

ANALYSE FINANCIÈRE

DU BLOC COMMUNAL

QUELLES SONT
LES TENDANCES
POUR 2023 ET
POUR 2024 ?

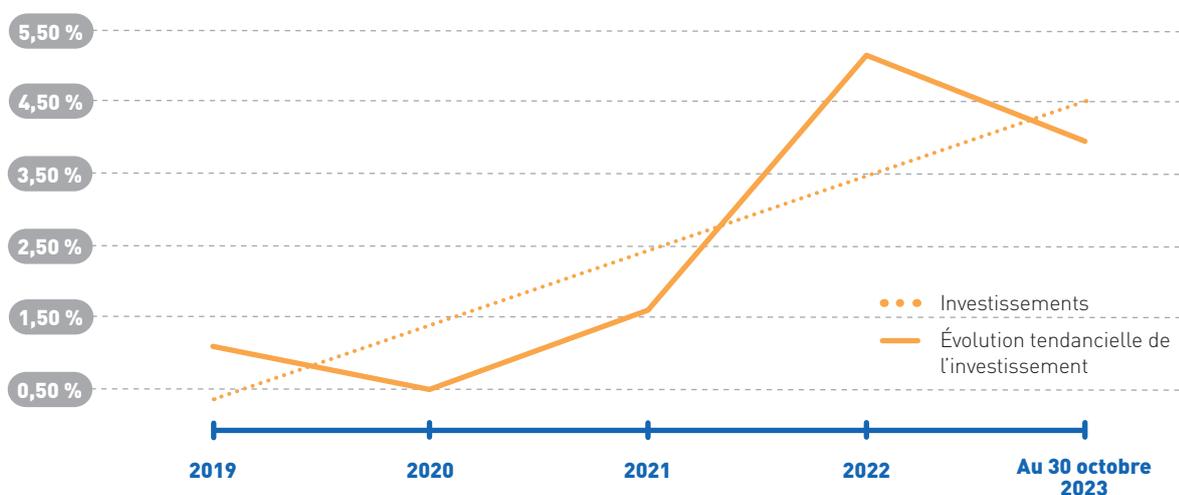
INTRODUCTION

Cette analyse réalisée par le département Finances et fiscalité locales de l'AMF a pour objectif de dégager les tendances pour 2023 et pour 2024.

L'étude ne repose pas uniquement sur le montant de l'épargne ou, plus globalement sur les excédents comptables. L'analyse financière des collectivités locales ne peut en effet s'arrêter à la constatation du respect de la règle d'or et doit ainsi être complétée par la mesure de l'évolution de l'investissement.

Enfin, il conviendra de prendre en compte le retour de l'inflation. Après une longue période de stabilité, ces dernières années ont enregistré une envolée des prix. L'analyse financière ne saurait donc s'affranchir des impacts du retour de l'inflation sur les différents agrégats.

➔ LE RETOUR DE L'INFLATION DEPUIS 2019



MÉTHODOLOGIE :

L'étude est fondée sur les comptes de gestion du bloc communal délivrés par la Direction générale des finances publiques au 30 septembre 2023, sur les éléments chiffrés des lois de finances et de l'Observatoire de finances et de la gestion publique locale (OFGL). Les comptes de gestion arrêtés au 30 septembre 2023 permettent en effet de dégager les principales tendances de l'année 2023. Certaines évolutions de dépenses seront calculées en euros constants afin de mesurer les évolutions réelles. Les résultats neutralisent ainsi les effets de l'indice des prix à la consommation en Base 2015, tels que publiés par l'INSEE.

SOMMAIRE

I - En 2023, des investissements peu élevés à mi-mandat	3
1. SECTION DE FONCTIONNEMENT : UNE FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES MAIS INFÉRIEURE À CELLE DES RECETTES	3
2. UNE FAIBLE ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT MALGRÉ UNE PROGRESSION DE L'ÉPARGNE	13
II - Quelles sont les perspectives d'évolution pour 2024 ?	17
1. DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT SUPPLÉMENTAIRES SONT ATTENDUES POUR 2024	17
2. L'ÉVOLUTION DES RECETTES EST-ELLE À LA HAUTEUR DES ENJEUX ?	18
3. QUELLE SERA L'ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT EN 2024 ?	21

1. En 2023, des investissements peu élevés à mi-mandat

1.

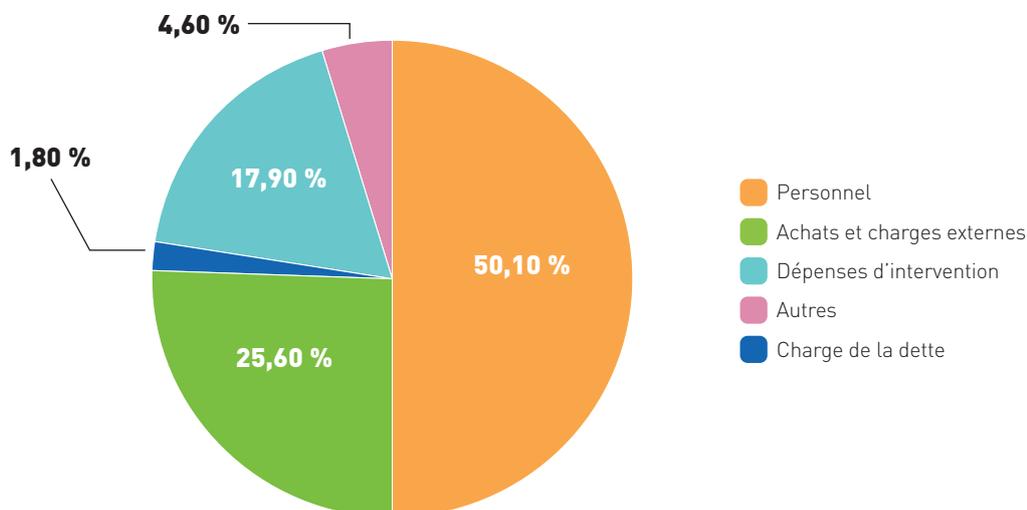
SECTION DE FONCTIONNEMENT : UNE FORTE AUGMENTATION DES DÉPENSES MAIS INFÉRIEURE À CELLE DES RECETTES

Les principaux postes de dépenses sont constitués par les dépenses de personnel et par les achats et charges externes. Ces deux postes qui constituent plus de 75 %

des dépenses de fonctionnement, ont subi simultanément des augmentations inédites.

1. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT AUGMENTENT DE PLUS DE 5 % SOUS L'EFFET DE LA HAUSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE L'INFLATION

➔ RÉPARTITION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DU BLOC COMMUNAL



1.1. LES DÉPENSES DE PERSONNEL AUGMENTERAIENT D'ENVIRON 4 % PAR RAPPORT À 2023

En 2022, l'augmentation de 3,5 % du point d'indice a déjà induit une charge supplémentaire de +0,6 Md€ sur les six mois de juillet à décembre, et donc de 1,2 milliards d'euros (Md€) sur un an pour le bloc communal.

En 2023, l'augmentation de 1,5 % du point d'indice induit une charge supplémentaire de +0,250 Md€ pour le bloc communal sur les six mois de juillet à décembre 2023.

Au total, l'essentiel de la hausse des dépenses de personnel en 2023 est dû aux augmentations du point d'indice.

➔ Voir le tableau page 17 sur les augmentations annuelles du personnel par rapport à 2021.

➔ RÉCAPITULATIF DES AUGMENTATIONS DU POINT D'INDICE

Md€	2021	2019
Hausse du point d'indice de 3,5 % instaurée en 2022	0,600	1,2
Hausse du point d'indice de 1,5 % instaurée en 2023	-	0,250
Ajout 5 points instauré en 2023	-	-
TOTAL charges supplémentaire	0,6	1,45

1.2. LES ACHATS ET CHARGES EXTERNES AUGMENTERAIENT DE PLUS DE 7 %

Les achats et charges externes représentent près de 26 % des charges de fonctionnement.

| Les achats et charges externes

Les achats et charges externes sont les achats de matières et de fournitures : eau, chauffage, carburants, entretien, fournitures administratives, scolaires, etc. et sont pour partie liés aux investissements réalisés (achat de matériel, équipements et travaux). Ce sont aussi les dépenses de services extérieurs (publicité et représentation, missions et déplacements, honoraires, etc.).

a. L'inflation est la principale cause de l'augmentation des coûts

Les budgets des communes et leurs intercommunalités ont été particulièrement percutés par la hausse des prix de l'énergie et des matières premières et de l'alimentation. Après 5,2 % en 2022, les prix à la consommation augmentent de 4 % sur un an au 30 octobre 2023, du fait notamment des effets persistants des hausses du prix de l'énergie (+5,2 %) et de l'alimentation (+7,7 %).

• **L'inflation de 4 % est une moyenne annuelle. Les achats et charges externes n'ont cependant pas subi une inflation moyenne et linéaire sur toute l'année, mais l'inflation en vigueur au moment où la dépense a été réalisée.**

Ainsi par exemple les prix de l'énergie augmentaient de 16,3 % au 31 janvier 2023 sur les 12 derniers mois, de 14,1 % en février 2023, puis 4,9 % en mars 2023, 6,8 % en avril 2023, pour remonter ensuite à 11,5 % au 30 septembre 2023, etc. Le renchérissement des achats et charges externes ne sera donc pas le même selon la période de l'année et pourra donc être supérieur à la moyenne annuelle.

➔ Source INSEE

En outre, l'inflation sur les prix de l'énergie telle qu'affichée par l'INSEE reste très en deçà des augmentations réellement subies par les collectivités. L'inflation comptabilisée par l'INSEE tient compte en effet du bouclier énergie.

Pour les collectivités dont les contrats d'approvisionnement ont dû être renouvelés en pleine période de hausse, et notamment en 2022, ce sont ainsi des augmentations qui peuvent aller jusqu'à 800 % dans certains cas.

L'augmentation des tarifs est en effet liée aux évolutions du marché de gros européen. De 50 euros/MWh (mégawattheure) en début d'année 2021, le prix de gros est passé à 222 euros/MWh en décembre 2021. Au cours de l'été 2022, le prix de l'électricité prévue pour être livrée en 2023 est monté jusqu'à 1 000 euros. Le prix du marché de gros est redescendu (102,3 euros le MWh en moyenne fin juin 2023). Toutefois, cette baisse «relative» n'aurait pas d'effets sur les tarifs avant 2024.

