

ANALYSE
FINANCIÈRE
DES COMMUNES
ET DES EPCI

LES LEVIERS DE L'INVESTISSEMENT



Cette analyse financière a pour objectif d'étudier les principaux leviers de l'investissement du bloc public communal. L'investissement public local est en effet une composante majeure de la croissance économique française et de l'attractivité des territoires. Il permet notamment de développer l'offre de services à la population et la qualité des infrastructures (maillage routier, foncier équipé, plateformes multimodales, etc.).

L'étude présentée ici analyse les dynamiques d'évolution sur les deux précédents mandats afin d'identifier les conditions favorisant la décision d'investir par les élus locaux.

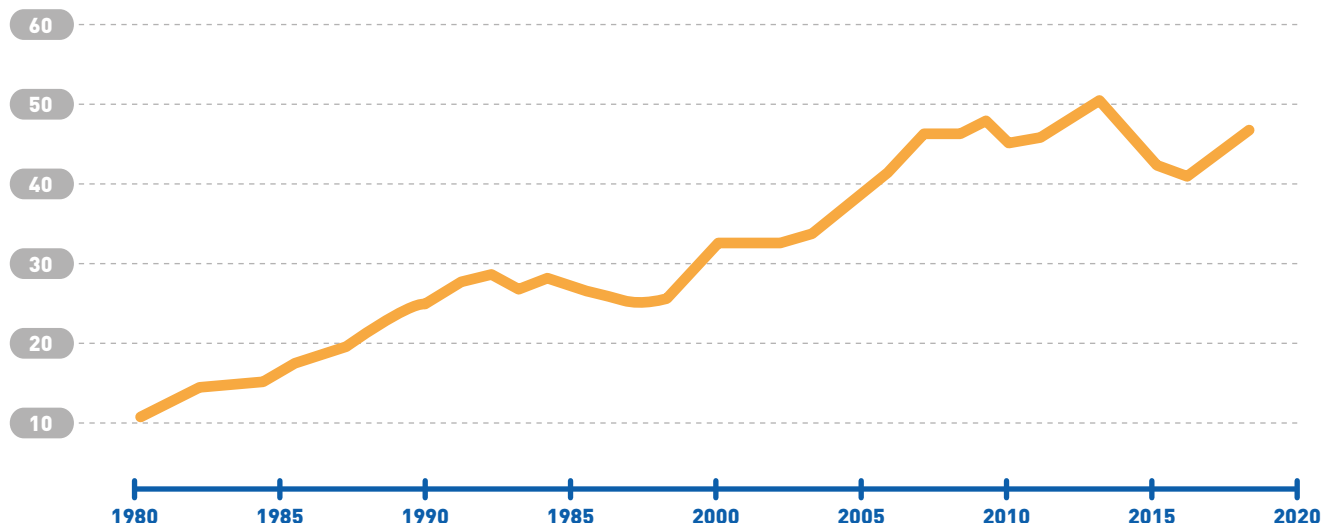
MÉTHODOLOGIQUE :

L'AMF et la Banque des Territoires ont collaboré sur cette analyse financière des communes et des EPCI réalisée sur la base des données issues de la Direction générale des finances publiques (DGFiP), de l'INSEE, de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), du Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (Éditions 2008 à 2020).

Les données sont extraites des budgets principaux des communes et des intercommunalités qui concentrent près de 85% de l'investissement du bloc communal. Elles sont présentées en opérations réelles, après retraitement des opérations d'ordre qui ne correspondent à aucun flux financier entrant ou sortant.

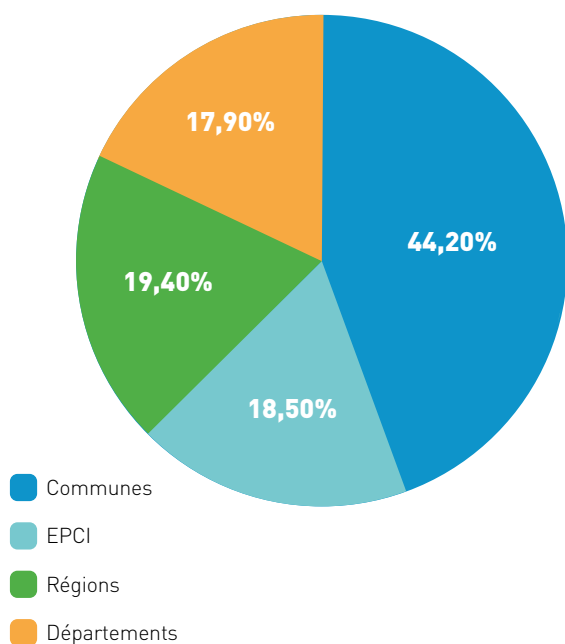
Le fort accroissement de la formation brute de capital fixe (FBCF) des collectivités locales⁽¹⁾, qui s'établit à 43 Md€ en 2018 contre 9 Md€ en 1980, montre que la décentralisation contribue au développement des richesses de l'économie nationale.

➔ LA DÉCENTRALISATION A PERMIS UNE FORTE PROGRESSION DE LA FBCF DES APUL



Premier acteur économique local, les investissements du bloc communal représentent plus des deux tiers de l'investissement public local :

➔ RÉPARTITION DE L'INVESTISSEMENT PUBLIC LOCAL



L'investissement des communes est le premier levier de l'investissement public : la prépondérance de la part du bloc communal conditionne ainsi l'évolution des investissements publics locaux.

- Les élections municipales ont un impact déterminant et le cycle électoral municipal module l'ensemble de l'investissement des administrations publiques.
- L'autofinancement est un levier essentiel.
- La confiance des communes et intercommunalités dans la stabilité économique, législative et réglementaire conditionne aussi leur décision d'investir.
- Enfin, subventions, dotations et emprunts permettent de boucler les plans de financement.

⁽¹⁾ La FBCF des collectivités locales mesure en comptabilité nationale l'investissement (acquisitions moins cessions) en capital fixe.

1.

L'AUTOFINANCEMENT, PRINCIPAL LEVIER DE L'INVESTISSEMENT

1 - DÉFINITION

L'épargne brute, ou autofinancement brut^[2], correspond à l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement.

DÉCOMPOSITION DE LA CHAÎNE DE L'ÉPARGNE				
(En milliards d'euros)	Mandat 2008 à 2013	Mandat 2014 à 2019	Différence entre les deux mandats en %	Part des différents postes en %
Dépenses de fonctionnement (1)	488,3	553,5	13%	-
*dont achats et charges externes	130,1	139,6	7%	26%
*dont frais de personnel	231,8	275,3	19%	49%
*dont charges financières	17,3	16,2	-6%	3%
Recettes de fonctionnement (2)	586,5	654,8	12%	-
*dont impôts et taxes	335,9	403,9	20%	60%
Impôts locaux	274,3	332,9	21%	49%
Autres impôts et taxes	61,6	71,0	15%	11%
*dont concours de l'État	164,4	142,7	-13%	25%
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	139,3	118,7	-15%	21%
Péréquations et compensations fiscales	22,9	22,2	-3%	4%
Épargne brute (3) = (2)-(1)	98,2	101,4	3%	-
Remboursements de dette (4)	44,5	50,3	13%	-
Épargne nette = (3)-(4)	53,7	51,0	-5%	-

