

APRES UN REBOND EN 2021, QUELLES PERSPECTIVES POUR LES FINANCES LOCALES EN 2022 ?

L'année 2021 marque le rebond prévisible de l'investissement public local après une année 2020 plombée par la crise sanitaire. Les finances locales, résilientes, devraient profiter d'un contexte favorable en 2022 pour permettre aux collectivités de poursuivre leurs efforts d'investissement. Les projets sont nombreux, notamment en faveur de la transition écologique.

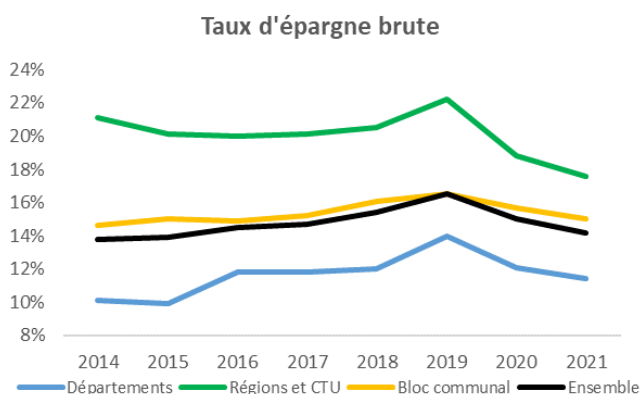
A fin 2021, des ratios dégradés mais toujours sous contrôle

Ratios d'épargne et d'endettement impactés par la crise

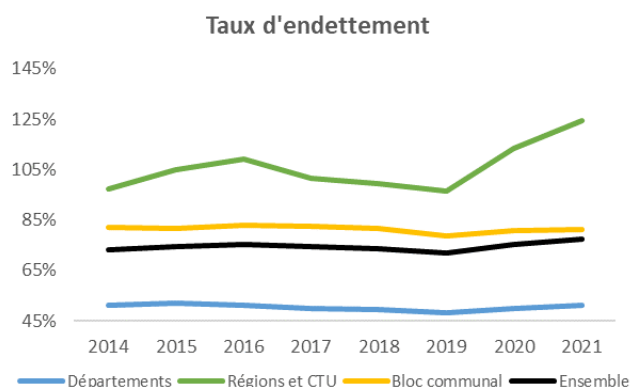
L'impact de la crise sanitaire sur les finances locales aura été moindre qu'anticipé l'an dernier. La baisse de certaines recettes et le recours à l'endettement pour soutenir l'économie locale ont toutefois dégradé les indicateurs financiers liés à l'autofinancement et à l'endettement.

L'incidence de la crise a été inégale selon le niveau de collectivités. Les régions ont été plus touchées que les autres en raison de recettes plus soumises au cycle économique (TICPE, TVA, Cartes grises). Les départements ont subi également la baisse de la TICPE et la hausse des dépenses sociales mais les droits de mutation ont bien résisté. Enfin, le secteur communal a vu ses recettes de taxe d'habitation et taxe foncière compenser le recul des recettes tarifaires et redevances.

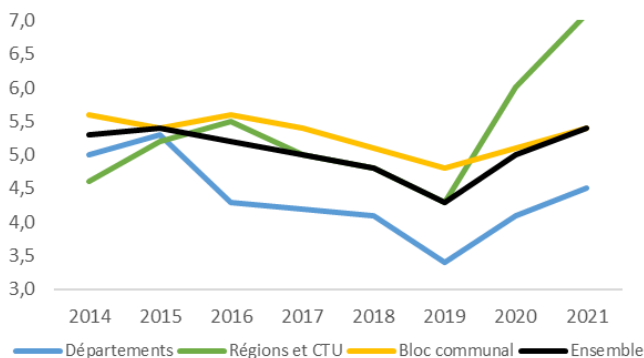
Graphiques 1, 2 et 3 : Evolution des ratios d'épargne et d'endettement



Le taux d'épargne brute de l'ensemble des collectivités recule nettement en 2020 et 2021. Il s'établissait à 16,5 % en 2019 et se situe à 14,2% en 2021 très légèrement au-dessus de son niveau de 2014 (13,8%).