Enfin, en 2023, sans le bouclier tarifaire, le prix de l'électricité augmente théoriquement de 74,5 % d'après la Commission de régulation de l'énergie.

Pour le gaz, les prix ont triplé depuis 2019.

Concernant les produits alimentaires, l'inflation est ainsi passée de 1,4 % en décembre 2021 à 14,9 % en avril 2023, pour redescendre à 9,6 % en septembre et à 7,7 % en octobre 2023.

➔ Source INSEE

• Au-delà de l'inflation, c'est l'indice des prix de dépenses communales qui explique l'évolution des dépenses et des achats et charges externes en particulier.

La hausse des prix enregistrée par les communes sur leurs dépenses en 2023 est de 7,7 % au premier

semestre sur un an (4 derniers trimestres sur les 4 précédents), contre + 4,9 % pour la même période en 2022. Voir analyse de La Banque Postale en ligne sur le site de l'AMF.

🔍 | L'indice de prix des dépenses communales

L'indice de prix des dépenses communales mesure l'inflation qui s'applique aux budgets des mairies en prenant en compte les spécificités de la --dépense publique communale.

Pour évaluer la hausse des prix supportée par les consommateurs, l'Insee a composé un « panier de la ménagère » dont il mesure régulièrement le prix. La composition de ce « panier » est une image des produits et services consommés par les ménages.

Sur le même principe, un indice composite reflétant le coût de la vie communale a été élaboré par La Banque Postale. La méthode retenue a consisté à sélectionner, parmi les nombreux indices de prix publiés par l'Insee, les indices de prix les plus appropriés (prix des carburants, de l'eau, du gaz et de l'électricité, du mobilier de bureau et matériel informatique, des produits d'entretien et de réparation des bâtiments, des biens alimentaires...) pouvant être rapprochés de chaque poste de dépenses des communes.

L'indice global est obtenu en pondérant chaque indice avec le poids, dans les dépenses totales, des dépenses qui leur sont associées.

b. La hausse de plus de 7 % enregistrée sur les achats et charges externes est la plus élevée jamais enregistrée sur les derniers mandats

Les budgets des communes et leurs intercommunalités Au total, sur ce mandat, le poste achat et charges externes a donc enregistré sa plus forte hausse jamais enregistrée par rapport aux mandats précédents. Cette augmentation illustre le coût exceptionnellement élevé des achats et charges externes, reflétant la hausse des prix, en particulier la hausse du coût de l'énergie.

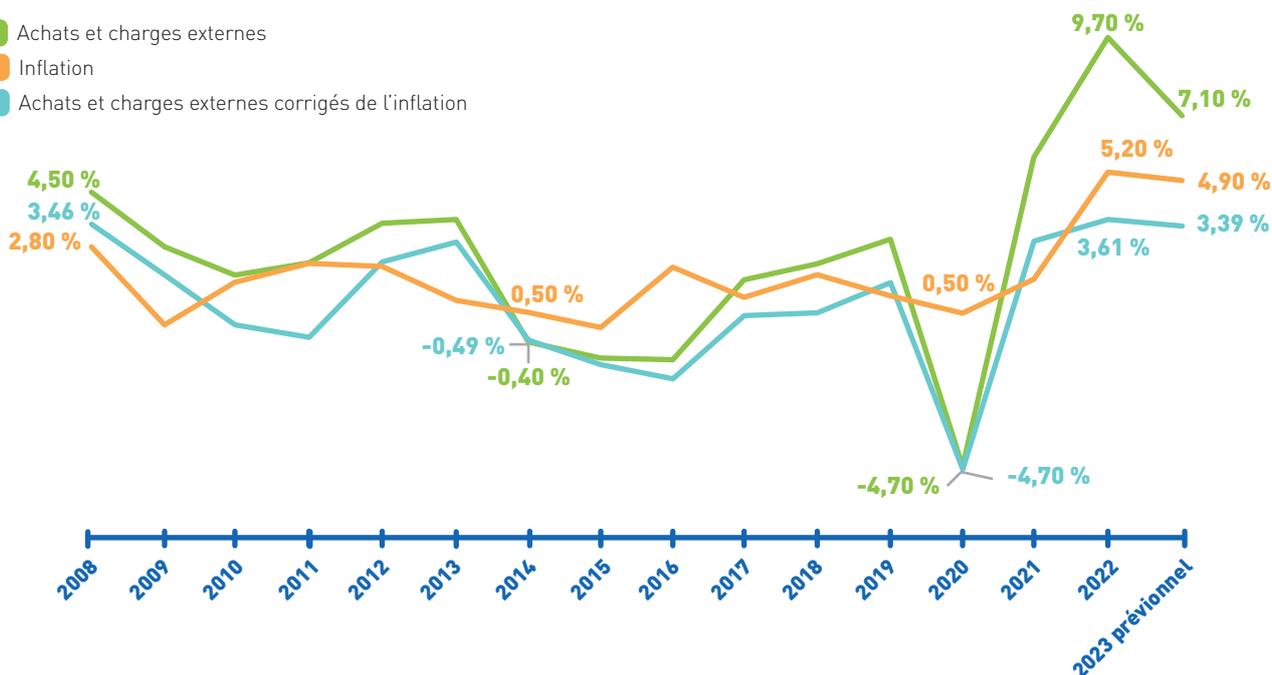
Toutefois, l'augmentation de ce poste en volume reste moins élevée : hors effets prix, les achats et charges externes auraient augmenté de 3,3 % environ en 2023, en légère baisse par rapport à 2022.

➔ ÉVOLUTION DES ACHATS ET CHARGES EXTERNES (%)

● Achats et charges externes

● Inflation

● Achats et charges externes corrigés de l'inflation



1.3. LES CHARGES FINANCIÈRES AUGMENTERAIENT DE PLUS DE 20 % EN 2023

a. Les taux d'intérêt ont augmenté et pèsent sur les emprunts à taux variable, mais aussi sur les emprunts nouveaux à taux fixe

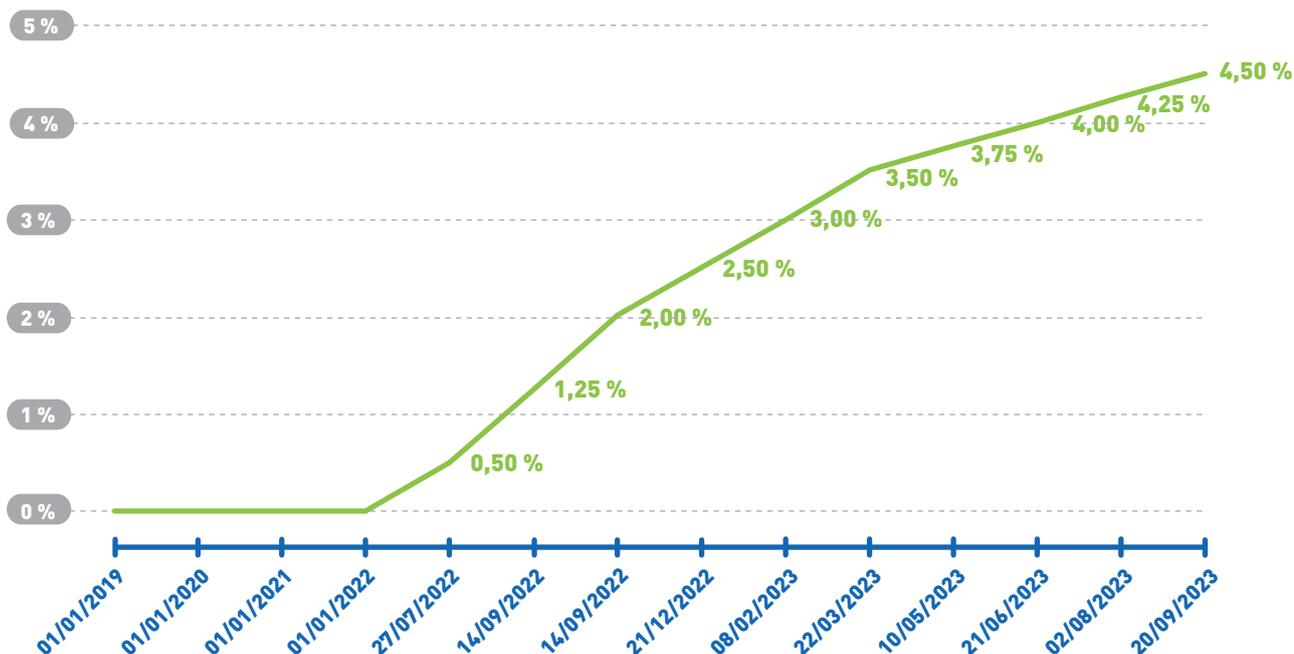
L'inflation restant au-dessus du niveau cible de 2 %, la Banque centrale européenne (BCE) continue d'augmenter les taux d'intérêt directeurs pour contenir l'augmentation de l'inflation. Ainsi, les taux directeurs ont été augmentés, une nouvelle fois, de 25 points de base le 27 juillet dernier.

Le 14 septembre dernier, la BCE a encore relevé de 0,25 point ses taux directeurs, effectuant une dixième hausse dans le cadre de sa politique de resserrement monétaire

pour combattre l'inflation en zone euro. Le taux de dépôt est ainsi porté à 4 %. Le taux de refinancement et le taux de facilité de prêt marginal se situent respectivement à 4,50 % et 4,75 %.

La transmission des hausses des taux directeurs demeure vigoureuse et les conditions de financement sont ainsi resserrées, freinant de plus en plus la demande, ce qui constitue un élément important pour baisser l'inflation.

➔ L'ÉVOLUTION DES TAUX DIRECTEURS DE LA BCE PÈSE SUR L'ÉVOLUTION DES TAUX D'INTÉRÊT (%)



Source : Banque centrale européenne

🔍 Les taux directeurs pèsent directement sur les taux de prêt des établissements bancaires

La BCE pilote les taux directeurs (taux de refinancement, taux de facilité de prêt marginal, taux de facilité de dépôt) pour peser ainsi sur la valeur des taux d'intérêt des établissements bancaires.

