de l'autofinancement à un niveau supérieur à celui de 2018 et un rebond marqué de l'investissement qui pourrait progresser de 3,8 milliards d'euros, encouragé par les engagements financiers de l'État, des départements et des régions : ainsi leur contribution à la relance est-elle assumée pleinement par les nouvelles équipes municipales et intercommunales. Parmi les autres tendances envisagées pour 2021, une amélioration des produits des services après un effondrement problématique et le maintien d'une stratégie appropriée de recours à l'emprunt.

Faudrait-il donc, dans la lignée d'un Pierre Dac disant « J'adore les surprises et quand on ne m'en fait pas, je les provoque pour me les faire moi-même », imaginer dès à présent celles que pourraient réserver les années à venir ? Entre les risques pesant sur la fiscalité économique ou les dépenses qui résulteront de nouvelles exigences citoyennes, et les chances d'un monde plus respectueux de l'environnement et conscient de sa richesse patrimoniale ? Entre les nécessités du redressement des comptes publics et les perspectives d'une réduction des inégalités entre territoires ? Entre les tentations du levier fiscal pour faire face à des contraintes d'ampleur (gestion des déchets ou des milieux aquatiques) et le potentiel dégagé par une croissance économique renouvelée ?

C'est dire que dans un monde qui change et dont la crise sanitaire aura, sans nul doute, accéléré la transformation, les collectivités locales auront besoin d'une visibilité accrue des règles du jeu juridique et financier pour élaborer et mettre en œuvre leurs politiques publiques. Car il ne faudrait pas qu'après le recul de 2020, le ressaut de 2021 ne soit qu'un saut dans l'inconnu : et même si « la vérité n'est que la rectification d'une longue suite d'erreurs »[1], ce sont nos concitoyens qui pâtiraient d'une recherche hésitante et maladroite de la vérité locale de demain.

(1) Gaston Bachelard

ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE

Encore freinée jusqu'au début du printemps par les contraintes sanitaires, l'économie française s'est bien redressée par la suite. Le PIB a ainsi progressé de 1,1 % au 2ème trimestre après avoir stagné au premier. Les enquêtes de conjoncture restent bonnes mais elles paraissent avoir touché un point haut au début de l'été. L'industrie manufacturière, qui avait bénéficié jusqu'ici de la reprise de l'économie mondiale, est bridée par les contraintes d'approvisionnement pour certains composants. La résurgence épidémique au cœur de l'été, qui semble devoir être temporaire, a aussi un peu pesé sur certaines activités de services. Selon les estimations de l'Insee, l'activité était encore inférieure de 1,2 % en juin à celle du 4ème trimestre 2019 mais le niveau d'avant crise serait retrouvé fin 2021. En moyenne sur l'année 2021, le PIB progresserait d'un peu plus de 6 % selon les dernières projections de la Banque de France. L'emploi dépasse d'ailleurs déjà le niveau de fin 2019, ce qui se traduit par un taux de chômage comparable à son niveau d'avant crise (8 % au 2ème trimestre 2021). Au cours des derniers mois, l'inflation a accéléré. Au-delà d'aspects techniques (notamment un effet de base sur les prix de l'énergie), les contraintes d'offre auxquelles ont fait face certains secteurs ont joué. La hausse des prix à la consommation est toutefois restée limitée en France (1,9 % sur un an en août). Avec le rattrapage de l'économie, le soutien monétaire procuré par les banques centrales pourrait un peu s'atténuer dans les mois à venir. Toujours très bas (le rendement de l'OAT 10 ans est resté négatif jusqu'à mi-septembre), les taux d'intérêt de marché pourraient donc légèrement augmenter.

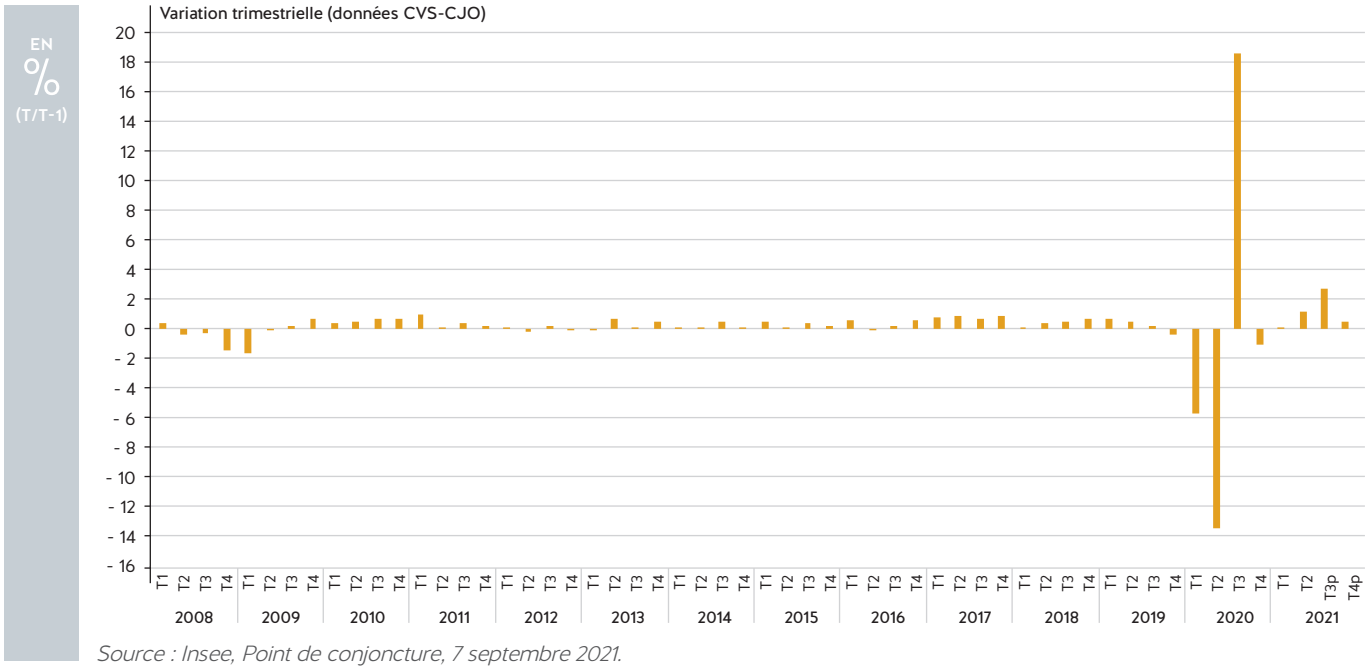
SYNTHÈSE DES PROJECTIONS FRANCE

En %	2020	2021	2022
Croissance du PIB réel	- 8,0	6,3	3,7
Taux de variation des prix à la consommation (IPCH)	0,5	1,8	1,4
Taux de chômage (BIT, France entière, moyenne annuelle)	8,0	8,1	8,2

Source : Projections de la Banque de France, 13 septembre 2021.

ÉVOLUTION DU PIB EN FRANCE

© *La Banque Postale Collectivités Locales*

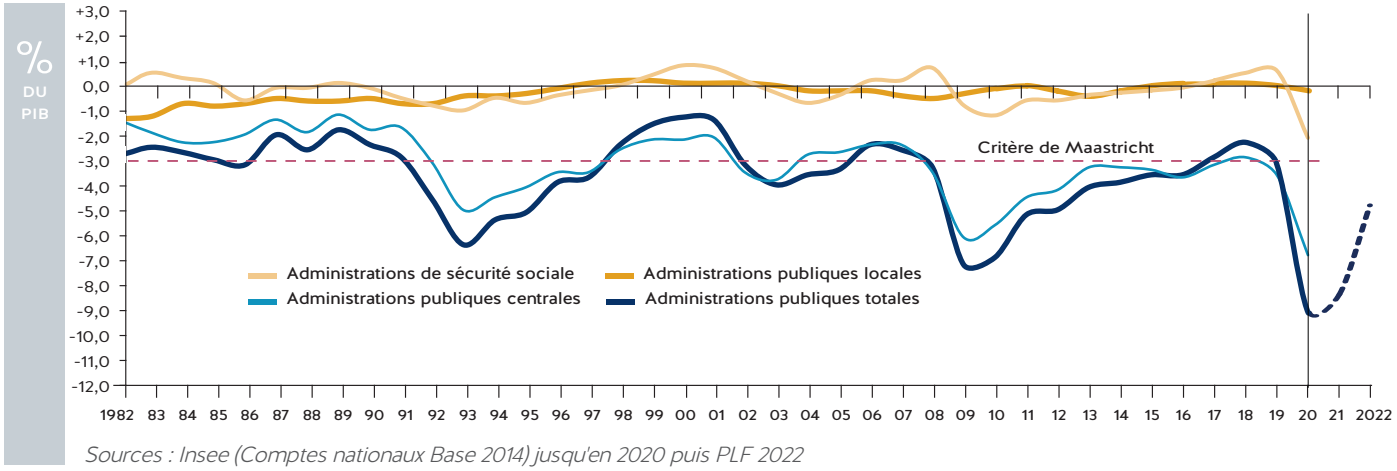


Source : Insee, Point de conjoncture, 7 septembre 2021.

FINANCES PUBLIQUES

LE DÉFICIT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

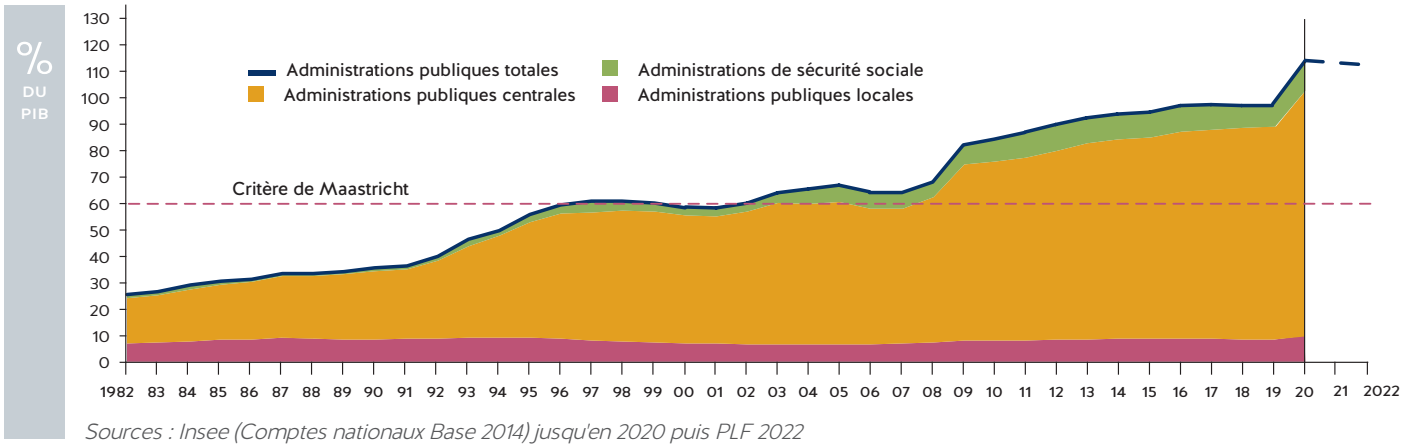
© *La Banque Postale Collectivités Locales*



Sources : Insee (Comptes nationaux Base 2014) jusqu'en 2020 puis PLF 2022

LA DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

© *La Banque Postale Collectivités Locales*



Sources : Insee (Comptes nationaux Base 2014) jusqu'en 2020 puis PLF 2022

LES MONTANTS TERRITORIALISÉS DU PLAN FRANCE RELANCE

Le 3 septembre 2020, le Gouvernement a présenté France Relance, son plan pour l'économie doté de 100 milliards d'euros, dont 35 milliards pour la transition énergétique, 34 pour la compétitivité des entreprises et 36 pour la cohésion sociale et territoriale. Dans un dossier de presse de mai 2021, le Gouvernement a annoncé dans ce cadre, un soutien inédit aux collectivités locales de 10,5 milliards d'euros, évoquant ainsi une territorialisation de la relance.

Ces montants sont répartis comme suit :

- 4,2 milliards d'euros pour compenser les pertes de recettes (clause de sauvegarde du bloc communal, avances aux départements en matière de DMTO ou soutien aux autorités organisatrices de la mobilité par exemple) ;
- 3,7 milliards d'euros pour des mesures sectorielles (réhabilitation de friches, développement des mobilités, accélération de la transition numérique...) ;
- 2,5 milliards d'euros pour les investissements du quotidien, dont :
- 950 millions de dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) exceptionnelle (transition écologique, résilience sanitaire et préservation du patrimoine),
- 950 millions pour la rénovation énergétique des bâtiments des communes, intercommunalités et départements,
- 600 millions pour la dotation régionale d'investissement (DRI) au titre de la rénovation thermique des bâtiments publics et les mobilités.

Il est à noter que ces montants sont des évaluations réalisées à un moment donné, sur la base de prévisions d'évolutions des recettes par exemple, et qu'ils font l'objet d'ajustements par la suite sur la base des recettes réellement encaissées. C'est le cas notamment du mécanisme de compensation des pertes de recettes (cf. encadré sur la clause de sauvegarde page 13). De même, les dotations d'investissement peuvent être alimentées par de nouveaux financements mais également par la réutilisation de programmes déjà existants. Il n'est donc pas toujours aisé d'estimer la portée exacte de ces mesures dans les comptes pour les exercices 2021 ou 2022.

FINANCES LOCALES EN 2020

SECTION DE FONCTIONNEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	**- 1,8**	**224,6**	**+ 3,3**	**232,0**
Recettes fiscales	- 1,1	151,1	+ 2,2	154,4
Dotations et compensations fiscales	+ 0,0	34,8	+ 4,1	36,2
Participations	+ 5,0	10,6	+ 5,3	11,2
Produit des services	- 12,9	15,3	+ 12,3	17,2
Autres	- 4,0	12,7	+ 1,5	12,9
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	**+ 0,1**	**189,4**	**+ 2,2**	**193,5**
Dépenses de personnel	+ 1,1	67,5	+ 1,5	68,6
Charges à caractère général	- 2,9	39,8	+ 4,3	41,5
Dépenses d'intervention	+ 0,2	74,1	+ 2,5	76,0
Autres	+ 15,6	4,2	- 7,6	3,9
Intérêts de la dette	- 4,7	3,7	- 5,2	3,5
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	**- 10,6**	**35,2**	**+ 9,4**	**38,5**
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	**- 18,3**	**18,8**	**+ 15,8**	**21,7**

FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	**- 7,5**	**55,9**	**+ 6,9**	**59,8**
financées par :				
• Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 20,9	31,3	+ 8,3	33,9
• Recettes d'investissement (6)	- 0,6	20,4	+ 8,2	22,1
• Flux net de dette (7) =	-	+ 4,2	-	+ 3,8
- Emprunts nouveaux*	+ 23,5	20,6	- 0,4	20,5
- Remboursements* (8)	+ 0,3	16,4	+ 2,1	16,7
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	**-**	**3,9**	**-**	**4,6**
ENCOURS DE DETTE au 31/12	**+ 2,4**	**179,2**	**+ 2,1**	**183,0**

Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés
* hors opérations financières
p : prévisions
(9) = (3)+(6)+(7)-(4)

Communes, groupements à fiscalité propre, départements et régions/collectivités territoriales uniques.
Y compris en 2020 l'impact du transfert de l'apprentissage

En 2020, les collectivités locales ont été présentes auprès de leur territoire face aux crises sanitaire et économique. Si elles ont pu réaliser des économies du fait de la mise en veille de certains services, elles ont surtout soutenu leurs agents, administrés, entreprises, associations en utilisant toutes les ressources à leur disposition : achats de matériel de protection sanitaire, autorisations spéciales d'absence, subventions, aides, création de fonds de soutien... et ce en dépit de recettes fiscales et domaniales en berne. Leur épargne brute s'est en conséquence repliée de plus de 10 % et les investissements directs ont chuté, phénomène amplifié par le contexte électoral ; en revanche les subventions d'investissement, en direction des entreprises notamment, ont fortement augmenté.

Les collectivités locales sont maintenant attendues sur le front de la relance. Alors que tous les niveaux de collectivités débutent un nouveau mandat, il leur est demandé d'accélérer leurs programmes d'investissements pour soutenir l'économie.

L'exercice 2021 devrait faire ressortir que dans un contexte de crise économique et sociale dont les effets se font encore ressentir, les collectivités locales sont bien au rendez-vous de la relance et continuent de soutenir leur territoire, à la faveur de marges de manœuvre financières retrouvées, mais qui demandent à être confortées.

UNE HAUSSE CONJONCTURELLE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

En 2021, **les recettes de fonctionnement** progresseraient de 3,3 % pour atteindre 232 milliards d'euros. Ce dynamisme fait suite à un recul de 1,8 % qui intègre la recentralisation du financement de l'apprentissage et du RSA de La Réunion. Hors ces changements, le repli ne serait que de 0,8 %.

En 2021, les recettes ne subissent plus de changement de périmètre mais leur structure est bouleversée par la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et la révision des valeurs locatives des locaux industriels (cf. encadré page 11). Ces deux réformes entraînent des transferts de fiscalité entre niveaux de collectivités locales mais également des transferts entre fiscalité et dotations de l'État, ces dernières augmentant à due concurrence de la diminution des premières.

Les recettes fiscales (154,4 milliards d'euros) progresseraient donc de 2,2 %. Les contributions directes reculeraient de plus d'un tiers principalement en raison de la suppression de la THRP mais également de la baisse des impôts de production. Ainsi, **la taxe foncière sur les propriétés bâties - TFPB -** (34,4 milliards d'euros) désormais perçue uniquement par le bloc communal et **la cotisation foncière des entreprises** (CFE, 6,8 milliards d'euros), diminueraient de plus de 3 milliards d'euros, résultat de la division par deux des valeurs locatives des locaux industriels, le manque à gagner étant remplacé par une dotation de compensation. Hors cet effet, la hausse serait limitée, en raison d'une revalorisation forfaitaire des bases de 0,2 % et d'un faible recours au levier fiscal, en particulier au niveau communal. **La CVAE** perdrait plus de 50 % de son produit en lien avec la suppression de la part des régions (qui en percevaient la moitié) et conjuguée à une baisse de 1 %, la crise économique commençant à se faire ressentir sur cet impôt assis sur la valeur ajoutée. **La taxe d'enlèvement des ordures ménagères** (TEOM) augmenterait quant à elle sous l'effet des hausses de taux décidées par un tiers des EPCI, visant souvent à répondre à l'augmentation du coût du service lié notamment à la croissance de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

La fiscalité serait donc surtout soutenue par **la fiscalité indirecte** qui intégrerait 31 milliards d'euros de **TVA supplémentaire** (14,6 pour les départements, 9,7 pour les régions et 6,9 pour les GFP) suite à la suppression de la THRP et à la

baisse de la CVAE. La TVA locale ne suivrait l'augmentation dynamique du produit national que pour la part préexistante versée aux régions au titre de la suppression de leur DGF.

