

Bilan des 5 ans - Finances locales

Les finances des collectivités territoriales se sont fortement améliorées entre 2017 et 2022, malgré la crise, et quels que soient les indicateurs considérés.

Avant-propos

Les finances des collectivités territoriales (tous niveaux confondus, région, département et bloc communal) se sont fortement améliorées entre 2017 et 2022, pendant le mandat de cette majorité. Leurs trajectoires sont différentes de celles de la Sécurité sociale et de l'État qui ont supporté l'essentiel des effets de la crise.

Quels que soient les indicateurs pris en compte (recettes, épargne, investissement, trésorerie et endettement), ils sont tous en progrès entre 2017 et 2021, et ce malgré l'impact de la crise, et sans augmentation significative des taux d'imposition locaux. Ils augmentent également entre 2019 et 2021 illustrant que les effets de la crise ont été rapidement résorbés. Avec les réserves d'usage, les projections pour 2022 s'inscrivent dans cette tendance d'amélioration. Evidemment cette photo globale cache des disparités entre collectivités.

(en Md€)	2017	Exécution 2021 ¹ (au 31/01/2022)	2021 vs 2017
Recettes réelles de fonctionnement	202,9	214,3	+ 5,6%
Capacité d'autofinancement (CAF) brute	29,7	36,6	+ 23,2%
Dépenses réelles d'investissement	62,4	71,7	+ 14,9%
Trésorerie	41,5	56,6	+ 36,4%
Délai de désendettement	5 ans	4,3 ans	- 0,7 ans

Source : DGFIP / DGCL

Les principales raisons de cette performance sont :

- Augmentation des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales et maintien des dotations de fonctionnement ;
- Soutien massif de l'État pendant la crise du covid-19 et dans le cadre du Plan de relance ;
- Gestion rigoureuse des élus locaux ;
- Dynamique des recettes économiques liée à la bonne activité de notre économie ;

En 5 ans, cette majorité a permis de redonner des moyens d'action aux élus locaux après une baisse continue de la DGF entre 2014 et 2017. L'engagement de stabiliser les dotations a ainsi été tenu par le Gouvernement tandis que la solidarité entre territoires a été renforcée. Enfin, la crise sanitaire a montré que la coopération entre l'État et collectivités territoriales était indispensable. La réactivité de l'État pour prendre les mesures nécessaires, associée à la mobilisation de tous les acteurs locaux, a démontré la solidité des liens entretenus avec les territoires. **Ainsi, les collectivités locales sont en meilleure situation financière fin 2021 qu'en 2017 ce qui leur a permis de participer pleinement au Plan de relance du Gouvernement.**

¹ Les données présentées comparent l'exécution définitive 2017 à l'exécution 2021 au 31 janvier 2022. Les données 2021 peuvent donc encore évoluer marginalement à la hausse ou à la baisse et sont à interpréter avec prudence. **Bien que très proche de ce qu'elle sera définitivement, la situation comptable de 2021 est donc encore provisoire.**

Sommaire :**I. Les principaux indicateurs financiers en amélioration**

- A) Les recettes réelles de fonctionnement en augmentation
- B) Une épargne en forte hausse
- C) Un investissement toujours plus dynamique
- D) Un endettement globalement stable
- E) Une trésorerie en excédant

II. Les éléments clés de notre politique

- A) Le maintien de la dotation globale de fonctionnement
- B) Le soutien de l'État à l'investissement local
- C) L'augmentation de la solidarité territoriale
- D) Le contrôle des dépenses publiques
- E) Une autonomie financière en croissance
- F) Une autonomie fiscale stable ou en recul
- G) Soutien aux collectivités ultramarines

III. La compensation intégrale des réformes fiscales aux collectivités

- A) La suppression de la taxe d'habitation pour les ménages
- B) La baisse des impôts de production pour les entreprises

IV. Le soutien de l'État aux collectivités territoriales pendant la crise du covid-19

- A) Les mesures de soutien prises en 2020, au cœur de la crise sanitaire
- B) De nouvelles mesures de soutien en 2021 et 2022 et au sein du Plan de Relance

Annexe - principales mesures et réformes du quinquennat

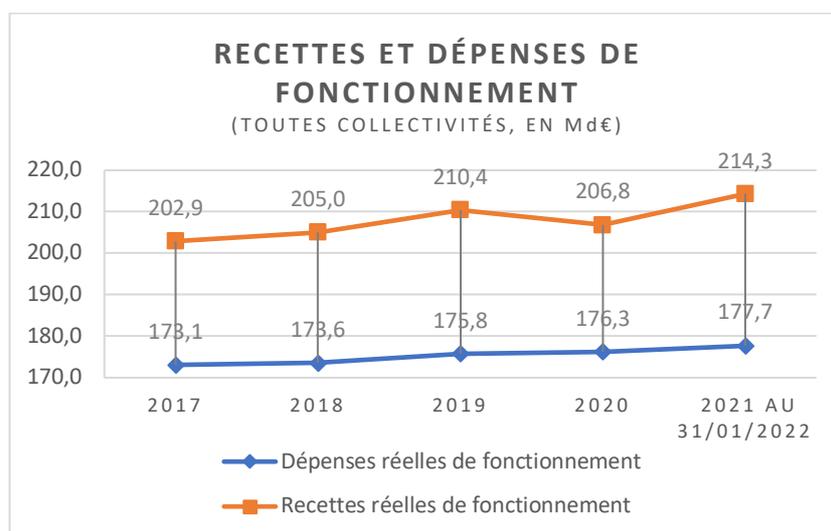
I. Les principaux indicateurs financiers en amélioration

A) Les recettes réelles de fonctionnement en augmentation

Entre 2017 et 2021, **les recettes de fonctionnement (RRF) des collectivités ont connu une dynamique de 5,6%** (+11.4 Md€), principalement du fait de la progression de la fiscalité locale et de la stabilité des concours financiers. Cela est vrai pour les trois niveaux de collectivités : +4,3% pour le bloc communal, +8,6% pour les départements et +3,8% pour les régions.