2 - L'AUTOFINANCEMENT, UN LEVIER ESSENTIEL POUR INVESTIR

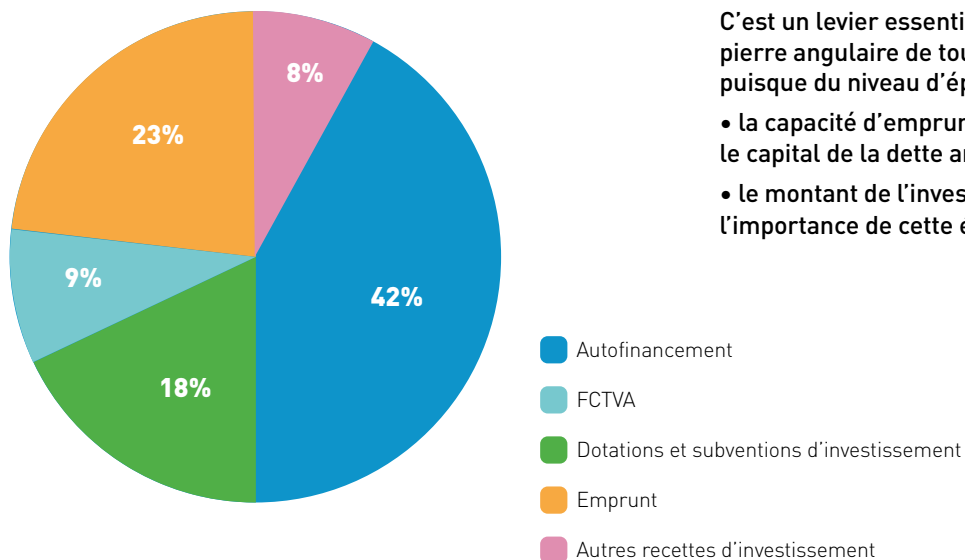
La « règle d'or », qui régit la construction budgétaire des collectivités territoriales, impose que leurs recettes de fonctionnement couvrent leurs dépenses de fonctionnement et interdit le recours à l'emprunt pour cette section du budget. L'autofinancement brut (ou épargne brute) doit en priorité couvrir le remboursement de la dette, le solde pouvant ensuite être affecté à l'investissement.

^[2] L'épargne brute résulte de la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. L'excédent appelé aussi « autofinancement brut » finance la section d'investissement et doit être supérieur ou égal au remboursement du capital de la dette. La part des cessions d'immobilisations est retirée car il s'agit d'une recette exceptionnelle.

En moyenne, l'épargne brute représente 15% des recettes de fonctionnement avec une évolution de seulement 3% sur les deux mandats. Mais surtout elle représente environ 40% des recettes

d'investissement (sur les deux derniers mandats). C'est le socle de la richesse financière pour investir et garantir la solvabilité financière.

➔ RÉPARTITION DES RECETTES D'INVESTISSEMENT



C'est un levier essentiel de l'investissement et la pierre angulaire de tous les plans de financement puisque du niveau d'épargne dépend :

- la capacité d'emprunter, l'épargne devant couvrir le capital de la dette ancienne et nouvelle,
- le montant de l'investissement qui est fonction de l'importance de cette épargne.

3 - DYNAMIQUE D'ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE : LE CYCLE ÉLECTORAL ET LES EFFETS RETOURS DE L'INVESTISSEMENT

3.1 LE CYCLE ÉLECTORAL

Le cycle électoral donne le rythme de croissance de l'investissement. Les premières et deuxièmes années du mandat sont traditionnellement consacrées à la préparation des décisions : les principaux arbitrages sont fixés en début de mandat et le programme d'investissement déterminé.

Ce processus est lié au temps de la décision et de la réalisation. Une municipalité nouvellement mise en place ne peut réaliser ses projets dans un temps très court. Elle procède tout d'abord aux opérations les plus simples et les moins élevées. Les deux premières années du mandat sont consacrées à l'établissement des programmes, à la préparation des dossiers de financement, à la passation des marchés, et enfin au lancement des travaux.

La deuxième partie du mandat enregistre la montée en charge des réalisations et les financements des projets définis dans le programme.

3.2 LES EFFETS DE L'INVESTISSEMENT SUR L'AUTOFINANCEMENT

Deux relations dynamiques se jouent aussi entre l'investissement et la section de fonctionnement :

• L'effet de retour des investissements sur les charges de fonctionnement :

la fourniture des services publics implique d'associer aux équipements des personnels et des dépenses en biens et fournitures, qualifiées de récurrentes car répétitives et dépendantes de la nature des équipements.

Ainsi, un nouvel investissement génère en moyenne entre 1% et 4% de charges de fonctionnement ;

• L'effet de retour des investissements sur la fiscalité locale :

l'investissement peut générer un accroissement des bases d'imposition. Les équipements publics locaux contribuent ainsi au développement des territoires et produisent, en retour, des recettes supplémentaires pour les collectivités.

2.

L'INSTABILITÉ ÉCONOMIQUE ET RÉGLEMENTAIRE PEUVENT INCITER À CONSTITUER UNE ÉPARGNE DE « PRÉCAUTION » ET BLOQUER LA PROGRESSION DE L'INVESTISSEMENT

La stabilité économique, réglementaire et législative conditionne la croissance de l'investissement. Comme pour les différents acteurs économiques, la prévisibilité et la confiance sont les socles indispensables aux arbitrages des décideurs publics.

La stabilité de l'environnement des collectivités du bloc communal est une condition nécessaire à la mobilisation de l'épargne pour financer les investissements. En cas d'instabilité, pour se protéger des difficultés à venir, l'épargne n'est plus totalement mobilisée ; elle est conservée comme « épargne de précaution » pour faire face aux aléas.

1 - LE RISQUE ÉCONOMIQUE : LE MANDAT 2008-2013 ET LA CRISE DES « SUBPRIMES »

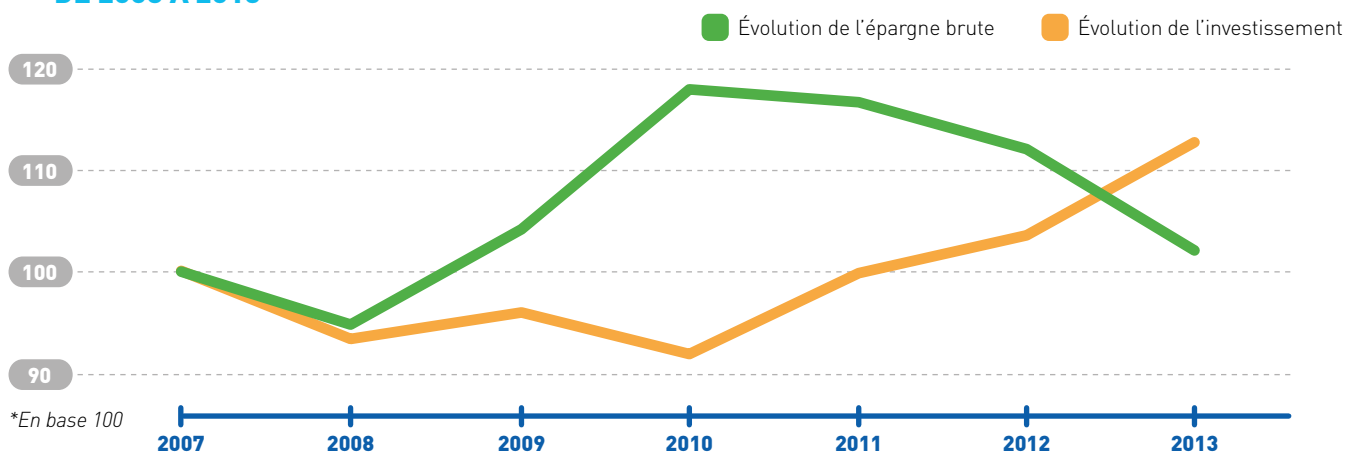
Sur le mandat « 2008-2013 », l'autofinancement et les investissements suivent le cycle électoral : l'épargne brute se constitue en début de mandat en prévision des investissements à financer à partir de la mi-mandat.