Les établissements bancaires qui ont besoin de liquidités vont se tourner vers la BCE pour qu'elle leur prête des fonds. En contrepartie, ces établissements bancaires vont payer des intérêts à la BCE, calculés à partir du taux directeur. La valeur de ce taux directeur pèse ainsi sur le taux auxquels les établissements bancaires vont prêter : si la BCE augmente son taux directeur, les établissements bancaires vont donc augmenter leurs propres taux d'intérêt.

b. La hausse du Livret A s'ajoute aux difficultés

Un certain nombre de collectivités ont souscrit des contrats de prêts auprès de la Caisse des Dépôts, adossés sur le taux du Livret A.

La nouvelle valeur de taux du Livret A est à 3 % et a donc triplé en un an.

Les échéances de ces prêts augmentent, les contrats de prêts ne comportant pas de plafond d'évolution du taux applicable. En outre, il n'est pas possible de sortir de ces contrats sans indemnité actuarielle conséquente en raison de l'écart important entre le taux initial du prêt et sa valeur actuelle.

Le montant du taux du Livret A

Le taux du Livret A est calculé par les pouvoirs publics sur la base de la formule en vigueur décrite à l'article 3 du règlement n° 86-13 modifié du 14 mai 1986 du Comité de la Réglementation Bancaire et Financière relatif à la rémunération des fonds reçus par les établissements de crédit.

2. LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT AUGMENTENT DE PLUS DE 6 %

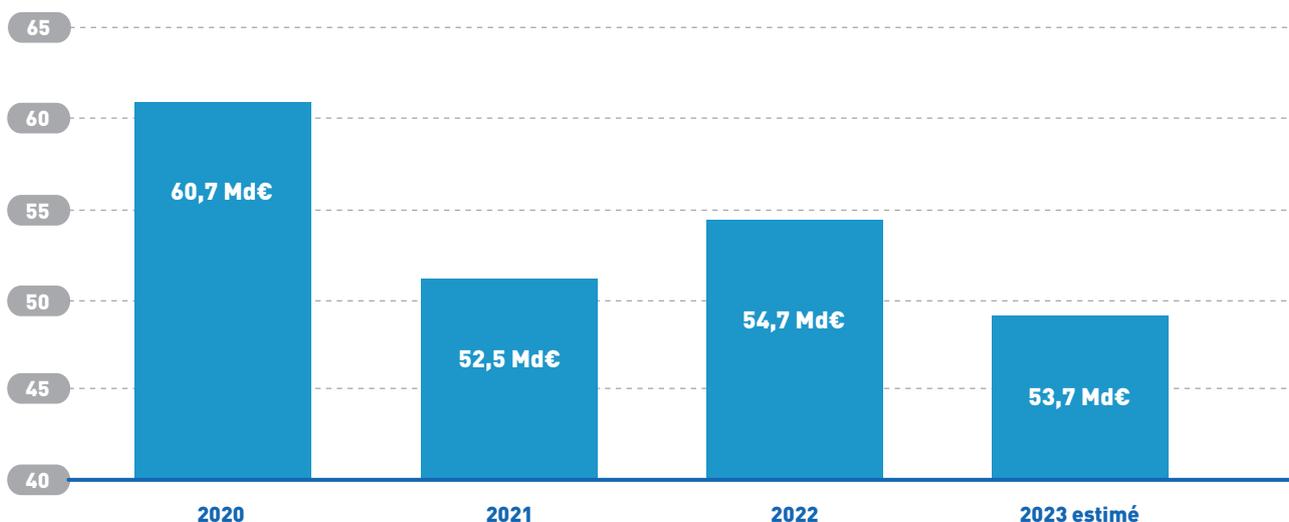
2.1. LE PRODUIT DES IMPÔTS LOCAUX POURSUIT SA BAISSÉ ENGAGÉE DEPUIS LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES (THRP)

L'évolution est la suivante :

Md€	2020	2021	2022	2023 estimé	Perte cumulée
Produit des impôts locaux	60,7	52,5	54,7	53,7	
Évolution annuelle N - N-1		-8,2	2,2	-1	-7

Ainsi, depuis 2020, le produit des impôts locaux est passé de 60,7 Md€ à 53,7 Md€ environ.

➔ ÉVOLUTION DU PRODUIT DES IMPÔTS LOCAUX (MD€)



La forte baisse de 2023 est due notamment à la suppression de la CVAE.

Ainsi, depuis la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour le bloc communal, (la THRP a été acquittée à l'État en 2021 et en 2022), le produit des impôts directs enregistre une perte cumulée de plus de 7 Md€.

a. La revalorisation des bases de 7,1 % s'applique à un périmètre réduit

L'augmentation des recettes fiscales en 2023 hors compensation de la CVAE serait de plus de 6 %.

Cette évolution est due pour l'essentiel à la revalorisation des bases de 7,1 %. Les bases de fiscalité locale ont suivi l'inflation et ont donc été augmentées de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) de novembre 2022, soit +7,1 %.

En outre, avec la suppression de la THRP, toute une catégorie de population accède aux services publics locaux sans y contribuer financièrement, ce qui conduit à une rupture du lien fiscal entre une partie des contribuables et la collectivité. La revalorisation des bases accentue ainsi le caractère inégalitaire instauré par la suppression de la THRP.

La revalorisation annuelle des bases la fiscalité locale

Depuis la loi n°2017-1837 de finances pour 2018 du 30 décembre 2017, les valeurs locatives cadastrales sont revalorisées chaque année au moyen d'un coefficient forfaitaire qui tient compte de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) publié par l'INSEE au mois de novembre précédent la taxation.

En 2023, compte tenu de la valeur de l'IPCH constatée en novembre 2022, le coefficient de revalorisation est fixé à 1,071, soit une augmentation forfaitaire de 7,1 % de la base de calcul des propriétés bâties et non bâties (hors locaux professionnels). La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est impactée de la même façon.

La revalorisation selon l'IPCH de novembre ne concerne que les locaux d'habitation et les locaux industriels. Les bases de taxes foncières des locaux professionnels ne sont pas revalorisées selon l'IPCH de novembre.

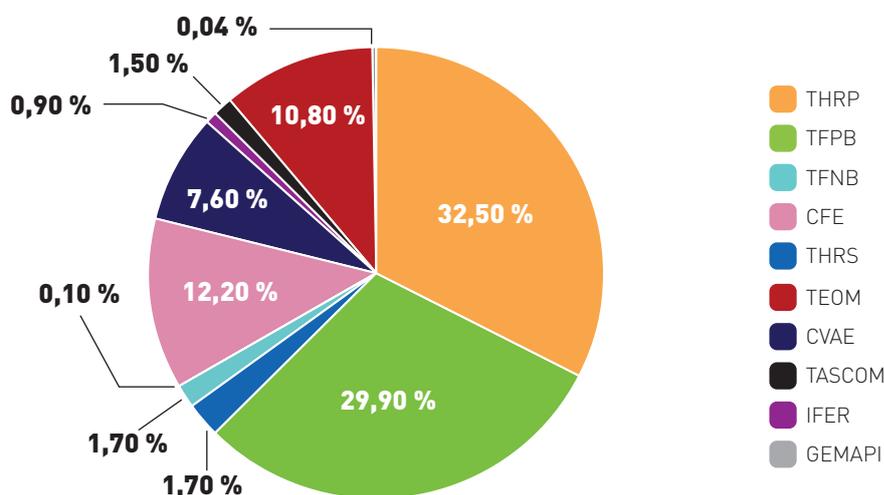
Les bases des locaux professionnels, ont été révisées en 2017, et actualisées par une mise à jour annuelle de la grille tarifaire départementale, sur la base des déclarations de loyers des entreprises

Ainsi, pour chaque secteur tarifaire et chaque catégorie, le tarif au m² est mis à jour annuellement en fonction de la moyenne de l'évolution positive annuelle des loyers sur les trois dernières années.

Le dispositif de mise à jour annuelle des tarifs de chaque catégorie de locaux dans chaque secteur d'évaluation, est prévu par la loi à partir de l'évolution des loyers constatés dans les déclarations déposées par les occupants des locaux professionnels. Cette mise à jour est dite annuelle car elle s'applique chaque année. Pour chaque secteur d'évaluation, le coefficient d'évolution est calculé, pour chaque catégorie, en faisant la moyenne de l'évolution annuelle des loyers des trois années précédant l'année de la mise à jour.

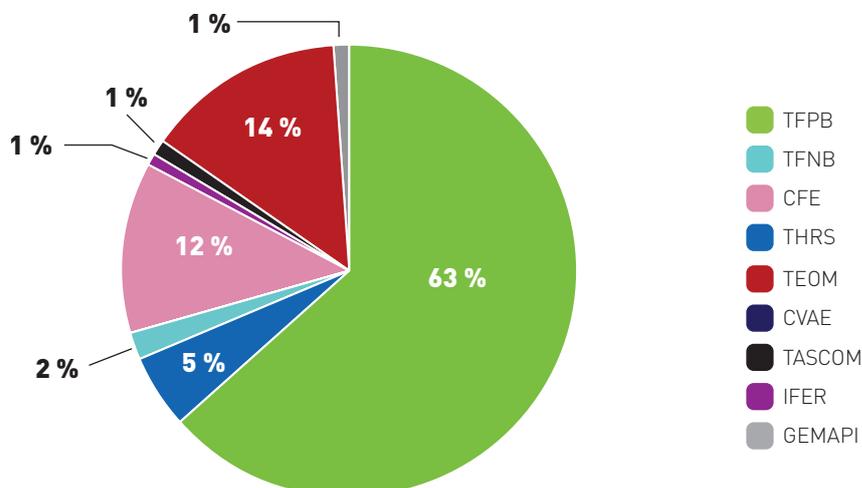
Avant la suppression de la THRP, les deux tiers du produit fiscal reposaient pour moitié sur la THRP et sur la TFPB pour l'autre moitié.

EN 2017, 62 % DU PANIER FISCAL REPOSAIT SUR THRP ET SUR LA TFPB



Avant la suppression de la THRP, les deux tiers du produit fiscal reposaient pour moitié sur la THRP et sur la TFPB pour l'autre moitié.