Le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) enregistrerait la hausse la plus forte, de l'ordre de 20 %, et représenterait quasiment l'intégralité de la progression totale des recettes fiscales. Les transactions immobilières connaissent encore des records, portées par le niveau très bas des taux d'intérêt des emprunts immobiliers ; ainsi, le volume de ventes de logements anciens en cumul sur les douze derniers mois atteint 1 192 000 transactions à fin juillet 2021.

Les dotations et compensations fiscales en provenance de l'État enregistreraient, avec + 4,1 %, une hausse relativement élevée, les amenant à un volume de 36,2 milliards d'euros. **La dotation globale de fonctionnement (DGF),** d'un montant de 26,7 milliards d'euros, demeure globalement stable en dehors des minorations liées à la recentralisation du RSA de La Réunion, et à la recentralisation de la lutte contre la tuberculose.

La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité locale (DTCE, dite « Dotation carrée ») des régions et des départements, servent une nouvelle fois de variables d'ajustement, et se retrouvent diminuées.

La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) entraîne la compensation, par une dotation de près de 300 millions d'euros, des frais de gestion que les régions ne percevront plus à ce titre. Cette même réforme a pour conséquence la suppression des compensations d'exonérations relatives à la TH (soit environ 2 milliards d'euros). À l'inverse, la division par deux des valeurs locatives des locaux industriels conduit à la création d'un nouveau prélèvement sur les recettes de l'État d'un montant total de 3,2 milliards d'euros, pour compenser la perte de ressources aux titres de la FB et de la CFE.

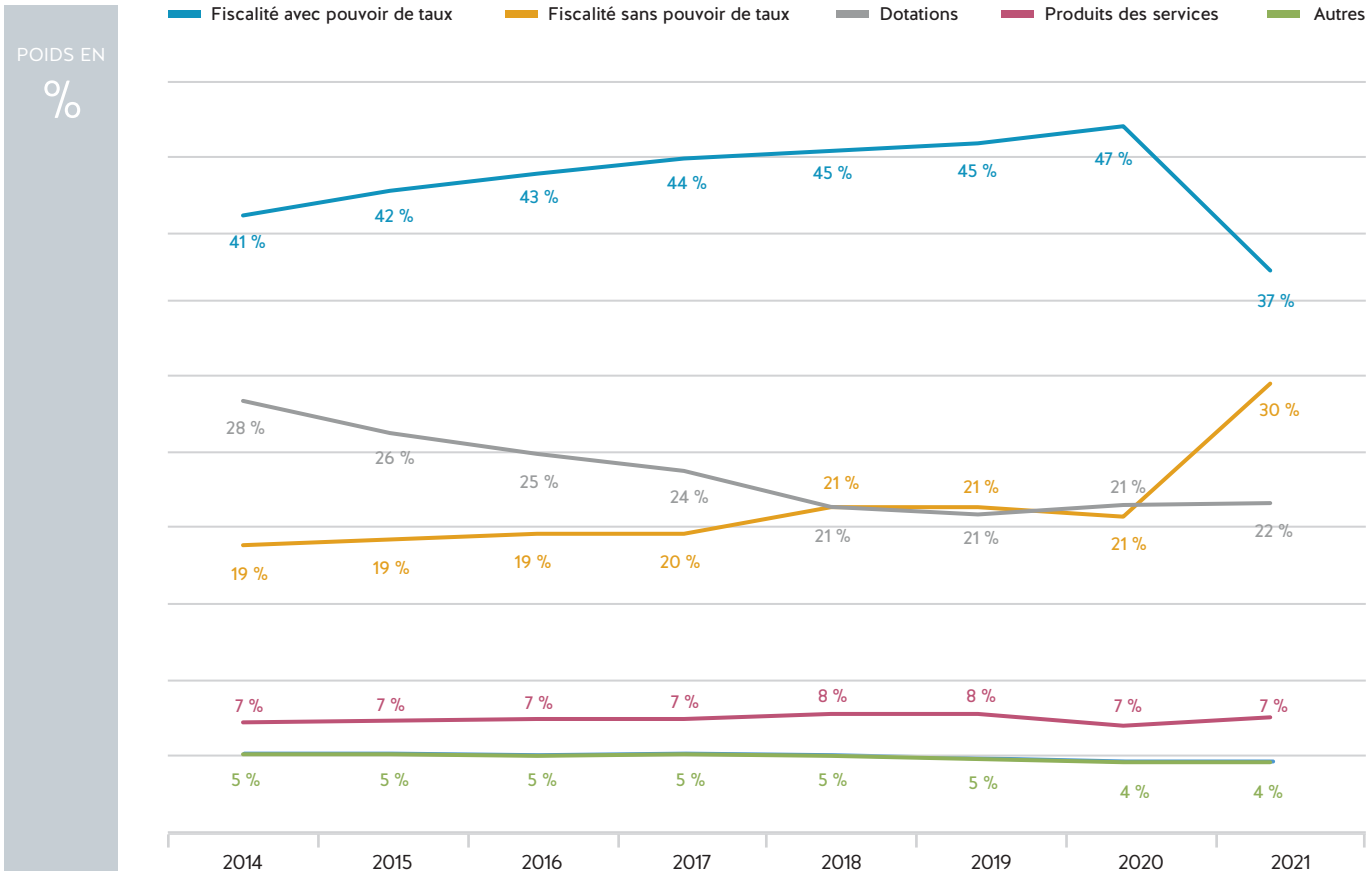
Les participations reçues, en provenance de l'État, de l'Europe ou d'autres organismes publics (CNSA, CAF…) progresseraient sensiblement (+ 5,3 %) pour atteindre 11,2 milliards d'euros. Elles bénéficieraient de crédits supplémentaires au titre des fonds européens (les projets du programme 2014-2020 se terminant), de la CNSA pour financer les primes aux employés à domicile ou encore de l'État en soutien de l'effort régional sur la formation professionnelle.

Les produits des services, poste le plus touché par la crise sanitaire avec un recul de 12,9 % en 2020 (dont seule une partie a été prise en compte dans la clause de sauvegarde), retrouveraient un niveau plus en adéquation avec celui d'avant crise, soit 17,2 milliards d'euros. Il serait cependant encore inférieur de plus de 2 % au montant de 2019. En effet, certains services ont été fermés à nouveau au printemps 2021 et d'autres, comme les transports, peinent à retrouver leur rythme d'avant-crise en termes de fréquentation.

Les autres recettes, constituées notamment des recettes exceptionnelles, augmenteraient de 2,5 % après une baisse de 5,4 % et s'élèveraient à 3,9 milliards d'euros.

DÉCOMPOSITION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© *La Banque Postale Collectivités Locales*



UN DYNAMISME DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DANS UN CONTEXTE DE REPRISE DE L'INFLATION ET D'UN SOUTIEN CONTINU AUX TERRITOIRES

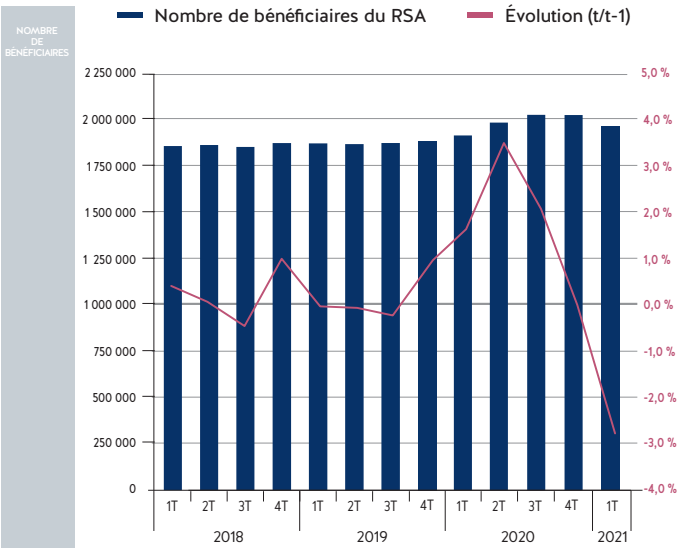
Les dépenses de fonctionnement, dont l'évolution a été contrainte par les contrats de Cahors sur la période 2018-2019 (le respect de la norme d'évolution ayant été suspendu en 2020), **progresseraient de 2,2 % en 2021,** soit un point de plus que l'objectif de l'État. Cette hausse serait la plus élevée depuis 2014, mais résulterait en partie de la reprise de l'activité des services locaux fermés durant les périodes de confinement. Elle fait suite à une évolution de + 1,3 % (à champ constant) qui combinait les effets contraires d'économies réalisées par la fermeture des services et d'aide accrue aux populations et entreprises à travers des dépenses d'action sociale et des dépenses exceptionnelles en hausse.

En 2021, **les charges à caractère général** atteindraient 41,5 milliards d'euros, soit une progression de 1,3 % par rapport à 2019, année de référence d'avant-crise, mais de + 4,3 % par rapport à 2020, exercice qui a vu ce poste en retrait de 2,9 %. Ces dépenses constituées des achats de fournitures, carburants, de prestations de services ou encore de frais de formation ou de déplacement, ont logiquement suivi la diminution d'activité des services locaux ; elles reprendraient donc un rythme plus traditionnel en 2021, accentué par une reprise de l'inflation. Cette dernière est anticipée à + 1,8 %, après une année 2020 à + 0,5 % et une moyenne annuelle de + 0,75 % depuis 2013.

Les dépenses de personnel progresseraient de 1,5 % pour atteindre 68,6 milliards d'euros et 35 % des dépenses courantes. Le point d'indice de la fonction publique resterait gelé, avec cependant à compter d'octobre un alignement de l'indice minimum sur le smic qui pourrait contribuer à une légère accélération. Concernant les effectifs, d'après le 12ème baromètre RH de Randstad paru mi-septembre 2021, 30 % des collectivités locales, et même 46 % des intercommunalités, envisagent de recruter en 2021. À noter également dans cette étude, le pourcentage important de collectivités ayant encore recours à des contrats externes (prestataires ou CDD) pour pallier un absentéisme dû à une crise sanitaire encore d'actualité. Par ailleurs, alors que le recours aux contrats aidés, transformés en parcours emploi compétence depuis 2018, était en forte baisse en 2020 (- 18 % de contrats signés), les six premiers mois 2021 semblent montrer un regain d'intérêt pour ce type de contrat avec une hausse de près de 16 % du nombre de bénéficiaires en juin 2021 par rapport à juin 2020 (DARES, août 2021).

Les dépenses d'intervention, principal poste budgétaire avec 76 milliards d'euros et qui retrace les différentes actions des collectivités locales envers leurs territoires, **augmenteraient de 2,5 %. Les dépenses d'action sociale,** avec un niveau de 36,8 milliards d'euros et une hausse de 2,3 % donneraient la tendance. Elles seraient en ralentissement par rapport à 2020 (+ 4,2 % hors impact de la recentralisation du RSA de La Réunion) principalement en raison du ralentissement des **allocations au titre du revenu de solidarité active** (RSA). Le nombre de bénéficiaires en forte hausse en 2020 (+ 6,1 % en moyenne sur l'année), s'inscrit en effet en recul au 1er trimestre 2021 par rapport au trimestre précédent. D'après la publication RSA conjoncture n°34 de la CNAF, cette évolution serait à relier à la montée en charge de la prolongation des droits au chômage entraînant de moindres entrées dans le dispositif du RSA ainsi qu'à la reprise économique. Les autres allocations individuelles de solidarité, l'APA et la PCH, enregistreraient des rythmes de croissance proches de ceux des années antérieures (respectivement + 1,7 % et + 4 %). Une augmentation, comme en 2020 de l'ordre de 5 % des dépenses de l'aide sociale à l'enfance serait également attendue sous l'effet de la hausse du nombre de MNA (mineurs non accompagnés).

ÉVOUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU RSA © *La Banque Postale Collectivités Locales*



Source : RSA conjoncture, CNAF

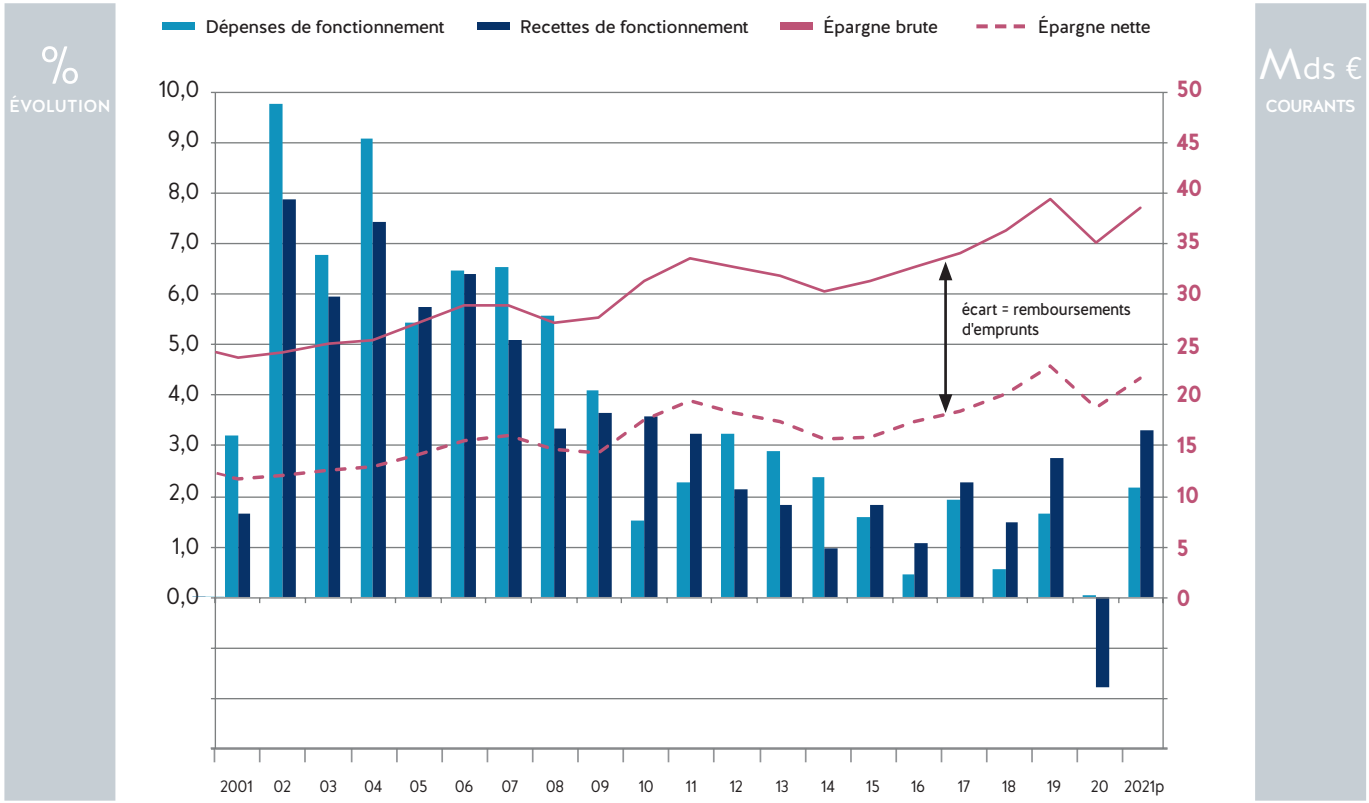
Autres composantes des dépenses d'intervention, **les subventions versées et les contingents obligatoires,** 34,9 milliards d'euros, enregistreraient une croissance de l'ordre de 3 % en lien avec l'inflation et la reprise de certaines aides. C'est le cas notamment avec les sollicitations des associations, mises en retrait pendant les confinements, ou avec les syndicats qui connaissent leur première année pleine d'exercice depuis les élections locales et donc de démarrage de nouveaux projets.

Les autres dépenses courantes, qui comprennent les dépenses exceptionnelles, retrouveraient un niveau proche de celui de 2019 à hauteur de 3,9 milliards d'euros. Elles ont en revanche connu une forte croissance, + 15,6 %, en 2020, les collectivités ayant inscrit sur ce poste certaines de leurs dépenses au titre de la protection contre la Covid-19.

Enfin, **les intérêts de la dette** poursuivraient leur décrue avec une évolution de - 5,2 %. Ils s'élèveraient à 3,5 milliards d'euros et ne représenteraient plus que 1,8 % des dépenses courantes.

LES COMPOSANTES DE L'ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE BRUTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© *La Banque Postale Collectivités Locales*



UNE CROISSANCE FORTE DES INVESTISSEMENTS SOUTENUE PAR UNE HAUSSE DE L'ÉPARGNE

L'épargne brute, qui correspond au solde de la section de fonctionnement et sert à financer les remboursements d'emprunts et les investissements, progresserait de 9,4 %, résultat de recettes courantes plus dynamiques que les dépenses. Avec un niveau de 38,5 milliards d'euros, elle serait néanmoins plus faible qu'en 2019 (39,3 milliards d'euros). Les collectivités locales retrouveraient donc des marges de manœuvre financières sans toutefois reconstituer leurs capacités d'avant-crise. Les évolutions seraient au demeurant disparates entre niveaux de collectivités locales, la hausse étant surtout visible pour les départements et les communes (à la faveur notamment de DMTO en forte croissance), et limitée pour les régions et GFP. Une fois déduits les remboursements d'emprunts (16,7 milliards d'euros), l'épargne nette, avec un niveau de 21,7 milliards d'euros, financerait 36 % des **investissements**.