La crise des « subprimes » aux États-Unis débute par une crise des prêts hypothécaires à l'été 2007 et provoque une crise bancaire et financière à l'automne 2008. Cette crise, apparentée initialement à une crise

immobilière, génère une crise économique mondiale et les faillites de plusieurs grandes banques engendrent un ralentissement brutal de l'économie mondiale.

Face à cette crise économique majeure doublée d'une quasi-fermeture du marché de l'emprunt, on aurait pu s'attendre à un effondrement de l'investissement. Toutefois, il n'en a rien été : l'investissement du bloc communal a en effet augmenté de 12,5% jusqu'en 2013 :

➔ ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE BRUTE ET DE L'INVESTISSEMENT DE 2008 À 2013*



La crise conduit à consolider l'épargne qui augmente fortement en 2009 (+9,2%) et en 2010 (+13,8%), ainsi qu'en 2011 (+8,3%).

Le plan de relance a cependant instauré l'avancement du FCTVA dont le délai de versement a été réduit non seulement en 2009, mais sur toute la durée du mandat pour les collectivités ayant opté pour un versement

l'année qui suit la dépense au lieu de percevoir ce versement deux ans après la dépense.

La seule condition requise pour bénéficier de l'avancement du versement était que la collectivité augmente ses investissements au-delà du montant moyen des quatre années précédentes.

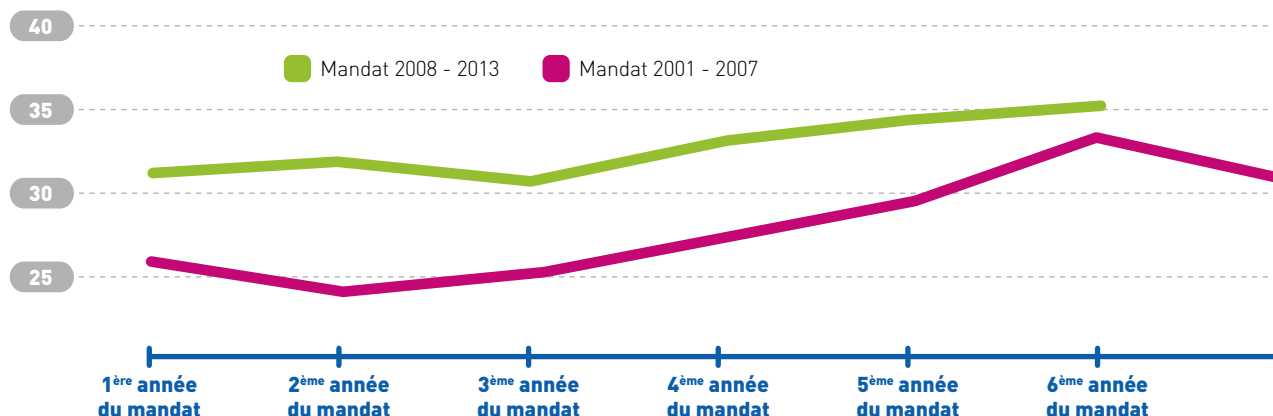
Contrairement aux dotations d'investissements de l'État qui impose l'utilisation de crédits sur certains projets définis par l'État, le FCTVA a donc permis de financer les projets tels que déterminés en début de mandat par les collectivités.

Le FCTVA étant une ressource d'investissement libre d'emploi et non affectée, non fléchée sur des projets définis par l'État, l'avancement de son versement a permis de restaurer les marges de manœuvre de élus locaux, en partie entravées par une épargne de précaution constituée pour faire face à la crise.

L'avancement du versement du FCTVA a ainsi permis de contrer les effets de l'épargne de précaution et les investissements sont repartis à la hausse dès 2011.

Sur l'ensemble du mandat, l'effondrement de l'investissement a donc été évité. Le plan de relance de 2009 a replacé l'évolution de l'investissement dans sa trajectoire habituelle. Le montant d'investissement annuel du bloc communal pour le mandat 2008 - 2013 (33 Md€ par an en moyenne) est supérieur à celui du mandat 2001-2007 (28,2 Md€ en moyenne annuelle) :

➔ DES INVESTISSEMENTS DE 2008 À 2013 SUPÉRIEURS AU MANDAT PRÉCÉDENT (en Md€)

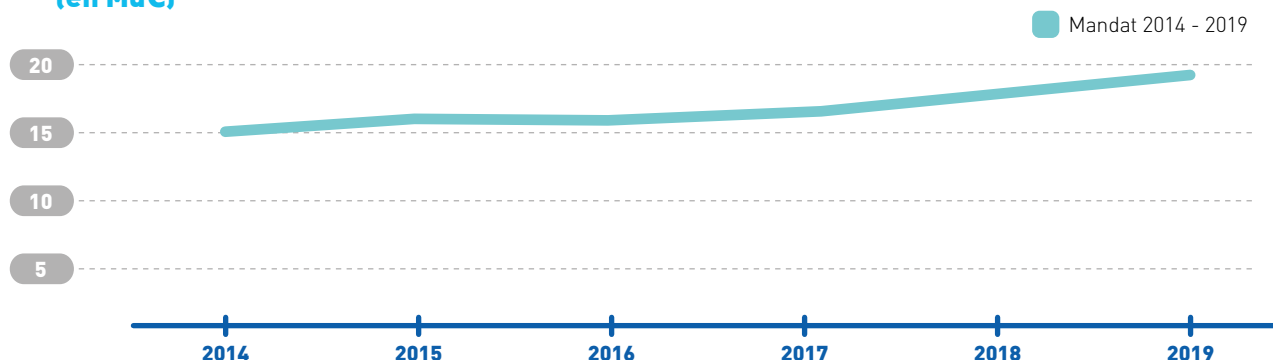


2 - L'INSTABILITÉ FINANCIÈRE ET LA RÉDUCTION DES RESSOURCES : LE MANDAT 2014-2019 ET LA BAISSÉ DES DOTATIONS

2.1 DE 2014 À 2019, L'ÉPARGNE BRUTE CONNAÎT UNE ÉVOLUTION CONTRA CYCLIQUE

L'épargne ne suit plus le cycle électoral et se maintient sur toute la durée du mandat, augmentant en 2018 et en 2019, avant dernière année du mandat qui voit généralement une plus forte consommation de l'épargne en lien avec une hausse des investissements.

➔ ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE BRUTE SUR LE MANDAT 2014-2019 (en Md€)



Le taux d'épargne brute enregistre peu de fluctuations et évolue peu, entre 15 et 16%.



Le taux d'épargne brute rapporte le niveau d'épargne brute aux recettes réelles de fonctionnement. Ce ratio indique la part des recettes de fonctionnement qui peuvent être consacrées pour investir ou rembourser de la dette. Il s'agit de la part des recettes de fonctionnement qui ne sont pas absorbées par les dépenses récurrentes de fonctionnement. Généralement un ratio de 8% à 15% est satisfaisant.

La préservation d'un niveau « satisfaisant » d'épargne brute est le fondement de toute analyse financière, car il s'agit à la fois d'une contrainte de santé financière : les collectivités doivent dégager chaque année des ressources suffisantes pour couvrir leurs dépenses courantes et rembourser leur dette. C'est en outre une contrainte légale : l'épargne brute ne doit pas être négative.

Le prélèvement de l'État sur les budgets du bloc communal via la contribution au redressement des finances publiques et la réduction pérenne de plus de 20 Md€ de la dotation globale de fonctionnement (DGF) a pesé sur les équilibres budgétaires et plus directement, sur l'épargne brute.