➔ EN 2023, 63 % DU PANIER FISCAL REPOSE SUR LA SEULE TFPB



Ainsi, depuis la suppression de la THRP, la revalorisation des bases s'applique à un nombre réduit de taxes.

La loi de finances pour 2020 a en effet revalorisé les bases de THRP selon l'indice des prix à la consommation (IPC) au 30 septembre, soit 0,9 %, et non sur l'IPCH de novembre qui s'élevait à 1,2 %, réduisant à due concurrence le montant à compenser.

En outre, la compensation de la TH a été calculée en 2020 à partir des taux de THRP à leur valeur de 2017 : les 6 100 communes et 280 EPCI ayant augmenté leur taux de THRP entre 2017 et 2019 se voient refacturer la partie du produit correspondant à cette augmentation de taux, prélevée sur leurs avances de fiscalité puis encaissée par le budget de l'État, réduisant encore une fois le montant à compenser.

Le dispositif de compensation de la THRP s'est accompagné du gel des taux de THRP 2020 à leur niveau de 2019, du gel des taux de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires de 2020 à 2022, du gel des taux issus de la répartition des différentes taxes

d'équipement (TSE), du gel de la taxe pour la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) sur la THRP à leur niveau de 2019, du gel des effets des délibérations prises sur la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) au titre des impositions dues en 2020, 2021 et 2022.

Le dispositif de compensation des pertes de THRP pour les intercommunalités via la TVA induit aussi des pertes de recettes. Pour mémoire, la compensation de la THRP est financée par un prélèvement sur la TVA pour les EPCI et pour la ville de Paris pour partie. S'ajoute la compensation de la CVAE financée aussi par un prélèvement sur la TVA.

En 2023, la prévision d'évolution de la quote-part TVA est de 3,7 % des quoteparts TVA versées aux collectivités. Cette augmentation est largement inférieure à l'actualisation des bases en 2023 (+7,1 %). En outre, ces compensations via la TVA ne sont pas garanties, et peuvent baisser en cas de retournement de la conjoncture, alors qu'une baisse des bases reste plus rare.

➔ Annexes au PLF 2024 - Voies et Moyens (tome 1)

b. Les compensations partielles d'allègements de fiscalité locale décidés par l'État s'ajoutent aux restrictions

À titre d'illustration, le niveau global de compensation des exonérations de TFPB dont bénéficie le logement social reste très faible : plusieurs exonérations longue durée de TFPB applicables aux logements sociaux ne font l'objet de compensation que si la perte de ressources est dite « substantielle ».

Certes, la loi de finances pour 2022 a autorisé la compensation intégrale, pendant 10 ans, des exonérations de TFPB applicables aux logements sociaux faisant l'objet d'un agrément entre janvier 2021 et juin 2026.

Malgré cette avancée, moins de 15 % des exonérations de TFPB sur les logements sociaux sont compensées.

C. La crise du logement risque aussi d'avoir un impact sur les recettes et les finances communales, à travers les droits de mutation

Le bloc communal perçoit la taxe additionnelle aux droits de mutation qui représentent environ 4,5 % des recettes de fonctionnement. Le taux de la taxe communale additionnelle est fixé à 1,20 % pour les mutations à titre onéreux d'immeuble ou de droits immobiliers.

→ Article 1584 du CGI

En 2023, le produit des DMTO diminuerait de 6 % au niveau national en raison de la baisse du nombre et du prix des transactions immobilières.

→ Programme de stabilité

Pour les communes, le produit des DMTO serait déjà en baisse de plus de 15 % au 30 septembre 2023 par rapport au 30 septembre 2022, alors qu'il était en augmentation l'an dernier à la même époque.

| Les DMTO du bloc communal

Le régime de perception des DMTO est différent entre, d'une part, les communes de plus de 5 000 habitants ou celles qui sont classées comme station de tourisme et, d'autre part, les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas classées comme station de tourisme.

Les communes de plus de 5 000 habitants ou classées station de tourisme perçoivent directement les DMTO issus de leur territoire.

Pour les communes de moins de 5 000 habitants qui ne sont pas classées station de tourisme, les DMTO générés sur leur territoire sont placés dans un fonds de péréquation départementale, dont le montant est réparti entre elles par une délibération du conseil départemental. Ce fonds est réparti sur la base de critères de péréquation, et notamment l'importance de la population, les dépenses d'équipement brut et l'effort fiscal des communes bénéficiaires. Ce fonds de péréquation départemental a notamment été institué pour éviter à ces communes de subir les oscillations de DMTO liées à la variation du nombre et du montant des transactions immobilières sur leur territoire.

2.2. UNE ÉVOLUTION DE LA TVA INCERTAINE

a. La fraction de TVA attribuée au bloc communal augmente de plus de 50 %

L'essentiel de cette hausse est dû au remplacement de la totalité de la CVAE par une part de TVA

Toutefois, la compensation de la CVAE à hauteur de 10,5 Md€ dont 60 % environ pour le bloc communal, compense partiellement la CVAE qui aurait dû être

encaissée par les collectivités locales et qui s'élève à 11,3 Md€ environ.

Le manque à gagner s'élèverait à plus de 750 M€ pour l'ensemble des collectivités, dont 450 M€ pour le bloc communal.

b. La fraction de TVA en compensation de la THRP augmenterait de 3,7 % en 2023

Outre que la compensation par la TVA de taxes supprimées nuit à la visibilité des décideurs locaux, les budgets locaux ont été confrontés à la volatilité des évolutions envisagées de la TVA en compensation de la suppression de la THRP et de la CVAE.

Selon les estimations indiquées dans la loi de finances pour 2023, le produit de la TVA devait augmenter de + 5,1 % en 2023. En octobre 2023, les services de l'État ont cependant confirmé que cette progression serait de + 3,7 %, ce qui entraînera des corrections des versements dans le dernier trimestre 2023 pour les intercommunalités et la ville de Paris.

Toutefois, le montant définitif de TVA nationale pour 2023 sera connu au premier trimestre 2024 et entraînera de nouvelles corrections des versements au premier trimestre 2024.

Ces décalages constituent un risque financier pour les intercommunalités qui ne peuvent pas sécuriser leur budget. Une part croissante des ressources locales est désormais adossée à la conjoncture économique, affaiblissant à due concurrence le rôle contra cyclique des communes et des EPCI.

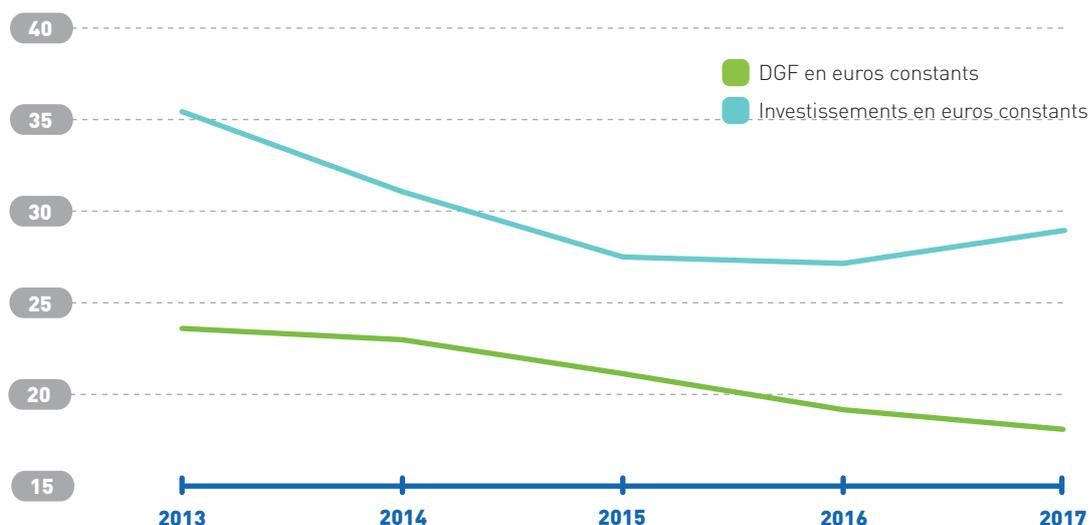
2.3. UNE NOUVELLE BAISSÉ EN VOLUME DE LA DGF

a. La DGF joue un rôle majeur dans la constitution de l'autofinancement

Affectée en recette de fonctionnement et donc libre d'emploi, la DGF représente environ 15 % des recettes réelles de fonctionnement, et joue ainsi un rôle majeur dans la constitution de l'autofinancement, principal levier de l'investissement.

L'impact de la baisse de la DGF entre 2014 et 2017 sur l'évolution de l'investissement local démontre a contrario l'importance de cet effet de l'évolution de la DGF sur l'évolution de l'investissement.

➔ IMPACT DE L'ÉVOLUTION DE LA DGF SUR L'INVESTISSEMENT (M€ CONSTANTS)



b. En volume, la DGF continue de se réduire

L'analyse des montants de la DGF ne peut être réalisée hors contexte macroéconomique. Comme pour l'ensemble des recettes et des dépenses publiques, les analyses intègrent l'inflation, notamment depuis l'envolée des prix enregistrée depuis 2022.

La DGF a été mise en place pour compenser le versement représentatif de la taxe sur les salaires, ressource qui remplaçait déjà la taxe locale sur les ventes au détail perçue par les communes (supprimée en 1967 en raison de la généralisation de la TVA). La DGF devait évoluer dans des proportions comparables aux ressources supprimées. C'était la garantie d'une compensation à l'euro près.

La suppression de l'indexation de la DGF sur l'inflation, ainsi que les baisses de DGF entre 2014 et 2017 remettent en question cet édifice. Alors que chaque commune percevait une attribution de DGF jusqu'en 2013, ce n'est plus le cas depuis 2014. En effet, le nombre de communes sans DGF augmente d'année en année sous l'effet des CRFP (contribution au redressement des finances publiques de 2014 à 2017) et

des écrêtements internes (1 614 communes en 2022, soit près de 5 % des communes).

En 2023, ce nombre a mécaniquement diminué sous l'effet de la suspension de l'écrêtement : en 2023, l'État a augmenté la DGF de 320 M€ (+1,7 %), finançant les hausses de péréquation. Avec cette revalorisation et le choix fait en loi de finances 2023 de n'appliquer aucun écrêtement sur les communes, 90 % des communes ont vu leur DGF augmenter en valeur.

