Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2024

Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements

Fascicule 1

Juillet 2024

Sommaire

Procédures et méthodes **5**

Délibéré **7**

Synthèse **9**

Introduction **17**

Chapitre I La situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements en 2023 ..... **19**

I - Une forte progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement malgré des produits souvent moins dynamiques 20

A - Une accélération des charges de fonctionnement tirée par les effets directs et indirects de l'inflation 20
B - Le ralentissement des produits de fonctionnement 26
C - Une épargne des collectivités en retrait 38
D - Le maintien d'un haut niveau d'investissements financé par un prélèvement sur le compte au Trésor 41

II - Une contribution incertaine des collectivités au redressement des finances publiques 48

A - Une importante contribution attendue 48
B - Des objectifs dont l'atteinte est rendue plus incertaine par les résultats de l'année 2023 50
C - Une participation des collectivités au redressement des finances publiques sans instruments de réalisation 54

Chapitre II Des évolutions hétérogènes de la situation financière des différentes catégories de collectivités en 2023 ..... **59**

I - Les collectivités du « bloc communal » : une situation financière favorable 60

A - Une hausse notable des produits de fonctionnement tirée par les recettes des impôts fonciers 61
B - Une augmentation des charges de fonctionnement à nouveau un peu plus rapide que celle des recettes 69
C - Une épargne qui continue à augmenter 74
D - Une nouvelle hausse des dépenses d'investissement 76
E - Un moindre recours à l'emprunt 78

II - Les départements, une situation financière dégradée en 2023 83
A - Une baisse des produits de fonctionnement sous l'effet du ralentissement du marché immobilier 84
B - Une forte dynamique des charges de fonctionnement 91
C - Une chute de l'épargne 98
D - Des dépenses d'investissement préservées malgré la contraction de l'épargne 100
E - Un encours de dette maîtrisé grâce à un prélèvement sur le fonds de roulement 102
III - Les régions : une situation financière en repli en 2023.....107
A - Une légère augmentation des produits de fonctionnement 108
B - Une hausse des charges plus soutenue que celle des produits de fonctionnement 112
C - La diminution de l'épargne 116
D - Le maintien de l'investissement à un niveau élevé 117
E - Une dégradation du *ratio* de désendettement 120
IV - La situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer.....124
A - Une situation financière globale qui s'améliore en 2023 125
B - Une situation financière néanmoins fragile pour un grand nombre de collectivités communales 126
C - Une composition et des niveaux spécifiques de recettes et de charges de fonctionnement 128
V - Les syndicats : une situation financière diversifiée.....135
A - Une forte hausse des produits de fonctionnement 137
B - Des charges de fonctionnement encore plus dynamiques que les produits 138
C - Une progression soutenue de l'épargne 138
D - Des dépenses d'investissement dynamiques pour la troisième année consécutive 139
E - Une légère augmentation de l'endettement financier 140
F - Une situation variée selon l'activité des syndicats 142
Liste des abréviations 147
Annexes.....151

Procédures et méthodes

La Cour des comptes publie chaque année des rapports sur l'exécution du budget de l'État (en avril), la certification des comptes de l'État (en avril), la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale (en mai), l'application des lois de financement de la sécurité sociale (en mai depuis 2023) et la situation et les perspectives des finances publiques (en juin). En outre, en application de l'article L. 132-8 du code des juridictions financières, la Cour publie également chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

En 2024, ce rapport sur les finances publiques locales se présente sous la forme de deux fascicules. Le présent fascicule porte sur la situation financière des collectivités locales en 2023. Il sera complété d'un second fascicule, publié à l'automne, qui analysera la situation et les perspectives des finances locales en 2024 et traitera des délégations de gestion des services publics locaux.

Les deux fascicules s'appuient sur les travaux de la formation interjuridictions « Finances publiques locales » qui associe la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Leurs réponses sont présentées en annexe du rapport publié par la Cour.

Il a été examiné et approuvé, le 28 mai 2024, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, Mme Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, M. Meddah et Mme Mercereau, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Strassel, M. Lejeune, M. Serre, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Bonnafoux, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, M. Gautier, Procureur général, entendu en ses avis.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur *Les finances publiques locales 2024 : Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements - Fascicule 1*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable aux ministres et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Ont participé au délibéré : M. Moscovici, Premier président, M. Charpy, Mmes Camby, Démier, M. Bertucci, Mme Hamayon, MM. Meddah, Rolland, Mme Mercereau, présidents de chambre, MM. Barbé, Boudy, Guillot, Mme Périn, MM. Miller, Fulachier, Guérin, Boullanger, Bonnaud, Mme Lignot-Leloup, MM. Lion, Ledroit, Rivoisy, Mmes Boutereau-Tichet, Mazoyer, Oltra-Oro, M. Herbin, Mme Charolles, conseillers maîtres, MM. Pelé, Saint-Paul, Keïta, Mme Buzyn, conseillers maîtres en service extraordinaire, MM. Strassel, Lejeune, Serre, Sire, présidents de chambre régionale des comptes.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M Charpy, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, M. Rolland, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Viola, rapporteur général, conseiller maître, Mme Derouault-Landriau, MM. Olivier, Lion, conseillers référendaires en service extraordinaire, rapporteurs devant la formation interjuridictions chargée de le préparer devant cette même formation ;
- en ses observations orales, sans avoir pris part au délibéré, M. Gautier, procureur général, accompagné de Mme Bossière, avocate générale.

Mme Wirgin, secrétaire générale, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 9 juillet 2024

Synthèse

En 2023, une situation financière favorable pour le « bloc communal », mais plus délicate pour les départements et les régions

Dans son rapport sur les finances publiques locales de 2023, la Cour avait estimé que la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements (établissements publics de coopération intercommunale ou intercommunalités et syndicats) avait été particulièrement favorable en 2022. Toutes les catégories d'entités locales avaient vu, à des degrés divers, leur situation s'améliorer cette même année.

Comme la Cour l'avait anticipé dans ce même rapport, les situations financières des différentes catégories d'entités locales ont divergé en 2023.

La situation financière des communes et des intercommunalités a continué à s'améliorer (+ 1,2 Md€ d'épargne brute[1] et + 1,4 Md€ d'épargne nette des remboursements d'emprunts). En revanche, celle des régions est en repli (- 0,4 Md€ et - 0,5 Md€) et celle des départements s'est dégradée (- 4,7 Md€ dans les deux cas à périmètre constant). La somme de ces évolutions divergentes se traduit par une baisse globale de l'épargne des collectivités (- 3,9 Md€ pour l'épargne brute et - 3,8 Md€ pour l'épargne nette à périmètre constant).

Les différences de composition des « paniers de recettes » des entités locales expliquent ces divergences d'évolution.

Des recettes moins bien orientées pour les départements et les régions, mais qui accélèrent pour le « bloc communal »

Les produits de fonctionnement des collectivités, prises ensemble, ont ralenti (+ 3,4 % contre + 5,2 % en 2022 à périmètre constant).

Principaux affectataires des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), les départements ont subi en 2023 les conséquences du retournement du marché immobilier (- 4,5 Md€ de recettes de DMTO toutes collectivités confondues), après avoir durablement bénéficié de son

[1] L'épargne brute correspond au solde de la section de fonctionnement. Cette épargne, nette des remboursements d'emprunts, correspond à l'autofinancement des dépenses d'investissement.

dynamisme. Le retournement des recettes de DMTO en 2023 souligne l'inadaptation du financement des charges de fonctionnement des départements, principalement constituées de dépenses sociales rigides et évolutives, par un impôt cyclique et volatil.

À la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales en 2021 et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises en 2021 (part régionale) et en 2023 (parts des départements, des intercommunalités et des communes), la TVA, qui compense les pertes de recettes correspondantes, est devenue la première ressource des collectivités. En 2023, elle a procuré aux régions plus de la moitié de leurs produits réels de fonctionnement (53,4 %), plus du quart aux départements (28,7 %) et près d'un quart aux intercommunalités (24,6 %).

En 2022, les recettes de TVA encaissées par les collectivités avaient connu une forte augmentation (+ 9,4 %), bien supérieure à la croissance nominale de la richesse nationale mesurée par le produit intérieur brut (PIB). En 2023, à périmètre constant, les encaissements de recettes de TVA ont au contraire moins augmenté (+ 1,9 %) que le PIB en valeur.

Dans ces conditions, les produits de fonctionnement des départements ont reculé (- 1,1 % à périmètre constant), tandis que ceux des régions ont connu une augmentation limitée (+ 2,9 %).

En revanche, les produits de fonctionnement des communes et des intercommunalités du « bloc communal » ont vivement progressé (+ 5,8 %). Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties a fortement augmenté sous l'effet de la revalorisation des bases (valeurs locatives cadastrales) en fonction de l'inflation constatée et de hausses de taux d'imposition par les communes qui, sans avoir été plus fréquentes, ont eu une incidence plus forte sur les recettes qu'en 2022. Si le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires est sans commune mesure avec celui de la taxe d'habitation sur les résidences principales, supprimée, il est de plus en plus mobilisé par les communes, par la voie de hausses de taux et de majorations d'impôt. Les recettes tarifaires et domaniales du « bloc communal » sont par ailleurs restées dynamiques.

L'accélération des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement ont accéléré (+ 6,1 % à périmètre constant contre + 5 % en 2022 à périmètre constant) en raison notamment des effets toujours puissants, directs comme indirects, de l'inflation sur les dépenses : hausse du prix des achats de biens et services (en particulier, eau, énergie, chauffage et aliments) ; indexation sur l'inflation des prestations sociales ; augmentation de la charge en intérêts de l'endettement financier sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt ; hausses salariales.

La hausse des dépenses de rémunération (+ 4,7 %) traduit notamment l'incidence de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+ 1,5 point au 1er juillet 2023, qui s'ajoute à l'effet report sur 2023 de la hausse de + 3,5 % au 1er juillet 2022) et d'autres mesures salariales (basses rémunérations) décidées par l'État. Elle reflète de surcroît la poursuite de la transformation de la composition des effectifs (hausse de la part relative des effectifs de contractuels et de celle des agents de catégorie A) dans le sens d'une rémunération moyenne plus élevée.

La dynamique des dépenses d'investissement

Malgré la chute de leur épargne, les collectivités ont continué à investir. Ainsi, leurs dépenses d'investissement ont de nouveau fortement augmenté (+ 4,5 Md€, soit + 6,6 %, niveau similaire à 2022).

À titre principal, la hausse des dépenses d'investissement recouvre une croissance en volume (à hauteur de 60 % environ sur les deux années 2022 et 2023).

Hors fonds européens dont elles assurent la gestion, les régions ont maintenu leurs dépenses d'investissement, tandis les départements et, plus encore, les collectivités du « bloc communal » ont accru les leurs.

Des fondamentaux qui restent sains, mais des situations qui appellent l'attention

Pour l'essentiel, la hausse des dépenses d'investissement n'a pas été financée par un recours accru à l'emprunt, alors que la hausse des taux d'intérêt rendait ce dernier plus coûteux.

Le montant de l'endettement financier des collectivités a peu évolué par rapport à 2022 (près de 188 Md€ contre près de 186 Md€). Les collectivités en maîtrisent l'évolution. Au cours des années récentes, et y compris en 2023, il a diminué par rapport à la richesse nationale (à 6,7 % du PIB fin 2023).

La durée théorique de remboursement des dettes financières par l'épargne brute s'est détériorée en raison de la chute de l'épargne brute. À 4,7 années, cette durée demeure cependant parfaitement soutenable. Dans le détail, elle s'élève à 4,5 années pour le « bloc communal », à 4,2 années pour les départements et à 6,1 années pour les régions. Ces niveaux restent notablement inférieurs aux seuils d'alerte.

N'ayant pas été couverte par l'endettement, la hausse des dépenses d'investissement a été financée par un prélèvement sur le fonds de roulement, qui s'est traduit par une réduction du solde excédentaire du compte courant des collectivités au Trésor (- 4,6 Md€). Ce dernier avait fortement augmenté au cours des années récentes. Malgré sa diminution, il continue à s'établir fin 2023 à un niveau plus élevé qu'à fin 2020.

Entre un endettement maîtrisé et un compte courant au Trésor toujours élevé, la situation financière globale des collectivités en 2023 n'inspire pas d'inquiétude.

Cependant, le solde du compte courant des régions au Trésor se situe à un faible niveau. Fin 2023, cinq départements ont une épargne nette négative (contre un en 2022). Le nombre d'entités du « bloc communal » dont la trésorerie est négative après déduction de crédits de trésorerie à très court terme a augmenté (fin décembre 2023, 497 communes et 54 EPCI contre 426 communes et 48 EPCI un an plus tôt). Un grand nombre de communes ultra-marines ont des budgets déséquilibrés et retardent leurs paiements à leurs fournisseurs et aux organismes sociaux.

La poursuite en 2024 de la baisse des recettes de DMTO, tandis que leurs dépenses sociales augmentent en volume, fragilise notamment une vingtaine de départements.

Une contribution désormais négative des collectivités au besoin de financement des administrations publiques

Compte tenu des règles d'équilibre de leurs budgets[2], les collectivités apportent une contribution structurellement limitée au solde des administrations publiques.

En comptabilité nationale, les collectivités avaient dégagé une capacité de financement de 3 Md€ en 2022, après 4,5 Md€ en 2021 (syndicats compris). Elle compensait pour l'essentiel le besoin de financement des organismes divers d'administration locale (ODAL, comme Île-de-France mobilités ou la Société des grands projets). Au total, les administrations publiques locales (APUL) affichaient un besoin de financement d'ampleur limitée (- 0,9 Md€ en 2021 et - 1,1 Md€ en 2022).

Sous l'effet d'une progression plus forte des charges que des produits de fonctionnement et de l'augmentation des dépenses d'investissement, les collectivités connaissent en 2023 un besoin de financement de 5,5 Md€. Compte tenu de celui des ODAL, le besoin de financement des APUL atteint 9,9 Md€, soit 0,4 % du PIB.

[2] La section de fonctionnement doit être équilibrée sans emprunt. L'emprunt est réservé aux dépenses d'investissement, à l'exclusion de dépenses de fonctionnement comme du refinancement d'emprunts arrivés à échéance.

Pour l'essentiel, cette contribution négative était prévue par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 (à hauteur de 0,3 %). La dégradation de la réalisation par rapport à la prévision traduit l'accélération des dépenses de fonctionnement, qui augmentent en volume d'un point alors que la loi de programmation prévoyait leur stabilité en volume, et une augmentation plus forte des dépenses d'investissement qu'anticipée.

Des conditions de la participation des collectivités au redressement des finances publiques non définies à ce jour

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 a prévu que les administrations publiques locales contribuent au redressement des finances publiques par la réduction de leurs dépenses et de leur endettement rapportés à la richesse nationale et par la réalisation d'un important excédent de financement en 2026 et 2027.

Au sein des administrations publiques locales, les collectivités et leurs groupements sont appelés entre 2024 et 2027 à réduire leurs dépenses de fonctionnement de 0,5 point par an en volume sur un champ qui exclut les dépenses d'allocations individuelles de solidarité et d'aide sociale à l'enfance des départements.

Cet effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement doit permettre aux collectivités de poursuivre leur effort d'investissement, afin notamment de répondre aux besoins liés à la transition écologique, et aux APUL de réaliser l'objectif d'excédent fixé par la loi de programmation.

La dynamique des dépenses de fonctionnement et le passage à un besoin de financement des collectivités en 2023 vont cependant rendre plus aléatoire l'atteinte des objectifs de la loi de programmation.

C'est d'autant plus le cas qu'à la différence de la précédente loi de programmation 2018-2022, appliquée avant le déclenchement de la crise sanitaire en 2020, la loi de programmation en vigueur ne comporte pas de dispositif à même de permettre la réalisation des objectifs relatifs aux finances publiques locales.

Le dispositif d'encadrement de l'évolution des dépenses de fonctionnement dit des « contrats de Cahors », suspendu en 2020 du fait de la crise, n'a pas été reconduit.

Par ailleurs, l'objectif d'évolution des concours financiers de l'État aux collectivités continue à porter sur un périmètre étroit de transferts financiers (prélèvements sur recettes hors FCTVA et mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*), soit 27 % environ de leur montant total. Pourtant, l'évolution de ces transferts, qui représentent plus de la moitié des recettes des collectivités, a une influence directe sur celle de leurs dépenses, compte tenu des règles d'équilibre de leurs budgets.

Les associations d'élus expriment leurs réticences à l'égard d'une contribution des collectivités au redressement des finances publiques.

La question de la mise en place de mécanismes à même de garantir la réalisation de l'ensemble des objectifs de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 reste ainsi sans réponse à ce jour.

Compte tenu des disparités de situations entre collectivités, notamment en termes de niveau de ressources pour exercer leurs compétences et de dynamique spontanée de leurs différents postes de dépenses, ces mécanismes devront avoir une portée différenciée entre les différentes catégories de collectivités, mais aussi en leur sein.

⁂

Pour 2024, première année d'application de la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, la situation financière des collectivités, en particulier régionales et départementales, présente des incertitudes, liées notamment à l'évolution des produits de TVA et de DMTO.

Le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril a revu à la baisse les hypothèses de croissance économique et d'évolution des recettes publiques relatives à l'année 2024 prévues par la loi de finances pour 2024. Dans son avis sur ce programme, le Haut Conseil des finances publiques a estimé que la prévision de croissance « demeure optimiste, même si elle n'est pas hors d'atteinte ».

Le programme de stabilité prévoit une forte croissance spontanée des recettes de taxe foncière (+ 4,7 %). Cette évolution favorable au « bloc communal » est très largement acquise car elle repose principalement sur la revalorisation des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation en fonction de l'inflation constatée (à hauteur de 3,9 %). Le programme de stabilité anticipe par ailleurs une hausse spontanée des recettes de TVA proche de celle du PIB nominal (+ 3,2 %), et donc comportant une hausse en volume (de 0,7 point), qui soutiendrait les régions, les départements et les intercommunalités. Enfin, il prévoit que les recettes de DMTO continueront à diminuer (- 10 %), ce qui conduit à anticiper une nouvelle détérioration de la situation financière des départements.

Devant les incertitudes qui affectent leur situation financière en 2024, les collectivités disposent de pouvoirs inégaux sur leurs recettes. Malgré la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les collectivités du « bloc communal » conservent un ensemble diversifié de recettes fiscales et non fiscales dont elles fixent le taux ou le tarif. Les régions disposent de pouvoirs fiscaux réduits (majoration du tarif de l'une des fractions de l'accise sur les produits énergétiques – ex-TICPE – et de

celui de la taxe d'immatriculation des véhicules automobiles). Les départements en sont dépourvus depuis la réaffectation aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Par ailleurs, les dispositifs d'auto-assurance dont sont dotées les collectivités dans un cadre collectif restent modestes. Fin 2023, 0,2 Md€ de recettes de DMTO étaient mises en réserve au niveau national. S'y ajoutent 1 Md€ de mises en réserve effectuées à leur initiative par un tiers des départements. Il n'a pas été mis en place de dispositifs comparables de résilience financière pour les recettes de TVA.

Compte tenu des évolutions respectives de leurs recettes de DMTO et de leurs dépenses sociales, les départements vont connaître une situation financière plus difficile en 2024 qu'en 2023. Les marges de manœuvre de plusieurs d'entre eux apparaissent étroites. En dehors d'un recours accru à l'endettement financier, elles peuvent être desserrées en retardant des recrutements, en réexaminant les subventions versées au « bloc communal » au vu de la bonne santé financière globale de ce dernier ou en différant des dépenses d'investissement.

Introduction

L'article L. 132-8 du code des juridictions financières, introduit par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRé »), prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport, organisé comme les années précédentes en deux fascicules publiés séparément, est remis au Parlement et au Gouvernement.

Le présent fascicule est consacré à l'analyse des comptes de gestion des collectivités et à l'évolution de leur situation financière en 2023. S'appuyant sur les données de comptabilité publique locale pour l'exercice 2023 (données au 29 février 2024), il retrace la situation globale des collectivités, celle des différentes catégories qui les composent ainsi que la diversité des situations des collectivités, derrière les moyennes des catégories dont elles relèvent.

Le premier chapitre porte sur la situation d'ensemble des collectivités.

Le second chapitre analyse les divergences d'évolution de la situation des entités locales : les collectivités du « bloc communal » connaissent la situation la plus favorable (I) ; sans que leur effort d'investissement ne faiblisse, les finances des départements se sont dégradées (II) ; la situation financière des régions est fragilisée (III) ; les syndicats présentent une situation financière diversifiée en fonction de la nature de leur activité (IV) ; enfin, la situation d'un grand nombre de collectivités d'outre-mer présente des fragilités importantes (V).

Précisions méthodologiques

Les analyses développées dans le présent rapport se fondent sur les comptes de gestion des collectivités territoriales et de leurs groupements, arrêtés au 30 avril 2024 et mis à la disposition de la Cour par la direction générale des finances publiques (DGFiP).

L'analyse des comptes effectuée par la Cour couvre à la fois les budgets principaux et les budgets annexes.

Les données financières ont été agrégées en neutralisant les flux croisés de produits et de charges entre les budgets principaux et les budgets annexes, hormis pour les régions (tous graphiques et tableaux) et entre les entités locales (de toutes les entités locales sauf les syndicats pour le chapitre I ; entre les entités relevant de la même catégorie et entre les EPCI et leurs communes membres pour analyser l'évolution de la situation financière des entités du « bloc communal » pour le chapitre II).

En l'absence d'annulation des flux croisés de produits et de charges des syndicats avec ceux des autres entités locales, les graphiques et tableaux du chapitre I, consacré à la situation financière d'ensemble des collectivités et de leurs groupements, n'intègrent pas les syndicats.

Chapitre I

La situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements en 2023

Comme pouvait l'anticiper le rapport de la Cour paru en octobre 2023[3], la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements (intercommunalités et syndicats) a été moins favorable en 2023 qu'en 2022, en raison d'un effet ciseaux entre des dépenses en forte hausse, notamment sous l'effet de l'inflation, et des recettes moins dynamiques, en raison de la dégradation de la conjoncture économique.

En 2023, les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités ont accéléré, malgré une évolution moins dynamique des produits (I). Alors que la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 fixe des objectifs de participation des collectivités au redressement des finances publiques, l'augmentation des dépenses et le passage d'un excédent à un besoin de financement des collectivités en 2023 compliquent leur réalisation. Au demeurant, ces objectifs ne sont pas dotés d'un dispositif de mise en œuvre (II).

[3] Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, fascicule 2.

I - Une forte progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement malgré des produits souvent moins dynamiques

En 2023, les charges de fonctionnement des collectivités ont fortement augmenté (+ 5,9 %), alors que leurs recettes ont évolué moins vite (+ 3,4 %). Dans ces conditions, leur épargne brute a baissé (- 8,1 %). Pour autant, les collectivités ont maintenu leur effort d'investissement (+ 4,5 Md€) en puisant dans leur compte au Trésor (- 4,6 Md€). Ce dernier continue toutefois à s'inscrire à un très haut niveau (55,3 Md€), ce qui est un gage de sécurité financière.

Tableau n° 1 : principaux agrégats comptables des collectivités territoriales, à périmètre courant (France entière, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023-2022	
						En montant	En %
Produits réels de fonctionnement (a)	225,3	221,1	232,4	243,8	252,1	+ 8,3	+ 3,4 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	186,2	186,1	191,0	200,8	212,6	+ 11,8	+ 5,9 %
Épargne brute (a-b)	39,0	35,0	41,4	43,0	39,6	- 3,5	- 8,1 %
Épargne nette des remboursements d'emprunt	23,4	19,2	25,7	26,3	22,9	- 3,4	- 13,0 %
Dépenses réelles d'investissement	64,8	60,2	63,9	68,3	72,8	+ 4,5	+ 6,6 %
Encours de la dette	175,9	181,0	183,3	185,8	187,6	+ 1,8	+ 1,0 %
Compte au Trésor	45,7	51,5	59,1	59,9	55,3	- 4,6	- 7,7 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

A - Une accélération des charges de fonctionnement tirée par les effets directs et indirects de l'inflation

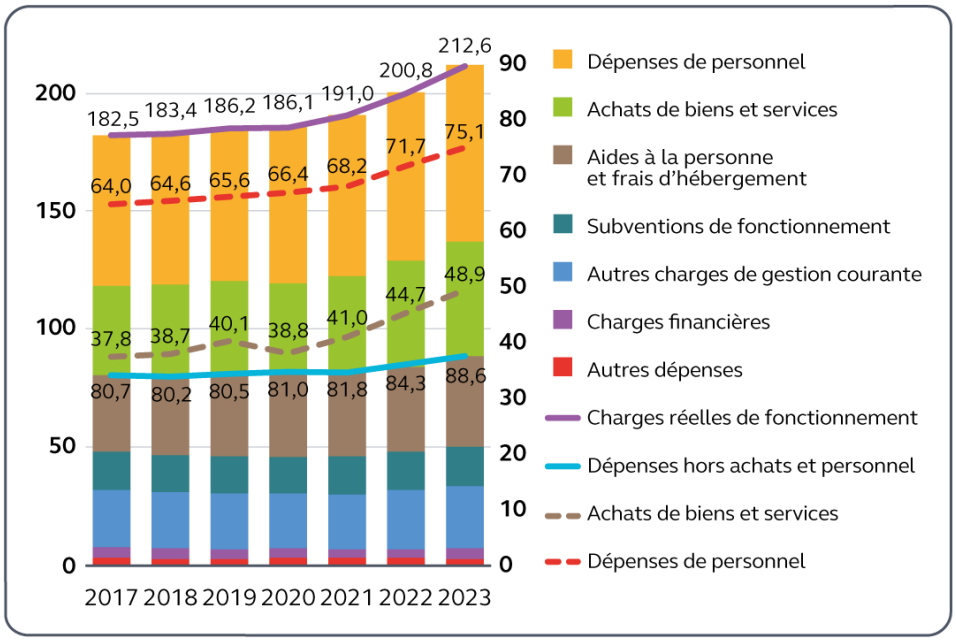
En 2023, les charges réelles de fonctionnement (CRF)[4] des collectivités territoriales ont plus augmenté que l'inflation (+ 11,8 Md€, soit + 5,9 % à périmètre courant ou + 12,1 Md€, soit + 6,1 % à périmètre constant, après neutralisation des dépenses correspondant à la mise en réserve de recettes de DMTO par certains départements).

[4] Les charges réelles de fonctionnement correspondent aux charges de fonctionnement qui se traduisent par un décaissement effectif. Il s'agit de l'ensemble des charges, à l'exception des dotations aux amortissements et aux provisions.

Les charges de fonctionnement accélèrent : en 2022, elles avaient augmenté de 5 % à périmètre constant.

Sur ces deux années, les charges de fonctionnement ont ainsi augmenté de plus de 20 Md€, soit + 11 %. À titre de comparaison, sur les deux années précédant la crise sanitaire (2018-2019), cette progression n'avait été que de 2 % (+ 3,7 Md€).

Graphique n° 1 : charges réelles de fonctionnement des collectivités, à périmètre courant, entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP
Lecture : les courbes hachurées montrent l'évolution des dépenses de personnel et d'achats (échelle de droite).

1 - À nouveau, une forte hausse des achats de biens et services

En hausse de 4,2 Md€ (+ 9,3 %) par rapport à 2022, les achats de biens et services (48,9 Md€, soit 23 % des charges de fonctionnement) ont été fortement impactés par l'inflation, comme en 2022 (+ 8,5 %).

Les dépenses ont particulièrement augmenté pour les postes d'achats de biens les plus directement touchés par l'inflation (+ 27,2 % pour l'énergie, et + 13,1 % pour l'alimentation, qui se sont ajoutés à des

augmentations de même niveau en 2022), alors que ces postes augmentaient habituellement de 1 à 2 % par an[5]. Des dispositifs d'atténuation du coût de l'électricité ont limité la hausse des dépenses d'énergie en 2023[6].

L'inflation a cependant des conséquences plus diffuses que ces seuls postes, qui représentent une part réduite du total des charges de fonctionnement des collectivités (4 %).

Ainsi, les services extérieurs (34,8 Md€ contre 32,3 Md€ en 2022), qui représentent une part prépondérante des achats de biens et de services, ont eux aussi fortement augmenté (+ 2,5 Md€, soit + 7,7 %, après + 6,3 % en 2022).

La hausse des dépenses est portée par celle des contrats de prestations de services (13,9 Md€, soit + 1,3 Md€ ou + 10,3 % par rapport à 2022). L'inflation a pesé sur l'évolution de ces dépenses à travers les clauses de révision de prix et les renouvellements de contrats. Elle n'en est cependant pas le seul facteur explicatif. En effet, une tendance à l'externalisation de certaines activités, par la voie de contrats de prestations de services, est observable depuis plusieurs années. De fait, les incidences de l'inflation sur ce poste de dépenses sont moins caractérisées : la hausse des dépenses liées à des contrats de prestations de service en 2023 dépasse à peine la hausse annuelle moyenne constatée avant la crise sanitaire.

Plusieurs associations d'élus soulignent par ailleurs la hausse des primes des assurances couvrant les dommages aux biens.

2 - Des dépenses de personnel qui continuent à augmenter sous l'effet de hausses de rémunérations et d'effets de structure

Moins importante en termes relatifs (+ 4,7 % en 2023), l'augmentation des dépenses de personnel pèse plus lourd sur le plan financier compte tenu de leur part plus importante des charges de fonctionnement (35 %). Avec 75 Md€ de dépenses en 2023, les collectivités consacrent à ce poste 3,4 Md€ de plus qu'en 2022.

En deux ans, les dépenses de personnel ont progressé de près de 7 Md€ (+ 10 %), soit quatre fois plus qu'en 2018 et 2019 (+ 1,6 Md€, soit + 2,5 % sur deux ans). Les disparités d'évolution entre collectivités, plus marquées que les années précédentes, s'expliquent par des différences de composition des effectifs et d'ampleur des recrutements.

[5] Sur les deux années, les frais d'alimentation ont augmenté 20 fois plus qu'en 2018 et 2019.
[6] Cour des comptes, *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, mars 2024.

Tableau n° 2 : évolution des dépenses de personnel par catégorie de collectivités entre 2017 et 2023 (en Md€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022		Évolution 2023/2017
								En Md€	*En %*	*En %*
Toutes collectivités	**64,04**	**64,56**	**65,63**	**66,36**	**68,21**	**71,74**	**75,10**	**3,36**	**4,7 %**	**17,3 %**
Régions	3,83	3,97	4,06	4,13	4,29	4,44	4,64	0,20	4,5 %	21,1 %
Titulaires	2,30	2,40	2,45	2,49	2,53	2,63	2,70	0,08	3,0 %	17,3 %
Non titulaires	0,33	0,37	0,39	0,40	0,47	0,49	0,54	0,05	9,5 %	62,0 %
Départements	12,01	12,00	12,12	12,31	12,62	13,26	14,19	0,93	7,0 %	18,2 %
Titulaires	6,51	6,54	6,55	6,59	6,64	6,90	7,20	0,30	4,4 %	10,7 %
Non titulaires	0,65	0,71	0,76	0,84	0,99	1,13	1,33	0,20	17,7 %	105,9 %
EPCI	10,36	10,88	11,32	11,67	12,12	12,93	13,71	0,78	6,0 %	32,3 %
Titulaires	5,26	5,56	5,82	5,98	6,07	6,37	6,67	0,30	4,7 %	26,8 %
Non titulaires	1,20	1,32	1,44	1,49	1,67	1,95	2,14	0,19	9,6 %	77,4 %
Communes	38,76	38,74	39,13	39,26	40,23	42,18	43,66	1,48	3,5 %	12,6 %
Titulaires	21,08	21,27	21,47	21,66	21,73	22,47	22,94	0,48	2,1 %	8,9 %
Non titulaires	4,49	4,69	4,87	4,95	5,41	6,09	6,56	0,46	7,6 %	45,9 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP
Note de lecture : les montants indiqués au titre des lignes « Fonctionnaires » et « Contractuels » correspondent aux seules rémunérations brutes, alors que les totaux par catégories de collectivités et toutes collectivités intègrent toutes les dépenses de personnel, y compris les cotisations et contributions sociales à la charge des employeurs.

L'évolution du montant des rémunérations brutes versées aux agents titulaires et contractuels (50 Md€, soit + 2 Md€) traduit l'évolution des rémunérations individuelles et celle des effectifs.

a) Le poids des mesures indiciaires

En 2023, plusieurs dispositifs ont entraîné une augmentation des rémunérations individuelles : l'effet report en année pleine de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice au 1er juillet 2022 ; la revalorisation supplémentaire de 1,5 % au 1er juillet 2023 ; l'attribution à la même date de points d'indice majoré différencié à certains agents (dont l'indice brut est compris entre 367 et 418) ; la reconduction de la garantie

individuelle de pouvoir d'achat (Gipa)[7] ; l'alignement du traitement minimum sur le Smic[8] ; le versement d'une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle à l'initiative des employeurs publics locaux.

À elles seules, les augmentations de point d'indice ont eu une incidence de 1,7 Md€ sur l'évolution des rémunérations brutes versées aux agents titulaires et contractuels en 2023[9], suivies de loin par l'attribution de points d'indice (0,1 Md€) et la Gipa (0,06 Md€). Ces mesures salariales rendent compte de près de 60 % de la hausse globale des dépenses de personnel en 2023.

b) Une double évolution de la composition des effectifs

En revanche, l'évolution du nombre d'agents publics pourrait avoir eu un effet légèrement négatif sur celle des dépenses de rémunération en 2023. Selon les données communiquées par la Caisse des Dépôts et Consignations, gestionnaire du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL) et du régime complémentaire de retraite des agents contractuels des fonctions publiques, le nombre moyen de fonctionnaires territoriaux des collectivités (1,2 million) a baissé de 0,4 % et les effectifs de contractuels présents sur l'ensemble de l'année (1,1 million) de 1,3 %.

Sur la période 2018-2023, les effectifs de contractuels ont cependant crû de 5,2 % en cumul (+ 53 000), tandis que le nombre moyen de fonctionnaires territoriaux a diminué de 3,7 % en cumul (- 47 000).

La part des fonctionnaires dans le total des emplois diminue depuis plusieurs années au profit de celle des contractuels[10]. Les collectivités recourent de manière croissante aux contractuels en raison de difficultés de

[7] L'arrêté paru au Journal officiel le 13 août 2023 détermine les éléments de calcul à prendre en compte pour la mise en œuvre de la garantie en 2023 : le taux de l'inflation pris en compte est fixé à 8,19 %.

[8] Le Smic a été revalorisé de 1,81 % au 1er janvier 2023, puis de 2,22 % en mai 2023, soit un peu moins qu'en 2022.

[9] Dont 1,2 Md€ pour la mesure de 2022 et 0,5 Md€ pour celle de 2023.

[10] Fin 2022, les 1,95 million d'agents (personnes physiques) des collectivités territoriales et de leurs établissements publics se répartissaient en 73,5 % de fonctionnaires, 23,3 % de contractuels à durée déterminée et indéterminée et 3,3 % relevant d'autres statuts (assistants maternels et familiaux) ; pour un nombre un peu inférieur d'agents (1,93 million), ces mêmes proportions étaient de 78 %, 19 % et 3 % à fin 2016 (DGCL, *Bulletin d'information statistique*, n°183, avril 2024 et rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2018).

recrutement sur des emplois en principe exercés par des fonctionnaires, qu'ils s'agisse d'emplois spécialisés (informaticiens, ingénieurs) ou d'administration générale. En outre, elles recherchent une flexibilité accrue dans les conditions d'emploi et de rémunération des personnels. La loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique facilite d'ailleurs l'embauche de contractuels. Les effectifs de contractuels augmentent continûment (+ 27,4 % entre 2015 et 2022[11]) alors que ceux de fonctionnaires diminuent légèrement (- 2,9 % sur la même période).

En 2023, les rémunérations brutes versées aux contractuels ont augmenté trois fois plus que celles des titulaires, malgré l'application de revalorisations indiciaires identiques (9,3 % contre 3 %).

Alors que la hausse des dépenses de rémunération des fonctionnaires a été contenue pour ce qui concerne les communes et les régions (respectivement + 2,1 % et + 3 %), cela est moins le cas pour les départements et les EPCI (+ 4,4 % et + 4,7 %). Mais c'est surtout au niveau des contractuels que les écarts se creusent : les départements ont connu une augmentation deux fois plus forte (+ 17,7 %) que celle des autres catégories de collectivités (+ 7,6 % pour les communes et + 9,6 % pour les EPCI). Le poids des rémunérations des contractuels a plus que doublé dans le budget des départements depuis 2017.

Les données relatives aux rémunérations par catégorie font défaut. Néanmoins, les agents de catégorie A tiennent une place croissante dans l'ensemble des effectifs des collectivités[12].

Pour une part, l'évolution des dépenses de personnel traduit ainsi un double effet de structure : la hausse des effectifs de contractuels au détriment de celle des fonctionnaires et la place croissante des agents de catégorie A, ces deux phénomènes étant pour partie liés.

3 - Des dépenses d'aides à la personne et des frais d'hébergement en forte progression

Pour l'essentiel, ces dépenses (38,5 Md€) relèvent des départements (34,7 Md€, soit 90 % du total) et de collectivités exerçant les compétences d'un département (ville de Paris et collectivités territoriales uniques d'outre-mer). En 2023, leur hausse (+ 2,3 Md€, soit + 6,4 %) dépasse l'inflation, contrairement à 2022, marquée par une faible augmentation (+ 1,0 %).

[11] DGCL, *Bulletin d'information statistique*, n°183, avril 2024.

[12] En 2021, les agents de catégorie A, fonctionnaires et contractuels représentaient 13 % des effectifs de la fonction publique territoriale, contre 9 % en 2011. La part de la catégorie B a baissé de 14 % à 12 % et celle de la catégorie C de 77 % à 75 % (rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2023).

Ces dépenses recouvrent des aides à la personne (22,6 Md€, + 1,3 Md€, soit + 6 %) constituées par des allocations individuelles de solidarité (principalement le revenu de solidarité active ou RSA, l'allocation personnalisée d'autonomie ou APA et la prestation de compensation du handicap ou PCH) et des frais de séjour en établissement sociaux et médico-sociaux ou en accueil familial au titre de l'aide sociale à l'enfance et de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées et handicapées (15,9 M€, + 1 Md€, soit + 7 %).

Les facteurs explicatifs de leur évolution sont précisés dans le cadre de l'analyse des dépenses des départements (voir chapitre II, II, B *infra*).

4 - Des subventions de fonctionnement à nouveau en légère hausse

Les subventions de fonctionnement (16,6 Md€ en 2023) se répartissent presque pour moitié entre organismes publics (8,5 Md€) et organismes privés (9 Md€)[13]. En 2023, elles ont légèrement augmenté (+ 2 %) par rapport à l'année précédente, comme les années précédentes (+ 1,7 % en 2022 et + 1,5 % en 2021).

Malgré trois années de diminution (2019-2021) et une augmentation limitée en 2022, les subventions aux organismes privés (+ 3,7 %), essentiellement associatifs, dépassent leur niveau de 2019.

Après une augmentation continue entre 2018 et 2022 (+ 15,4 %), les subventions aux organismes publics se sont stabilisées (+ 0,7 %), suite à la baisse des subventions versées à la SNCF.

B - Le ralentissement des produits de fonctionnement

En 2023, les produits réels de fonctionnement des collectivités dans leur ensemble se sont élevés à 252,1 Md€. Leur évolution s'est nettement ralentie. À périmètre courant, ils ont augmenté de 8,3 Md€ (+ 3,4 %) par rapport à 2022, soit un tiers de moins que l'année précédente (+ 11,4 Md€, + 4,9 %). L'évolution est identique à périmètre constant, les reprises de mises en réserve de droits de mutation à titre onéreux par certains départements portant sur un faible montant (0,1 Md€). À périmètre constant, les produits de fonctionnement avaient crû de 5,2 % en 2022.

Les ressources hors transferts de l'État évoluent de façon légèrement moins dynamique (+ 2,8 %) que celles issues des transferts (+ 3,2 %).

[13] Le solde négatif correspond à des écritures comptables négatives.

La forte augmentation des recettes de TVA traduit l'affectation de nouvelles fractions afin de compenser la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Contrairement à 2022, la dynamique spontanée des recettes de TVA est inférieure à l'augmentation nominale du PIB. En revanche, les recettes des taxes ayant une assiette foncière bénéficient de l'indexation de leurs bases sur l'inflation constatée.

Dans leur ensemble, les produits de la fiscalité ont augmenté de 3,1 % (+ 5 Md€), la baisse du produit des impôts locaux (- 3,5 Md€, soit - 6 %) étant plus que compensée par la hausse des autres impôts et taxes (+ 8,6 Md€, soit + 8,5 %). Il convient de distinguer les évolutions respectives de la fiscalité directe locale et de la fiscalité transférée par l'État.

1 - La dynamique de la fiscalité directe locale, hors effet de la suppression de la CVAE

Avec 56,2 Md€ perçus en 2023, la baisse du produit des impôts locaux de 3,5 Md€ par rapport à 2022 recouvre deux phénomènes allant en sens inverse : la suppression de la CVAE et la forte dynamique des impôts maintenus.

La majeure partie de cette diminution est due à la contrepartie de dégrèvements[14] (- 2,4 Md€, soit – 34,1 %), en conséquence de la suppression de la CVAE. Hors contrepartie de dégrèvements, le produit des impôts locaux ne baisse que de 2,2 %, contre 6 % dégrèvements compris.

La baisse globale des impôts locaux prélevés sur les contribuables s'explique par un effet de périmètre : la suppression des parts de CVAE des départements et des collectivités du « bloc communal » (- 8,9 Md€, soit - 95,7 %). À l'inverse, les taxes foncières ont augmenté de 5,4 Md€ sous l'effet principalement d'une forte revalorisation des valeurs locatives cadastrales en fonction de l'inflation constatée (+ 7,1 % en 2023[15]).

[14] Les dégrèvements correspondent à des prises en charges par l'État de tout ou partie des contributions dues par les contribuables aux collectivités. Ils résultent de décisions législatives (en faveur d'une catégorie de contribuables ou d'un type de biens) ou de mesures de corrections techniques de l'impôt. Les contreparties de dégrèvements figurent dans le budget de l'État et font partie des transferts financiers aux collectivités. Il convient donc de distinguer dans le produit des impôts locaux ce qui est prélevé sur les habitants et les entreprises par les collectivités (51,5 Md€ en 2023, contre 52,7 Md€, soit - 2,2 %) de ce qui est compensé par l'État (4,6 Md€ en 2023, contre 7 Md€ en 2022, soit - 34,1 %).

[15] Seules sont concernées les valeurs locatives des locaux d'habitation. Depuis 2019, les bases des locaux professionnels sont revalorisées annuellement par la mise à jour d'une grille tarifaire départementale, alimentée par les déclarations de loyers des entreprises.

Ainsi, les impôts directs locaux affectés aux collectivités du « bloc communal » ont été très dynamiques en 2023 (+ 11,3 %). Ce dynamisme concerne au premier chef les impôts ayant une assiette foncière.

Tableau n° 3 : produit des taxes ayant une assiette foncière perçues par le « bloc communal » entre 2017 et 2023 (en Md€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023-2022		Évolution 2023-2020	
Bloc communal											
Taxe d'habitation	22,2	22,6	23,4	23,7	2,6	2,7	3,6	+ 0,9	36,4 %	- 20,1	- 84,8 %
Taxe foncière sur les propriétés bâties	18,8	19,4	20,3	20,8	34,3	36,2	39,7	+ 3,4	9,4 %	+ 18,9	90,8 %
Taxe foncière sur les propriétés non bâties	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	+ 0,1	7,5 %	+ 0,1	12,7 %
CFE	7,7	8,0	8,0	8,3	6,9	7,1	7,6	+ 0,5	7,0 %	- 0,7	- 8,0 %
Total	49,6	51,0	52,7	53,8	44,8	47,1	52,0	+ 4,97	10,6 %	- 1,8	- 3,3 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Le principal impôt local est désormais la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), perçue intégralement par les communes et accessoirement les EPCI à fiscalité additionnelle. En 2023, il a progressé de 9,9 %, soit 3,1 points de plus que l'augmentation des bases d'imposition (+ 6,8 % en moyenne par rapport à 2022[16]), sous l'effet de la hausse du taux moyen d'imposition. La proportion de communes ayant relevé les taux d'imposition est comparable aux années précédentes[17]. En revanche, ces hausses ont porté sur des bases plus importantes : l'effet de l'évolution des taux peut ainsi être estimé à + 2,8 %, contre + 0,8 % en 2022.

La taxe d'habitation est particulièrement dynamique (+ 36 %, soit près de 1 Md€) à travers les parties de cet impôt portant sur les résidences secondaires (THRS) et accessoirement les logements vacants (THLV). La dynamique de la THRS en 2023 traduit l'incidence de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales, des hausses de taux et une plus large

[16] Cette évolution intègre les effets d'une revalorisation des valeurs locatives cadastrales de 7,1 % pour les locaux d'habitation et, selon l'estimation de la DGFiP, une revalorisation de 1,1 % des locaux professionnels en moyenne nationale.

[17] 14 % des communes ont augmenté le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties et 12,8 % celui de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

exploitation des possibilités de majoration de cet impôt par les collectivités admises à le faire. Elle reflète aussi l'assujettissement à tort de certains contribuables, en raison d'erreurs déclaratives de ces derniers, mais aussi de l'absence de détection d'erreurs manifestes et de l'application de règles de gestion simplificatrices de certaines informations par la DGFiP. La plupart des conséquences financières de cet assujettissent à tort sont supportées par l'État[18].

Enfin, parmi les ressources fiscales directes des collectivités (hors transferts), la catégorie des autres impôts et taxes (20 Md€) a fortement augmenté (+ 1,1 Md€, soit + 6 %) par rapport à 2022, en raison notamment de la hausse des recettes de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+ 0,6 Md€, soit + 7,6 %) et du versement mobilité (+ 0,3 Md€, + 9 %).

2 - Une progression ralentie de la fiscalité transférée, hors nouveaux transferts de TVA

La fiscalité transférée par l'État, qui a procuré aux collectivités plus d'un tiers de leurs produits réels de fonctionnement en 2023 (35 %), recouvre deux ensembles distincts.

a) Une chute de la fiscalité transférée hors TVA

Des impôts ont été transférés aux collectivités afin de compenser :

- des transferts de compétences : totalité des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et de la taxe sur l'immatriculation de véhicules (1983) ; fractions de taxe sur la consommation des produits énergétiques (TICPE, désormais nommée accise sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons) aux régions et aux départements (2004-2005, 2009, 2014, 2016 et 2023) ; fractions de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) aux départements (2005) ;
- la suppression de la taxe professionnelle en 2010 : outre la création de la cotisation foncière et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, cette suppression a été compensée par l'affectation d'une nouvelle fraction de la TSCA et de la totalité de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance.

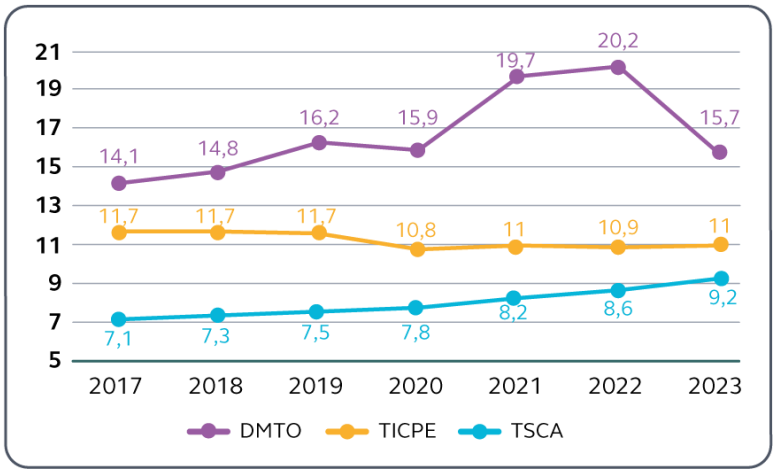
[18] Voir chapitre II, I, A, 1, b) *infra*.