DGF BLOC COMMUNAL (Md€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	DGF versée mandat précédent (1)
	22,56	23,04	23,27	23,31	23,49	23,65	139,32
DGF BLOC COMMUNAL (Md€)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	DGF versée mandat actuel (2)
	22,92	21,19	19,37	18,52	18,37	18,33	118,73
							Écart DGF versée entre le mandat précédent et le mandat actuel (2)-(1)
							-20,62

Source : Chiffres DGFIP

L'objectif du précédent mandat face à la baisse des dotations a donc été de maintenir le niveau de l'épargne. Au total, le montant cumulé de l'épargne brute n'évolue que de 3% en six ans en volume par rapport au mandat précédent, soit une évolution très inférieure à l'inflation.

En milliards d'euros	Mandat 2008 à 2013	Mandat 2014 à 2019	Différence entre les deux mandats en %
Épargne brute	98,2	101,4	3%

La reconstitution de l'épargne a été réalisée pour faire face prioritairement à la baisse des dotations et constituer une épargne de précaution. Cette épargne de précaution avait pour objectif de faire face à quatre années de baisse des ressources et non pour financer l'investissement.

2.2 UNE BAISSÉ INÉDITE DES INVESTISSEMENTS

L'objectif du mandat 2014-2019 est de maintenir le niveau d'épargne brute et de combler la baisse des dotations qui s'étale sur quatre des six années du mandat : le maintien de l'épargne est réalisé par l'augmentation de la fiscalité locale et la réduction des investissements.

L'objectif est finalement atteint puisque le niveau d'épargne brute du bloc communal est maintenu à son niveau du mandat précédent.

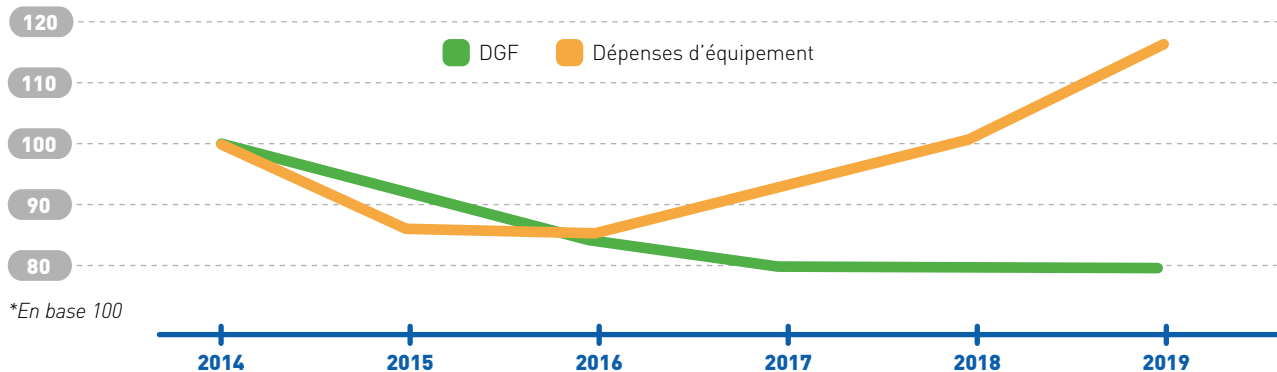
Pendant la baisse des dotations, l'épargne est donc quasi exclusivement une épargne de précaution, privant donc les investissements d'une source essentielle de financement.

Privées de leurs premières sources de financement, les dépenses d'équipement du bloc communal ont ainsi baissé de 25% jusqu'en 2015, soit, une baisse cinq fois plus forte que sous le mandat précédent à la même période :

BAISSE DES INVESTISSEMENTS		
	2008 à 2010	2013 à 2015
En %	-5,40%	-25,01%
En Md€	-1,5 Md€	-7,5 Md€

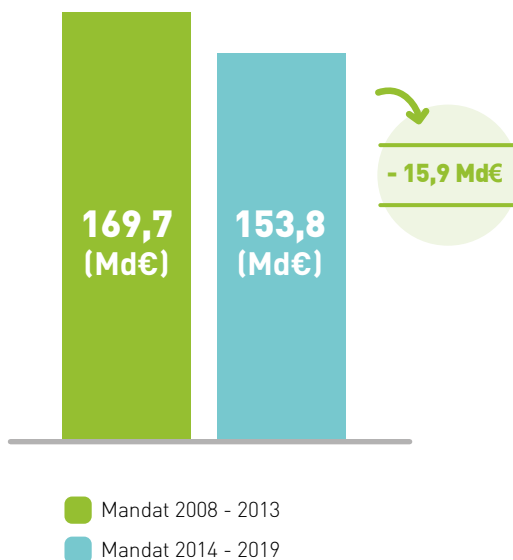
Le recul de l'investissement du mandat 2014-2019 est sans précédent depuis la mise en œuvre de la décentralisation, par son ampleur et sa généralisation à l'ensemble du territoire.

➔ ÉVOLUTION DE LA DGF ET DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT MANDAT 2014 - 2019*



Les baisses enregistrées sont en effet bien plus prononcées que celles observées lors des précédents cycles électoraux et il faut remonter à la période 1995-1997⁽³⁾ pour enregistrer un tel recul de l'investissement local.

➔ BAISSÉ DE 15,9 MD€ DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT



2.3 D'AUTRES DISPOSITIFS ONT PESÉ SUR LA DÉCISION D'INVESTIR : LA RÉFORME TERRITORIALE ET LES CONTRATS DE CAHORS

La réforme territoriale (loi NOTRe) a mis en place de grandes entités territoriales. Le bouleversement et l'élargissement des périmètres intercommunaux a retardé la décision d'investir et bousculé les modalités de prévision des recettes, la situation des communes au regard des critères d'éligibilité aux dotations ayant été modifiée sans que la situation financière des communes concernées ait évolué.

Ainsi, pour environ 3 600 communes, les montants attribués au titre des dotations de péréquation (dotation de solidarité rurale (DSR) et dotation nationale de péréquation (DNP) dont le rôle est de soutenir les communes les plus fragiles) accusent une forte diminution en 2018, dépassant 1 % de leurs recettes réelles de fonctionnement.

Ces diminutions sont essentiellement liées aux recompositions des territoires intercommunaux intervenues en 2017 en application de la loi Notre, la réforme territoriale ayant conduit à une baisse très importante du nombre d'EPCI et à un élargissement de leurs périmètres.

Les contrats de Cahors plafonnent à 1,2% par an l'évolution des dépenses de fonctionnement pendant trois ans ; cet encadrement des dépenses de fonctionnement a pesé sur l'investissement.

En effet, dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités sont liées : la création d'un nouvel équipement occasionne généralement entre 1% et 4% du montant de l'investissement en frais de fonctionnement les premières années de mise en route de ces investissements. Renoncer à un investissement permet ainsi de ralentir les dépenses de gestion futures.

⁽³⁾ Le ralentissement économique affecte une grande partie du monde au début des années 1990 après le krach boursier d'octobre 1987. La récession de 1992-1993 combine un ralentissement mondial et un retournement du marché immobilier, en particulier en Île-de-France et à Paris.

3.