Parallèlement, **l'évolution des dépenses de fonctionnement (DRF) des collectivités est maîtrisée (+2,7% entre 2017 et 2021)**, notamment grâce à la mise en place des contrats de Cahors qui ont permis de conforter la maîtrise des dépenses de fonctionnement déjà instituée dans les plus grandes collectivités et aux efforts de gestion des élus.

L'exécution 2021 n'étant pas définitive, les RRF et DRF devraient encore légèrement évoluer à la hausse en 2021.



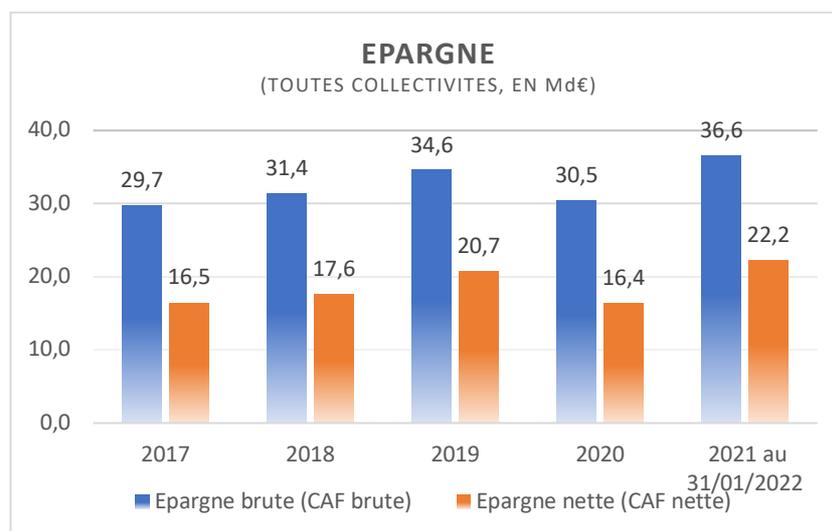
Source : DGFIP

B) Une épargne en forte hausse

Cette bonne santé financière a permis une **reconstitution du matelas d'épargne des collectivités**. L'épargne (ou capacité d'autofinancement) brute a progressé de 29,7Md€ en 2017 à 36,6Md€ en 2021. Si elle a connu une baisse en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, **elle a retrouvé en 2021 un niveau supérieur à celui de 2019 et supérieur de 23,2% par rapport à 2017**. Les projections actuelles montrent une nouvelle amélioration en 2022.

Sur cette période de 4 ans, elle a progressé de 13,8% pour le bloc communal, 55% pour les départements et 3,4% pour les régions.

La croissance est encore plus forte s'agissant de l'épargne nette (indicateur privilégié par certains élus à l'instar d'André LAIGNEL, président du CFL), c'est-à-dire après remboursement de la dette : elle atteint 22,2 Md€ fin 2021, en progression de 34,5% par rapport à 2017. Cette tendance est également vraie pour les 3 catégories de collectivités territoriales (+19,9% pour le bloc communal, +90% pour les départements et + 6% pour les régions).



Source : DGFIP

C) Un investissement toujours plus dynamique

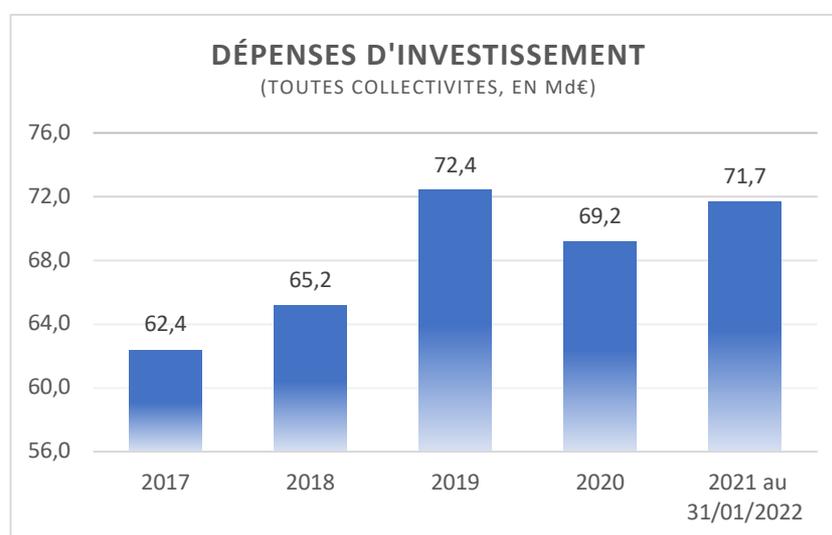
Cette amélioration de l'épargne a accompagné la reprise de l'investissement public local. **Les dépenses d'investissement des collectivités locales s'élèvent à 71,7 Md€ en 2021, en hausse de 14,9% par rapport à 2017.**

Cette dynamique est particulièrement remarquable car 2021 est une année post-électorale pour le bloc communal qui implique un gel relatif des investissements. En effet, l'investissement des collectivités territoriales revêt un caractère cyclique, dont le principal facteur d'évolution est le cycle électoral. Les investissements progressent généralement dans les deux années précédant la fin du mandat, suivi d'un recul en année électorale et d'une reprise progressive au cours de la deuxième année suivant l'élection.