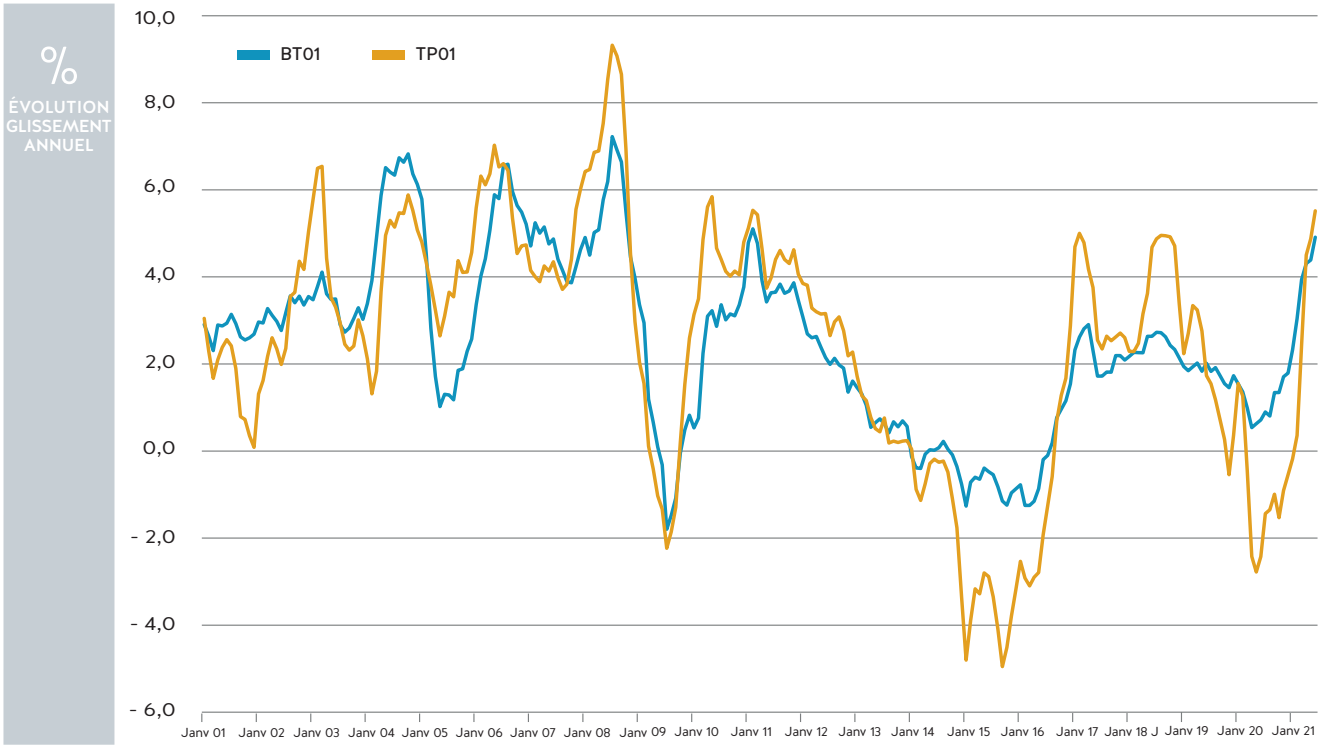
Ces derniers enregistreraient une **croissance de 6,9 %** et se rapprocheraient du niveau de 2019 (59,8 milliards d'euros, après 55,9 en 2020 et 60,4 en 2019). Tous les niveaux de collectivités locales participeraient à cette reprise après le renouvellement des mandats intervenu en 2020 pour le bloc communal, et du fait d'un calendrier électoral particulier en 2021 pour les départements et les régions ; la crise sanitaire, le décalage des échéances électorales et la participation au Plan de relance sont en effet venus bouleverser le rythme traditionnel d'évolution des investissements. Les dépenses d'équipement comme les subventions versées seraient en progression, les premières étant surtout portées par le bloc communal, les secondes par les départements et régions. Tous les niveaux semblent avoir joué le jeu de la relance en accélérant la réalisation de certains projets.

Le baromètre réalisé par l'AdCF et la Banque des territoires paru en septembre 2021 indique une nette reprise de la commande publique au premier semestre 2021 en comparaison du même semestre 2020, avec des hausses comprises entre 16 % et 58 % selon les niveaux de collectivités et même un volume d'achats supérieur à celui enregistré sur la même période en 2019 pour les régions et les intercommunalités.

Mais les difficultés d'approvisionnement en matières premières auxquelles doivent faire face les entreprises du BTP pourraient venir freiner la reprise, tandis que la hausse des coûts de chantiers pourrait, soit renchérir le niveau des dépenses, soit concourir au report de certains projets devenus trop onéreux. Sur les six premiers mois de l'année 2021, comparés à la même période en 2020, les index BT01 et TP01 enregistrent des progressions de + 3,8 % et + 2,9 % ; l'augmentation est même respectivement de + 4,9 % et + 5,5 % en glissement annuel, soit des niveaux comparables à ceux du début de l'année 2011.

COÛTS DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS

© *La Banque Postale Collectivités Locales*



Cette reprise des dépenses d'investissement serait soutenue, à hauteur de 37 %, par **des recettes d'investissement** (hors dette) qui enregistreraient une forte progression (+ 8,2 %) et atteindraient 22,1 milliards d'euros. Certes, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), principale recette d'investissement des collectivités locales serait en léger retrait, principalement en raison de sa diminution à destination des communes puisque ces dernières ont enregistré des dépenses d'équipement en net recul en 2020 ; en revanche, les dotations d'investissement devraient connaître des évolutions dynamiques, reflétant le soutien que l'État apporte aux collectivités notamment dans le cadre du Plan de relance. Ainsi, aux crédits en progression de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), et de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), s'ajouteraient ceux de la DSIL exceptionnelle votés à l'été 2020 dans le cadre de la loi de finances rectificative n°3 ; avec 575 millions d'autorisations d'engagement attribués fin décembre 2020 (tous projets confondus), les crédits de paiement monteraient en charge cette année. Les dotations d'équipement dédiées aux compétences scolaires des départements et régions (DDEC pour les collèges et DRES pour les lycées) resteraient quant à elles stables, proches d'un milliard d'euros.

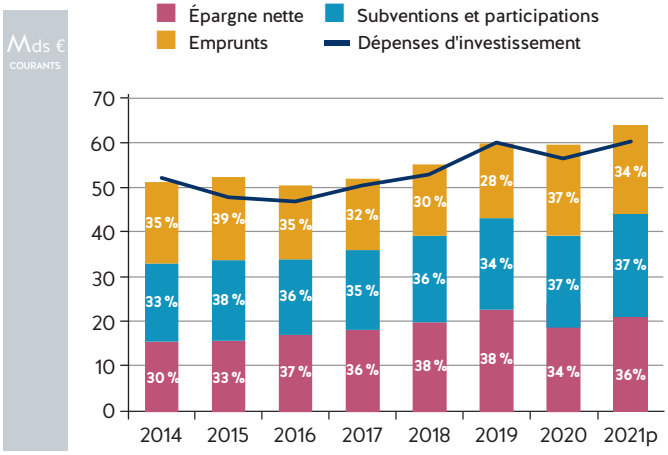
S'agissant des subventions reçues, il est à noter qu'elles progresseraient fortement, en lien notamment avec l'évolution des crédits aux régions : gestion des fonds européens et enveloppe perçue dans le cadre de leur accord de méthode signé avec l'État en juillet 2020 (une instruction du 11 décembre 2020 indique les montants par région, lesquels atteignent un total de plus de 320 millions d'euros de crédits de paiement).

Le complément du financement est apporté par les emprunts nouveaux qui, avec 20,5 milliards d'euros, représenteraient 34 % des dépenses d'investissement. Les régions et le bloc communal verraient leurs emprunts augmenter, tandis que ceux des départements se replieraient fortement, contrairement aux prévisions budgétaires. Au global, après avoir enregistré une forte hausse en 2020 (+ 23,5 %), ils seraient donc quasiment stables (- 0,4 %) en 2021.

Les remboursements seraient en hausse de 2,1 % mais leur volume étant moindre que celui des emprunts nouveaux (16,7 milliards d'euros), l'encours de dette des collectivités locales progresserait de 2,1 % et atteindrait 183 milliards d'euros à la fin 2021. Rapporté au PIB, le poids de l'encours de dette des collectivités locales serait ramené à 7,5 %, niveau moyen de la décennie précédente.

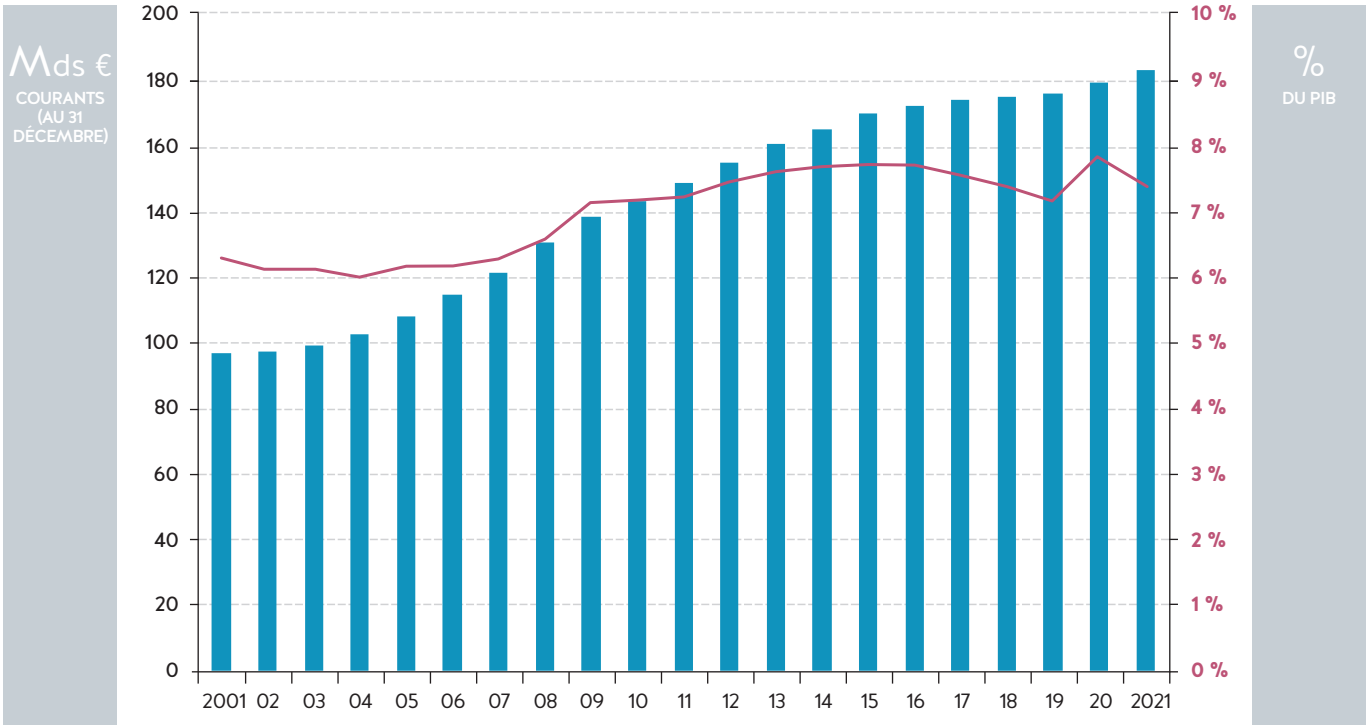
La trésorerie des collectivités locales serait abondée d'un volume proche de celui de l'an dernier et atteindrait environ 56 milliards d'euros.

FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX © *La Banque Postale Collectivités Locales*



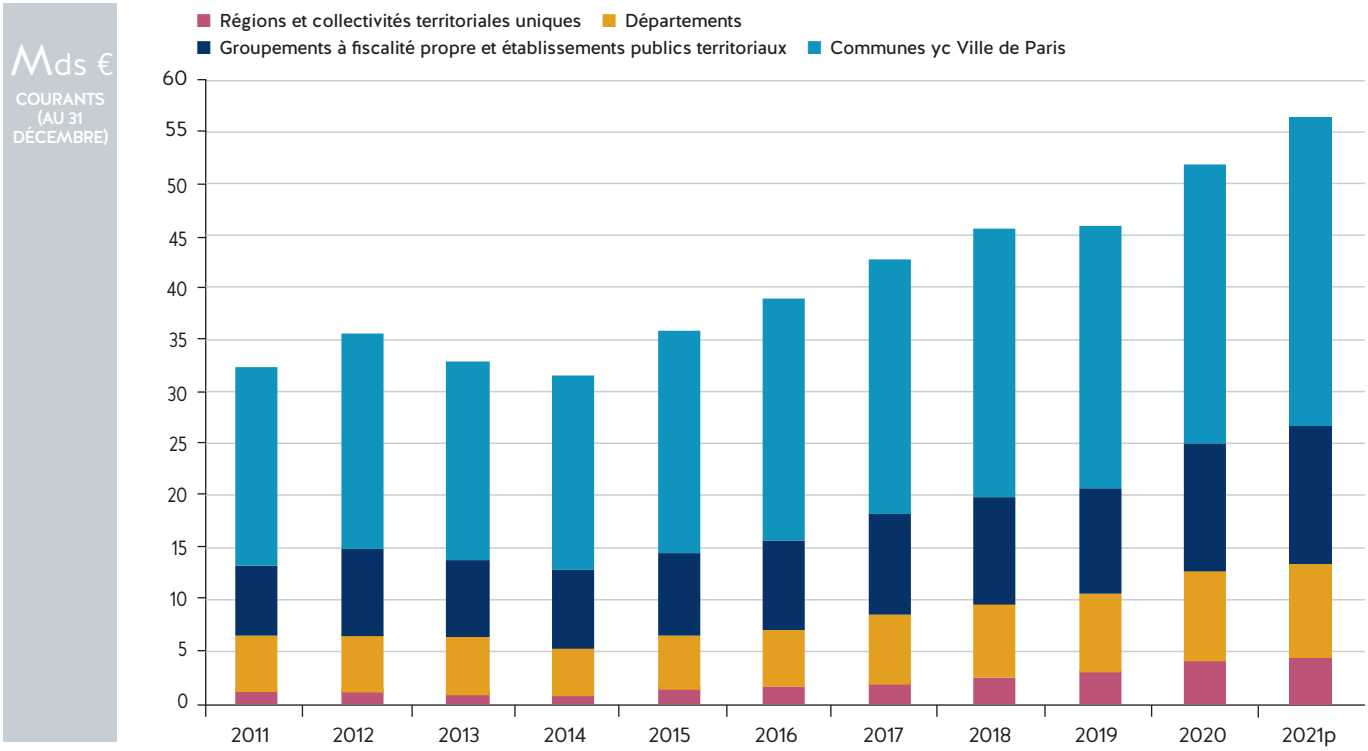
ENCOURS DE DETTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© *La Banque Postale Collectivités Locales*



ÉVOLUTION DE LA TRÉSORERIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© *La Banque Postale Collectivités Locales*



DES RESSOURCES FISCALES BOULEVERSÉES EN 2021

En 2021, les recettes fiscales de l'ensemble des collectivités locales sont modifiées par deux réformes : la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la diminution des impôts de production.

LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES (THRP)

La loi de finances pour 2020 a entériné la suppression définitive de la THRP pour l'ensemble des contribuables à l'horizon 2023. La cotisation payée en 2021 et 2022 par les derniers contribuables est désormais perçue par l'État. Les collectivités locales perçoivent donc de nouvelles ressources pour compenser le manque à gagner. Un jeu de transfert de fiscalité entre collectivités locales et avec l'État est ainsi mis en œuvre.

Communes

À partir de 2021, les communes bénéficient du produit de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) qui revenait aux départements. L'écart, minime, existant entre la THRP disparue et la part départementale de TFPB, est compensé par le reversement par l'État de frais de gestion. Pour chaque commune, un coefficient correcteur assure la neutralité de la réforme.
Le produit à compenser correspond aux bases de THRP 2020 au taux de 2017 complété des compensations de TH 2020 et de la moyenne des rôles supplémentaires 2018-2020, soit un montant d'environ 16 milliards d'euros. Le produit de TFPB récupéré serait d'environ 14 milliards d'euros, l'écart entre les deux montants correspondant aux frais de gestion reversés par l'État et à la fraction de TVA à destination de la Ville de Paris.

Groupements à fiscalité propre

À partir de 2021, les groupements à fiscalité propre perçoivent une fraction de TVA à la place de la THRP. Elle est égale aux bases de THRP 2020 au taux de 2017 complété des compensations de TH 2020 et de la moyenne des rôles supplémentaires 2018-2020, soit un montant d'environ 7 milliards d'euros. Elle augmentera comme la TVA nationale de l'année en cours à partir de 2022.

Départements

À partir de 2021, les départements et les collectivités territoriales uniques perçoivent une fraction de TVA à la place de la TFPB. Elle est égale aux bases de TFPB 2020 au taux de 2019 complété des compensations de TFPB 2020 et d'une part supplémentaire de 250 millions d'euros destinée aux territoires les plus fragiles pour remplacer le fonds de stabilisation, soit un montant d'environ 15 milliards d'euros. La part de TVA augmentera comme la TVA nationale de l'année en cours à partir de 2022.

Régions

À partir de 2021, les régions perdent les frais de gestion qu'elles percevaient sur la TH pour environ 300 millions d'euros et qui sont remplacés par une dotation budgétaire du même montant.

LA BAISSE DES IMPÔTS DE PRODUCTION

Dans le but de relancer la compétitivité des entreprises, la loi de finances pour 2021 entérine la diminution dès 2021 de trois impôts dits « de production » : la division par deux, pour l'ensemble des entreprises, de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et, pour les établissements industriels, de leur base d'imposition à la cotisation foncière des entreprises (CFE) et à la TFPB. La loi organise également une compensation pour les collectivités locales calculée par référence aux taux 2020.

La suppression de la CVAE régionale

La CVAE était en 2020, pour un montant global de 19,5 milliards d'euros, perçue à 26,5 %, par le bloc communal, 23,5 % par les départements et 50 % par les régions. À compter de 2021 la part régionale est supprimée, ce qui entraîne une nouvelle répartition entre le bloc communal (53 %) et les départements (47 %) qui continuent néanmoins de percevoir les mêmes montants.
Pour les entreprises, la réforme se traduit par une division par deux du taux d'imposition théorique sur la valeur ajoutée qui passe de 1,5 % à 0,75 %.
La perte de recette pour les régions, proche de 10 milliards d'euros, est compensée par une nouvelle fraction de TVA. En 2021, elle est égale à la CVAE perçue en 2020, majorée ou minorée pour chacune de l'attribution ou du prélèvement au titre du fonds régional de péréquation des ressources. Et en 2022, elle sera égale au montant perçu en 2021 augmenté de la dynamique de la TVA 2022, un nouveau dispositif de péréquation devant être mis en œuvre.

La division par deux de la valeur locative des établissements industriels

La loi de finances pour 2021 est venue actualiser l'évaluation de la valeur locative des locaux industriels en la divisant par deux, aboutissant donc à diminuer la cotisation payée par les contribuables concernés au titre de la CFE et de la TFPB, toutes choses égales par ailleurs.
La diminution a été estimée à 3,3 milliards d'euros : 1,75 milliard d'euros pour la TFPB et 1,56 milliard d'euros pour la CFE. Une compensation aux communes et aux groupements à fiscalité propre bénéficiaires de ces taxes a été prévue. Elle prend la forme d'une dotation comptabilisée en loi de finances au titre des « prélèvements sur recettes » égale à : perte estimée des bases de 50 % calculée pour chaque année x taux de TFPB 2020 (yc taux départemental et taux syndical dans le cas de contributions fiscalisées) ou taux de CFE 2020 (yc taux syndical dans le cas de contributions fiscalisées).
Si la dynamique des bases est bien pour l'instant prise en compte dans ce calcul, en revanche, le pouvoir de taux des collectivités locales est amoindri : il ne s'applique plus sur les bases perdues.