FCTVA, DOTATIONS ET SUBVENTIONS
D'ÉQUIPEMENT

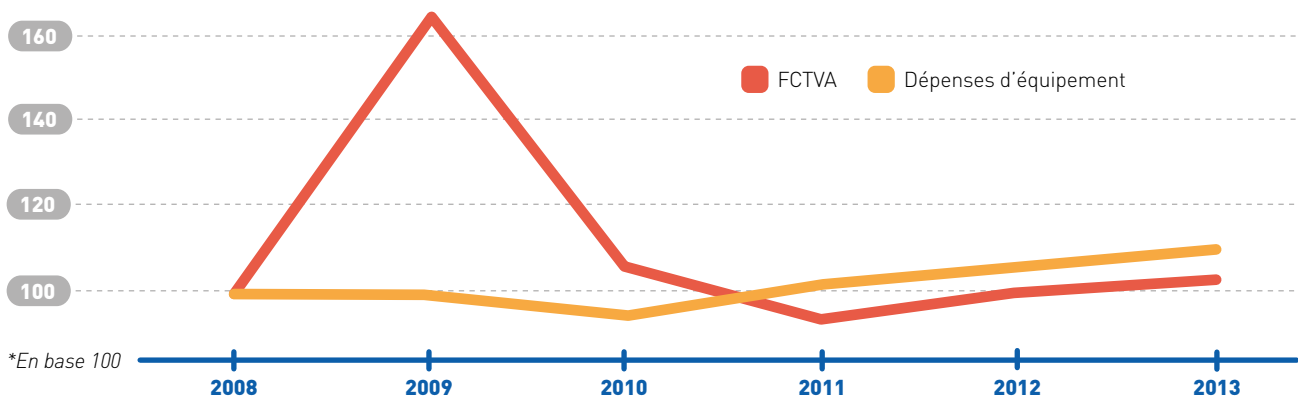
Après l'épargne brute qui détermine la capacité à investir et à rembourser la dette, viennent les dotations et subventions d'équipement qui complètent les ressources des communes et intercommunalités pour financer leurs investissements.

1 - LE FCTVA :
9% DES RECETTES D'INVESTISSEMENT

Le fonds de compensation (FCTVA) a été créé en 1975. Cette dotation est versée aux collectivités territoriales et à leurs groupements afin d'assurer une compensation, à un taux forfaitaire de 16,404%, de la charge de TVA qu'ils supportent sur leurs dépenses réelles d'investissement.

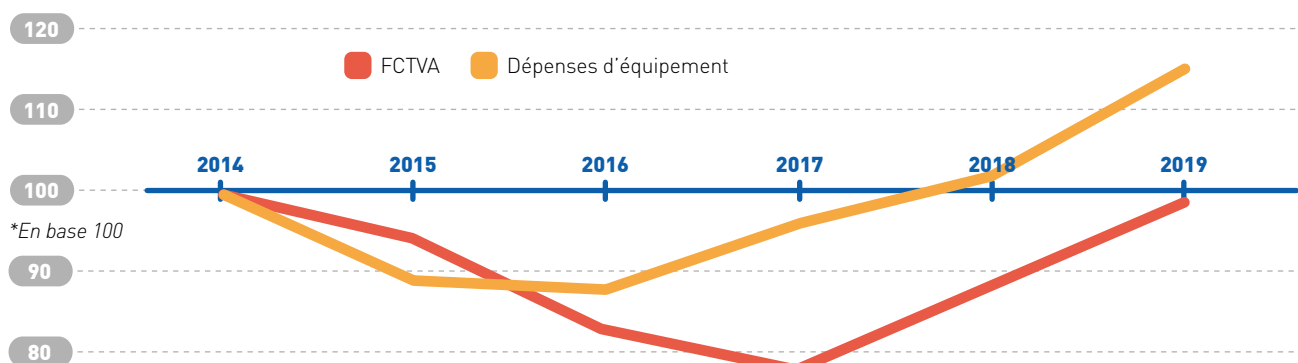
À noter que cette compensation n'existe pas pour les dépenses de fonctionnement grevées de TVA sauf pour celles d'entretien de la voirie, des bâtiments publics et, depuis 2020, des réseaux.

➔ L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT ET DU FCTVA MANDAT 2008-2013*



Sur le mandat « 2014-2019 », la baisse des dotations pèse sur l'autofinancement, conduisant à une baisse des investissements. À son tour, la baisse des investissements, en raison de la baisse des dépenses éligibles grevées de TVA, entraîne la baisse du FCTVA.

➔ ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT ET DU FCTVA MANDAT 2014-2019*



2 - LES DOTATIONS ET SUBVENTIONS D'INVESTISSEMENT

Le plan de financement d'un projet comptabilise aussi les subventions d'équipement. Les dotations d'investissement de l'État, la taxe d'aménagement, les participations pour voirie et réseaux et les amendes de police constituent l'essentiel avec d'autres recettes diverses, essentiellement des cessions d'immobilisations et des immobilisations financières.

Les dotations de l'État sont constituées de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation politique de la ville (DPV). Ces dotations représentent un montant de 5,514 Md€ sur le mandat précédent :

	2014 - 2019	
Md€	AE	CP
DETR	5,066	3,950
DPV	0,732	0,469
DSIL	2,520	1,095
TOTAL	8,318	5,514

Les dotations de l'État aux collectivités du bloc communal représentent ainsi 13% environ du total des subventions reçues. Ces dotations de l'État sont fléchées sur les priorités déterminées par l'État, leur impact sur l'investissement local est donc fortement corrélé aux projets répondant à ces priorités.

Les « autres dotations et subventions » versées au bloc communal proviennent d'autres partenaires institutionnels : Région, département, Agences de l'eau, Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Agence nationale du sport, Agence nationale de l'habitat (ANAH), Action logement etc. Ces subventions peuvent être versées notamment dans le cadre de partenariats.

Ainsi, les actions en matière de développement durable, de sécurité, de politique de la ville, d'aides sociales, de redynamisation du territoire sont des domaines d'intervention des collectivités territoriales qui peuvent donner lieu à des aides financières de différents partenaires institutionnels.

Les modalités d'attribution de la DSIL et de la DETR

DSIL : Les crédits ouverts au titre de la DSIL sont répartis par le préfet de région en fonction de grandes priorités d'investissement énumérées dans la loi. Ces axes sont des priorités structurantes partagées par l'ensemble des territoires et qui correspondent aux grands objectifs d'aménagement du territoire (transition écologique, rénovation des bâtiments scolaires, accessibilité des services publics, etc.). Ces priorités n'ont pas vocation à varier selon les territoires.

DETR : À l'inverse, la DETR est une dotation départementale, dont les priorités ne sont pas définies par la loi mais par une commission composée de maires, de présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et de parlementaires du département. Les catégories d'utilisation de la DETR peuvent ainsi varier d'un département à un autre en fonction de leurs besoins spécifiques (départements de montagne, territoires enclavés, etc.). La commission d'élus est également chargée de fixer les taux minimaux et maximaux applicables à chaque catégorie d'utilisation de la dotation dans le département, et est consultée pour avis sur tous les projets dont le montant dépasse 100 000 euros.