Cette tendance électorale est particulièrement vérifiée pour le bloc communal, ce qui explique que la croissance de l'investissement soit la plus marquée pour les régions (+28,4%) et les départements (+23,1%) par rapport au bloc communal (+7,9%)

Ce niveau d'investissement record est principalement dû à :

- Des dotations de soutien à l'investissement à un niveau historiquement haut, maintenu pendant 5 ans, y compris pendant la crise sanitaire ;
- Un accès à l'emprunt facilité et des taux d'intérêt très bas ;
- Le rôle de locomotive joué par les régions dans le cadre des accords État/Régions ;
- Le soutien massif de l'État aux collectivités en réponse à la crise du covid-19 et dans le cadre du Plan de relance (12 md€).



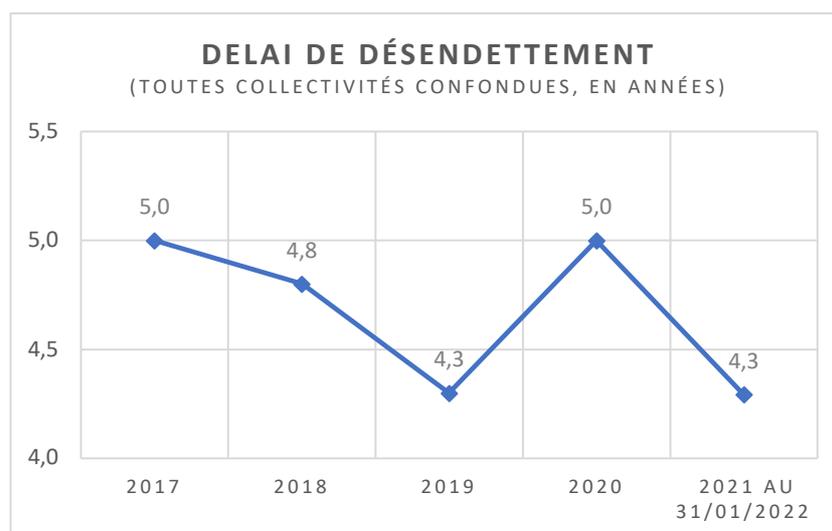
Source : DGFIP

D) Un endettement globalement stable

Entre 2017 et 2019, la croissance de la CAF, couplée à une diminution des emprunts souscrits et un remboursement plus important de la dette sur la période, a permis aux collectivités de réduire leur délai de désendettement de 5 à 4,3 années.

La crise a temporairement mis un terme à cette amélioration. En effet, pour compenser l'érosion de leur CAF en 2020, beaucoup de collectivités ont eu recours à l'endettement, profitant de taux fixes très bas et de liquidités disponibles en grand nombre sur le marché. Le secteur public local est globalement considéré comme peu risqué par les principaux établissements bancaires, qui offrent des conditions d'emprunt équivalentes à celles de l'État. L'endettement a légèrement augmenté passant de 150,1 Md€ en 2017 à 157,1 Md€ en 2021.

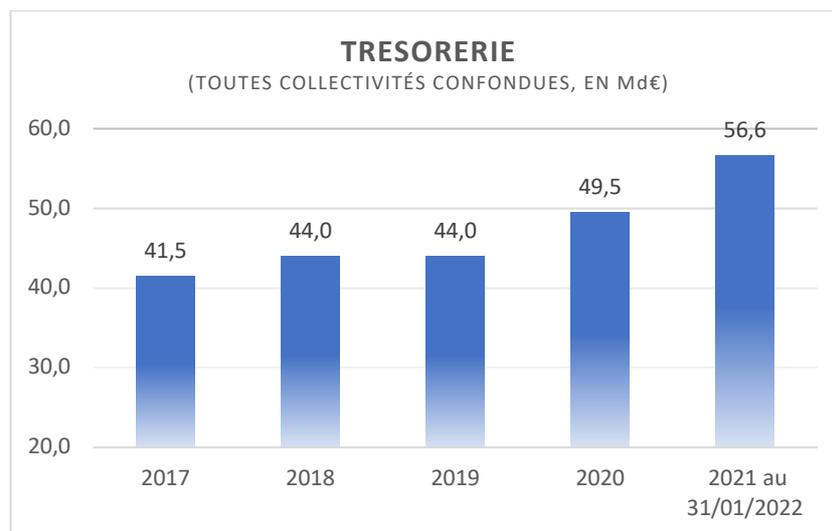
La reconstitution de la CAF en 2021 a cependant permis « d'effacer la crise » et de ramener **leur délai de désendettement à un niveau de 4,3 années, meilleur que celui de 2017 (5 ans)**. Ce délai reste dans l'absolu parfaitement soutenable sur le long terme et bien en-deçà des seuils d'alerte définis par la loi de programmation des finances publiques (12 ans pour le bloc communal, 10 ans pour les départements, 9 ans pour les régions). Ce constat est vrai pour les trois catégories de collectivités (4,9 ans pour le bloc communal, 2,7 années pour les départements et 5,9 ans pour les régions).



Source : DGFIP

E) La trésorerie des collectivités territoriales en excédent

La trésorerie (solde positif du compte du Trésor) des collectivités territoriales n'est pas une traduction directe de la bonne santé de leurs finances, mais reste un indicateur important de leurs marges de manœuvre. Entre 2017 et 2021, **elle est passée de 41,5 Md€ à 56,6 Md€, soit une hausse de 36,4%**. Plus encore, sur 10 ans, elle a pratiquement doublé. Ce constat est partagé pour les 3 niveaux de collectivités : +19,7% pour le bloc communal, +89,1% pour les départements et +125% pour les régions. Alors que leur trésorerie s'est légèrement tassée en 2019, elle a augmenté depuis, témoignant de la résilience des collectivités face à la crise.