Version provisoire

RETOUR SUR LES CONSÉQUENCES DE LA CRISE SANITAIRE

L'évolution des ressources : entre disparités et unité.

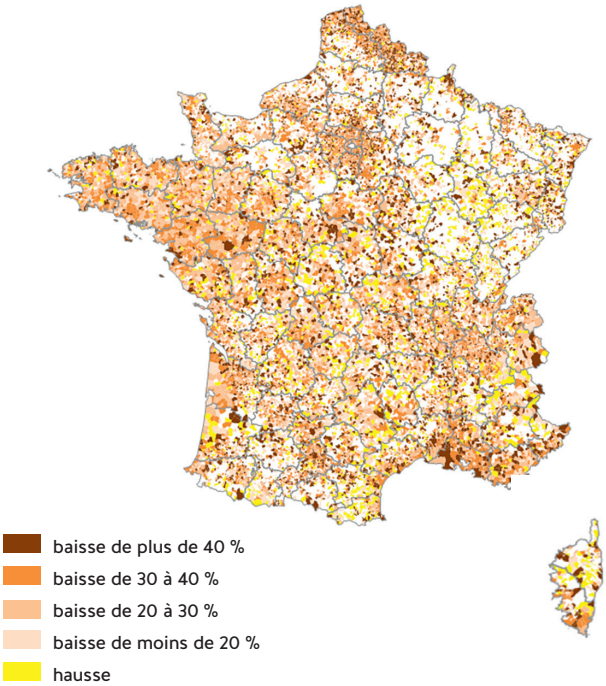
Les conséquences de la crise sanitaire peuvent se lire dans les comptes des collectivités locales à travers les évolutions de leurs grands équilibres financiers. Cependant, s'il est une crise dont les effets ont été très différents d'un territoire à l'autre, c'est bien celle-ci. Un retour sur l'année 2020 apparaît donc utile pour la compréhension de l'exercice 2021 et l'analyse des disparités que la crise a engendrées semble une nécessité.

Elles sont illustrées ici à travers quatre cartes représentant, pour chacun des niveaux de collectivités locales, une recette particulièrement affectée par la crise ; ces cartes permettent de distinguer certains territoires qui se caractérisent par des particularités géographiques, économiques ou sociales, que les grandes tendances dégagées ne sauraient retranscrire.

Les communes ont enregistré en 2020 une baisse très marquée de leurs produits des services, domaines et ventes (- 22,7 %). Les produits du domaine ont certes été pris en compte dans la clause de sauvegarde, en revanche, les recettes de prestations de services (notamment dans les domaines social, culturel, sportif et de loisirs) n'ont pas été intégrées alors qu'elles diminuent en moyenne d'environ 30 %, même si on peut remarquer une hausse pour environ une commune sur sept.

Évolution des recettes de prestations de services des communes en 2020 (budgets principaux)

© La Banque Postale Collectivités Locales

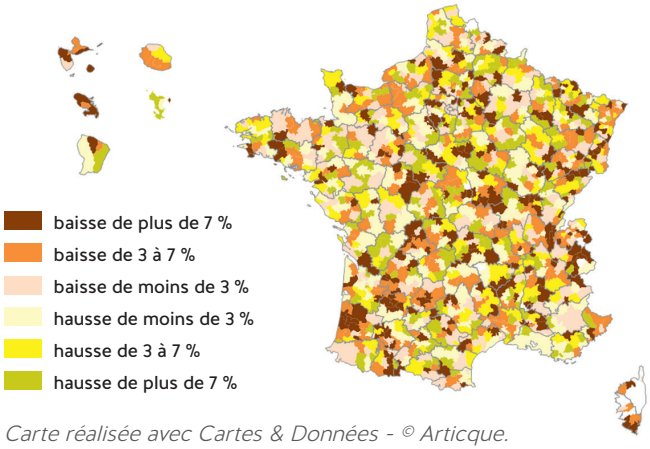


Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque.
Source : DGFiP - comptes de gestion 2020, traitement La Banque Postale.

Les groupements à fiscalité propre bénéficient d'une fiscalité économique importante à travers la CFE et la CVAE. Ces recettes devraient intégrer les conséquences de la crise économique au moins jusqu'en 2023 du fait de leur assiette et de leur mode de calcul. Les effets sur la CVAE, assise sur la valeur ajoutée produite en n-1 mais versée par l'État aux collectivités locales un an après qu'il l'a encaissée, commencent tout juste à se faire sentir. Ainsi en 2021, elle diminue globalement de 1,1 %, mais de façon très hétérogène : pour 47 % des groupements, cette recette est encore en hausse.

Évolution de la CVAE des EPCI à fiscalité propre en 2021

© La Banque Postale Collectivités Locales

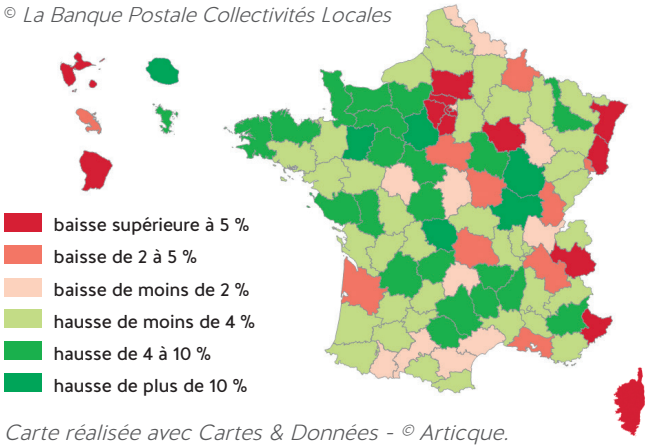


Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque.
Source : DGFiP - traitement La Banque Postale.

Les départements ont enregistré en 2020 une baisse de leurs DMTO de l'ordre de 2 % en moyenne. Cependant cette diminution n'a pas été constatée dans l'ensemble des départements, la forte baisse de certains masquant la croissance de la majorité d'entre eux. Ainsi, avant impact de la péréquation et apport du fonds de réserve, deux tiers d'entre eux ont une hausse.

Évolution du produit des DMTO des départements en 2020

© La Banque Postale Collectivités Locales

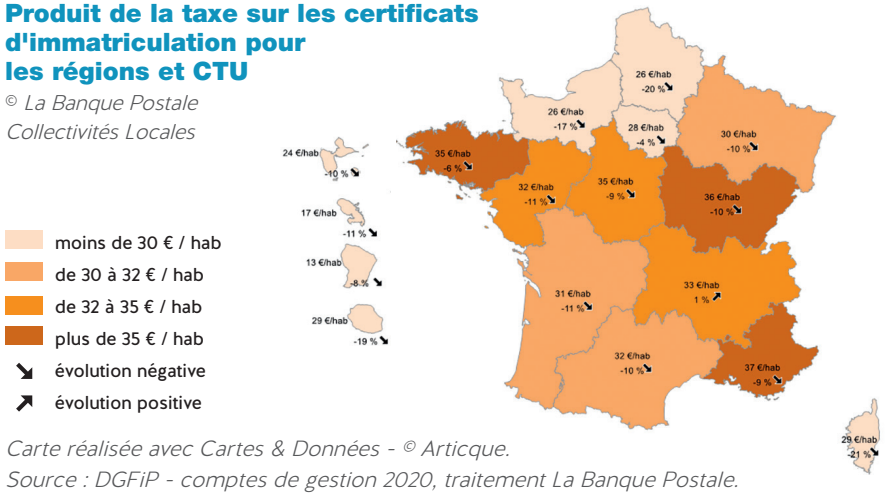


Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque.
Source : DGFiP - comptes de gestion 2020, traitement La Banque Postale.

Les régions perçoivent le produit de la « taxe sur les cartes grises ». D'un montant de 2 milliards d'euros, il évolue en fonction d'un taux unitaire par cheval vapeur décidé par le conseil régional et du nombre d'immatriculations de véhicules. Ces dernières ayant fortement reculé en 2020, la recette perçue par les régions a diminué de 9 %. Ce recul est constaté dans presque toutes les régions sauf une.

Produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation pour les régions et CTU

© La Banque Postale Collectivités Locales



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque.
Source : DGFiP - comptes de gestion 2020, traitement La Banque Postale.

RAPPEL CLAUSE DE SAUVEGARDE POUR LE BLOC COMMUNAL

L'article 21 de la LFR n°3 pour 2020 a mis en place une dotation au profit du bloc communal confronté à des pertes de recettes fiscales et domaniales du fait de la crise sanitaire. Ces collectivités (y compris les établissements publics territoriaux de la Métropole du Grand Paris) ne peuvent percevoir en 2020 un montant de recettes fiscales et domaniales inférieur à la moyenne 2017-2019 de ces mêmes recettes[1].

Agrégée au niveau de l'ensemble du bloc communal, la clause de sauvegarde représente un montant relativement modeste par rapport à l'évaluation initiale, et ce en raison notamment du poids des impôts ménages qui sont comptabilisés dans le calcul et qui n'ont pas été impactés par la crise. L'arrêté du 11 juin 2021 portant attribution définitive de la dotation permet en effet de dresser le constat suivant : 4 066 communes et 47 EPCI sont bénéficiaires pour une dotation globale d'environ 160 millions d'euros (plus de 80 % à destination de communes), contre 750 millions d'euros envisagés au départ.

Néanmoins, observée individuellement, et en fonction de la structure de leurs recettes, la dotation peut représenter une masse significative pour les collectivités bénéficiaires, notamment touristiques.

Ainsi, l'une des communes perçoit à elle seule 8,5 % du total (soit plus de 11,3 millions d'euros, correspondant à plus du quart de ses recettes de fonctionnement 2019). S'agissant des EPCI, s'ils se partagent 27,5 millions d'euros, 7 d'entre eux concentrent 73 % du total.

La dotation a fait l'objet d'un acompte sur la base des pertes de recettes estimées courant 2020 (au total l'acompte est de 67,445 millions d'euros pour le bloc communal) ; puis d'un ajustement en 2021 calculé une fois connues les pertes réelles subies en 2020. Exceptionnellement, ce solde, bien que versé en 2021, pourra être rattaché à l'exercice 2020. Lorsque l'acompte s'avère supérieur à la dotation définitive, la collectivité devra reverser l'excédent ; 1 055 communes et 32 groupements à fiscalité propre (GFP) se trouvent dans ce cas de figure et vont devoir reverser un total de près de 34 millions d'euros.

	Nombre de collectivités concernées par la dotation définitive	Perte totale définitive en M€	Montant de la dotation définitive* en M€	Acompte versé en 2020 en M€	Montant à verser à la collectivité en 2021 si dotation définitive - acompte versé > 0 en M€	Montant à reverser par la collectivité si dotation définitive - acompte versé < 0 en M€
Communes	4 066	132,058	132,866	59,692	97,071	24,024
GFP	47	27,487	27,488	7,753	21,881	9,827

** L'écart entre la perte totale cumulée et le montant de la dotation définitive est en faveur des collectivités puisque l'article 21 mentionnait que la dotation effectivement versée aux communes et EPCI éligibles ne pouvait pas être inférieure à 1 000 €.*

Source : arrêté du 11 juin 2021 pris en application de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, portant attribution définitive de la dotation mentionnée au I de l'article 21 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, calculs La Banque Postale.

Il est à noter que la loi de finances pour 2021 a étendu à l'année 2021 le dispositif de garantie des recettes fiscales du bloc communal, en excluant toutefois les recettes domaniales du périmètre des recettes compensées[2].

(1) Pour les modalités détaillées de calcul, se reporter au DOB en instantané de Juillet 2020.
(2) Pour les modalités détaillées de calcul, se reporter aux DOB en instantané de Janvier et Juillet 2021.

PERSPECTIVES

■ QUEL MAINTIEN DES INVESTISSEMENTS EN 2022 DANS UN CONTEXTE D'INCERTITUDES SUR LA SÉCURISATION DES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRE ?

L'année 2021 devrait se révéler être une année atypique voire contre-intuitive s'agissant de l'évolution des dépenses d'investissement, notamment des communes et intercommunalités. En effet, la première année pleine d'un nouveau mandat municipal enregistre traditionnellement un repli des investissements, le temps que les projets des nouvelles équipes soient lancés. La crise sanitaire aura bouleversé le calendrier des investissements par le décalage des élections d'un trimestre et par les confinements successifs repoussant la fin de certains projets. À cela s'ajoute la volonté des équipes municipales de participer au Plan de relance, appuyées par le soutien financier de l'État (cf. encadré page 4) dont le versement des crédits a été accéléré permettant un redémarrage rapide.

L'incertitude porte donc davantage sur le niveau des investissements en 2022.

D'après les résultats d'une étude réalisée en partenariat avec la FNTP[1], il ressort que 44 % des collectivités locales interrogées estiment que leurs investissements seront stables en 2022, alors qu'ils pourraient être attendus en progression. L'exercice 2022 cumule en effet l'impact du Plan de relance avec des travaux démarrés dès 2021 mais également **les inquiétudes des élus concernant la sécurisation de leurs marges de manœuvre financières,** leurs ressources comme leurs dépenses étant soumises à de nouvelles contraintes.

La fiscalité « ménage » constituée essentiellement de **la taxe foncière sur les propriété bâties (TFPB)** bénéficierait d'une revalorisation des bases supérieure à celle de 2021 en raison du retour de l'inflation, mais le recours au levier fiscal qui ne s'appuie dorénavant que sur les propriétaires, resterait probablement très mesuré pour les communes.

Pour les groupements à fiscalité propre en revanche, la stratégie fiscale marquée en 2021 par des hausses de taux au titre de la TFPB et de la taxe GEMAPI pourrait se poursuivre en 2022. Et ce d'autant plus que **les recettes de la fiscalité économique,** et en particulier de la CVAE, pourraient en 2022 accuser une baisse relativement forte, les effets de la crise économique se faisant sentir avec au moins deux ans de décalage compte tenu des modalités de calcul.

Les taux de **TEOM** pourraient également augmenter sous l'effet d'une progression du coût du service (hausse du taux de TGAP et baisse des ventes matières).
Par ailleurs, la forte croissance des DMTO qui a soutenu la hausse de l'épargne en 2021, ne devrait pas atteindre un niveau aussi exceptionnel en 2022.

Concernant les dotations, d'après le projet de loi de finances pour 2022, l'enveloppe de la dotation globale de fonctionnement serait toujours gelée, avec néanmoins une poursuite accentuée de la hausse des dotations de solidarité urbaine et rurale (DSU, DSR, + 190 millions d'euros, après + 180 les années précédentes). Les variables d'ajustement porteraient uniquement sur des dotations régionales (DCRTP et dotation carrée). À noter que la réforme des indicateurs financiers pour le calcul des dotations et de la péréquation serait introduite dans ce PLF mais n'aurait d'effet qu'à partir de 2023.

Du côté des dépenses, la masse salariale pourrait, après quelques années d'évolution modérée, accélérer à nouveau en raison des négociations pour les agents du secteur médico-social, de l'alignement sur le SMIC de l'indice minimum de traitement en octobre 2021, de la revalorisation de la grille indiciaire des agents de catégorie C au 1er janvier 2022 et du déploiement du Rifseep (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel), et ce quel que soit l'impact du passage aux 1 607 heures.

Enfin, le projet de loi relatif à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (dit 3DS), adopté par le Sénat en juillet 2021 et dont l'examen par l'Assemblée Nationale, plusieurs fois reporté, est annoncé « avant la fin de l'année », pourrait également réserver quelques évolutions dans l'exercice des compétences locales. Ainsi, en l'état actuel du texte, est prévu le transfert des routes relevant du domaine public routier national aux départements et aux métropoles volontaires, et, à titre expérimental, aux régions. La recentralisation du RSA à la demande des conseils départementaux a également été votée par les sénateurs ; recentralisation déjà actée pour le département de la Seine-Saint-Denis à compter de 2022 (et pour rappel déjà effective pour certains départements d'outre-mer). D'autres transferts, souhaités par les exécutifs départementaux et régionaux comme celui de la médecine scolaire ou des intendants des collèges et des lycées sont en débat.

Au-delà de 2022, un questionnement majeur reste en suspens, quelle forme prendra la participation des collectivités locales au redressement des comptes publics ? Faut-il s'attendre à une nouvelle génération de contrats de type Contrats de Cahors avec une norme d'évolution contrainte des dépenses de fonctionnement ou bien les recettes locales pourraient-elles à nouveau être sollicitées comme ce fut le cas avec la ponction opérée sur la dotation globale de fonctionnement entre 2014 et 2017 ? Dans ce contexte, le niveau élevé de la trésorerie des collectivités locales pourrait faire l'objet d'une attention particulière, même si toutes ne seraient pas en mesure d'absorber un nouveau prélèvement, qui pourrait de surcroît limiter les investissements à moyen terme.

(1) Quel rôle pour les travaux publics dans la relance en 2021-2022 ? La Banque Postale - FNTP, Juillet 2021 (étude basée sur un questionnaire adressé aux collectivités locales).

Version provisoire

RÉGIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES UNIQUES

SECTION DE FONCTIONNEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	**- 6,9**	**27,3**	**+ 2,4**	**28,0**
Recettes fiscales	- 9,3	22,4	+ 0,2	22,4
Dotations et compensations fiscales	+ 4,7	2,0	+ 11,3	2,2
Participations	+ 12,1	2,2	+ 20,0	2,6
Autres	- 6,4	0,7	- 6,7	0,7
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	**- 2,5**	**22,0**	**+ 2,3**	**22,5**
Dépenses de personnel	+ 1,9	4,2	+ 2,1	4,2
Charges à caractère général	+ 3,0	3,8	+ 3,6	4,0
Dépenses d'intervention	- 7,2	13,1	+ 3,8	13,6
Autres	+146,2	0,4	- 50,0	0,2
Intérêts de la dette	+ 0,1	0,5	+ 0,0	0,5
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	**- 21,4**	**5,3**	**+ 2,6**	**5,4**
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	**- 39,9**	**2,9**	**- 0,0**	**2,9**

Y compris impact du transfert aux branches professionnelles de l'apprentissage en 2020.

FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	**+ 14,3**	**12,6**	**+ 4,3**	**13,2**
financées par :				
• Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 20,3	5,3	- 1,3	5,2
• Recettes d'investissement (6)	+ 15,0	4,9	+ 13,3	5,6
• Flux net de dette (7) =		2,4		2,4
- Emprunts nouveaux*	+136,2	4,8	+ 2,0	4,9
- Remboursements (8)*	+ 26,1	2,4	+ 5,8	2,5
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	**-**	**0,0**	**-**	**+ 0,2**
ENCOURS DE DETTE au 31/12	**+ 9,0**	**30,5**	**+ 7,8**	**32,9**

Budgets principaux
p : prévisions
* hors opérations financières
(9) = (3)+(6)+(7)-(4)

UN SOUTIEN AUX TERRITOIRES QUI SE CONFIRME

En 2020, la lecture des comptes régionaux a été perturbée par le transfert aux branches professionnelles de la compétence apprentissage. Hors cet effet, qui joue à la baisse pour environ 1,6 milliard d'euros sur leurs recettes et dépenses de fonctionnement, les régions ont affiché des budgets de crise. Du fait de leur rôle en matière de développement économique, elles sont surtout apparues comme soutien financier des territoires. La fermeture des services de proximité, principalement gérés par le bloc communal a eu peu de conséquences sur leurs dépenses et recettes de fonctionnement. En revanche, elles ont activement participé à l'achat de matériel de protection contre la Covid-19 pour leur personnel et leurs administrés, ce qui a augmenté leurs charges à caractère général et leurs dépenses exceptionnelles. Elles ont également contribué, pour 500 millions d'euros, au fonds de solidarité national à destination des entreprises qu'elles ont complété par le biais de fonds régionaux. En 2021, ce soutien financier au tissu économique, associatif et également aux autres niveaux de collectivités, devrait perdurer, les effets de la crise n'étant pas totalement absorbés.

Les dépenses de fonctionnement (22,5 milliards d'euros) progresseraient en 2021 de 2,3 %. Ce sont surtout **les charges à caractère général** (4,0 milliards d'euros) **et les dépenses d'intervention** (13,6 milliards d'euros) qui porteraient ce dynamisme (respectivement + 3,6 % et + 3,8 %). Ces dernières avaient enregistré une forte baisse en 2020 en raison de la perte de la compétence apprentissage, mais elles repartiraient à la hausse, les régions accélérant leurs programmes surtout en matière de formation professionnelle, d'action économique et de transports. La gestion des fonds européens serait également en forte croissance du fait de la finalisation des projets réalisés dans le cadre du programme 2014-2020.

Les dépenses de personnel, avec une évolution de 2,1 %, s'élèveraient à 4,2 milliards d'euros. Elles représenteraient dorénavant 18,8 % des charges courantes contre 17,2 % dix ans auparavant. **Les intérêts de la dette** se stabiliseraient comme en 2020 pour représenter 493 millions d'euros, soit 2,2 % des dépenses de fonctionnement. Enfin, **les autres dépenses courantes,** constituées notamment de dépenses exceptionnelles, retrouveraient un niveau plus conforme aux années précédentes après leur multiplication par 2,5 en 2020.

Les recettes de fonctionnement (28 milliards d'euros) enregistreraient un rythme de progression plus dynamique que les dépenses, + 2,4 %. **Les recettes fiscales** (22,4 milliards d'euros, 82 % des ressources courantes) seraient stables (+ 0,2 %) sous l'effet principalement de la suppression de frais de gestion pour 300 millions d'euros, conséquence de la réforme de la taxe d'habitation, moyennant une compensation sous forme de dotations supplémentaires. **La TVA,** d'un montant de 14 milliards d'euros, est désormais le principal impôt régional (63 %). Elle comprend deux fractions des recettes nationales, l'une versée depuis 2018 pour compenser la suppression de la DGF, l'autre remplaçant depuis 2021 la part régionale de CVAE supprimée suite à la réforme des impôts de production, (cf. encadré page 11). Si la première fraction (4,3 milliards d'euros) bénéficie de la reprise de la TVA nationale en 2021 et augmente de près de 7 %, la seconde fraction est égale à la CVAE perçue par les régions en 2020 et n'évoluera comme la TVA qu'à compter de 2022. **La taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE),** dont le recul a été limité en 2020 par le niveau plancher constitutionnellement garanti, enregistrerait une légère hausse avec la reprise des consommations de carburants et, avec 5,4 milliards d'euros, constituerait la deuxième ressource fiscale. Enfin, **la taxe sur les « cartes grises »** (2,2 milliards d'euros), augmenterait de l'ordre de 5 %, les immatriculations de véhicules repartant à la hausse après le repli de 2020.

Les dotations et compensations fiscales (2,2 milliards d'euros), progresseraient de 11,3 %. Elles augmenteraient

très fortement en raison de l'intégration précitée de la compensation de la suppression des frais de gestion. En revanche, la DCRTP et certaines compensations d'exonération servent encore de variables d'ajustement et sont donc orientées à la baisse. **Les participations** (2,6 milliards d'euros), enregistreraient une croissance marquée (+ 20 %) au titre notamment des fonds européens et de la formation professionnelle.

L'épargne brute atteindrait 5,4 milliards d'euros, soit un niveau bien en deçà de celui de 2019 (6,7 milliards d'euros) quoiqu'en hausse par rapport à 2020 (+ 2,6 %). Diminuée des remboursements d'emprunt, **l'épargne nette** serait quant à elle stable à 2,9 milliards d'euros. Elle financerait 22 % des investissements (contre 44 % en 2019).

En 2020, dernière année de mandat, **les investissements (hors dette)** ont atteint le niveau élevé de 12,6 milliards d'euros, soit une croissance de 37,6 % (+ 5,5 % en moyenne par an) par rapport à 2014, année comparable du mandat entamé en 2010. En 2021, la hausse devrait se prolonger avec une croissance de 4,3 %, les investissements s'élevant à 13,2 milliards d'euros. Alors que les régions avaient très fortement accru le niveau de leurs subventions versées en 2020 pour alimenter les fonds de soutien national et régionaux (+ 1,4 milliard d'euros), elles avaient légèrement diminué leurs dépenses d'équipement. En 2021, le niveau des subventions est confirmé et même encore un peu relevé et les équipements qui avaient été mis en pause en 2020 seraient relancés. Le développement économique demeurerait la première destination de ces dépenses, suivi des fonds européens et des transports.

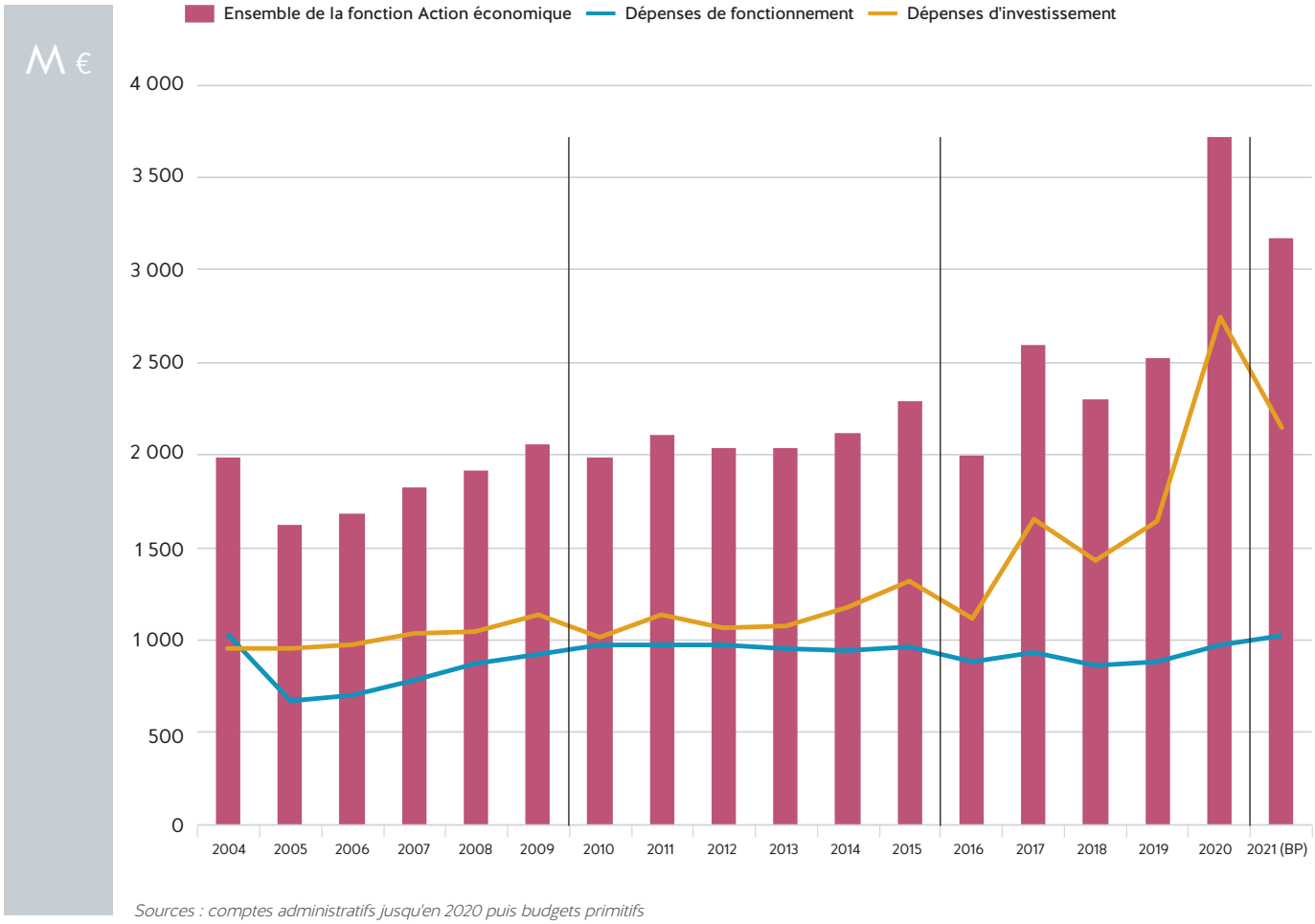
Les recettes d'investissement (hors dette) s'inscriraient à nouveau en forte hausse (+13,3 % après + 15,0 %) et représenteraient 5,6 milliards d'euros. Elles permettraient de financer 42 % des dépenses d'investissement et intégreraient une partie de l'enveloppe de 600 millions d'euros issue de l'accord de méthode État-Régions de juillet 2020 ainsi que des fonds européens en hausse. Le FCTVA augmenterait également mais de manière plus mesurée (+ 1,1 %).

En 2020, **le recours à l'emprunt** a été multiplié par 2,4 pour soutenir l'effort sur les investissements. Cet effort perdurant en 2021, le niveau d'emprunt demeurerait également élevé à 4,9 milliards d'euros, soit une croissance de 2,0 %. L'emprunt régional pourrait représenter ainsi en 2021 près d'un quart de l'emprunt local. Compte tenu de **remboursements de dette** se situant à 2,5 milliards d'euros, le flux net de dette (emprunts diminués des remboursements) correspondrait à une hausse de l'encours de dette de 2,4 milliards d'euros comme en 2020. **La dette de fin d'année** s'établirait ainsi à 32,9 milliards d'euros, soit 18 % de la dette locale.

Le résultat de l'exercice s'arrêterait sur un excédent légèrement supérieur à 200 millions d'euros, ce qui se traduirait par une hausse de la trésorerie, laquelle pourrait atteindre en fin d'année, 4,6 milliards d'euros, soit 46 jours de dépenses.

DÉPENSES DES RÉGIONS ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES UNIQUES AU TITRE DE L'ACTION ÉCONOMIQUE

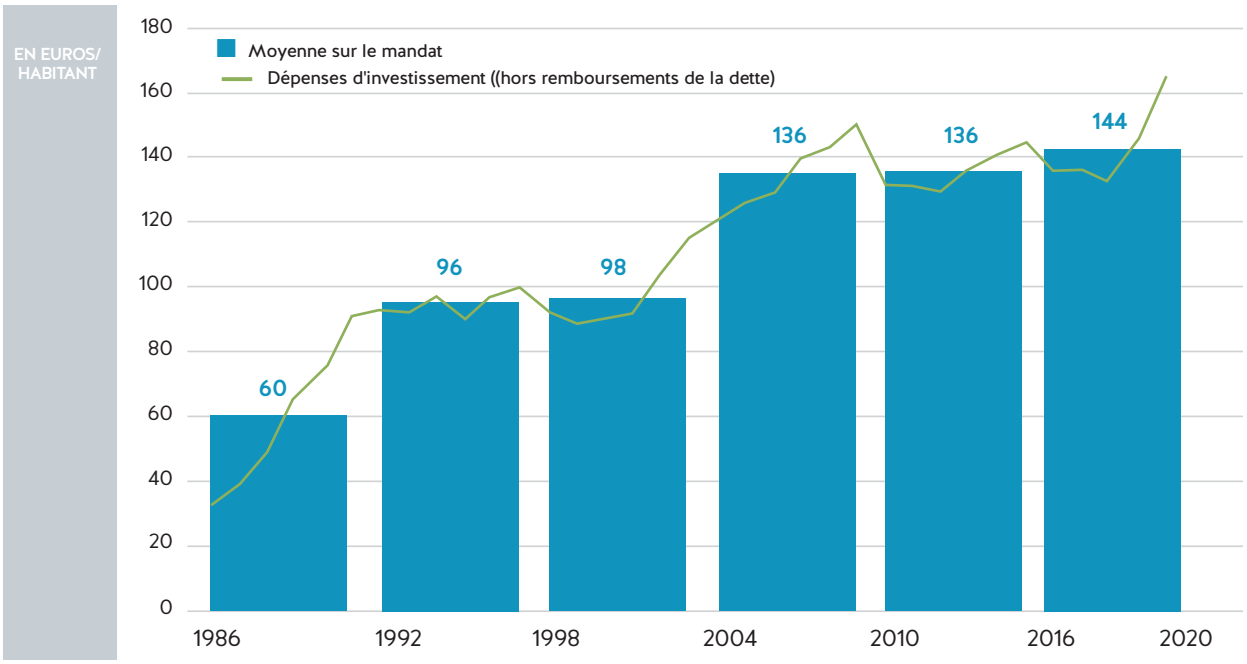
© *La Banque Postale Collectivités Locales*



Sources : comptes administratifs jusqu'en 2020 puis budgets primitifs

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES RÉGIONS

© *La Banque Postale Collectivités Locales*



Le graphique ci-dessus est extrait de *Regard financier sur les régions de France*, une publication de fin d'année 2021 réalisée par La Banque Postale Collectivités Locales en partenariat avec Régions de France. Il retrace l'évolution des investissements des régions depuis le début de la décentralisation en analysant le montant moyen annuel de ces dépenses observé sur la durée des mandats successifs.

Le premier palier (entre 1986 et 1991) correspond à la prise en charge de la **compétence « Enseignement »** amenant les régions à investir dans la création et l'entretien des lycées et des établissements d'éducation spéciale. Sur cette période, les régions ont investi, en moyenne, **60 € par habitant et par an.**

Sur le second palier (entre 1992 et 2003), les dépenses d'investissement se sont élevées à **96 € par an en moyenne** (soit + 60 % par rapport à la période précédente). Ce palier s'est terminé avec l'accélération des dépenses liée à la généralisation du transfert de la gestion des trains express régionaux (TER) dès 2002.

Depuis 2004, les dépenses d'investissement enregistrent un niveau élevé : **136 € par an en moyenne,** soit + 42 % par rapport au second palier. Des investissements importants ont été engagés par les régions : autour de la mobilité (TER, TGV, réseau fluvial, etc.) mais aussi pour certaines d'entre elles autour d'équipements transférés par l'État (monuments historiques), sans oublier la participation volontaire des régions à des équipements structurants pour leur territoire (lignes à grande vitesse, universités...).

Ce niveau important est désormais stabilisé malgré la prise en charge de nouvelles compétences (comme les transports scolaires et interurbains en 2017). Néanmoins, sur la fin de période, **entre 2019 et 2020,** les dépenses d'investissement ont progressé de 1,6 milliard d'euros (soit + 14,3 %) dont 1,4 milliard d'euros en subventions versées. Sans les interventions de 2020 suite à la crise sanitaire et économique (participation au fonds national et aux fonds régionaux de soutien aux entreprises et aux territoires), le niveau moyen des dépenses d'investissement était stable depuis 2014.

Chaque transfert important de compétences (lycées, TER) s'est donc traduit par un effort conséquent des Régions en matière d'investissement, améliorant ainsi de manière significative le service aux usagers (lycéens, étudiants, usagers des transports, etc.).

DÉPARTEMENTS

SECTION DE FONCTIONNEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	**- 0,8**	**65,4**	**+ 4,2**	**68,1**
Recettes fiscales	- 0,5	47,8	+ 5,8	50,6
Dotations et compensations fiscales	- 1,2	10,2	- 1, 1	10,1
Participations	+ 3,7	4,4	+ 2,3	4,5
Autres	- 9,4	3,0	+ 0,0	3,0
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	**+ 1,4**	**57,5**	**+ 2,3**	**58,8**
Dépenses de personnel	+ 1,5	12,2	+ 1,3	12,3
Charges à caractère général	+ 0,3	3,7	+ 2,5	3,8
Dépenses d'aide sociale	+ 1,7	32,2	+ 2,4	32,9
Autres	+ 1,3	8,8	+ 3,6	9,1
Intérêts de la dette	- 8,3	0,6	- 6,3	0,6
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	**- 13,9**	**7,9**	**+ 18,5**	**9,3**
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	**- 20,1**	**4,6**	**+ 29,6**	**6,0**

Évolution 2019/2018 hors département de Paris.

FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	**+ 1,0**	**10,4**	**+ 10,6**	**11,5**
financées par :				
• Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 19,4	7,0	+ 23,8	8,7
• Recettes d'investissement (6)	- 3,4	2,4	+ 6,5	2,6
• Flux net de dette (7) =	-	0,9	-	0,2
- Emprunts nouveaux*	+ 72,3	4,2	- 15,0	3,6
- Remboursements (8)*	- 3,4	3,3	+ 3,0	3,4
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	**-**	**0,8**	**-**	**0,6**
ENCOURS DE DETTE au 31/12	**+ 3,2**	**32,4**	**+ 0,6**	**32,6**

Budgets principaux
e : estimations
p : prévisions
* hors opérations financières
(9) = (3)+(6)+(7)-(4)

HAUSSE MARQUÉE DES DMTO ET DE L'ÉPARGNE

En 2020, l'épargne brute des départements a diminué de 1,3 milliard d'euros, soit un recul de 13,9 %. Les départements ont cumulé hausse des dépenses d'action sociale de près de 4 % (hors effet de la recentralisation du RSA à la Réunion), achats de matériel de protection pour leurs agents et établissements médico-sociaux, ainsi qu'une baisse de leurs recettes fiscales, notamment des droits de mutation à titre onéreux (DMTO, - 2 %).

En 2021, les effets de la crise économique sur les comptes départementaux devraient être plus nuancés. **Les recettes de fonctionnement** (68,1 milliards d'euros) seraient particulièrement dynamiques (+ 4,2 %) à la faveur de **ressources fiscales** en hausse de 5,8 % : ces dernières bénéficieraient d'une progression forte du produit des DMTO qui pourrait être de l'ordre de 20 %. Ceux-ci, avec un niveau de 13,9 milliards d'euros, représenteraient 27 % des recettes fiscales et 20 % des recettes de fonctionnement. En revanche, les départements perdent cette année leur produit de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) transféré au niveau communal, et perçoivent à la place une fraction de TVA équivalente à leur produit de TFPB 2020 recalculé au taux de 2019, augmenté des compensations d'exonération de TFPB et d'une part supplémentaire de 250 millions d'euros (cf. encadré page 11). Cette nouvelle recette de TVA, à hauteur de 14,6 milliards d'euros, désormais la plus importante, augmentera à compter de 2022 comme au niveau national.