En 2023, le produit de cette fiscalité transférée (15 % des produits réels de fonctionnement des collectivités) s'est replié de 41,9 Md€ à 38,1 Md€ (- 3,7 Md€, soit - 9 %), en raison de la chute des DMTO (- 4,5 Md€, soit – 22,1 %) affectés aux départements et aux communes.

Parmi les principaux autres impôts transférés, l'accise sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons (ex-TICPE) affectée aux régions et aux départements est stable depuis quatre ans autour de 11 Md€, soit une légère baisse à périmètre constant en 2023, tandis que la TSCA a continué à procurer une ressource dynamique aux départements (+ 0,6 Md€, soit + 7,2 %).

Pour spectaculaire qu'elle soit, la chute des DMTO en 2023 doit être relativisée au regard de la hausse considérable intervenue au cours des années récentes. En 2023, le produit des DMTO revient à son niveau de 2020. Entre 2017 et 2023, il a augmenté au total de près de 11 % (+ 1,5 Md€).

Graphique n° 2 : principaux produits de fiscalité transférée, hors TVA entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

b) Une forte augmentation des recettes de TVA, résultant de la compensation de la suppression de la CVAE

Depuis 2018, les collectivités perçoivent une part croissante des recettes de TVA :

- En 2018, la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions, créée en 2004 en remplacement d'autres concours financiers de l'État, a été remplacée par une fraction de TVA.
- En 2021, la CVAE des régions a été supprimée et remplacée par l'affectation d'une autre fraction de TVA. En outre, la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales n'a plus été compensée par des dégrèvements d'impôts, mais par l'affectation de fractions de TVA aux intercommunalités, à la Ville de Paris et aux départements, dont la part de taxe foncière sur les propriétés bâties a été réaffectée aux communes.
- En 2023, la CVAE a été supprimée dans les recettes des autres collectivités (départements, intercommunalités, communes et Ville de Paris) et remplacée par d'autres fractions de TVA.

En 2023, les collectivités prises dans leur ensemble ont ainsi perçu 25 % des recettes de TVA. Celle-ci leur a procuré 52 Md€, soit plus d'un cinquième (20,6 %) de leurs produits réels de fonctionnement. Elle dépasse désormais plus de la moitié des produits de fonctionnement des régions (53,4 %), plus du quart de ceux des départements (28,7 %) et près du quart de ceux des intercommunalités (24,6 %).

Tableau n° 4 : fractions de TVA affectées aux collectivités entre 2018 et 2023 (encaissements annuels par les collectivités en Md€)[19]

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ex-DGF des régions (1)	4,2	4,3	4,0	4,6	5,0	5,1
Ex-THRP (2)	-	-	-	22,8	25,0	25,5
Départements	-	-	-	*14,9*	*16,3*	*16,6*
Intercommunalités	-	-	-	*7,2*	*7,9*	*8,1*
Ville de Paris	-	-	-	*0,7*	*0,7*	*0,8*
Ex-CVAE (3)	-	-	-	9,8	10,7	21,3
Régions	-	-	-	*9,8*	*10,7*	*10,9*
Départements	-	-	-	-	-	*4,3*
Intercommunalités	-	-	-	-	-	*5,4*
Communes	-	-	-	-	-	*0,1*
Ville de Paris	-	-	-	-	-	*0,6*
Fraction de soutien aux départements fragiles (4)[20]	-	-	-	0,25	0,25	0,25
Total (1)+(2)+(3)+(4)	**4,2**	**4,3**	**4,0**	**37,4**	**40,9**	**52,1**
En % des produits réels de fonctionnement	**1,9 %**	**1,7 %**	**1,8 %**	**16,1 %**	**16,8 %**	**20,7 %**
Régions	*14,9 %*	*14,7 %*	*14,9 %*	*51,1 %*	*53,7 %*	*53,4 %*
Départements				*21,5 %*	*22,8 %*	*28,7 %*
Intercommunalités				*15,2 %*	*15,5 %*	*24,6 %*

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

[19] Les fractions de TVA compensant la taxe foncière sur les propriétés bâties et la CVAE perçues en tant que « Départements » par la collectivité de Corse et les CTU de Guyane et de Martinique sont comprises dans les fractions « Départements ».

[20] Cette fraction fixe de TVA est versée chaque année depuis 2021 aux départements dont le montant de DMTO par habitant est inférieur au montant moyen par habitant perçu par l'ensemble des départements et dont le taux de pauvreté est supérieur ou égal à 12 %. Le montant attribué à ces départements, au nombre de 64 en 2023, est déterminé en fonction d'un indice de fragilité sociale pondérant divers critères. La dynamique de cette fraction de TVA est affectée à un fonds de sauvegarde, qui sera pour la première fois distribué en 2024, à 14 départements, pour un montant doublé par l'État (101 M€).

Contrairement à 2022, la progression des recettes de TVA (+ 11,2 Md€, soit + 27,3 %) n'est pas tant imputable à leur dynamique spontanée qu'à un effet de périmètre : l'affectation d'une nouvelle fraction afin de compenser la suppression de la CVAE perçue par les départements, les intercommunalités et les communes (+ 10,6 Md€).

À périmètre constant, le produit transféré de TVA a augmenté de 1,9 %[21], soit trois fois moins que la croissance nominale du PIB (+ 6,2 %), alors que l'élasticité de la TVA au PIB avait au contraire été supérieure à l'unité en 2022 (le produit de TVA avait crû de 9,4 %, au regard d'une croissance nominale du PIB de 5,5 %) et en 2021.

En outre, les recettes de TVA des collectivités en 2023 subissent l'effet d'une régularisation négative (de 0,3 Md€) des recettes de TVA enregistrées en 2022 sur le fondement de prévisions d'évolution périodiquement révisées, mais qui se sont révélées en définitive trop optimistes par rapport aux recettes effectivement encaissées. Pour le même motif, les recettes de TVA enregistrées en 2023 feront de même l'objet d'une régularisation négative en 2024 (à hauteur de 0,4 Md€)[22].

[21] Selon la DGFIP, la croissance des recettes nettes encaissées par l'État s'est élevée à 2,8 % en 2023 (contre 8,8 % en 2022). Dans le cadre de ce rapport, la Cour a pris en compte les montants nets encaissés par les collectivités en 2023 (et 2022). Afin d'assurer la comparabilité des données avec 2022, la Cour a retenu le périmètre des fractions de TVA de 2022 (hors fractions de TVA versées en 2023 aux départements, aux EPCI et à certaines communes en compensation de la suppression de la CVAE), soit 36,4 Md€ en 2023 contre 36 Md€ en 2022 (+ 1,1 %). En ajoutant la fraction de TVA des régions compensant la suppression de leur DGF (5,1 M€) et celle accordées aux départements (0,25 Md€), on aboutit à une hausse de 1,3 % par rapport à 2022. Les régularisations négatives opérées en 2023 (- 0,41 Md€) au titre de 2022 concourent également à expliquer une progression des recettes de TVA encaissées par les collectivités plus faible que celles encaissées par l'État pour son propre compte.

[22] Les recettes de TVA qui compensent la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et la CVAE font l'objet de deux prévisions successives (au moment du projet de loi de finances N et à l'automne N, au moment du projet de loi de finances N+1), puis sont régularisées l'année suivante (N+1) en fonction des rentrées effectives. Ces décalages ont conduit à surévaluer les recettes de 2022 et de 2023.

À compter de 2026, le pilotage de leur budget par les collectivités sera moins perturbé : sauf exception[23], l'ensemble des fractions de TVA seront régularisées au fil de l'eau en cours d'année en fonction des recettes effectives, comme c'est le cas depuis l'origine de la TVA qui a remplacé la DGF des régions.

c) La confirmation d'un gain pour les collectivités lié à la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

Comme la Cour l'a montré dans son rapport de 2023, le remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales par des recettes de TVA a eu un effet favorable sur les recettes des collectivités. En prenant pour hypothèse une stabilité des taux des impôts supprimés (taxe d'habitation sur les résidences principales) ou réaffectés (part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, réaffectée aux communes), ce gain avait été estimé à plus de 4 Md€ en 2022 pour les départements et les collectivités du « bloc communal »[24].

La Cour n'a pas actualisé pour 2023 son estimation du gain pour les collectivités induit par le remplacement de recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales par des recettes de TVA. En effet, la détermination d'un scénario contrefactuel (quelles auraient été les recettes de taxe d'habitation si cet impôt avait été maintenu ?) repose sur des hypothèses qui deviennent de plus en plus fragiles au fil du temps. En particulier, il devient de plus en plus délicat d'apprécier comment les taux moyens d'imposition auraient évolués.

Dans le cadre de ce rapport, la Cour s'est donc attachée à estimer quelles auraient dû être les évolutions du taux moyen de la taxe d'habitation sur les résidences principales (communes et intercommunalités) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (départements) pour que les collectivités perçoivent le même montant de recettes d'impôts qu'en 2023 (de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation sur les résidences secondaires pour le « bloc communal » et de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les départements). Le taux de la taxe d'habitation des communes aurait dû augmenter de 23,3 %, celui de la taxe d'habitation des intercommunalités de 5,8 % et celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties des départements de 7,5 % (voir annexe n° 11).

[23] Les fractions de TVA affectées aux intercommunalités et aux communes en compensation de la suppression de la CVAE continueront à être versées en fonction de prévisions périodiques, avant une régularisation l'année suivante en fonction des encaissements effectifs. Un versement au fil de l'eau nécessiterait pour la DGFiP de régulariser chaque mois le versement provisionnel du mois précédent et de modifier également chaque mois la base de calcul du versement provisionnel du mois suivant.
[24] Rapport sur les finances publiques locales, fascicule 1, p. 39-41, juillet 2023.

Le niveau de ces augmentations de taux sur trois années dénote l'existence d'un gain global pour les collectivités, inégalement réparti entre les trois catégories d'entités concernées.

Le niveau particulièrement élevé de la hausse du taux de la taxe d'habitation par les communes reflète l'importance du gain procuré à celles-ci par la réaffectation des recettes dynamiques de la taxe foncière des départements. Il est à noter que pour obtenir le même montant de recettes qu'en 2023, les communes auraient pu, de manière alternative, relever moins fortement le taux de la taxe d'habitation à condition d'augmenter celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Les hausses de taux d'imposition seraient cependant demeurées très significatives.

Si son montant varie d'une année à l'autre, le gain procuré aux collectivités par le remplacement de recettes de taxe d'habitation sur les résidences principales par des recettes de TVA a un caractère permanent. En effet, les recettes de TVA versées aux collectivités intègrent les effets de l'inflation et de l'évolution en volume, en règle générale positive, de la consommation de l'année en cours, tandis que les bases d'imposition de la taxe d'habitation sur les résidences principales, tout en intégrant elles aussi une évolution en volume généralement positive, sont revalorisées en fonction de l'inflation constatée avant l'année en cours (de novembre de l'année N-2 à novembre de l'année N-1). Les bases de TVA intègrent ainsi « une année d'inflation en plus » par rapport à celles de la taxe d'habitation.

d) Un gain pour les collectivités lié à la suppression de la CVAE

Concernant l'effet de la compensation de la réforme des impôts de production, la Cour avait pu estimer un gain en faveur des régions au titre de 2022 (à hauteur de 1,3 Md€). Pour 2023, une surcompensation de même ampleur peut être estimée, mais sur un champ couvrant l'ensemble des collectivités. Le gain des régions est moins important par rapport à 2022 du fait du moindre dynamisme de la TVA.

Ces appréciations reposent sur une comparaison entre les recettes effectives de TVA et une estimation du montant de recettes de CVAE qu'auraient perçu les collectivités, si cette imposition avait été maintenue dans leurs recettes, au vu de l'évolution des encaissements effectifs de CVAE par les départements, les intercommunalités et les communes (entre 2020 et 2022) et l'État (en 2023).

Tableau n° 5 : incidence de la réforme des impôts de production par catégorie de collectivités en 2023 (en Md€)

	2020 (a) ou montant de référence	2023 (b)	2023-2020 (c)=(b)-(a)	Estimation 2023 sans réforme fiscale (d)	Évolution 2023-2020 sans réforme (e)=(d)-(a)	Estimation du gain avec la réforme (c)-(e)
Régions et collectivités territoriales uniques						
CVAE	9,80	0,00	- 9,80	10,02	0,22	- 0,22
TVA		10,83	10,83			1,03
Total	9,80	10,83	1,03	10,02	0,22	0,81
Départements (y compris Paris)						
CVAE	4,35	0,00	- 4,35	4,55	0,20	- 0,20
TVA		4,97	4,97			0,62
Total	4,35	4,97	0,62	4,55	0,20	0,42
EPCI						
CVAE	5,15	0,00	- 5,15	5,25	0,10	- 0,10
TVA		5,16	5,16			0,01
Total	5,15	5,16	0,01	5,25	0,10	- 0,09
Toutes collectivités						
Total	**19,30**	**20,96**	**1,66**	**19,82**	**0,52**	**1,14**

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP
Note : la Cour a effectué les estimations figurant dans la colonne d) en appliquant le taux d'évolution des recettes de CVAE perçues par l'État en 2023 (9,9 Md€, soit + 6,6 % par rapport à 2022) aux produits perçus par les départements et les collectivités du « bloc communal » en 2022. Ce même taux a été appliqué au montant estimé pour les régions en 2022, lui-même issu de l'application au montant des recettes de CVAE des régions de 2020 de l'évolution observée des recettes de CVAE des départements, des intercommunalités et des communes entre 2020 et 2022.

Afin d'apprécier l'incidence globale de la suppression de la CVAE, il convient aussi de prendre en compte le fait qu'une partie de la dynamique positive des fractions de TVA affectées aux départements et au « bloc communal » a bénéficié au « fonds vert » (0,5 Md€) et à un concours aux services départementaux d'incendie et de secours (0,15 Md€). Au total, en prenant en compte ces deux affectations (SDIS et « fonds vert », la compensation de la suppression de la CVAE par des fractions de TVA a procuré en 2023 aux collectivités un gain proche de 2 Md€ par rapport aux recettes dont elles auraient bénéficié si la CVAE n'avait pas été supprimée.

3 - Des dotations et participations en hausse

Les dotations et participations ont augmenté de 3,4 %, passant de 52,7 Md€ en 2022 à 54,5 Md€ en 2023. Elles sont financées par l'État à hauteur de 76 %, à travers des prélèvements sur ses recettes fiscales et non fiscales (PSR) et des crédits budgétaires.

Les concours de l'État au fonctionnement des collectivités sont stables à 42,8 Md€ (+ 0,7 % par rapport à 2022), malgré une hausse de 1,2 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF), principale dotation (63 % des concours de l'État). Jusqu'en 2012, elle était à l'origine de plus de 40 Md€ de recettes, après avoir été indexée sur l'inflation et une fraction de la croissance. Après une forte réduction entre 2014 et 2017 au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques (soit près de 11 Md€), la DGF a été stabilisée à périmètre constant à près de 27 Md€ entre 2018 et 2022. En 2023, et à nouveau en 2024, elle a été ponctuellement revalorisée dans le contexte de forte inflation (+ 320 M€ pour chacune de ces deux années), tout en continuant à diminuer en euros constants.

La part de DGF consacrée à la péréquation a continué de progresser en 2023, sous l'effet de l'augmentation de deux de ses composantes, la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation de solidarité urbaine (DSU). Prises ensemble, les dotations de péréquation ont représenté un tiers du montant total de la DGF en 2023 (contre 21 % en 2013) et près de 45 % pour les communes (contre 19 % en 2013).

Les concours de l'État comprennent également des dotations compensant des exonérations et suppressions d'impôts, essentiellement par la voie de prélèvements sur recettes (8,7 Md€ au total en 2023, contre 8,4 Md€ en 2022, soit + 3,6 %), mais aussi de crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (0,6 Md€). La quasi-totalité de ces dotations (7,4 Md€ sur 9,3 Md€, soit près de 80 %) compensent l'incidence de deux réformes fiscales : la suppression de la taxe professionnelle en 2011 et la réduction de moitié en 2021 des bases d'imposition des locaux industriels assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises.

Mis à part l'État, les autres participations reçues d'administrations publiques proviennent de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ou CNSA (4,7 Md€ contre 4 Md€ en 2022, soit + 16,9 %, après + 16,7 % en 2022 et + 7,5 % en 2021). La forte croissance des concours de la CNSA traduit une augmentation de sa contribution au financement par les départements de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'instauration de nouveaux concours. Ces éléments sont analysés plus en détail au titre des dépenses des départements (voir chapitre II, II, B *infra*).

4 - La progression des produits de gestion

Les produits de gestion représentent la quasi-totalité des autres recettes des collectivités (31,9 Md€ en 2023, contre 29,8 Md€ en 2022, soit + 7 %). Ils comprennent principalement les produits des services et du domaine (22,6 Md€, + 4,3 %), perçus à 93 % par les communes et les EPCI. Leur évolution est analysée au titre des recettes du « bloc communal » (voir chapitre II, I, A *infra*).

C - Une épargne des collectivités en retrait

L'épargne brute correspond à l'excédent de la section de fonctionnement. Elle est affectée au remboursement des emprunts et, pour son solde, au financement des dépenses d'investissement, avec d'autres recettes (FCTVA et dotations à l'investissement notamment).

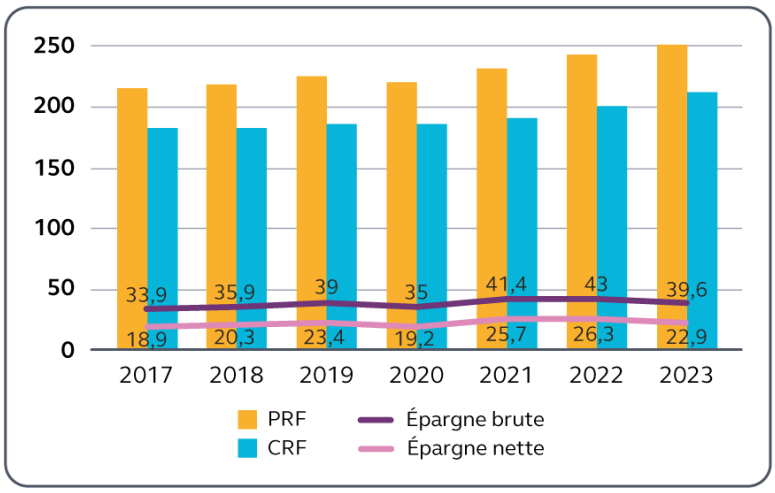
1 - Une baisse globale de l'épargne brute en 2023

L'épargne brute des collectivités a baissé de 43 Md€ en 2022 à 39,6 Md€ en 2023 (- 3,5 Md€, soit - 8,1 %), à périmètre courant, sous l'effet d'une progression des charges (+ 11,8 Md€) plus élevée que celle des produits (+ 8,3 Md€) de fonctionnement.

L'épargne nette, après remboursement d'emprunts, a reculé de 26,3 Md€ à 22,9 Md€ (- 3,4 Md€, soit - 13 %).

En 2020, la crise sanitaire avait entraîné une baisse de l'épargne brute et de l'épargne nette des collectivités. Après une forte remontée en 2021, suivie d'une nouvelle augmentation en 2022, l'épargne brute et l'épargne nette ont ainsi retrouvé en 2023 leur niveau de 2019.

Graphique n° 3 : épargnes brute et nette des collectivités entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP
PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement.

L'épargne des différentes catégories de collectivités a connu des évolutions divergentes, fonction de la dynamique de leurs « paniers » respectifs de recettes.

2 - Des régions et surtout des départements pénalisés en 2023 par la composition de leurs recettes

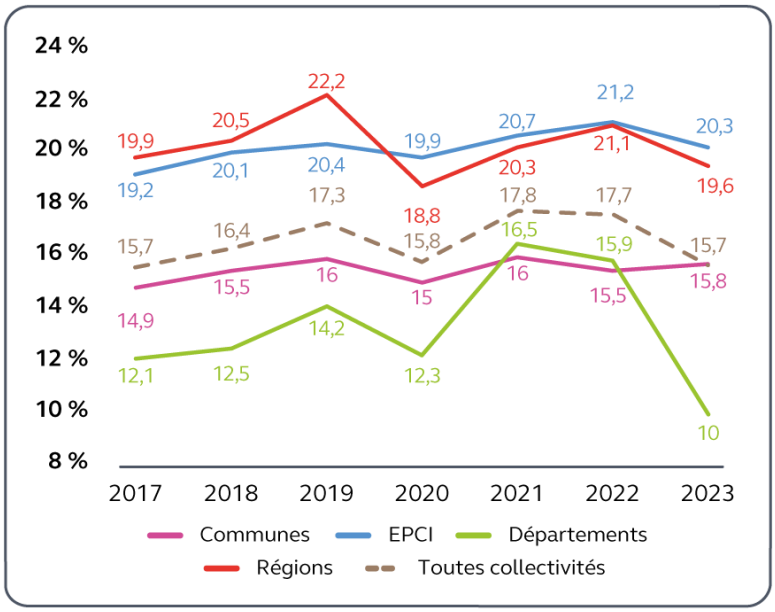
L'épargne brute des départements, dont la TVA représente près du tiers des produits de fonctionnement (28,7 % en 2023) et les DMTO un cinquième en 2022 (20,3 %), a connu la dégradation la plus profonde : elle ne s'élève plus qu'à 7,1 Md€, contre 11,4 Md€ en 2022 (- 4,4 Md€, soit - 38,4 %) à périmètre constant (après neutralisation des dépenses et recettes de mises en réserve de DMTO).

L'épargne brute des régions, dont la TVA représente plus de la moitié des produits de fonctionnement (53,4 % en 2023) et les fractions d'accise sur les produits énergétiques près d'un cinquième (18,2 %), a baissé de 6,2 Md€ à 5,9 Md€ (- 0,4 Md€, soit - 5,8 %).

Si elles subissent elles aussi la chute des DMTO (elles ont perçu 24,2 % de leur produit en 2023), les communes bénéficient en revanche de la hausse des recettes des impôts ayant une assiette foncière et ne sont par ailleurs pas affectées par les évolutions de la TVA et de l'accise sur les

produits énergétiques. En 2023, leur épargne brute (15,5 Md€) connaît une augmentation notable (+ 1 Md€, soit + 6,9 %). Celle des EPCI, dont la TVA est une recette majeure (23,8 % des produits de fonctionnement en 2023) stagne (à 11 Md€, soit + 0,2 Md€ par rapport à 2022).

Graphique n° 4 : épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement entre 2017 et 2023 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

En 2023, le rapport entre l'épargne brute et les recettes de fonctionnement baisse de près de deux points pour l'ensemble des entités locales prises dans leur globalité. Mais cette évolution est avant tout la conséquence de la chute du *ratio* départemental (près de moins six points). Les *ratios* des EPCI et même des régions connaissent des diminutions de portée limitée. Celui des communes s'améliore légèrement.

L'épargne nette des remboursements d'emprunts a été divisée par deux pour les départements : en 2023, elle ne s'élève plus qu'à 3,8 Md€, contre 8,1 Md€ en 2022. Cinq départements ont une épargne nette négative, contre un seul fin 2022.

S'agissant des régions, l'épargne nette a reculé de 12,8 %, passant de 4,1 Md€ en 2022 à 3,6 Md€ en 2023.

Si l'épargne nette a augmenté pour les communes (+ 0,9 Md€, soit + 14,9 %) et les EPCI (+ 0,5 Md€, soit + 7,1 %), le nombre d'entités du « bloc communal » ayant une épargne nette négative a lui aussi augmenté : fin 2023, 5 393 communes et 151 EPCI avaient une épargne nette négative (soit 15,4 % et 11,9 %), contre 4 737 et 101 fin 2022 (soit 11,9 % et 8 %).

D - Le maintien d'un haut niveau d'investissements financé par un prélèvement sur le compte au Trésor

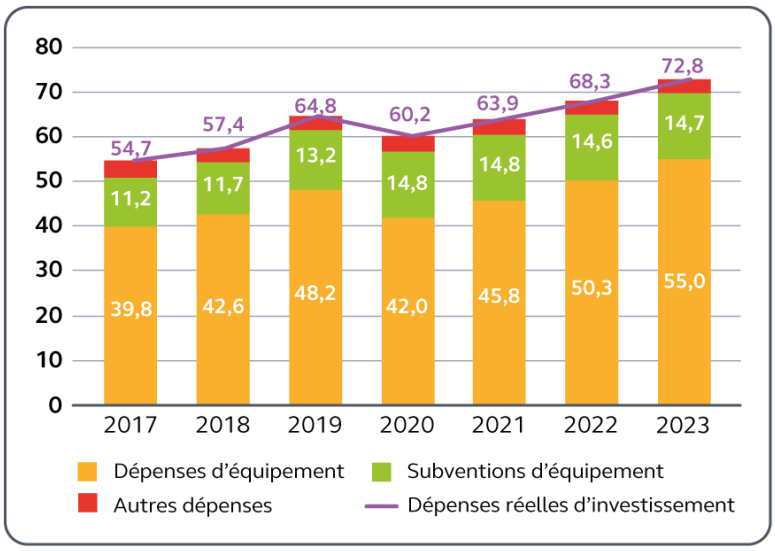
1 - Une forte dynamique des dépenses d'investissement

Malgré une dégradation de leur épargne nette (- 3,4 Md€), compensée seulement pour moitié par la progression de leurs recettes réelles d'investissement (+ 1,7 Md€, soit + 6,6 %) les collectivités ont maintenu un haut niveau de dépenses d'investissement (72,8 Md€, soit + 4,5 Md€ ou + 6,6 % par rapport à 2022).

Les trois quarts des investissements sont des dépenses d'équipement (55 Md€, contre 50,3 Md€ en 2022), en forte hausse (+ 4,7 Md€, soit + 9,4 %). Ils sont assurés à près de 80 % par le « bloc communal » : près de 90 % des investissements des communes et des intercommunalités sont des dépenses d'équipement.

Les subventions d'équipement versées sont en revanche stabilisées depuis quatre ans à près de 15 Md€ (14,7 Md€ en 2023, soit + 0,8 %). Elles représentent une part majoritaire des dépenses d'investissement des régions (8,8 Md€, soit 62 % de leurs dépenses), qui viennent en soutien des investissements des autres collectivités.

Graphique n° 5 : dépenses d'investissement des collectivités entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Contrairement aux années précédentes, marquées par le rattrapage des investissements interrompus ou retardés par la crise sanitaire intervenue l'année du renouvellement des conseils municipaux, et l'année précédant celui des conseils départementaux et régionaux[25], la poursuite de la hausse des dépenses d'investissement en 2023 s'inscrit davantage dans l'évolution habituelle des précédents cycles électoraux.

L'année 2023 bénéficie également des mesures de soutien de l'État à l'investissement local (près de 2 Md€ de crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*, et 4 Md€ de la mission *Plan de relance*, qui abrite le « fonds vert »[26]).

[25] Les années préélectorales (2013 et 2019 pour le « bloc communal », 2014 pour les autres collectivités) sont habituellement marquées par un niveau d'investissements visant à achever les projets lancés en début de mandat.

[26] La LFI 2023 a créé, dans la mission « Écologie, développement et mobilités durables », le programme 380 « fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires », doté de 2 Md€ d'autorisations d'engagement et de 500 M€ de crédits de paiement. Tous les départements ont déposé des dossiers. Les petites communes ont également beaucoup eu recours à ce dispositif.

En 2023, les dépenses d'équipement ont progressé de plus de 9 % en euros courants (55 Md€ contre 50,3 Md€ en 2022). Compte tenu de l'inflation, leur augmentation en volume est moindre que celle en valeur.

L'inflation a entraîné une hausse du prix des marchés publics en cours d'exécution, sous l'effet de l'application des formules de révision des prix et de renégociations destinées à tenir compte du renchérissement des coûts des matières premières et de l'énergie. Elle a également pesé sur les conditions des nouveaux marchés. Dans certains cas, les collectivités ont dû déclarer infructueux des appels d'offres et redimensionner des projets.

Pour autant, les prix pour le bâtiment et les travaux publics ont, en moyenne annuelle, moins augmenté en 2023 qu'en 2022 (respectivement + 3 % contre + 5,9 % pour le bâtiment et + 2,5 % contre + 7 % pour les travaux publics entre décembre 2022 et décembre 2023[27]).

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) avait estimé l'an dernier que l'effet prix expliquait la majeure partie de l'évolution du montant des dépenses (84 % pour 2022)[28]. En appliquant les indices d'évolution des prix de 2023 à la structure des dépenses d'équipement, on peut estimer que l'effet prix explique un peu plus d'un tiers de leur augmentation en 2023 (34,8 %)[29]. En défalquant cet effet prix (1,6 Md€), l'augmentation des dépenses d'équipement en volume en 2023 reste significative (+ 3,1 Md€, soit + 6,1 %).

Cependant, une partie des dépenses d'équipement se rattache à des projets ayant été autorisés ou ayant débuté durant l'année 2022. De ce fait, il peut apparaître plus pertinent de comparer l'évolution des dépenses d'équipement à celle des prix en cumul sur deux années. Entre 2021 et 2023, les dépenses d'équipement ont augmenté de 9,2 Md€, soit 20 %. De décembre 2021 à décembre 2023, l'indice des prix du bâtiment a augmenté de 9,1 % et celui des travaux publics de 9,6 %. En déduisant l'évolution de cet indice, les dépenses d'investissement ont principalement augmenté en volume (+ 5,2 Md€, soit + 11,4 %), l'effet prix étant minoritaire (+ 4 Md€, soit + 8,6 %).

[27] Index bâtiment (BT01) et travaux publics et divers de la construction (TP01), mars 2024, Insee.
[28] Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale 2023, juillet 2023.
[29] Selon l'OFGL, dans le rapport précité, les dépenses d'équipement des collectivités territoriales sont constituées aux trois quarts par les travaux de construction (40 %) et de voirie et réseaux (36 %). Les index correspondants sont appliqués à ces catégories de dépenses, alors que l'indice des prix à la consommation est appliqué aux autres dépenses d'équipement.

La progression des dépenses d'investissement est une nouvelle fois très marquée pour les communes (+ 9,3 %), à l'origine de deux cinquièmes de l'investissement local (39 %), et de près des deux tiers en incluant les EPCI (pour lesquels la hausse des dépenses est plus limitée, à 6 %).

Si les dépenses d'investissement des départements ont continué à progresser en 2023, c'est trois fois moins que la moyenne des collectivités (+ 2,6 % contre + 6,6 %). En volume, l'augmentation est huit fois moindre que celle des communes.

Les régions se situent dans la moyenne (+ 6,8 %). Hors dépenses réalisées en tant qu'autorités de gestion des fonds européens, la hausse de leurs dépenses d'investissement en 2023 est toutefois limitée (+ 0,9 %).

2 - Un endettement maîtrisé malgré la hausse du besoin de financement

L'autofinancement, constitué de l'épargne nette et des recettes réelles d'investissement (fonds de compensation de la TVA ou FCTVA et subventions à l'investissement notamment), permet chaque année de couvrir une part prépondérante des dépenses d'investissement. Il n'y suffit cependant pas. Les collectivités doivent recourir à l'emprunt pour couvrir leur besoin de financement.

En 2023, l'autofinancement (50,5 Md€) a baissé de 1,7 Md€ (- 3,2 %), en raison de la chute de l'épargne nette (- 3,4 Md€ ou - 13 %), et malgré l'augmentation, deux fois moindre, des recettes réelles d'investissement (27,7 Md€ contre 26 Md€ en 2022, soit + 1,7 Md€).

La conjonction d'un autofinancement en baisse et d'une hausse des dépenses d'investissement d'un niveau similaire à celui de 2022 (+ 4,5 Md€, soit + 6,6 %) a placé le besoin de financement des collectivités à un niveau exceptionnellement élevé de 22,3 Md€. Il a ainsi considérablement augmenté par rapport à 2022 (+ 6,2 Md€ ou + 38,6 %) et s'inscrit à un niveau très supérieur à celui des années précédant la crise sanitaire (17,3 Md€ en 2019).

Autre circonstance inédite de l'année 2023, le besoin de financement n'a été que partiellement couvert par le recours à l'emprunt. Le flux de nouveaux emprunts (18,3 Md€) a même baissé par rapport à celui des trois années précédentes (il s'élevait à 18,9 Md€ en 2022).

Un moindre recours à l'emprunt en 2023 dans le contexte de la remontée des taux d'intérêt[30]

Entre 2020 et 2022, le montant des emprunts souscrits avait dépassé le besoin de financement, notamment en 2021 (avec un écart de 5 Md€). Ce phénomène s'expliquait par la prise de retard des projets d'investissement et par l'anticipation de la remontée des taux d'intérêt des crédits de long terme. Alors que ces derniers se situaient en moyenne à 0,62 % en 2021 et à 2,07 % en 2022, les collectivités ont estimé opportun d'emprunter.

En 2023, le taux d'intérêt moyen a presque doublé par rapport à 2022 pour atteindre 3,8 %, ce qui représente une multiplication par six en deux ans. Cette situation a été partagée par toutes les catégories et strates de collectivités, les deux tiers des emprunts ayant été contractés entre 3 et 4 %.

La baisse de 3,6 % du montant total des emprunts réalisés en 2023 (- 0,7 Md€) par rapport à 2022 s'explique par une baisse du nombre de contrats souscrits : seules quatre collectivités sur 10 en ont signé. Plus précisément, sept collectivités de plus de 100 000 habitants sur 10 ont souscrit de nouveaux emprunts, contre quatre sur 10 pour les autres strates démographiques.

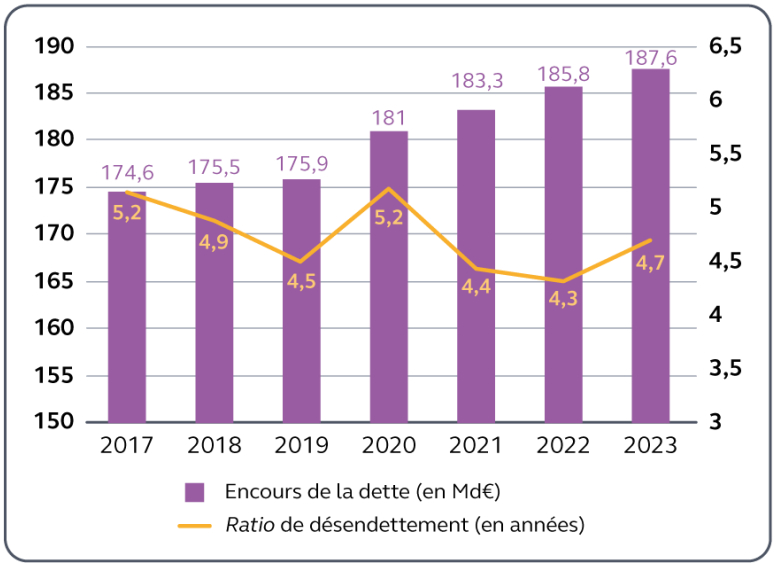
Alors que les collectivités se finançaient en 2022 à hauteur de 73 % à taux fixe (et même à 90 % en 2020), le taux variable fait presque jeu égal en 2023 (48 %). Les montants empruntés ont été souscrits auprès des banques à hauteur de seulement 48 % (contre 56,5 % en 2022). La Banque des Territoires a vu ses parts de marché passer de 2,5 % à 17 %.

Les émissions d'obligations représentent quant à elles 28 %, en léger retrait par rapport à 2022. Elles sont toujours portées par les régions et les syndicats (à hauteur respectivement de 37 % et de 53 %).

Au final, l'encours de l'endettement financier des collectivités est resté quasiment stable à 187,6 Md€ (+ 1,8 Md€, soit + 1 %). Compte tenu de la hausse du taux d'intérêt moyen sur cet encours (de 2 % à 2,5 %), la charge en intérêts de la dette, qui constitue une charge de fonctionnement, a en revanche fortement augmenté (à 4,5 Md€, soit + 1 Md€ ou + 28,8 % par rapport à 2022).

[30] Ce développement a été pour partie établi à partir de « Finance Active, Observatoire de la dette des collectivités locales », mars 2024.

Graphique n° 6 : endettement financier (en Md€) et *ratio* de désendettement (en années) des collectivités entre 2017 et 2023



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

L'évolution de l'endettement correspond à l'écart entre les emprunts nouvellement souscrits (18,3 Md€), en diminution (- 3,1 %) et les remboursements en capital (16,7 Md€), qui ont légèrement baissé (- 0,3 %), les collectivités préférant conserver leurs emprunts à taux fixe bas plutôt que d'en anticiper le remboursement. L'endettement des régions et des EPCI a augmenté (+ 1,3 Md€ et + 1,0 Md€), tandis qu'il a baissé pour les départements (- 0,3 Md€) et les communes (- 0,2 Md€).

Malgré la stabilité de l'encours de l'endettement financier, la chute de l'épargne brute a entraîné une dégradation du *ratio* de désendettement en 2023. Ainsi, 4,7 années d'épargne brute auraient été en théorie nécessaires aux collectivités pour rembourser intégralement leurs dettes financières en 2023, contre 4,3 années en 2022. Ce *ratio* reste néanmoins très favorable, car situé très en-deçà du plafond national de vigilance qu'avait fixé la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (12 années pour les communes et les EPCI, dix années pour les départements et neuf années pour les régions)[31].

[31] La loi de programmation 2023-2027 n'a pas reconduit ce plafond, qui prenait place dans le cadre du dispositif dit des « contrats de Cahors » d'encadrement de l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités.

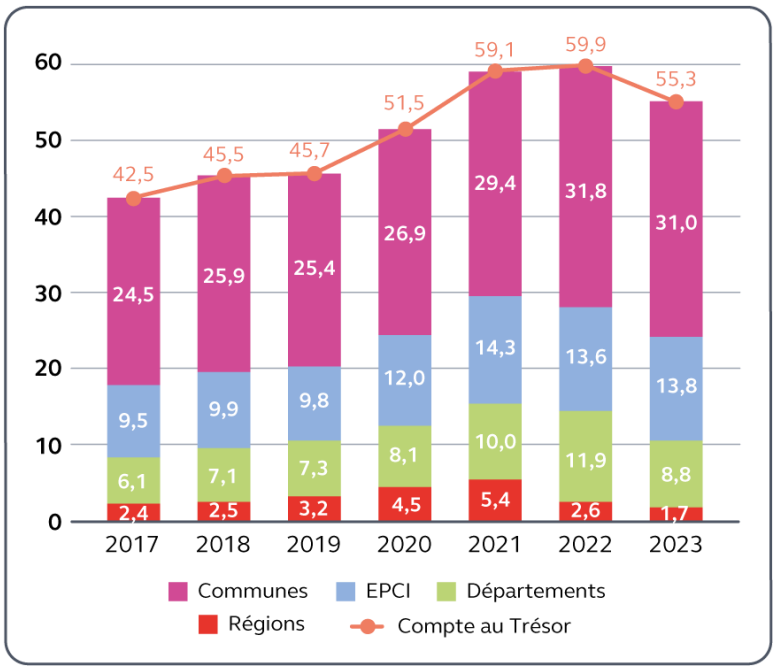
3 - Des soldes sur le compte au Trésor élevés malgré des prélèvements

Alors que les collectivités avaient plus emprunté que leur besoin de financement ne l'exigeait, profitant des taux bas et anticipant leur relèvement, elles ont fait un choix inverse en 2023 : puiser dans leur fonds de roulement (- 4 Md€, soit un montant équivalent à la différence entre la hausse des dépenses et des recettes de fonctionnement).

Cette réduction du fonds de roulement a eu pour corollaire une réduction du solde du compte courant des collectivités au Trésor. Fin décembre 2023, il s'élevait ainsi à 55,3 Md€, contre 59,9 Md€ un an plus tôt (- 4,6 Md€). Devant la baisse de leur épargne brute, les collectivités ont ainsi puisé dans leur trésorerie afin de continuer à investir.

Bien qu'en recul, le niveau du solde du compte courant à fin 2023 continue à dépasser celui des années précédant la crise sanitaire.

Graphique n° 7 : solde du compte au Trésor des collectivités entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

À l'exception des EPCI, le solde au Trésor de toutes les catégories d'entités a baissé. La réduction du solde des départements est la plus marquée (- 3 Md€, soit - 25,6 %), suivie par celui des régions (- 0,9 Md€, soit - 34,7 %). Au sein du « bloc communal », le solde des EPCI est stable (+ 0,2 Md€), tandis que celui des communes a diminué (- 0,8 Md€).

Certaines collectivités connaissent une situation de trésorerie tendue. Fin décembre 2023, 497 communes et 54 EPCI avaient une trésorerie négative, après déduction des crédits de trésorerie contractés à très court terme auprès d'établissements financiers. Fin 2022, 426 communes et 48 EPCI étaient dans cette situation.

II - Une contribution incertaine des collectivités au redressement des finances publiques

Depuis 2009, les lois de programmation des finances publiques fixent des objectifs relatifs à l'évolution des dépenses, des recettes, du solde et de l'endettement des administrations publiques locales (APUL). C'est également le cas de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour 2023-2027 (LPFP 2023-2027). Contrairement à la précédente, elle n'a cependant pas défini de dispositif de nature à permettre la réalisation des objectifs qu'elle fixe.

A - Une importante contribution attendue

La LPFP 2023-2027 prévoit une diminution des dépenses publiques locales par rapport au PIB afin de faire contribuer les administrations publiques locales au respect de l'objectif d'évolution du solde structurel des administrations publiques.

Tableau n° 6 : objectifs de la LPFP 2023-2027 relatifs aux finances publiques locales

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Administrations publiques locales						
Dépenses en % du PIB	11,2	11,1	11,0	10,8	10,5	10,2
Recettes en % du PIB	11,2	10,8	10,7	10,7	10,6	10,6
Solde en % du PIB	0,0	- 0,3	- 0,3	- 0,2	0,2	0,4
Dette en % du PIB	9,3	9,0	8,9	8,8	8,3	7,6
Évolution des dépenses publiques en volume à champ constant	+ 0,1 %	+ 1,0 %	+ 0,9 %	+ 0,2 %	- 1,9 %	- 1,0 %
Collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre						
Évolution des dépenses de fonctionnement en valeur à champ constant	-	+ 4,8 %	+ 2,0 %	+ 1,5 %	+ 1,3 %	+ 1,3 %
Évolution des dépenses de fonctionnement en volume à champ constant	-	+ 0,0 %	- 0,5 %	- 0,5 %	- 0,5 %	- 0,5 %

Source : Cour des comptes, d'après les dispositions de la LPFP 2023-2027

Comme dans les précédentes lois de programmation, une partie seulement des objectifs fixés pour les administrations publiques locales est déclinée au niveau des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre (intercommunalités), qui constituent la principale composante des APUL. Cette déclinaison prend la forme d'un objectif d'évolution du montant des dépenses de fonctionnement des collectivités et de leurs groupements.

Selon le rapport annexé à la loi : *« La tenue de l'objectif en dépenses* [publiques] *implique également la poursuite par les collectivités territoriales de la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. En comptabilité nationale, l'objectif est une baisse de leurs dépenses de fonctionnement de – 0,5 % en volume par an sur le quinquennat* ».

Cet objectif s'applique aux années 2024 à 2027 sur une part prépondérante des dépenses de fonctionnement des collectivités[32]. En sont exclues une grande partie des dépenses sociales des départements : revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA),

[32] Le projet de loi de programmation initial prévoyait une application à l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

prestation de compensation du handicap (PCH) et dépenses relatives à l'aide sociale à l'enfance (soit 30 Md€ estimés pour 2023). Les autres dépenses sociales par nature (soit environ 11 Md€), notamment celles des départements en faveur des personnes âgées et handicapées, sont en revanche intégrées à l'objectif d'évolution des dépenses de fonctionnement.

La diminution en volume des dépenses de fonctionnement, mais aussi une importante baisse en volume des dépenses d'investissement en fin de période, au motif du cycle électoral municipal[33], doivent permettre aux collectivités de contribuer à la réalisation d'un important excédent de financement des administrations publiques locales à l'horizon 2027 (0,4 point de PIB, soit 13,5 Md€), tout en continuant à investir avec le soutien de l'État.

B - Des objectifs dont l'atteinte est rendue plus incertaine par les résultats de l'année 2023

Compte tenu de son adoption tardive[34], la loi de de programmation des finances publiques pour 2023-2027 ne pouvait s'appliquer à l'année 2023. Les résultats de l'exercice 2023 ont cependant des incidences sur les conditions dans lesquelles ces objectifs sont susceptibles d'être atteints.

1 - Une dégradation du solde des administrations publiques pour partie imputable à celui des collectivités

En 2023, les collectivités et leurs groupements (intercommunalités et syndicats) ont dégagé un solde budgétaire négatif, contrairement aux deux années précédentes.

[33] De manière habituelle, les dépenses d'investissement du « bloc communal » augmentent à mesure que s'approchent les élections municipales et diminuent l'année des élections, voire également l'année qui suit celles-ci.
[34] Le projet de loi avait été déposé le 26 septembre 2022.

Tableau n° 7 : solde des recettes et des dépenses réelles des collectivités et de leurs groupements (2019-2023, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023
Collectivités et intercommunalités					
Produits réels de fonctionnement (1)	225,2	221,1	232,3	243,7	252,1
Charges réelles de fonctionnement (2)	186,2	186	190,9	200,7	212,6
Solde de fonctionnement (3) = (1) - (2)	39	35	41,4	43	39,5
Recettes réelles d'investissement (4)	24,1	23,7	25	25,8	27,7
Dépenses réelles d'investissement (5)	64,7	60,1	63,8	68,2	72,8
Solde d'investissement (6) = (4) - (5)	- 40,6	- 36,4	- 38,9	- 42,4	- 45,1
Solde total (7) = (3) + (6)	- 1,6	- 1,4	2,5	0,6	- 5,6
Syndicats					
Solde total (8)	- 0,4	- 0,1	0	- 0,6	- 0,9
Collectivités et groupements					
Solde global (9) = (7) + (8)	- 2,0	- 1,5	2,5	0,1	- 6,5

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

En comptabilité nationale, après application des retraitements nécessaires à leurs comptes budgétaires, les collectivités et leurs groupements connaissent un besoin de financement de 5,5 Md€ en 2023, contre un excédent de 3,0 Md€ en 2022. Cette dégradation de 8,5 Md€ du solde des collectivités et de leurs groupements explique l'essentiel de celle du solde des administrations publiques locales (APUL) en 2023.

Tableau n° 8 : capacité ou besoin (-) de financement des administrations publiques locales (2019-2023, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023
Collectivités (1)	0,0	- 0,1	4,5	3,0	- 5,5
Organismes divers d'administration locale ou ODAL* (2)	- 2,5	- 3,8	- 5,4	- 4,0	- 4,5
Total APUL (3) = (1) - (2)	**- 2,5**	**- 3,9**	**- 0,9**	**- 1,1**	**- 9,9**

Source : Cour des comptes, d'après des données de l'Insee (bases 2020)
Note : la ligne « Collectivités » comprend aussi les intercommunalités et les syndicats.
** Il s'agit notamment de la société du Grand Paris et d'Île-de-France mobilités.*

Selon l'Insee, l'excédent de financement du « bloc communal » (2,7 Md€ en 2022) a pratiquement disparu en 2023 (0,1 Md€). Cette même année, les syndicats ont dégagé un besoin de financement (de 0,4 Md€) au lieu d'un léger excédent (0,1 Md€). Le besoin de financement des régions a crû (1,9 Md€ contre 1,4 Md€ en 2022). Surtout, la capacité de financement des départements (1,5 Md€ en 2022) a mué en un important besoin de financement (3,2 Md€).

À elle seule, la dégradation du solde des administrations publiques locales (APUL), soit 0,4 point, représente la moitié de l'augmentation du besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques (APU), passé de 4,7 points du PIB en 2022 à 5,5 points du PIB en 2023. Comme le montre le tableau précité, elle est presque intégralement liée au retournement du solde des collectivités.