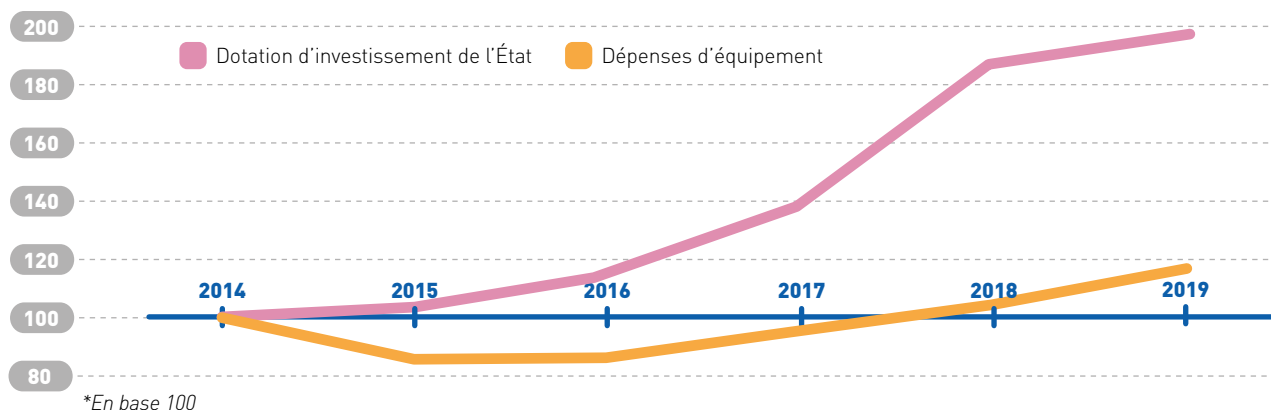
L'augmentation des dotations de soutien à l'investissement ne permet pas, à elle seule, la croissance de l'investissement en l'absence de visibilité des élus sur l'évolution de l'épargne.

En outre, chaque année, les crédits de paiement de la DETR, de la DPV et de la DSIL ne sont pas intégralement consommés alors même que des dossiers ont été déposés en préfecture pour des projets éligibles. L'indicateur de délai séparant la décision de la subvention de la fin de réalisation (DETR) du projet s'est certes amélioré en 2018 à 15,9 mois contre 17,5 mois en 2017 et 19,6 mois en 2016, mais seuls 75,7% sont consommés en CP⁽⁴⁾ sur deux ans (années 2017 et 2018).

⁽⁴⁾ Les AE (autorisation d'engagement) sont engagées au moment de la décision d'octroi de la subvention pour le début d'un projet. Les CP (crédit de paiement) sont consommés en plusieurs versements au fur et à mesure de l'avancée des travaux, le cas échéant sur plusieurs années. Technique comptable permettant de prévoir les flux de recettes et dépenses d'un programme d'investissement réparti sur plusieurs années.

Au total, l'augmentation des dotations d'investissement à partir de 2016 n'a pas permis d'éviter l'effondrement des dépenses d'équipement :

➔ ÉVOLUTION COMPARÉE DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT ET DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT*



3 - LA TAXE D'AMÉNAGEMENT (TA)

La taxe d'aménagement est due pour toutes les opérations d'aménagement, de construction, de reconstruction, d'agrandissement des bâtiments et d'installation d'aménagements de toute nature qui nécessitent une autorisation d'urbanisme.

Le fait générateur de la taxe est la délivrance d'un permis de construire ou d'aménager, d'un permis modificatif, par une autorisation tacite de construire ou d'aménager, ou par une décision de non-opposition à une déclaration préalable.

La taxe d'aménagement inscrite en section d'investissement, participe au financement de l'investissement public local. Elle représente 3% du financement des dépenses d'investissement soit 4,17 Md€ sur la période « 2014-2018 ».

L'évolution de cette taxe est liée au contexte économique ; elle est sensible à la conjoncture. Ainsi par exemple, en 2015, alors que les dépenses.

4.

LA RELATION DYNAMIQUE ENTRE L'AUTOFINANCEMENT ET LA DETTE

Les responsables locaux connaissent les besoins d'équipement à moyen terme de la collectivité. Leur démarche vise alors à délimiter l'ampleur et l'échéancier du programme réalisable, donc la demande effective d'investissement et de services publics locaux.

Le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice doit être exclusivement couvert par des ressources propres. Ces ressources propres sont ainsi composées des dotations aux amortissements et provisions ainsi que du prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement mais également des recettes propres de la section

d'investissement (à l'exclusion donc du produit des emprunts et des subventions d'investissement affectées)^[5].

L'autofinancement conditionne ainsi la capacité d'emprunt.

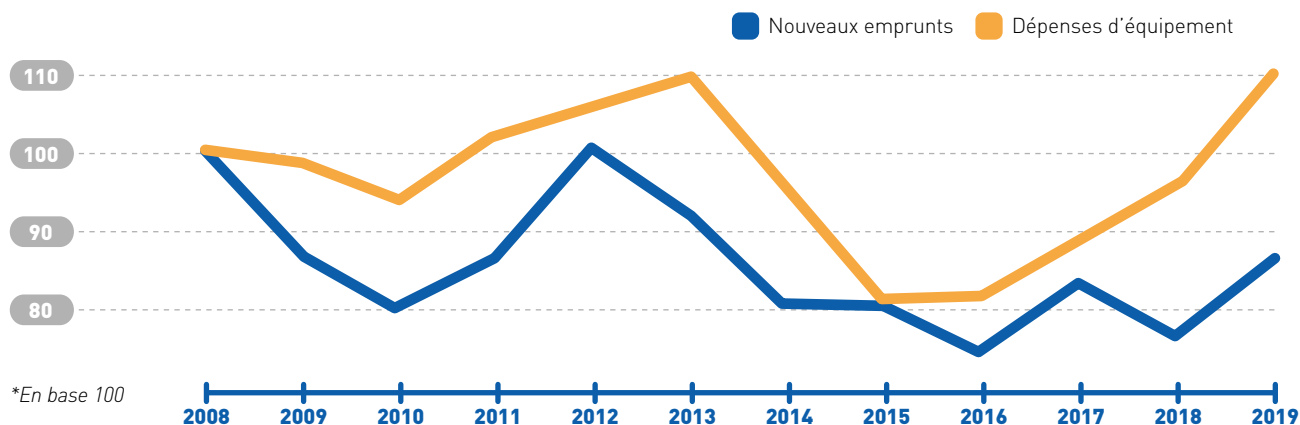
Entre 2008 et 2013, l'augmentation de l'épargne brute combinée à l'avancement du versement du FCTVA neutralise les effets de l'épargne de précaution et permet une augmentation de l'investissement de 12,5%. L'augmentation de la dette est possible puisque l'épargne permettra son remboursement. La dette permet ainsi de boucler les plans de financement et augmente de 14 Md€.

^[5] Dispositions de l'article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales .

Entre 2014 et 2019, l'épargne augmente peu, moins que l'inflation, et elle est essentiellement une épargne de précaution pour faire face à la baisse des dotations. En l'absence de cette source essentielle de financement, les investissements diminuent par rapport au mandat précédent ; le montant d'emprunt annuel reste proche du remboursement en capital de la dette.

Au total, la progression de l'encours de dette de 5 Md€ reste donc faible (contre une progression de 14 Md€ au cours du mandat 2008-2013).

➔ LE NIVEAU D'EMPRUNT EST CORRÉLÉ À L'ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS*



5.

FOCUS SUR L'ÉVOLUTION DU BLOC COMMUNAL EN 2019

2019 est la dernière année du mandat qui s'achève. Au-delà de l'exceptionnelle crise sanitaire de 2020, l'année 2019 constitue malgré tout une « année pivot » sur laquelle les nouveaux élus vont aussi s'appuyer pour à la fois évaluer la santé financière de leur collectivité et redéfinir leurs politiques d'investissement.

1 - SECTION DE FONCTIONNEMENT : L'ÉVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT EST SUPÉRIEURE AUX DÉPENSES

1.1 LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT : +1,6%

L'évolution est due pour l'essentiel aux dépenses de personnel et à l'augmentation des achats et charges externes.