Toutefois, la revalorisation accordée en 2023 n'empêche pas la DGF de se réduire en volume : pour maintenir l'enveloppe du bloc communal en euros constants, la revalorisation aurait dû atteindre au total 730 M€ selon l'inflation 2023 (+4,0 % selon l'IPC annuel constaté en octobre 2023).

Compte-tenu des 320 M€ de revalorisation, il a donc manqué 410 M€ pour compenser entièrement l'inflation. Au niveau individuel, seulement 40 % des communes ont bénéficié d'une hausse supérieure à l'inflation 2023, bien loin des 90 % de communes constatant une progression de leur DGF en valeur.

2.4. LES FILETS DE SÉCURITÉ, L'AMORTISSEUR, LES TARIFS RÉGLEMENTÉS

Certaines collectivités locales n'ayant plus assez de marge de manœuvre fiscale pour faire face aux retournements de la conjoncture, les filets de sécurité se sont multipliés.

a. Les filets de sécurité

La difficulté a résidé dans les critères d'éligibilité. En effet les seuils d'épargne brute requis (25 % de baisse pour le 1^{er} filet de sécurité et 15 % de baisse pour le deuxième filet de sécurité) ont été combinés à un seuil de potentiel fiscal devant être inférieur à 2 fois la moyenne. Une baisse de 10 % de l'épargne peut cependant être plus préjudiciable dans une commune à faible potentiel financier, qu'une baisse de 15 %

de l'épargne dans une commune ayant un potentiel financier près de deux fois supérieur à la moyenne.

Ce dispositif est en outre d'une très grande complication bureaucratique et ne s'applique qu'à un nombre limité de communes et intercommunalités, alors qu'elles sont toutes concernées par les hausses des prix.

| Le filet de sécurité 2023

Le filet de sécurité 2023 est accessible si la collectivité répond aux trois critères cumulatifs suivants :

- un potentiel financier ou fiscal par habitant inférieur au double de la moyenne de la strate ;
- une perte d'au moins 15 % d'épargne brute en 2023 ;
- une hausse des dépenses d'énergie en 2023 supérieure à 50 % de la hausse des recettes réelles de fonctionnement.

La dotation est égale à 50 % de la différence entre, d'une part, la hausse des dépenses d'énergie et, d'autre part, 50 % de la hausse des recettes réelles de fonctionnement. On a :

$$\text{Dotation filet de sécurité du PLF 2023} = \frac{(\text{Dépenses d'énergie 2023} - \text{Dépenses d'énergie 2022}) - 50\% (\text{RRF 2023} - \text{RRF 2022})}{2}$$

Les dépenses d'énergie prises en compte pour évaluer l'éligibilité et pour calculer le montant de compensation du filet de sécurité sont néanmoins réduites du montant de l'amortisseur électricité.

b. L'amortisseur électricité

En revanche, l'amortisseur électricité est appliqué directement par les fournisseurs d'énergie aux factures d'électricité, l'amortisseur électricité est une réduction de prix qui se traduit directement dans la facture d'électricité. Il a donc un effet immédiat. Mais il ne fonctionnera que jusqu'au 31 décembre 2023.

| L'amortisseur électricité

Dans l'amortisseur électricité, l'État prend à sa charge 50 % du prix de l'électricité, hors coûts d'acheminement et hors taxes, compris entre 180 /MWh et 500 /MWh. Il s'applique à l'ensemble des contrats de fourniture conclus au titre de l'année 2023, y compris ceux signés avant la promulgation de la loi de finances. Ce dispositif aurait un coût de 1 Md€ pour l'État en 2023.

C. Les tarifs réglementés

Les collectivités employant moins de 10 équivalents temps plein (ETP), avec moins de 2 millions d'euros de recettes et ayant contractualisé une puissance inférieure ou égale à 36 kVa sont éligibles aux tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVe).

La hausse des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVe) a été bloquée à 4 % TTC au 1^{er} février 2022, jusqu'au 31 janvier 2023.

Depuis le 1^{er} février 2023, le bouclier tarifaire est calculé sur la base du TRV gelé dont la hausse est limitée à 15 % TTC en moyenne.

La hausse des dépenses d'électricité reste ainsi plafonnée à un niveau élevé permettant d'aller jusqu'à une hausse de 15 % pour les communes éligibles au tarif réglementé de vente (TRV), soit environ 25 000 communes. Enfin, l'absence de bouclier tarifaire sur le gaz renchérit le coût des investissements.

2.

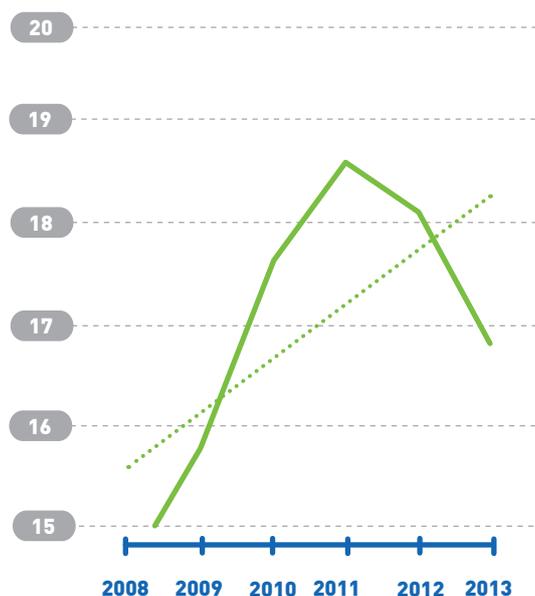
UNE FAIBLE ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT MALGRÉ UNE PROGRESSION DE L'ÉPARGNE

1. LE CHANGEMENT DE MODÈLE ÉCONOMIQUE : L'ÉPARGNE DE PRÉCAUTION REMPLACE LE LEVIER FISCAL

1.1. AVANT LA BAISSÉ DES DOTATIONS, L'AUGMENTATION DE L'ÉPARGNE PERMETTAIT L'AUGMENTATION DES INVESTISSEMENTS

Avant la baisse des dotations, le mandat enregistrait globalement une hausse de l'épargne brute permettant la montée en charge des investissements. Les tendances (droites en pointillés sur les graphiques) sur l'investissement et sur l'épargne étaient globalement à la hausse sur la durée du mandat :

➔ HAUSSE DE L'ÉPARGNE SUR LE MANDAT 2008-2013 (€ CONSTANTS)



➔ HAUSSE DE L'INVESTISSEMENT SUR LE MANDAT 2008-2013 (€ CONSTANTS)



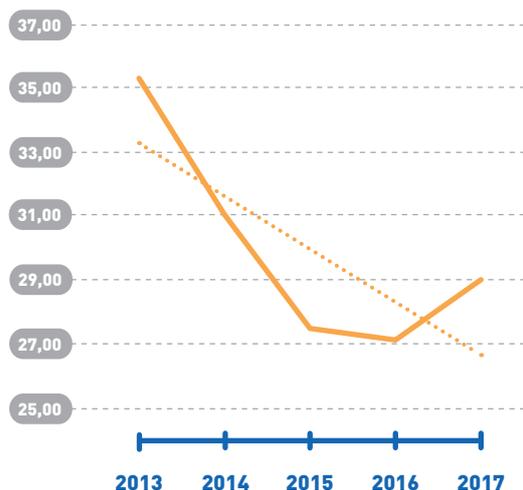
1.2. DEPUIS 2014, L'ÉPARGNE AUGMENTE SANS POUR AUTANT GÉNÉRER UNE HAUSSE DES INVESTISSEMENTS.

La réduction des ressources locales via la baisse des dotations ont réduit à due concurrence les marges de manœuvre nécessaires à l'ajustement des budgets. Ainsi, malgré la hausse de l'épargne, l'investissement a diminué :

➔ HAUSSE DE L'ÉPARGNE DE 2014 À 2017 (EUROS CONSTANTS)



➔ BAISSÉ DE L'INVESTISSEMENT DE 2014 À 2017 (EUROS CONSTANTS)



L'amointrissement du levier fiscal a réduit les marges de manœuvre du bloc communal. Les ordonnateurs locaux ne peuvent donc plus arbitrer sur l'évolution d'une large part de leurs ressources.

La réduction des marges de manœuvre fiscale pour ajuster les recettes aux dépenses, conduit ainsi à la constitution d'une épargne de précaution pour faire face aux aléas.

2. EN 2023, L'ÉPARGNE AUGMENTE ALORS QUE LE TASSEMENT DES INVESTISSEMENTS PERDURE

2.1. L'ÉPARGNE BRUTE AUGMENTERAIT DE PLUS DE 10 % POUR LE BLOC COMMUNAL EN 2023.

Les investissements en valeur augmenteraient d'environ 9 % (+8,8 % au 30 septembre 2023). Comme pour l'ensemble des dépenses, les investissements n'ont pas subi une inflation moyenne, mais l'inflation en vigueur au moment du lancement des investissements. Les coûts des investissements sont donc renchérissés par l'inflation en vigueur à la période où ils sont réalisés, et peuvent donc subir une inflation bien supérieure à la moyenne. Les investissements subissent ainsi une l'inflation qui peut être plus ou moins importante selon la date à laquelle les marchés sont conclus et les investissements réalisés.

Compte tenu de ces forts niveaux d'inflation, l'évolution des investissements du bloc communal doit être mesurée en euros constants pour pouvoir mesurer leur progression réelle. En pondérant le montant des investissements 2023 par l'inflation, la progression réelle des investissements serait d'environ 5 % en euros constants par rapport à 2022.

Ainsi, ce changement de modèle économique des budgets locaux qui privilégie une marge de manœuvre via l'épargne, perdure en 2023. L'investissement a tendance à évoluer plus faiblement que la progression de l'épargne.