Tableau n° 9 : solde des administrations publiques, global et par secteur (2019-2023)

	2019		2020		2021		2022		2023	
	En Md€	% PIB	En Md€	% PIB	En Md€	% PIB	En Md€	% PIB	En Md€	% PIB
APU	- 58,2	- 3,1	- 207,1	- 8,9	- 165,1	- 6,5	- 125,8	- 4,7	- 154,0	- 5,5
APUC	- 67,8	- 3,6	- 154,9	- 6,8	- 144,5	- 5,8	- 133,0	- 5,1	- 156,9	- 5,6
Dont État	- 65,9	- 3,5	- 177,0	- 7,8	- 144,1	- 5,8	- 148,4	- 5,6	- 155,3	- 5,5
ASSO	12,1	0,6	- 48,3	- 2,0	- 19,7	- 0,7	8,2	0,3	12,9	0,5
APUL	- 2,5	0,0	- 3,9	- 0,1	- 0,9	0,0	- 1,1	0,03	- 9,9	- 0,4

Source : Cour des comptes, d'après des données de l'Insee

Le besoin de financement des APUL était anticipé pour l'essentiel dès la loi de programmation adoptée en novembre 2023, à hauteur de 0,3 point de PIB, contre 0,4 point réalisé, soit un écart de 2,8 Md€.

Selon les données communiquées par la direction générale du Trésor, les dépenses des collectivités ont une responsabilité prépondérante dans la non-réalisation de la prévision de solde des APUL en 2023. En effet, elles ont augmenté de 4 Md€ au-delà de la prévision (dont 2,3 Md€ pour les dépenses de fonctionnement et 1,7 Md€ pour celles d'investissement[35]). Au total, les dépenses des collectivités ont progressé de 7,1 % (contre 5,7 % prévu en LPFP), dont 5,9 % pour le fonctionnement (contre 4,8 % prévu en LPFP) et 10,9 % pour l'investissement (contre 8,3 % dans la construction de la LPFP).

[35] Entendues comme la formation brute de capital fixe (FBCF).

En revanche, les recettes des collectivités ont dépassé de 1,2 Md€ la prévision. Les recettes de prélèvements obligatoires ont été inférieures à la prévision (de 1,3 Md€) : les recettes de DMTO ont baissé de 22 % alors que le projet de loi de finances pour 2024 (PLF 2024) anticipait une réduction de 16 % (soit 1,2 Md€ de moindres recettes pour les collectivités) ; les encaissements par l'État de recettes nettes de TVA n'ont augmenté que de 2,8 %, contre 3,7 % prévus par le PLF 2024 (d'où 0,9 Md€ de moindres recettes pour les collectivités). Néanmoins, les recettes autres que de prélèvements obligatoires ont plus que compensé cet effet, en dépassant la prévision (de 2,5 Md€, du fait principalement de recettes de fonds européens plus élevées qu'anticipé).

Bien qu'en forte augmentation, le besoin de financement des APUL reste minoritaire dans celui des APU. De manière permanente, il est contenu par les règles d'équilibre de leurs budgets. Contrairement à l'État, les collectivités, intercommunalités et syndicats ne peuvent emprunter pour financer des dépenses de fonctionnement, qui comprennent la charge en intérêts de leur endettement financier. En outre, elles doivent consacrer leurs emprunts au seul financement de dépenses d'investissement ; contrairement à l'État, elles ne peuvent emprunter pour rembourser des emprunts arrivés à échéance.

2 - Une réalisation incertaine des objectifs de la loi de programmation relatifs aux administrations locales

Fin 2023, l'endettement financier des collectivités territoriales et de leurs groupements (intercommunalités et syndicats) s'élevait à 207,7 Md€, soit 7,4 % du PIB, contre 205,3 Md€, soit 7,8 % du PIB fin 2022. Le montant de l'endettement a certes augmenté en valeur absolue (+ 13,7 Md€ par rapport à 2017, mais a baissé relativement au PIB (il atteignait 8,4 % du PIB en 2017). Quand on lui déduit le solde excédentaire du compte courant au Trésor, l'endettement est stable, à 152,3 Md€, soit 5,4 % du PIB (contre 6,3 % en 2017).

En revanche, les résultats de l'année 2023 affectent la réalisation des objectifs d'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités et des intercommunalités et de solde des administrations publiques locales.

Au lieu de stagner en volume, comme le prévoyait la loi de programmation, les dépenses réelles de fonctionnement des collectivités et des intercommunalités ont augmenté en 2023 de l'ordre d'un point en volume[36], soit 2 Md€, à périmètre constant par rapport à l'année 2022.

[36] En prenant en compte l'indice des prix à la consommation (+ 4,9 %) pour calculer cette évolution.

En outre, le creusement du besoin de financement des administrations publiques locales en 2023, sous l'effet de celui des collectivités, éloigne encore un peu plus la perspective de l'important excédent prévu pour 2027 par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027. La hausse en volume des dépenses de fonctionnement en 2023 élève le niveau de l'effort de freinage à effectuer au cours des années à venir.

C - Une participation des collectivités au redressement des finances publiques sans instruments de réalisation

La LPFP 2023-2027 prévoit que « *Les collectivités territoriales contribuent à l'effort de réduction du déficit public et de maîtrise de la dépense publique, selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* ». Toutefois, elle n'a pas prévu de dispositif à même de réaliser ces objectifs[37]. Les associations d'élus expriment leur réticence à une contribution des collectivités au redressement d'ensemble des finances publiques prévu par la loi de programmation.

1 - L'absence de contrainte sur les dépenses des collectivités

La LPFP 2018-2022 avait instauré une contractualisation de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités dépassant une certaine taille financière (« contrats de Cahors »). Cet encadrement avait cependant été abandonné en 2020, à la suite du déclenchement de la crise sanitaire de covid 19.

Contrairement à son projet initial, la LPFP 2023-2027 en vigueur n'a pas prévu d'encadrement des dépenses de fonctionnement des collectivités dont le budget dépasse un certain seuil.

2 - Un levier non mobilisé : l'encadrement de l'évolution des concours financiers de l'État

Depuis 2021, les concours financiers de l'État, toutes natures confondues – transferts de fiscalité, prélèvements sur recettes, dépenses budgétaires – représentent plus de la moitié des recettes de fonctionnement et d'investissement des collectivités. En 2023, cette proportion s'est élevée à 53,5 % (soit 148,8 Md€ sur 278,7 Md€), dont 54,3 % pour la section de fonctionnement (soit 136,3 Md€ sur 251,2 Md€).

[37] Elle se borne à indiquer qu' « à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires, chaque collectivité territoriale ou groupement de collectivités territoriales présente son objectif concernant l'évolution de ses dépenses réelles de fonctionnement, exprimées en valeur, en comptabilité générale de sa section de fonctionnement ».

Compte tenu de la règle d'équilibre du budget de fonctionnement des collectivités, un ralentissement de l'évolution des concours de l'État pèserait sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement.

À la suite des enveloppes normées de prélèvements sur recettes de l'État en faveur des collectivités à partir de 1996, les LPFP fixent depuis 2009 des objectifs d'évolution du montant des concours de l'État aux collectivités. Ces objectifs couvrent les prélèvements sur les recettes, hormis le fonds de compensation de la TVA, principal prélèvement à caractère évaluatif, et les crédits de la mission budgétaire *Relations avec les collectivités territoriales*. En revanche, ils n'intègrent pas, pas plus dans la LPFP 2023-2027 que les précédentes, les fractions d'impôts nationaux, notamment de TVA, qui, avec les dotations à l'investissement, portent la dynamique des concours de l'État aux collectivités. L'objectif fixé pour 2024 ne couvre ainsi que 27 % du montant total des concours de l'État.

En outre, sur le champ étroit qui est le sien, l'objectif d'évolution des concours de l'État n'est pas respecté. Hors mesures exceptionnelles, l'exécution pour 2023 des concours de l'État encadrés par la loi de programmation s'élève à 41,41 Md€, soit un dépassement de 350 M€ de l'enveloppe normée (fixée à 41,06 Md€), malgré un relèvement de près de 3 Md€ du plafond par rapport à la dernière année d'exécution de la LPFP 2018-2022. La loi de finances pour 2024 intègre, quant à elle, plus de 245 M€ de dépassements de l'objectif (fixé à 41,5 Md€). Ces dépassements s'ajoutent à ceux intervenus au cours de la période d'application de la précédente LPFP (1,3 Md€ sur l'ensemble de la période 2018-2022, dont 650 M€ pour la seule année 2022).

Le non-respect de l'objectif de concours financiers de l'État fixé par les LPFP aurait pu être évité si la hausse de certains concours intégrés à la norme – notamment la DGF en 2023 et 2024 et la compensation de la réduction de moitié des bases des locaux industriels – avait été mieux compensée par la réduction d'autres concours désignés sous le terme de « variables d'ajustement ». Ces concours ont notamment pour objet de compenser d'anciens allègements de taxe professionnelle, supprimée en 2010. En 2024, leur montant s'élève à 3,6 Md€ (dont 45,3 % pour les départements, 41,2 % pour le « bloc communal » et 13,5 % pour les régions). Il se réduit progressivement dans les lois de finances annuelles.

Toutefois, le montant des réductions de « variables d'ajustement » dans les lois de finances a fléchi très en-deçà des niveaux des années 2013 à 2018 et de ceux qu'aurait rendu nécessaires le respect de la norme d'évolution des concours financiers de l'État (soit 350 M€ au lieu de 15 M€ en 2023).

Tableau n° 10 : montants annuels des réductions des « variables d'ajustement » dans les lois de finances (2013-2024, en M€) et solde restant à réduire à fin 2023 (en M€)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Solde restant
Montant du gage dans le PLF	201	298	326	67	787	323	144	120	50	50	45	67	-
Allocations compensatrices minorées (PSR comp. d'exo.)	63	77	97	26	126	-	-	-	-	-	-	-	-
Dotations de compensation	138	149	188	56	463	292	159	148	51	50	15	47	-
DTCE (Dot.2) régions	65	71	89	26	20	6	15	20	18	25	-	-	16
DTCE (Dot.2) départements					72	-	15	24	20	-	10	-	362
DUCSTP (suppr. en 2019)	73	79	99	29	112	51	-	-	-	-	-	-	-
FDPTP « bloc communal »	-	-	-	-	34	56	49	-	-	-	-	- 13	284
DCRTP régions	-	-	-	-	56	39	30	49	8	25			467
DCRTP Départements	-	-	-	-	169	3	30	0	5	-	5	20	1 263
DCRTP « bloc communal »	-	-	-	-	0	137	20	10	-	-	-	14	1 145
PSR compensation VM « bloc communal »	-	-	-	-	-	-	-	45	-	-	-	-	48
Montant total du gage dans la LFI	**201**	**227**	**285**	**82**	**589**	**292**	**159**	**148**	**51**	**50**	**15**	**7**	
Montant non réduit dans la LFI													**3 585**

Source : Cour des comptes à partir de données de la direction du budget
DCRTP : dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ; DTCE : dotation pour transferts de compensations d'exonérations ; DUCSTP : dotation unique de compensation de la suppression de la taxe professionnelle ; FDPTP : dotation aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle ; PSR : prélèvement sur recettes ; VM : versement mobilité.

La question des conditions de la participation des collectivités au redressement de l'ensemble des finances publiques est donc posée, alors que les résultats de l'année 2023 rendent plus incertaine la réalisation des objectifs de la loi de programmation 2023-2027.

Compte tenu de la disparité des situations démographiques, socio-économiques et financières, entre catégories de collectivités mais aussi au sein de chacune d'elles, le niveau de cette participation devra être modulé en fonction de considérations d'équité.

CONCLUSION

En 2023, les collectivités territoriales et leurs groupements (intercommunalités et syndicats) contribuent à hauteur de 5,5 Md€ au besoin de financement des administrations publiques, alors que ces entités avaient au contraire dégagé un excédent de financement 3 Md€ en 2022.

En 2023, les charges de fonctionnement des collectivités ont accéléré par rapport à l'année précédente (+ 5,8 % contre + 5 % à périmètre constant), tandis que les produits de fonctionnement ont au contraire ralenti (+ 3,2 % contre + 5,2 %).

L'ensemble des postes de dépenses ont été dynamiques, en raison des effets directs et indirects de l'inflation. En particulier, les dépenses de personnel ont augmenté sous l'effet en année pleine ou en demi-année des revalorisations du point d'indice au 1er juillet 2022 et au 1er juillet 2023, d'autres mesures salariales et des rémunérations plus élevées versées aux non titulaires. En outre, les dépenses d'achats de biens et de services ont crû sous l'effet de la diffusion de l'inflation dans l'ensemble des secteurs de l'économie, au-delà même des postes les plus directement affectés par les hausses de prix (énergie, alimentation).

En revanche, les produits ont moins augmenté qu'en 2022 en raison de la chute (- 4,5 Md€) des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO), après plusieurs années de hausse accélérée, et d'une hausse des encaissements de recettes de TVA, à périmètre constant (+ 1,9 %), inférieure à celle de la richesse nationale (contre + 9,4 % en 2022).

Dans ces conditions, l'épargne des collectivités a baissé avant et après remboursements des emprunts. Pour autant, les collectivités n'ont pas réduit leurs dépenses d'investissement. Afin de les financer, elles ont accru à la marge leur endettement financier et, surtout, elles ont puisé dans le solde de leur compte au Trésor (à hauteur de 4,6 Md€). Cette dernière modalité a été employée par les départements et les régions.

Malgré la présence de DMTO et de TVA dans leurs recettes, les collectivités du « bloc communal » n'ont pas eu besoin de ponctionner leur compte au Trésor. Elles ont pu en effet s'appuyer sur la dynamique des taxes foncières, dont le produit a été majoré par l'actualisation des bases d'imposition en fonction de l'inflation constatée, ainsi que par des hausses de taux d'imposition.

En dépit de la baisse de l'épargne, la durée théorique de remboursement de l'endettement financier reste parfaitement soutenable (4,7 années, contre 4,3 années en 2022).

En s'en éloignant, les résultats de l'année 2023 vont rendre plus difficile la concrétisation des objectifs de diminution en volume des dépenses de fonctionnement des collectivités et de réalisation d'un important excédent de financement des administrations publiques locales à l'horizon 2027 fixés par la loi de programmation des finances publiques 2023-2027.

Les incertitudes relatives à l'atteinte des objectifs fixés par la loi de programmation sont d'autant plus marquées que les associations d'élus expriment leur réticence à une contribution des collectivités au redressement des finances publiques et que les modalités de réalisation des objectifs fixés ne sont pas définies. La loi ne prévoit pas de dispositif d'encadrement de l'évolution des dépenses des collectivités, ni de dispositif efficace d'encadrement de celle des transferts financiers de l'État aux collectivités, qui représentent plus de la moitié de leurs recettes et ont de ce fait une influence certaine sur leurs dépenses.

Chapitre II

Des évolutions hétérogènes de la situation financière des différentes catégories de collectivités en 2023

Le présent chapitre examine la situation financière de chacun des niveaux de collectivités territoriales en 2023.

Les collectivités du « bloc communal » connaissent la situation la plus favorable en 2023 : grâce notamment à la dynamique des recettes d'impôts fonciers, elles ont fortement augmenté leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement tout en stabilisant leur endettement (I).

Sans que leur effort d'investissement ne faiblisse, les finances des départements se sont dégradées sous l'effet du recul de leurs recettes de fonctionnement, imputable à la chute des recettes de droits de mutation sur les transactions immobilières, et d'une forte augmentation de leurs dépenses de fonctionnement (II).

La situation financière des régions est fragilisée par l'accélération de leurs charges de fonctionnement, tandis que leurs recettes ont ralenti (III).

La situation d'un grand nombre de collectivités d'outre-mer présente des fragilités importantes (IV).

Les syndicats présentent une situation financière diversifiée en fonction de la nature de leur activité (V).

I - Les collectivités du « bloc communal » : une situation financière favorable

Les collectivités du « bloc communal » rassemblent les communes (au nombre de 34 945 au 1er janvier 2023) et 1 254 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre ou intercommunalités (992 communautés de communes, 227 communautés d'agglomération, 14 communautés urbaines et 21 métropoles), la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris.

Sauf exception[38], toutes les communes sont membres d'une intercommunalité.

Cette analyse de la situation financière du « bloc communal » prend en compte les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes des entités précitées. Afin d'en assurer la cohérence, elle intègre les données 2017 et 2018 du département de Paris, ce dernier ayant été fusionné avec la Ville de Paris au 1er janvier 2019.

En 2023, les collectivités du « bloc communal » connaissent une situation financière favorable, marquée par une augmentation de leur épargne et de leurs dépenses d'investissement, sans recours notable à l'emprunt ou à un prélèvement sur le solde de leur compte au Trésor.

Tableau n° 11 : principaux agrégats comptables du « bloc communal » consolidé (France entière, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023-2022	
						En montant	En %
Produits réels de fonctionnement (a)	130,4	128,8	134,3	142,3	150,5	+ 8,2	+ 5,8 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	107,2	106,9	110,2	117,0	123,9	+ 7,0	+ 6,0 %
Épargne brute (a-b)	23,2	21,9	24,1	25,4	26,6	+ 1,2	+ 4,9 %
Épargne nette des remboursements d'emprunt	12,7	11,6	13,3	14,1	15,5	+ 1,4	+ 9,9 %
Dépenses réelles d'investissement	43,2	36,8	38,8	42,5	45,8	+ 3,4	+ 7,9 %
Encours de la dette	116,1	117,7	118,0	120,0	120,9	+ 0,8	+ 0,7 %
Compte au Trésor	35,2	38,9	43,6	45,4	44,8	- 0,6	+ 1,4 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

[38] Il s'agit des îles mono-communales de Bréhat, d'Ouessant, de Sein et d'Yeu.

A - Une hausse notable des produits de fonctionnement tirée par les recettes des impôts fonciers

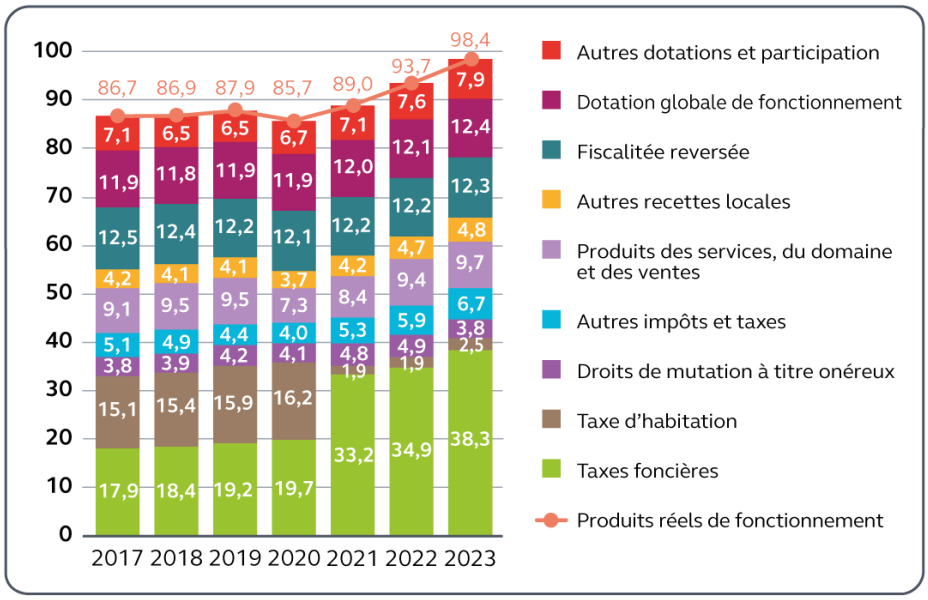
En 2023, les produits de fonctionnement des collectivités du « bloc communal » (150,5 Md€) ont connu une progression soutenue (+ 8,2 Md€, soit + 5,8 %), à nouveau supérieure à l'inflation[39] et proche de l'augmentation de 2022 (+ 5,9 %).

Après la baisse intervenue en 2020, le montant des recettes dépasse significativement le niveau de 2019 (+ 20,1 Md€, soit + 15,4 %).

La composition des produits de fonctionnement a connu une évolution différenciée au sein du « bloc communal ».

Grâce à la réaffectation de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties en remplacement de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les recettes fiscales et non fiscales sur lesquelles les communes ont un pouvoir d'assiette, de taux ou de tarif continuent à représenter une part majoritaire de leurs produits réels de fonctionnement (60,2 % en 2023, comme en 2019). À l'inverse, les dotations représentent une faible part de ces produits (20,7 % contre 20,8 % en 2019).

Graphique n° 8 : produits de fonctionnement des communes entre 2017 et 2023 (en Md€)

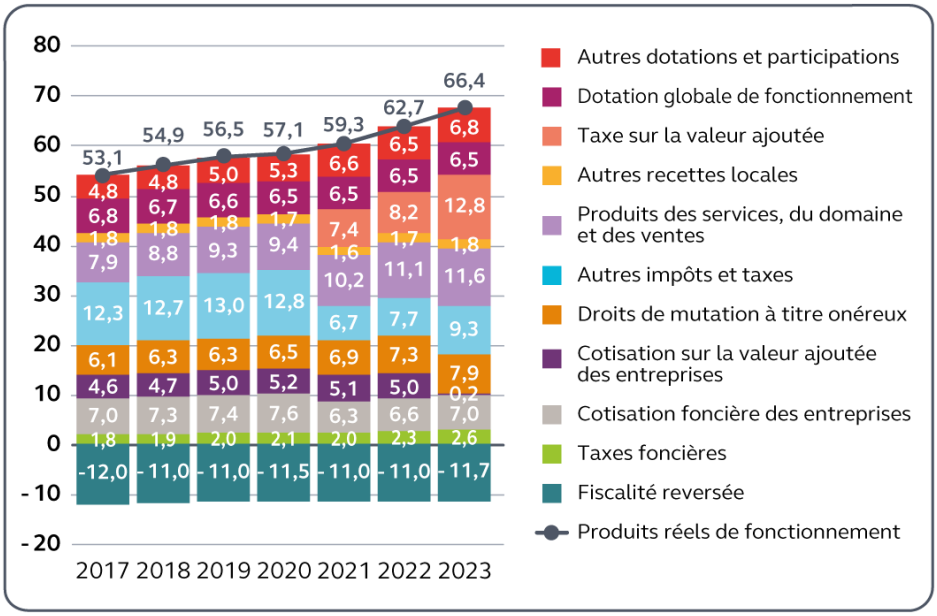


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

[39] En 2023, l'inflation s'est établie à 4,9 % contre 5,2 % en 2022.

Les recettes fiscales et non fiscales des EPCI à fiscalité propre sur lesquelles ils ont un pouvoir d'assiette, de taux ou de tarif continuent également à représenter une part importante, mais moins élevée, de leurs produits de fonctionnement (48,9 % en 2023, contre 69,7 % en 2019). Surtout, la TVA tient une place croissante, du fait de la compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) depuis 2021, puis de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à compter de 2023 (23,3 % de leurs produits de fonctionnement en 2023).

Graphique n° 9 : produits de fonctionnement des EPCI entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

1 - En 2023, des recettes fiscales tirées par les impôts fonciers

En 2023, les produits fiscaux du « bloc communal » se sont élevés à 91,6 Md€. Ils ont progressé à un rythme (+ 7,5 %) plus élevé que la croissance nominale du PIB (+ 6,2 %).

a) Une forte dynamique des recettes d'impôts fonciers

Parmi les recettes fiscales des collectivités du « bloc communal », les recettes d'impôts locaux (54,0 Md€) ont très légèrement baissé (- 0,1 %). Cette évolution recouvre deux mouvements de sens opposé : la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) dans les recettes des intercommunalités et des communes (-5,4 Md€[40]) et une forte hausse des recettes des impôts fonciers et de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (+ 5,3 Md€, soit + 11,3 %).

La forte augmentation (+ 3,6 Md€, soit + 9,9 %) du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (39,8 Md€, dont 37,3 Md€ pour les communes et 2,5 Md€ pour les intercommunalités) traduit notamment l'incidence de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales des locaux d'habitation en fonction de l'inflation constatée (+ 7,1 %, contre 3,4 % en 2022) et de hausses de taux d'imposition (+ 2,8 % en moyenne pour les communes, contre + 0,8 %).

En 2023, 14,0 % des communes et 18,3 % des EPCI ont augmenté leurs taux d'imposition (cette proportion dépassant 20 % pour les EPCI de 20 000 à 50 000 habitants), en dépit de la forte revalorisation des valeurs locatives cadastrales, soit des proportions comparables à celles des deux années précédentes. Toutefois, la hausse moyenne des taux d'imposition des communes a été plus forte en 2023 qu'en 2022 (+ 2,8 % contre + 0,8 %, comme indiqué) : le taux moyen d'imposition a augmenté d'un point entier, passant de 35,89 % en 2022 à 36,90 % en 2023, tandis qu'il avait augmenté de 0,3 point en moyenne entre 2021 et 2022.

Les recettes de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (1,1 Md€) ont, elles aussi, connu une forte progression (+ 7,8 %), essentiellement sous l'effet de l'actualisation des bases d'imposition.

Enfin, les recettes de la cotisation foncière des entreprises ou CFE (7,6 Md€, dont 7 Md€ pour les intercommunalités et 0,6 Md€ pour les communes) ont elles aussi fortement augmenté (+ 0,5 Md€, soit + 7,1 %) sous l'effet de l'actualisation des bases d'imposition au niveau départemental[41] et, dans une moindre mesure, de l'augmentation continue du taux d'imposition moyen des intercommunalités (+ 0,7 % en 2023).

[40] En 2022, les collectivités du « bloc communal » ont encaissé 5,6 Md€ de recettes de CVAE. En 2023, elles ont encaissé un solde de 0,2 Md€ au titre de 2021 et 2022.

[41] Depuis 2019, les tarifs applicables aux locaux professionnels sont mis à jour chaque année en fonction de l'évolution des loyers constatés par catégorie de locaux et par secteur géographique. Pour 2023, la DGFiP estime la revalorisation des bases à 1,1 % en moyenne.

À la suite de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la réaffectation de la part départementale de cette taxe aux communes, la taxe foncière sur les propriétés bâties représente une part prépondérante des recettes fiscales sur lesquelles les communes ont un pouvoir de taux ou de tarif (86 % en 2023 contre 48 % en 2017).

b) Une progression de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires appelée à se poursuivre

En 2023, plus aucun contribuable n'était redevable de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP). En revanche, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) est une recette de plus en plus mobilisée par le « bloc communal ». En 2023, son produit (3,5 Md€, dont 2,4 Md€ pour les communes et 1,1 Md€ pour les intercommunalités) a connu une augmentation considérable, de près d'un tiers (+ 0,8 Md€, soit + 32,2 %).

Pour moitié environ, cette évolution traduit l'incidence de facteurs normaux : la revalorisation des valeurs locatives cadastrales, des hausses de taux d'imposition (gelés entre 2020 et 2022) et l'application de plus en plus étendue de majorations du montant de l'impôt.

La taxe d'habitation sur les résidences secondaires : un impôt dynamique

En 2023, le taux moyen d'imposition de la THRS a été majoré de 7 % pour les communes et de 5,6 % pour les intercommunalités. Au total, 12,8 % des communes et 14,3 % des EPCI ont augmenté leur taux en 2023 (tandis que 85,7 % des communes et 85,3 % des EPCI ont maintenu les leurs)[42].

Depuis 2017, les communes faisant face à des tensions immobilières où s'applique la taxe sur les logements vacants (TLV), perçue par l'État, peuvent voter une majoration de THRS comprise entre 5 % et 60 %. Elles ne peuvent en revanche percevoir la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV).

Un décret n° 2013-392 du 10 mai 2013 modifié en 2015 a fixé la liste des communes concernées. En 2023, leur nombre s'élevait à 1 136. L'élargissement de cette liste à 2 600 nouvelles communes par un décret n° 2023-392 du 25 août 2023 s'appliquera à compter du 1er janvier 2024.

[42] Après trois années où il était figé, le taux de THRS 2023 ne pouvait augmenter dans une proportion supérieure à l'augmentation du taux de TFPB ou, si elle est moins élevée, à celle du taux moyen pondéré des deux taxes foncières. Il devait à l'inverse baisser de manière au moins égale à la baisse du taux de TFPB ou à la baisse du taux moyen pondéré des deux taxes foncières ou à la baisse la plus importante de la baisse de ces deux taux, lorsque les deux taux baissent. La loi de finances pour 2024 a ouvert, sous certaines conditions, une possibilité d'augmentation du taux de THRS sans hausse concomitante de celui de la TFPB.

Avant même cet élargissement, les communes éligibles étaient de plus en plus nombreuses à majorer le montant de la THRS. Ainsi, 308 communes, contre 255 en 2022, ont utilisé cette faculté en 2023. Une part croissante des communes applique le taux maximal de 60 % : en 2023, cela a été le cas de 120 communes, soit près de 40 % d'entre elles, contre 29 % en 2022. En 2023, le produit des majorations a atteint 0,3 Md€ (+ 0,1 Md€ par rapport à 2022).

L'ampleur de la hausse des recettes de THRS en 2023 traduit aussi d'importants dysfonctionnements dans la gestion de l'impôt, dont l'incidence financière pèse principalement sur l'État.

Des dysfonctionnements importants dans la gestion de l'impôt, un coût élevé pour l'État

En 2023, les bases de THRS des communes ont augmenté de 16 % au-delà de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales.

Le nouveau dispositif de déclaration d'occupation des logements, par le service en ligne « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI), a permis d'assujettir à la THRS un nombre accru de résidences secondaires.

Mais certains biens immobiliers ont été assujettis à tort, en raison d'erreurs ou d'oublis des propriétaires dans leurs déclarations, de l'absence de correction d'erreurs manifestes (taxation d'enfants mineurs) ou de l'application de règles de gestion simplificatrices par la DGFiP (un locataire ayant omis de signaler un changement d'adresse dans sa déclaration de revenu a été considéré comme occupant deux logements, dont l'un d'eux serait une résidence secondaire).

La totalité des recettes fiscales de la THRS 2023 a été versée aux collectivités locales. En dehors des majorations, elle leur est définitivement acquise pour l'année 2023. Suite aux réclamations formulées par les redevables imposés à tort, personnes physiques ou morales, l'État prend en charge les dégrèvements, à l'exception de ceux portant sur la majoration de THRS, qui sont imputés aux collectivités locales en application de l'article 1407 ter du CGI. Au 22 mars 2024, tous motifs confondus, 724 M€ avaient été dégrevés au titre de l'année d'imposition 2023, contre 312 M€ au titre de l'année d'imposition 2022. Cet écart de plus de 400 M€ va s'accroître.

L'État assume ainsi les conséquences financières des dysfonctionnements d'un dispositif présentant des défauts de conception. L'Assemblée nationale a mis en place une mission d'information[43].

[43] Le 6 février 2024, la commission des finances de l'Assemblée nationale a constitué une mission d'information relative aux dysfonctionnements des impôts locaux et leurs conséquences. Une version provisoire de ce rapport a été rendue publique.

c) Des produits de TVA peu dynamiques en 2023

En 2023, les recettes de TVA (14,9 Md€, dont 13,5 Md€ pour les EPCI) ont représenté 9,9 % des produits réels de fonctionnement de collectivités du « bloc communal », dont 24,6 % pour les seuls EPCI.

Depuis 2021, une fraction de TVA compense la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales pour les EPCI et la Ville de Paris (8,8 Md€ en 2023). En 2023, le montant des encaissements liés à cette fraction augmente faiblement (+ 1,8 % contre + 9,6 % en 2022) en raison du ralentissement des rentrées de TVA et d'une régularisation négative de la fraction de TVA versée en 2022 (+ 2,7 % hors incidence de cette régularisation).

Depuis 2023, une autre fraction de TVA compense la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour les EPCI, la Ville de Paris et les communes membres d'EPCI à fiscalité additionnelle (6,1 Md€ en 2023, qui font suite à 5,6 Md€ de recettes de CVAE en 2022).

d) Une progression soutenue des autres impôts et taxes, à l'exception des DMTO

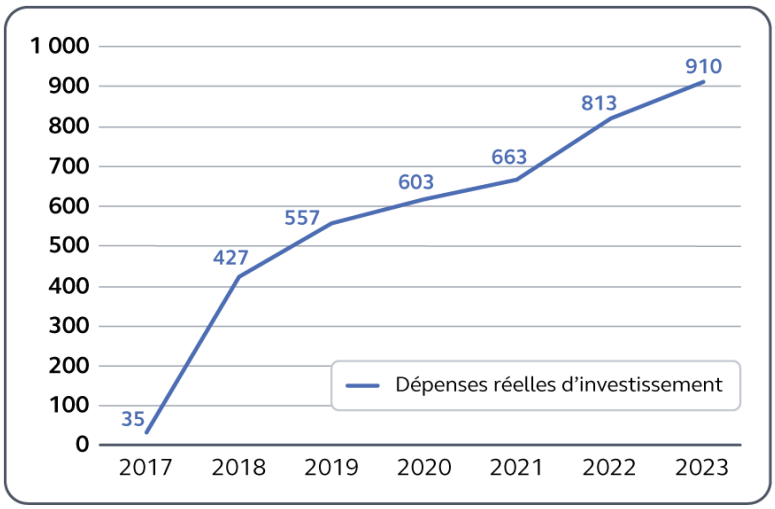
En 2023, les produits de deux taxes adossées aux taxes foncières ont de nouveau fortement augmenté.

Les recettes de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ou TEOM (8,4 Md€), dont les bases sont indexées sur les valeurs cadastrales, ont connu une dynamique proche de celles de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 6,9 %, dont + 12,6 % pour les budgets annexes).

La taxe GEMAPI (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) est une taxe additionnelle aux impôts ayant une assiette foncière. Depuis 2017, son produit (453 M€ en 2023) a été multiplié par près de vingt. Pour la seule année 2023, il a augmenté de près d'un cinquième (+ 19,9 %). Sa croissance accélérée s'explique par le nombre croissant d'intercommunalités qui choisissent d'instaurer la taxe GEMAPI et par l'augmentation du produit voté de cet impôt[44].

[44] Le produit est réparti entre les bases des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, de la taxe d'habitation (désormais THRS et THLV) et de la CFE.

Graphique n° 10 : nombre d'intercommunalités ayant instauré la taxe GEMAPI entre 2017 et 2023



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Le produit du versement mobilité[45] (4,1 Md€) a de nouveau fortement augmenté (+ 9,2 %, après + 8,8 % en 2022), du fait de l'évolution de la masse salariale qui en constitue l'assiette (+ 5,7 % pour le secteur privé) et de hausses de taux par une partie des autorités organisatrices de la mobilité.

Dans ses précédents rapports, la Cour avait souligné la forte remontée, dès 2021, de recettes locales liées au tourisme qui avaient chuté en 2020. En 2023, les produits de taxe de séjour (748 M€), des jeux dans les casinos (354 M€) et de remontées mécaniques dans les stations de sports d'hiver (46 M€) ont poursuivi leur progression (à hauteur respectivement de 16,3 %, de 11,5 % et de 9,3 %).

Les communes de 5 000 habitants et plus ou classées station de tourisme perçoivent directement les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) issus de leur territoire, au taux national de 1,2 % ; celles de moins de 5 000 habitants bénéficient de transferts du fonds départemental de péréquation des DMTO, géré par le conseil départemental. En raison du retournement du marché immobilier, les recettes de DMTO affectées aux communes ont chuté en 2023 (- 23,3 %), après plusieurs années de forte hausse. Leur montant (3,8 Md€) équivaut à celui de 2017.

[45] Anciennement versement transport.

2 - Une faible augmentation des dotations et participations

Les dotations et participations (32,5 Md€ en 2023) regroupent la dotation globale de fonctionnement (DGF) et diverses participations et compensations. Elles connaissent une augmentation ralentie (+ 2,9 %).

En leur sein, la DGF (18,8 Md€) a augmenté (+ 321 M€) afin d'atténuer l'incidence de l'inflation sur les ressources procurées par l'État aux communes et aux intercommunalités à travers ce concours financier. Cette augmentation fait suite à quatre années de stabilité du montant de la DGF à périmètre constant (2018-2022), qui ont succédé à quatre années (2013-2017) de forte réduction au titre de la contribution des collectivités au redressement des finances publiques (10,3 Md€ au total pour l'ensemble des collectivités, dont 5,1 Md€ pour le « bloc communal »). Elle s'accompagne d'une diminution en euros constants.

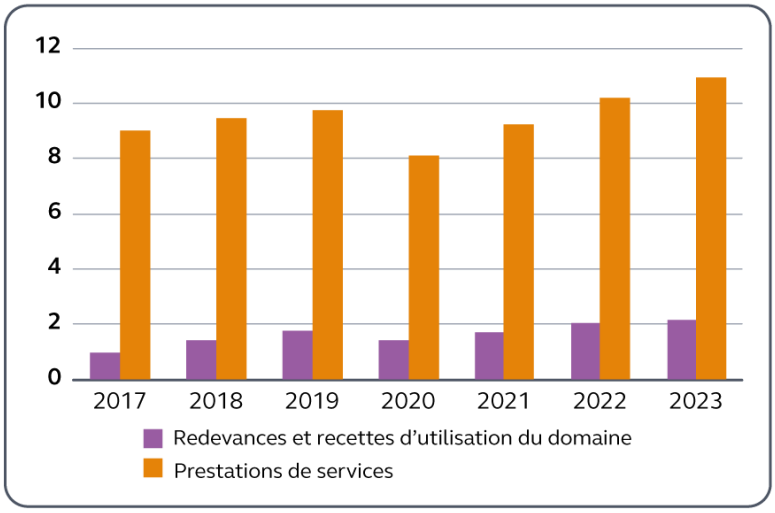
3 - Une poursuite de la hausse des recettes des services et du domaine

Les produits des services et du domaine et des ventes (21,3 Md€ en 2023*)* ont connu une hausse continue ces dernières années, seulement interrompue en 2020.

Après une croissance soutenue en 2022 (+ 10,1 %), l'année 2023 connaît une hausse plus modeste (+ 3,8 %), imputable essentiellement à la baisse des produits liés aux ventes de récoltes et produits forestiers.

Pour leur part, les redevances et recettes d'utilisation du domaine (+ 6,4 %) et les redevances liées aux prestations de service (+ 7,3 %) ont poursuivi leur progression, à un rythme supérieur à l'inflation.

Graphique n° 11 : redevances et recettes d'utilisation du domaine et recettes de prestations de services du « bloc communal » entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

B - Une augmentation des charges de fonctionnement à nouveau un peu plus rapide que celle des recettes

Comme en 2022, la hausse des charges réelles de fonctionnement du « bloc communal » (123,9 Md€, soit + 6,0 %) a dépassé celle des produits (+ 5,8 %) et l'inflation. Les effets directs et indirects de l'inflation sont la première cause de cette évolution.

La hausse est un peu inférieure à l'inflation pour les communes prises globalement (+ 4,7 %). Les communes de 20 000 à 49 999 habitants et celles de moins de 3 500 habitants ont enregistré les plus fortes progressions.

Tableau n° 12 : charges réelles de fonctionnement des communes en fonction de la taille de la population (en Md€)

Nombre d'habitants	2021	2022	2023	2023 / 2022	
0 - 3 499	15,3	16,3	17,1	+ 0,9	+ 5,2 %
3 500 - 19 999	20,3	21,6	22,6	+ 1,0	+ 4,5 %
20 000 - 49 999	13,6	14,5	15,3	+ 0,9	+ 6,0 %
50 000 - 99 999	8,3	8,7	9,1	+ 0,3	+ 3,7 %
100 000 et plus	16,4	17,2	17,9	+ 0,7	+ 3,8 %
Non affecté*	0,9	0,9	1,0	+ 0,0	+ 2,6 %
Total	74,8	79,2	82,9	+ 3,7	+ 4,7 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP
** Collectivités de Polynésie française, de Nouvelle Calédonie, de Saint Pierre et Miquelon et de Mayotte.*

Les charges de fonctionnement des EPCI (+ 8,4 %) ont beaucoup plus augmenté que celles des communes. Les causes de cet écart ne sont pas identifiées avec précision. Selon certaines associations d'élus, le développement de compétences intercommunales ayant trait à la transition écologique (mobilités, déchets, énergie notamment) y contribuerait.

Au sein des EPCI, les évolutions par strate de population ne sont pas linéaires. Pour toutes les strates démographiques, leur évolution a dépassé l'inflation. Elle a atteint jusqu'à 9,7 % pour les ensembles de 100 000 à 300 000 habitants.

Tableau n° 13 : charges réelles de fonctionnement des EPCI en fonction de la taille de leur population (en Md€)

Nombre d'habitants	2021	2022	2023	2023 / 2022	
0 - 9 999	0,8	0,8	0,9	+ 0,1	+ 7,0 %
10 000 - 19 999	2,0	2,2	2,4	+ 0,2	+ 9,1 %
20 000 – 49 999	5,9	6,3	6,8	+ 0,5	+ 8,0 %
50 000 - 99 999	5,5	5,9	6,3	+ 0,3	+ 5,8 %
100 000 - 299 999	10,9	11,3	12,4	+ 1,1	+ 9,7 %
300 000 et plus	11,3	12,3	13,3	+ 1,0	+ 8,1 %
Non affecté*	1,3	1,3	1,5	+ 0,2	+ 13,5 %
Total*	37,9	40,3	43,7	+ 3,4	+ 8,4 %

*Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP. * EPT de la métropole du grand Paris et EPCI de Mayotte.*

1 - Des achats de biens et services toujours affectés par l'inflation

Les achats de biens et services représentent un tiers des charges réelles de fonctionnement (39,3 Md€ en 2023). Leur progression (+ 8,8 %) dépasse à nouveau celle de l'ensemble des charges de fonctionnement (+ 6,0 %) comme l'inflation, tout en ralentissant (+ 9,9 % en 2022).

Ce sont les achats d'eau, d'énergie et de chauffage (5,7 Md€) qui ont le plus augmenté (+ 24,5 %). La hausse est particulièrement élevée pour les EPCI (+ 33,5 %), les petites communes ayant continué à bénéficier du tarif réglementé de vente[46] et partant, du bouclier tarifaire. Ce dernier a conduit à limiter la hausse à 15 % en moyenne en 2023 (4 % en 2022).

La hausse des dépenses d'achats d'eau, d'énergie et de chauffage de l'ensemble du « bloc communal » (+ 1,1 Md€ en 2023 après + 1,5 Md€ en 2022) a été atténuée par deux dispositifs : le bouclier tarifaire pour environ 30 000 communes de petite taille éligibles au tarif réglementé de vente (pour un montant estimé pour 2023 à 100 M€ par le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) et l'amortisseur électricité pour près de 23 000 collectivités et leurs groupements (pour un montant estimé à 470 M€, toutes catégories d'entités confondues). En outre, un « filet de sécurité inflation » a procuré des recettes supplémentaires à près de 3 000 entités du « bloc communal ».

Une mobilisation inégale des « filets de sécurité inflation » par les collectivités du « bloc communal »

La loi de finances rectificative du 16 août 2022 a instauré un soutien financier, dit « filet de sécurité inflation », aux collectivités du « bloc communal » fragilisées par les augmentations des prix des produits énergétiques et alimentaires et du point d'indice de la fonction publique.

La publication tardive du décret d'application (le 14 octobre 2022) a limité les dépenses du dispositif en 2022. Ainsi, sur un montant prévisionnel de 430 M€ de prélèvement sur recettes, seuls 106 M€ ont été consommés en 2022, sous la forme d'acomptes versés à 4 178 communes et EPCI.

La dotation définitive, qui devait être calculée sur la base des comptes de gestion (ou des comptes financiers uniques) de l'exercice 2022, a été liquidée en 2023. Au final, 406 M€ ont été versés à 2 949 bénéficiaires, dont 2 019 communes en 2023. Le calcul du solde effectivement dû a entraîné de nombreux reversements : 3 420 communes ou EPCI ont reversé 67,3 M€, dont la quasi-totalité (3 408) un montant identique à l'acompte reçu.

[46] Communes ayant moins de dix agents en équivalent temps plein, moins de 2 M€ de recettes et ayant contractualisé une puissance inférieure ou égale à 36 kVA.

La loi de finances pour 2023 a créé un nouveau prélèvement sur recettes au titre d'un « filet de sécurité électricité », pour un montant prévisionnel de 1,5 Md€. À la différence du précédent, ce dispositif était susceptible de bénéficier à toutes les catégories de collectivités territoriales[47].

En application d'un décret du 15 juin 2023, 26 communes et un syndicat ont reçu en 2023 un acompte de 6,2 M€ (dont 4,4 M€ pour la ville de Strasbourg). La dotation définitive sera liquidée en 2024 au vu des comptes de gestion (ou des comptes financiers uniques) de l'exercice 2023. La loi de finances pour 2024 a ramené à 400 M€ le montant prévisionnel du prélèvement sur recettes. Le montant effectivement exécuté serait encore moins élevé.

Les autres achats ont connu des évolutions contrastées. Les dépenses de combustibles et carburants ont ainsi connu une hausse plus modérée (+ 3,4 %), après celle, considérable, de 2022 (+ 29,5 %). Il en va de même pour les fournitures d'entretien et de petit équipement (+ 3,8 %).

Quand elle avait analysé les comptes 2022 des collectivités territoriales et de leurs groupements[48], la Cour avait rappelé la part modeste mais croissante des achats d'eau, énergie et chauffage dans les budgets locaux, tout en soulignant les effets indirects de la hausse des prix sur d'autres dépenses. Entre 2019 et 2023, le montant de ces dépenses a crû de 52 % et leur part des charges de fonctionnement du « bloc communal » est passée de 3,5 % à 4,6 %. Cette part est deux fois plus élevée pour les communes (5,5 %) que pour les EPCI (2,7 %).

En 2023, les achats d'alimentation (0,9 Md€) ont également poursuivi leur progression (+ 12,2 % et + 16,0 % en cumul entre 2019 et 2023). Là aussi, l'inflation a une incidence plus marquée pour les communes, qui consacrent 1 % de leurs charges de fonctionnement à ce poste de dépenses, que pour les EPCI (0,2 %).

2 - La poursuite de la hausse des dépenses de personnel

En 2023, les dépenses de personnel du « bloc communal » (56,3 Md€) ont crû de 4,1 %, ce qui marque un léger ralentissement par rapport à 2022 (+ 5,3 %). Elles ont représenté 45,4 % des charges de fonctionnement du « bloc communal », soit plus de la moitié pour les communes (52,7 %) et un peu moins du tiers pour les EPCI (31,4 %).

[47] Étaient éligibles les collectivités ou EPCI dont le potentiel fiscal et financier est inférieur à deux fois la moyenne de la strate démographique et dont l'épargne brute a baissé d'au moins 15 %.

[48] *Rapport sur les finances publiques locales*, fascicule 1, juillet 2023.

Comme en 2022, les dépenses ont plus augmenté pour les EPCI (+ 6,0 %) que pour les communes (+ 3,5 %). S'agissant des EPCI, les évolutions ont varié en fonction de l'importance de leur population : la hausse a été contenue (+ 3,2 %) pour les EPCI de 50 000 à 100 000 habitants et au contraire très forte pour les plus petites intercommunalités (+ 9,2 % pour celles de moins de 10 000 habitants, + 8,1 % pour celles de 10 000 à 20 000 habitants). Pour ce qui concerne les communes, la strate démographique intermédiaire (entre 20 000 et 50 000 habitants) a connu l'augmentation la plus marquée (+ 4,5 %)[49].

Les rémunérations brutes des personnels non titulaires (contractuels), dont le montant est plus de trois fois inférieur à celui des personnels titulaires (fonctionnaires), ont augmenté trois fois et demie plus que ces dernières (+ 0,6 Md€, soit + 8,1 %, contre + 0,8 Md€, soit + 2,7 %). Cette divergence d'évolution traduit une plus forte augmentation de la rémunération moyenne des non-titulaires que celle des titulaires. Selon les données de la Caisse des dépôts et consignations, les effectifs de titulaires (un peu plus de 908 100 en moyenne annuelle) ont été stables, tandis que ceux de non titulaires (un peu plus de 920 300 présents sur l'ensemble de l'année) ont diminué de 1,8 %.

Au-delà de ce tassement constaté en 2023, la part des contractuels dans la masse salariale brute est passée de 11,8 % en 2017 à 15,4 % en 2023. Cette évolution traduit les effets de l'évolution des rémunérations moyennes et des effectifs moyens : entre 2018 et 2023, les effectifs de non titulaires ont crû de 3,9 % quand ceux de titulaires ont baissé de 3,3 %.