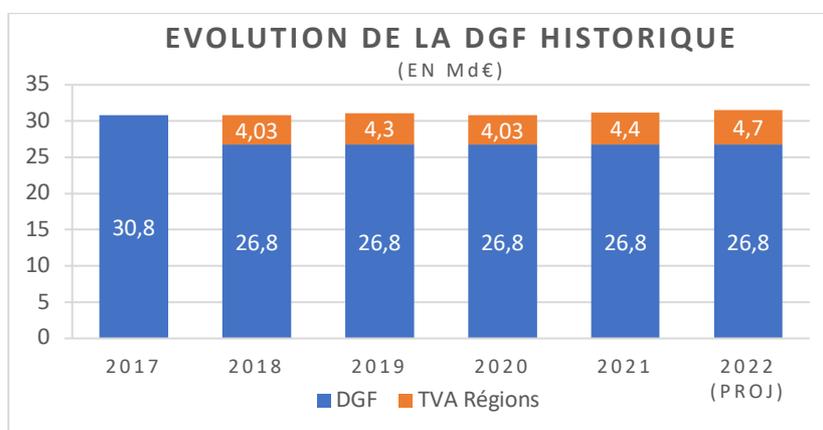
Source : DGFIP

II. Les éléments clés de notre politique

A) Le maintien de la dotation globale de fonctionnement

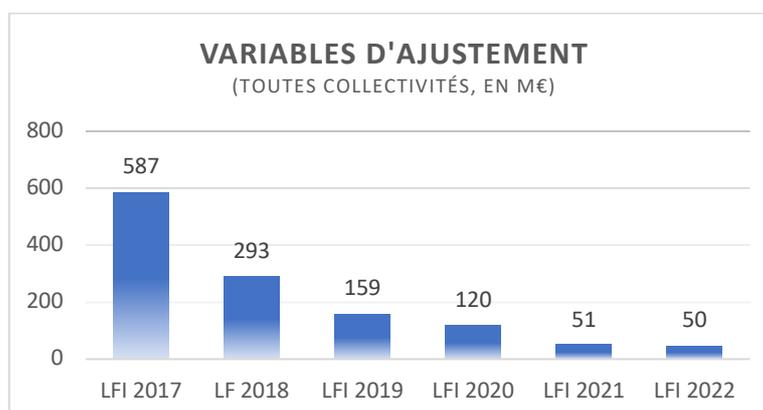
L'engagement de stabiliser les dotations pris par le Gouvernement en 2018 a été tenu. La dotation globale de fonctionnement (DGF) avait lourdement chuté lors du précédent mandat de 11,4 Md€ entre 2014 et 2017, mettant de nombreuses communes en grande difficulté, et créant pour les collectivités un contexte de forte incertitude sur l'évolution de leurs recettes. A l'inverse, celle-ci a été maintenue, tout au long du quinquennat, au niveau de 2017 à 26,8 Md€ (sous réserve des mesures d'ajustement de périmètre).

Depuis 2018, la part régionale de la DGF a été transformée en fraction de TVA avec pour effet de lui redonner de la dynamique (elle ne peut pas baisser en dessous du niveau de 2017 de 4,025 Md€). Ainsi, la DGF dans sa définition stricte est maintenue, mais la « **DGF historique** » aura augmenté entre 2017 et 2021 de 1,3%, exclusivement au profit des régions.



Source : jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » - 2022 / 2017

La minoration annuelle des variables d'ajustement (le « gage » qui s'applique à l'ensemble des collectivités) a été chaque année un peu moins forte et atteint un niveau historiquement bas en 2022 (50 M€). Dispositif technique, il a été l'objet de vives tensions entre l'État et les collectivités territoriales entre 2013 et 2017 en raison de leur niveau élevé. Leur diminution progressive tout au long du quinquennat atteste de la qualité du dialogue État/collectivités et de la réduction du poids que l'État fait peser sur les #CollTerr pour financer ses politiques publiques.

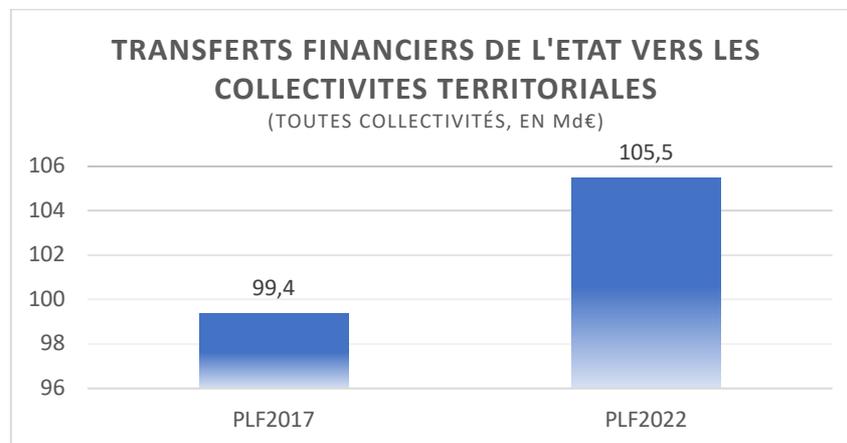


Source : jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » - 2022 / 2017

B) Le soutien de l'État à l'investissement local

La stabilisation des dotations de fonctionnement s'inscrit dans un ensemble plus vaste de croissance des transferts financiers de l'État et d'augmentation des dotations d'investissement.