➔ HAUSSE DE L'ÉPARGNE DE DEPUIS 2019 (EUROS CONSTANTS)

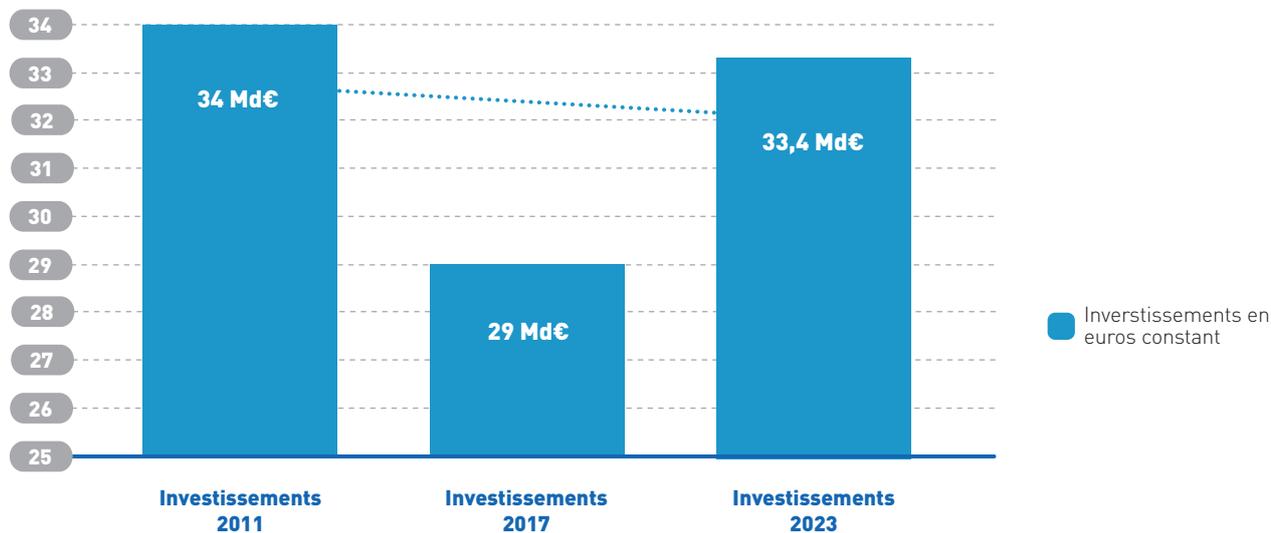


➔ L'INVESTISSEMENT STAGNE DEPUIS 2019 (EUROS CONSTANTS)



Au total et en euros constants, l'année 2023 enregistre un montant d'investissements équivalent à celui de 2011, quatrième année du mandat 2008-2013.

➔ UNE QUATRIÈME ANNÉE DE MANDAT ENCORE EN RETRAIT PAR RAPPORT À 2011



2.2. L'ENVOLEE DE L'INFLATION A FORTEMENT PESÉ SUR L'INVESTISSEMENT

À la hausse du coût de l'énergie et des matières premières (cf. pages 4 et 5), s'ajoute la hausse du coût de la construction. Ainsi, le dernier indice du coût de la construction (ICC) du 2^e trimestre 2023 publié par

l'Insee le 26 septembre 2023, affiche une augmentation très importante sur un an : + 7,99 %. La hausse est due principalement par la forte progression des prix dans le bâtiment depuis plusieurs trimestres.

2.3. L'ANALYSE DE L'EMPRUNT CONFIRME LA TENDANCE AU RALENTISSEMENT DES INVESTISSEMENTS

Alors que l'an dernier, l'emprunt avait augmenté, c'est une tendance inverse qui s'observe au 30 septembre 2023. Dans un contexte de renchérissement des taux, la demande de prêts des collectivités locales est ainsi revue à la baisse : l'augmentation du coût du crédit, en renchérissant le coût des investissements quel que soit le produit proposé par les prêteurs, ralentit d'autant la mise en œuvre des projets.

Ainsi, au 30 septembre 2023 l'emprunt diminue de plus de 10 % alors qu'il augmentait l'an dernier à la même époque (pour terminer sur une augmentation de 14,6 % au total en 2022). C'est donc une baisse du niveau d'emprunt attendue en 2023.

Cette baisse de l'emprunt s'explique par une réduction du niveau d'investissement envisagé et par la hausse des taux d'intérêts.

2.4. L'EXCLUSION DES DÉPENSES D'AMENAGEMENT DE L'ASSIETTE DU FCTVA A PESÉ SUR LES PLANS DE FINANCEMENT

Depuis le 1^{er} janvier 2021, les dépenses d'acquisition, d'aménagement et d'agencement de terrains avaient été exclues des dépenses éligibles, à l'occasion de la mise en place de l'automatisation du versement du FCTVA.

Ainsi, les programmes d'investissement en cours ont dû être revus pour intégrer cette perte de recettes, impliquant une révision à la baisse des programmes

d'investissement. Cette révision à la baisse a d'autant plus pesé sur l'investissement en 2023 que le recours à l'emprunt pour compenser la perte a été limité en raison du renchérissement du coût de l'emprunt.

La perte de recettes de FCTVA sur les trois dernières années est estimée à 250 M€ selon l'Exécutif.

2.5. LE RENFORCEMENT DU FLÉCHAGE DES DOTATIONS

a. DETR et DSIL

En 2023, le représentant de l'État dans le département ou dans la région, tient compte du caractère écologique des projets dans la fixation des taux de subvention pour la DETR et la DSIL. Les opérations d'investissement favorisant la transition écologique ont ainsi bénéficié d'un taux de subvention majoré, afin de verdir le soutien financier de l'État à l'investissement public local.

Les dotations de soutien à l'investissement local sont donc intégrées dans le budget vert de l'État, avec un objectif de financement de projets concourant à la transition écologique à hauteur de 25 % des enveloppes des dotations. En 2023, seule la DSIL était concernée.

Le périmètre des dotations concernées et la part de ces projets vont progresser en 2024 pour la DSIL et la DETR.

L'AMF regrette ce nouveau fléchage qui va rigidifier les procédures d'attribution alors que des opérations éco responsables sont déjà des critères d'éligibilité à la DETR et à la DSIL, la rénovation thermique des bâtiments étant déjà un objectif d'affectation de la DETR par exemple.

Par ailleurs, les montants sont inchangés depuis 2019 malgré le retour de l'inflation : 1,046 Md€ pour la DETR, de 570 M€ pour la DSIL.

b. Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires (Fonds vert)

En 2023, le Fonds vert a été annoncé à 2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 500 millions d'euros de crédits de paiements. Une partie du reliquat de la CVAE non compensée par l'État aux collectivités

locales a participé au financement du Fonds vert à hauteur de 500M€, ainsi que le fonds friche à hauteur de 350 M€, soit un total de 850 M€.

II. Quelles sont les perspectives d'évolution pour 2024 ?

1.

DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT SUPPLÉMENTAIRES SONT ATTENDUES POUR 2024

1. LES DÉPENSES DE PERSONNEL : UNE CHARGE SUPPLÉMENTAIRE DE PLUS DE 2 Md€ EN ANNÉE PLEINE

En 2024, l'ajout de 5 points d'indices induit une charge supplémentaire de +0,523 Md€ pour le bloc communal.

En effet, la valeur de point passerait à 5,90€. L'ajout de 5 points d'indices génère une charge supplémentaire de $5 \times 5,90\text{€} = 29,50\text{€}$ par mois par salarié, soit

354€ ($29,50\text{€} \times 12$) en 2024 par salarié. La charge supplémentaire en 2024 pour financer ces 5 points supplémentaires des 1 479,4 fonctionnaires du bloc communal est donc calculée de la façon suivante : $354\text{€} \times 1 479,4 \text{ salariés} = 523,7 \text{ M€}$.

➔ RÉCAPITULATIF DES AUGMENTATIONS ANNUELLES PAR RAPPORT À 2021

Md€	2022	2023	2024
Hausse du point d'indice de 3,5 % instaurée en 2022	0,600	1,2	1,2
Hausse du point d'indice de 1,5 % instaurée en 2023	-	0,250	0,500
Ajout de 5 points instauré en 2023	-	-	0,523
TOTAL charge supplémentaire	0,6	1,45	2,223

Au total, les augmentations de points d'indice induisent une hausse de plus de 2 Md€ environ pour le bloc communal par rapport à 2021.

2. L'INFLATION

Selon les prévisions de la Banque de France, l'ensemble des composantes de l'inflation se replierait en 2024. En moyenne annuelle, l'inflation totale reculerait à 2,6 %.

Toutefois, ces prévisions sont réalisées sur la base d'une accalmie des prix de l'énergie.

3. LES TAUX D'INTÉRÊT

L'inflation est prévue à 2,6 % en 2024 et devrait devant se maintenir jusqu'en 2025 où elle s'établirait à 2 % (projection de la Banque de France). La BCE devrait donc maintenir des taux directeurs élevés pendant encore plusieurs années.

2.

L'ÉVOLUTION DES RECETTES EST-ELLE À LA HAUTEUR DES ENJEUX ?

1. L'AUGMENTATION DES BASES S'APPLIQUERA À NOUVEAU SUR UN PANIER FISCAL

L'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) qui s'applique à la revalorisation des bases, resterait élevé et est déjà à 4,5 % au 30 octobre 2023.

2. LA CVAE

La CVAE devait être supprimée en totalité en 2024 après la suppression de 50 % en 2023. La taxe est finalement maintenue. La CVAE, taxe locale, sera progressivement réduite jusqu'en 2027 et financera donc le budget de l'État.

Toutefois, malgré le maintien de la CVAE au profit de l'État, les collectivités locales ne touchent plus de CVAE depuis 2023. Malgré ce supplément de recettes pour

l'État, le montant de la compensation est resté réduit du manque à gagner de 765 M€ perdus sur la CVAE qui aurait dû être touchée par les collectivités en 2023 (Voir supra).

Ainsi, comme pour la THRP, l'évolution de la compensation est adossée à un montant réduit, et qui ne correspond pas au montant de la recette effective.

3. LA VOLATILITÉ DES ÉVOLUTIONS DES MONTANTS DE COMPENSATION PAR LA TVA

Concernant la compensation de la THRP et de la CVAE (part variable) par la TVA, la prévision associée au PLF 2024 serait de 4,5 % de progression : l'évolution des recettes issues du prélèvement sur la TVA serait encore cette année inférieure à la revalorisation des bases l'IPCH de novembre 2023 qui s'applique aux bases de fiscalité locale.