3 - Des évolutions variables pour les autres postes de dépenses

En 2023, les subventions versées (9,6 Md€) ont progressé moins vite (+ 4,7 %) que l'ensemble des charges de fonctionnement. Les dépenses des EPCI ont plus augmenté (+ 7,2 %) que celles des communes (+ 3,2 %).

Après une diminution continue entre 2017 et 2020, les subventions versées sont reparties à la hausse à partir de 2021. En contrepoint de cette tendance générale, les communes de 50 000 à 100 000 habitants ont maintenu leurs versements (+ 0,4 %), les EPCI de la même strate démographique connaissant la plus faible hausse (+ 2,0 %).

[49] Les facteurs explicatifs de l'évolution des charges de personnel, notamment indiciaires, sont détaillés *supra* (voir chapitre I, I, A).

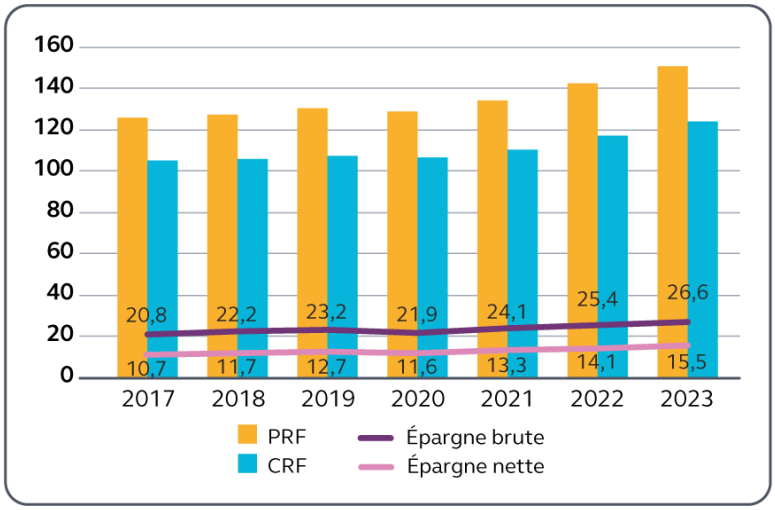
Les subventions aux organismes publics (5,8 Md€), qui représentent plus de la moitié des subventions versées, ont augmenté en 2023 (+ 6,4 %), comme l'illustre le soutien accru (+ 6,5 %) aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale (2,7 Md€). En revanche, les soutiens aux établissements publics en charge de services publics et commerciaux ont moins progressé (+ 3,65 %), après une forte hausse en 2022 (+ 23,6 %).

Après une décrue en 2022 (- 1,2 %), les versements aux organismes de droit privé (4,8 Md€), associations notamment, ont légèrement progressé (+ 3,3 %), essentiellement pour les EPCI (+ 7,1 % contre + 1,5 % pour les communes). Compte tenu d'un niveau identique de dépenses à celui de 2018, leur part dans les charges de fonctionnement ne cesse de reculer (3,8 % contre 4,5 % en 2018).

C - Une épargne qui continue à augmenter

En 2023, l'épargne brute du « bloc communal » a de nouveau augmenté (+ 1,2 Md€, soit + 4,9 %) pour atteindre 26,6 Md€, dont 15,5 Md€ pour les communes et 11,1 Md€ pour les intercommunalités. Brièvement interrompue en 2020, sa hausse s'est ainsi poursuivie, tout en ralentissant par rapport à 2022 (+ 5,1 %) et à 2021 (+ 10,1 %).

Graphique n° 12 : épargnes brute et nette du « bloc communal » entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP
PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement.

En 2023, l'augmentation de l'épargne brute des communes a accéléré (+ 6,9 %, après + 1,8 % en 2022 et un rebond de + 10,7 % en 2021).

En 2023, l'épargne brute de plus de la moitié des communes a augmenté, comme en 2022. Les communes de moins de 3 500 habitants se distinguent toutefois par la stabilité de leur épargne (+ 1,6 %). De manière générale, l'épargne brute croît plus fortement pour les plus grandes villes (+ 21,8 % au-delà de 100 000 habitants).

L'épargne brute rapportée aux produits de fonctionnement décroît avec la population des communes (voir annexe n°12 pour le détail par strate de population). Apprécié par strate de population, ce rapport est semblable en 2023 à celui 2019. Seules les communes de plus de 100 000 habitants ont connu une évolution très contrastée : en 2020, leur épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement avait chuté (de 11,7 % à 7,1 %) ; depuis lors, elle a fortement remonté (à 12,6 % en 2023). Le niveau de l'épargne demeure toutefois plus élevé dans les petites communes (21,7 % pour les communes de moins de 3 500 habitants, 16,2 % pour celles entre 3 500 et 20 000 habitants), tandis que les strates suivantes présentent un taux moins élevé (environ 13 %).

Le nombre de communes dont l'épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement est inférieure au seuil d'alerte de 7 % a légèrement baissé : 3 387 communes étaient dans cette situation en 2023, soit 9,7 % d'entre elles, contre 3 488 en 2022.

Après une hausse importante en 2021 (+ 9 %) et en 2022 (+ 9,9 %), l'épargne brute des EPCI a continué de progresser mais à un rythme plus modéré (+ 2,3 %). Si les plus petites intercommunalités (moins de 10 000 habitants et entre 10 000 et 20 000 habitants) et celles entre 100 000 et 300 000 habitants affichent une dynamique positive (respectivement + 16,3 %, 11,2 % et + 9,6 %), l'épargne des ensembles intermédiaires (entre 50 000 et 100 000 habitants) et, dans une moindre mesure des plus grands ensembles, a baissé (respectivement - 8,3 % et - 4,4 %). Au total, 57 % des EPCI ont connu une hausse de leur épargne, soit une proportion équivalente à 2022 (59 %).

L'épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement des EPCI s'est élevée en moyenne à 20,3 %, contre 21,2 % en 2022. De manière générale et contrairement à ce qui est constaté pour les communes, cette proportion croît avec la population des EPCI (cf. annexe n°12). Depuis 2019, ce rapport a crû de manière continue pour les intercommunalités de 100 000 à 300 000 habitants ; pour les autres strates démographiques, il est durablement moins élevé (entre 16 et 20 % pour la strate inférieure à 50 000 habitants) et a généralement baissé en 2023, notamment pour les EPCI de 50 000 à 100 000 habitants (- 2,4 points) et de plus de 300 000 habitants (- 2,1 points).

Le nombre d'EPCI dont l'épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement est inférieure au seuil d'alerte de 7 %, communément utilisé, a un peu baissé, de 97 en 2022 à 92 en 2023, soit 7,2 % des EPCI.

Compte tenu de l'évolution de l'épargne brute et de remboursements d'emprunt (11,1 Md€) moins élevés qu'en 2022 (- 1,4 %), l'épargne nette du « bloc communal » a significativement augmenté (+ 1,4 Md€, soit + 9,9 %). Au cours des années récentes, seule 2020 fait exception à cette hausse continue depuis 2017 (de 6,3 % en moyenne par an).

La forte hausse de l'épargne nette des communes (+ 12,3 %) est principalement le fait des plus grandes villes, tandis que celle des communes de moins de 3 500 habitants a stagné (+ 1,9 %). En 2022, les plus fortes hausses avaient au contraire concerné les plus petites comme les plus grandes communes.

En 2023, le nombre de communes ayant une épargne nette négative a poursuivi sa diminution : 4 619 d'entre elles sont dans cette situation, soit 13,2 %, contre 4 740 en 2022 (13,6 %) et 5 976 en 2019 (17,1 %).

La Cour avait souligné la situation difficile d'une partie des villes de plus de 50 000 habitants en 2022 : 21 sur 128 présentaient une épargne nette négative. En cohérence avec l'amélioration globale de la situation de cette strate, leur nombre s'est réduit à 16 en 2023. À l'inverse, les plus petites communes sont plus représentées : 4 342 communes ayant une épargne nette négative ont moins de 3 500 habitants, contre 4 383 en 2022.

L'épargne nette des EPCI a elle aussi connu une forte croissance (+ 7,1 %). Le nombre d'EPCI ayant une épargne nette négative est stable : en 2023, 102 EPCI sont dans cette situation, soit 8,0 % d'entre eux, contre 100 en 2022 ; ce niveau a cependant baissé (158 en 2019, soit 12,4 %). Cette situation concerne avant tout les plus petites intercommunalités : alors que 80 % des EPCI ont moins de 50 000 habitants, ces derniers représentent 92,2 % des EPCI ayant une épargne nette négative. Les EPCI de moins de 10 000 habitants sont les plus concernés : 12,2 % ont une épargne nette négative.

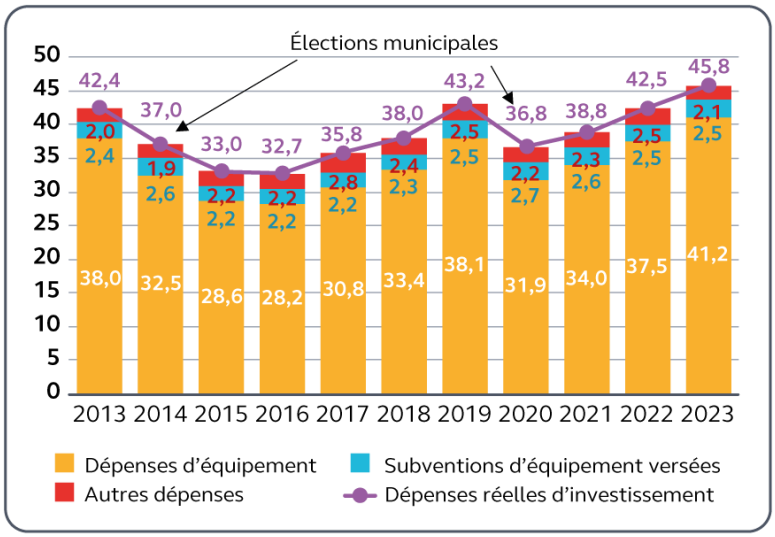
D - Une nouvelle hausse des dépenses d'investissement

À mi-mandat municipal, l'investissement du « bloc communal » a poursuivi sa progression en 2023 (+ 7,9 %, après + 10,4 % en 2022). Après avoir chuté en 2020, il avait rebondi dès la deuxième année du mandat (+ 4,9 % en 2021).

Le mandat en cours (2020-2026) présente donc un profil atypique, avec une hausse soutenue de l'investissement dès sa deuxième année. Lors du mandat précédent (2014-2019), les deux premières années avaient connu un recul de l'investissement, conformément au cycle électoral habituel, dont les effets avaient été accentués par la réduction de la DGF.

Contrairement aux départements et aux régions, il n'est pas possible de connaître de manière précise la finalité des investissements du « bloc communal ». En effet, comme la Cour l'a décrit[50], la nomenclature fonctionnelle est obligatoire pour les seules communes de 3 500 habitants et plus, porte uniquement sur les budgets principaux et est mal renseignée.

Graphique n° 13 : dépenses d'investissement du « bloc communal » entre 2013 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Alors que le précédent mandat avait vu les investissements repartir à la hausse en 2017, trois années après les élections municipales, les dépenses d'investissement ont augmenté dès 2021, soit une année seulement après les élections. Le rattrapage des chantiers suspendus ou ralentis en 2020, la relance des investissements engagée par l'État et par les collectivités et, depuis 2022, les incidences de l'inflation sur les coûts de réalisation des projets[51] expliquent la chronique particulière des dépenses d'investissement depuis 2020. L'année 2023 semble traduire une normalisation : la hausse des dépenses est comparable à celle de 2017.

[50] Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2021*, fascicule 2, *L'investissement du bloc communal*, novembre 2021.
[51] Voir chapitre 1, I - D - 1 *supra*.

La hausse des dépenses d'investissement des communes (+ 9,3 %) a été plus soutenue que celle des EPCI (+ 6,0 %) ; les évolutions des dépenses d'équipement sont cependant plus homogènes (+ 10,1 % contre + 8,9 %). Parmi les communes, ce sont celles de 50 000 à 100 000 habitants dont les dépenses d'investissement ont le plus augmenté (+ 13,5 %), singulièrement leurs dépenses d'équipement (+ 14,5 %), les subventions d'équipement versées étant en recul (- 11,7 %). Parmi les EPCI, ceux de 100 000 à 300 000 habitants se distinguent par une forte hausse de leurs dépenses d'investissement (+ 13,2 %), principalement orientée vers les dépenses d'équipement (+ 15,5 %).

Pour financer ses investissements, le « bloc communal » s'est appuyé avant tout sur la forte croissance de son épargne nette (+ 9,9 %), ses recettes réelles d'investissement n'augmentant pour leur part que légèrement (+ 2,6 %). Parmi ces dernières, le FCTVA (4,1 Md€) est reparti à la hausse (+ 3,6 %), après une baisse en 2022 (- 7,9 %) due à la chute des investissements en 2020. Les subventions reçues (8,8 Md€) ont fortement crû (+ 8,6 % après + 7,9 % en 2022 et + 10,5 % en 2021). Le recul des recettes réelles d'investissement est imputable aux « Autres recettes » (5,2 Md€, - 6,8 % en 2023), composées notamment de produits de cession.

E - Un moindre recours à l'emprunt

En 2023, les collectivités du « bloc communal » ont émis 11,8 Md€ d'emprunts (soit - 8,8 % par rapport à 2022, année où les nouveaux emprunts avaient au contraire augmenté de 14,3 %).

Cette moindre mobilisation de l'emprunt est encore plus nette pour les communes (- 13,6 %), en particulier les plus petites d'entre elles (- 26,2 % pour celles de moins de 3 500 habitants, - 19,8 % pour celles de 3 500 à 20 000 habitants).

Des conditions d'emprunt qui ont continué à se dégrader[52]

Le taux moyen des nouveaux emprunts contractés par le « bloc communal » approche 4 %. La strate démographique est, comme en 2022, un facteur de différenciation, qui n'est toutefois pas linéaire. Ainsi, les communes et EPCI de plus de 100 000 habitants et ceux de moins de 10 000 habitants ont emprunté à des conditions équivalentes (respectivement au taux moyen de 3,91 % et 3,93 %). Ce sont les communes et EPCI entre 50 000 et 100 000 habitants qui ont connu les conditions les moins favorables (3,99 %).

Le recours au taux fixe est majoritaire. Les EPCI et les communes de moins de 10 000 habitants y ont le plus recours (62 %).

Le « bloc communal » a très majoritairement fait appel aux banques, à hauteur de 80 % pour les communes et EPCI entre 20 000 et 50 000 habitants. Comme en 2022 et dans une mesure identique (27 %), seule la strate des communes et EPCI de plus de 100 000 habitants a recours de manière significative au marché obligataire.

Compte tenu de la remontée des taux d'intérêt, les charges financières du « bloc communal » (2,9 Md€), après avoir continûment diminué, sont reparties à la hausse en 2023 (+ 0,5 Md€, soit + 22,4 %).

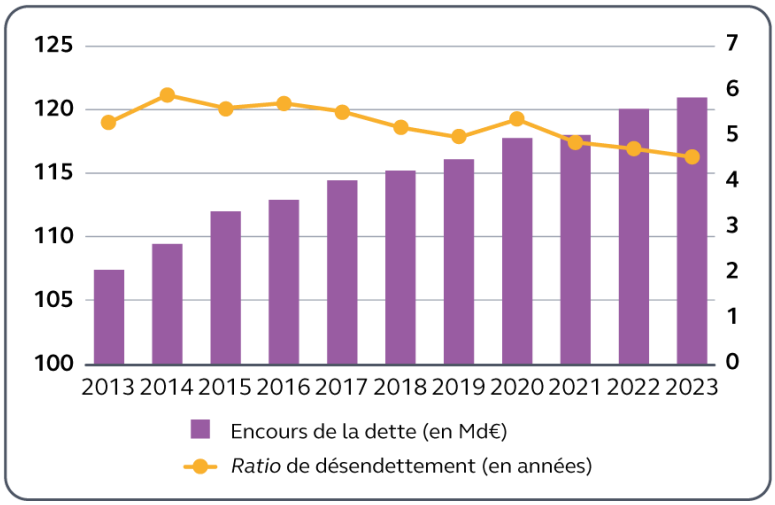
L'encours de la dette du « bloc communal », soit 120,9 Md€, est resté stable en 2023 (+ 0,7 %), après une légère progression en 2022 (+ 1,7 %). Il a légèrement baissé pour les communes (- 0,3 %), notamment pour les plus petites (- 2,5 % pour les communes de moins de 3 500 habitants), tandis que l'encours des EPCI a légèrement progressé (+ 2,1 %), en particulier pour les ensembles de 100 000 à 300 000 habitants (+ 3,8 %).

La stabilité de l'encours de la dette, conjuguée à une légère progression de l'épargne brute, entraîne une nouvelle amélioration de la capacité de désendettement des collectivités du « bloc communal ». Ainsi, 4,5 années d'épargne brute auraient été en théorie nécessaires en 2023 pour rembourser intégralement leurs dettes financières (contre 4,7 années en 2022). À l'exception de 2020 (il avait alors atteint 5,4 années), le *ratio* de désendettement connaît une diminution continue depuis 2017.

La durée théorique de remboursement de l'endettement financier en fonction de l'épargne brute disponible est équivalente pour les communes (4,6 années en 2023) et les EPCI (4,5 années).

[52] Finance Active, « *Observatoire de la dette des collectivités locales* », mars 2024.

Graphique n° 14 : endettement financier (en Md€) et *ratio* de désendettement (en années) du « bloc communal » entre 2017 et 2023



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

En 2023, 1 898 communes (contre 2 074 en 2022), soit 5,4 % d'entre elles, et 53 EPCI (contre 58 en 2022), soit 4,2 % d'entre eux, dépassaient le seuil d'alerte de 12 années (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022[53]. Ces proportions se sont améliorées : 7,7 % des communes et 7,8 % des EPCI dépassaient ce seuil en 2019.

Contrairement à 2022, les emprunts (11,8 Md€) ne couvrent pas entièrement le besoin de financement (12,2 Md€), ce qui a entraîné une légère baisse du fonds de roulement (- 0,4 Md€) et des dépôts au Trésor.

Fin 2023, le solde du compte courant au Trésor du « bloc communal » s'élevait à 44,8 Md€ (- 0,6 Md€, soit - 1,4 % par rapport à 2022). Ce tassement, qui interrompt une hausse continue ces dernières années, est imputable aux communes (- 2,5 %), les EPCI confortant leurs dépôts (+ 1,3 %). Bien qu'en légère diminution, le solde au Trésor à fin 2023 dépasse de plus de 10 Md€ celui à fin 2017 (34,1 Md€).

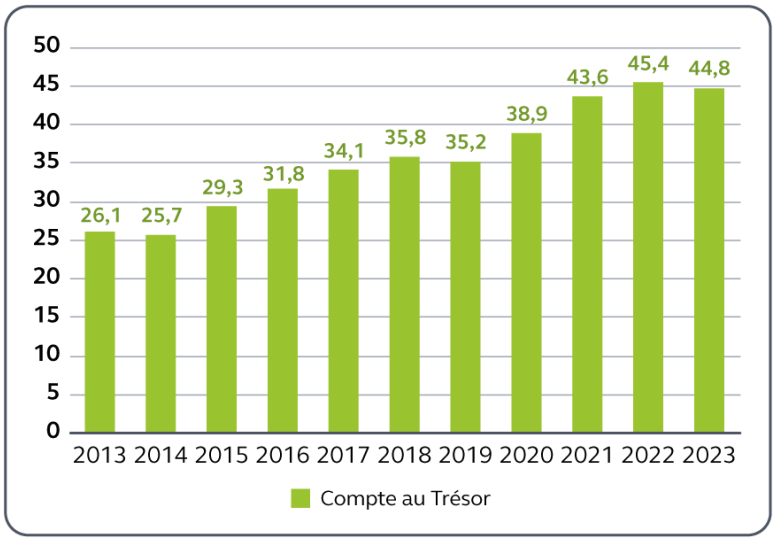
Le solde à fin 2023 est inférieur à un mois de dépenses de fonctionnement pour seulement 1,9 % des communes (contre 2,7 % en 2019). Cette proportion s'élève à 5,2 % des EPCI (contre 8,6 % en 2019).

[53] La LPFP 2023-2027 n'a pas reconduit ce plafond.

Près de la moitié (48,3 %) des communes avaient à l'inverse un compte au Trésor supérieur à un an. La quasi-totalité d'entre elles (47,5 %) ont moins de 3 500 habitants. La proportion est moindre pour les EPCI (9,7 %).

Le niveau du solde du compte au Trésor traduit des différences de situation financière, mais aussi des pratiques différenciées de gestion en fonction de la taille des collectivités. Les communes de petite taille accumulent en effet des dépôts pour financer un nombre réduit de projets d'investissement au cours du mandat municipal.

Graphique n° 15 : solde du compte au Trésor du « bloc communal » entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

CONCLUSION

En 2023, les communes et les intercommunalités (EPCI) ont généralement connu une situation financière favorable.

Malgré leur ralentissement, les charges et les produits réels de fonctionnement du « bloc communal » ont connu des évolutions dynamiques, supérieures à l'inflation (+ 6,0 % et + 5,8 % respectivement).

La hausse des recettes a été portée par celle des impôts fonciers (+ 9,9 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et + 32,5 % pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires), sous l'effet de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales en fonction de l'inflation constatée (+ 7,1 % contre + 3,2 % en 2022), mais aussi de hausses de taux d'imposition (taxe foncière sur les propriétés bâties) ou de taux et de majorations d'impôt (taxe d'habitation sur les résidences secondaires).

L'évolution des recettes fiscales et non fiscales sur lesquelles les collectivités du « bloc communal » ont un pouvoir de taux ou de tarif a plus que compensé d'autres évolutions défavorables : la faible dynamique des recettes de TVA (23,3 % des produits de fonctionnement des EPCI en 2023), qui compensent la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (+ 1,8 %) et, depuis 2023, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises; la chute des recettes de droits de mutation à titre onéreux du fait du retournement du marché immobilier (- 23,2 %).

La hausse des charges de fonctionnement a de nouveau été tirée par les achats de biens et services (+ 8,8 %), affectés par la hausse des prix, particulièrement des achats d'eau, d'énergie et de chauffage (+ 24,5 %), et les dépenses de personnel, dont la hausse (+ 4,1 %) traduit notamment les revalorisations indiciaires et une progression plus rapide des rémunérations des contractuels que des fonctionnaires territoriaux.

Malgré une augmentation un peu plus forte des charges que des produits de fonctionnement, l'épargne brute du « bloc communal » a continué à croître (+ 4,9 %), quoique à un rythme plus lent qu'en 2022. Compte tenu d'une progression des produits un peu plus élevée que celle des charges de fonctionnement, l'épargne des communes a plus augmenté (+ 6,9 %) que celle des EPCI (+ 2,3 %). Un peu moins de communes et d'EPCI ont une épargne nette négative qu'en 2022.

Les dépenses d'investissement du « bloc communal », qui avaient repris dès 2021, une année à peine après les élections municipales, ont de nouveau fortement augmenté (+ 7,9 %), tout particulièrement celles des communes (+ 9,3 %).

À la faveur d'un moindre recours à l'emprunt (- 8,8 %), l'endettement financier du « bloc communal » s'est stabilisé. La durée de désendettement a continué à diminuer pour s'établir à 4,5 années d'épargne brute. Le nombre de communes et d'EPCI ayant une longue durée de désendettement a baissé.

II - Les départements, une situation financière dégradée en 2023

Précisions méthodologiques

Le champ d'analyse recouvre les 95 départements. Il n'intègre pas la Ville de Paris et la Métropole de Lyon, traitées avec les communes et les intercommunalités, ainsi que les deux collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique et la Collectivité de Corse traitées avec les régions. Il comprend en revanche Mayotte, collectivité territoriale unique (CTU) dont les données comptables sont classées parmi celles des départements dans les restitutions de la DGFiP.

Afin d'apprécier la situation financière des départements, il convient de neutraliser les effets du dispositif de mises en réserve facultatives et de reprise des DMTO (qui a une incidence favorable sur l'épargne de + 0,3 Md€ en 2023 et + 0,7 Md€ en 2022, en neutralisant les mouvements de dépenses et recettes).

Le financement du RSA a été recentralisé au 1er janvier 2023 pour le département de l'Ariège. En 2022, ce département avait exposé 40 M€ de dépenses à ce titre. Compte tenu de ce faible montant au regard du total des dépenses des départements, les mouvements en recettes et en dépenses intervenus au titre de cette recentralisation n'ont pas été neutralisés en 2023.

L'exercice 2023 est marqué par une baisse inédite des recettes de fonctionnement des départements (- 0,8 Md€, soit - 1,1 %) et une hausse des dépenses de fonctionnement plus élevée que l'inflation (+ 3,9 Md€, soit + 6,5 %). La conjonction de ces deux évolutions a entraîné une chute de plus d'un tiers de l'épargne brute (- 39,0 %), niveau le plus faible depuis 2016. Malgré cette dégradation, les départements ont conservé en 2023 un niveau d'endettement maîtrisé et un solde élevé de leur compte au Trésor.

Tableau n° 14 : principaux agrégats comptables des départements, à périmètre constant[54] (France entière[55], en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023-2022	
						En montant	En %
Produits réels de fonctionnement (a)	65,7	65,3	69,7	71,9	71,1	- 0,8	- 1,1 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	56,4	57,3	58,1	59,7	63,7	+ 3,9	+ 6,5 %
Épargne brute (a-b)	9,4	8,0	11,5	12,1	7,4	- 4,7	- 39,0 %
Épargne nette des remboursements d'emprunt	6,1	4,9	8,3	8,8	4,1	- 4,7	- 53,1 %
Dépenses réelles d'investissement	10,4	10,5	11,6	12,4	12,8	+ 0,3	+ 2,6 %
Encours de la dette	31,7	32,8	32,3	31,5	31,2	- 0,3	- 0,8 %
Compte au Trésor	7,3	8,1	10,0	11,9	8,8	- 3,0	- 25,6 %

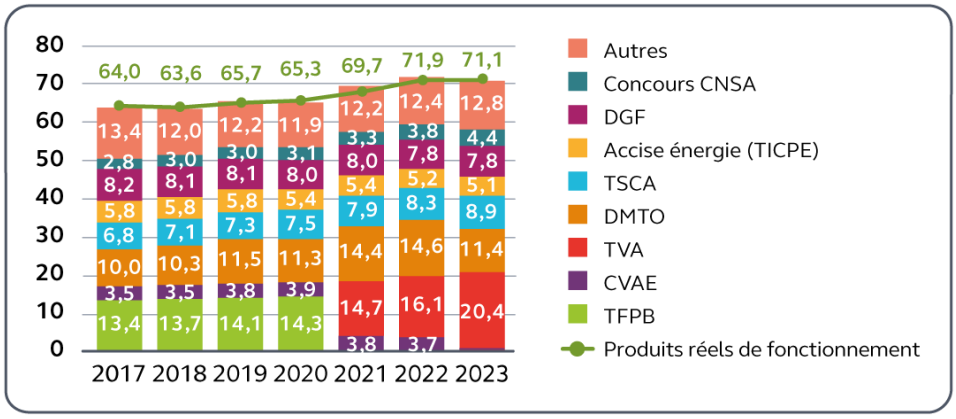
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

A - Une baisse des produits de fonctionnement sous l'effet du ralentissement du marché immobilier

En 2023, les produits de fonctionnement se sont élevés à 71,1 Md€ en 2023, à périmètre constant. Ils ont reculé de 0,8 Md€, soit 1,1 % par rapport à 2022, sous l'effet d'une chute de 3,2 Md€ des recettes de DMTO.

[54] Neutralisation des mouvements en recettes et en dépenses relatifs au dispositif de mises en réserve de DMTO.
[55] Hors départements de Corse-du-Sud, de Haute-Corse, de Martinique et de Guyane, regroupés avec les régions dans des communautés territoriales uniques (CTU).

Graphique n° 16 : produits réels de fonctionnement des départements entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

1 - Une chute des recettes fiscales résultant de celle des DMTO

En 2023, les produits issus de la fiscalité (50,3 Md€) ont diminué de 1,9 Md€, soit de 3,7 %, à périmètre constant.

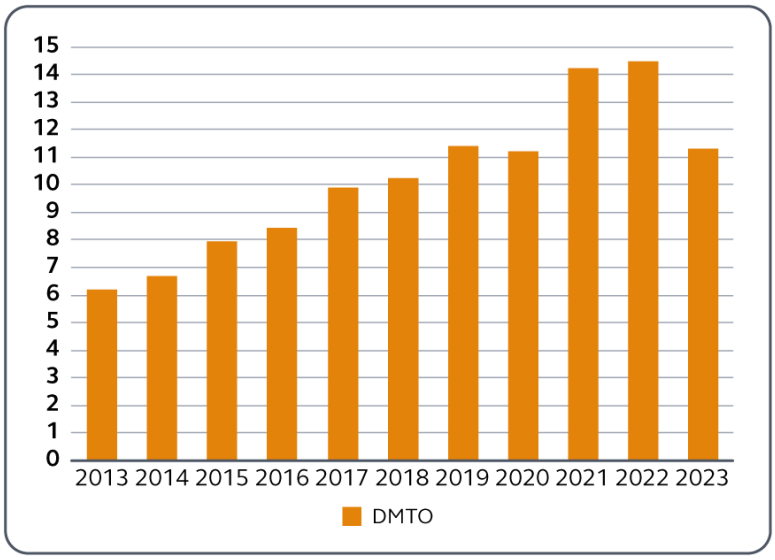
a) La chute des recettes de DMTO après une hausse considérable

L'exercice 2023 est marqué par une chute inédite des recettes de DMTO. Leur montant s'élève à 11,4 Md€, en baisse de 3,2 Md€, soit - 21,9 % par rapport à 2022. Après deux années ayant enregistré des niveaux records (14,6 Md€ en 2022), les recettes de DMTO ont ainsi retrouvé leur niveau de 2019 (11,4 Md€).

Le taux de droit commun des DMTO est fixé à 3,8 %. Les départements peuvent le majorer sans dépasser un plafond de 4,5 %. En 2023, tous les départements sauf trois[56] ont appliqué le taux maximal, comme en 2022.

[56] Indre, Morbihan et Mayotte.

Graphique n° 17 : recettes de DMTO perçues par les départements[57] entre 2013 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

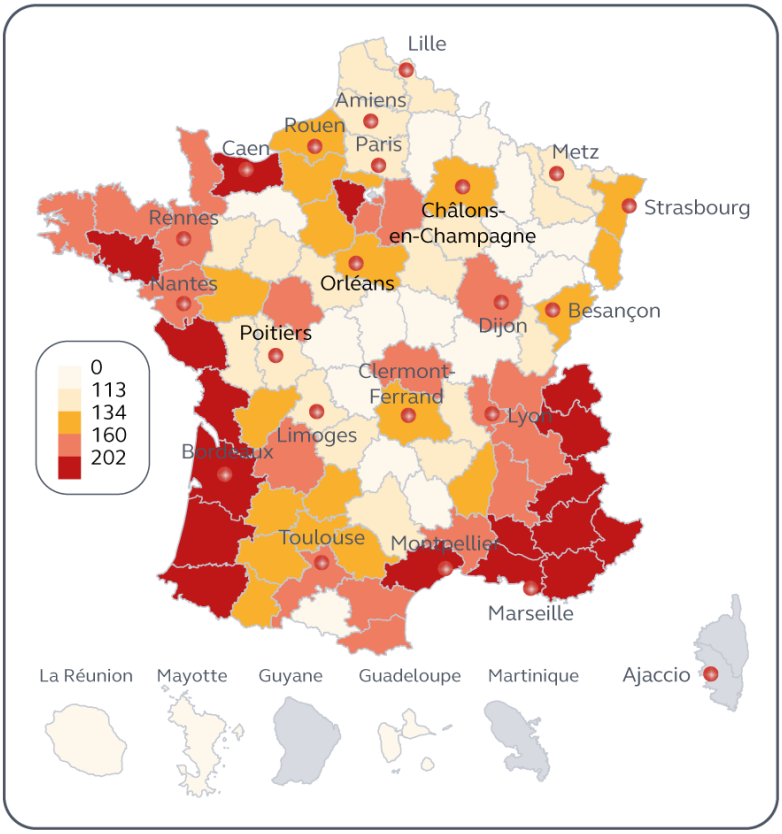
Malgré leur chute en 2023, les recettes de DMTO ont progressé de 82,9 % entre 2013 et 2023, soit 53,6 % en euros constants. Leur hausse a bénéficié à tous les départements, sauf Mayotte. Selon les départements, elle va de 28,2 % à 170 %, soit de 7,7 % à 126,9 % en euros constants.

L'évolution des recettes de DMTO en 2023 résulte principalement de celle des transactions immobilières. En effet, le nombre de ventes immobilières taxées au taux de droit de mutation de droit commun cumulé sur 12 mois a baissé de 19 % à fin décembre 2023[58]. L'assiette cumulée sur 12 mois des droits de mutation (taux de droit commun) a baissé de 23 %[59], sous le double effet de la baisse du nombre de vente et d'un tassement des prix moyens de cession.

[57] Hormis le département du Rhône afin de conserver un périmètre constant, sur la période.
[58] *Évolution du prix de l'immobilier à long terme*, Inspection générale de l'environnement et du développement durable, février 2024.
[59] *Idem*.

Les produits de DMTO sont répartis de manière très hétérogène entre les départements. Dans les départements métropolitains, leur montant va de 1 à 69 (après 1 à 80 en 2022) ou de 1 à 6 à en prenant pour référence le montant moyen par habitant. L'intervention du fonds national de péréquation des DMTO (FNP DMTO)[60], qui assure une redistribution horizontale entre les départements, réduit les écarts précités de 1 à 23 (de 1 à 32 en 2022) ou de 1 à 3 pour le montant moyen par habitant.

Carte n° 1 : montant brut des DMTO par habitant en 2023 (en €)[61]



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Les budgets de la plupart des départements dépendent, dans une mesure variable, des recettes de DMTO. En 2022, année record pour la perception des DMTO, leur produit représentait moins de 10 % des recettes

[60] Cf. annexe n° 13.
[61] Hors Corse-du-Sud, Haute-Corse, Paris, Guyane et Martinique.

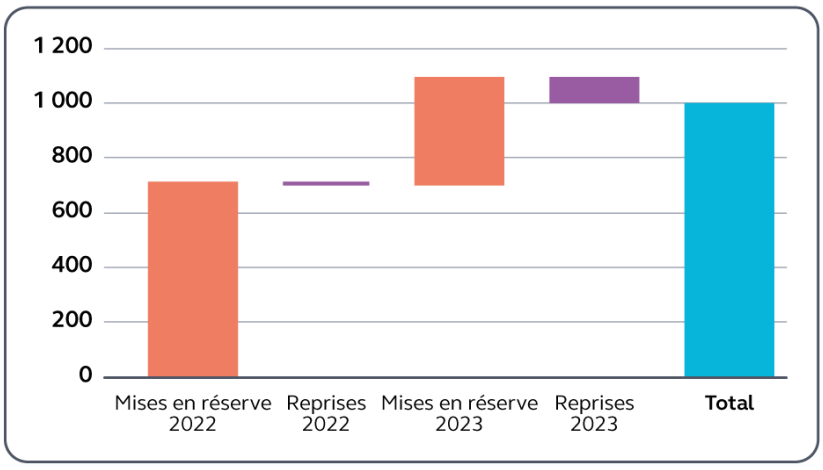
réelles de fonctionnement pour quatorze départements seulement (la médiane s'élevant à 15,5 %). Selon leur degré de dépendance à ces recettes, l'évolution à la baisse des DMTO a un impact plus ou moins prononcé sur les budgets des départements.

En soulignant la volatilité des recettes de DMTO, l'exercice 2023 a confirmé la nécessité de dispositifs de résilience.

Un mécanisme national est adossé au fonds national de péréquation (FNP) des DMTO : le fonds de garantie départemental des corrections conjoncturelles. Si les prélèvements alimentant le FNP DMTO dépassent 1,6 Md€, le comité des finances locales peut décider de mettre en réserve tout ou partie du montant excédant ce niveau. En 2023, le montant prélevé s'étant élevé à 1,9 Md€, 0,3 Md€ auraient pu être mis en réserve. Le CFL a cependant décidé de ne pas abonder la réserve, ni de la libérer. Fin 2023, comme fin 2022, elle s'élève à 249 M€, soit 2,2 % des recettes de DMTO des départements en 2023.

Depuis 2022, les départements ont la faculté de procéder à des mises en réserve individuelles. En 2022, trente-trois départements avaient mis en réserve 715 M€ au total. En 2023, compte tenu de la chute des DMTO, seuls dix-neuf départements ont utilisé ce mécanisme pour un montant total de 402 M€. Quinze départements ont néanmoins mis en réserve des surplus de DMTO en 2023 après l'avoir fait en 2022. Seuls cinq départements ont procédé à une reprise en 2023, pour 94 M€ au total.

Graphique n° 18 : mises en réserve et reprises de DMTO effectuées à titre individuel par les départements en 2022 et 2023 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

À fin 2023, les mises en réserve de DMTO effectuées par une partie des départements s'élèvent à 1 Md€, soit 8,8 % du montant total des recettes de DMTO perçues par l'ensemble des départements en 2023 et 19,2 % de celles perçues par les départements ayant mis en réserve.

La baisse des DMTO soulève la question de la pérennité à moyen terme du FNP DMTO. Malgré une baisse de plus de 20 % de l'assiette des DMTO en 2023, qui servira de base au premier prélèvement en 2024, le fonds resterait en 2024 légèrement supérieur à 1,6 Md€ (montant à partir duquel les sommes peuvent être mises en réserve). Toutefois, une nouvelle baisse de l'assiette des DMTO en 2024 réduirait l'alimentation du fonds à un niveau inférieur à 1,6 Md€. Afin de rendre plus soutenable la répartition des contributions au fonds, la loi de finances pour 2024 a relevé de 12 % à 15 % des recettes de DMTO le plafonnement du second prélèvement qui alimente le fonds.

b) La TVA : une dynamique ralentie en 2023 à périmètre constant

À la suite des récentes réformes de la fiscalité locale et des impôts de production, la TVA (20,4 Md€) est la première ressource des départements (28,7 % de leurs produits réels de fonctionnement en 2023).

Depuis 2021, les départements perçoivent une fraction de TVA en compensation du produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (16,1 Md€ en 2023) réaffecté aux communes en compensation de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

En outre, un complément forfaitaire de TVA (250 M€) est attribué depuis 2021 aux deux-tiers des départements (62 en 2023) en fonction de critères de ressources et de charges. La dynamique positive des recettes de TVA propres à ce complément (21,4 M€ en 2022 et 29,0 M€ en 2023) est affectée à un « fonds de sauvegarde des départements »[62] ; elle n'a pas donné lieu à versement aux départements en 2022 et 2023. La loi de finances pour 2024 a prévu un doublement du fonds, ainsi porté à 100,8 M€, par une contribution de l'État (de 50,4 M€). Quatorze départements en seront bénéficiaires en 2024. La portée de cet effort de ciblage des concours de l'État vers les départements dont la situation financière est considérée comme la plus fragile reste cependant modeste.

Enfin, les départements ont perçu pour la première fois en 2023 une fraction de TVA au titre de la suppression de la CVAE (4,1 Md€).

[62] Cf. annexe n° 14.

En 2023, les recettes de TVA ont connu une progression ralentie (+ 1,8 % sur le périmètre de la compensation de la taxe foncière sur les propriétés bâties, contre + 9,6 % en 2022), en raison d'une élasticité par rapport au PIB inférieure à l'unité et d'une régularisation négative de la TVA versée en 2022 (à hauteur de 0,15 Md€). De même, une régularisation négative interviendra en 2024 au titre d'un excès de versement en 2023 (à hauteur de 0,2 Md€). Les facteurs explicatifs de l'évolution des recettes de TVA sont détaillés *supra* (chapitre I, I, B).

L'évolution des produits est cependant plus favorable quand on compare la somme des recettes de CVAE et de TVA en 2022 et en 2023 (+ 3,8 %, après + 6,8 % en 2022).

c) Une évolution contrastée des autres recettes fiscales

La taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) est la troisième recette fiscale des départements. En 2023, son produit (8,9 Md€) a représenté 12,5 % de leurs produits réels de fonctionnement. Elle connaît un haut rendement : entre 2017 et 2023, elle a progressé de 3 Md€ (+ 30,1 %), dont 0,6 Md€ (+ 7,3 %) pour la seule année 2023.

En revanche, les recettes de l'accise sur les produits énergétiques (5,1 Md€) ont légèrement baissé par rapport à 2022 (- 0,6 %) en raison de la diminution de consommation de carburants.

2 - Des dotations et participations dynamiques grâce aux concours de la CNSA

Les dotations et participations ont progressé de 4,7 % par rapport à 2022, pour atteindre 16,9 Md€, soit 23,7 % des produits réels de fonctionnement (contre 22,6 % en 2022).

Ce dynamisme résulte de la hausse des concours versés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie[63] (CNSA). En 2023, ils ont atteint 4,4 Md€ (+ 0,6 M€, soit + 16,4 %). Entre 2017 et 2023, ils ont progressé de plus de moitié (+ 56,2 %, soit + 34,7 % en euros constants).

Cette augmentation traduit l'incidence de l'évolution des recettes de la CNSA et la diversification de ses concours aux départements.

[63] Cf. annexe n° 15.

En effet, l'évolution du montant des concours de la CNSA au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la prestation de compensation du handicap (PCH) est liée à celle du rendement des recettes de contribution sociale généralisée (CSG), de contribution solidarité autonomie (CSA) et de contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA) attribuées à cet organisme.

En outre, neuf autres concours se sont ajoutés à ceux relatifs à l'APA et à la PCH (par ordre décroissant de montant en 2023) : dotation qualité du service rendu aux services d'aide et d'accompagnement à domicile ou SAAD (depuis 2022) ; compensation du surcoût pour l'APA et la PCH de la revalorisation du tarif plancher des intervenants des SAAD (depuis 2022) ; compensation de revalorisations salariales dans les SAAD (depuis 2021) et dans les établissements et services médico-sociaux tarifés par les conseils départementaux (depuis 2022) ; aide à la vie partagée (depuis 2021) ; forfait versé à des établissements prévenant la perte d'autonomie des personnes âgées et autres actions de prévention ; concours et dotation aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

En 2023, plusieurs mesures contribuent à la hausse de ces concours : l'élargissement des revalorisations salariales au personnel des MDPH, le renforcement du soutien aux SAAD dont le tarif plancher horaire a été réévalué à 23 € pour l'année 2023, le versement en année pleine de la dotation qualité du service rendu par les SAAD et le rehaussement du plafond de financement des mesures salariales dans les SAAD et les ESMS.

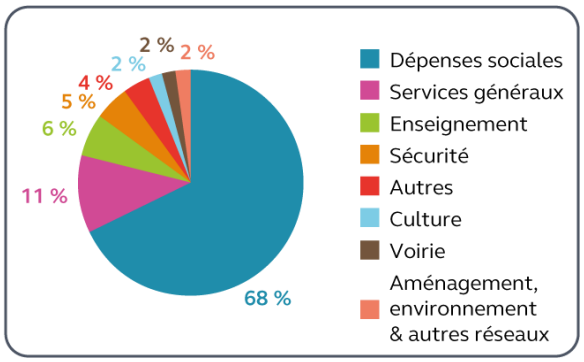
Comme les années précédentes, le montant de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements est stable à périmètre constant, à 7,8 Md€ en 2023. Contrairement aux communes et aux intercommunalités, l'augmentation des dotations de péréquation a continué à être financée en 2023 par l'écrêtement de la dotation forfaitaire. La DGF tient une place variable dans les produits réels de fonctionnement des départements (de 1,5 % à 30,3 %, pour une médiane nationale de 12,2 %).

B - Une forte dynamique des charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement des départements ont atteint 63,7 Md€. À périmètre constant, après retraitement des mises en réserve de DMTO en tant qu'épargne brute et non plus charges de fonctionnement, elles ont augmenté de 3,9 Md€, soit de 6,5 % par rapport à 2022.

La répartition des dépenses par domaines de compétence n'a pas connu d'évolution notable : les dépenses sociales par nature (prestations sociales) ou par destination (notamment les frais de personnel et d'achats concourant à l'exercice des compétences des départements dans le domaine social) continuent à représenter plus des deux-tiers (68 %) du total des dépenses de fonctionnement.

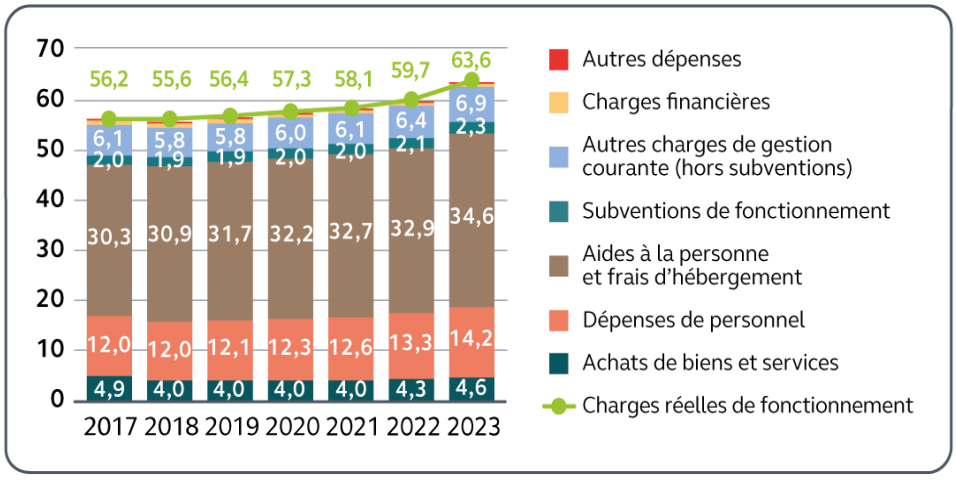
Graphique n° 19 : destination par fonction des charges réelles de fonctionnement des départements en 2023 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Toutes les natures de dépenses ont augmenté en 2023. En montant, la hausse la plus forte concerne les dépenses d'aide à la personne et de frais d'hébergement (+ 1,7 Md€), suivies par les dépenses de personnel (+ 0,9 Md€).

Graphique n° 20 : charges réelles de fonctionnement des départements par nature entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

1 - L'accélération des dépenses sociales par nature

Les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement (34,7 Md€ en 2023) représentent une part majoritaire des charges réelles de fonctionnement des départements (54,4 % en 2023[64]), malgré un recul par rapport aux années précédentes (cette proportion atteignait 56,2 % entre 2019 et 2021). Cette moyenne nationale recouvre de fortes disparités : en 2023, les aides à la personne et frais d'hébergement allaient de 16 % à 68,9 % des charges de fonctionnement des départements ou de 37,8 % à 63,6 % pour les seuls départements métropolitains (avec une médiane de 54,6 %).

En 2023, les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement ont progressé (+ 5,2 %) à un rythme plus rapide qu'en 2022 (+ 0,8 %) et supérieur à l'inflation[65].

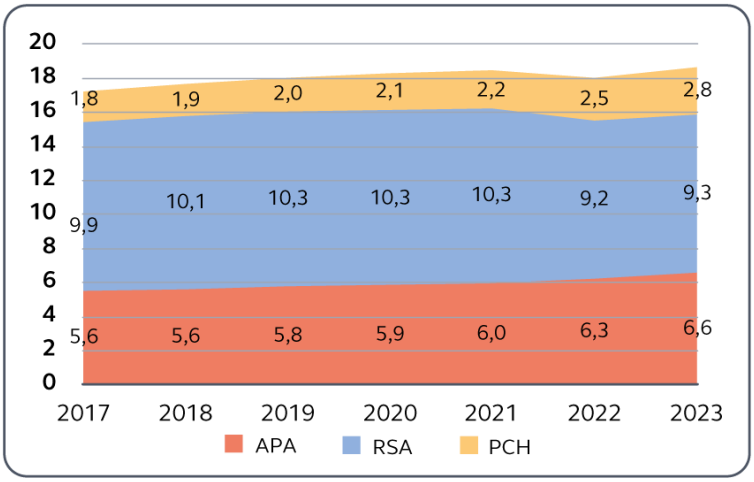
a) Des évolutions différenciées des dépenses de prestations sociales

En 2023, les allocations individuelles de solidarité – AIS (18,7 Md€[66]) ont représenté 29,4 % des dépenses réelles de fonctionnement et 54,1 % des dépenses d'aides à la personne et frais d'hébergement.