Md€	2019	Évolution 2019/2018
Dépenses réelles de fonctionnement	93 486	1,6%
dont achats et charges externes	23 336	3,5%
dont frais de personnel	47 574	1,7%
dont subventions	9 038	-0,7%
dont contributions obligatoires	6 826	1,5%
dont charges financières	2 065	-3,5%
Recettes réelles de fonctionnement	111 778	2,5%

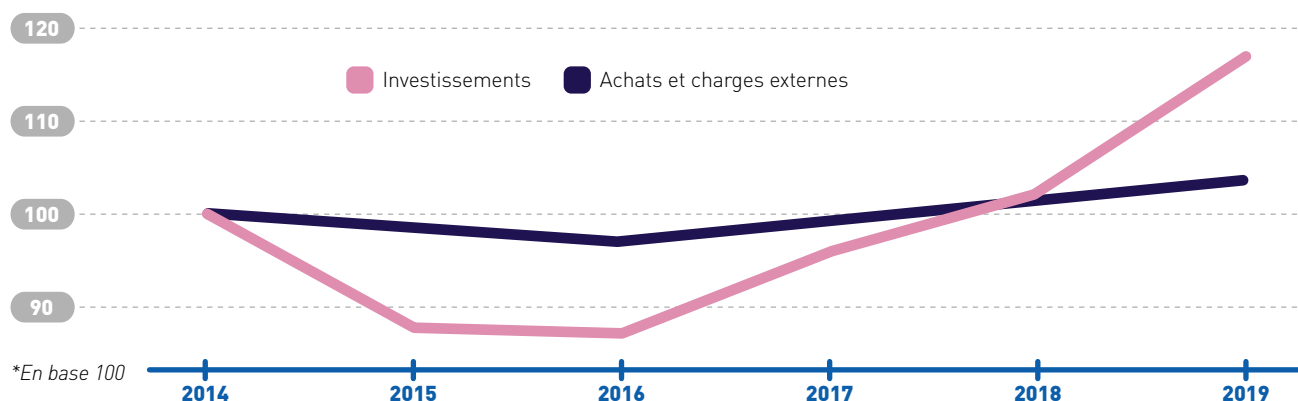
Source DGFIP

La progression des frais de personnel a été de + 1,7 % en 2019, soit une progression supérieure à l'année précédente (+0,9%) en raison notamment du report à 2019 de la poursuite de l'application du PPCR.

Les achats et charges externes sont les fournitures diverses, les achats de prestations de services, les charges locatives, etc. Ils augmentent de 3,5%.

Cette évolution est à rapprocher de la croissance des investissements. En effet, les frais de fonctionnement d'un nouvel investissement représentent entre 1 et 4% de son montant les premières années. Ainsi, l'augmentation des frais de fonctionnement est due en partie à la croissance des investissements en 2019 et des années antérieures.

➔ L'ÉVOLUTION DES ACHATS ET CHARGES EXTERNES SUIT L'ÉVOLUTION DES INVESTISSEMENTS*



1.2 LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT : +2,5%

L'augmentation des recettes de fonctionnement est due pour l'essentiel à l'augmentation du produit fiscal de 2,7% par rapport à 2018 :

Md€	2019	Évolution 2019/2018
Recettes réelles de fonctionnement	111 778	2,5%
dont impôts et taxes	70 790	2,7%
Impôts locaux	58 689	3,0%
Fiscalité reversée	17 097	-0,1%
Reversement de fiscalité *	-18 284	-0,3%
Autres impôts et taxes	13 288	0,6%
dont concours de l'État	21 898	1,1%

Source DGFIP

La fiscalité reversée correspond aux ressources fiscales versées par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou par un fonds de péréquation, en application de la loi, de conventions diverses ou sur la base de délibérations concordantes.

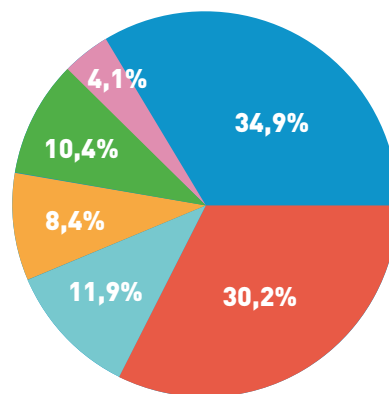
En miroir, les reversements de fiscalité comprennent l'ensemble des reversements conventionnels et restitutions sur impôts locaux, les attributions de

compensation et les dotations de solidarité communautaire, les prélèvements effectués par l'État sur le Fonds national de garantie individuel de ressources (FNGIR) les abondements aux différents fonds de péréquation : Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC), fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF)...

La fiscalité du bloc communal est composée essentiellement de la taxe d'habitation, de la taxe foncière, de la CVAE et de la CFE :

➔ RÉPARTITION DU PRODUIT DE LA FISCALITÉ EN 2019

TH CVAE
FB TEOM
CFE Autres



Les taux moyens ont peu évolué en 2019 :

Taux moyens en %	2018	2019	2018/2019
Taxe d'habitation	24,67	24,7	0,1%
Taxe d'habitation sur les logements vacants	18,13	18,22	0,5%
Taxe sur le foncier bâti	21,48	21,88	1,9%
Taxe sur le foncier non bâti	53,75	53,86	0,2%
Cotisation foncière des entreprises	26,43	26,45	0,1%

Les augmentations de fiscalité sont donc essentiellement dues à la hausse des bases.

En 2019, le taux de revalorisation des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux industriels est égal au taux de variation, entre novembre 2017 et novembre

2018, de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH), soit 2,2 %.

Par ailleurs, les modalités de la mise à jour permanente des valeurs locatives applicables à compter de 2019 ont conduit à un taux d'évolution des valeurs locatives des locaux professionnels de 0,2%.

Au total, l'évolution de la fiscalité du bloc communal a été la suivante :

Md€	2019	2019/2018
Taxe d'habitation	23 443	3,3%
Taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV)	75	5,7%
Foncier bâti	20 293	2,7%
Foncier non bâti	1 092	2,30%
Cotisation foncière des entreprises	8 006	0,6%
Contribution à la valeur ajoutée des entreprises	5 657	6,8%
Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau	633	1,2%
Taxe sur les surfaces commerciales	791	2,1%
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères et part incitative	7 012	1,3%
Taxe consommation finale électricité	906	-0,3%
Taxe de séjour	519	+19,2%
Taxe d'aménagement	1130	+7,2%
Versement Mobilité	3 333	+5,6%
Taxe additionnelle aux droits de mutation	4 545	+9,8%

Source : Rapport de l'OFGL 2020

1.3 AUGMENTATION DE L'ÉPARGNE BRUTE

L'augmentation des recettes étant supérieure à l'augmentation des dépenses, le solde de la section de fonctionnement augmente de 7,6% :

M€	2019	Évolution 2019/2018
Épargne brute (CAF)	18 291	7,6%

2 - SECTION D'INVESTISSEMENT : DES INVESTISSEMENTS EN AUGMENTATION

L'investissement du bloc communal a repris sa croissance depuis 2017, dernière année de baisse des dotations. Cette évolution est permise par une augmentation en parallèle de l'épargne brute permettant ainsi à une part des investissements d'être autofinancée.

M€	2019	Évolution 2019/2018
Dépenses d'investissement hors remboursement de dette	35 616	14,1%
dont dépenses d'équipement	29 968	14,4%
dont subventions d'équipement versées	3 480	15,8%
dont autres dépenses réelles d'investissement (hors rbst)	2 168	7,6%

Cette augmentation des investissements est aussi permise par l'augmentation des recettes de 7,8% par rapport à 2018 :

M€	2019	Évolution 2019/2018
Recettes réelles d'investissement	23 721	7,8%
Recettes d'investissement hors emprunts	15 377	6,8%
dont FCTVA	3 602	9,5%
dont autres dotations et subventions	7 856	11,4%
dont autres recettes réelles d'investissement (hors emprunts)	3 918	-3,3%
Emprunts souscrits	8 344	9,5%

À noter l'augmentation de près de 10% du FCTVA en lien avec les augmentations des investissements des années précédentes.