Cette première composante connaît une croissance de 6,2% entre 2017 et 2022.



Source : jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » - 2022 / 2017

Le soutien de l'État à l'investissement local connaît également une forte progression à travers ses deux instruments traditionnels que sont les dotations classiques et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Les dotations de soutien à l'investissement des collectivités locales, qui contribuent au soutien des projets des territoires, ont été abondées chaque année de :

- La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) à 1,046 Md€ ;
- La dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à 570 M€, majorée à 873 M€ en 2022 ;
- La dotation politique de la ville (DPV) à 150 M€ ;
- La dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID), créée en 2019, à 212 M€.

Outre **le maintien à un niveau historiquement haut de ces dotations**, cette progression s'explique par la création de la DSID et la montée en charge de la DETR – alors que 3,9 Md€ avaient été engagés entre 2013 et 2017, ce sont plus de 5 Md€ qui ont été engagés par cette majorité **entre 2018 et 2022**, en soutien des territoires ruraux. Parallèlement, le FCTVA, principale recette des collectivités territoriales pour financer leurs investissements, **s'élève à 6,5 Md€ en 2021**, soit une hausse de 600 M€ par rapport à 2014². Elle s'explique par les élargissements successifs de son assiette, le rebond du niveau de l'investissement local moyen depuis 2017 malgré la crise sanitaire de 2020, ainsi que par la hausse des coûts des investissements pour les collectivités.

Ces instruments classiques ont été **dopés par la création de trois dotations exceptionnelles de soutien à l'investissement local dans le cadre du Plan de relance pour 2,5 Md€** (DSIL exceptionnelle de 950€, dotation de rénovation thermique des bâtiments publics de 950 M€ et dotation régionale d'investissements de 600 M€). L'ensemble de ces mécanismes portent le soutien de l'État à l'investissement local au niveau historique de 20 Md€ en cumulé en 2020 et 2021.

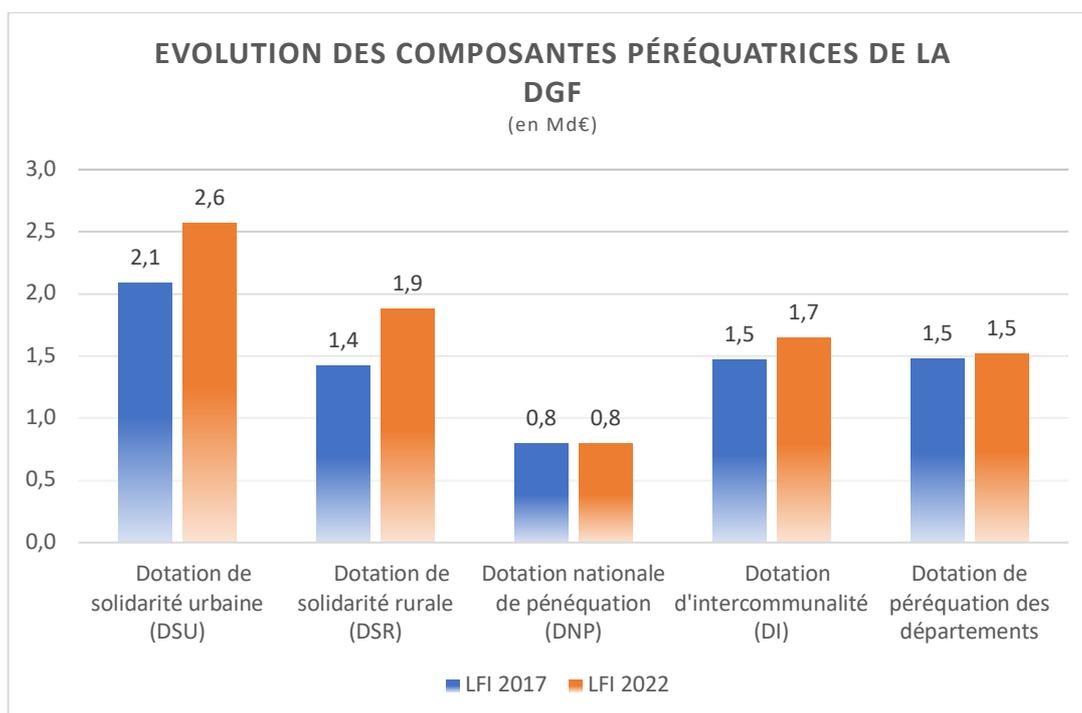
² Le FCTVA étant soumis au cycle électoral, il doit être comparé à une période similaire, ce qui explique que la comparaison se fasse avec 2014 et non avec 2017.

C) L'augmentation de la solidarité territoriale

L'engagement du Gouvernement d'accentuer la solidarité territoriale a également été tenu. Afin de réduire l'inégale répartition des ressources entre les collectivités locales, les dispositifs de péréquation ont été renforcés.