Le taux d'endettement des collectivités a progressé en 2020 et 2021 (+5,6 points entre 2019 et 2021) en raison de la forte accélération du recours à l'endettement des régions dont le taux d'endettement augmente de 28 points à 124 % en 2021.

Délai de désendettement


En conséquence des tensions sur l'épargne brute et l'endettement, le délai de désendettement s'accroît de plus d'une année entre 2019 et 2021. La hausse est nettement plus sensible pour les régions (+2,8 ans).

Source : [rapports de l'OFGL](#)

Si la dégradation de ces indicateurs est réelle, elle a été limitée par la résilience des finances locales et par la mise en place de mesures de soutien gouvernementales qui ont bénéficié aux collectivités les plus en difficulté. La situation à fin 2021 est ainsi relativement comparable à celle de 2014, début du mandat municipal précédent. La crise sanitaire étant passée, ces indicateurs devraient progressivement se rétablir. Les collectivités sont donc dans une situation globalement préservée après le choc ponctuel lié à la crise sanitaire.

Net recul de l'investissement en 2020 suivi d'un rebond logique en 2021

Net recul de l'investissement en 2020

L'impact sur l'investissement a été très net en 2020 avec une baisse de -6% mais qui ne concerne que le bloc communal. L'année 2020 a en effet été également marquée par des élections et un renouvellement des exécutifs locaux avec un 2^{ème} tour reporté de plusieurs mois. Ce calendrier électoral est généralement peu favorable à l'investissement. Les effets sont toutefois largement amplifiés par la crise et l'arrêt des projets pendant le confinement.

Les régions ont soutenu les tissus économiques locaux notamment à travers le fonds national de sécurité et la mise en place de fonds régionaux, ce qui conduit à un bond des dépenses de subventions. Malgré une baisse des dépenses d'équipement, les dépenses d'investissement dans leur ensemble ont progressé, financées par de l'endettement.

Les départements ont globalement maintenu leur effort d'investissement au niveau 2019.

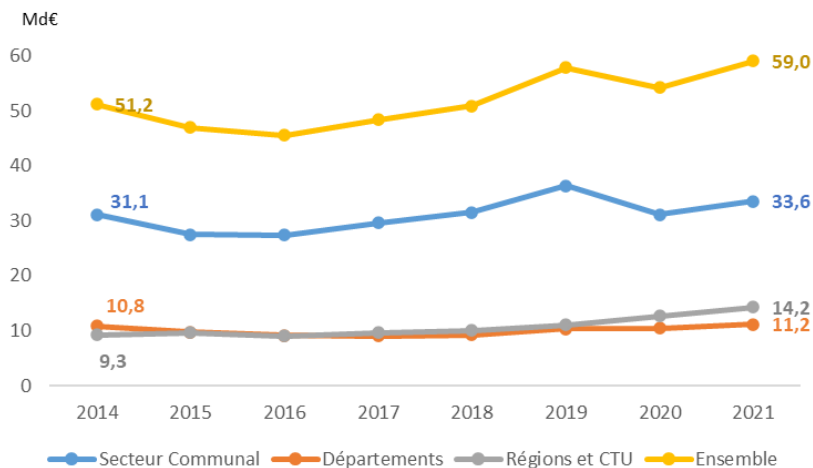
Rebond logique de l'investissement en 2021

L'analyse des budgets primitifs 2021 montre un rebond logique de l'investissement, avec une croissance prévue proche de +9%, une nouvelle fois financé par l'emprunt.

Les régions restent sur un rythme soutenu d'investissement (+12,3%) avec cette fois une progression des dépenses d'équipement. Les départements, après une année atone, réenclenchent la dynamique d'investissement (+7,6%) aussi bien en équipement qu'en subventions. Enfin, l'investissement du bloc communal, qui avait fortement chuté en 2020, rebondit mécaniquement (+7,8%) sans toutefois retrouver son niveau de 2019.

L'investissement local dans son ensemble devrait toutefois être supérieur de +2% en 2021 à celui de 2019 et se situe à 59 Md€ (57,8 Md€ en 2019).