Ainsi, comme en 2023, l'évolution de la TVA restera inférieure à ce qu'aurait pu être l'évolution de la THRP si elle n'avait pas été supprimée.

En outre, ce taux d'évolution de la TVA de 4,5 % annoncé, ne sera sûrement pas repris entièrement dans la préparation budgétaire des collectivités qui appliqueront des progressions inférieures par prudence. Comme en 2023, ce taux d'évolution peut fortement évoluer en cours d'année et se retrouver à des niveaux inférieurs à la fin de l'année. Ce manque de visibilité continuera de peser sur les volumes de l'investissement.

4. DE NOUVELLES EXONÉRATIONS DE TFPB NON COMPENSÉES

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2024 prévoit que, en vue de leur donner une « seconde vie », les logements les plus anciens réhabilités bénéficient d'une exonération de longue durée de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Il n'est pas prévu de compensation pour cette nouvelle exonération

de TFPB. Ce nouveau dispositif « seconde vie » sera donc intégralement financé par les communes et intercommunalités.

C'est donc une nouvelle perte de recettes pour les collectivités concernées.

5. LE FCTVA AUGMENTE DE 40 M€ EN 2024 POUR L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS

Réalisant 54 % des investissements des collectivités locales, le bloc communal bénéficie de 56 % du FCTVA environ.

Dans le cadre du PLF 2024, les aménagements de terrains vont de nouveau être éligibles au Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Le montant de 250 M€ avancé par l'Exécutif concerne une année pleine c'est-à-dire tous régimes de FCTVA

confondus (« N » ; « N-1 » et « N-2 »). Cette mesure n'entrant en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2024, elle concernera dès lors pour l'année 2024 que les collectivités percevant le FCTVA l'année même de la dépense c'est-à-dire les collectivités en année « N ». L'augmentation générée par la réintégration des dépenses d'aménagement dans l'assiette du FCTVA s'élève donc à 40 M€ pour 2024.

6. EN VOLUME, LA BAISSÉ DE LA DGF SE POURSUIT

Le PLF initial pour 2024 prévoit d'augmenter la DGF du bloc communal à hauteur de 220 M€. Cet abondement représente une hausse de +1,2 % de l'enveloppe destinée aux communes et EPCI.

Toutefois, comme en 2023, la revalorisation prévue à ce stade reste en-deçà de l'inflation, et entraîne donc de nouveau une diminution en volume de la DGF.

Sur la base de l'inflation 2023 (+4,0 % selon l'IPC d'octobre 2023), le maintien de la DGF nécessiterait en effet une revalorisation d'environ 745 M€ (soit 525 M€ supplémentaires par rapport aux 220 M€ d'abondement déjà prévus).

Sur la base de l'inflation prévisionnelle pour 2024 associée au PLF (+2,6 %) comme c'était le cas lorsque la DGF était indexée sur l'inflation, le maintien de la DGF nécessiterait une revalorisation d'environ

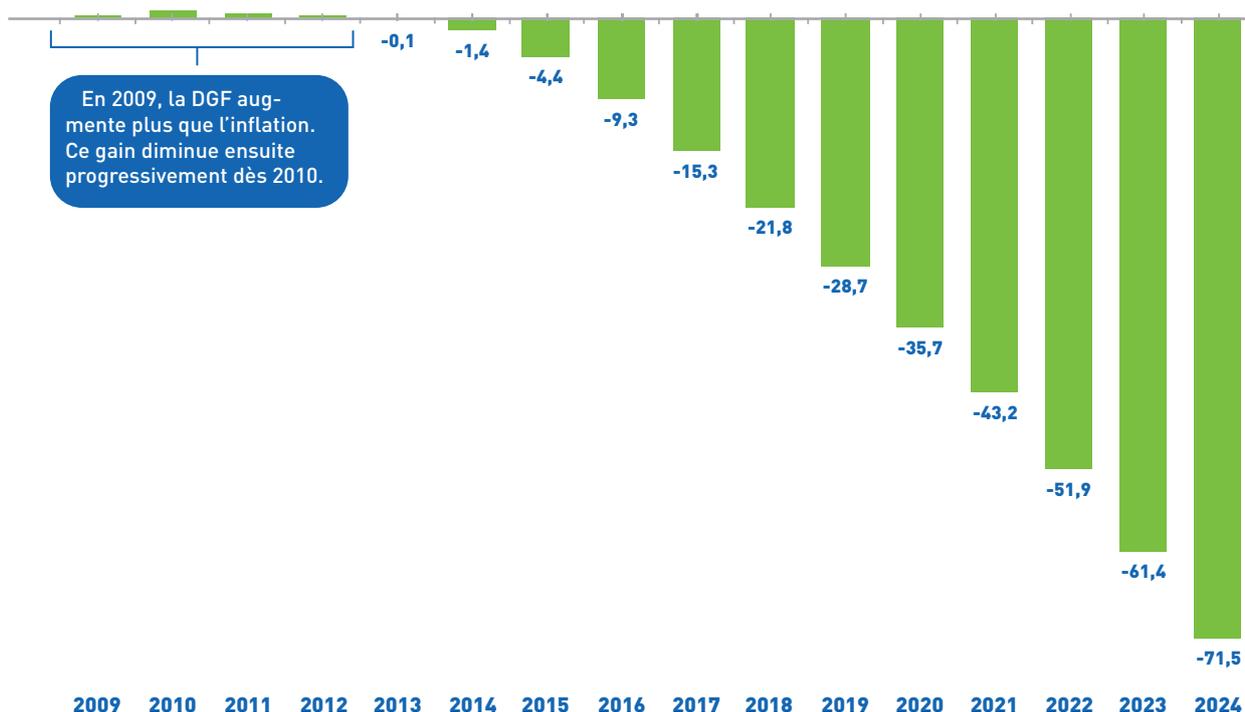
485 M€ (265 M€ supplémentaires par rapport aux 220 M€ d'abondement déjà prévus).

Ainsi, malgré la revalorisation de la DGF en 2023 et celle prévue en 2024, le principal transfert de l'État au bloc communal poursuit sa contraction entamée à partir de 2008 avec la suppression par étape de son indexation.

Avec le gel progressif de l'enveloppe, puis la contribution au redressement des finances publiques (CRFP), le bloc communal a perdu 61,4 Md€ de ressources au titre de la DGF entre 2008 et 2023. En ajoutant l'année 2024, la perte cumulée atteindrait 71,5 Md€ en 2024.

Ce montant représente aussi l'effort consenti sur la DGF par les communes et les EPCI, au titre du redressement des comptes publics (détail des calculs en annexe).

➔ PERTE CUMULÉE DE DGF PAR RAPPORT À L'ÉVOLUTION DE L'INFLATION (MD€)



REMARQUE SUR LES ANNÉES 2009 À 2012 :

En 2009, l'indexation de la DGF (+ 2 %) a été supérieure à l'inflation (0,1 %) : le bloc communal a donc perçu un montant plus élevé (+0,5 Md€) que celui qu'il aurait perçu si la DGF avait été indexée sur l'inflation. Par répercussion, ce gain laisse encore apparaître une situation positive jusqu'en 2012.

7. UNE PERTE DE 27 MILLIONS D'EUROS AU TITRE DE LA DCRTP ET DE LA FDPTP

Le PLF 2024 prévoit de diminuer la Dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des communes et des EPCI ainsi que la dotation de garantie des reversements des Fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle (FDPTP). Les baisses prévues sur ces transferts de l'État, utilisées comme variables d'ajustement,

s'élèveraient au total à 27 millions d'euros pour le bloc communal.

La DCRTP du bloc communal et les FDPTP ont déjà fait l'objet de diminutions avant 2020 au titre du mécanisme des variables ; depuis, ces dotations avaient été préservées de nouvelles ponctions.

| La DCRTP et sur les FDPTP

La DCRTP a été instituée lors de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la CFE et la CVAE. La minoration de la DCRTP, déjà entamée entre 2018 et 2020 pour le bloc communal, remet en cause ce principe de garantie, et est en outre inéquitable au regard des communes et EPCI concernés. En effet, la DCRTP visait à compenser de manière intégrale et pérenne les pertes de recettes des collectivités les plus perdantes à la réforme, principalement des territoires industriels.

Les FDPTP sont attribués aux communes et EPCI défavorisés au regard des critères de ressources ou de charges ; ils ont donc un objectif de péréquation au sein des départements, en direction des territoires identifiés comme plus fragiles. Alors que les FDPTP ont déjà perdu un tiers de leur montant de 2017 à 2019 au titre des variables d'ajustement, une nouvelle diminution de leur montant pénalisera à nouveau les budgets des collectivités concernées.

8. UN FLÉCHAGE RENFORCÉ DES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT

8.1. LA DETR ET LA DSIL

Les montants de la DETR et de la DSIL sont reconduits et restent gelés malgré l'ampleur des investissements à réaliser. En outre, la DSIL est fléchée à hauteur de 30 % au profit des investissements relatifs à la transition écologique. Idem pour la DETR fléchée à hauteur de 25 %.

Ce fléchage croissant complexifie les procédures d'accès aux dotations, de nombreux investissements de transition écologique comme la rénovation thermique des bâtiments étant déjà éligibles.

8.2. LE FONDS D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES (FONDS VERT)

Malgré l'annonce d'un Fonds vert à 2,5 Md€, c'est 1,1 Md€ qui sont effectivement budgétés en 2024, et financés à hauteur de 500 M€ sur la compensation de la CVAE et par le recyclage d'autres fonds pour le reste (fonds friche par exemple).

Les 1,1 milliards d'euros de crédits de paiement du Fonds vert en PLF 2024 ont été calculés de la façon suivante :

- 500 millions d'euros de crédits de paiement demandés sur des autorisations d'engagement antérieures à 2024,
- 625 millions d'euros de crédits de paiement demandés en 2024.

La question reste posée quant à son financement sur des crédits nouveaux. En effet, en 2023, les montants des autorisations d'engagement et des crédits de paiements étaient inscrits au tableau des concours financiers de l'État à la rubrique « Transferts financiers divers ». Toutefois, en 2024, les montants du Fonds en autorisations d'engagement et en crédits de paiement ne figurent plus au tableau récapitulatif des transferts financiers de l'État. La rubrique « transferts financiers divers » est donc passée de 13,7 Md€ en 2023 à 10,4 Md€ en 2024.