Les départements ne disposent maintenant d'un levier fiscal que sur les DMTO (mais tous, sauf quatre, ont porté leur taux au plafond légal) et sur la taxe d'aménagement, dont l'utilisation est encadrée et le taux plafonné. Depuis 2021, les départements ont en effet également perdu la possibilité de voter un tarif sur la taxe départementale de consommation finale d'électricité (0,7 milliard d'euros), cette dernière étant fusionnée avec la part nationale et communale.

Les dotations et compensations fiscales (10,1 milliards d'euros) se contracteraient de 1,1 %, tout comme leur principale composante, la DGF, en raison principalement de la recentralisation du RSA pour La Réunion et de la recentralisation de la compétence de lutte contre la tuberculose. La dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) sert à nouveau de variable d'ajustement et se replie de 0,4 %. Enfin, la réforme fiscale entraînerait la suppression des compensations d'exonération de TFPB (intégrée dans la fraction de TVA précitée).

Les participations reçues (4,5 milliards d'euros), principalement en provenance de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre du financement de l'APA, de la PCH et des maisons départementales du handicap, progresseraient de 2,3 %. Un versement serait également réalisé pour financer la prime exceptionnelle à destination des personnels à domicile.

Les dépenses de fonctionnement, 58,8 milliards d'euros, s'inscriraient en hausse de 2,3 %. **Les frais de personnel** progresseraient sur le rythme modéré de 1,3 %, tandis que **les charges à caractère général,** avec une croissance de 2,5 %, renoueraient avec un certain dynamisme en lien avec la reprise de l'inflation et la fin de la mise en veille de certains services en 2020, même si des dépenses inhérentes à la crise sanitaire en 2020 ne seraient pas renouvelées en 2021.

Les dépenses d'intervention (41,5 milliards d'euros), composées à 79 % des dépenses d'action sociale, complétées des subventions versées et des contingents et participations obligatoires, augmenteraient de 2,5 %. L'ensemble de ces composantes enregistrerait une hausse, signe du soutien indéniable des départements aux tissus social, économique et associatif de leurs territoires. Malgré l'amélioration des indicateurs socio-économiques, les subventions versées conserveraient leur niveau élevé. **Les dépenses d'action sociale** seraient en revanche en ralentissement par rapport à 2020, avec une évolution de + 2,4 % après + 3,9 % en 2020 (en neutralisant l'impact de la recentralisation du RSA de La Réunion). Alors que le revenu de solidarité active (RSA) était attendu en forte hausse en 2021, les effets de la crise

se sont fait ressentir sur cette allocation dès 2020, avec une progression (hors Réunion) de 6,7 % ; mais des signes de ralentissement apparaissent au 1er trimestre 2021 avec une baisse du nombre de bénéficiaires de 1,1 % par rapport au nombre moyen constaté sur l'année 2020. Les autres allocations individuelles de solidarité (AIS), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH), conserveraient un rythme de croissance proche de celui des années antérieures, respectivement + 1,7 % et + 4,0 %. Les dépenses d'action sociale intégreraient également la poursuite de la hausse des dépenses d'aide sociale à l'enfance ainsi que le versement d'une prime exceptionnelle aux personnels à domicile (compensé par un versement de la CNSA).

Les intérêts de la dette diminueraient à nouveau (- 6,3 %) pour ne représenter que 0,6 milliard d'euros.

Conséquence du dynamisme des recettes de fonctionnement et du ralentissement des dépenses de même nature, **l'épargne brute,** qui en est la différence, progresserait de 18,5 %, retrouvant ainsi un niveau (9,3 milliards d'euros) comparable à 2019 et même un peu supérieur (+ 2,0 %). Une fois retranchés **les remboursements d'emprunts, l'épargne nette** atteindrait 6,0 milliards d'euros et soutiendrait une reprise marquée de l'investissement dont elle financerait plus de la moitié (52 %).

Les investissements hors dette s'élèveraient à 11,5 milliards d'euros, soit leur point le plus haut depuis 2009 (14,2 milliards d'euros), année qui avait fait suite à huit années de baisse. La progression en 2021 serait de 10,6 % et porterait aussi bien sur les investissements réalisés en direct (collèges, routes…) que sur les subventions versées (au bloc communal notamment). Les départements participeraient, comme les autres niveaux de collectivités locales, au Plan de Relance à travers notamment la signature avec l'État d'accords départementaux destinés à soutenir la dynamique des territoires autour principalement de la rénovation énergétique, de la compétitivité, de la transformation numérique ou des infrastructures de transport.

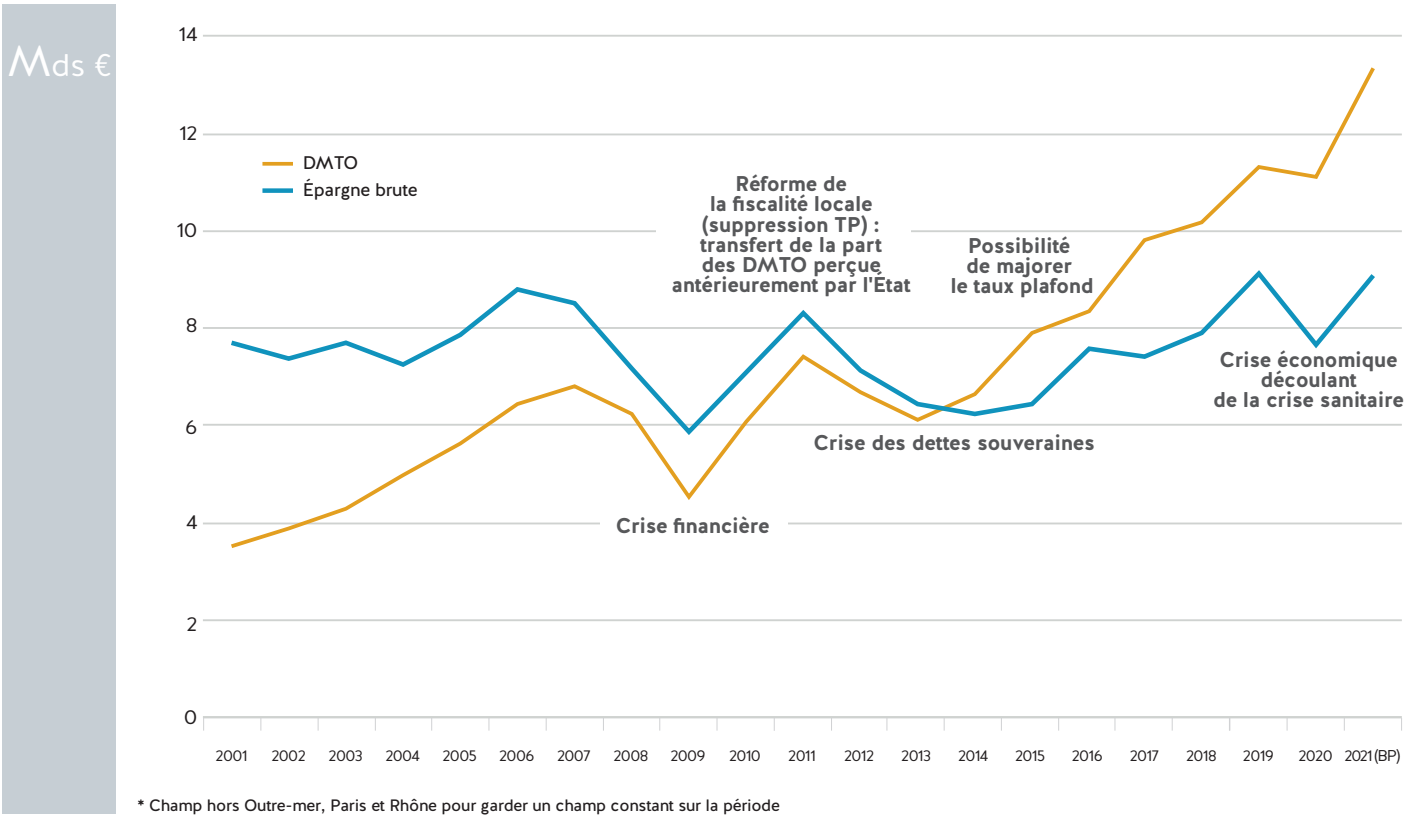
Les subventions et participations reçues en investissement (2,6 milliards d'euros) accompagneraient ces investissements à hauteur de 22 %. Elles augmenteraient de 6,5 % portées par une hausse marquée du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et de la dotation de soutien à l'investissement départemental (DSID).

Les emprunts viendraient compléter le financement. Compte tenu de la forte hausse de 2020 (+ 72 %) et du niveau élevé de l'épargne, ils seraient en repli par rapport à 2020 (- 15 %). Avec un niveau de 3,6 milliards d'euros, ils resteraient cependant bien supérieurs au niveau de 2019 (+ 46 %). Compte tenu de remboursements qui s'élèveraient à 3,4 milliards d'euros, l'encours de dette serait en progression d'un peu moins de 200 millions d'euros, soit une hausse limitée de 0,6 %. En fin d'année il s'établirait donc à 32,6 milliards d'euros, en deça de son niveau le plus haut observé en 2015 avec 34,1 milliards d'euros.

Le résultat de l'exercice serait excédentaire de plus de 600 millions d'euros : la trésorerie serait donc abondée et atteindrait 8,8 milliards d'euros.

NIVEAUX DES DMTO ET DE L'ÉPARGNE BRUTE DES DÉPARTEMENTS*

© *La Banque Postale Collectivités Locales*



* Champ hors Outre-mer, Paris et Rhône pour garder un champ constant sur la période

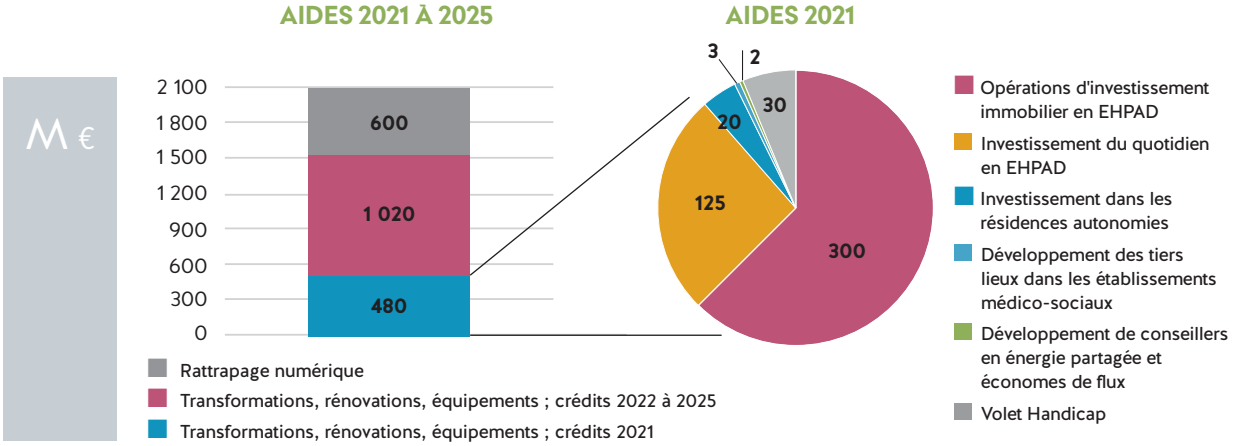
LES EHPAD DANS LE PLAN FRANCE RELANCE

Si la loi attendue sur l'autonomie ne sera sans doute pas débattue à court terme, la nécessité d'une réforme liée au grand âge fait cependant l'objet d'un assentiment général, pour adapter la gouvernance et le financement des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), dont les agences régionales de santé (ARS) et départements sont aujourd'hui les chefs de file. Dans les comptes des départements, le financement des EHPAD prend la forme du versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en établissement et de l'aide sociale à l'hébergement (ASH), ce qui équivaut à 4,4 milliards d'euros en 2020 et concentre 56 % de l'aide sociale aux personnes âgées versée par les départements, soit presque 8 % de leurs dépenses de fonctionnement.

Un numéro d'Accès Territoires réalisé par La Banque Postale Collectivités Locales en partenariat avec l'ODAS, publié au cours de l'automne 2021, vise à analyser le secteur des EHPAD selon des angles à la fois rétrospectif et prospectif, en le situant dans l'approche plus globale de l'accompagnement des personnes âgées, et en proposant une analyse de la situation financière de ces établissements, notamment publics. L'actualité réglementaire du secteur, analysée sous l'angle financier, y est également abordée. En complément de développements autour des mesures visant à limiter les impacts financiers de la Covid-19, des revalorisations salariales décidées dans le cadre du « Ségur » de la santé et de la création de la branche autonomie de la sécurité sociale, **un zoom est proposé sur le volet « médico-social » du plan France Relance. En voici les premiers éléments.**

Sur les 100 milliards d'euros de ce plan, 2,1 milliards d'euros sont dédiés au secteur médico-social sur la période 2021/2025 (voir graphique ci-dessous). Une instruction de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) aux ARS, publiée en mai dernier, fournit la répartition de l'enveloppe 2021 relative aux « transformations, rénovations et équipements » (480 millions d'euros), les crédits 2022 à 2025 devant faire l'objet d'une autre instruction d'ici la fin de l'année.

VOLET "MÉDICO-SOCIAL" DU PLAN FRANCE RELANCE



Cette enveloppe 2021, très orientée sur le volet « personnes âgées » avec 450 M€ contre 30 M€ pour le volet « handicap », comprend deux éléments principaux :
- 300 millions d'euros au titre des opérations d'investissement immobilier d'EHPAD,
- 125 millions d'euros au titre de « l'investissement du quotidien » en EHPAD.

Sur les 300 millions d'euros au titre des opérations d'investissement immobilier, la CNSA cible plusieurs priorités :
- la modernisation des EHPAD habilités totalement ou partiellement à l'aide sociale, pour viser notamment la généralisation des chambres individuelles avec salle de douche et sanitaires privatifs,
- la création de places habilitées à l'aide sociale,
- la transformation de lits d'hôpitaux en places d'hébergement pour personnes âgées,
- le respect des normes énergétiques et environnementales en vigueur ainsi qu'un objectif de réduction des consommations énergétiques.

Les 125 millions d'euros au titre de « l'investissement du quotidien » concernent les EHPAD habilités à l'aide sociale pour au moins 50 % de leur capacité. Quelques exemples de cet investissement du quotidien : l'installation de capteurs de détection de chute, celle de rails lève-malades, l'acquisition de chariots motorisés, l'isolation de la toiture et des murs ou encore la suppression des chaudières à fioul.

BLOC COMMUNAL

SECTION DE FONCTIONNEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
RECETTES COURANTES (1)	**- 1,1**	**131,2**	**+ 3,1**	**135,2**
Recettes fiscales	+ 0,9	81,1	+ 0,6	81,6
Dotations et compensations fiscales	+ 0,5	22,6	+ 5,9	24,0
Participations	+ 3,0	4,5	+ 0,6	4,5
Produit des services	- 13,3	14,3	+ 13,2	16,2
Autres	- 2,4	8,6	+ 3,4	8,9
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	**- 0,1**	**109,3**	**+ 2,1**	**111,7**
Dépenses de personnel	+ 0,9	50,5	+ 1,6	51,3
Charges à caractère général	- 3,8	31,8	+ 4,7	33,3
Dépenses d'intervention	+ 1,5	21,2	+ 1,7	21,6
Autres	+ 19,5	3,2	- 4,8	3,1
Intérêts de la dette	- 4,7	2,6	- 5,9	2,4
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	**- 6,0**	**21,8**	**+ 7,8**	**23,5**
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	**- 8,6**	**11,1**	**+ 14,5**	**12,7**

Y compris la collectivité unique à statut particulier "Ville de Paris".

FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	**- 15,3**	**35,0**	**+ 6,7**	**37,3**
financées par :				
• Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 21,6	18,9	+ 5,3	19,9
• Recettes d'investissement (6)	- 5,2	15,3	+ 6,5	16,3
• Flux net de dette (7) =		0,8		1,2
- Emprunts nouveaux*	- 5,1	11,5	+ 3,8	12,0
- Remboursements (8)*	- 3,0	10,7	+ 0,9	10,8
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	**-**	**+ 2,9**	**-**	**+ 3,7**
ENCOURS DE DETTE au 31/12	**+ 1,2**	**116,6**	**+ 1,2**	**118,0**

Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés
p : prévisions
* hors opérations financières
(9)=(3)+(6)+(7)-(4)

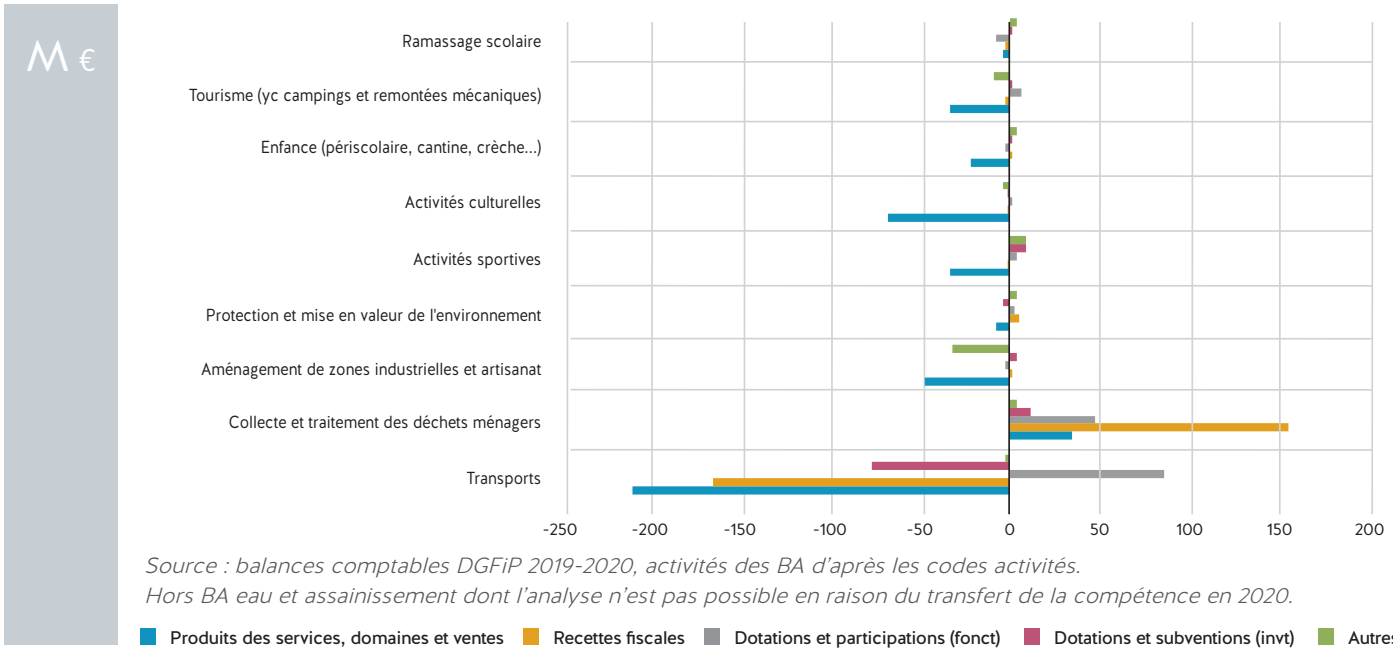
En 2021, les budgets (hors dette) des communes et des groupements à fiscalité propre, y compris leurs budgets annexes, corrigés des flux croisés, atteindraient 149 milliards d'euros, en progression de 3,2 % après un repli de 4,2 % en 2020. Cette évolution serait tirée vers le haut par les investissements, en forte croissance, + 6,7 %, après le net repli de 2020 (- 15,3 %) lié à la crise sanitaire et aux échéances électorales. La reprise des dépenses de fonctionnement serait de l'ordre de 2,1 %, notamment du fait des charges à caractère général qui retrouveraient leur niveau d'avant crise. Les recettes de fonctionnement enregistreraient un dynamisme plus important que les dépenses (+ 3,1 %), le produit des services progressant fortement à la suite de la réouverture des services ; mais les évolutions des recettes d'impôts et des dotations seraient perturbées par les différentes réformes fiscales. L'épargne brute augmenterait sensiblement (+ 7,8 %) ainsi que les recettes d'investissement dopées par les crédits ouverts dans le cadre du Plan de relance comme par l'engagement des départements et des régions en termes de subventions. L'encours de dette progresserait de 1,2 % sous l'effet d'un volume d'emprunts en hausse de 3,8 % alors que les remboursements seraient quasiment stabilisés (+ 0,9 %).