Leur augmentation globale (+ 0,7 Md€, soit + 3,9 %) recouvre des évolutions différenciées selon les trois prestations sociales qui les composent.

[64] Les dépenses d'aides à la personne et de frais d'hébergement recouvrent un périmètre plus restreint que les dépenses sociales, présentées dans le graphique des dépenses par fonction, qui intègrent des dépenses de gestion administrative (personnel, achats).
[65] En 2023, l'inflation s'est établie à 4,9 % en moyenne annuelle, après 5,2 % en 2022.
[66] En 2023, les dépenses totales d'AIS se sont élevées à 20,3 Md€ (+ 3,9 % par rapport à 2022), en prenant en compte les départements et les collectivités exerçant des compétences similaires à ces derniers dans le domaine social (ville de Paris, métropole de Lyon, collectivités territoriales uniques de Martinique et Guyane, ainsi que la collectivité de Corse). Elles se décomposent de la manière suivante : 10,2 Md€ pour le RSA, 7,0 Md€ pour l'APA et 3,0 Md€ pour la PCH.

Graphique n° 21 : dépenses d'allocations individuelles de solidarité prises en charge par les départements entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP
Note de lecture : compte tenu de la recentralisation du financement de cette prestation, les montants de dépenses relatives au RSA n'intègrent pas celles des départements de Mayotte à compter de 2019 (soit une diminution de 0,02 M€ pour cette même année), du département de la Réunion à compter de 2020 (- 0,7 Md€), des départements de Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales à compter de 2022 (- 0,7 Md€) et du département de l'Ariège à compter de 2023 (- 0,04 Md€).

Des dépenses de revenu de solidarité active (RSA) repartant à la hausse

En 2023, les dépenses relatives au RSA se sont élevées à 9,3 Md€[67], en légère hausse par rapport à 2022 (+ 0,1 Md€, soit + 0,6 %), après deux années de baisse.

Leur évolution est contrastée selon les départements : de - 13,2 % à + 7,8 %. Treize départements ont enregistré une baisse de leurs dépenses de RSA en 2023 et sept une hausse supérieure à l'inflation.

L'augmentation globale des dépenses de RSA s'explique par les revalorisations de cette prestation intervenues en juillet 2022 (4 %), qui a un effet en année pleine 2023, puis en avril 2023 (1,6 %). Elle reste contenue du fait de la baisse du nombre de foyers allocataires entre 2022 et 2023 (- 2 % en moyenne annuelle, dans les départements qui financent cette prestation[68]).

[67] 10,2 Md€ (soit + 0,5 %) toutes catégories de collectivités confondues.
[68] Données mensuelles sur les prestations de solidarité – *Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr* – version mars 2024.

En 2023, les dépenses de RSA par habitant s'échelonnent de 55 € à 698 €, selon les départements, soit un rapport de 1 à 13, pour un montant médian de 146 € par habitant[69].

Une augmentation continue des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

En 2023, les dépenses au titre de l'APA, soit 6,6 Md€[70], ont continué à augmenter (+ 0,4 Md€, soit + 5,7 %). Depuis 2017, elles sont en hausse de plus d'un milliard d'euros, soit un rythme un peu supérieur à l'inflation (+ 18,8 % en cumul). Fin 2022, l'APA comptait 1,34 million de bénéficiaires[71]. Cette progression des dépenses s'explique notamment par les mesures de revalorisation salariale dans les établissements et services médico-sociaux et l'institution du tarif plancher dans les services d'accompagnement et d'aide à domicile (SAAD).

En 2023, la dépense d'APA par habitant s'échelonnait de 40 € à 259 € selon les départements, soit un rapport d'un à six, pour un montant médian de 115 €[72].

La dynamique de la prestation de compensation du handicap (PCH)

En 2023, les dépenses relatives à la PCH[73], soit 2,8 Md€[74], ont de nouveau fortement augmenté (+ 0,3 Md€, soit + 11,7 %).

Depuis 2017, elles ont plus que doublé (+ 59,2 %), soit une hausse en volume de plus d'un tiers (+ 37,2 %). Fin 2022, le nombre de bénéficiaires s'élevait à environ 395 000, soit plus de 100 000 bénéficiaires supplémentaires par rapport à 2017[75]. Le champ de la PCH s'élargit : depuis 2021, aide à la parentalité ; depuis 2023, forfait surdi-cécité et soutien à l'autonomie pour les personnes ayant des difficultés mentales, de compréhension, de concentration, psychiques ou d'autisme.

[69] Cf. annexe n° 16.
[70] 7 Md€ (soit + 5,9 %) toutes catégories de collectivités confondues.
[71] Les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale départementale aux personnes âgées ou handicapées – *Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr* – version février 2024.
[72] Cf. annexe n° 17.
[73] La PCH, créée au 1er janvier 2006, a succédé à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Les dépenses résiduelles d'ACTP se sont élevées à 0,3 Md€ en 2023.
[74] 3 Md€ (+ 11,5 %) toutes catégories de collectivités confondues.
[75] Les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale départementale aux personnes âgées ou handicapées – *Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr* – version février 2024.

En 2023, la dépense de PCH par habitant s'échelonnait, pour les départements métropolitains, de 21 € à 79 €, soit un rapport d'un à 3,8, pour un montant médian de 40 €.

La croissance tendancielle des dépenses d'AIS et, plus généralement, des dépenses sociales des départements, soulève la question de la soutenabilité de leurs modalités de financement[76].

b) Une forte hausse des dépenses de frais de séjour et d'hébergement, tirée par l'aide sociale à l'enfance (ASE)

En 2023, les dépenses de frais d'hébergement en établissements médico-sociaux et en famille d'accueil (14,8 Md€ en 2023[77]) ont plus progressé (+ 1,0 Md€, soit + 7,0 %) que les prix à la consommation.

Cette hausse concerne principalement les frais de séjour en établissements de l'aide sociale à l'enfance, 6,3 Md€ en 2023 (+ 0,7 Md€, soit + 11,8 %). Elle résulte du nombre croissant d'enfants confiés à l'ASE, soit 208 000 environ en 2022 (+ 17,4 % depuis 2017)[78]. Parmi les enfants confiés à l'ASE, le nombre de mineurs non accompagnés (MNA) confiés par décision judiciaire s'est établi à 19 370 fin 2023, contre 14 782 fin 2022 (+ 31 %). Fin 2022, 39 500 mineurs accompagnés étaient pris en charge par les départements, soit 19 % des enfants confiés à l'ASE.

Les dépenses d'hébergement pour les personnes handicapées ont légèrement ralenti (+ 3,7 %), tandis que celles à destination des personnes âgées repartent à la hausse (+ 1,7 %).

Le soutien aux établissements et services sociaux et médico sociaux (ESMS)

Dans le contexte d'inflation et de revalorisations salariales, les départements sont intervenus pour soutenir les établissements et services sociaux et médico-sociaux de manière directe ou indirecte.

Certains départements ont versé directement des subventions aux structures en difficulté. Ces aides ont pu être versées dans le cadre du fonds d'urgence exceptionnel de l'État, doté de 100 M€, en faveur des EHPAD et services à domicile en difficulté financière.

[76] Cour des comptes, « Les politiques sociales décentralisées : une coordination à conforter, des financements à réformer », in *Rapport public annuel 2023*, mars 2023.
[77] 15,9 Md€ (+ 7,0 %) toutes catégories de collectivités confondues.
[78] Les bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance - *Data.drees.solidarites-sante.gouv.fr* – version janvier 2024.

Les départements fixent par délibération l'objectif annuel d'évolution des dépenses des établissements et services sociaux et médico-sociaux de compétence départementale[79].

Certains départements ont relevé les taux directeurs jusqu'à + 5 %. L'augmentation des taux directeurs a un effet direct sur les dépenses d'hébergement (secteurs de l'enfance, du handicap et des personnes âgées) et d'APA en établissement des départements.

2 - Une forte progression des dépenses de personnel sous l'effet de mesures de revalorisation

En 2023, les dépenses de personnel (14,2 Md€) ont représenté 22,3 % des charges réelles de fonctionnement des départements. Leur hausse (+ 0,9 Md€, soit + 7,0 %) dépasse l'inflation. Les évolutions sont contrastées : selon les départements, elles s'étagent de + 3,3 % à + 22,2 %.

Les facteurs explicatifs de l'évolution des charges de personnel, notamment indiciaires, sont détaillés *supra* (voir chapitre I, I, A).

Les rémunérations brutes des personnels non titulaires (contractuels), dont le montant est cinq fois inférieur à celles des personnels titulaires (fonctionnaires), ont augmenté quatre fois plus que ces dernières (+ 0,2 Md€, soit + 17,7 %, contre + 0,3 Md€, soit + 4,4 %). Cette divergence d'évolution traduit une plus forte augmentation de la rémunération moyenne des non-titulaires que celle des titulaires et la poursuite de la transformation de la composition des effectifs : selon les données de la Caisse des Dépôts et Consignations, les effectifs de titulaires (un peu moins de 198 800 en moyenne annuelle) ont baissé de 1,4 %, tandis que ceux de non titulaires (un peu moins de 135 400 présents sur l'ensemble de l'année) ont crû de 1,7 %. Entre 2018 et 2023, les effectifs de titulaires ont baissé de 8,1 % et ceux de non titulaires ont crû de 10,4 %.

Les dépenses de rémunération des assistantes familiales enregistrent une forte progression (+ 0,1 Md€, soit + 9,8 %). Elle résulte des dispositions de la loi Taquet[80], apportant de nouvelles garanties en matière de rémunération, ainsi que de la revalorisation du Smic.

[79] Article L. 314-1 du code de l'action sociale et des familles.
[80] Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants et décret n° 2022-1198 du 31 août 2022 relatif à la rémunération des assistants familiaux et à certaines indemnités.

3 - Une hausse des autres dépenses soumises à l'inflation

Plus encore qu'en 2022, les dépenses d'achats et services (4,7 Md€) ont plus progressé que l'inflation moyenne (+ 9,1 %, soit + 0,4 Md€, après + 6 % en 2022). Les plus fortes hausses concernent les achats d'eau, énergie et chauffage (+ 51,2 %) et les achats alimentaires (+ 33,0 %).

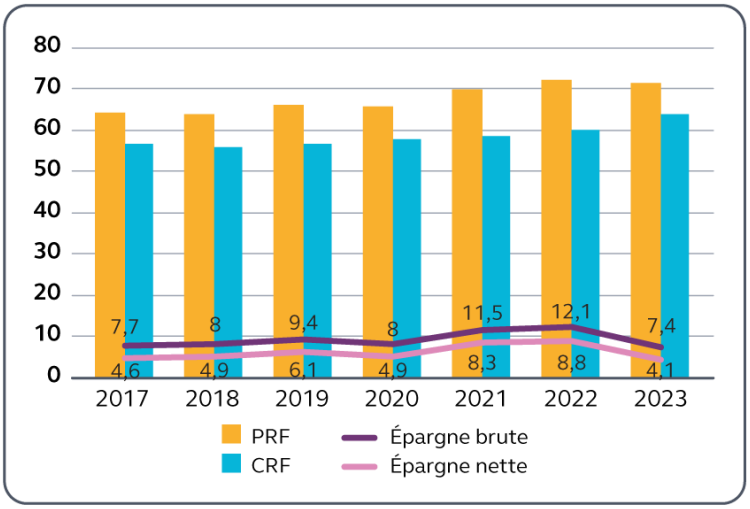
Les subventions de fonctionnement (2,3 Md€) ont progressé de 8,8 %. La hausse est plus marquée pour celles aux organismes publics (+ 13,7 %) que privés (+ 6,1 %).

Les contributions obligatoires (4,7 Md€) ont enregistré une augmentation notable (+ 9,2 %). La hausse la plus importante concerne les dotations de fonctionnement versées aux collèges (1,2 Md€, soit + 18,6 %), ainsi que celles versées aux services départementaux d'incendie et de secours - SDIS (2,9 Md€, soit + 5,1 %). Les départements sont intervenus pour soutenir ces structures face à la hausse de l'inflation (dépenses d'énergie, fluides et denrées alimentaires).

C - Une chute de l'épargne

La conjonction du recul des recettes et de la forte hausse des dépenses de fonctionnement a entraîné une chute de l'épargne brute des départements (- 4,7 Md€, soit - 39,0 % à périmètre constant). Elle s'établit ainsi à 7,4 Md€, contre 12,1 Md€ en 2022. Il s'agit du niveau le plus faible depuis 2016.

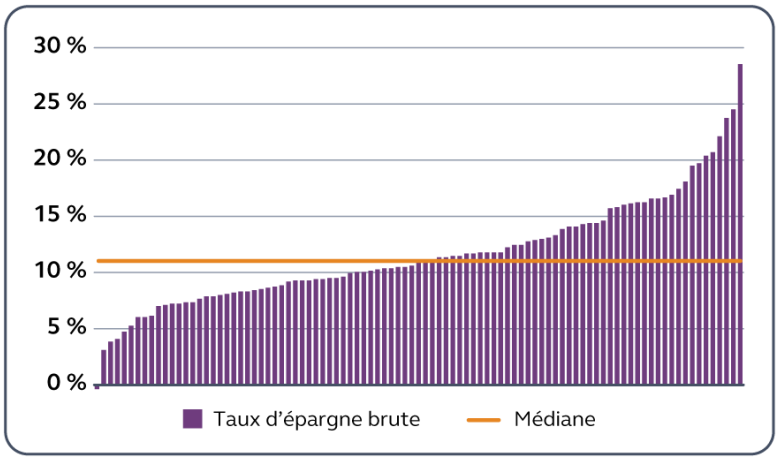
Graphique n° 22 : épargnes brute et nette des départements entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP
PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement.

Le taux d'épargne brute, qui rapporte l'épargne brute aux recettes réelles de fonctionnement, s'élève en moyenne à 10,4 %. Neuf[81] départements se situent sous le seuil d'alerte de 7 %, contre un seul en 2022 et trois en 2019.

Graphique n° 23 : taux d'épargne brute par département (en % des produits réels de fonctionnement)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Après déduction des remboursements d'emprunts (3,3 Md€, - 2,1 % par rapport à 2022), l'épargne nette a chuté de moitié pour s'établir à 4,1 Md€ (- 4,7 Md€, soit - 53,1 % par rapport à 2022). Elle ne permet plus que de financer un tiers des dépenses d'investissement, contre plus des deux tiers en 2022. Cinq départements[82] ont une épargne nette négative en 2023, contre un seul en 2022 et aucun en 2019.

Les mesures prises par les départements face à la baisse des recettes de DMTO et à la hausse des dépenses[83]

Tous les départements, sauf un, avaient anticipé une baisse des DMTO, dès l'étape du budget primitif (BP) 2023. Elle était estimée à 15,9 % en moyenne par rapport au réalisé 2022, soit 6 points de moins que la baisse effectivement constatée en 2023 au niveau national (- 21,9 %). Un quart seulement des départements ont mis en place des mesures d'économies dès leur BP.

[81] Aisne, Gers, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Marne, Nord et Pas-de-Calais.
[82] Aisne, Gers, Gironde, Nord et Pas-de-Calais.
[83] Éléments fondés sur une enquête menée auprès des départements (45 réponses au 29 mars 2024).

Grâce à une situation favorable en 2021 et 2022, certains départements ont pu mobiliser leurs résultats excédentaires. Mais cela ne saurait constituer une solution pérenne si la baisse des DMTO se poursuit. Cinq départements seulement ont repris partiellement ou en totalité leurs réserves de DMTO. Trente-six départements ayant effectué des mises en réserve conservent des marges de manœuvre intactes en cas de difficultés persistantes sur l'exercice 2024.

Plusieurs départements ont eu recours à des lignes de trésorerie, pratique peu utilisée ces dernières années.

Plus de la moitié des départements ayant répondu à la Cour ont pris des mesures de réduction de leurs dépenses en 2023, dans le contexte d'inflation et de revalorisations salariales. Il s'agit le plus souvent de mesures ponctuelles : sobriété énergétique, optimisation des achats, stabilité voire réduction des subventions de fonctionnement… La masse salariale a rarement fait l'objet de mesures d'économies. Plusieurs départements envisagent des plans d'économies ou des revues de dépenses en 2024.

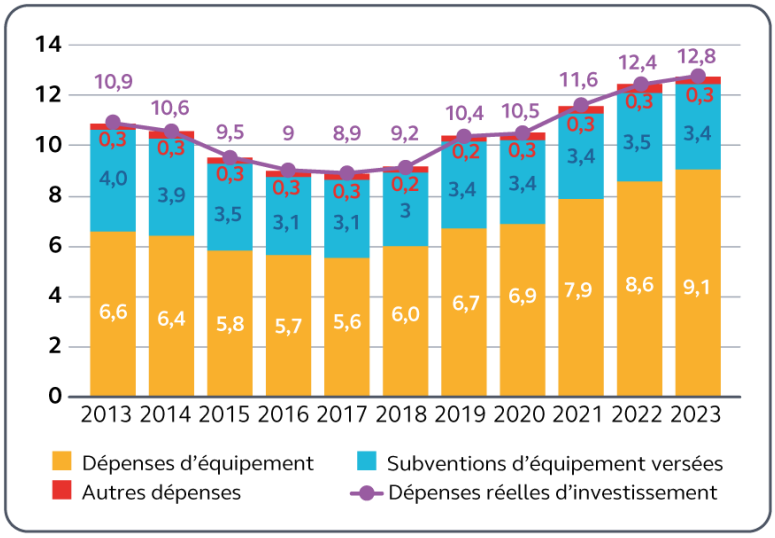
En matière d'investissement, une minorité de départements a réduit le volume de travaux ou décalé certaines opérations (les dépenses diminuent pour 40 % des départements ayant répondu à la Cour). D'autres ont au contraire souhaité maintenir leur niveau d'investissement en mobilisant des emprunts ou en recherchant des cofinancements.

D - Des dépenses d'investissement préservées malgré la contraction de l'épargne

Si l'épargne nette a chuté de moitié, les départements ont pu s'appuyer sur une augmentation de leurs recettes réelles d'investissement pour financer leurs dépenses d'équipement (3,1 Md€, soit + 14,4 %). Les recettes de FCTVA ont connu une forte progression (+ 10,9 %), qui suit l'évolution des dépenses d'investissement. Les départements ont également mobilisé les financements externes ; ainsi, les subventions reçues ont fortement crû (+ 24,1 %).

Malgré la chute de leur capacité d'autofinancement, les départements ont préservé leurs dépenses d'investissement en 2023. Leur montant a atteint un niveau record de 12,8 Md€ (+ 0,3 Md€ par rapport à 2022). Malgré une évolution (+ 2,6 %) inférieure à l'inflation en 2023, la hausse des dépenses d'investissement entre 2017 et 2023 (+ 3,9 Md€) recouvre une importante hausse en euros constants (+ 23,6 %).

Graphique n° 24 : dépenses réelles d'investissement des départements entre 2013 et 2023 (en Md€)

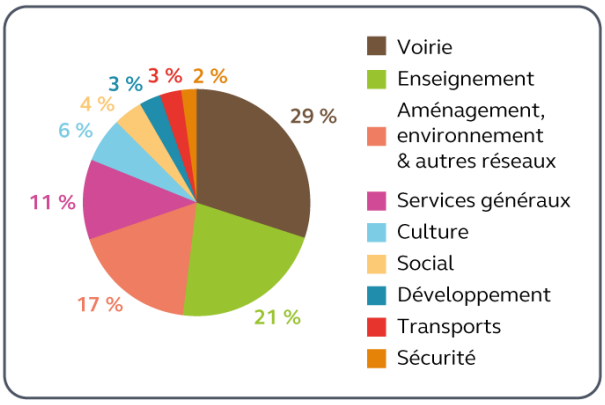


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

L'augmentation globale des dépenses d'investissement en 2023 recouvre d'importantes disparités : selon les départements, les dépenses vont d'une diminution de 32,1 % à une hausse de 45,4 %. La hausse la plus faible concerne les départements de plus d'un million d'habitants (+ 0,3 %), qui portent près de la moitié des dépenses d'investissement des départements.

Une grande stabilité peut être constatée dans l'orientation des dépenses d'investissement des départements. Elles permettent de financer prioritairement des projets en matière de voirie (29 % en 2023), d'enseignement (21 %) et d'aménagement/environnement (17 %).

Graphique n° 25 : destination par fonction des dépenses réelles d'investissement des départements en 2023 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Plus que les années précédentes, les départements ont privilégié les dépenses d'équipement directes (+ 5,8 %) aux subventions (- 5,0 %). En 2023, celles aux collectivités du « bloc communal » (1,8 Md€) ont continué à diminuer (- 6,1 %, après - 5,4 % en 2022).

E - Un encours de dette maîtrisé grâce à un prélèvement sur le fonds de roulement

En 2023, le besoin de financement des départements a été multiplié par six pour s'établir à 5,5 Md€ (+ 4,6 Md€ par rapport à 2022).

Afin de le couvrir, les départements ont émis un peu plus de nouveaux emprunts (3,0 Md€) qu'en 2022 (+ 18,6 %). Vingt-trois départements n'ont cependant pas emprunté en 2023 (vingt en 2022).

Toutefois, le montant des remboursements d'emprunt a dépassé celui des nouveaux emprunts. Dans ces conditions, l'encours de l'endettement financier des départements s'est réduit (- 0,3 Md€, soit - 0,8 %) pour s'établir à 31,2 Md€.

Des conditions d'emprunt qui ont continué à se dégrader[84]

Le taux moyen des nouveaux emprunts s'est établi à 3,91 % en 2023, contre 2,17 % en 2022. Il a été multiplié par sept en deux ans.

Les départements ont majoritairement opté pour des produits à taux variable (47 % des nouveaux emprunts souscrits en 2023).

Ils ont contracté auprès des banques privées à hauteur de 73 %. La part des émissions d'obligations a régressé, à moins de 5 % du besoin d'emprunt des départements, contre 7 % en 2022, sous l'effet du resserrement des taux moyens bancaires et ceux de l'obligataire (écart de 0,52 point de pourcentage en 2023, contre 0,67 point en 2022).

Le taux moyen de la dette des départements s'établit à 2,80 % en 2023, en augmentation par rapport à 2022 (2,17 %) et 2021 (1,74 %).

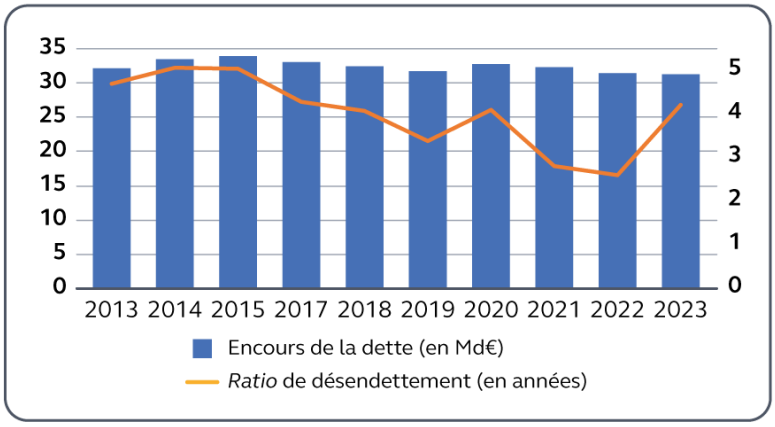
L'année 2023 a vu le terme d'un cycle de baisse des charges financières, entamé en 2018. En effet, leur montant (0,8 Md€) a progressé de près d'un tiers (+ 0,2 Md€, soit + 31,6 %) dans un contexte de hausse des taux d'intérêt. Leur évolution est contrastée : les charges financières de onze départements ont baissé, tandis que celles de trois autres départements ont plus que doublé.

Compte tenu de la chute de l'épargne, et malgré la diminution de la dette, le *ratio* de désendettement s'est dégradé pour la première fois depuis 2020. En 2023, 4,2 années d'épargne auraient été en théorie nécessaires pour que les départements remboursent en totalité leur dette, contre 2,6 années en 2022.

Le *ratio* reste cependant faible, de même que le nombre de départements dépassant le seuil d'alerte de dix années (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques 2018 - 2022[85] (cinq départements[86], contre un seul en 2022 et aucun en 2019).

[84] « Finance Active, Observatoire de la dette des collectivités locales », mars 2024.
[85] La LPFP 2023-2027 ne l'a pas reconduit.
[86] Aisne, Gironde, Nord, Pas-de-Calais et Val-de-Marne.

Graphique n° 26 : endettement financier (en Md€) et *ratio* de désendettement (en années) des départements entre 2017 et 2023



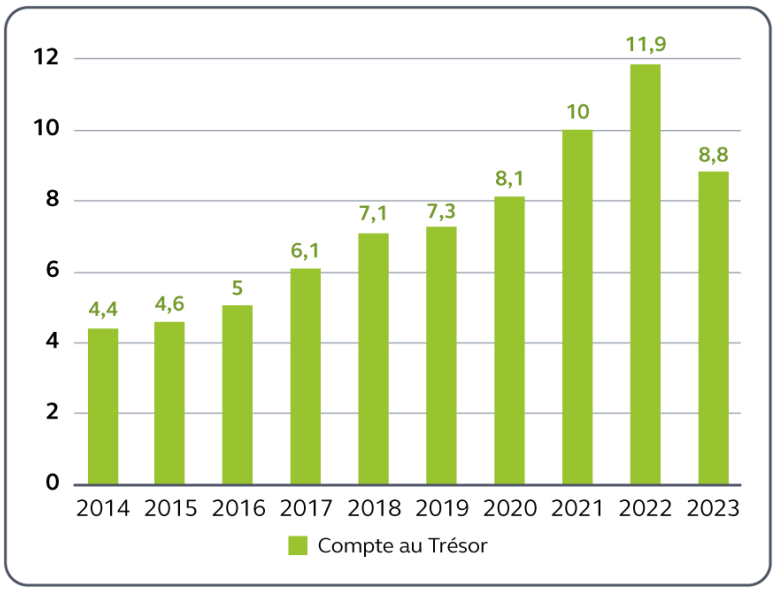
Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

La part de l'emprunt dans le financement des dépenses d'investissement est restée minoritaire (23,6 %) tout en progressant (20,4 % en 2022).

Afin d'assurer le financement de leurs investissements, tout en réduisant l'encours de leur dette, les départements ont puisé dans la trésorerie déposée sur leur compte au Trésor.

Fin 2023, son montant n'atteint plus que 8,8 Md€, contre 11,9 Md€ fin 2022 (- 3 Md€) mais reste supérieur à celui à fin 2020 (soit 8,1 Md€). Un quart des départements présente un solde du compte au Trésor inférieur à un mois de dépenses de fonctionnement (contre six en 2022).

Graphique n° 27 : solde du compte au Trésor des départements entre 2014 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

CONCLUSION

En 2023, la situation financière des départements s'est inversée sous l'effet des évolutions de sens opposé de leurs produits et de leurs charges de fonctionnement.

Les produits réels de fonctionnement ont reculé de 1,1 % à périmètre constant en raison de la chute des recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Après avoir atteint un niveau record en 2022 (14,6 Md€), elles se sont élevées à 11,4 Md€ en 2023 (- 3,2 Md€, soit - 21,9 %). Cette chute a confirmé l'inadéquation du financement par des recettes cycliques et volatiles des dépenses des départements, principalement constituées de dépenses dynamiques et rigides. En outre, la TVA, première ressource des départements, a été peu dynamique.

En revanche, les charges réelles de fonctionnement ont augmenté à un rythme supérieur à l'inflation (+ 6,5 %), à périmètre constant, sous l'effet de la dynamique des dépenses de frais d'hébergement en établissements médico-sociaux et en famille d'accueil, des dépenses relatives à deux allocations de solidarité (APA et PCH), des dépenses de personnel et des achats de biens et services.

Dans ces conditions, l'épargne brute des départements a chuté en 2023 (- 4,7 Md€, soit - 39,0 %), niveau le plus bas depuis 2016. Les départements ont néanmoins continué à accroître leurs dépenses d'investissement (+ 2,6 %), qui ont atteint en 2023 un niveau record (12,8 Md€, soit 3,9 Md€ de plus qu'en 2017). Ils ne l'ont pas fait en augmentant leur dette, dont le montant s'est au contraire tassé (- 0,3 Md€), mais en puisant dans le solde de leur compte au Trésor (- 3 Md€), qui avait pratiquement doublé entre 2017 et 2022.

Malgré le retournement des recettes de DMTO, la situation financière des départements demeure soutenable en 2023. Ainsi, la chute des recettes de DMTO n'a que partiellement effacé la hausse considérable intervenue depuis le début des années 2010 ; en 2023, elles continuent à dépasser leur niveau de 2019. Seuls cinq départements ont une épargne nette négative en 2023. Malgré sa dégradation imputable à la chute de l'épargne brute, le ratio de désendettement reste faible : 4,2 années en moyenne en 2023. Enfin, le compte courant au Trésor continue à s'inscrire à un niveau élevé : en 2023, il dépasse celui de 2020.

Les départements n'ayant plus de pouvoir fiscal depuis le transfert aux communes de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties en 2021, les évolutions des recettes de TVA et de DMTO seront décisives pour leur situation financière en 2024

III - Les régions : une situation financière en repli en 2023

Précisions méthodologiques et sémantiques

Le périmètre couvert par cette analyse comprend les 14 régions, soit les 12 régions métropolitaines, la Guadeloupe et La Réunion, la collectivité de Corse et les deux collectivités territoriales uniques (CTU) de Guyane et de Martinique.

Les CTU de Guyane et de Martinique et la collectivité territoriale de Corse exercent les compétences attribuées à un département et à une région ainsi que toutes les compétences qui leur sont dévolues par la loi. L'analyse de la situation financière des régions intègre, pour ces trois entités, les dépenses et recettes de l'échelon départemental ainsi que celles qui leur sont spécifiques, qui ne peuvent être isolées. Ces trois collectivités représentent au total environ 9 % des produits et charges de fonctionnement de l'ensemble ici examiné.

Par simplicité, le terme « régions » est utilisé dans les développements qui suivent pour désigner l'ensemble de ces collectivités.

L'exercice 2023 a été marqué par le ralentissement des recettes de fonctionnement des régions (+ 0,9 Md€, soit + 2,9 %), en raison du faible dynamisme de la TVA. Compte tenu d'une hausse soutenue des dépenses de fonctionnement (+ 1,2 Md€, soit + 5,2 %), l'épargne a diminué (- 5,8 % pour l'épargne brute et - 12,8 % pour l'épargne nette). Pour autant, les régions ont continué leur effort d'investissement en augmentant leur endettement financier, qui reste soutenable, et en puisant dans leur trésorerie, qui atteint son plus bas niveau depuis 2017.

Tableau n° 15 : principaux agrégats comptables des régions (France entière, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023-2022	
						En montant	En %
Produits réels de fonctionnement (a)	29,1	27,0	28,4	29,6	30,4	+ 0,9	+ 2,9 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	22,6	21,9	22,7	23,4	24,6	+ 1,2	+ 5,2 %
Épargne brute (a-b)	6,5	5,1	5,8	6,2	5,9	- 0,4	- 5,8 %
Épargne nette des remboursements d'emprunt	4,6	2,7	4,0	4,1	3,6	- 0,5	- 12,8 %
Dépenses réelles d'investissement	11,3	12,9	13,5	13,4	14,2	+ 0,8	+ 6,3 %
Encours de la dette	28,0	30,5	33,0	34,3	35,5	+ 1,2	+ 3,6 %
Compte au Trésor	3,2	4,5	5,4	2,6	1,7	- 0,9	- 34,7 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

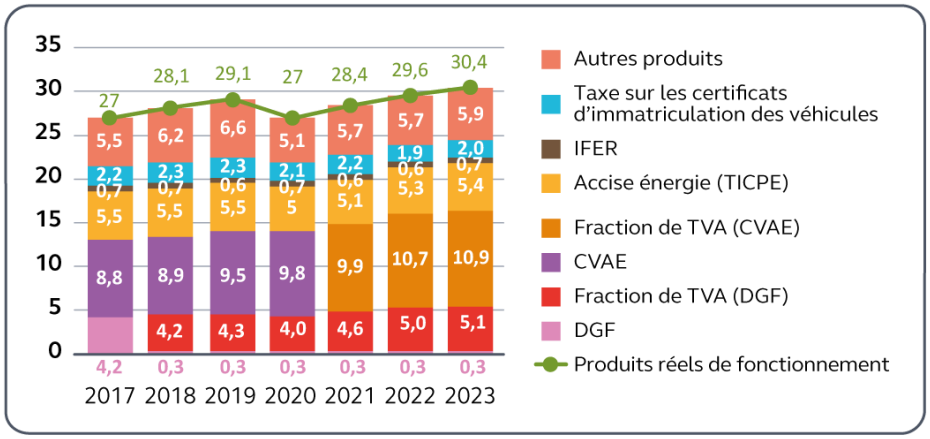
A - Une légère augmentation des produits de fonctionnement

En 2023, les produits réels de fonctionnement des régions (30,4 Md€) ont augmenté de 0,9 Md€ (soit + 2,9 %). Ils ont diminué dans cinq régions (entre - 4,6 % et - 1,1 %), stagné dans l'une d'elles et augmenté dans les onze autres (de + 2,4 % à + 10,3 %). En 2022, la hausse des produits de fonctionnement avait été plus soutenue (+ 4,0 %). À périmètre constant, toutes les régions en avaient bénéficié.

1 - Une stagnation des recettes fiscales

Les produits réels de fonctionnement des régions comprennent pour l'essentiel des recettes fiscales (80,1 % en 2023). Les fractions de TVA affectées aux régions afin de compenser la suppression de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions en 2018, puis celle de la CVAE des régions en 2021, procurent aux régions la majorité de leurs produits réels de fonctionnement (53,4 % en 2023).

Graphique n° 28 : produits réels de fonctionnement des régions entre 2017 et 2023 (en Md€)[87]



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

a) La TVA : une dynamique ralentie en 2023

Les régions perçoivent quatre fractions de TVA versées en compensation de la dotation globale de fonctionnement (5,1 Md€ en 2023), de la suppression de la CVAE auparavant perçue par les régions (10,9 Md€), du transfert aux communes de la taxe foncière sur les propriétés bâties perçue par les CTU et la collectivité de Corse (0,2 Md€) et, depuis 2023, de la CVAE en tant que recette finançant les compétences départementales de ces mêmes collectivités (0,04 Md€).

La fraction de la TVA versée aux régions en remplacement de la CVAE a soutenu les régions dans le contexte de la crise sanitaire, par la neutralisation intégrale des baisses de recettes fiscales attendues pour 2021 (- 1 %) et 2022 (- 4,7 %)[88]. Son augmentation a été particulièrement marquée en 2022 (+ 8,3 %, contre +5,5 % pour le PIB nominal).

[87] La dotation globale de fonctionnement des régions (DGF) a été remplacée en 2018 par une fraction de TVA. Le reliquat de DGF figurant dans le graphique correspond à la part de DGF départementale de la collectivité territoriale de Corse et des collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique.

[88] Les déclarations des entreprises au titre de leur activité 2020 ont des effets sur 2021 (deux acomptes) et 2022 (solde, au moment de la liquidation définitive en mai N+2 par rapport à l'année d'activité, et N+1 par rapport à l'année de l'imposition).

En 2023, les recettes de TVA ont connu une progression ralentie (+ 2,1 % à périmètre constant)[89] en raison d'une élasticité par rapport au PIB inférieure à l'unité et d'une régularisation négative de la TVA versée en 2022 en compensation de la CVAE (à hauteur de 0,1 Md€). De même, une régularisation négative interviendra en 2024 au titre d'un excès de versement en 2023 (à hauteur de 0,1 Md€). Les facteurs explicatifs de l'évolution des recettes de TVA sont détaillés *supra* (chapitre I, I, B).

b) Une évolution contrastée des recettes fiscales sur lesquelles les régions ont un pouvoir de tarif

L'accise sur les produits énergétiques (anciennement TICPE) affectée aux régions (5,4 Md€, soit 18 % des recettes en 2023) comprend deux parts principales (88,4 % du total) qui sont liées à la consommation des carburants. La première est la part relative aux transferts intervenus dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004. La seconde, la « part Grenelle », bénéficie uniquement aux régions métropolitaines, qui doivent l'affecter au financement de grands projets d'infrastructure de transport durable.

Après une augmentation en 2022 sous l'effet de la reprise de la consommation de carburant, la tendance baissière du produit de l'accise sur l'énergie sous l'effet de la diminution de la consommation[90] a repris en 2023 (- 0,1 Md€ à périmètre constant). S'il augmente légèrement à périmètre courant (+ 0,1 Md€, soit + 2,2 %), c'est en raison de l'attribution par l'État d'une part fixe d'accise sur les produits énergétiques en vue de financer la création de nouvelles places dans les formations sanitaires et sociales (0,2 M€ en 2023). Au total, les produits ont varié dans une mesure globalement limitée (de - 4,3 % à + 4,9 % pour les régions métropolitaines) [91]. Ils ont augmenté pour toutes les régions, sauf deux.

Les régions ont des possibilités limitées de lever des recettes supplémentaires. Seules deux régions[92] continuent à ce jour à ne pas fixer de majoration de l'accise sur les produits énergétiques ou à la fixer à un niveau inférieur à son plafond légal. Les autres régions l'atteignent.

---

[89] Dont 2,8 % pour la fraction de TVA remplaçant la DGF et 1,9 % pour celle compensant la suppression de la CVAE.

[90] La livraison de carburants routiers a augmenté de 2,2 % en 2022 et diminué de 2,6 % en 2023. La part des gazoles dans la consommation de carburants routiers baisse de deux points (Ufip Énergies et Mobilités).

[91] Les collectivités d'outre-mer perçoivent une accise spécifique sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons spécifiques.

[92] Auvergne-Rhône-Alpes et Corse.

Alors qu'il avait baissé les années précédentes, le produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules a fortement augmenté en 2023 (+ 7,6 %). Son montant (2 Md€) reste toutefois inférieur à celui des années 2017 à 2021. Il a évolué de manière disparate selon les régions (de - 3,4 % à + 24,7 %) et augmenté pour les deux tiers d'entre elles. Cinq régions ont augmenté le taux de la taxe en 2023 et/ou supprimé totalement ou partiellement l'exonération de véhicules dits « propres »[93]. Le dynamisme du produit de la taxe sur les certificats d'immatriculation en 2023 a pour origine principale la forte hausse de ventes de véhicules, malgré la place croissante dans les ventes des véhicules exonérés ayant pour seule source d'énergie l'électricité et/ou l'hydrogène[94], pour lesquels la loi prévoit une exonération totale.

Les régions conservent des possibilités de mobilisation de recettes supplémentaires de la taxe sur les certificats d'immatriculation, qui se réduisent cependant au fil de leurs décisions. Ainsi, la plupart d'entre elles ont régulièrement augmenté le prix du cheval fiscal, ce qui réduit les marges possibles de relèvement ultérieur dans la limite du plafond national (de 60 €) ; en 2024, sept régions dépassent 50 €. En 2024, toutes les régions, sauf deux d'entre elles[95], ont voté la suppression de l'exonération des véhicules « dits propres »[96].

En raison de la transition écologique, l'accise sur l'énergie et la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules, deuxième et troisième recettes fiscales des régions, connaissent un déclin structurel. La Cour a préconisé de réaffecter ces recettes à l'État et de compenser leur disparition dans les recettes des régions par l'affectation à ces dernières d'une fraction d'un impôt national dynamique (qui pourrait être l'impôt sur les sociétés)[97].

---

[93] Les véhicules dont la source d'énergie est exclusivement l'électricité, l'hydrogène ou une combinaison des deux sont exonérés (disposition introduite par la loi de finances initiale pour 2020). Les régions ont la possibilité d'exonérer de moitié ou totalement les véhicules dont la source d'énergie comprend l'électricité, l'hydrogène, le gaz naturel, le gaz de pétrole liquéfié ou le super-éthanol E85.

[94] En 2023, la vente de voitures neuves a augmenté de 15,2 % par rapport à 2022, après une baisse de 7,7 % cette dernière année. Les nouvelles immatriculations sont cependant restées inférieures de 19,5 % à celles de 2019. La motorisation électrique a représenté 16,7 % des ventes et les voitures hybrides rechargeables 9 % (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).

[95] Hauts-de-France et Corse.

[96] C'est-à-dire les véhicules hybrides, qui roulent au GPL ou à l'E85.

[97] Cour des comptes, communication à la commission des finances du Sénat, « *Le financement des collectivités territoriales : des scénarios d'évolution* », octobre 2022.

Par ailleurs, la fiscalité reversée par les régions aux départements (1,9 Md€), qui correspond à une compensation du transfert de la compétence relative au transport scolaire des départements aux régions[98], a légèrement augmenté (+ 1,1 %).

2 - La stabilité des dotations et participations

La diminution de 2,6 % des participations reçues (2,6 Md€ en 2023, soit 8,5 % des recettes de fonctionnement) marque une rupture avec la hausse forte et continue intervenue depuis 2019 (+ 0,6 Md€, soit + 27,4 %). Elle est principalement liée à la baisse des financements reçus au titre de l'enseignement, de la formation professionnelle et de l'apprentissage (- 0,4 Md€ en 2023 contre + 0, 4 Md€ entre 2019 et 2022). L'État avait fortement augmenté ses financements dans le cadre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) 2019-2022 prolongés en 2023[99]. La diminution des participations reçues a été compensée par une hausse de diverses dotations.

B - Une hausse des charges plus soutenue que celle des produits de fonctionnement

En 2023, la hausse des charges réelles de fonctionnement des régions (+ 1,2 Md€, soit + 5,2 %) marque une accélération par rapport à l'année précédente (+ 0,7 Md€, soit + 2,9 %). Contrairement à 2022, leur augmentation est supérieure à l'inflation[100].

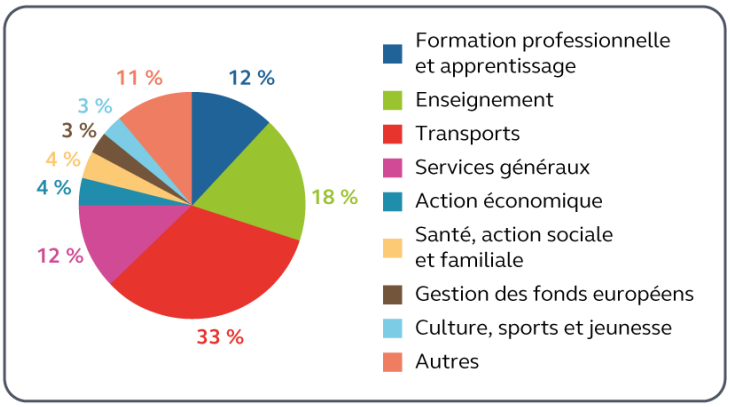
Sur un plan fonctionnel, les charges réelles de fonctionnement des régions (24,6 Md€ en 2023) sont principalement consacrées aux transports publics, à l'enseignement secondaire, ainsi qu'à la formation professionnelle et à l'apprentissage.

[98] À compter du 1er septembre 2017 par la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (« NOTRé »). Les régions qui ont perçu un surcroît de recettes de CVAE par rapport au coût effectif des charges qui leur ont été transférées versent une attribution de compensation aux départements.

[99] Les PRIC déclinent le plan d'investissement dans les compétences national (PIC). Les crédits additionnels étaient conditionnés par le maintien par les régions de leurs dépenses de formation à leur niveau de 2017. Des pactes pour la formation 2024-2027 sont en cours de signature.

[100] L'inflation s'est élevée à 5,2 % en 2022, puis à 4,9 % en 2023.

Graphique n° 29 : destination par fonction des charges réelles de fonctionnement des régions en 2023 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

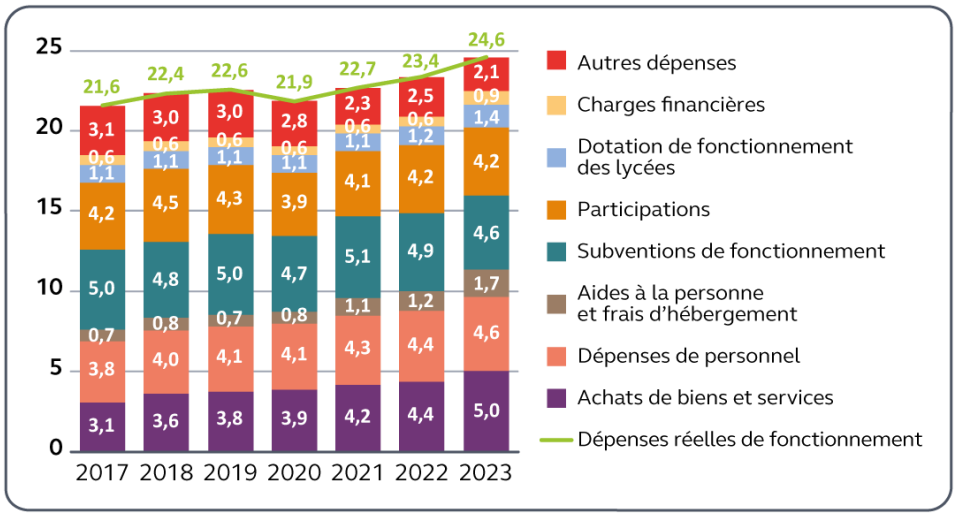
L'évolution des charges de fonctionnement est principalement portée par les dépenses de l'enseignement du second degré (+ 0,3 Md€, soit + 8,2 % après + 0,2 Md€, soit + 5,4 % en 2022). Les dépenses liées aux services généraux ont également augmenté (+ 0,2 Md€, soit + 7,9 %). *A contrario*, les dépenses relatives à la formation professionnelle et l'apprentissage ont baissé en 2023 (- 0,2 Md€, soit - 5,6 % contre + 0,2 Md€, soit + 6,7 % en 2022), dernière année des plans régionaux d'investissement dans les compétences comme indiqué *supra*, revenant ainsi à leur niveau de 2021. Les dépenses relatives aux transports ont augmenté à la même hauteur qu'en 2022 (+ 0,1 Md€, soit + 0,9 % en 2023), après une accélération en 2021 (+ 0,6 Md€, soit + 16,6 %) ; elles dépassent de 9,3 % celles de 2019.

Pour leur part, les subventions versées par les régions au titre des fonds européens ont elles aussi baissé (- 0,1 Md€, soit - 12,1 %), à leur plus bas niveau depuis 2018, contrairement à 2022 (+ 0,1 Md€, soit + 9,7 %)[101].

Selon les régions, les charges réelles de fonctionnement ont connu des évolutions hétérogènes. Elles ont diminué dans trois d'entre elles (de - 4,8 % à - 2,0 %) pour différents motifs (baisse des achats et des autres charges de gestion courante). Elles ont augmenté dans les autres régions, avec des hausses supérieures à l'inflation dans six d'entre elles.

[101] Les régions sont autorités de gestion de certains fonds européens, c'est-à-dire qu'elles reçoivent des participations de l'Union européenne qu'elles attribuent à des tiers. En 2023, les décalages calendaires entre les encaissements et les décaissements se traduisent par un solde légèrement positif (0,1 Md€) entre les dépenses et les recettes de fonctionnement retracées dans la fonction 6, « fonds européens », dans la nomenclature budgétaire et comptable M 71 et dans la fonction 936, « gestion des fonds européens », dans la M 57.

Graphique n° 30 : charges réelles de fonctionnement des régions entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

1 - L'augmentation des achats de biens et services et des dotations de fonctionnement des lycées

Les achats de biens et services (5 Md€ en 2023) ont connu une forte progression en 2023 (+ 0,7 Md€, soit + 15,1 %), supérieure à l'inflation comme aux hausses de 2022 (+ 4,4 %) et de 2021 (+ 8,3 %). Ils représentent par conséquent une part croissante des dépenses de fonctionnement des régions (20,5 % en 2023, soit + 4 points depuis 2019).