➔ Projet annuel de performances Budget général programme 380

3.

QUELLE SERA L'ÉVOLUTION DE L'INVESTISSEMENT EN 2024 ?

Depuis la baisse des dotations, les investissements du bloc communal restent en deçà de leur niveau d'avant la baisse des dotations.

Le mandat 2014-2020 a en effet enregistré une baisse de 14,1Md€ par rapport au mandat précédent.

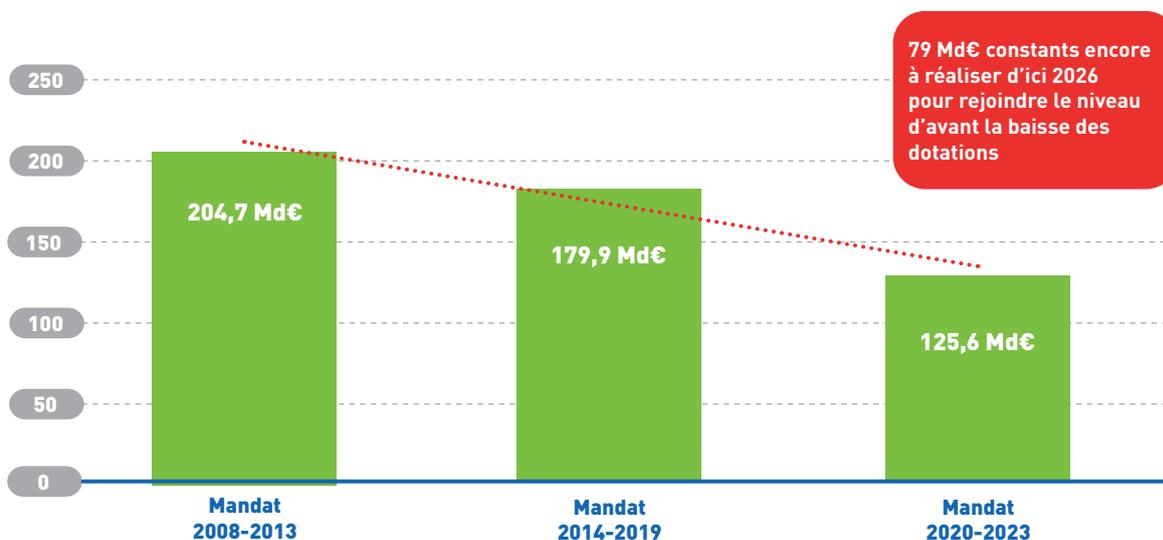
Depuis 2020, la réduction inédite des marges de manœuvre conduit à rendre les perspectives plus difficiles, les exécutifs locaux ne pouvant plus compter sur le pouvoir de taux pour ajuster les plans de financement. S'ajoute en outre les difficultés relatives

à la concentration du financement des collectivités sur les seuls propriétaires.

Les compensations sur la TVA sont dépendantes de la conjoncture économique. Ainsi, l'évolution des recettes est devenue une donnée exogène, et reste difficile à prévoir sur la durée du mandat.

En euros constants, il reste ainsi près de 80 Md€ à réaliser d'ici 2026 pour atteindre le niveau des investissements du mandat 2008-2013.

➔ UNE TENDANCE À LA COMPRESSION DES INVESTISSEMENTS DEPUIS 2008 (EN MILLIARDS D'EUROS CONSTANTS)



ANNEXE

➔ ÉVOLUTION DES PERTES CUMULÉES SUR LA DGF DEPUIS 2008

Md€	DGF versée au bloc communal (a)	Norme appliquée pour fixer le montant total de la DGF versée	Inflation réelle de l'année	DGF augmentée de l'inflation (b)	Écart par rapport au montant versé (a) - (b)	Écarts cumulés
2008	22,56	-	-	22,56	-	
2009	23,04	2 % [inflation prévisionnelle (1,5 %) + 0,5]	0,1 %	22,58	+ 0,46	+ 0,46
2010	23,27	0,6 % [50 % de l'inflation prévisionnelle + 131 M€]	1,5 %	22,92	+ 0,35	+ 0,81
2011	23,31	Pas d'indexation (abondement de 170 M€)	2,1 %	23,40	- 0,10	+ 0,71
2012	23,49	Pas d'indexation	2,0 %	23,87	- 0,38	+ 0,33
2013	23,65	Pas d'indexation (abondement de 115 M€)	0,9 %	24,09	- 0,44	- 0,11
2014	22,92	CRFP	0,5 %	24,21	- 1,29	- 1,39
2015	21,19	CRFP	0,0 %	24,21	- 3,02	- 4,41
2016	19,37	CRFP	0,2 %	24,25	- 4,89	- 9,30
2017	18,52	CRFP	1,0 %	24,50	- 5,98	- 15,28
2018	18,37	Gel de la DGF	1,8 %	24,94	- 6,57	- 21,84
2019	18,34	Gel de la DGF	1,1 %	25,21	- 6,87	- 28,71
2020	18,30	Gel de la DGF	0,5 %	25,34	- 7,04	- 35,75
2021	18,34	Gel de la DGF	1,6 %	25,74	- 7,41	- 43,16
2022	18,33	Gel de la DGF	5,2 %	27,08	- 8,75	- 51,91
2023	18,64	Revalorisation de la DGF (+ 320 M€)	4,0 % (IPC oct. 2023)	28,17	- 9,53	- 61,43
2024	18,86	Revalorisation de la DGF (+ 220 M€ en PLF initial)	2,6% (inflation prév. associée au PLF 2024)	28,9	- 10,04	- 71,47

CRFP : Contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques

➔ RÉPARTITION DE LA TVA ENTRE COLLECTIVITÉS

Collectivité	Recette remplacée	Prélèvement sur TVA (Md€)	Année de la réforme
Régions	DGF	5,3	2018
Régions	CVAE	11,3	2021
Départements	TFPB	17,5	2021
Départements + bloc communal	CVAE	5,2	2023
Départements + bloc communal	CVAE	5,2	2024
EPCI et Paris	THRP	9,2	2021
TOTAL		53,7	

CONCLUSION

En raison des restrictions successives de ressources et des marges de manœuvre budgétaires, la contraction de l'investissement du bloc communal observée depuis 2014 semble devenir structurelle.

La suppression quasi totale du levier fiscal nuit à la prévision et à l'ajustement des recettes aux aléas de la conjoncture. La concentration du panier fiscal sur les seuls propriétaires affaiblit la capacité d'agir des communes et des EPCI, et notamment leur rôle d'amortisseur des crises.

S'ajoute la non-indexation de la DGF sur l'inflation, alors que la hausse des prix devrait se poursuivre jusqu'en 2025.

Enfin, une part croissante des ressources locales est désormais adossée à la conjoncture économique via la compensation par la TVA, affaiblissant à due concurrence le rôle contra cyclique des communes et des EPCI. La preuve en est avec la multiplication des dispositifs de soutien mis en place par l'Exécutif pour maintenir les équilibres à la suite du retour de l'inflation : la réduction continue du levier fiscal débouche en effet sur la multiplication des filets de sécurité, certaines collectivités n'ayant plus assez de marge de manœuvre pour faire face aux retournements de la conjoncture.

On peut d'ailleurs s'inquiéter à court terme de la pérennité de la nouvelle architecture des ressources locales et des conséquences pour l'équilibre des comptes publics, notamment concernant l'importance des pertes des recettes de TVA pour le budget de l'État. En 2023, près d'un tiers de la TVA totale revient aux collectivités. Si on ajoute les fractions de TVA affectées à la Sécurité sociale (compensations d'allègements de charges sociales) et à l'audiovisuel public (CAP : compensation de la redevance à l'audiovisuel public), le budget de l'État a perdu plus de la moitié du produit de la TVA.

Les collectivités locales sont pourtant un atout pour l'équilibre des comptes de la Nation, finançant en effet plus de 70 % de l'investissement public hors R & D avec 9 % de la dette publique. Leurs dépenses représentent moins de 12 % du PIB, et restent inférieures à la moyenne européenne à 18 %. En outre l'ensemble de la dette des APUL reste stable aux alentours de 9 % du PIB depuis 1995, alors que la dette publique totale à 56,5 % du PIB en 1995, est à plus de 112 % du PIB au premier trimestre 2023.

➔ **Source** : INSEE

La réduction continue des capacités financières des communes et des EPCI conjuguée à la suppression continue de leurs marges de manœuvre risque de ne pas permettre de financer les nouveaux enjeux de politique publique. La nouvelle donne fiscale à la main de l'État, la baisse de la DGF en volume à hauteur de 72 Md€ depuis 2010 (Cf. calculs en annexe), le fléchage des dotations, sont autant de freins au financement des grandes priorités nationales.

En particulier, les équilibres et les marges de manœuvre dont disposent désormais les collectivités, pourraient ne pas leur permettre de participer à des investissements écologiques à hauteur de 12 Md€ par an, soit une augmentation annuelle de 6,5 Md€ par an. Ce montant représente en effet pour l'ensemble des collectivités 10 % d'augmentation annuelle de leurs investissements, soit la totalité des augmentations réalisées actuellement. Les 72 Md€ de prélèvement sur la DGF auraient été bienvenus pour participer au financement de la transition énergétique, mais aussi du logement, à la réindustrialisation du pays, plutôt que d'être absorbés par un déficit qui ne se réduit pas.

➔ **Source** : I4CE, Les besoins d'investissement et d'ingénierie pour la neutralité carbone, octobre 2022

ANALYSE FINANCIÈRE DU BLOC COMMUNAL

QUELLES SONT
LES TENDANCES
POUR 2023 ET
POUR 2024 ?

L'analyse financière des communes et de leur groupement à fiscalité propre comporte deux volets : les premières tendances de l'année 2023 d'une part, et une analyse des perspectives d'évolution des budgets du bloc communal en 2024 d'autre part.

Face à la poursuite de l'inflation en 2023, comment les équilibres des budgets ont-ils été maintenus ? Quelles sont les marges de manœuvre restant à disposition des exécutifs locaux pour faire face aux difficultés et maintenir l'offre de service à la population ? Les investissements sont-ils à nouveau la variable d'ajustement ?

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