2020 : des budgets annexes en net repli

Les budgets annexes des communes et des groupements à fiscalité propre ont représenté en 2020 20,7 milliards d'euros (respectivement 3,7 et 17,0 milliards d'euros) en retrait de 6,5 %. Les recettes ont de leur côté diminué en moyenne de 4,2 % (hors eau et assainissement) avec de fortes disparités selon l'activité des budgets annexes.

ÉVOLUTION EN 2020 DES RECETTES DES PRINCIPAUX BUDGETS ANNEXES DU BLOC COMMUNAL

© *La Banque Postale Collectivités Locales*



Source : balances comptables DGFiP 2019-2020, activités des BA d'après les codes activités.
Hors BA eau et assainissement dont l'analyse n'est pas possible en raison du transfert de la compétence en 2020.

COMMUNES

SECTION DE FONCTIONNEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	**- 1,5**	**84,3**	**+ 2,8**	**86,6**
Recettes fiscales	+ 0,4	56,8	+ 1,4	57,6
Dotations et compensations fiscales	+ 1,1	14,3	+ 2,5	14,7
Participations	+ 4,5	3,3	- 2,0	3,2
Produit des services	- 22,7	5,1	+ 19,6	6,1
Autres	- 6,4	4,7	+ 5,6	5,0
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	**- 0,5**	**72,3**	**+ 1,5**	**73,4**
Dépenses de personnel	+ 0,5	39,1	+ 1,1	39,6
Charges à caractère général	- 6,0	16,6	+ 4,5	17,4
Dépenses d'intervention	+ 1,6	13,1	+ 1,4	13,3
Autres	+ 24,5	1,9	- 10,0	1,7
Intérêts de la dette	- 6,3	1,5	- 6,5	1,4
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	**- 7,2**	**12,0**	**+ 10,6**	**13,3**
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	**- 13,6**	**5,7**	**+ 21,9**	**7,0**

Y compris la collectivité unique à statut particulier "Ville de Paris"

FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	**- 16,2**	**21,0**	**+ 5,8**	**22,2**
financées par :				
• Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 23,6	10,5	+ 4,7	11,0
• Recettes d'investissement (6)	- 5,8	10,9	+ 5,1	11,4
• Flux net de dette (7) =		-0,4		-0,3
- Emprunts nouveaux*	- 3,1	5,8	+ 3,0	6,0
- Remboursements (8)*	- 0,6	6,3	+ 0,3	6,3
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	**-**	**+ 1,4**	**-**	**+ 2,2**
ENCOURS DE DETTE au 31/12	**+ 0,3**	**64,9**	**- 0,4**	**64,6**

Budgets principaux
p : prévisions
* hors opérations financières
(9)=(3)+(6)+(7)-(4)

UNE ANNÉE POST-ÉLECTORALE ATYPIQUE AVEC DES INVESTISSEMENTS EN HAUSSE

Les communes ont traversé la crise sanitaire et économique avec une dégradation de leurs équilibres financiers, mais dans des proportions moins fortes qu'attendu. **Leur épargne brute,** qui sert à rembourser leurs emprunts et à financer leurs investissements, a diminué de 7,2 % **en 2020** et s'est limité à 12 milliards d'euros, soit un niveau proche de celui de 2018. **Les investissements** ont chuté de plus de 16 % pour retrouver, à 21 milliards d'euros, leur niveau de 2017. **Leur trésorerie** en revanche atteint 26,4 milliards d'euros, soit plus de 100 jours de dépenses. Leur délai de désendettement est de 5 ans, largement en-deçà du seuil prudentiel de 12 ans fixé par la loi. Elles disposent donc, dans leur ensemble, des capacités financières pour rebondir et participer au Plan de relance.

Ce constat doit néanmoins être nuancé au regard des situations individuelles, certaines communes ayant enregistré des baisses importantes de leurs ressources (notamment touristiques) tandis que d'autres ont conservé des ressources solides en même temps qu'elles voyaient leurs charges en baisse à la suite de la fermeture de services. Ainsi, l'épargne brute a augmenté de plus de 33,1 % pour un quart des communes mais baissé de plus de 28,8 % pour un autre quart, la médiane se situant à 0,7 %. L'État a soutenu ces territoires mais de façon très ciblée : seules 4 066 communes ont bénéficié de la clause de sauvegarde pour un montant global de 133 millions d'euros (cf. page 13).

En 2021, les communes devraient jouer le jeu de la relance à la faveur d'une **épargne brute** à nouveau en hausse : les dépenses de fonctionnement progresseraient en effet moins rapidement que les recettes. Le solde de la section de fonctionnement atteindrait ainsi 13,3 milliards d'euros, en hausse de 10,6 % par rapport à 2020 et de 2,6 % par rapport à 2019 (année d'avant crise, et niveau historique en niveau d'épargne).

Les dépenses de fonctionnement, 73,4 milliards d'euros, augmenteraient de 1,5 %. En prenant en compte la légère baisse de 2020, la progression serait de 0,9 % par rapport à 2019. **Les frais de personnel** (54 % des charges courantes) progresseraient de 1,1 % après une quasi-stabilisation (+ 0,5 %) en 2020. Une légère hausse de la masse salariale serait attendue en raison principalement d'une croissance modérée des effectifs (selon le 12ème baromètre Randstad, 30 % des collectivités interrogées envisagent d'augmenter leurs effectifs en 2021), et de la revalorisation de l'indice minimum à compter seulement d'octobre 2021.

Les charges à caractère général (24 % des charges courantes) renoueraient avec une croissance marquée (+ 4,5 % après - 6,0 % en 2020), en raison de la réouverture des services après les périodes de confinement, mais aussi d'une reprise de l'inflation (+ 1,8 %) ; ce dernier élément redevient un facteur de fragilité pour la maîtrise de la gestion locale. Elles atteindraient 17,4 milliards d'euros en 2021, niveau proche, quoique légèrement en deçà, de celui de 2019.

Les dépenses d'intervention, avec 13,3 milliards d'euros, seraient en progression de + 1,4 % : les dépenses d'action sociale (notamment celles de la Ville de Paris qui comprend les allocations individuelles de solidarité) seraient encore orientées à la hausse, conséquence de la crise économique et sociale, et les subventions versées (notamment aux associations) après la pause de 2020, croîtraient à nouveau. Les contingents et participations obligatoires (aux CCAS, caisse des écoles, SDIS…) suivraient une tendance proche de l'inflation, tandis que les autres dépenses de gestion courante se stabiliseraient (la revalorisation des indemnités électives et les dépenses de formation des élus étant désormais actées).

Les intérêts de la dette poursuivraient leur décrue (- 6,5 %) pour ne représenter en 2021 que 1,9 % des dépenses de fonctionnement (3,1 % en 2014).

Enfin, **les autres dépenses de fonctionnement** se contracteraient de 10 % après la très forte croissance de 2020 marquée par l'inscription de dépenses exceptionnelles au titre de la crise sanitaire qui ne devraient pas être

réitérées en 2021. Il est à noter que la faculté d'étalement budgétaire sur cinq ans des charges correspondantes n'aura en fin de compte été utilisée que de façon très marginale.

Les recettes de fonctionnement, 86,6 milliards d'euros, progresseraient de 2,8 % principalement sous l'effet de recettes tarifaires et domaniales qui retrouveraient un niveau plus conforme aux années antérieures.

Les recettes fiscales, principale ressource communale avec 57,6 milliards d'euros, augmenteraient de 1,4 %. 2021 est la première année du nouveau panier fiscal des collectivités locales. Les communes perçoivent le foncier bâti des départements (et la Ville de Paris, de la TVA) à la place de la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales. **La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** avec plus de 32 milliards d'euros représente dorénavant 86 % de la fiscalité directe communale et 56 % de la fiscalité totale. Elle progresserait en 2021 essentiellement sous l'effet d'une hausse des bases (limitée par une revalorisation forfaitaire de 0,2 % et par la réforme des valeurs locatives des locaux industriels, cf. page 11). Le recours au levier fiscal serait quasiment nul. Les autres impôts et taxes seraient surtout portés par une croissance très élevée des droits de mutation à titre onéreux de l'ordre de 20 % pour les communes qui encaissent les droits au titre de leur territoire ; rappelons que celles de moins de 5 000 habitants, sauf exceptions, peuvent être bénéficiaires d'un fonds départemental de péréquation réparti avec un an de décalage.

Conséquence de la réforme fiscale, **les dotations et compensations fiscales** (14,7 milliards d'euros) seraient en hausse de 2,5 %. Lesdites compensations intégreraient 1,7 milliard d'euros pour les pertes de bases industrielles sur la CFE et la TFPB, mais perdraient 1,4 milliard d'euros au titre de la suppression de la TH (intégrées dans le calcul du nouveau produit de TFPB). La dotation globale de fonctionnement, d'un montant d'environ 11,7 milliards d'euros, reste globalement stable, tout comme les dotations de compensation liées à l'ancienne taxe professionnelle, qui ne servent pas de variable d'ajustement cette année.

Les produits des services, qui se sont repliés de 22,7 % en 2020 en raison du confinement et de la fermeture de certains services de proximité (restauration scolaire, accueil de loisirs, activités sportives…), retrouveraient un niveau proche de celui des années précédentes sans toutefois l'atteindre en raison des mesures de protection sanitaire en vigueur en 2021. Avec un niveau de 6,1 milliards d'euros, ces recettes domaniales et tarifaires seraient en hausse de 19,6 %, mais en recul de 7,6 % par rapport à 2019. Pour autant, l'adaptation desdits services en termes de jauge et de mesures de protection rend difficile l'évaluation de leur modèle économique à court terme.

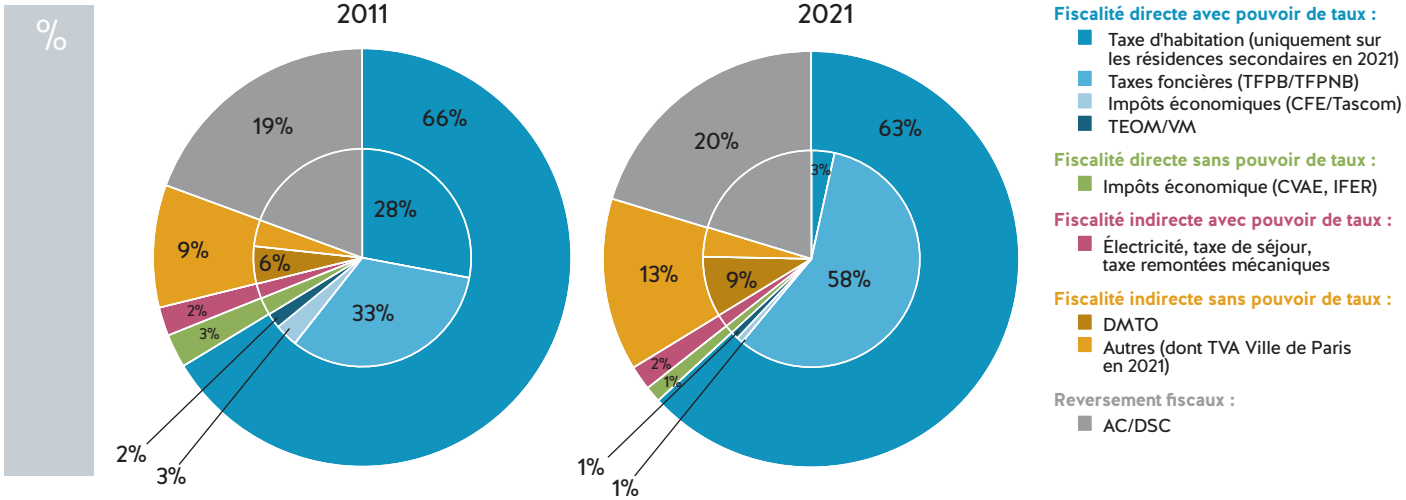
Les autres recettes et les participations reçues retrouveraient, après une baisse marquée en 2020, le niveau de 2019 avec 8,2 milliards d'euros.

Les dépenses d'investissement (hors remboursements de la dette) afficheraient un niveau de 22,2 milliards d'euros, soit une croissance de 5,1 %. Cette progression est atypique en année post-électorale classiquement marquée par une baisse des investissements. Mais 2020 a enregistré un repli très important de ces dépenses (- 16,2 %), le phénomène habituel constaté en année électorale étant accentué par la crise sanitaire et le report des élections. L'année 2021 devrait donc enregistrer le rattrapage correspondant à des travaux prévus en 2020 et décalés dans le temps, mais également traduire la volonté des élus communaux de participer au Plan de relance. Les différentes aides étatiques (cf. page 4) visent à faire émerger certains projets qui n'auraient pas nécessairement vu le jour ou en tout cas pas à si bref délai. Les dépenses d'équipement, mais également les subventions versées aux associations et autres personnes de droit privé, seraient donc en hausse en 2021.

Ces dépenses seraient financées à 31 % par une **épargne nette** (épargne brute diminuée des remboursements d'emprunt) en forte augmentation, et pour plus de la moitié (51 %, pourcentage inédit) **par les dotations et subventions d'investissement** (11,4 milliards d'euros) qui croîtraient de 5,1 %, principalement sous l'effet des crédits de la DSIL exceptionnelle mise en place par l'État pour soutenir le bloc communal dans la relance. **Le recours à l'emprunt** viendrait compléter le financement pour un montant de 6,0 milliards d'euros, soit une hausse de 3 %. Compte tenu du niveau des remboursements, le flux net de dette resterait légèrement négatif (- 281 millions d'euros) ramenant l'encours de dette à 64,6 milliards d'euros (- 0,4 %). L'abondement de la trésorerie, déjà très important en 2020 (+ 1,4 milliard d'euros), se poursuivrait cependant (+ 2,2 milliards d'euros).

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DES RECETTES FISCALES DES COMMUNES EN 10 ANS

© *La Banque Postale Collectivités Locales*



GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

SECTION DE FONCTIONNEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	**+ 0,6**	**46,0**	**+ 1,3**	**46,5**
Hors reversements fiscaux	*+ 1,0*	*34,3*	*+ 1,7*	*34,9*
Recettes fiscales*	+ 1,5	30,8	- 1,7	30,3
Dotations et compensations fiscales	- 0.5	8.3	+ 11,7	9,2
Autres	- 1,9	6,9	+ 2,1	7,0
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	**+ 1,7**	**40,0**	**+ 1,4**	**40,6**
Hors reversements fiscaux	*+ 2,8*	*28,4*	*+ 2,0*	*28,9*
Dépenses de personnel	+ 2,2	10,2	+ 1,7	10,4
Charges à caractère général	- 0,6	7, 1	+ 4,2	7,4
Dépenses d'intervention	+ 5,6	8,4	+ 1,5	8,5
Autres (dont reversements fiscaux)	+ 2,5	13,8	+ 0,6	13,8
Intérêts de la dette	- 4,3	0,5	- 5,0	0,5
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	**- 6,5**	**5,9**	**+ 0,2**	**5,9**
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	**- 4,8**	**3,5**	**- 3,0**	**3,4**

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

FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	**- 7,1**	**9,6**	**+ 8,6**	**10,4**
financées par :				
• Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 20,3	4,7	+ 7,5	5, 1
• Recettes d'investissement (6)	- 4,2	3,8	+ 10,9	4,2
• Flux net de dette (7) =	-	1,1	-	1,2
- Emprunts nouveaux**	+ 13, 1	3,5	+ 5,0	3,7
- Remboursements (8)**	- 8,9	2,4	+ 5,0	2,5
VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	**-**	**+ 1,2**	**-**	**+ 0,8**
ENCOURS DE DETTE au 31/12	**+ 5,0**	**27,3**	**+4,4**	**28,5**

Budgets principaux
p : prévisions
* avant déduction des reversements fiscaux au sein de l'ensemble intercommunal. ** hors opérations financières.
(9)=(3)+(6)+(7)-(4)

■ DES GFP QUI CONFIRMENT LEUR RÔLE D'INVESTISSEURS MALGRÉ UNE STABILITÉ DE LEUR ÉPARGNE

Au 1er janvier 2021, la France compte 1 254 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre y compris la métropole de Lyon. Ce nombre est relativement stable depuis les « grandes manœuvres » de redimensionnement des structures imposées par la loi NOTRé à compter du 1er janvier 2017. Il connaît une légère diminution d'une année sur l'autre à la faveur de fusions (- 13 EPCI depuis 2017), même si la loi de 2019 sur la proximité de l'action publique devrait se traduire en 2021 par deux scissions de communautés. La généralisation de la fiscalité professionnelle unique (FPU) continue sa progression chaque année : plus de 82 % des communautés de communes sont concernées en 2021 (contre 76 % en 2017). Les finances intercommunales ne sont donc globalement plus bouleversées par ces modifications de périmètre (seules deux d'entre elles ont changé de statut fiscal en 2021). Elles le sont davantage par des transferts de compétences prévus dans différentes lois (cf. encadré page 26).