Tout d'abord, la **péréquation progresse de façon constante depuis 2017**, notamment grâce à une accentuation des composantes « péréquatrices » de la DGF entre 2017 et 2022. Cette progression bénéficie principalement aux communes fragiles confrontées à un faible niveau de ressources ou à des charges importantes. Au total, elles auront progressé de **1,2 Md€** entre 2017 et 2022 pour atteindre **8,4 Md€** :

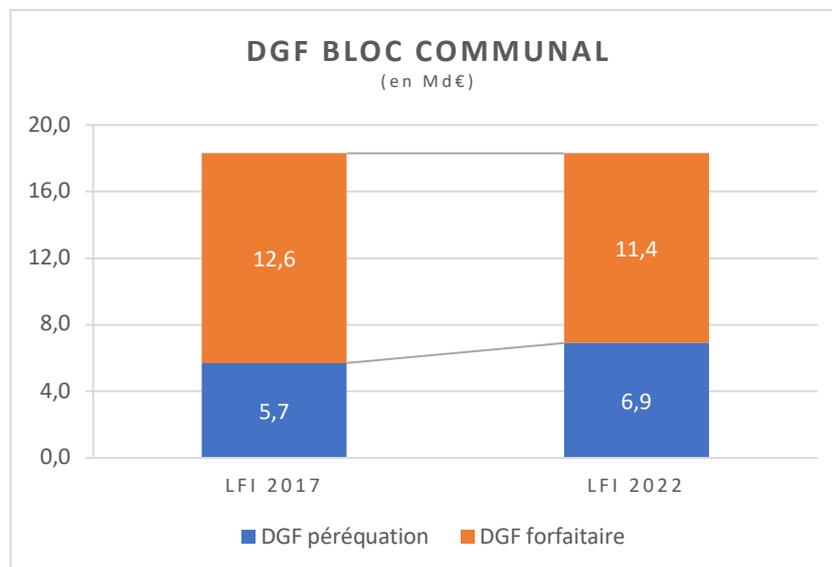
- Hausse de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR) (respectivement +475M€ et +455 M€) ;
- Réforme, simplification et augmentation de la dotation d'intercommunalité (« DGF des EPCI ») (+183 M€) ;
- Augmentation des dotations de péréquation des départements (+50 M€) ;
- Réforme des critères d'attribution et renforcement de la péréquation versée aux communes ultramarines grâce à une augmentation³ de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) avec la création de sa composante péréquatrice en 2020, la DPOM.



Source : jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » - 2022 / 2017

³ 28M€ en 2020, 72M€ en 2021 et environ 118M€ en 2022. Cf rapport Cazeneuve-Patient sur les finances des communes ultramarines

Le poids de la part « péréquation » de la DGF sera ainsi passé de 27% à 31%. Pour le seul bloc communal, son poids a augmenté de 31% à 38% en 5 ans. Mieux encore, pour les communes, cette part représente environ 44% du total en 2022 contre 37% en 2017.



Source : jaune budgétaire « Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales » - 2022

D'autre part, la péréquation des collectivités entre elles a également progressé grâce à la révision ou à la création de nouveaux dispositifs :

- Stabilisation des principaux dispositifs de péréquation horizontale des communes et EPCI ;
- Refonte du fonds de péréquation des DMTO entre les départements ;
- Création d'un système de péréquation entre les régions (LF2022).

D) Le contrôle des dépenses publiques

À l'issue d'un dialogue nourri avec les associations d'élus, la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques 2018-2022 a instauré une **nouvelle approche dans les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, basée sur la confiance et en rupture avec la baisse unilatérale des dotations** :

- Les 321 collectivités territoriales dont les dépenses de fonctionnement dépassent 60 M€ sont soumises à un objectif d'évolution des DRF de +1,2% chaque année en valeur, sur la base du montant des DRF constaté en 2017. De nombreuses collectivités ont adhéré à cette démarche de contractualisation puisque 71% des collectivités ont décidé de signer un contrat avec l'État.
- **Les contrats de Cahors ont montré leur efficacité.** De 2017 à 2019, les dépenses de fonctionnement des 321 collectivités concernées par la contractualisation ont augmenté de +0,8% pour un objectif cumulé de +2,4%, contre +1,6% pour l'ensemble des collectivités. Plus précisément, en 2018, les DRF des 321 ont diminué de 0,2% (vs +0,3% pour l'ensemble des collectivités) ; en 2019, la croissance des DRF a été 0,8% pour les 321 (vs +1,3% pour l'ensemble des collectivités). Seules 12 collectivités se sont trouvées en situation de dépassement en 2018 et 14 en 2019.
- Toutefois, ils ont été suspendus pour 2020 alors que les collectivités ont dû faire face à la crise sanitaire. Les dépenses réelles de fonctionnement de l'année 2020 ne feront donc pas l'objet d'un examen par les représentants de l'État ni, a fortiori, de reprise financière. Malgré cela, on constate que sur la période 2017-2020, les dépenses des 321 ont augmenté de +1,3% pour un objectif de 3,1% (à périmètre constant) ;
- **Le bilan de cette première génération de contrats est donc positif.** La contractualisation constitue un outil efficace du dialogue entre l'État et les collectivités qu'il pourrait être pertinent de reconduire à l'avenir. Il faut donner de la visibilité aux #CollTerr sur leurs recettes et améliorer les composantes du donnant-donnant.