Les deux tiers de l'augmentation des achats de biens et services se rapportent toutefois à une même région. La hausse des achats concomitante à une baisse des subventions au sein de la fonction transport de cette région traduit une évolution de la comptabilisation des dépenses relative à la convention TER avec la SNCF[102]. Mis à part cette région, les achats de biens et services ont été moins dynamiques, quoique supérieurs à l'inflation (+ 0,2 Md€, soit + 5,5 %).

[102] Jusqu'en 2022, la région s'acquittait du déficit d'exploitation. Depuis 2023, la région intègre dans ses comptes l'ensemble des recettes et des dépenses liées au service.

À l'instar de 2022, la hausse des achats a principalement concerné les contrats de prestation de service de transport (+ 0,6 Md€, soit + 27,7 % en 2023 et + 0,9 Md€, soit + 48,5 % depuis 2019). La hausse constatée en 2023 correspond pour partie à la prise en charge des surcoûts des hausses d'énergie des contrats avec la SNCF au titre de l'année 2022.

Les dépenses d'eau, énergie et chauffage directement prises en charge par les budgets des régions ont également fortement augmenté (+ 0,1 Md€, soit + 69,6 %). Sous l'effet de la hausse de ces dépenses par les lycées, leurs dotations de fonctionnement ont fortement crû en 2023 pour la seconde année consécutive (+ 0,2 Md€, soit + 16,9 % en 2023 après + 0,1 Md€, soit + 7,7 % en 2022).

En revanche, la stabilisation à un niveau élevé des achats relatifs aux établissements d'enseignement et de formation professionnelle s'est confirmée en 2023 (1,6 Md€ comme en 2021 et 2022, contre 1,3 Md€ en 2019 et 2020).

2 - La progression des charges de personnel

Les charges de personnel (4,6 Md€) ont crû de 4,5 % en 2023, soit une accélération par rapport à 2022 (+ 3,5 %) et 2021 (+ 3,7 %).

Compte tenu d'une évolution plus rapide que l'ensemble de ces dépenses, leur part des charges réelles de fonctionnement a continué d'augmenter en 2023 pour atteindre 18,9 % (+ 1 point depuis 2019). Cette même année, les augmentations ont été concentrées sur deux fonctions : les services généraux et l'enseignement, la formation professionnelle et l'apprentissage. Les dépenses de personnel ont augmenté dans toutes les régions (variant de + 2,8 % à + 7,3 %, pour une médiane de + 4,2 %).

Les facteurs explicatifs de l'évolution des charges de personnel, notamment indiciaires, sont détaillés *supra* (voir chapitre I, I, A).

Les rémunérations brutes des personnels non titulaires (contractuels), dont le montant global est cinq fois inférieur à celle des personnels titulaires (fonctionnaires), ont augmenté trois fois plus que ces dernières (+ 9,5 %, contre + 3,0 %). Cette divergence d'évolution traduit une plus forte augmentation de la rémunération moyenne des non-titulaires que celle des titulaires et la poursuite de la transformation de la composition des effectifs : selon les données de la Caisse des Dépôts et Consignations, les effectifs de titulaires (un peu plus de 77 600 en moyenne annuelle) ont diminué de 2,1 %, tandis que ceux de non titulaires (un peu moins de 28 800 présents sur l'ensemble de l'année) ont crû de 1,2 %. Entre 2018 et 2023, les effectifs de titulaires ont baissé de 2 % et ceux de non titulaires ont augmenté de 11,3 %.

3 - Une diminution des participations et des subventions versées

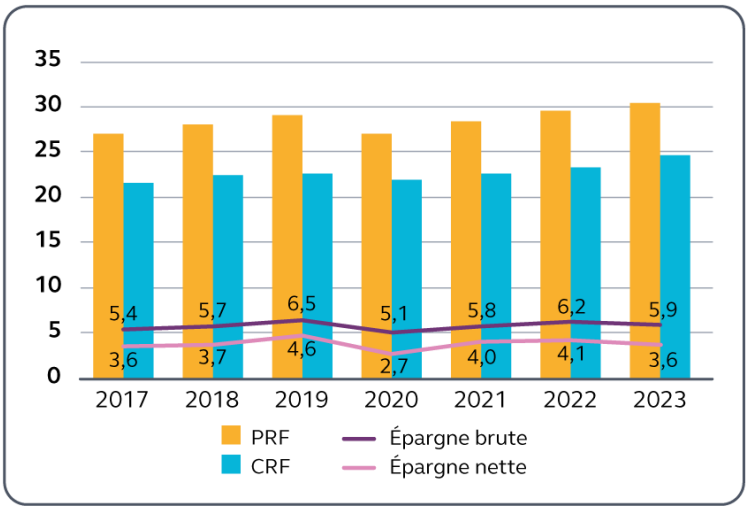
En 2023, les participations versées par les régions à divers organismes (SNCF, universités, centres de formation, etc. 4,2 Md€) ont représenté 17 % de leurs dépenses de fonctionnement. Elles ont légèrement diminué (- 32 M€, soit - 0,8 %) après avoir augmenté en 2022 dans une mesure inférieure à l'inflation (+ 0,2 Md€, soit + 4 %).

Les subventions de fonctionnement (4,6 Md€, soit 18,9 % des dépenses réelles de fonctionnement) ont connu une forte baisse en 2023 (- 0,3 Md€, soit - 5,9 %), plus marquée que celle de 2022 (- 0,2 Md€, soit - 3,3 %). Les subventions ont toutefois augmenté de 6,0 % (+ 0,2 Md€) quand on met à part la région pour laquelle la diminution des subventions a été concomitante avec la hausse des achats de la fonction transport.

C - La diminution de l'épargne

L'épargne brute des régions (5,9 Md€) a diminué en 2023 (- 0,4 Md€, soit - 5,8 %) après deux années consécutives d'augmentation (+ 13,7 % en 2021 et + 8,3 % en 2022). Elle se situe en 2023 à un niveau légèrement supérieur à la moyenne des années 2017 à 2022 (5,8 Md€).

Graphique n° 31 : épargnes brute et nette des régions entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP
PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement.

Le taux d'épargne brute, qui rapporte l'épargne brute aux recettes réelles de fonctionnement, s'élève en moyenne à 19,3 %. Il a diminué dans plus de la moitié des régions en 2023. Les niveaux le moins (8,3 %) et le plus élevé (26,9 %), de même que la valeur médiane (19,9 %), ont légèrement diminué en 2023. L'ensemble des régions se situent néanmoins au-dessus du seuil d'alerte de 7 %.

Compte tenu de la poursuite de l'augmentation des remboursements d'emprunts en 2023 (2,3 Md€, soit + 0,2 Md€ ou + 8 %), l'épargne nette (3,6 Md€) s'est dégradée (- 0,5 Md€, soit - 12,8 %). Elle est moins élevée (de - 5,2 %) que la moyenne des années 2017 à 2022.

Comme les années précédentes, les régions présentent une grande diversité de situations. L'épargne nette a baissé dans un nombre plus important de régions en 2023 (onze) qu'en 2022 (quatre).

D - Le maintien de l'investissement à un niveau élevé

Malgré la diminution de l'épargne nette, l'autofinancement disponible pour investir (10,0 Md€) a augmenté en 2023 (+ 3,5 %). En effet, la forte hausse des recettes réelles d'investissement (+ 0,9 Md€, soit + 15,7 %) a plus que compensé la baisse de l'épargne nette.

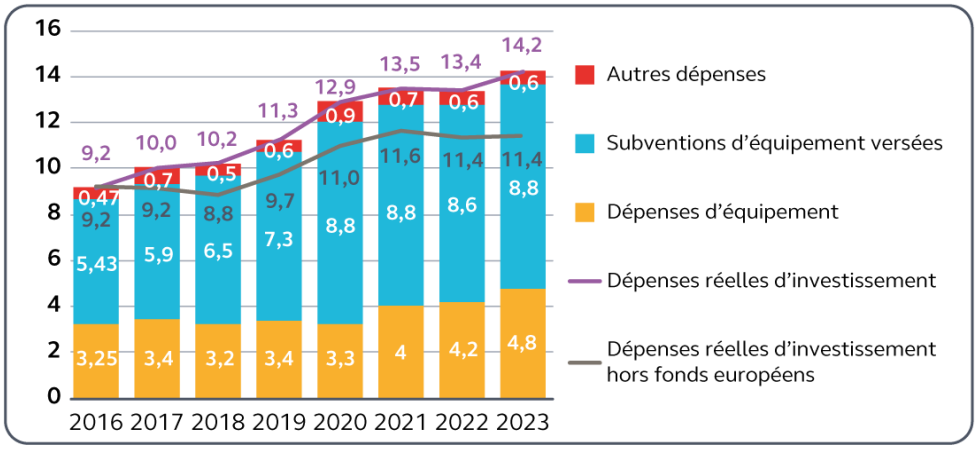
Toutefois, la hausse des recettes d'investissement traduit pour l'essentiel celle des fonds européens dont les régions sont les autorités de gestion et non les destinataires finales (+ 0,8 M€). En 2023, le solde positif lié au décalage entre le versement des subventions et l'encaissement des recettes d'investissement des fonds européens a abondé les recettes réelles d'investissement à hauteur 0,2 Md€, soit 2,8 %. En revanche, les subventions reçues de l'État ont diminué (- 0,1 Md€, soit - 23,2 %), retrouvant ainsi leur niveau de 2019 (0,4 Md€), après trois années pendant lesquelles elles s'étaient élevées à 0,7 Md€ en moyenne.

Pour leur part, les dépenses réelles d'investissement des régions (14,2 Md€) ont fortement augmenté en 2023 (+ 0,8 Md€, soit + 6,3 %, après - 0,1 Md€, soit - 0,7 % en 2022). Elles ont atteint leur niveau le plus élevé depuis 2017.

Leur évolution apparaît toutefois moindre quand on applique une autre convention de mesure des dépenses, qui exclut celles réalisées par les régions en tant qu'autorités de gestion des fonds européens, c'est-à-dire au titre de participations de l'Union européenne qu'elles attribuent à des tiers. La hausse de l'investissement ressort alors à 0,5 % en 2023 après une baisse en 2022 (- 2,3 %). Compte tenu de trois années de hausse soutenue entre 2019 et 2021 (+ 31,6 % en cumul), le niveau des dépenses réelles

d'investissement hors fonds européen en 2023 (11,4 Md€) continue toutefois à s'inscrire à un niveau élevé. En 2023 comme en 2022, les dépenses d'investissement des régions hors fonds européens apparaissent avoir dépassé d'un quart celles des années 2016 et 2017 qui suivaient les élections régionales.

Graphique n° 32 : dépenses réelles d'investissement des régions entre 2016 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Les dépenses réelles d'investissement sont majoritairement composées de subventions d'équipement (62,2 % des dépenses réelles d'investissement et 53,2 % hors fonds européens en 2023). En 2023, les subventions d'équipement versées (+ 8,8 Md€, soit + 3,7 %) ont augmenté sous l'effet de la forte hausse d'attribution de fonds européens (+ 0,8 Md€, soit + 37,8 %), tandis que les subventions directement attribuées par les régions ont diminué de 6,8 % (- 0,4 Md€). Les subventions versées aux personnes de droit privé (1,7 Md€) ont en effet baissé (- 0,2 Md€, soit - 10,8 %) pour la deuxième année consécutive après le « pic » de 2021 lié au plan de relance 2020-2021. Leur montant dépasse cependant d'un cinquième le montant versé en moyenne entre 2016 et 2019 (1,4 Md€).

Au sein des dépenses réelles d'investissement, les dépenses d'équipement (4,8 Md€) ont fortement augmenté (+ 0,6 Md€, soit + 14,1 %). L'effort supplémentaire est consacré pour environ un quart à l'enseignement et un autre quart aux transports.

L'évolution globale des dépenses réelles d'investissement des régions en 2023 recouvre, comme les deux années précédentes, des situations contrastées. Ces dépenses ont diminué dans cinq régions (de - 31,2 % à - 2,3 %), contre dix en 2022. Les hausses sont également

dispersées (entre + 1,4 % et + 83,3 %). Quatre régions ont connu une baisse à la fois en 2022 et 2023 ; pour deux d'entre elles, elle fait suite à une très forte une hausse des investissements en 2021. Inversement, seules quatre régions ont connu une hausse continue entre 2021 et 2023.

S'il est moindre qu'entre 2020 et 2022, années marquées par l'effort de relance faisant suite à la crise sanitaire (40,0 % en moyenne), le *ratio* des recettes réelles de fonctionnement consacrées par les régions aux dépenses réelles d'investissement hors gestion des fonds européens (37,5 % en 2023) s'inscrit ainsi à un niveau durablement plus élevé que pendant la période 2017-2019 (33,4 % en moyenne).

Sur un plan fonctionnel, les transports sont le premier poste d'investissement des régions (3,6 Md€). Leur intervention croissante dans les infrastructures ferroviaires de leur territoire se traduit par un doublement des dépenses d'investissement consacrées aux transports publics de voyageurs depuis 2017 et d'une hausse d'un tiers depuis 2019. En 2023, ces dépenses ont atteint 2,2 Md€ (+ 6 % par rapport à 2022). Les volets « mobilité » de la nouvelle génération de contrats de plan État-Régions ont commencé à être signés en 2023.

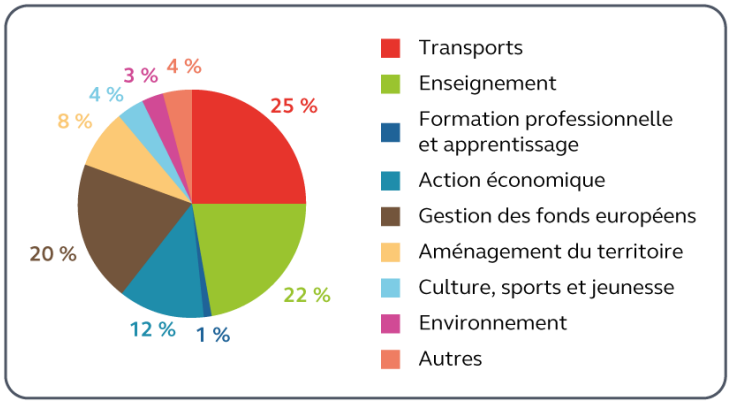
Le deuxième poste, l'enseignement du second degré (2,8 Md€), a augmenté à partir de 2021, à la suite notamment de l'accord de partenariat État-régions (octobre 2020) créant la dotation régionale d'investissement qui co-finance les dépenses de rénovation énergétique. Les dépenses d'investissement dans l'enseignement du second degré dépassent ainsi d'un cinquième celles de 2020.

Les dépenses d'investissement dans le domaine du sport autre que scolaire (0,3 Md€), en hausse continue depuis 2018, ont par ailleurs été particulièrement dynamiques en 2023 (+ 0,1 Md€, soit + 35,1 %).

À l'inverse, le poste de l'action économique (1,6 Md€) a poursuivi son repli en 2023 (- 0,2 Md€, soit - 11,4 %) pour retrouver son niveau de 2019. Les dépenses réelles d'investissement dans le champ économique avaient été particulièrement élevées en 2020 (2,7 Md€) et dans une moindre mesure en 2021 (2 Md€) et 2022 (1,9 Md€) sous l'effet des dispositifs d'accompagnement des entreprises mis en place pendant la crise sanitaire, sous la forme notamment d'avances remboursables et de facilités de prêts[103]. Les régions avaient par ailleurs contribué au plan de relance à hauteur de 0,1 Md€ en 2021 et à nouveau en 2022.

[103] Cour des comptes, « Les compétences de développement économique des collectivités territoriales : une rationalisation inachevée, un pilotage à renforcer », *in* Rapport public annuel 2023, mars 2023 ; Cour des comptes, « Les interventions économiques des collectivités territoriales d'Occitanie », *in* Rapport public annuel 2022, février 2022.

Graphique n° 33 : destination par fonction des dépenses réelles d'investissement des régions en 2023



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

E - Une dégradation du *ratio* de désendettement

Le besoin de financement des régions s'est fortement accru en 2023 (+ 0,5 M€, soit + 13,5 %) pour s'établir à 4,2 Md€.

Afin de le couvrir, les régions ont émis un peu plus de nouveaux emprunts (3,5 Md€, soit + 2,5 %) qu'en 2022.

Ces évolutions globales recouvrent des situations hétérogènes. Ainsi, le besoin de financement s'est réduit dans huit régions sur dix-sept en 2023 (contre neuf en 2022). Huit régions ont moins émis d'emprunts (contre dix en 2022). Pour quatre de ces régions, cette moindre mobilisation est corrélée à une baisse de l'investissement.

Des conditions d'emprunt qui ont continué à se dégrader[104]

En 2023, le taux moyen des nouveaux financements s'est établi à 3,96 %, contre 1,92 % en 2022 et 0,45 % en 2021. Il a été multiplié par neuf en deux ans. Alors que les régions étaient l'échelon territorial qui bénéficiait du plus faible taux moyen en 2022, il a dépassé en 2023 la moyenne des collectivités (soit 3,79 %).

[104] Finance Active, *Observatoire de la dette des collectivités territoriales*, mars 2024.

Les régions se sont financées à 48 % à taux fixe. La part des montants empruntés par émission obligataire, dont le coût moyen est plus faible, s'est réduite à 37 % en 2023 (contre 61 % en 2022 et 65 % en 2021). La part des prêts des banques privées a fortement augmenté (de 26 % à 50 %), compte tenu du resserrement des taux moyens bancaires et obligataires (3,54 % pour les émissions obligataires et 4,06 % pour les offres bancaires privées en 2023 contre respectivement 1,63 % et 2,30 % en 2022).

La hausse des taux d'intérêt, cumulée avec celle de l'endettement financier (voir *infra*), se traduit par une augmentation de moitié des charges financières (0,9 Md€ contre 0,6 Md€ en moyenne entre 2017 et 2022).

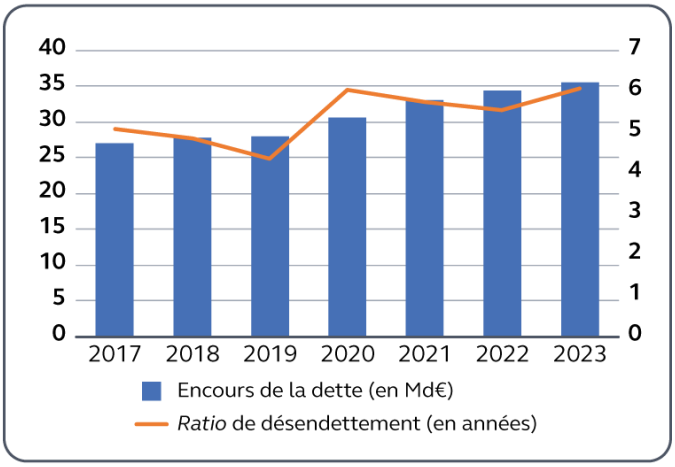
En 2023, l'endettement financier a crû de 1,2 Md€ (soit + 3,6 %) pour s'établir à 35,5 Md€. Entre 2017 et 2023, il a augmenté de manière continue (8,4 Md€ en cumul). Comme en 2022, il a augmenté dans treize régions, avec des hausses disparates (de + 1,6 % à + 35,9 %). Il s'est stabilisé dans trois autres régions (- 0,2 % à - 0,7 %) et réduit dans une autre (- 3,8 %).

Le *ratio* dette/produits de fonctionnement (116,7 % en 2023) est comparable à 2022. Selon les régions, il se situe entre 33,3 % et 183,7 %. Il a baissé dans quatre régions, s'est stabilisé dans trois d'entre elles et a augmenté dans les neuf autres.

Pour la première fois depuis 2020, le *ratio* de désendettement moyen s'est détérioré en 2023. Ainsi, 6,1 années d'épargne brute auraient été nécessaires pour que les régions remboursent intégralement leurs dettes financières, comme en 2020, contre 5,5 années en 2022. Le *ratio* va de 1,7 à 11,4 années selon les régions. deux régions[105], contre une en 2022, a dépassé le seuil d'alerte de neuf années (plafond national de référence) défini par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022[106].

[105] Les Hauts-de-France.
[106] La LPFP 2023-2027 ne l'a pas reconduit.

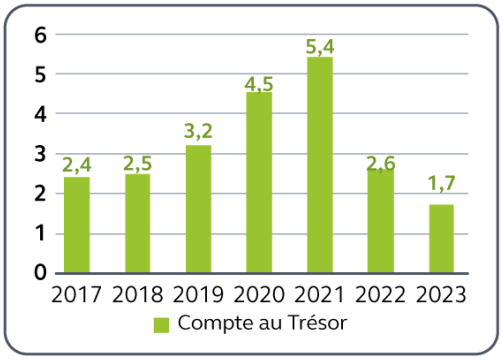
Graphique n° 34 : endettement financier (en Md€) et *ratio* de désendettement (en années) des régions entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Pour la seconde année consécutive, les régions ont puisé dans leur trésorerie pour financer leurs investissements (- 0,9 Md€ en 2023, après - 2,8 Md€ en 2022). De ce fait, le solde de leur compte au Trésor à fin 2023 (1,7 Md€) a diminué de plus d'un tiers par rapport à fin 2022 et de plus de deux tiers depuis fin 2021. Il ainsi atteint son plus bas niveau depuis fin 2017. Il représente moins d'un mois de charges réelles de fonctionnement dans 11 des 17 régions, contre neuf fin 2019.

Graphique n° 35 : solde du compte au Trésor des régions entre 2017 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

CONCLUSION

La situation financière des régions, qui s'améliorait depuis 2020, s'est dégradée en 2023 sous l'effet du ralentissement des produits et d'une accélération des charges de fonctionnement.

La progression des produits réels de fonctionnement (+ 2,9 % contre + 4 % en 2022) a pâti du moindre dynamisme des recettes de TVA, qui en représentent plus de la moitié.

Les charges réelles de fonctionnement ont davantage augmenté qu'en 2022 (+ 5,2 % contre + 2,9 %). Leur augmentation a été portée par les dépenses de personnel ainsi que celles relatives à l'énergie et au chauffage des lycées. Les dépenses consacrées à la formation professionnelle et à l'apprentissage ont en revanche diminué.

La progression plus marquée des charges que des produits de fonctionnement a entraîné une baisse de l'épargne brute qui s'était reconstituée les deux dernières années (- 5,8 %). Conjuguée à la poursuite de la hausse du remboursement des emprunts, l'épargne nette a diminué encore plus fortement (- 12,8 %).

Pour autant, les régions ont poursuivi leur effort d'investissement à hauteur de 14,2 Md€ (+ 6,3 %) en 2023 et 11,4 Md€ (+ 0,5 %) hors fonds européens dont ces collectivités sont autorités de gestion. Les postes transports, enseignement secondaire et sport ont poursuivi leur progression ; l'action économique a baissé après trois années de fortes subventions d'investissement.

Afin de financer leur effort d'investissement, les régions ont plus emprunté et, surtout, ont puisé dans leur compte courant au Trésor pour la seconde année consécutive.

Compte tenu par ailleurs de la chute de l'épargne brute, le ratio de désendettement moyen des régions s'est dégradé, passant de 5,5 années à 6,1 années. Deux régions dépassent le seuil d'alerte de 9 années.

La trésorerie des régions a, quant à elle, diminué de deux tiers depuis 2021 pour atteindre son plus bas niveau depuis 2017.

Alors que les régions sont dotées de pouvoirs fiscaux limités, l'évolution des produits de fonctionnement, notamment des recettes de TVA, aura une portée déterminante sur leur situation financière en 2024.

IV - La situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer

Précisions méthodologiques

La présente analyse a été établie par la Cour avec le concours des chambres régionales des comptes Guadeloupe-Guyane-Martinique et La Réunion-Mayotte.

Les données comptables relatives aux collectivités de la Martinique restent incomplètes, ce qui altère la lecture des évolutions qui s'y rapportent comme l'analyse de la situation globale des collectivités d'outre-mer.

Les collectivités territoriales d'outre-mer regroupent deux catégories : les collectivités des départements et régions d'outre-mer (DROM), qui relèvent de l'article 73 de la Constitution, et les collectivités d'outre-mer (COM), qui relèvent de l'article 74 de la Constitution ; la Nouvelle-Calédonie, quant à elle, est une collectivité *sui generis*.

Les analyses suivantes portent sur les collectivités de l'article 73 de la Constitution, c'est-à-dire deux régions (Guadeloupe, La Réunion), trois collectivités territoriales uniques (CTU de Guyane, de Martinique et de Mayotte), deux départements (Guadeloupe et La Réunion), 129 communes et 63 établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Tableau n° 16 : principaux agrégats comptables des collectivités des départements et régions d'outre-mer (en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023-2022	
						En montant	En %
Produits réels de fonctionnement (a)	9,0	8,2	8,7	9,2	9,8	+ 0,6	+ 6,2 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	8,0	7,5	7,6	8,0	8,5	+ 0,5	+ 6,5 %
Épargne brute (a-b)	1,0	0,8	1,1	1,2	1,3	+ 0,1	+ 3,8 %
Épargne nette des remboursements d'emprunt	0,6	0,3	0,7	0,8	0,8	+ 0,0	+ 4,8 %
Dépenses réelles d'investissement	2,2	2,3	2,5	2,5	3,4	+ 0,9	+ 34,5 %
Encours de la dette	5,6	5,9	6,2	6,1	6,2	+ 0,1	+ 1,9 %
Compte au Trésor	1,6	1,8	1,7	1,8	1,7	- 0,1	- 7,0 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

A - Une situation financière globale qui s'améliore en 2023

En 2023, les charges réelles de fonctionnement des collectivités d'outre-mer ont augmenté (+ 6,5 %) un peu plus que leurs produits de fonctionnement (+ 6,2 %). Néanmoins, l'épargne brute et, plus encore, l'épargne nette après remboursements d'emprunts ont enregistré une progression notable (+ 3,8 % et + 4,8 % respectivement).

Près des deux-tiers des recettes de fonctionnement (63,9 %) étaient constituées par des produits d'impôts. L'augmentation de ces derniers (+ 5,5 %) recouvre une légère augmentation des produits des impôts locaux (+ 0,7 %) et une hausse sensible des autres produits et taxes (+ 7 %), qui intègrent les fractions de TVA qui compensent la suppression de la CVAE et la compensation aux départements et de la réaffectation de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux communes.

Les autres produits et taxes comprennent également les DMTO, qui chutent après plusieurs années de forte hausse (- 8,9 %) et l'octroi de mer, qui connaît une augmentation de faible portée (+ 4,4 %).

Par ailleurs, les dotations et participations ont fortement augmenté (+ 10,4 %), non tant au titre de la DGF (+ 3,2 %), que d'autres concours de l'État et de la CNSA.

Parmi les charges de fonctionnement, les charges les plus dynamiques sont les subventions versées à des tiers (+ 10,9 %) et les achats de biens et services (+ 10 %). Les dépenses de personnel ont augmenté dans une moindre mesure (+ 3,8 %).

Les dépenses réelles d'investissement ont augmenté de plus d'un tiers (+ 36,2 %). Leur dynamique bénéficie à la fois aux dépenses d'équipement (+ 31,6 %) et aux subventions d'investissement (+ 42,2 %).

Les collectivités limitent leur recours à l'emprunt. Ainsi, le montant de l'encours de la dette (6,2 Md€) n'augmente que légèrement (+ 1,9 %).

Compte tenu des évolutions respectives de l'épargne brute et de l'endettement financier, le *ratio* de désendettement s'améliore : en 2023, 4,9 années d'épargne brute auraient été en théorie nécessaires afin de rembourser la totalité de l'endettement financier (contre cinq années fin 2022). Le *ratio* de désendettement connaît une trajectoire d'amélioration (il atteignait 7,4 années en 2017). Il ne marque pas de différence notable avec celui des collectivités métropolitaines (4,7 années fin 2023).

B - Une situation financière néanmoins fragile pour un grand nombre de collectivités communales

1 - Une forte représentation des collectivités d'outre-mer dans les avis budgétaires des chambres régionales des comptes

En 2023, le budget de 29 collectivités d'outre-mer a fait l'objet d'avis donnés par les chambres régionales des comptes Guadeloupe-Guyane-Martinique et La Réunion-Mayotte à la demande des préfets[107], soit 33 % des avis émis pour la France entière.

Cela représente 26 % des communes de la Guyane, 25 % de celles la Guadeloupe, 17 % de celles de Mayotte, 15 % de celles de la Martinique et 12 % de celles de La Réunion.

À titre de comparaison, moins de 0,3 % des communes de la France métropolitaine ont donné lieu à des avis budgétaires des chambres régionales des comptes cette même année.

Les difficultés financières des communes ultramarines concernées sont telles que les CRC sont saisies dans le cadre du contrôle budgétaire pour vérifier l'équilibre budgétaire, l'ampleur du déficit et le plus souvent proposer un plan de redressement sur plusieurs années, puis, chaque année, vérifier que les collectivités prévoient les mesures suffisantes pour le rétablissement de leur équilibre financier.

2 - Les retards de paiement à l'égard des fournisseurs et des organismes sociaux

Dans certains cas, les retards de paiement de collectivités d'outre-mer à l'égard de leurs fournisseurs locaux de biens et de services suscitent des retards de versement auprès du réseau des Urssaf des cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables.

Certaines entreprises saisissent les chambres régionales des comptes de demandes d'inscription de dettes de collectivités ultra-marines à leur égard.

[107] Budget n'ayant pas été voté en équilibre réel ; déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas.

Une partie des collectivités des départements d'outre-mer retardent le versement au réseau des Urssaf des cotisations et contributions sociales dues au titre de leurs agents titulaires et contractuels.

S'agissant des collectivités territoriales métropolitaines, le taux de restes à recouvrer sur les cotisations et contributions sociales liquidées en 2023 s'élevait à 0,28 % à la fin de cette même année. Pour les collectivités ultra-marines, il atteignait 2,3 %. Dans l'ensemble des collectivités françaises, les collectivités ultramarines représentaient ainsi 25,7 % des restes à recouvrer pour 4,1 % seulement des cotisations et contributions.

Au regard des éléments communiqués à la Cour par le réseau des Urssaf, des collectivités d'outre-mer et des satellites de ces dernières (en particulier des caisses des écoles et des centres communaux d'action sociale) étaient redevables de près de 72 M€ de cotisations et de contributions sociales à fin 2023, au titre d'années d'exigibilité remontant dans certains cas jusqu'à 2018. Ces dettes de prélèvements sociaux sont plus particulièrement concentrées sur certaines communes.

Sur 497 communes ayant une trésorerie négative à fin décembre 2023, après déduction de crédits de trésorerie mobilisés sur des échéances à très court terme auprès d'établissements financiers, 43 étaient situées dans un département d'outre-mer.

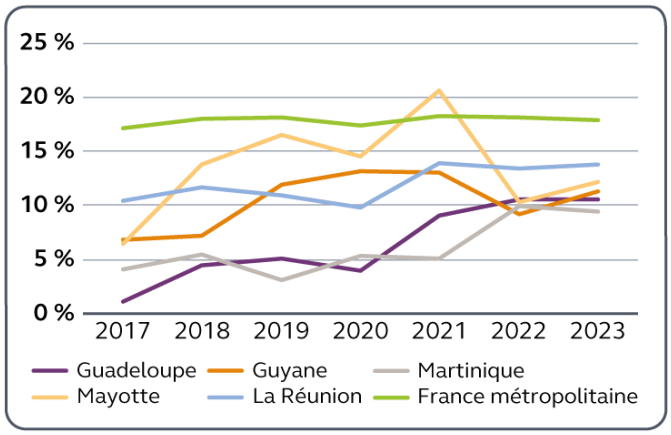
3 - Des niveaux d'épargne souvent insuffisants

À l'exception de la collectivité territoriale unique (CTU) de la Martinique, pour laquelle il est sensiblement plus faible, les collectivités départementales, régionales ou les CTU présentent des niveaux d'épargne proches des moyennes des départements et des régions métropolitaines.

En revanche, les niveaux moyens d'épargne brute des communes et des intercommunalités des départements d'outre-mer sont faibles dans l'absolu et par comparaison avec ceux des communes et des intercommunalités métropolitaines. En conséquence, le niveau d'épargne du « bloc communal » ultra-marin est globalement inférieur à la moyenne du « bloc communal » métropolitain (12,1 % contre 17,9 % en 2023). Les besoins de financement des investissements du « bloc communal » limitent les moyens que peuvent consacrer les collectivités départementales et régionales et les CTU à ceux relevant de leurs propres compétences.

Le « bloc communal » de La Réunion connaît le niveau d'épargne brute le plus élevé. Celui de la Guadeloupe a effectué un redressement spectaculaire au regard du niveau presque inexistant de l'épargne en 2017.

Graphique n° 36 : épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement du « bloc communal » des DROM entre 2017 et 2023 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

La faiblesse de l'épargne d'un grand nombre de collectivités du « bloc communal » a pour conséquence que le financement de l'investissement est assuré par les collectivités supérieures (CTU, conseil régional ou départemental, par l'État et par les fonds européens, qui couvrent parfois jusqu'à 100 % de la dépense. Aussi, les collectivités ultra-marines du « bloc municipal » sont peu endettées. Leur dette est détenue en majorité par la Banque des territoires et l'Agence française de développement (AFD), qui financent à des conditions particulièrement favorables les projets.

C - Une composition et des niveaux spécifiques de recettes et de charges de fonctionnement

1 - Des recettes particulières pour les collectivités d'outre-mer

Pour couvrir leurs charges réelles de fonctionnement et dégager des ressources d'épargne leur permettant d'investir, les collectivités territoriales des DROM bénéficient de recettes spécifiques qui n'ont pas d'équivalent pour celles de la France métropolitaine : l'octroi de mer (1,55 Md€ en 2023) et une accise sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et charbons spécifique à l'outre-mer perçue sur les essences, les supercarburants, le gazole et les émulsions dans du gazole sur les carburants (0,57 Md€)[108].

[108] Auparavant dénommée taxe spéciale de consommation (TSC) en remplacement de la TICPE, qui ne s'applique pas dans les DROM. Les départements, régions et CTU perçoivent toutefois les fractions nationales au titre des transferts de compétences.

En 2023, ces recettes ont représenté un cinquième (21,6 %) des produits de fonctionnement des collectivités des DROM.

L'octroi de mer : une taxe à la croisée des chemins

À côté de l'octroi de mer « historique » visant les importations (octroi de mer « externe »), un octroi de mer « interne » taxant les productions locales au-delà d'un certain seuil de chiffre d'affaires a été introduit en application d'une décision du Conseil de l'Union européenne du 22 décembre 1989 (89/688). Les collectivités de niveau régional ont la faculté de décider un « différentiel d'octroi de mer » applicable aux biens importés par rapport aux mêmes biens produits localement, en vue de compenser les surcoûts de la production locale. Un plafond d'écart de taxation est ainsi autorisé pour environ 900 biens limitativement énumérés dans deux listes, autorisant respectivement vingt et trente points d'écarts de taxation en faveur des biens produits localement. L'octroi de mer « interne » représente une part minime des recettes (3 % environ).

Depuis la décision précitée du Conseil de l'Union européenne de 1989, le régime juridique de l'octroi de mer fait l'objet de décisions temporaires et conditionnelles de renouvellement. Trois autres décisions ont été adoptées par le Conseil de l'Union européenne en 2004, 2014 et 2021. La dernière décision porte sur la période 2022-2027.

Dans une récente évaluation de politique publique[109], la Cour a souligné que si l'octroi de mer a une incidence positive sur les recettes locales, il finance surtout des dépenses de fonctionnement et contribue insuffisamment aux investissements des collectivités. Son régime juridique est instable, peu prévisible, trop complexe et insuffisamment transparent.

L'octroi de mer apporte une contribution limitée à la compensation des handicaps ultramarins, par ailleurs porteuse de risques et d'incohérences. Les effets du différentiel d'octroi de mer sur la compétitivité des entreprises qui en bénéficient ne peuvent être quantifiés et ne sont généralement pas avérés. L'octroi de mer contribue à la cherté du coût de la vie sans réduire la dépendance des DROM aux importations.

Excluant le *statu quo*, la Cour a formulé 12 recommandations visant notamment à accroître la part des ressources issues de l'octroi de mer affectées aux dépenses d'investissement des collectivités et à atténuer les effets de l'octroi sur le niveau des prix : plafonner durablement l'octroi de mer pour les produits de première nécessité, exonérer obligatoirement de l'octroi de mer les biens concourant aux missions régaliennes de l'État et à la santé, étudier la possibilité d'exonérer les frais d'assurance et de fret et les produits pour lesquels existe un monopole local ou à l'inverse pour lesquels la production locale pour des produits équivalents est très faible.

[109] Cour des comptes, « *L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins* », mars 2024.

En outre, les communes, les départements et les CTU des DROM bénéficient de dotations de péréquation majorées dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui leur est versée :

- pour les communes, versement de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) financée par prélèvement sur les dotations de péréquation des communes métropolitaines, dont le montant est calculé en majorant (de 63 %) le rapport entre la population des communes d'outre-mer et la population française ;
- pour les départements et les CTU, versement des dotations de péréquation de droit commun, mais dont le montant, financé par prélèvement sur celles des départements métropolitains, est le double du rapport, majoré de 10 %, entre la population des départements et des collectivités[110] d'outre-mer éligibles à la DGF et la population totale des départements et collectivités éligibles. En outre, les départements et les CTU perçoivent les dotations de péréquation destinées respectivement aux départements urbains (DPU) et aux départements « non-urbains » (DFM), alors que les départements métropolitains bénéficient soit de l'une, soit de l'autre de ces dotations.

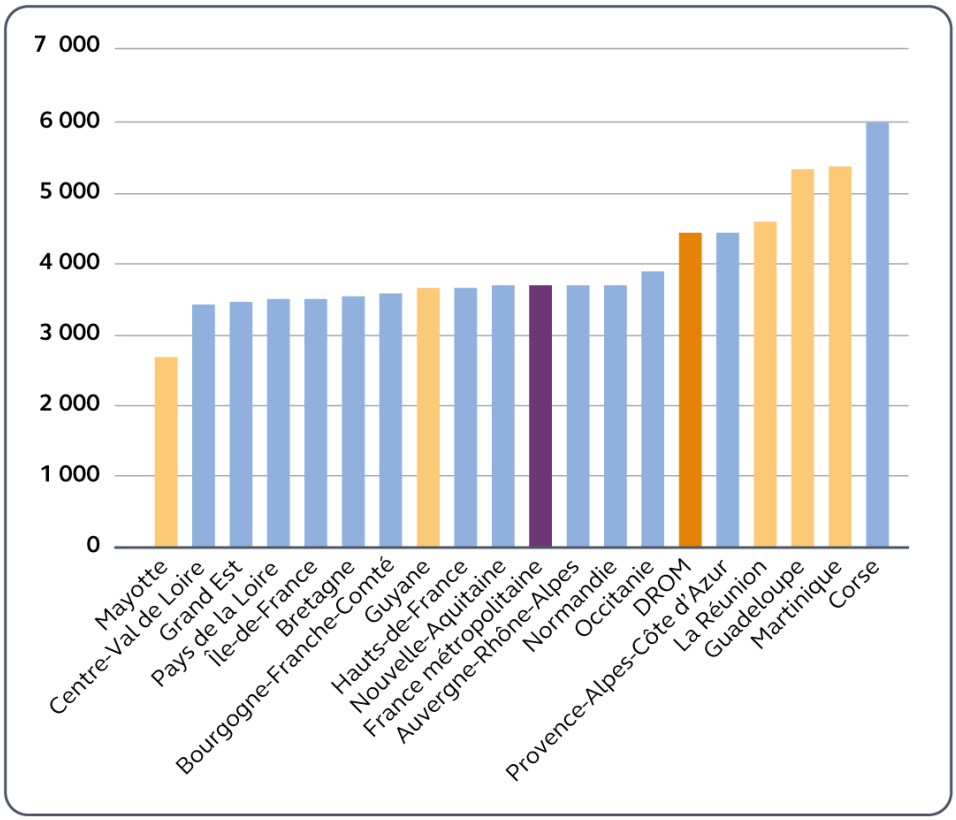
2 - Des niveaux hétérogènes de recettes de fonctionnement par rapport à la métropole et entre départements d'outre-mer

Afin de neutraliser l'incidence des différences d'organisation institutionnelle entre les territoires, le graphique suivant fait masse de l'ensemble des recettes de fonctionnement des collectivités sur le territoire des régions métropolitaines et des DROM.

En 2023, les collectivités des DROM ont perçu en moyenne 4 453 euros par habitant, soit 21 % de recettes de fonctionnement en plus que celles de la France métropolitaine.

[110] Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Graphique n° 37 : montant de recettes réelles de fonctionnement par habitant, toutes collectivités d'une même région confondues en 2023 (en euros)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Cet écart de 21 % recouvre de fortes disparités entre DROM : si les collectivités de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique ont perçu plus de recettes de fonctionnement que les territoires métropolitains (à hauteur de 24 %, 45 % et de 45 % respectivement), celles de Guyane et plus encore de Mayotte en ont perçu moins (à hauteur de 1 % et de 28 %).

La recentralisation du financement du RSA à La Réunion (depuis 2020) renforce l'avantage apparent des collectivités de ce territoire par rapport aux collectivités métropolitaines. Cette même recentralisation en Guyane et à Mayotte (depuis 2019) atténue en revanche l'image d'une insuffisance de dotation par rapport à ces dernières.

Le montant des recettes de fonctionnement par habitant en Guadeloupe ou en Martinique est deux fois plus élevé qu'à Mayotte, qui est le territoire le moins bien doté. Cette amplitude dépasse celle qui peut être observée entre les territoires métropolitains (75 % d'écart entre la Corse et Centre-Val-de-Loire et, hormis la Corse, 29 % entre Provence-Alpes-Côte d'Azur et ce même territoire).

Les évolutions divergentes de la démographie des départements et régions d'outre-mer (hausse accélérée à Mayotte, forte augmentation en Guyane, stabilisation à la Réunion et chute en Martinique et en Guadeloupe) accentuent année après année les disparités entre eux.

3 - Des niveaux spécifiques de charges de fonctionnement qui contribuent à des déséquilibres financiers

L'appréciation du niveau des recettes des collectivités des DROM doit toutefois tenir compte des écarts de prix d'achat des biens et services par rapport à la France métropolitaine, avant même l'application de l'octroi de mer et de la TVA[111] et des écarts de rémunération d'une partie de leurs agents fonctionnaires et contractuels (« sur-salaires » pouvant atteindre 40 % du traitement indiciaire en Martinique, Guadeloupe, Guyane et à Mayotte et 53 % à La Réunion).

Les dépenses de personnel représentent une part élevée du total des charges réelles de fonctionnement des collectivités d'outre-mer (42,1 % contre 35,1 % en moyenne pour les collectivités métropolitaines), notamment pour les communes (64,8 %, et jusqu'à 68,4 % en Guadeloupe contre 52,2 % en moyenne pour les communes métropolitaines). Les écarts de rémunération précités contribuent à cette situation.

Le poids des dépenses de personnel et les surcoûts liés aux achats de biens et de service amoindrissent la capacité des collectivités d'outre-mer à absorber l'ensemble de leurs charges de fonctionnement sans retard de paiement à leurs fournisseurs et aux organismes sociaux et à dégager une épargne suffisante pour investir.

⁂

Le dispositif des contrats de redressement en outre-mer (COROM) mis en place pourrait contribuer à améliorer la situation financière des collectivités qui y ont adhéré. Il présente cependant le risque de faire subventionner par l'État des dépenses de fonctionnement des collectivités de manière pérenne, malgré le caractère en principe exceptionnel des

[111] Pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, à des taux réduits par rapport à la métropole. La TVA n'est pas applicable en Guyane et à Mayotte.

concours accordés aux collectivités à ce titre. En outre, son extension à un nombre croissant de communes et d'autres entités soulève la question des moyens administratifs que l'État peut consacrer au suivi des situations individuelles et des engagements pris en contrepartie des aides COROM. En effet, l'État éprouve des difficultés à recruter les assistants techniques venant en appui des collectivités.

Les COROM et les autres concours exceptionnels

La loi de finances pour 2021 a instauré un dispositif particulier d'accompagnement des communes en grande difficulté financière dont le retour à l'équilibre ne peut être raisonnablement envisagé que sur plusieurs années : les contrats de redressement en outre-mer (COROM).

Ce contrat a pour objet d'assurer un accompagnement de l'État sur le long terme, par un appui technique, humain et financier, des communes volontaires, en contrepartie d'engagements de nature à leur permettre de revenir à une meilleure santé financière (fiabilisation des comptes, maîtrise des dépenses de fonctionnement et respect des délais de paiement).

Une première enveloppe de 30 M€ d'autorisations d'engagement a été ouverte en 2021. La loi de finances pour 2023 a augmenté les crédits de 30 M€ et a élargi le dispositif initialement réservé aux communes aux syndicats de gestion de l'eau et de l'assainissement.

Au total, vingt-trois communes sont signataires d'un COROM.

Des subventions exceptionnelles ont été accordées au syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de la Guadeloupe (SMEAG, soit 27 M€) et au syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM, soit 11,5 M€).

Hors COROM, un accord structurel a été conclu avec la collectivité territoriale de Guyane. À ce titre, l'État verse une subvention annuelle de 40 M€ en 2022 et en 2023. Elle fait suite à une première dotation de 30 M€ en 2021, qui a notamment permis de solder des emprunts « toxiques ».

Par ailleurs, une subvention exceptionnelle a été attribuée en fin d'année 2023 à la collectivité départementale de Mayotte pour assainir sa situation financière et lui permettre de régler ses dépenses considérées comme incompressibles.

CONCLUSION

Les particularités de la situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer justifient de leur consacrer un chapitre particulier dans le cadre du présent rapport.

Si les régions, départements et collectivités territoriales uniques exerçant les compétences des départements et régions ont une situation proche de celle de leurs homologues de l'hexagone, il n'en va pas de même des collectivités du « bloc communal ».

Le budget d'une part importante de ces collectivités est en effet déséquilibré, de manière explicite ou latente. Ces déséquilibres se traduisent par des retards de paiement aux fournisseurs et aux organismes sociaux. Les collectivités concernées manquent souvent de l'ingénierie administrative nécessaire à leur correction. Dans ce contexte, le dispositif « COROM » déployé par l'État en direction d'un nombre croissant de collectivités leur apporte un concours utile, mais présente le risque de pérenniser des aides financières exceptionnelles.

Malgré l'affectation de recettes spécifiques ou majorées, le poids des dépenses de personnel, pour partie lié aux « sursalaires » versés à la plupart des agents publics, et les surcoûts propres aux achats de biens et de service limitent la capacité des collectivités d'outre-mer à régler à temps leurs fournisseurs et les organismes sociaux et à épargner suffisamment pour investir.

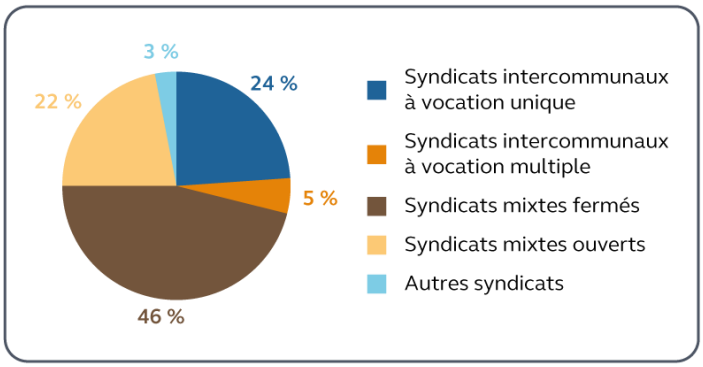
V - Les syndicats : une situation financière diversifiée

La grande diversité des syndicats

En 2023, on pouvait dénombrer 8 777 syndicats. Leur nombre connaît une baisse importante (- 42,9 % depuis 2010), avec un rythme plus lent ces trois dernières années (- 1,2 % en 2022, après - 2,0 % en 2021 et - 4,2 % en 2020)[112].

Il existe plusieurs structures de coopération entre collectivités[113].