Graphique 4 : Evolution de l'investissement des collectivités locales



Source : [rapports de l'OFGL](#)

Des raisons d'être optimistes pour 2022

Solidité de certains indicateurs

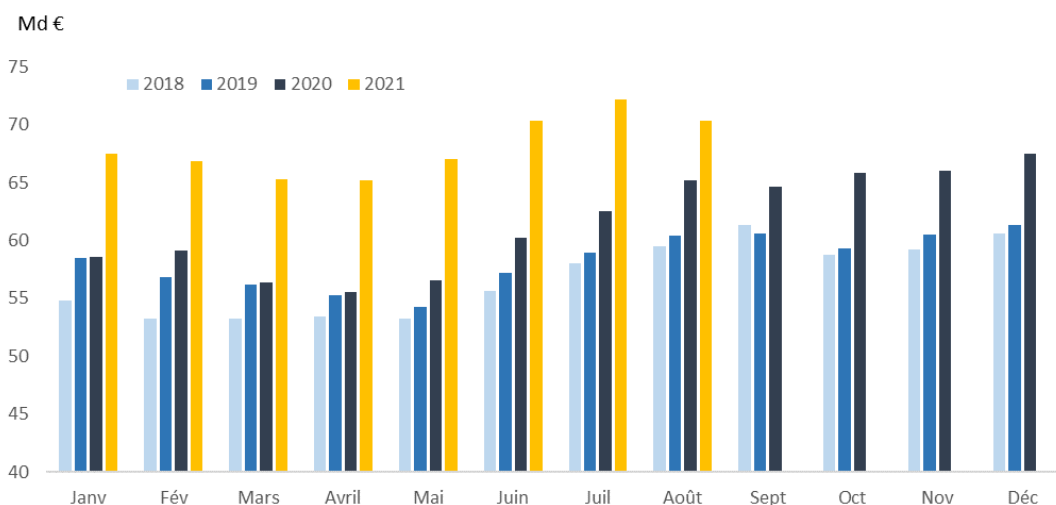
Des recettes de fonctionnement qui retrouvent leur dynamique

Les [prévisions du rapport du député Cazeneuve](#) à fin septembre prévoient notamment une progression des recettes de fonctionnement, qui, si elle conjuguée à une modération des dépenses de fonctionnement pourra permettre de relancer l'autofinancement.

Une hausse record du niveau de trésorerie

La crise a paradoxalement conduit à un gonflement de la trésorerie des collectivités. Les dépôts au Trésor ont continué à battre des records tout au long de l'année 2021 avec des taux de croissance mensuels d'environ +15%. A fin août 2021, la trésorerie des collectivités et établissements publics locaux s'élevait à 70,3 Md€, en hausse de 8% par rapport à août 2020. Celles-ci ont notamment profité de conditions d'emprunt avantageuses pour thésauriser.