E) Une autonomie financière en croissance

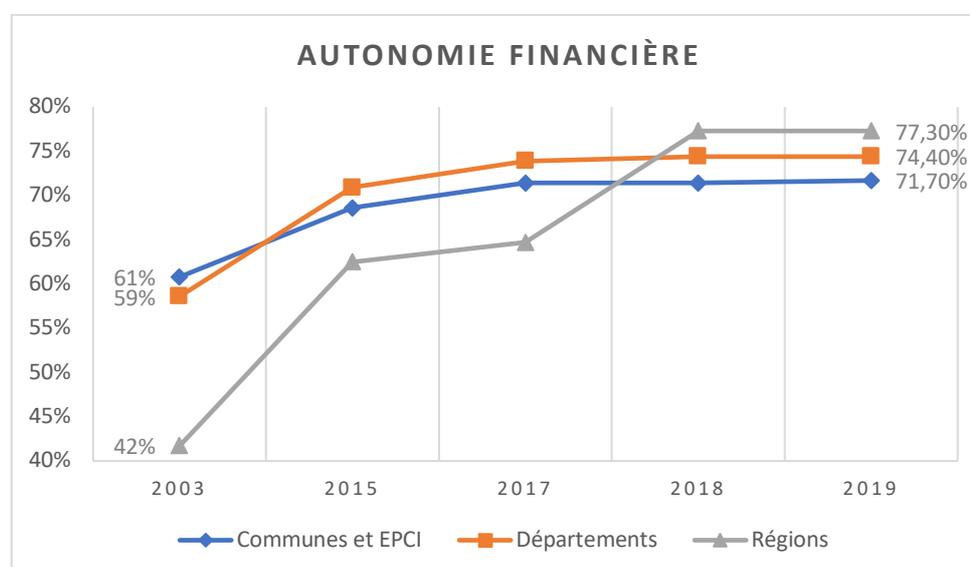
L'autonomie financière des collectivités territoriales, de niveau constitutionnel, s'apprécie en rapportant, pour chaque niveau de collectivités, le montant des ressources propres à celui de la totalité de ses ressources. En pratique, le ratio d'autonomie financière de chaque collectivité ne peut être inférieur aux planchers fixés en 2003, à savoir 60,8% pour le bloc communal, 58,6% pour les départements et 41,7% pour les régions.

Des modifications importantes du périmètre de la fiscalité locale ont eu lieu pendant le mandat :

Recette « historique »	Remplacée par	Impact sur l'autonomie financière	Impact sur l'autonomie fiscale
CVAE région	TVA	Non	Non
TH commune	TF et coefficient correcteur	Non	Non
TH EPCI	TVA	Non	Oui, négatif
TF département	TVA	Non	Oui, négatif
TF/CFE industriel EPCI	Prélèvement sur recettes de l'État (PSR)	Oui, négatif	Oui, négatif
DGF région	TVA	Oui, positif	Non

Malgré le sentiment partagé par bon nombre d'élus que leur capacité à disposer de ressources dont ils maîtrisent l'évolution s'est effondrée, le **ratio d'autonomie financière n'a cessé de progresser depuis 2003 mais aussi depuis 2017, quelle que soit la strate**. Cette croissance s'explique en grande partie par la dynamique relative des recettes fiscales. **Les réformes de la fiscalité locale n'ont eu que peu d'impact sur ce ratio** puisque les modifications fiscales se sont faites majoritairement vers d'autres ressources dynamiques à l'exception des taxes sur les locaux industriels. Pour les régions, ce ratio a fortement progressé en 2018 avec la transformation de la DGF en impôt dynamique.

Les chiffres 2020 et 2021 ne sont pas disponibles mais ils confirmeraient cette tendance.



Source : DGCL – DGFIP

F) Une autonomie fiscale stable ou en recul

La notion d'autonomie fiscale, si elle n'a pas de base légale, se rapporte à la capacité des élus locaux à fixer, à la hausse ou à la baisse, l'évolution de leurs ressources fiscales. **Elle a légèrement reculé entre 2017 et 2021** suite à la transformation de certaines recettes fiscales avec pouvoir de taux pour les élus vers de la fiscalité transférée, dynamique mais sans liberté de taux.

L'assiette retenue pour calculer le poids de l'autonomie fiscale est celle des conclusions de la mission « *autonomie financière des collectivités territoriales* » menée par Charles DE COURSON et Christophe JERRETIE pour la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (DCTD) de l'Assemblée nationale en mai 2018.

Le poids de l'autonomie fiscale calculée ci-dessous est celui dit « intermédiaire » par la mission : il prend en compte les recettes fiscales ayant une assiette territorialisée et dont le taux est fixé par les assemblées délibérantes des collectivités (TH, TFNB, TFNPB, TASCOT, taxe de séjour, taxe d'aménagement, taxe d'immatriculation, CFE et TFCE) ainsi que les recettes fiscales ayant une assiette territorialisée et dont le taux est fixé par les assemblées délibérantes des collectivités mais limité par un plafond (DMTO et part modulable de TICPE).

		Bloc communal	Départements	Régions	Total
2015	Md€	46,6	30,1	7,3	98
	En % RRF	43,4%	45,8%	31,8%	42,8%
2017	Md€	55,5	32,7	7,8	95,9
	En % RRF	50,3%	49,8%	28,8%	47,3%
2021 (proj.)	Md€	52,2	18,5	7,6	85,4
	En % RRF	45,5%	26%	27,2%	39,9%

Source : Chiffres issus des calculs du rapport Jerretie/De Courson pour l'année 2015 ; de la DGCL pour l'année 2017 et de projections 2021 faites à partir de l'année 2020 (DGCL) et d'estimations d'évolution 2021 de chacune des recettes concernées

- **Pour le bloc communal, entre 2017 et 2021, l'autonomie fiscale est en léger recul.** En effet, la substitution pour les EPCI, de la TH et de la TF/CFE industrielle par des recettes sans pouvoir de taux réduit leur autonomie. Le poids croissant des recettes fiscales dû à leur dynamique ne compense que partiellement ce recul. La substitution de la TH par une recette territorialisée ayant la même dynamique avec pouvoir de taux est sans effet sur ce ratio. Le recul de l'autonomie fiscale frappe donc les EPCI.
- **Pour les communes seules, l'autonomie fiscale a légèrement augmenté** portée par la dynamique des recettes fiscales ;
- **Pour les départements,** le remplacement de la TH par une recette sans pouvoir de taux, la TVA, impacte fortement **leur autonomie fiscale à la baisse** ;
- **Pour les régions, l'autonomie fiscale reste à un niveau faible mais stable** car la réforme de la fiscalité n'a pas modifié le périmètre de leurs ressources avec pouvoir de taux.