Enfin, le bouclage des financements a été réalisé avec une augmentation de l'emprunt souscrit qui s'élève à 9,1 milliards d'euros en 2019, contre 8,17 milliards en 2018. Toutefois, le flux d'emprunt étant proche de l'amortissement de la dette, l'encours total de dette augmente peu et s'élève à 90,6 milliards d'euros contre 90,3 milliards d'euros en 2018, soit une augmentation faible de 0,3%.

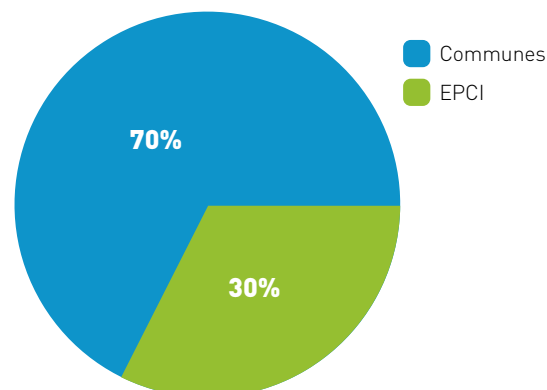
Compte tenu de la stagnation de l'encours de dette et de l'augmentation de l'épargne brute, la capacité de désendettement du bloc communal baisse et passe de 5,1 ans en 2018 à 4,7 années en 2019.

3 - LE NIVEAU D'INVESTISSEMENT 2019 INFÉRIEUR À LA DERNIÈRE ANNÉE DU MANDAT PRÉCÉDENT

En 2019, les investissements ont aussi augmenté en raison d'un retour à la stabilité du contexte avec la fin de la baisse des dotations. Ainsi, l'évolution de l'investissement renoue avec le cycle électoral et augmente fortement en 2019, dernière année du mandat. Toutefois, le montant des investissements du bloc communal reste à un niveau inférieur au montant 2013, dernière année du mandat précédent :

Investissements 2013	37,7 Md€
Investissements 2019	36,01 Md€
Écart	- 1,69 Md€

➔ RÉPARTITION PAR COLLECTIVITÉ DES INVESTISSEMENTS 2019 AU SEIN DU BLOC COMMUNAL



6.

PERSPECTIVES 2020 : UNE REPRISE INCERTAINE

2020, première année de mandat, sera traditionnellement une année de baisse de l'investissement par rapport à l'année précédente. Toutefois, la crise économique générée par la crise sanitaire a donné lieu à des dépenses supplémentaires pour faire face aux besoins des habitants et des entreprises : ces dépenses ajoutées à la perte de recettes sont évaluées à près de 8 Md€ sur 3 ans, soit autant de moins pour l'autofinancement et donc pour l'investissement public local.

Pertes estimées en Milliards d'euros

	2020	2021	2022	Total
Pertes de ressources fiscales et des ventes de biens et services	-5,6	-1,0	-0,9	-7,5
Dépenses sociales et économiques	-1,0	-	-	-1,0
Baisse du cout des charges générales et achats	+0,5	-	-	0,5
Total Communes + GFP +Syndicats (hors IDF mobilités)	-6,1	-1,0	-0,9	-8,0

Par ailleurs, indépendamment des effets directs de la crise, l'évolution des recettes devrait être moins importante qu'en 2019 particulièrement pour le bloc communal en raison notamment :

- d'une moindre évolution des bases de fiscalité directe locale (revalorisation des bases à 2,2% en 2019 contre 0,9% pour les bases de TH sur les résidences principales et 1,2% pour les autres taxes ménages ;
- du gel des taux de TH à leur niveau de 2020 ;
- de l'annulation des effets des augmentations de taux de TH sur les résidences principales entre 2017 et 2019 pour les 80% des contribuables les plus modestes entraînant une perte de recettes estimée à 100 M€ ;
- d'une moindre évolution du produit de la CVAE : +6,8% en 2019 contre environ +3% en 2020.

Les pertes de ressources liées à la crise, ajoutées à la fragilisation des recettes locales dont une part grandissante dépend du budget de l'État et du dynamisme de la consommation (avec la TVA comme nouvelle base de recettes fiscales pour les budgets des EPCI) pèsent sur les perspectives et les marges de manœuvre des élus locaux. Avec la suppression de la taxe d'habitation (23 Md€), la nationalisation des taxes locales sur l'électricité (2,3 Md€) et 3,3 Md€ de CFE et de TF des entreprises industrielles dont le versement ne dépendra plus de la croissance économique mais du budget de l'État, c'est plus de 29 Md€ de recettes fiscales qui sont remises en cause.

La reprise de l'investissement du bloc communal, essentielle au plan de relance, n'est pas certaine si rien n'est fait pour préserver les ressources et les marges de manœuvre des communes et EPCI et permettre l'affectation de l'autofinancement à l'investissement.

— ○ CONCLUSION

Le bloc communal va être confronté à de nombreuses incertitudes sur les prochaines années, même s'il est entré dans la crise en bonne santé financière (taux d'épargne brute élevé, niveau d'endettement très inférieur aux seuils critiques, dépenses de fonctionnement contenues...).

Néanmoins l'analyse globale ne doit pas masquer la très grande hétérogénéité des situations : les collectivités qui connaissaient des difficultés à la suite de fragilités structurelles (territoires en mutation, centres-bourgs en déclin...) risquent d'être particulièrement affectées par les effets de la crise ; les collectivités dépendant fortement de l'économie touristique et résidentielle sont atteintes à des degrés divers ; les collectivités dont le tissu économique est composé d'établissements travaillant dans des secteurs d'activité dévastés vont devoir faire face à des vagues de faillites et de licenciements économiques...

La crise sanitaire se traduit dans un premier temps par une crise des recettes pour le bloc communal :

- réduction des recettes fiscales dès 2020 (plus sensible pour les EPCI que pour les communes) ;
- réduction des recettes tarifaires et des recettes domaniales et patrimoniales des collectivités (que devrait atténuer la clause de sauvegarde mise en place par l'État) ;
- incertitude sur les possibilités de maintien des mécanismes de solidarité financière entre les différentes strates de collectivités : transferts des EPCI vers les communes et des Régions et Départements vers le bloc communal.

Mais la crise a aussi un effet sur l'augmentation des dépenses du bloc communal : explosion de nouvelles dépenses de nature sociale, financement du soutien à l'économie locale et participation au plan de relance, effets des mesures sanitaires sur le coût des services et les marchés de travaux...

La diminution des recettes et l'augmentation des dépenses vont nécessairement se traduire sur les niveaux d'épargne des communes et intercommunalités.

La relance du pays dépend fortement de la capacité du bloc communal à reprendre rapidement une trajectoire d'investissement, alors que sa capacité d'autofinancement va être impactée par la crise. La reprise des investissements locaux passe aussi par la possibilité pour les collectivités d'augmenter de façon sécurisée leurs encours de dette, en bénéficiant de conditions financières attractives.



ANALYSE
FINANCIÈRE
DES COMMUNES
ET DES EPCI

LES LEVIERS DE L'INVESTISSEMENT

- ○ L'analyse financière des communes et des intercommunalités porte cette année sur les leviers de l'investissement. Quelle est l'importance de l'autofinancement ? Quelles sont les conditions favorables à l'investissement ? Comment ont évolué les ressources des communes et intercommunalités ? Le bloc communal, possible moteur de la relance, est cependant en prise avec une crise inédite dans un climat d'incertitude marqué par la réduction des recettes et une volonté de retrouver de l'autonomie.