Graphique n° 38 : place des différents types de syndicats dans les dépenses réelles de fonctionnement en 2023 (en %)[114]



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

[112] Bulletin d'information statistique n°182, mars 2024, DGCL. La diminution du nombre de syndicats a été particulièrement marquée aux 1er janvier 2017 (- 7 %) et 1er janvier 2018 (- 7 %) en lien avec les schémas départementaux de coopération intercommunale.
[113] La plupart est définie par le code général des collectivités territoriales (CGCT).
[114] Les autres syndicats sont composés des ententes interdépartementales, des ententes interrégionales, des commissions syndicales pour la gestion des biens indivisibles, des groupements d'intérêt public Maisons départementales des personnes handicapées.

Les syndicats de communes, ou syndicats intercommunaux, sont des établissements publics de coopération intercommunale dans lesquels s'associent des communes en vue d'œuvres ou de services d'intérêt communal. Ils sont financés par des contributions de leurs membres, ce qui les distingue des intercommunalités dotées de ressources fiscales propres. Selon le nombre de compétences exercées, il s'agit de syndicats intercommunaux à vocation unique – SIVU – ou de syndicats intercommunaux à vocation multiple - SIVOM.

Les syndicats mixtes peuvent, quant à eux, regrouper des collectivités territoriales et des groupements de collectivités. Il s'agit de syndicats mixtes fermés lorsqu'ils sont exclusivement constitués de communes et de groupements de communes[115] et de syndicats mixtes ouverts lorsqu'ils regroupent des collectivités de différentes natures, leurs groupements, ainsi que d'autres personnes de droit public comme les chambres consulaires[116].

Les syndicats présentent de grandes disparités de poids financier. Leurs charges réelles de fonctionnement vont ainsi de quelques milliers d'euros à 0,4 Md€. Elles s'élèvent en moyenne à 1,5 M€ et leur valeur médiane atteint 0,2 M€.

Ils exercent quatre activités principales : collecte et traitement des ordures ménagères, eau et assainissement, transport collectif de voyageurs et production et la distribution d'énergie.

Les analyses qui suivent portent exclusivement sur les syndicats. Elles ne couvrent pas les établissements publics exerçant des missions similaires.

En 2022, la transformation du Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise en l'établissement public local SYTRAL Mobilités avait eu un effet important sur les recettes et les dépenses des syndicats. En 2023, le solde des dissolutions et créations de syndicats n'a en revanche pas d'incidence significative sur les évolutions financières. Les données relatives aux années 2017 à 2022 ont été retraitées afin de permettre une analyse à périmètre constant.

En 2023, l'ensemble des principaux paramètres financiers des syndicats a été dynamique. En particulier, les syndicats ont continué à investir en mobilisant une épargne nette de remboursements d'emprunts en hausse, malgré une progression encore plus rapide des charges que des produits de fonctionnement, et en augmentant leurs dettes financières.

[115] Articles L. 5711-1 et suivants du CGCT.
[116] Articles L. 5721-1 et suivants du CGCT.

Cette conjonction d'une augmentation de l'épargne nette, des investissements et de l'endettement en 2023 traduit cependant une situation moyenne des syndicats, tous secteurs d'activité confondus. Une analyse par secteur d'activité fait apparaître des évolutions convergentes ou non de l'épargne, de l'investissement et de l'endettement (voir F - *infra*).

Tableau n° 17 : principaux agrégats comptables des syndicats (France entière, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	*Évolution 2023-2022*	
						En montant	*En %*
Produits réels de fonctionnement (a)	14,4	14,2	15,4	16,3	17,6	+ 1,2	+ 7,6 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	10,9	10,7	11,4	12,4	13,4	+ 1,0	+ 8,2 %
Épargne brute (a-b)	3,4	3,5	3,9	3,9	4,1	+ 0,2	+ 5,5 %
Épargne nette des remboursements d'emprunt	1,8	2,0	2,3	2,1	2,4	+ 0,2	+ 11,0 %
Dépenses réelles d'investissement	7,2	6,7	7,5	8,1	8,8	+ 0,7	+ 8,2 %
Encours de la dette	18,4	18,3	19,0	19,5	20,1	+ 0,6	+ 3,0 %
Compte au Trésor	7,1	7,1	7,8	8,0	8,2	+ 0,2	+ 2,0 %

Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

A - Une forte hausse des produits de fonctionnement

En 2023, les produits réels de fonctionnement des syndicats (17,5 Md€) sont composés à 40,6 % de produits des services, du domaine et ventes divers (7,1 Md€), à 29,7 % de participations des collectivités et de l'État (5,2 Md€), à 5,9 % du versement mobilité (1,0 Md€) et à 5,7 % de taxe sur la consommation finale d'électricité (1,0 Md€).

Contrairement aux collectivités, la forte hausse des produits des syndicats (+ 1,2 Md€, soit + 7,6 %) prolonge le dynamisme des années 2022 (+ 6,1 %) et 2021 (+ 7,9 %), qui avaient suivi une légère diminution en 2020 (- 0,9 %).

Un tiers de cette hausse traduit l'augmentation des recettes fiscales, principalement la forte hausse conjoncturelle de l'accise sur l'électricité (+ 26,9 %) et du versement mobilité (+ 7,9 %). Après deux années d'augmentation (+ 10,7 % en 2022 et + 7,1 % en 2021), la hausse des produits de fiscalité s'est ainsi accélérée en 2023 (+ 15,6 %).

La croissance des produits des services, du domaine et ventes diverses (+ 5,1 %) ralentit après deux années de fort dynamisme (+ 7,5 % en 2021 et + 8,0 % en 2022) qui avaient suivi la diminution de 2020 (- 3,4 %). En 2023, leur montant dépasse de 17,8 % celui de 2019.

Les participations reçues ont été plus dynamiques en 2023 (+ 0,2 Md€, soit + 4,3 %) qu'en 2022 (+ 0,9 %), après les augmentations de 2021 (+ 5,1 %), et de 2020 (+ 1,3 %). Les participations du « bloc communal », qui en constituent près des trois quarts, ont progressé de 4,2 % (+ 0,2 Md€).

B - Des charges de fonctionnement encore plus dynamiques que les produits

Les charges réelles de fonctionnement des syndicats (13,4 Md€) sont composées pour un peu plus de la moitié d'achats de biens et services (7,3 Md€), pour un quart de dépenses de personnel (3,2 Md€) et dans de moindres proportions, de subventions et d'autres charges.

Les charges de fonctionnement ont fortement augmenté pour la troisième année consécutive en 2023 (+ 8,2 %, après + 8,5 % en 2022 et + 6,8 % en 2021), faisant suite à une baisse en 2020 (- 2,2 %).

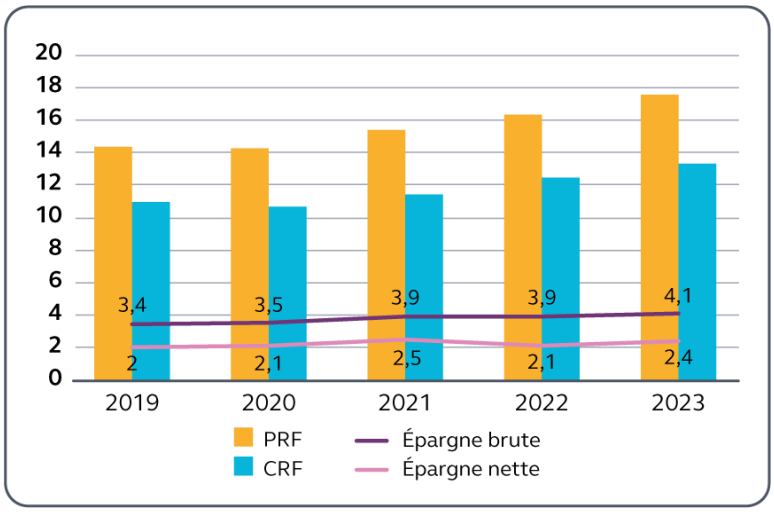
Près de la moitié de leur augmentation est imputable à la progression des achats de biens et services (+ 7,1 %). Cette progression a ralenti par rapport à 2022 (+ 12,5 %) et 2021 (+ 8,9 %). Elle reste alimentée par les achats d'eau, énergie, chauffage et alimentation (4,9 % des charges réelles de fonctionnement), qui ont crû de 24, 3 % en 2023.

Les dépenses de personnel (+ 5,6 %) ont augmenté plus que l'inflation et à un rythme intermédiaire entre les hausses de 2021 (+ 2,9 %) et 2022 (+ 6,3 %). Portée par les mêmes facteurs que les collectivités (voir chapitre I, III, A, *supra*), la hausse des dépenses de rémunération brute de personnel non titulaire a de nouveau dépassé celle de personnel titulaire (+ 8,9 % contre + 2,8 %).

C - Une progression soutenue de l'épargne

En 2023, l'épargne brute des syndicats a augmenté de 5,5 % pour s'établir à 4,1 Md€. Cette hausse fait suite à un léger repli en 2022 (- 0,9 %) qui avait suivi deux années de progression (+ 11,1 % en 2021 et + 3,1 % en 2020). Le taux d'épargne brute, qui rapporte l'épargne brute aux produits réels de fonctionnement, s'élève en moyenne à 23,4 %, niveau très supérieur au seuil d'alerte communément utilisé de 7 %. Une proportion conséquente de syndicats (38,8 %) se situe toutefois sous ce seuil d'alerte.

Graphique n° 39 : épargnes brute et nette des syndicats entre 2019 et 2023 (en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP
PRF : produits réels de fonctionnement ; CRF : charges réelles de fonctionnement.

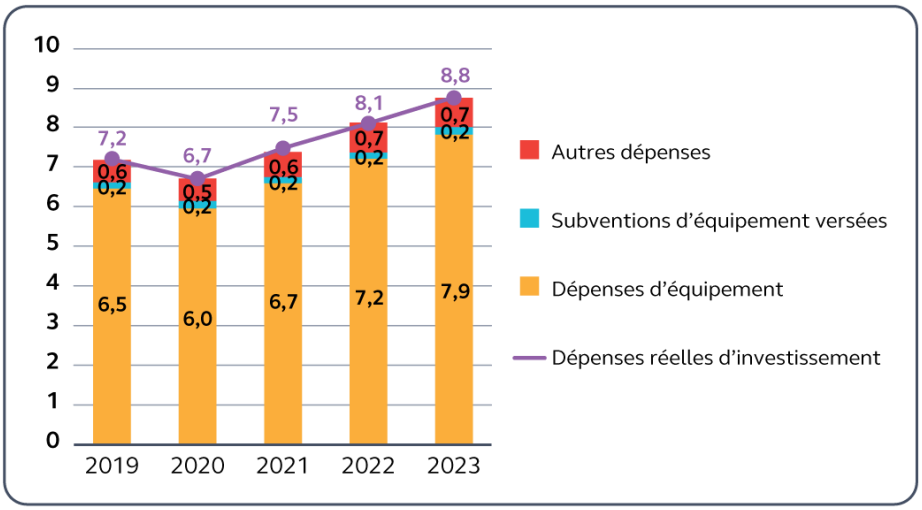
Les remboursements d'emprunts ont légèrement diminué (1,7 Md€, - 1,2 % en 2023). Avec l'augmentation de l'épargne brute, cette évolution a contribué à une hausse (+ 11 %) de l'épargne nette des syndicats, qui s'est établie en 2023 à son niveau le plus élevé depuis 2019 (2,4 Md€).

D - Des dépenses d'investissement dynamiques pour la troisième année consécutive

Les recettes réelles d'investissement (3,8 Md€) ont augmenté en 2023 (+ 4,2 %) davantage qu'en 2022 (+ 2,0 %), après leur fort rebond de 2021 (+ 14,7 %) qui faisait suite à une chute en 2020 (- 7,3 %). Elles sont pour les trois quarts composées de subventions d'équipement (1,1 Md€ de l'État et 1,3 Md€ des collectivités) qui ont augmenté en 2023 sous l'effet de la forte hausse des subventions du « bloc communal ». De manière conjoncturelle, la hausse de 69,8 % des produits de cession contribue pour un tiers à l'augmentation des recettes réelles d'investissement en 2023.

Les dépenses d'investissement (8,8 Md€ en 2023) sont à 90 % composées de dépenses d'équipement. Après avoir baissé en 2020 (- 6,8 %), elles ont fortement augmenté pour la troisième année consécutive (+ 9,3 % en 2023, après + 8,2 % en 2022 et + 11,8 % en 2021). Malgré l'inflation, ces évolutions traduisent des augmentations en volume des investissements réalisés (voir chapitre I, II, D, *supra*).

Graphique n° 40 : dépenses réelles d'investissement des syndicats entre 2019 et 2023 (en Md€)

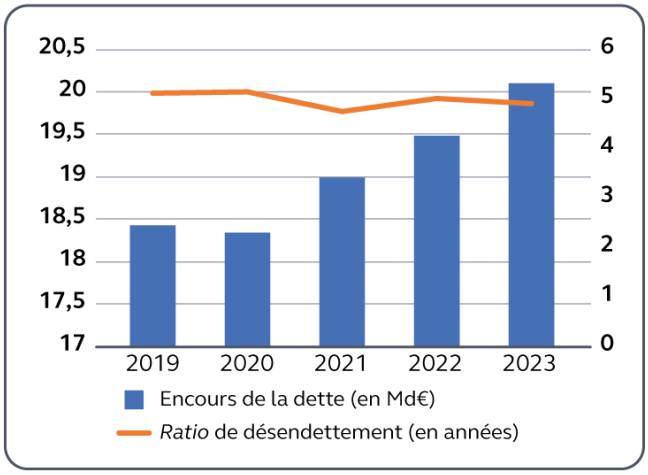


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

E - Une légère augmentation de l'endettement financier

En 2023, l'encours de l'endettement financier des syndicats a continué à s'accroître (+ 3,0 % après + 2,6 % en 2022), pour s'établir à 20,1 Md€. Depuis 2019, il a ainsi augmenté de près d'un dixième (+ 8,8 %).

Graphique n° 41 : endettement financier (en Md€) et *ratio* de désendettement (en années) des syndicats entre 2017 et 2023



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

En 2023, 4,9 années d'épargne brute auraient été en théorie nécessaires aux syndicats pour rembourser intégralement leurs dettes financières, soit un niveau comparable aux années précédentes. Un syndicat sur douze a toutefois un *ratio* de désendettement de plus de 12 années, qui correspondait au seuil d'alerte pour les communes et groupements de communes à fiscalité propre défini par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022[117]. Cette proportion est stable par rapport à 2022. Certains syndicats ont un *ratio* élevé de désendettement du fait de lourds investissements, amortis sur une longue période.

Le niveau de l'endettement financier des syndicats doit d'autant plus être relativisé que le solde de leur compte au Trésor s'inscrit à un niveau élevé (8,2 Md€ fin 2023). Depuis 2019, il a augmenté de près d'un cinquième (+ 16,2 %, dont + 2,0 % en 2023).

[117] La LPFP 2023-2027 n'a pas reconduit ce plafond.

F - Une situation variée selon l'activité des syndicats

1 - Les syndicats de collecte et traitement des ordures ménagères : une chute de l'épargne, des investissements en baisse

En 2023, les syndicats de collecte et traitement des ordures ménagères ont représenté 35 % des charges réelles de fonctionnement des syndicats (4,7 Md€) et 10 % de leurs dépenses réelles d'investissement (0,8 Md€).

La forte augmentation des produits réels de fonctionnement (5,3 Md€, + 8,2 %) s'explique pour près de moitié par les recettes exceptionnelles perçues par un syndicat. Les participations reçues, qui constituent 43,7 % des recettes, ont été plus dynamiques (+ 4,8 %) que les produits de services, domaines et ventes, soit le tiers des recettes (+ 2,3 %).

Les charges réelles de fonctionnement (4,7 Md€ en 2023) ont plus fortement augmenté (+ 11 %) que les produits. Cette hausse s'explique pour un tiers par le niveau particulièrement élevé des « autres dépenses » du syndicat ayant perçu les recettes exceptionnelles en 2023. Pour le reste, elle est imputable à l'augmentation soutenue des dépenses d'achats de biens et services renchéries par le coût de l'énergie (3,1 Md€, soit les deux tiers des charges, en hausse de 6,3 %) et des charges de personnel (0,7 Md€, soit 14 % des charges, en augmentation de 7,6 %).

La forte diminution de l'épargne brute (0,6 Md€, - 9,5 %) conjuguée à la hausse des remboursements des emprunts (+ 10,6 %) a entraîné une chute de l'épargne nette à 0,3 Md€ (- 27,7 %).

Les syndicats de déchets ont investi 0,8 Md€ en 2023 (- 5 % par rapport à 2022). L'emprunt a été moins mobilisé et l'encours de la dette s'est stabilisé à 4,0 Md€. Le *ratio* de désendettement s'est dégradé à 6,4 années. Moins d'un syndicat sur dix dépasse cependant le seuil d'alerte de douze années.

2 - Les syndicats d'eau et d'assainissement : une augmentation des dépenses d'investissement financée par l'épargne et par l'emprunt

En 2023, les syndicats d'eau et d'assainissement ont représenté 17 % des charges réelles de fonctionnement (2,3 Md€) et 26 % des dépenses réelles d'investissement des syndicats (2,3 Md€).

Les produits réels de fonctionnement des syndicats d'eau et d'assainissement (3,7 Md€) ont connu une évolution dynamique (+ 8 %), sous l'effet de la hausse des produits des services, du domaine et de ventes qui les composent presque exclusivement (+ 7,7 %).

Les charges réelles de fonctionnement ont plus légèrement moins augmenté que les produits (+ 7,6 %). Leur hausse est principalement imputable à l'augmentation des achats de biens et services (1,3 Md€, soit plus de la moitié des charges réelles de fonctionnement, en hausse de 11 %) et pour le reste à celle des charges de personnel (0,6 Md€, soit le quart des charges, en hausse de 5,3 %).

L'épargne nette (0,9 Md€, + 11,7 %) a évolué de façon plus marquée que l'épargne brute (1,4 Md€, + 8,6 %), compte tenu d'une augmentation limitée des remboursements d'emprunts.

La forte hausse des recettes réelles d'investissement (0,6 Md€) a permis de financer l'augmentation des dépenses réelles d'investissement (2,3 Md€, + 5,7 %) en mobilisant moins l'emprunt qu'en 2022.

L'encours de la dette a néanmoins progressé (+ 3,2 %) pour s'établir à 5,9 Md€. Le *ratio* de désendettement a légèrement diminué (4,1 années). Un syndicat sur dix dépasse le seuil d'alerte de douze années.

3 - Les syndicats de transport : une forte hausse des investissements principalement financée par l'emprunt

En 2023, les syndicats de transport ont représenté 15 % des charges réelles de fonctionnement (1,7 Md€) et 11 % des dépenses réelles d'investissement des syndicats (0,9 Md€).

Les recettes réelles de fonctionnement des syndicats de transport (2,0 Md€) ont fortement augmenté (+ 7,9 %). Cette évolution reflète la hausse, dans les mêmes proportions, du versement mobilité qui les compose pour moitié (1,0 Md€, + 7,9 %), sous l'effet de la croissance de la masse salariale qui en constitue l'assiette (+ 5,7 % pour le secteur privé) et de hausses de taux. Les produits de services, domaines et ventes directes (0,3 M€, soit 14,3 % des produits) ont également été très dynamiques (+ 11,4 %).

Seuls deux des neuf syndicats ayant bénéficié en 2021 d'avances versées par l'État aux autorités organisatrices de mobilité[118] ont commencé à les rembourser (pour 2,2 M€ au total). Le solde à régler atteint 90 M€.

Les charges réelles de fonctionnement ont été encore plus dynamiques que les recettes (+ 8,4 %), sous l'effet des hausses d'achats de biens et services (0,8 Md€, soit la moitié des charges, en hausse de 9,4 %) et des subventions (0,5 Md€, soit le tiers des charges, en hausse de 8,8 %).

La conjonction de l'augmentation de l'épargne brute (+ 6 %) et de la diminution des remboursements d'emprunts, a presque doublé l'épargne nette (0,2 Md€).

Les dépenses réelles d'investissement (0,9 Md€) ont plus que doublé (+ 114,6 % en 2023), après deux années de forte hausse (+ 21,4 % en 2022 et + 23,5 % en 2021) qui faisaient suite à une chute en 2020 (- 12,9 %).

Cet effort d'investissement a principalement été financé par l'emprunt, ce qui a porté l'encours de la dette à 3,6 Md€ (+ 9,8 %). Le *ratio* de désendettement est passé de 8,2 à 9,9 années ; 17 % des syndicats de transport dépassent le seuil d'alerte de douze années.

4 - Les syndicats de production et de distribution d'énergie : une légère diminution des dépenses d'investissement malgré l'augmentation de l'épargne et la faiblesse de l'endettement

En 2023, les syndicats de production et de distribution d'énergie ont représenté 6 % des charges réelles de fonctionnement (0,8 Md€) et 23 % des dépenses réelles d'investissement des syndicats (2,1 Md€). Ils exercent des compétences croissantes en matière de développement de la production d'énergies renouvelables et de mobilité décarbonée.

[118] Ces avances instaurées par la loi du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 visaient à répondre à la baisse attendue des recettes tarifaires des autorités organisatrices de mobilité (AOM). Les AOM peuvent commencer à rembourser les avances lorsque leurs revenus ont retrouvé la moyenne des montants perçus entre 2017 et 2019. La durée de remboursement ne peut – sauf exception – être inférieure à six ans. Les avances doivent avoir été intégralement remboursées pour fin 2030 au plus tard.

Les produits réels de fonctionnement (1,6 Md€) ont été particulièrement dynamiques (+ 18,7 %) sous l'effet de la hausse de l'accise sur l'électricité qui en représente plus de la moitié (0,9 Md€, + 26,8 %). L'harmonisation à la hausse du taux de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) qui compose en partie l'accise sur l'électricité[119], l'indexation du produit sur l'inflation hors tabac et l'accélération du calendrier d'encaissement des produits en 2023[120] ont contribué à cette dynamique. Les produits des services, du domaine et des ventes ont eux aussi fortement augmenté (0,4 Md€, + 10,1 %).

Les charges réelles de fonctionnement ont également beaucoup progressé (+ 21,6 %), mais un tiers de cette augmentation est attribuable à la progression des autres charges de gestion d'un syndicat. Les achats de biens et services (0,4 Md€, soit la moitié des charges) et les charges de personnel (0,2 Md€, soit le quart des charges) ont progressé deux fois plus vite que l'inflation (à hauteur respectivement de 11,4 % et de 9,4 %).

L'épargne brute (0,8 Md€) a fortement augmenté (+ 15,8 %). Malgré la hausse des remboursements d'emprunts (+ 8,2 %), il en va aussi de l'épargne nette (0,6 Md€, + 17,9 %).

En dépit de l'augmentation des recettes réelles d'investissement (1,3 Md€, soit + 4,1 %), les dépenses réelles d'investissement (2,1 Md€) ont diminué (- 3,7 %).

Avec une mobilisation de l'emprunt dans une proportion équivalente à 2022, l'encours de la dette a augmenté (+ 5,4 %) pour atteindre 1,7 Md€. Le *ratio* de désendettement, déjà faible, a diminué pour s'établir à 2,1 années. Il ne dépasse le seuil d'alerte de douze années que dans 3 % des syndicats de production et de distribution d'énergie.

[119] La loi de finances pour 2021 a institué à compter du 1er janvier 2022 une part communale de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) en remplacement de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE). En 2023, cette part équivalait au produit perçu en 2022 augmenté de 1 % pour les syndicats auxquels est appliquée l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac entre 2020 et 2021 (+ 1,6 %). Un coefficient de majoration a enfin été appliqué aux syndicats pour lesquels le coefficient voté en 2022 était inférieur à la valeur maximale de 8,5 %.

[120] À compter de 2023, la totalité des recettes de la part communale de l'accise sur l'électricité perçues par les syndicats au titre d'une année est encaissée par ces derniers sur ce même exercice, et non pour partie sur l'exercice suivant. Pour certains syndicats, les produits de l'année 2023 intègrent de surcroît, pour la dernière fois, les montants de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) relative au quatrième trimestre de l'année précédente.

Liste des abréviations

AE ..... Autorisation d'engagement
AIS ..... Allocations individuelles de solidarité
APA..... Allocation personnalisée d'autonomie
APUL ..... Administration publique locale
ASE..... Aide sociale à l'enfance
ASSO ..... Administration de sécurité sociale
CASA..... Contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie
CFE ..... Cotisation foncière des entreprises
CFL ..... Comité des finances locales
CGCT..... Code général des collectivités territoriales
CNRACL ..... Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CNSA..... Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
COM ..... Collectivités d'outre-mer
COROM..... Contrats de redressement en outre-mer
CP..... Crédits de paiement
CRF..... Charges réelles de fonctionnement
CSA..... Contribution solidarité autonomie
CSG..... Contribution sociale généralisée
CTU..... Collectivités territoriales uniques
CVAE..... Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DCRTP..... Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle
DETR ..... Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCL..... Direction générale des collectivités locales
DGD..... Dotation générale de décentralisation
DGF..... Dotation globale de fonctionnement
DGFiP ..... Direction générale des finances publiques
DMTO..... Droits de mutation à titre onéreux
DREES..... Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
DROM..... Départements et régions d'outre-mer
DSID ..... Dotation de soutien à l'investissement des départements

DSIL..... Dotation de soutien à l'investissement local
DSR..... Dotation de solidarité rurale
DSU..... Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale
DTCE ..... Dotation pour transferts de compensations d'exonérations
EPCI..... Établissements publics de coopération intercommunale
ESMS ..... Établissements sociaux et médico-sociaux
FCTVA ..... Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR..... Fonds national de garantie individuelle des ressources
FNP DMTO .. Fonds national de péréquation des DMTO
GEMAPI ..... Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
IFER..... Impositions forfaitaires des entreprises de réseaux
INSEE ..... Institut national de la statistique et des études économiques
IPCH ..... Indice des prix à la consommation harmonisé
LFI..... Loi de finances initiale
MNA ..... Mineurs non accompagnés
PCH..... Prestation de compensation du handicap
PIB ..... Produit intérieur brut
PIC ..... Plan d'investissement dans les compétences
PLPFP ..... Projet de loi de programmation des finances publiques
PRF ..... Produits réels de fonctionnement
PRIC..... Pacte régional d'investissement dans les compétences
PSR ..... Prélèvements sur recettes
RCT..... Mission Relations avec les collectivités territoriales
RSA..... Revenu de solidarité active
RSO..... Revenu de solidarité outre-mer
SAAD..... Services d'aide à domicile
SDIS..... Service départemental d'incendie et de secours
SIVU ..... Syndicat intercommunal à vocation unique
SIVOM..... Syndicat intercommunal à vocations multiples
TASCOM ..... Taxe sur les surfaces commerciales
TEOM ..... Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TF..... Taxes foncières
TFPB ..... Taxe foncière sur les propriétés bâties
TFPNB ..... Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TGAP ..... Taxe générale sur les activités polluantes
TH ..... Taxe d'habitation
THLV ..... Taxe d'habitation sur les logements vacants

THRP ..... Taxe d'habitation sur les résidences principales
THRS ..... Taxe d'habitation sur les résidences secondaires
TICPE ..... Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TLV..... Taxe sur les logements vacants
TSCA ..... Taxe spéciale sur les conventions d'assurances
TVA ..... Taxe sur la valeur ajoutée
VLC..... Valeur locative cadastrale
VLLI ..... Valeur locative des locaux industriels

Annexes

Annexe n° 1 : évolution des finances des collectivités locales – France entière – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€) 152

Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités locales – à périmètre constant – France entière – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€) 154

Annexe n° 3 : évolution des finances des collectivités du bloc communal – France entière Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€) 156

Annexe n° 4 : évolution des finances des communes – France entière (avec Paris) – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€) 158

Annexe n° 5 : évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€) 160

Annexe n° 6 : évolution des finances départementales à périmètre courant– France entière – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€) 162

Annexe n° 7 : évolution des finances départementales à périmètre constant– France entière – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023) 164

Annexe n° 8 : évolution des finances régionales – France entière – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€) 166

Annexe n° 9 : la situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer (en Md€) 168

Annexe n° 10 : évolution des finances des syndicats – France entière – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€) 170

Annexe n° 11 : hausses de taux d'impôts locaux qui auraient été nécessaires pour engendrer le même niveau de recettes qu'en 2023 172

Annexe n° 12 : évolution de l'épargne brute au sein du bloc communal par strate de population 173

Annexe n° 13 : le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements 175

Annexe n° 14 : le fonds de sauvegarde des départements 176

Annexe n° 15 : les concours de la CNSA aux départements 178

Annexe n° 16 : les dépenses de RSA par départements 181

Annexe n° 17 : les dépenses d'APA par département 182

Annexe n° 1 : évolution des finances des collectivités locales – France entière[121] – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	216,4	219,3	225,3	221,1	232,4	243,8	252,1	3,4 %	+ 8,3	11,9 %
Produit de la fiscalité	137,1	144,4	149,2	147,2	153,2	161,2	166,3	3,1 %	+ 5,1	11,4 %
Impôts locaux	83,4	85,3	88,2	90,0	57,6	59,7	56,2	- 5,9 %	- 3,5	- 36,3 %
Autres impôts et taxes	53,6	59,0	60,8	57,2	95,7	101,5	110,1	8,5 %	+ 8,6	81,0 %
Fiscalité reversée	0,1	0,1	0,2	0,0	- 0,1	0,1	0,1	- 16,4%	- 0,0	- 73,8 %
Dotations et participations	53,0	48,0	48,5	49,1	51,7	52,8	54,5	3,3 %	+ 1,7	12,4 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	26,3	26,9	27,5	24,8	27,6	29,8	31,3	5,1 %	+ 1,5	13,8 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	182,5	183,4	186,2	186,1	191,0	200,8	212,6	5,9 %	+ 11,8	14,1 %
Achats de biens et services	37,8	38,7	40,1	38,8	41,0	44,7	48,9	9,5 %	+ 4,2	22,2 %
Dépenses de personnel	64,0	64,6	65,6	66,4	68,2	71,7	75,1	4,7 %	+ 3,4	14,4 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	32,8	33,5	34,2	34,9	35,8	36,2	38,5	6,4 %	+ 2,3	12,5 %
Subventions de fonctionnement	16,2	15,7	16,0	15,7	15,9	16,2	16,6	2,0 %	+ 0,3	3,6 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	24,2	24,0	23,9	23,6	23,7	25,7	26,5	3,3 %	+ 0,9	11,0 %
Charges financières	4,7	4,4	4,1	3,9	3,6	3,5	4,5	28,8 %	+ 1,0	9,2 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,8	2,6	2,3	2,9	2,7	2,7	2,4	- 11,6 %	- 0,3	5,1 %
Épargne brute (c=a-b)	33,9	35,9	39,0	35,0	41,4	43,0	39,6	- 8,1 %	- 3,5	1,4 %

[121] Y compris les départements de Martinique, de Guyane, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et les régions de Corse, Martinique et Guyane. Les comptes des syndicats ne sont pas pris en compte.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Épargne brute (c=a-b)	33,9	35,9	39,0	35,0	41,4	43,0	39,6	- 8,1 %	- 3,5	2,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	15,0	15,6	15,7	15,8	15,7	16,7	16,7	- 0,3 %	- 0,1	6,1 %
Épargne nette (e=c-d)	18,9	20,3	23,4	19,2	25,7	26,3	22,9	- 13,0%	- 3,4	0,2 %
Recettes réelles d'investissement (f)	21,0	22,6	24,2	23,8	25,0	26,0	27,7	6,6 %	+ 1,7	14,5 %
FCTVA	4,6	5,0	5,3	5,7	5,9	5,7	5,9	4,4 %	+ 0,3	12,3 %
Subventions d'équipement reçues	9,3	10,4	11,6	11,9	12,8	13,6	15,5	14,0 %	+ 1,9	34,0 %
Autres recettes	7,1	7,2	7,3	6,2	6,3	6,7	6,2	- 6,4 %	- 0,4	- 14,9 %
Autofinancement propre (g=e+f)	39,9	42,9	47,5	43,0	50,7	52,2	50,5	- 3,2%	- 1,7	6,3 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	54,7	57,4	64,8	60,2	63,9	68,3	72,8	6,6 %	+ 4,5	12,4 %
Dépenses d'équipement	39,8	42,6	48,2	42,0	45,8	50,3	55,0	9,4 %	+ 4,7	14,1 %
Subventions d'équipement versées	11,2	11,7	13,2	14,8	14,8	14,6	14,7	0,8 %	+ 0,1	11,4 %
Autres dépenses	3,8	3,1	3,3	3,4	3,3	3,4	3,0	- 10,3 %	- 0,3	- 9,3 %
Besoin de financement (i=h-g)	14,8	14,5	17,3	17,2	13,2	16,1	22,3	38,6 %	+ 6,2	29,0 %
Emprunts souscrits (j)	15,6	15,7	16,4	19,8	18,1	18,9	18,3	- 3,1 %	- 0,6	11,3 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,8	1,2	- 0,8	2,6	4,9	2,8	- 4,0	Nd	- 6,8	Nd
Encours de la dette (l)	174,6	175,5	175,9	181,0	183,3	185,8	187,6	1,0 %	+ 1,8	6,7 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,2	4,9	4,5	5,2	4,4	4,3	4,7	9,8 %	+ 0,4	5,2 %
Compte au Trésor	42,5	45,5	45,7	51,5	59,1	59,9	55,3	- 7,7 %	- 4,6	20,9 %
Crédits de Trésorerie	2,4	2,9	3,5	5,3	7,5	2,2	2,2	2,4 %	+ 0,1	- 36,4 %

Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités locales – à périmètre constant – France entière[122] – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	216,4	219,3	225,3	221,1	232,4	243,8	252,0	3,4 %	+ 8,3	11,9 %
Produit de la fiscalité	137,1	144,4	149,2	147,2	153,2	161,2	166,3	3,1 %	+ 5,1	11,4 %
Impôts locaux	83,4	85,3	88,2	90,0	57,6	59,7	56,2	- 5,9 %	- 3,5	- 36,3 %
Autres impôts et taxes	53,6	59,0	60,8	57,2	95,7	101,5	110,1	8,5 %	+ 8,6	81,0 %
Fiscalité reversée	0,1	0,1	0,2	0,0	- 0,1	0,1	0,1	- 16,4 %	- 0,0	- 73,8 %
Dotations et participations	53,0	48,0	48,5	49,1	51,7	52,8	54,5	3,3 %	+ 1,7	12,4 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	26,3	26,9	27,5	24,8	27,6	29,8	31,2	4,9 %	+ 1,5	13,4 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	182,5	183,4	186,2	186,1	191,0	200,1	212,2	6,1 %	+ 12,1	13,9 %
Achats de biens et services	37,8	38,7	40,1	38,8	41,0	44,7	48,9	9,5 %	+ 4,2	22,2 %
Dépenses de personnel	64,0	64,6	65,6	66,4	68,2	71,7	75,1	4,7 %	+ 3,4	14,4 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	32,8	33,5	34,2	34,9	35,8	36,2	38,5	6,4 %	+ 2,3	12,5 %
Subventions de fonctionnement	16,2	15,7	16,0	15,7	15,9	16,2	16,6	2,0 %	+ 0,3	3,6 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	24,2	24,0	23,9	23,6	23,7	25,4	26,2	3,4 %	+ 0,9	9,9 %
Charges financières	4,7	4,4	4,1	3,9	3,6	3,5	4,5	28,8 %	+ 1,0	9,2 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,8	2,6	2,3	2,9	2,7	2,3	2,3	- 0,1 %	- 0,0	- 0,8 %
Épargne brute (c=a-b)	33,9	35,9	39,0	35,0	41,4	43,7	39,9	- 8,8 %	- 3,9	2,2 %

[122] Y compris les départements de Martinique, de Guyane, de Corse-du-Sud, de Haute-Corse et les régions de Corse, Martinique et Guyane. Les comptes des syndicats ne sont pas pris en compte.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Épargne brute (c=a-b)	33,9	35,9	39,0	35,0	41,4	43,7	39,9	- 8,8%	- 3,9	2,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	15,0	15,6	15,7	15,8	15,7	16,7	16,7	- 0,3 %	- 0,1	6,6 %
Épargne nette (e=c-d)	18,9	20,3	23,4	19,2	25,7	27,0	23,2	- 14,1 %	- 3,8	- 0,8 %
Recettes réelles d'investissement (f)	21,0	22,6	24,2	23,8	25,0	26,0	27,7	6,6 %	+ 1,7	14,5 %
FCTVA	4,6	5,0	5,3	5,7	5,9	5,7	5,9	4,4 %	+ 0,3	12,3 %
Subventions d'équipement reçues	9,3	10,4	11,6	11,9	12,8	13,6	15,5	14,0 %	+ 1,9	34,0 %
Autres recettes	7,1	7,2	7,3	6,2	6,3	6,7	6,2	- 6,4 %	- 0,4	- 14,9 %
Autofinancement propre (g=e+f)	39,9	42,9	47,5	43,0	50,7	52,9	50,9	- 3,9 %	- 2,1	7,0 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	54,7	57,4	64,8	60,2	63,9	68,3	72,8	6,6 %	+ 4,5	12,4 %
Dépenses d'équipement	39,8	42,6	48,2	42,0	45,8	50,3	55,0	9,4 %	+ 4,7	14,1 %
Subventions d'équipement versées	11,2	11,7	13,2	14,8	14,8	14,6	14,7	0,8 %	+ 0,1	11,4 %
Autres dépenses	3,8	3,1	3,3	3,4	3,3	3,4	3,0	- 10,3 %	- 0,3	- 9,3 %
Besoin de financement (i=h-g)	14,8	14,5	17,3	17,2	13,2	15,4	22,0	42,8 %	+ 6,6	27,2 %
Emprunts souscrits (j)	15,6	15,7	16,4	19,8	18,1	18,9	18,3	- 3,1 %	- 0,6	11,3 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,8	1,2	- 0,8	2,6	4,9	3,5	- 3,7	Nd	- 7,2	Nd
Encours de la dette (l)	174,6	175,5	175,9	181,0	183,3	185,8	187,6	1,0 %	+ 1,8	6,7 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,2	4,9	4,5	5,2	4,4	4,3	4,7	10,7 %	+ 0,5	4,4 %
Compte au Trésor	42,5	45,5	45,7	51,5	59,1	59,9	55,3	- 7,7 %	- 4,6	20,9 %
Crédits de Trésorerie	2,4	2,9	3,5	5,3	7,5	2,2	2,2	2,4 %	+ 0,1	- 36,4 %

Annexe n° 3 : évolution des finances des collectivités du « bloc communal » – France entière[123] Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	125,5	127,6	130,4	128,8	134,3	142,3	150,5	5,8 %	+ 8,2	15,4 %
Produit de la fiscalité	74,3	76,1	78,2	78,7	80,2	85,2	91,6	7,5 %	+ 6,4	17,2 %
Impôts locaux	55,8	57,2	58,8	60,0	51,9	54,1	54,0	- 0,1 %	- 0,1	- 8,2 %
Autres impôts et taxes	17,9	18,4	18,7	18,1	27,7	30,5	37,0	21,2 %	+ 6,5	97,6 %
Fiscalité reversée	0,5	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	3,6 %	+ 0,0	- 5,6 %
Dotations et participations	29,4	28,7	29,0	29,5	31,1	31,5	32,5	2,9 %	+ 0,9	12,2 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	21,8	22,8	23,3	20,6	23,0	25,6	26,4	3,4 %	+ 0,9	13,5 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	104,7	105,4	107,2	106,9	110,2	117,0	123,9	6,0 %	+ 7,0	15,6 %
Achats de biens et services	29,9	31,1	32,3	30,9	32,8	36,1	39,3	8,8 %	+ 3,2	21,6 %
Dépenses de personnel	48,2	48,6	49,5	49,9	51,3	54,0	56,3	4,1 %	+ 2,2	13,8 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,8	1,8	1,8	1,9	2,0	2,0	2,2	6,8 %	+ 0,1	17,5 %
Subventions de fonctionnement	9,2	9,0	9,0	8,9	8,8	9,2	9,6	4,7 %	+ 0,4	6,9 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	9,9	9,6	9,7	10,0	10,5	11,2	11,7	5,1 %	+ 0,6	20,9 %
Charges financières	3,3	3,0	2,9	2,7	2,5	2,4	2,9	22,4 %	+ 0,5	1,5 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	2,5	2,2	2,1	2,5	2,2	2,1	2,0	- 4,8 %	- 0,1	- 5,2 %
Épargne brute (c=a-b)	20,8	22,2	23,2	21,9	24,1	25,4	26,6	4,9 %	+ 1,2	14,6 %

[123] Communes, communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles y compris la métropole de Lyon et les établissements publics territoriaux de la métropole du Grand Paris. Ont été retenus les budgets principaux et l'ensemble des budgets annexes en nomenclature M14, M57 et M4 et ses déclinaisons. Ont été ajoutées les données financières du département de Paris entre 2014 et 2018, de manière à conserver un périmètre cohérent avec la fusion entre la ville et le département à compter de 2019.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Épargne brute (c=a-b)	20,8	22,2	23,2	21,9	24,1	25,4	26,6	4,9 %	+ 1,2	14,6 %
Remboursement d'emprunts (d)	10,1	10,5	10,5	10,4	10,8	11,3	11,2	- 1,4 %	- 0,2	6,0 %
Épargne nette (e=c-d)	10,7	11,7	12,7	11,6	13,3	14,1	15,5	9,9 %	+ 1,4	21,8 %
Recettes réelles d'investissement (f)	15,1	16,2	17,2	16,0	17,0	17,7	18,2	2,6 %	+ 0,5	5,9 %
FCTVA	3,2	3,6	3,9	4,2	4,3	4,0	4,1	3,6 %	+ 0,1	6,8 %
Subventions d'équipement reçues	5,9	6,5	7,1	6,8	7,5	8,1	8,8	8,6 %	+ 0,7	25,1 %
Autres recettes	6,0	6,1	6,2	5,0	5,2	5,6	5,2	- 6,8 %	- 0,4	- 16,5 %
Autofinancement propre (g=e+f)	25,8	27,9	29,8	27,6	30,3	31,8	33,6	5,8 %	+ 1,9	12,6 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	35,8	38,0	43,2	36,8	38,8	42,5	45,8	7,9 %	+ 3,4	6,2 %
Dépenses d'équipement	30,8	33,4	38,1	31,9	34,0	37,5	41,2	9,7 %	+ 3,6	8,1 %
Subventions d'équipement versées	2,2	2,3	2,5	2,7	2,6	2,5	2,5	1,6 %	+ 0,0	- 0,2 %
Autres dépenses	2,8	2,4	2,5	2,2	2,3	2,5	2,1	- 13,7 %	- 0,3	- 16,7 %
Besoin de financement (i=h-g)	10,0	10,1	13,3	9,2	8,5	10,7	12,2	14,0 %	+ 1,5	- 8,4 %
Emprunts souscrits (j)	10,6	10,5	11,9	11,2	11,3	12,9	11,8	- 8,8 %	- 1,1	- 0,7 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,6	0,3	- 1,4	2,1	2,8	2,2	- 0,4	Nd	- 2,6	Nd
Encours de la dette (l)	114,4	115,1	116,1	117,7	118,0	120,0	120,9	0,7 %	+ 0,8	4,1 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,5	5,2	5,0	5,4	4,9	4,7	4,5	- 4,0 %	- 0,2	- 10,0 %
Compte au Trésor	34,1	35,8	35,2	38,9	43,6	45,4	44,8	- 1,4 %	- 0,6	27,1 %
Crédits de Trésorerie	0,9	1,1	1,4	2,6	3,7	1,5	1,6	6,9 %	+ 0,1	11,4 %

Annexe n° 4 : évolution des finances des communes – France entière (avec Paris) – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	86,7	86,9	87,9	85,7	89,0	93,7	98,4	5,0 %	+ 4,7	11,9 %
Produit de la fiscalité	54,5	55,0	56,0	56,1	57,3	59,8	63,6	6,3 %	+ 3,8	13,5 %
Impôts locaux	33,7	34,4	35,4	36,1	35,9	37,7	41,3	9,5 %	+ 3,6	16,5 %
Autres impôts et taxes	8,2	8,2	8,4	7,8	9,2	9,9	10,0	0,6 %	+ 0,1	19,3 %
Fiscalité reversée	12,5	12,4	12,2	12,1	12,2	12,2	12,3	0,9 %	+ 0,1	0,8 %
Dotations et participations	19,0	18,3	18,3	18,7	19,1	19,7	20,3	3,1 %	+ 0,6	10,8 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	13,3	13,6	13,6	10,9	12,6	14,2	14,5	2,3 %	+ 0,3	6,6 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	73,8	73,4	73,9	72,8	74,8	79,2	82,9	4,7 %	+ 3,7	12,2 %
Achats de biens et services	18,3	18,6	19,0	17,6	18,7	20,9	22,5	8,0 %	+ 1,7	18,6 %
Dépenses de personnel	38,8	38,7	39,1	39,3	40,2	42,2	43,7	3,5 %	+ 1,5	11,6 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	6,3 %	+ 0,1	15,5 %
Subventions de fonctionnement	5,8	5,8	5,9	5,8	5,7	5,9	6,1	3,2 %	+ 0,2	3,6 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,5	5,9	5,8	5,9	6,2	6,5	6,6	2,1 %	+ 0,1	14,3 %
Charges financières	2,1	2,0	1,9	1,7	1,6	1,5	1,7	16,3 %	+ 0,2	- 8,5 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,3	1,3	1,2	1,4	1,2	1,1	1,0	- 7,8 %	- 0,1	- 11,1 %
Épargne brute (c=a-b)	12,9	13,5	14,1	12,9	14,3	14,5	15,5	6,9 %	+ 1,0	10,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	6,7	6,7	6,8	6,7	6,8	6,9	6,9	0,8 %	+ 0,1	1,4 %
Épargne nette (e=c-d)	6,2	6,8	7,2	6,2	7,5	7,6	8,6	12,3 %	+ 0,9	18,5 %

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Épargne brute (c=a-b)	12,9	13,5	14,1	12,9	14,3	14,5	15,5	6,9 %	+ 1,0	10,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	6,7	6,7	6,8	6,7	6,8	6,9	6,9	0,8 %	+ 0,1	1,4 %
Épargne nette (e=c-d)	6,2	6,8	7,2	6,2	7,5	7,6	8,6	12,3 %	+ 0,9	18,5 %
Recettes réelles d'investissement (f)	10,9	11,9	12,3	11,5	11,7	12,3	12,9	4,9 %	+ 0,6	5,0 %
FCTVA	2,4	2,6	2,8	3,1	3,0	2,8	2,9	2,8 %	+ 0,1	3,0 %
Subventions d'équipement reçues	4,4	4,8	5,3	5,0	5,4	5,7	6,4	11,3 %	+ 0,7	21,3 %
Autres recettes	4,2	4,4	4,2	3,4	3,4	3,8	3,6	- 3,3 %	- 0,1	- 14,0 %
Autofinancement propre (g=e+f)	17,1	18,7	19,6	17,7	19,2	20,0	21,5	7,7 %	+ 1,5	10,0 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	23,3	24,2	27,4	22,5	23,9	26,3	28,8	9,3 %	+ 2,5	5,0 %
Dépenses d'équipement	20,8	21,9	25,0	20,3	21,5	24,0	26,5	10,1 %	+ 2,4	6,2 %
Subventions d'équipement versées	1,1	1,3	1,5	1,4	1,5	1,3	1,4	4,5 %	+ 0,1	- 6,5 %
Autres dépenses	1,4	1,1	1,0	0,9	1,0	0,9	0,9	- 4,2 %	- 0,0	- 7,4 %
Besoin de financement (i=h-g)	6,1	5,5	7,8	4,9	4,7	6,3	7,3	14,5 %	+ 0,9	- 7,4 %
Emprunts souscrits (j)	6,8	6,2	6,7	6,1	6,9	7,7	6,7	- 13,6 %	- 1,1	- 0,4 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,7	0,7	- 1,1	1,3	2,2	1,4	- 0,6	Nd	- 2,0	- 49,4 %
Encours de la dette (l)	73,4	72,4	72,1	71,0	70,9	71,8	71,6	- 0,3 %	- 0,2	- 0,7 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,8	5,3	5,1	5,5	5,0	4,9	4,6	- 6,7 %	- 0,3	- 10,2 %
Compte au Trésor	24,6	25,9	25,4	26,9	29,4	31,8	31,0	- 2,5 %	- 0,8	22,0 %
Crédits de Trésorerie	0,5	0,6	0,9	1,0	1,2	0,9	0,9	4,3 %	+ 0,0	8,6 %