Graphique 5 : Evolution de la trésorerie des collectivités locales

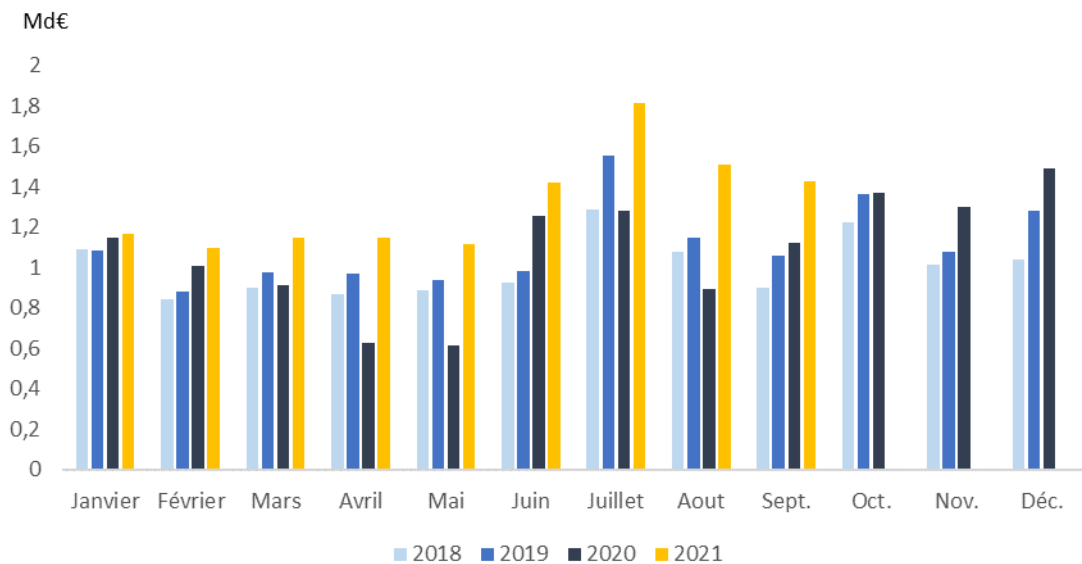


Source : [Situation mensuelle de l'Etat](#) - Ministère de l'économie et des finances

Flambée des droits de mutation (DMTO) des départements

En 2020, le confinement a stoppé net le marché immobilier et la dynamique des droits de mutation à destination des départements. Ayant bien mieux résisté que prévu en fin d'année, ils ont finalement reculé de seulement -2,2%. En 2021, l'euphorie du marché immobilier, aussi bien en termes de nombre de transactions qu'en montant, a dopé les DMTO. Sur la période janvier-septembre, la hausse atteint ainsi +34% par rapport à 2020 et +24% par rapport à 2019. Cette ressource, qui pèse plus du quart des recettes fiscales départementales, devrait largement dépasser les 15 Md€ en 2021.

Graphique 6 : Evolution des droits de mutation des départements (M/M-12)

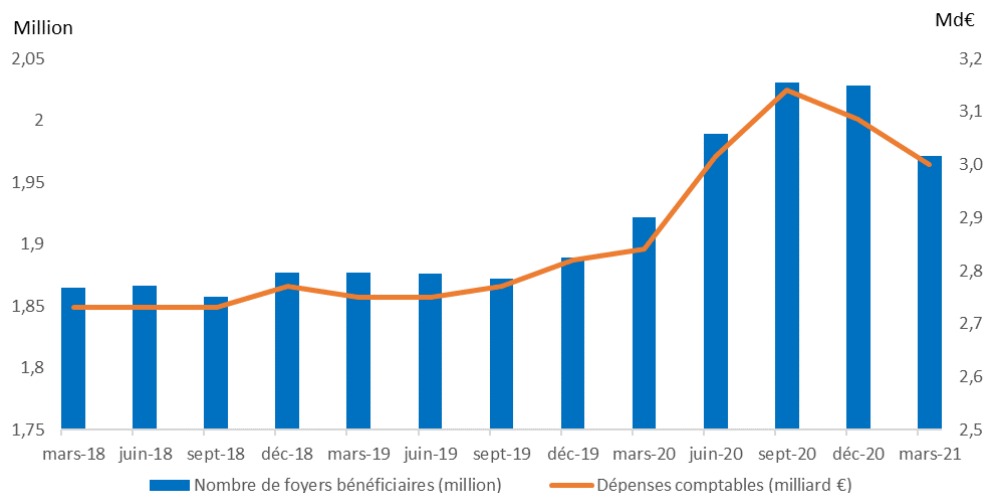


Source : [CGEDD](#)

Retour des dépenses de RSA au niveau d'avant crise

Si les dépenses de RSA et le nombre de bénéficiaires ont augmenté lors des 2^{ème} et 3^{ème} trimestres 2020, ces deux indicateurs baissent depuis et retrouvent progressivement leur niveau d'avant crise. D'après la [DREES](#), 1,95 million de foyers étaient bénéficiaires en juillet 2021, une situation comparable à celle de mars 2020.