En 2021, les groupements à fiscalité propre devraient comme les autres niveaux de collectivités locales reconstituer en partie leurs marges de manœuvre financière amoindries par la crise sanitaire. Néanmoins, leurs recettes étant fortement liées à la fiscalité économique, leur dynamisme pourrait être contrarié (et ceci risque de se poursuivre, compte tenu des modalités propres au calcul et à l'encaissement de la fiscalité économique locale) alors même que les dépenses croîtraient en raison de la réouverture des services, de la poursuite de l'appui aux territoires, du transfert de compétences des communes ou encore de leur participation au Plan de relance.

Les recettes de fonctionnement (46,5 milliards d'euros, et 34,9 après déduction des reversements fiscaux aux communes) progresseraient de 1,3 % en 2021 (1,7 % hors reversements fiscaux), soit leur plus faible rythme de croissance après celui de 2020 (+ 0,6 %).

Les recettes fiscales (30,3 milliards d'euros) enregistreraient même une baisse de 1,7 % en raison de la fiscalité économique. Les effets de la crise économique commenceraient à jouer sur le niveau de la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE, 5,1 milliards d'euros) qui baisserait de 1,1 % (cf. carte page 12), un recul plus fort étant attendu pour 2022 voire 2023. **La cotisation foncière des entreprises** (CFE, 6,3 milliards d'euros) subirait quant à elle essentiellement les effets de la division par deux des valeurs locatives des locaux industriels (cf. encadré page 11) et se replierait de près de 18 %, le manque à gagner étant neutralisé par des compensations. En revanche, il semble que les mesures de soutien au tissu économique adoptées par l'État, complétées par les régions et accompagnées par les EPCI, aient très fortement limité sa dégradation, ce qui peut expliquer la très grande modération des groupements en matière de taux, l'assiette étant en fin de compte restée proche de son niveau antérieur.

Leur stratégie fiscale reposerait davantage sur la **taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB), taxe désormais « pivot » pour toute hausse de taux. L'analyse d'un échantillon représentant plus de 97 % des bases intercommunales met en exergue une hausse du taux moyen d'environ 15 % en 2021. Cette augmentation résulterait du passage d'un taux nul à un taux positif pour 21 groupements et d'une hausse (parfois très forte) pour 17 % de l'échantillon. Les bases en revanche progresseraient peu en raison d'une revalorisation forfaitaire limitée à 0,2 % et de la réduction de moitié des bases industrielles. La taxe GEMAPI, au niveau encore modeste (environ 170 millions d'euros en 2020) constituerait également un élément de la stratégie fiscale intercommunale en 2021 avec sur le même échantillon une hausse attendue de 40 %.

Enfin, pour la 1ère année, les EPCI à FP perçoivent une **fraction de TVA**. D'un montant de près de 7 milliards d'euros, elle correspond au produit supprimé de taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) valorisé au taux de 2017 et complété par les compensations d'exonérations de TH et la moyenne des rôles supplémentaires 2017-2019. La perte de

recettes est donc compensée mais sans dynamisme en 2021 du fait des dispositions adoptées en loi de finances.

L'évolution des **dotations et compensations fiscales** refléterait les impacts des réformes fiscales avec une forte hausse due à l'intégration des compensations pour la réduction des bases industrielles de TFPB et CFE (+ 1,6 milliard d'euros) et une baisse liée à la perte des compensations d'exonérations de TH (- 500 millions d'euros). La dotation d'intercommunalité bénéficie de l'augmentation annuelle à hauteur de 30 millions d'euros décidée lors de la réforme de 2017 qui porte son montant total à 1,6 milliard d'euros, tandis que la dotation de compensation (4,7 milliards d'euros) diminue en raison de l'écrêtement servant à financer une partie de la hausse de la péréquation communale.
Au global le poste progresserait de 11,7 % pour représenter 9,2 milliards d'euros.

Les autres recettes, 7 milliards d'euros, progresseraient de 2,1 % en lien avec des recettes tarifaires qui repartiraient à la hausse après leur contraction en 2020 (- 5,8 %).

Les dépenses de fonctionnement, 40,6 milliards d'euros, augmenteraient de 1,4 %, soit légèrement plus que les recettes. Hors les AC/DSC (attributions de compensation et dotations de solidarité communautaires) versées aux communes qui se stabilisent du fait de périmètres désormais actés, la hausse serait de 2 %.
Les charges à caractère général (7,4 milliards d'euros) contribueraient pour l'essentiel à ce dynamisme avec une croissance de 4,2 % qui refléterait la hausse de l'inflation, l'augmentation des effectifs et le retour à une organisation des services plus classique (réouverture de certains services, retour en présentiel des agents,...).

Les frais de personnel (10,4 milliards d'euros) augmenteraient également mais dans une proportion moindre (+ 1,7 %), l'indice minimum du traitement des agents n'étant relevé qu'à compter d'octobre 2021 et la progression des effectifs étant limitée.

Les dépenses d'intervention, qui s'étaient déjà fortement accrues en 2020 (+ 5,6 %) sous l'effet notamment des subventions versées, enregistreraient à nouveau une hausse (+1,5 %) et s'établiraient à 8,5 milliards d'euros. Les intercommunalités confirmeraient ainsi leur soutien à leur territoire en maintenant leurs subventions à un niveau élevé : il est significatif qu'à ce titre, les subventions versées aux organismes « rattachés » aient augmenté en 2020 dans les secteurs les plus touchés par la crise : transports, action économique, mais aussi culture. **Les intérêts** enregistreraient une nouvelle baisse (- 5 %), les taux restant bas, et **les autres dépenses** se maintiendraient au niveau observé en 2020 en lien avec la stabilité des reversements fiscaux.

L'épargne brute (recettes diminuées des dépenses de fonctionnement) se maintiendrait à 5,9 milliards d'euros (+ 0,2 %). Le recul de 2020 (- 6,5 %) ne serait donc pas rattrapé. Déduction faite des remboursements de la dette (2,5 milliards d'euros), **l'épargne nette** serait en repli de 3,0 % à 3,4 milliards d'euros.

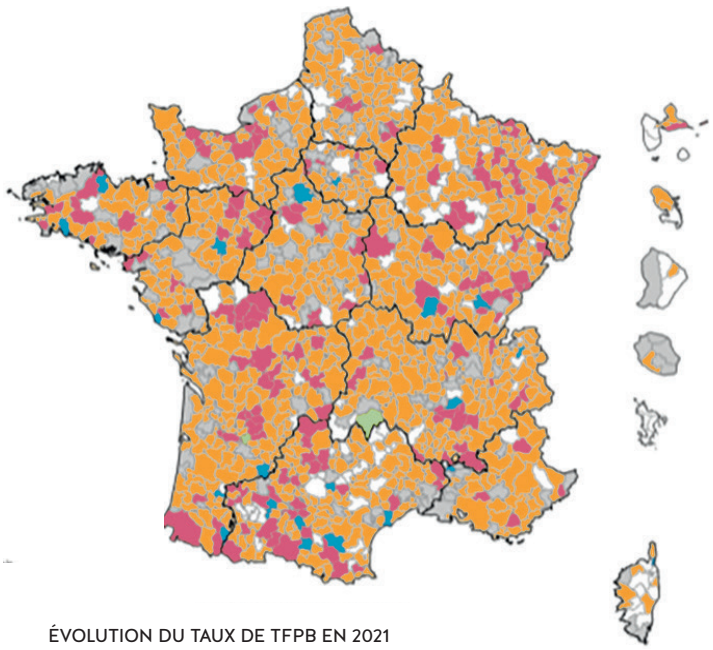
Elle permettrait cependant de financer un tiers des **dépenses d'investissement** (37 % en 2020 et 36 % en 2019) dont le fort dynamisme reprendrait (+ 8,6 % en 2021 et + 33 % entre 2016 et 2019) après la pause de 2020 (- 7,1 %) liée essentiellement aux échéances électorales, à la crise sanitaire et au renouvellement des équipes dirigeantes. Avec 10,4 milliards d'euros, les investissements intercommunaux seraient à leur plus haut niveau en 2021. En 2020, alors que les dépenses d'équipement chutaient (- 10,4 %), les subventions versées s'inscrivaient en hausse (+ 5,7 %) ; les EPCI les plus intégrés ont en effet soutenu leur tissu économique à travers une participation aux fonds régionaux notamment. En 2021, les investissements directs comme subventionnés enregistreraient une hausse marquée. Les intercommunalités devraient se saisir des différentes aides liées au Plan de relance (cf. page 4) pour lancer des projets le plus rapidement possible.

Les dotations d'investissement et subventions reçues seraient en hausse de 10,9 % : le FCTVA progresserait de près de 8 %, la plupart des groupements percevant un versement l'année de leurs dépenses éligibles. Les EPCI à FP bénéficieraient par ailleurs des montants supplémentaires de la DSIL exceptionnelle mise en place pour le Plan de relance. L'ensemble de ces recettes financerait 40 % des investissements.

Les emprunts, en progression depuis 2017, augmenteraient à nouveau pour atteindre
3,7 milliards d'euros. Cette hausse continue est à mettre en regard avec le poids de plus en plus important des EPCI dans les investissements locaux, qui résulte en grande partie de la nature de certaines de leurs compétences nécessitant des équipements durables mais coûteux : mobilités, déchets ménagers, eau et assainissement. Le flux net de dette (différence entre les emprunts et les remboursements), s'élèverait à 1,2 milliard d'euros, ce qui porterait **l'encours de dette** en fin d'exercice à 28,5 milliards d'euros. En ajoutant la dette détenue par les budgets annexes des GFP, 21,6 milliards d'euros, le poids de l'intercommunalité à fiscalité propre dans la dette locale serait de 27 %.

Stratégie fiscale des EPCI à fiscalité propre sur le foncier bâti

© *La Banque Postale Collectivités Locales*



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Articque.
Source : La Banque Postale à partir d'un échantillon de 1 142 EPCI à fiscalité propre.

UNE STABILITÉ INSTITUTIONNELLE DANS UN CONTEXTE DE POURSUITE DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCES

Compétence eau et assainissement pour les CA et les CC

Conformément à la loi NOTRé, le transfert des compétences eau et assainissement est effectif depuis le 1er janvier 2020 pour les communautés d'agglomération (CA) avec possibilité de délégation aux syndicats. Pour les communautés de communes (CC) qui n'exerçaient pas encore ces compétences, l'échéance avait également été fixée à cette date mais deux lois postérieures leur ont donné la possibilité de reporter le transfert au 1er janvier 2026 au plus tard, sous réserve d'une minorité de blocage (25 % des communes et 20 % de la population) exprimée par délibération jusque début 2020. Au 1er janvier 2021, la proportion de CC exerçant la compétence eau potable est de 33 % contre 27 % deux ans plus tôt et 41 % contre 38 % pour l'assainissement collectif.

Ce transfert a entraîné des écritures financières entre les comptes des communes et de leurs groupements mais également entre les budgets principaux et annexes perturbant ainsi la lecture des comptes. Trois particularités peuvent être mentionnées : la suppression des budgets annexes communaux et la réintégration des éléments du bilan dans leurs budgets principaux ; les délais nécessaires à la transcription de ces éléments dans les comptes des intercommunalités ; et enfin les modalités de reversement des excédents ou déficits des budgets annexes communaux vers les intercommunalités, qui nécessitent des conventions et ne donnent pas lieu, en pratique, à des écritures comptables facilement interprétables.

PART DES EPCI À FISCALITÉ PROPRE EXERÇANT LA COMPÉTENCE

	01/01/2019			01/01/2021		
	Métropoles/CU	CA	CC	Métropoles/CU	CA	CC
Eau (traitement, adduction, distribution)	100 %	57 %	27 %	100 %	90 %	33 %
Assainissement collectif	100 %	71 %	38 %	100 %	91 %	41 %
Assainissement non collectif	100 %	74 %	69 %	100 %	88 %	72 %

Source : Banatic

Compétence d'autorité organisatrice de la mobilité (AOM) pour les CC

La LOM (loi d'orientation des mobilités) donne la possibilité à une CC qui le souhaite de devenir AOM sur son ressort territorial (seule ou via un syndicat mixte), sans obligation d'organiser un service de transport régulier ; l'idée étant précisément d'exercer cette compétence « sur mesure », notamment dans les territoires peu denses.
La date de délibération des communes est fixée au 31 mars 2021 pour un transfert effectif au 1er juillet 2021.
Si les communes décident de ne pas transférer, la compétence sera exercée de droit par la région, sur le ressort territorial de la CC, à compter du 1er juillet 2021. Selon le bilan présenté dans le rapport Duron (juillet 2021), sur 965 CC, 48 % sont de nouvelles AOM locales, 46 % n'ont pas pris la compétence (la région est donc AOM locale par substitution dans ces territoires) et 5 % étaient déjà compétentes(1).

Compétence plan local d'urbanisme (PLU) pour les CA et les CC

La date du transfert de la compétence PLU aux CA et CC a évolué au fil des lois prorogeant l'état d'urgence sanitaire. La loi ALUR (loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové) prévoyait à l'origine un transfert automatique de la compétence PLU à toutes les communautés début 2021, sauf si opposition d'au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population, exprimée dans les trois mois précédant cette date. La date du transfert a été fixée au 1er juillet 2021 en l'absence d'opposition des communes, et la période qui leur a été laissée pour s'y opposer a couru jusque fin juin 2021 (loi du 15 février 2021).

(1) Et 1 % des données sont manquantes.

ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES DEPUIS 5 ANS

(COMPTE SYNTHÉTIQUE DES COLLECTIVITÉS LOCALES)

en Mds € courants	2016	2017	2018	2019	2020	2021p
SECTION DE FONCTIONNEMENT						
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	**214,3**	**219,2**	**222,5**	**228,6**	**224,6**	**232,0**
Recettes fiscales	134,7	140,0	147,3	152,8	151,1	154,4
Dotations et compensations fiscales	41,1	38,6	34,6	34,8	34,8	36,2
Participations	9,3	10,2	9,7	10,1	10,6	11,2
Produits des services	15,6	16,1	17,1	17,6	15,3	17,2
Autres recettes	13,6	14,4	13,8	13,3	12,7	12,9
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	**181,6**	**185,2**	**186,2**	**189,3**	**189,4**	**193,5**
Dépenses de personnel	64,0	65,4	65,8	66,8	67,5	68,6
Charges à caractère général	37,8	38,8	39,7	41,0	39,8	41,5
Dépenses d'intervention	71,5	72,6	73,1	74,0	74,1	76,0
Autres dépenses	3,7	4,1	3,5	3,6	4,2	3,9
Intérêts de la dette	4,5	4,3	4,1	3,9	3,7	3,5
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	**32,7**	**34,0**	**36,3**	**39,3**	**35,2**	**38,5**
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	**17,3**	**18,5**	**20,2**	**23,0**	**18,8**	**21,7**
FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT						
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	**47,3**	**50,9**	**53,3**	**60,4**	**55,9**	**59,8**
Autofinancement des investissements (5)=(3)-(9)	29,1	32,5	34,1	39,6	31,3	33,9
Recettes d'investissement (6)	17,0	17,8	19,3	20,6	20,4	22,1
Flux net de dette (7) :	1,2	0,6	-0,1	0,3	4,2	3,8
• Emprunts nouveaux*	16,5	16,1	16,0	16,7	20,6	20,5
• Remboursements* (8)	15,3	15,6	16,2	16,3	16,4	16,7
Variation du fonds de roulement (9)=(3)+(6)+(7)-(4)	3,5	1,5	2,2	-0,2	3,9	4,6
** hors opérations financières.*						
DÉPENSES TOTALES (HORS REMBOURSEMENTS DE DETTE) = (2)+(4)	**228,9**	**236,1**	**239,5**	**249,7**	**245,3**	**253,3**
ENCOURS DE DETTE AU 31 DÉCEMBRE	**172,2**	**173,7**	**174,6**	**175,0**	**179,2**	**183,0**

Budgets principaux et budgets annexes consolidés des flux croisés.
p : prévisions

Sources et périmètre de l'étude

Les données portent sur la France entière. Le compte « collectivités locales » regroupe les budgets principaux et annexes des régions, collectivités territoriales uniques, départements, communes, et groupements à fiscalité propre. Les comptes sont consolidés, les flux entre ces collectivités étant retraités.

Par niveau de collectivités locales

Les comptes par niveau traitent uniquement les budgets principaux (sauf mention contraire). Ils sont fondés sur les données définitives (jusqu'en 2019) et quasi-définitives (pour 2020) des comptes administratifs ou de gestion (sources : La Banque Postale, DGCL et DGFiP).

Pour l'exercice 2021, les données sont des prévisions élaborées par La Banque Postale à partir d'informations internes ou des travaux de différents organismes (DGCL, Observatoire des Finances et de la Gestion publiques Locales, Cabinet FSL, ODAS, DGFiP, Insee). Elles sont également basées sur les travaux menés par la mission Cazeneuve quant à l'impact de la crise du covid-19 sur les finances locales, sur les tendances qui se dégagent des décisions modificatives votées par un échantillon de collectivités et sur les remontées de départements (représentant un tiers du volume budgétaire total) grâce à l'appui du club des directeurs financiers des départements. L'impact des changements de périmètre est précisé le cas échéant sous les tableaux concernés. Pour rappel, à compter de 2019, la commune et le département de Paris ont fusionné pour former une collectivité unique à statut particulier, comptabilisée dans le compte des « communes » et retranchée du compte des « départements ». Par ailleurs, les collectivités territoriales uniques (Guyane, Martinique et Corse) sont comptabilisées dans le compte « régions » et défalquées du compte « départements », et les établissements publics territoriaux (EPT) sont comptabilisés dans le compte « groupements à fiscalité propre ».

Avertissement

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale. Ce document est fourni à titre informatif. La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales.

Version provisoire

POUR NOUS CONTACTER

Direction des études
La Banque Postale Collectivités Locales
CP X 313 - 115 rue de Sèvres - 75275 Paris cedex 06
etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale et de La Banque Postale Collectivités Locales :
https://www.labanquepostale.com/legroupe/actualites-publications/etudes.financeslocales.html

La Banque Postale Collectivités Locales. Société Anonyme au capital de 100 000 euros. Siège social : 115 rue de Sèvres 75006 Paris. 792 665 572 RCS Paris. labanquepostale.fr/collectivites.html.

Réalisé par la Direction des études de La Banque Postale Collectivités Locales - Directeur de la publication : Serge Bayard - ISSN 2272-5210 Octobre 2021 - La reproduction partielle ou totale du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale Collectivités Locales.

LA BANQUE POSTALE
COLLECTIVITÉS LOCALES

Les Finances Locales – 10/2021 – Document non contractuel – Le Gouv