Annexe n° 5 : évolution des finances des EPCI – France entière – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	41,1	43,1	44,9	45,6	47,7	51,1	54,8	7,1 %	+ 3,6	21,9 %
Produit de la fiscalité	19,8	21,1	22,2	22,6	22,9	25,4	28,1	10,5 %	+ 2,7	26,4 %
Impôts locaux	22,1	22,7	23,4	23,9	15,9	16,4	12,8	- 22,3 %	- 3,7	- 45,4 %
Autres impôts et taxes	9,7	10,2	10,3	10,2	18,5	20,6	27,0	31,2 %	+ 6,4	161,0 %
Fiscalité reversée	- 12,0	- 11,8	- 11,6	- 11,5	- 11,6	- 11,6	- 11,7	0,7 %	- 0,1	1,1 %
Dotations et participations	11,5	11,4	11,7	11,9	13,1	12,9	13,3	2,6 %	+ 0,3	13,5 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	9,7	10,6	11,0	11,1	11,8	12,8	13,4	4,9 %	+ 0,6	21,9 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	33,2	34,5	35,8	36,5	37,9	40,3	43,7	8,4 %	+ 3,4	22,1 %
Achats de biens et services	11,9	12,8	13,6	13,7	14,4	15,6	17,1	10,0 %	+ 1,6	25,7 %
Dépenses de personnel	10,4	10,9	11,3	11,7	12,1	12,9	13,7	6,0 %	+ 0,8	21,1 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	7,4 %	+ 0,1	20,3 %
Subventions de fonctionnement	3,5	3,3	3,2	3,2	3,3	3,4	3,6	7,2 %	+ 0,2	12,6 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	4,4	4,7	4,9	5,1	5,3	5,7	6,1	8,0 %	+ 0,5	25,3 %
Charges financières	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,9	1,2	31,8 %	+ 0,3	19,0 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,2	0,9	0,9	1,1	1,0	1,0	1,0	- 1,3 %	- 0,0	2,0 %
Épargne brute (c=a-b)	7,9	8,7	9,1	9,1	9,9	10,9	11,1	2,3 %	+ 0,2	21,4 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,4	3,8	3,7	3,7	4,0	4,4	4,2	- 4,7 %	- 0,2	14,5 %
Épargne nette (e=c-d)	4,5	4,9	5,4	5,4	5,8	6,4	6,9	7,1 %	+ 0,5	26,1 %

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Épargne brute (c=a-b)	7,9	8,7	9,1	9,1	9,9	10,9	11,1	2,3 %	+ 0,2	21,4 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,4	3,8	3,7	3,7	4,0	4,4	4,2	- 4,7 %	- 0,2	14,5 %
Épargne nette (e=c-d)	4,5	4,9	5,4	5,4	5,8	6,4	6,9	7,1 %	+ 0,5	26,1 %
Recettes réelles d'investissement (f)	4,6	4,9	5,7	5,3	6,0	6,1	6,1	- 0,2 %	- 0,0	7,3 %
FCTVA	0,8	0,9	1,0	1,1	1,4	1,2	1,2	5,7 %	+ 0,1	17,5 %
Subventions d'équipement reçues	2,0	2,3	2,7	2,5	2,9	3,2	3,4	6,2 %	+ 0,2	25,6 %
Autres recettes	1,8	1,7	2,0	1,7	1,8	1,8	1,5	- 15,3 %	- 0,3	- 23,4 %
Autofinancement propre (g=e+f)	9,2	9,8	11,1	10,7	11,9	12,5	13,0	3,5 %	+ 0,4	16,5 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	13,0	14,4	16,6	15,0	15,6	16,9	17,9	6,0 %	+ 1,0	7,9 %
Dépenses d'équipement	10,0	11,4	13,1	11,6	12,5	13,5	14,7	8,9 %	+ 1,2	11,8 %
Subventions d'équipement versées	1,6	1,7	1,9	2,0	1,9	1,9	2,0	6,7 %	+ 0,1	6,9 %
Autres dépenses	1,4	1,3	1,6	1,3	1,3	1,5	1,2	- 21,0 %	- 0,3	- 24,3 %
Besoin de financement (i=h-g)	3,9	4,6	5,5	4,3	3,8	4,4	4,9	13,2 %	+ 0,6	- 9,7 %
Emprunts souscrits (j)	3,8	4,3	5,2	5,1	4,4	5,2	5,1	- 1,6 %	- 0,1	- 1,1 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-0,1	-0,3	-0,3	0,8	0,6	0,8	0,2	- 78,9 %	- 0,7	Nd
Encours de la dette (l)	41,5	43,2	44,5	47,1	47,5	48,6	49,6	2,1 %	+ 1,0	11,5 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,3	5,0	4,9	5,2	4,8	4,5	4,5	- 0,2 %	+ 0,0	- 7,5 %
Compte au Trésor	9,5	9,9	9,8	12,0	14,3	13,6	13,8	1,3 %	+ 0,2	40,4 %
Crédits de Trésorerie	0,4	0,5	0,5	1,6	2,5	0,6	0,6	11,0 %	+ 0,1	15,9 %

Annexe n° 6 : évolution des finances départementales à périmètre courant– France entière[124] – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	64,0	63,6	65,7	65,3	69,7	71,9	71,2	- 1,1 %	- 0,8	8,3 %
Produit de la fiscalité	44,4	44,6	46,7	46,6	50,5	52,2	50,3	- 3,7 %	- 1,9	7,8 %
Impôts locaux	18,1	18,4	19,0	19,3	5,0	4,9	1,4	- 71,1 %	- 3,5	- 92,6 %
Autres impôts et taxes	24,4	24,8	26,3	25,9	44,1	46,0	47,5	3,4 %	+ 1,6	81,0 %
Fiscalité reversée	1,9	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	- 1,0 %	- 0,0	- 2,8 %
Dotations et participations	15,6	15,5	15,5	15,3	15,6	16,1	16,9	4,7 %	+ 0,8	9,0 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	4,0	3,5	3,6	3,5	3,6	3,6	4,0	11,9 %	+ 0,4	11,7 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	56,2	55,6	56,4	57,3	58,1	60,5	64,1	5,9 %	+ 3,6	13,6 %
Achats de biens et services	4,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,3	4,7	9,1 %	+ 0,4	15,6 %
Dépenses de personnel	12,0	12,0	12,1	12,3	12,6	13,3	14,2	7,0 %	+ 0,9	17,0 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	30,3	30,9	31,7	32,2	32,7	32,9	34,7	5,2 %	+ 1,7	9,4 %
Subventions de fonctionnement	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,3	8,8 %	+ 0,2	22,1 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,1	5,8	5,8	6,0	6,1	6,7	7,2	7,7 %	+ 0,5	24,4 %
Charges financières	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,8	31,6 %	+ 0,2	9,3 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,6	0,3	- 55,6 %	- 0,3	97,5 %
Épargne brute (c=a-b)	7,7	8,0	9,4	8,0	11,5	11,4	7,1	- 38,0 %	- 4,4	- 24,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,1	3,1	3,3	3,1	3,2	3,4	3,3	- 2,1 %	- 0,1	- 0,3 %
Épargne nette (e=c-d)	4,6	4,9	6,1	4,9	8,3	8,1	3,8	- 53,0 %	- 4,3	- 37,2 %

[124] Hors les départements de Paris, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Martinique, de la Guyane et du Rhône.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Épargne brute (c=a-b)	7,7	8,0	9,4	8,0	11,5	11,4	7,1	- 38,0 %	- 4,4	- 24,2 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,1	3,1	3,3	3,1	3,2	3,4	3,3	- 2,1 %	- 0,1	- 0,3 %
Épargne nette (e=c-d)	4,6	4,9	6,1	4,9	8,3	8,1	3,8	- 53,0 %	- 4,3	- 37,2 %
Recettes réelles d'investissement (f)	2,3	2,2	2,3	2,3	2,5	2,7	3,1	14,4 %	+ 0,4	35,7 %
FCTVA	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	10,9 %	+ 0,1	33,8 %
Subventions d'équipement reçues	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,3	1,7	24,1 %	+ 0,3	58,1 %
Autres recettes	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	- 13,8 %	- 0,1	- 24,1 %
Autofinancement propre (g=e+f)	6,9	7,1	8,4	7,1	10,9	10,8	6,9	- 35,9 %	- 3,9	- 17,0 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	8,9	9,2	10,4	10,5	11,6	12,4	12,8	2,6 %	+ 0,3	23,0 %
Dépenses d'équipement	5,6	6,0	6,7	6,9	7,9	8,6	9,1	5,8 %	+ 0,5	34,7 %
Subventions d'équipement versées	3,1	3,0	3,4	3,4	3,4	3,5	3,4	- 5,0 %	- 0,2	- 1,3 %
Autres dépenses	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	- 0,1 %	+ 0,0	36,7 %
Besoin de financement (i=h-g)	2,0	2,1	2,0	3,4	0,7	1,6	5,8	258,5 %	+ 4,2	188,8 %
Emprunts souscrits (j)	2,5	2,5	2,5	3,9	3,0	2,5	3,0	18,6 %	+ 0,5	20,4 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,4	0,5	0,5	0,6	2,2	0,9	- 2,8	Nd	- 3,7	Nd
Encours de la dette (l)	33,1	32,5	31,7	32,8	32,3	31,5	31,2	- 0,8 %	- 0,3	- 1,6 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,3	4,1	3,4	4,1	2,8	2,8	4,4	60,0 %	+ 1,7	29,6 %
Compte au Trésor	6,1	7,1	7,3	8,1	10,0	11,9	8,8	- 25,6 %	- 3,0	20,8 %
Crédits de Trésorerie	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,0	0,1	134,7 %	+ 0,0	- 64,6 %

Annexe n° 7 : évolution des finances départementales à périmètre constant– France entière[125] – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	64,0	63,6	65,7	65,3	69,7	71,9	71,1	- 1,1 %	- 0,8	8,1 %
Produit de la fiscalité	44,4	44,6	46,7	46,6	50,5	52,2	50,3	- 3,7 %	- 1,9	7,8 %
Impôts locaux	18,1	18,4	19,0	19,3	5,0	4,9	1,4	- 71,1 %	- 3,5	- 92,6 %
Autres impôts et taxes	24,4	24,8	26,3	25,9	44,1	46,0	47,5	3,4 %	+ 1,5	81,0 %
Fiscalité reversée	1,9	1,4	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	- 1,0 %	- 0,0	- 2,7 %
Dotations et participations	15,6	15,5	15,5	15,3	15,6	16,1	16,9	4,7 %	+ 0,8	9,0 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	4,0	3,5	3,6	3,5	3,6	3,5	3,9	10,0 %	+ 0,4	9,1 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	56,2	55,6	56,4	57,3	58,1	59,7	63,7	6,5 %	+ 3,9	12,9 %
Achats de biens et services	4,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,3	4,7	9,1 %	+ 0,4	15,6 %
Dépenses de personnel	12,0	12,0	12,1	12,3	12,6	13,3	14,2	7,0 %	+ 0,9	17,0 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	30,3	30,9	31,7	32,2	32,7	32,9	34,7	5,2 %	+ 1,7	9,4 %
Subventions de fonctionnement	2,0	1,9	1,9	2,0	2,0	2,1	2,3	8,8 %	+ 0,2	22,0 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,1	5,8	5,8	6,0	6,1	6,4	6,9	8,0 %	+ 0,5	19,8 %
Charges financières	0,8	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,8	31,6 %	+ 0,2	9,7 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,2	0,3	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	- 6,2 %	- 0,0	- 8,7 %
Épargne brute (c=a-b)	7,7	8,0	9,4	8,0	11,5	12,1	7,4	- 39,0 %	- 4,7	- 20,9 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,1	3,1	3,3	3,1	3,2	3,4	3,3	- 2,1 %	- 0,1	- 0,2 %
Épargne nette (e=c-d)	4,6	4,9	6,1	4,9	8,3	8,8	4,1	- 53,1 %	- 4,7	- 32,1 %

[125] Hors les départements de Paris, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de la Martinique, de la Guyane et du Rhône.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Épargne brute (c=a-b)	7,7	8,0	9,4	8,0	11,5	12,1	7,4	- 39,0 %	- 4,7	- 20,9 %
Remboursement d'emprunts (d)	3,1	3,1	3,3	3,1	3,2	3,4	3,3	- 2,1 %	- 0,1	- 0,2 %
Épargne nette (e=c-d)	4,6	4,9	6,1	4,9	8,3	8,8	4,1	- 53,1 %	- 4,7	- 32,1 %
Recettes réelles d'investissement (f)	2,3	2,2	2,3	2,3	2,5	2,7	3,1	14,4 %	+ 0,4	35,8 %
FCTVA	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,2	10,9 %	+ 0,1	34,1 %
Subventions d'équipement reçues	1,0	1,0	1,1	1,0	1,1	1,3	1,7	24,1 %	+ 0,3	57,8 %
Autres recettes	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	- 13,8 %	- 0,0	- 23,4 %
Autofinancement propre (g=e+f)	6,9	7,1	8,4	7,1	10,9	11,5	7,3	- 37,0 %	- 4,3	- 13,3 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	8,9	9,2	10,4	10,5	11,6	12,4	12,8	2,6 %	+ 0,3	23,0 %
Dépenses d'équipement	5,6	6,0	6,7	6,9	7,9	8,6	9,1	5,8 %	+ 0,5	34,7 %
Subventions d'équipement versées	3,1	3,0	3,4	3,4	3,4	3,5	3,4	- 5,0 %	- 0,2	- 1,3 %
Autres dépenses	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	- 0,1 %	- 0,0	38,8 %
Besoin de financement (i=h-g)	2,0	2,1	2,0	3,4	0,7	0,9	5,5	490,5 %	+ 4,6	173,7 %
Emprunts souscrits (j)	2,5	2,5	2,5	3,9	3,0	2,5	3,0	18,6 %	+ 0,5	20,6 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,4	0,5	0,5	0,6	2,2	0,9	- 2,5	Nd	- 3,4	Nd
Encours de la dette (l)	33,1	32,5	31,7	32,8	32,3	31,5	31,2	- 0,8 %	- 0,3	- 1,6 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	4,3	4,1	3,4	4,1	2,8	2,6	4,2	62,6 %	+ 1,6	24,3 %
Compte au Trésor	6,1	7,1	7,3	8,1	10,0	11,9	8,8	- 25,6 %	- 3,0	20,8 %
Crédits de Trésorerie	0,1	0,3	0,2	0,3	0,3	0,0	0,1	134,7 %	+ 0,0	- 66,2 %

Annexe n° 8 : évolution des finances régionales – France entière – Budgets principaux et annexes[126] (2017 – 2023, en Md€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	27,0	28,1	29,1	27,0	28,4	29,6	30,4	2,9 %	+ 0,9	7,0 %
Produit de la fiscalité	18,5	23,7	24,4	22,0	22,5	23,8	24,4	2,4 %	+ 0,6	8,2 %
Impôts locaux	9,6	9,7	10,3	10,6	0,7	0,7	0,7	2,5 %	+ 0,0	0,7 %
Autres impôts et taxes	11,3	15,8	15,9	13,2	23,8	25,0	25,6	2,3 %	+ 0,6	7,2 %
Fiscalité reversée	- 2,4	- 1,8	- 1,8	- 1,9	- 2,0	- 1,9	- 1,9	1,1 %	- 0,0	- 6,4 %
Dotations et participations	8,0	3,8	4,1	4,4	5,0	5,1	5,2	0,8 %	+ 0,0	3,9 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,5	0,6	0,7	0,7	0,9	0,7	0,9	35,6 %	+ 0,2	- 5,3 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	21,6	22,4	22,6	21,9	22,7	23,4	24,6	5,2%	+ 1,2	8,3 %
Achats de biens et services	3,1	3,6	3,8	3,9	4,2	4,4	5,0	15,1 %	+ 0,7	20,2 %
Dépenses de personnel	3,8	4,0	4,1	4,1	4,3	4,4	4,6	4,5 %	+ 0,2	8,2 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,7	0,8	0,7	0,8	1,1	1,2	1,7	39,1 %	+ 0,5	50,7 %
Subventions de fonctionnement	5,0	4,8	5,1	4,8	5,1	4,9	4,6	- 5,9 %	- 0,3	- 9,0 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	8,3	8,6	8,4	7,7	7,1	7,8	7,6	- 2,9 %	- 0,2	7,2 %
Charges financières	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,9	52,9 %	+ 0,3	53,0 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,0	0,2	227,8 %	+ 0,1	- 59,5 %
Épargne brute (c=a-b)	5,4	5,7	6,5	5,1	5,8	6,2	5,9	- 5,8 %	- 0,4	1,9 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,8	2,0	1,8	2,3	1,7	2,1	2,3	8,0 %	+ 0,2	31,9 %
Épargne nette (e=c-d)	3,6	3,7	4,6	2,7	4,0	4,1	3,6	- 12,8 %	- 0,5	- 10,7 %

[126] Données brutes des budgets primitifs et budgets annexes.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Épargne brute (c=a-b)	5,4	5,7	6,5	5,1	5,8	6,2	5,9	- 5,8 %	- 0,4	1,9 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,8	2,0	1,8	2,3	1,7	2,1	2,3	8,0 %	+ 0,2	31,9 %
Épargne nette (e=c-d)	3,6	3,7	4,6	2,7	4,0	4,1	3,6	- 12,8 %	- 0,5	- 10,7 %
Recettes réelles d'investissement (f)	3,6	4,2	4,7	5,5	5,5	5,5	6,4	15,7 %	+ 0,9	15,7 %
FCTVA	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	- 1,7 %	- 0,0	3,8 %
Subventions d'équipement reçues	2,4	2,9	3,5	4,1	4,1	4,1	5,0	21,1 %	+ 0,9	21,1 %
Autres recettes	0,6	0,7	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,3 %	+ 0,0	-4,7 %
Autofinancement propre (g=e+f)	7,2	7,9	9,3	8,2	9,5	9,6	10,0	3,5 %	+ 0,3	3,5 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	10,0	10,2	11,3	12,9	13,5	13,4	14,2	6,3 %	+ 0,8	6,3 %
Dépenses d'équipement	3,4	3,2	3,4	3,3	4,0	4,2	4,8	14,1 %	+ 0,6	19,5 %
Subventions d'équipement versées	5,9	6,5	7,3	8,8	8,8	8,6	8,8	3,0 %	+ 0,3	3,0 %
Autres dépenses	0,7	0,5	0,6	0,9	0,7	0,6	0,6	- 1,7 %	- 0,0	- 17,8 %
Besoin de financement (i=h-g)	2,8	2,3	1,9	4,7	4,0	3,7	4,2	13,5 %	+ 0,5	6,7 %
Emprunts souscrits (j)	2,6	2,7	2,0	4,7	3,8	3,4	3,5	2,5 %	+ 0,1	- 9,6 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	- 0,2	0,4	0,1	0,0	- 0,1	- 0,4	- 0,8	118,3 %	- 0,4	442,2 %
Encours de la dette (l)	27,1	27,9	28,0	30,5	33,0	34,3	35,5	3,6 %	+ 1,2	7,6 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,1	4,8	4,3	6,0	5,7	5,5	6,1	10,1 %	+ 0,6	5,6 %
Compte au Trésor	2,4	2,5	3,2	4,5	5,4	2,6	1,7	- 34,7 %	- 0,9	- 68,4 %
Crédits de Trésorerie	1,4	1,6	1,9	2,3	3,5	0,7	0,6	- 12,1 %	- 0,1	- 82,3 %

Annexe n° 9 : la situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer (en Md€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	8,7	8,8	9,0	8,2	8,7	9,2	9,8	6,2 %	+ 0,6	8,2 %
Produit de la fiscalité	5,6	5,7	5,8	5,3	5,7	5,9	6,3	5,5 %	+ 0,3	7,4 %
Impôts locaux	1,7	1,7	1,8	1,8	1,3	1,3	1,3	0,7 %	+ 0,0	- 25,3 %
Autres impôts et taxes	3,9	4,0	4,0	3,5	4,4	4,6	4,9	7,0 %	+ 0,3	22,3 %
Fiscalité reversée	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	144,4 %	- 0,0	Nd
Dotations et participations	2,5	2,6	2,6	2,3	2,4	2,5	2,8	10,4 %	+ 0,3	8,1 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7	- 3,1 %	- 0,0	14,1 %
Charges réelles de fonctionnement (b)	8,0	7,9	8,0	7,5	7,6	8,0	8,5	6,5 %	+ 0,5	5,8 %
Achats de biens et services	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4	1,5	1,6	10,0 %	+ 0,2	25,0 %
Dépenses de personnel	3,0	3,0	3,1	3,2	3,3	3,5	3,6	3,4 %	+ 0,1	14,7 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	1,9	2,0	2,0	1,3	1,3	1,4	1,5	8,4 %	+ 0,1	- 26,9 %
Subventions de fonctionnement	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	10,9 %	+ 0,1	13,2 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	4,3 %	+ 0,0	25,0 %
Charges financières	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	32,0 %	+ 0,0	25,0 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	- 20,2 %	- 0,0	- 36,4 %
Épargne brute (c=a-b)	0,7	0,8	1,0	0,8	1,1	1,2	1,3	3,8 %	+ 0,1	27,0 %
Remboursement d'emprunts (d)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	2,0 %	+ 0,0	14,6 %
Épargne nette (e=c-d)	0,3	0,5	0,6	0,3	0,7	0,8	0,8	4,8 %	+ 0,0	37,9 %

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Épargne brute (c=a-b)	0,7	0,8	1,0	0,8	1,1	1,2	1,3	3,8 %	+ 0,1	27,0 %
Remboursement d'emprunts (d)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	2,0 %	+ 0,0	14,6 %
Épargne nette (e=c-d)	0,3	0,5	0,6	0,3	0,7	0,8	0,8	4,8 %	+ 0,0	37,9 %
Recettes réelles d'investissement (f)	1,2	1,1	1,3	1,4	1,3	1,3	1,9	45,3 %	+ 0,6	52,8 %
FCTVA	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,1 %	+ 0,0	33,3 %
Subventions d'équipement reçues	0,9	0,8	0,9	1,1	1,0	0,9	1,5	59,3 %	+ 0,6	60,2 %
Autres recettes	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	29,5 %	+ 0,1	37,5 %
Autofinancement propre (g=e+f)	1,5	1,6	1,9	1,7	2,0	2,1	2,7	30,7 %	+ 0,6	47,3 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	2,0	2,2	2,2	2,3	2,5	2,5	3,4	34,5 %	+ 0,9	53,6 %
Dépenses d'équipement	1,5	1,6	1,7	1,5	1,7	1,8	2,4	31,6 %	+ 0,6	43,2 %
Subventions d'équipement versées	0,4	0,5	0,5	0,6	0,7	0,6	0,9	42,2 %	+ 0,3	85,1 %
Autres dépenses	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	44,5 %	+ 0,0	100,0 %
Besoin de financement (i=h-g)	0,5	0,6	0,4	0,6	0,5	0,4	0,7	53,0 %	+ 0,2	88,9 %
Emprunts souscrits (j)	0,6	0,7	0,5	0,6	0,6	0,4	0,6	28,1 %	+ 0,1	5,8 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	- 0,1	1166,0 %	- 0,1	Nd
Encours de la dette (l)	5,1	5,5	5,6	5,9	6,2	6,1	6,2	1,9 %	+ 0,1	10,2 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	7,4	6,5	5,6	7,8	5,6	5,0	4,9	- 2,2 %	- 0,1	- 13,3 %
Compte au Trésor	1,3	1,2	1,6	1,8	1,7	1,8	1,7	- 7,0 %	- 0,1	3,7 %
Crédits de Trésorerie	0,1	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	15,7 %	+ 0,0	- 11,8 %

Annexe n° 10 : évolution des finances des syndicats – France entière[127] – Budgets principaux et annexes (2017 – 2023, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Produits réels de fonctionnement (a)	14,4	14,2	15,4	16,3	17,6	7,6 %	+ 1,2	21,9 %
Produit de la fiscalité	Nd	1,7	1,8	2,0	2,3	15,6 %	+ 0,3	Nd
Impôts locaux	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	26,7 %	+ 0,0	30,0 %
Autres impôts et taxes	1,7	1,6	1,7	1,9	2,2	15,0 %	+ 0,3	27,1 %
Fiscalité reversée	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,9 %	+ 0,0	Nd
Dotations et participations	Nd	5,1	5,4	5,6	5,9	4,1 %	+ 0,2	Nd
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	Nd	7,5	8,2	8,7	9,4	8,0 %	+ 0,7	Nd
Charges réelles de fonctionnement (b)	10,9	10,7	11,4	12,4	13,4	8,2 %	+ 1,0	23,3 %
Achats de biens et services	5,7	5,6	6,1	6,8	7,3	7,1 %	+ 0,5	28,1 %
Dépenses de personnel	2,8	2,8	2,9	3,1	3,2	5,6 %	+ 0,2	15,4 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,0 %	+ 0,0	Nd
Subventions de fonctionnement	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	7,9 %	+ 0,1	8,6 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	0,6	0,7	0,7	0,7	0,8	9,8 %	+ 0,1	33,3 %
Charges financières	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	18,9 %	+ 0,1	- 11,7 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	Nd	0,5	0,6	0,7	0,8	23,3 %	+ 0,2	Nd
Épargne brute (c=a-b)	3,4	3,5	3,9	3,9	4,1	5,5 %	+ 0,2	20,9 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,6	1,5	1,6	1,7	1,7	- 1,2 %	- 0,0	8,1 %
Épargne nette (e=c-d)	1,8	2,0	2,3	2,1	2,4	11,0 %	+ 0,2	32,2 %

[127] Hors le Syndicat Mixte des Transports pour le Rhône et l'Agglomération Lyonnaise sur la période 2019-2021, qui est devenu un établissement public local en 2022.

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2022	Évolution 2023/2019
Épargne brute (c=a-b)	3,4	3,5	3,9	3,9	4,1	5,5 %	+ 0,2	20,9 %
Remboursement d'emprunts (d)	1,6	1,6	1,7	1,7	1,7	- 1,2 %	- 0,0	8,1 %
Épargne nette (e=c-d)	1,8	2,0	2,3	2,1	2,4	11,0 %	+ 0,2	32,2 %
Recettes réelles d'investissement (f)	3,4	3,1	3,6	3,7	3,8	4,2 %	+ 0,2	12,1 %
FCTVA	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	8,3 %	+ 0,0	45,0 %
Subventions d'équipement reçues	2,4	2,3	2,6	2,7	2,8	2,0 %	+ 0,1	16,3 %
Autres recettes	0,8	0,6	0,7	0,7	0,7	11,3 %	+ 0,1	- 8,8 %
Autofinancement propre (g=e+f)	5,2	5,1	5,9	5,8	6,2	6,7 %	+ 0,4	19,2 %
Dépenses réelles d'investissement (h)	7,2	6,7	7,5	8,1	8,8	8,2 %	+ 0,7	21,9 %
Dépenses d'équipement	6,5	6,0	6,7	7,2	7,9	9,3 %	+ 0,7	21,2 %
Subventions d'équipement versées	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	8,8 %	+ 0,0	- 10,0 %
Autres dépenses	0,6	0,5	0,6	0,7	0,7	- 2,4 %	- 0,0	20,0 %
Besoin de financement (i=h-g)	2,0	1,6	1,6	2,3	2,6	12,1 %	+ 0,3	29,0 %
Emprunts souscrits (j)	1,9	1,7	2,2	2,4	2,4	0,3 %	+ 0,0	28,4 %
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	- 0,1	0,1	0,6	0,1	- 0,1	Nd	- 0,3	Nd
Encours de la dette (l)	18,4	18,3	19,0	19,5	20,1	3,0 %	+ 0,6	9,0 %
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	5,4	5,2	4,9	5,0	4,9	- 2,4 %	- 0,1	- 9,8 %
Compte au Trésor	7,1	7,1	7,8	8,0	8,2	2,0 %	+ 0,2	15,5 %
Crédits de Trésorerie	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	15,0 %	+ 0,1	27,4 %

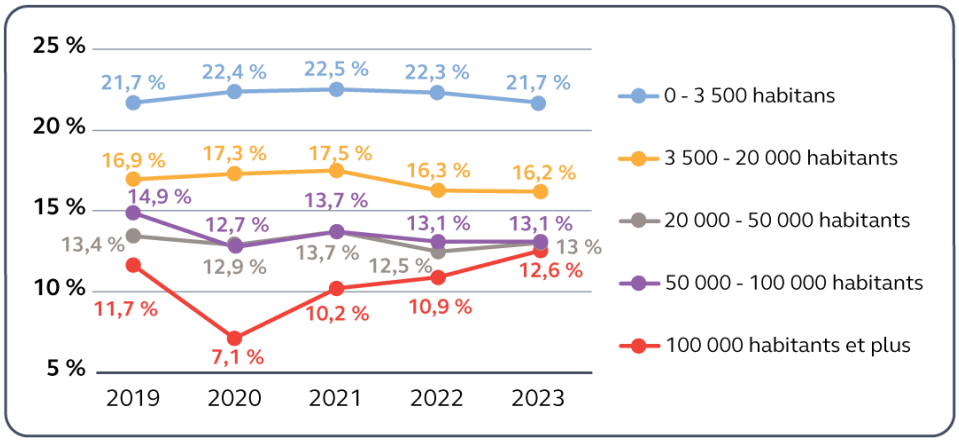
Annexe n° 11 : hausses de taux d'impôts locaux qui auraient été nécessaires pour engendrer le même niveau de recettes qu'en 2023

		Bases 2020 effectives THRP ou TFPB (1)	Taux moyen 2020 effectif (2)	Bases 2023 effectives TFPB (3)	Estimation bases THRP ou TFPB 2023 (4)	Taux moyen effectif TFPB 2023 (5)	Recettes 2023 effectives TFB et TH (6)	Recettes 2023 effectives TVA (7)	Recettes 2023 effectives totales (8)	Recettes estimées avec bases 2023 Taux 2020 (9)=(2)*(3 ou 4	Recettes à mobiliser par une hausse des anciens impôts (en Md€) (10)=(8)-(9)	Évolution nécessaire du taux en points pour atteindre montant (10). (11) = (10)/(4)	Taux nécessaire pour atteindre montant (10). (12) = (11)+(2)	Évolution nécessaire du taux en % (13) = (12) / (2)
Communes	TFB	94,8	19,8 %	101,0		0,4	37,3		38,0	20,0				
	TH	96,4	16,7 %		102,7		2,4	0,8	3,2	17,1				
	Sous-total						39,7	0,8	41,2	37,2	4,0	3,9	20,6 %	23,3 %
EPCI	TFB	58,7	3,3 %	67,8		0,0	2,4		2,4	2,2				
	TH	82,1	9,1 %		94,8		1,1	7,9	9,0	8,7				
	Sous-total						3,5	7,9	11,4	10,9	0,5	0,5	9,7 %	5,8 %
Départements	TFB	83,4	17,4 %		88,9		0,0	16,6	16,6	15,4				
	Sous-total						0,0	16,6	16,6	15,4	1,2	1,3	18,7 %	7,5 %
Total							**43,1**	**25,3**	**69,1**	**63,5**	5,7			

Source : Cour des comptes. (4) : en fonction de l'évolution effective des bases TFPB (+ 6,5 % pour les communes et + 15,5 % pour les intercommunalités). (7) : y compris coefficient correcteur de 0,72 Md€ pour les communes

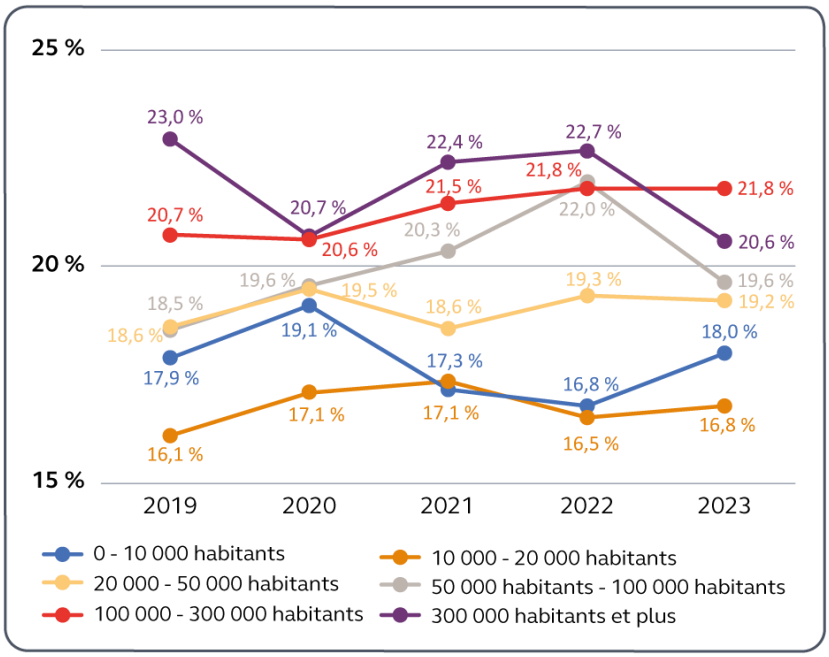
Annexe n° 12 : évolution de l'épargne brute au sein du « bloc communal » par strate de population

Graphique n° 42 : épargne brute des communes rapportée aux produits réels de fonctionnement par strate de population entre 2019 et 2023 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Graphique n° 43 : épargne brute des EPCI rapportée aux produits réels de fonctionnement par strate de population entre 2019 et 2023 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Annexe n° 13 : le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements

L'inégale répartition des recettes de DMTO entre les départements est atténuée par un dispositif national de péréquation : le fonds national de péréquation des DMTO[128], créé en 2011, et réformé par l'article 255 de la loi de finances pour 2020.

Le fonds en vigueur a en effet fusionné le fonds créé en 2011 avec deux autres fonds : le fonds de solidarité des départements ou FSD, créé en 2014, et le fonds de soutien interdépartemental ou FSID, créé en 2019.

Il est alimenté par deux prélèvements :

- un prélèvement de 0,34 % du montant de l'assiette des DMTO (0,1 % pour Mayotte) ;
- un second prélèvement fixe de 750 M€, répartis entre les départements dont le montant par habitant de l'assiette est supérieur à 0,75 fois la moyenne nationale. Ce prélèvement était plafonné jusqu'en 2023 à 12 % du total des recettes de DMTO perçues en année n-1 ; en 2024, ce plafond est porté à 15 %.

Le reversement est effectué au sein de trois enveloppes distinctes, qui reprennent pour l'essentiel les modalités de répartition des trois fonds antérieurs à 2020.

Les départements peuvent être à la fois contributeur et bénéficiaire du fonds. En 2023, trente départements[129] sont contributeurs nets, soit cinq de moins qu'en 2022.

Un dispositif de thésaurisation est adossé au FNP DMTO. Ainsi, le comité des finances locales (CFL) peut mettre en réserve tout ou partie du montant des recettes du fonds dépassant 1,6 milliard d'euros. Fin 2023, comme fin 2022, 249 M€ sont mis en réserve, soit 2,2 % des recettes de DMTO des départements en 2023.

[128] Articles L. 3335-2 et R. 3335-2 du code général des collectivités territoriales.
[129] Périmètre incluant les départements, la ville de Paris, la métropole de Lyon, les CTU de Martinique et Guyane, ainsi que la collectivité de Corse.

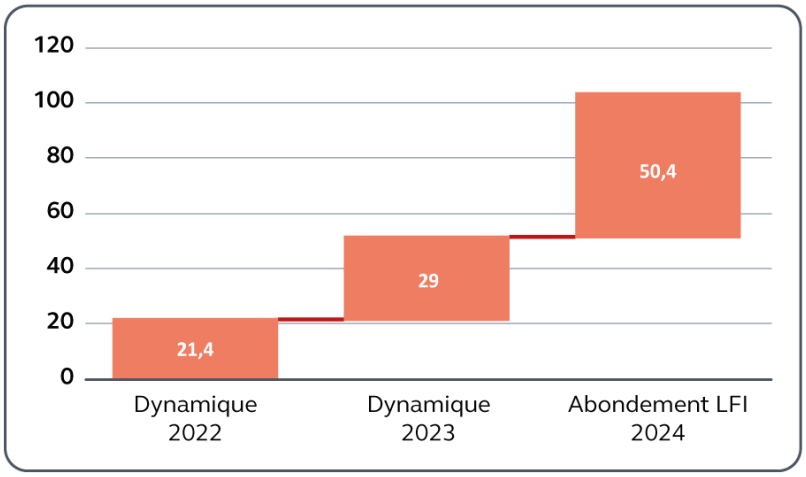
Annexe n° 14 : le fonds de sauvegarde des départements

Le fonds de sauvegarde des départements a été créé par la loi de finances pour 2020 (article 208). Il est alimenté par la dynamique de la fraction supplémentaire de TVA accordée aux départements depuis 2021 (250 M€).

À la fin de 2023, le fonds s'élève à 50,4 M€, correspondant aux dynamiques positives de cette fraction en 2022 (21,4 M€) et 2023 (29,0 M€).

L'article 131 de la loi de finances pour 2024 a doublé le montant du fonds par l'attribution d'un prélèvement sur les recettes de l'État (de 50,4 M€). Ce montant est ainsi porté à 100,8 M€.

Graphique n° 44 : alimentation du fonds de sauvegarde entre 2022 et 2024 (en M€)



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP

Le fonds sera mobilisé en 2024 en faveur de départements considérés comme fragilisés. Les critères de répartition sont fixés par l'article 252 de la LFI 2024.

Les collectivités éligibles doivent remplir deux conditions :

- un taux d'épargne brute inférieur à 12 % en moyenne sur les exercices 2021 et 2022 ;

- un indice de fragilité sociale[130] supérieur à 80 % de la moyenne des départements.

Le reversement est divisé en deux enveloppes égales. La première repose sur l'indice de fragilité sociale uniquement, tandis que la seconde prend en compte ce dernier pondéré par la population.

[130] L'indice de fragilité sociale est calculé en fonction de la proportion de bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité (RSA, allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap dans la population du département et du revenu par habitant moyen.

Annexe n° 15 : les concours de la CNSA aux départements

La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a la gestion opérationnelle de la cinquième branche de la sécurité sociale, créée par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

Historiquement, elle cofinance l'APA et la PCH, prestations servies par les départements. Au fil des années, les concours se sont multipliés (12 actuellement). Chacun d'entre eux a des modalités de répartition et des taux de couverture différents.

Tableau n° 18 : présentation des différents concours de la CNSA

Concours	Objet	Montant 2023 (Md€)	Critères de répartition/compensation	Taux de couverture
APA 1	Concours destiné à couvrir une partie des dépenses d'APA	2,2 Md€ Déterminé par le rendement des recettes cumulées de CSG, CSA et CASA, attribuées à la CNSA (dans la limite des 7,7 % de recettes)	Nombre de personnes âgées de plus de 75 ans, dépenses d'APA, potentiel fiscal n-1 et nombre de bénéficiaires du RSA	40 % (2022) Disparités importantes selon les départements (de 14 % à plus de 50 %)
APA 2		0,5 Md€ Déterminé par le rendement des recettes cumulées de CSG, CSA et CASA, attribuées à la CNSA. Part limitée à 61,4 % des recettes de CASA	Répartition en fonction de la part, évaluée *ex ante*, de chaque département dans les charges nouvelles induites par la loi adaptation de la société au vieillissement, et de l'augmentation des dépenses à domicile depuis 2015	
PCH	Concours destiné à couvrir une partie coût de la PCH	0,9 Md€ Déterminé par le rendement des recettes cumulées de CSG, CSA et CASA, attribuées à la CNSA (dans la limite de 2 % de ces recettes). Ajout d'un forfait de 200 M€ au titre de PCH parentalité	Nombre de personnes de 20 à 59 ans, nombre de bénéficiaires AEEH/AAH, nombre de bénéficiaires PCH/ACTP et potentiel fiscal n-1	30 % (2022) Disparités importantes selon les départements (de 20 % à plus de 100 %)
Forfait autonomie	Concours destinés à couvrir des actions de prévention	0,0 Md€	Nombre de places autorisées dans les résidences autonomie éligibles	100 % (2023)

Concours	Objet	Montant 2023 (Md€)	Critères de répartition/compensation	Taux de couverture
Actions de prévention		0,1 Md€	Nombre de personnes âgées de 60 ans et plus	100 % (2023)
Concours MDPH	Concours destiné à couvrir une partie des coûts d'installation ou de fonctionnement des MDPH	0,1 Md€	Part forfaitaire et part variable (nombre de décisions d'orientation de la personne en situation de handicap, nombre de bénéficiaires AEEH et nombre de bénéficiaires PCH)	-
Dotation MDPH	Subvention de l'État versée par la CNSA. Financement des postes vacants à la suite du départ des personnels de l'État mis à disposition dans les MDPH, ainsi que des dépenses de fonctionnement	0,1 Md€	Calcul reposant notamment sur l'allocation d'un coût financier en remplacement des agents anciennement mis à disposition	-
Tarif plancher	Compensation du surcoût d'APA et de PCH induit par le tarif plancher et ses revalorisations	0,3 Md€ Enveloppe ouverte	Pour 2023, compensation 2022 + (23 € - tarif horaire moyen fixé par le département à un tarif inférieur à 22 €) x volume horaire 2021 des prestations APA/PCH inférieures à 22 € au 1er septembre 2021 x (1 – taux moyen de participation financière des bénéficiaires de l'APA/PCH en 2021)	100 % (2022)
Dotation qualité	Action des SAAD en faveur de la qualité du service rendu	0,3 Md€ (prévu) Enveloppe ouverte	3 € en 2022, indexé sur l'inflation x nombre d'heures APA et PCH prestées dans le département en année n par les SAAD à qui il est attribué la dotation complémentaire	100 % (2022)

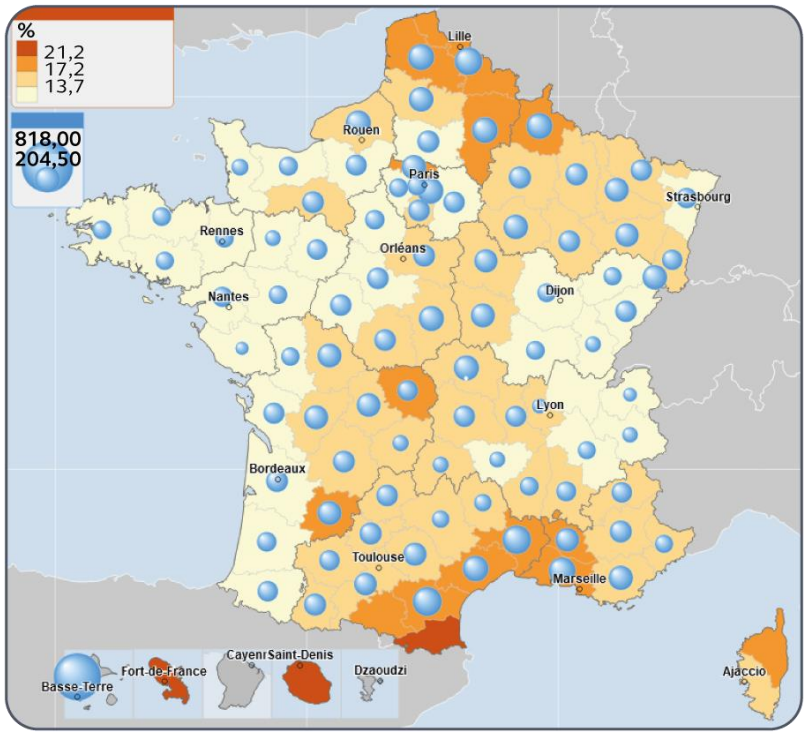
Concours	Objet	Montant 2023 (Md€)	Critères de répartition/compensation	Taux de couverture
Revalorisations salariales Article 47 LFSS 2021	Compensation des revalorisations salariales dans les SAAD	0,2 Md€ (prévu) Enveloppe fermée	Critères différents selon SAAD privés et de la fonction publique territoriale	50 % (2022)
Revalorisations salariales Article 43 LFSS 2022	Compensation des surcoûts pour les départements finançant le complément de traitement indiciaire ou une revalorisation équivalente pour certains établissements sociaux et médico-sociaux	0,1 Md€ Enveloppe ouverte	Nombre d'ETP éligibles par ESMS et par département en 2022 x montant de la revalorisation par statut juridique d'ESMS	100 % (2022)
Aide à la vie partagée	Concours destiné à couvrir une partie du coût de l'AVP pour les départements signataires d'une convention avec la CNSA. Aide individuelle versée par les départements aux porteurs de projets d'habitat inclusif	0,0 Md€	Soutien à hauteur de 80 % des dépenses engagées pendant 7 ans, plafonné à 8 000 € par habitant et par an	80 % (2022)

Source : Cour des comptes, d'après les éléments d'information communiqués par la CNSA

Annexe n° 16 : les dépenses de RSA par départements

Les dépenses de RSA des départements s'élèvent à 9,3 Md€ en 2023. Leur répartition est très hétérogène selon les départements. Le montant médian par habitant est de 146 €. Elles sont corrélées au taux de pauvreté.

Carte n° 2 : dépenses d'allocations de RSA par habitant en 2023 (en €) [2] et taux de pauvreté en 2021[131] (en %) [1][132]



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP et de l'Insee

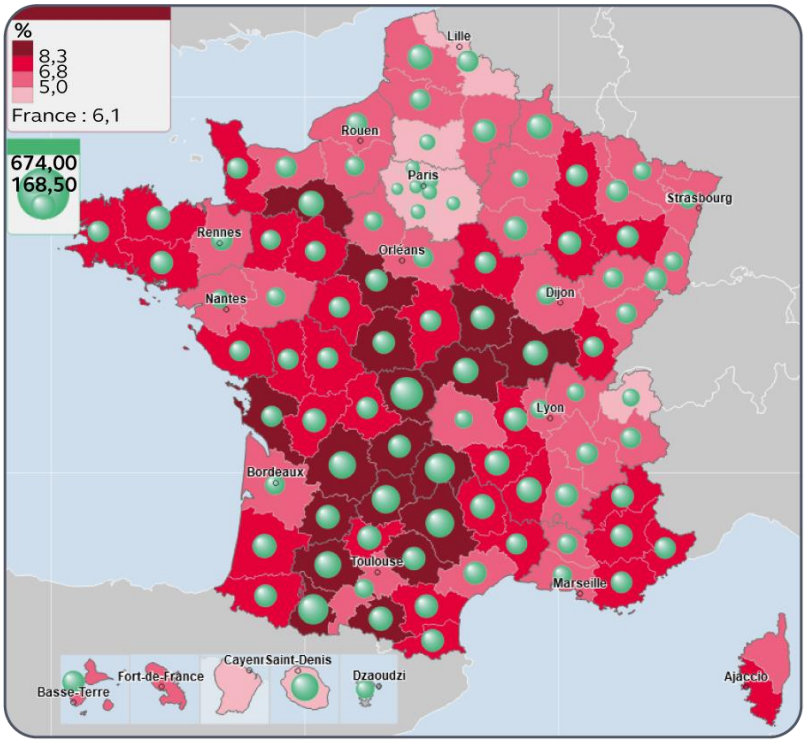
[131] Le taux de pauvreté en 2021, au niveau national, s'élevait à 14,5 %.

[132] Les dépenses de RSA ne sont pas indiquées pour les départements pour lesquels elles sont financées par l'État à la suite de leur recentralisation : Guyane et Mayotte en 2019, La Réunion en 2020, Seine-Saint-Denis et Pyrénées orientales en 2022 et Ariège en 2023.

Annexe n° 17 : les dépenses d'APA par département

Les dépenses d'APA des départements s'élèvent à 6,6 Md€ en 2023. Le montant médian par habitant est de 115 €. Ces dépenses sont globalement corrélées au nombre de personnes âgées.

Carte n° 3 : dépenses d'allocations d'APA par habitant en 2023 (en €) [2] et taux de personnes âgées de 80 ans et plus en 2020 (en %) [1]



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFiP et de l'Insee