Graphique 7 : Evolution des dépenses de RSA et du nombre de bénéficiaires



Source : [CAF - RSA Conjoncture](#)

Un contexte plutôt favorable

Des mesures du PLF 2022 relativement neutres

Aucune mesure d'envergure n'étant inscrite dans la première version du PLF 2022, l'impact de celui-ci devrait donc être limité. Quelques points favorables sont toutefois à souligner :

- la bonne dynamique de la consommation et donc de la fraction de TVA versée aux régions,
- le FCTVA, principale recette d'investissement, restera stable mais à un niveau élevé de 6,5 Md€,
- la mise en place de l'expérimentation de la recentralisation du RSA qui pourrait alléger les dépenses sociales des départements volontaires.

Evolution positive des dotations d'investissement

Les crédits de paiement (CP) des dotations de soutien à l'investissement, DETR et DSIL, évolueront légèrement à la hausse en 2022, +1,6% pour la première, +4,0% pour la seconde. En revanche, les effets de la part exceptionnelle de DSIL décidée en 2020 s'accroissent nettement avec 276 M€ inscrits dans le PLF 2022 contre 100 M€ pour 2021. L'ensemble des CP de la DETR et de la DSIL devrait progresser au total de +14% à 1,725 Md€ pour 2022.

	CP 2020	CP 2021	CP 2022
DETR	901 M€	888 M€	902 M€
DSIL	527 M€	526 M€	547 M€
DSIL exceptionnelle	9,5 M€	100 M€	276 M€
TOTAL	1,438 Md€	1,514 Md€	1,725 Md€

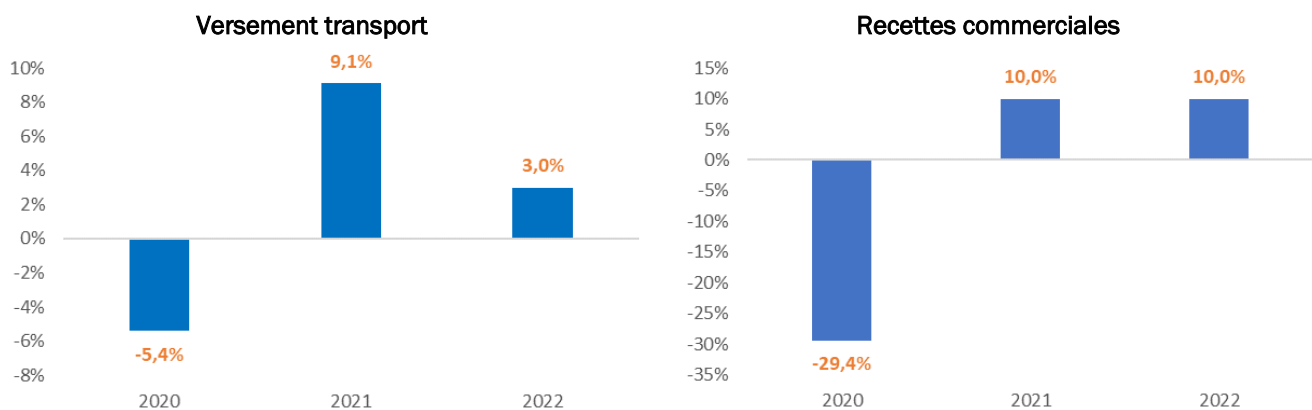
Source : PLF 2022 - [Jaune budgétaire](#)

En termes d'autorisations d'engagement, un nouvel abondement de la DSIL a été annoncé par le gouvernement pour l'année prochaine à hauteur de 350 M€ afin d'aider les collectivités du bloc communal à financer les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE).

Point de vigilance sur les recettes des AOM

Le contexte financier des Autorités organisatrice de mobilité (AOM) est en revanche beaucoup moins favorable. Les périodes de confinement ont largement amputé leurs recettes en 2020. Le versement mobilité s'est bien redressé en 2021 (+17% sur le 1^{er} semestre et une prévision de +9% sur l'ensemble de l'année et de +3% en 2022). La situation des recettes commerciales est nettement plus dégradée. Après une année 2020 en recul de près de -30%, les recettes demeureront en 2021 et 2022 encore bien en-deçà de leur niveau 2019 en raison d'une fréquentation des transports en commun toujours largement inférieure à l'avant crise.

Graphiques 8 et 9 : Evolution des recettes des AOM



Source : [5^{ème} baromètre Cazeneuve](#)

Des mesures financières de l'Etat ont permis d'amortir le choc en 2020. Mais, si Ile-de-France Mobilité a bénéficié d'une compensation de 1,3 Md€, les AOM de province n'ont reçu que des avances remboursables à hauteur de 700 M€.

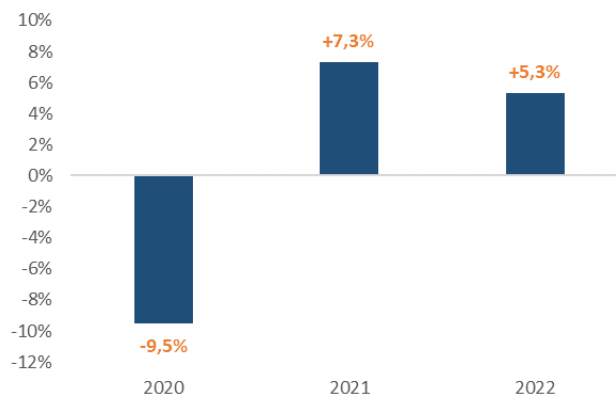
Pour 2021, Ile-de-France Mobilité devrait percevoir une aide de 800 M€ bien inférieure aux pertes estimées alors que 730 M€ de pertes de recettes sont également envisagés pour 2022. Concernant les AOM de province, aucune compensation n'est à ce stade prévue pour 2021.

L'impact de cette crise commence ainsi à se faire sentir sur certains projets de transports collectifs : la métropole de Toulouse a par exemple décalé son projet de nouvelle ligne de métro de 2 ans et Grenoble a repoussé son projet de téléphérique.

Vers une hausse de l'investissement local en 2022 ?

Le programme de stabilité 2021-2027 affiche une reprise de l'investissement local en 2021 de +7,3% suivie d'une croissance en 2022 et +5,3%. Cette hypothèse semble réaliste aujourd'hui compte tenu du contexte globalement favorable. Les indicateurs financiers se redressent peu à peu, les collectivités ont des capacités de trésorerie, des conditions d'emprunt avantageuses, bénéficient du déploiement croissant des crédits du plan de relance (plus de détails dans l'article [Travaux Publics : une relance qui se fait encore attendre](#)) et de dotations d'investissement en hausse. Enfin, 2022 correspond à l'entrée dans une phase du cycle électoral favorable à une reprise des projets du bloc communal.

Graphique 10 : Hypothèse d'évolution de l'investissement public local pour 2022



Source : [Programme de stabilité 2021-2027](#)

Conclusion

Les finances locales ont bien résisté à la crise et l'investissement a nettement rebondi en 2021. Le contexte économique permet un optimisme raisonnable pour 2022 année pendant laquelle l'investissement devrait continuer sa progression.

Comme le montrent l'[étude réalisée par la FNTP et La Banque Postale](#) sur les perspectives d'investissement des collectivités ou bien l'[analyse des projets financés par la part exceptionnelle de DSIL](#), les collectivités sont attendues et impliquées dans la réalisation de nombreux projets notamment dans le but de concrétiser la transition écologique : projets de mobilité (pistes cyclables, bornes de recharge électriques, transports collectifs, aires de covoiturage...), énergies renouvelables, réseaux d'eau et assainissement, éclairage public, protection et restauration des territoires et milieux naturels...

L'incertitude pourrait toutefois se profiler pour la suite. A la suite des élections présidentielles la question du redressement des comptes publics pourrait rapidement refaire surface. Dans ce contexte et face aux besoins colossaux d'investissement non seulement pour concrétiser la transition écologique mais aussi maintenir le patrimoine des infrastructures et développer les territoires, il sera plus que jamais nécessaire de préserver les capacités d'investissement des collectivités locales.

Sylvain SIMÉON-
simeons@fntp.fr -
 Tel : 01-44-13-32-26