G) Soutien aux collectivités ultramarines

Nous aurions pu évoquer les différents dispositifs de soutien spécifiques aux collectivités territoriale : aide aux collectivités victimes de catastrophes naturelles (Trèbes, Vallée de Vésubie...), « Marseille en Grand », Métropole du Grand Paris, contractualisation avec les départements...

Mais nous voulons mettre l'accent sur l'action de notre majorité en faveur des Outre-mer tout au long du quinquennat et qui a répondu aux enjeux suivants :

- **L'équité avec la France métropolitaine sur les dotations**, via la refonte du volume et des modalités de répartition de la DACOM et son rattrapage accélérée en 2021 et 2022 ;
- **La protection face à la crise sanitaire :**
 - La mise en place du filet de sécurité de droit commun, ainsi qu'un filet spécifique prenant en compte la fiscalité propre aux Outre-mer ;
 - Un soutien financier spécifique apporté à la Nouvelle Calédonie et à la Polynésie française, via des dotations et des prêts garantis par l'État ;
- **La mise en œuvre d'un soutien adapté aux collectivités locales ultramarines :**
 - L'expérimentation d'un contrat d'accompagnement pour les communes des départements et régions d'outre-mer en difficulté qui manifestent des efforts de redressement (30 Md€ sur 3 ans)⁴ ;
 - La signature d'un accord structurel entre l'État et la Collectivité territoriale de Guyane (40 M€ par an) pour accompagner son redressement et ses investissements ;
 - La recentralisation du RSA en Guyane, à Mayotte et à la Réunion, afin de dégager des marges de manœuvre pour le financement de l'insertion ;
 - Le soutien à l'ingénierie locale pour faire accélérer la construction des équipements publics indispensables.

⁴ Conformément aux recommandations du rapport « Soutenir les communes des départements et régions d'Outre-mer » établi par Jean-René CAZENEUVE et Georges PATIENT, en décembre 2019.

III. La compensation intégrale des réformes fiscales aux collectivités territoriales

A) La suppression de la taxe d'habitation pour les ménages

Conformément aux engagements du Président de la République, la LFI pour 2020 a prévu une suppression définitive de la taxe d'habitation sur les résidences principales par étapes : pour 80% des Français en 2020 puis pour tous d'ici 2023.

Cette réforme a permis la **suppression d'un impôt injuste, très variable sur le territoire, calculée sur des bases obsolètes et qui pesait lourdement sur les classes moyennes**. Il s'agit d'un allègement sans précédent de la pression fiscale (18 Md€), sans création ou augmentation d'impôt, **qui permet de redonner du pouvoir d'achat aux Français**. D'ici 2023, ce sont 24,4 millions de foyers qui bénéficieront d'un gain moyen de 723€. En 2020, ce sont déjà 17,6 millions de foyers qui en ont bénéficié pour un gain de 555€ en moyenne.

Cette suppression a entraîné la mise en œuvre d'un nouveau schéma fiscal pour assurer le financement des collectivités, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Comme promis et contrairement aux idées reçues ou volontairement véhiculées, **les collectivités locales ont été compensées à l'euro près :**

- La part départementale de TFPB revient dorénavant aux communes, **améliorant la lisibilité des impôts locaux pour les citoyens**. Un mécanisme de coefficient correcteur (dit « coco ») a été institué afin d'ajuster à l'euro près les compensations aux communes (excédents ou pertes) ;
- Les EPCI, la ville de Paris et les départements bénéficient **d'une fraction de TVA, recette dynamique** (+10% en 2021, +6% en 2022) ;

En aucune manière, un élu ne peut se référer à cette réforme pour justifier une augmentation de taux de la taxe foncière en 2022. En effet, contrairement à la précédente réforme de la taxe professionnelle qui a irrité les élus (création des FNGIR), la TFPB est, comme la taxe d'habitation, triplement dynamique : pouvoir de taux conservé, augmentation des bases (développement du foncier) et revalorisation annuelle automatique des bases en lien avec l'inflation (+3,4% attendu en 2022). **Augmenter les taux d'imposition au niveau local reste donc un choix politique qui relève de la liberté de l'élus mais sans lien avec cette réforme.**

Par ailleurs, le « coco » ne fait pas « fuir » la taxe foncière des petites communes rurales vers les métropoles. C'est le surplus (éventuel) de la part départementale, que les communes ne touchaient donc pas auparavant, qui est recentralisé pour être reversé immédiatement au département sous forme de TVA. C'est donc neutre pour le département.

B) La baisse des impôts de production pour les entreprises

Dans le cadre du Plan de relance, la LFI pour 2020 met en œuvre une baisse pérenne des impôts de production (10,5 Md€ par an) payées par les entreprises, **afin de relocaliser, dynamiser notre industrie et soutenir les entreprises présentes sur nos territoires.**

Comme pour la suppression de la TH, **cette réforme s'est faite sans porter préjudice aux ressources des collectivités territoriales qui ont, à nouveau, été compensées à l'euro près :**

- La suppression de la part régionale de CVAE a été compensée aux régions par l'affectation d'une fraction de TVA. La part transférée est strictement égale au montant de la CVAE perçue en 2020 par les Régions, soit 6,8 Md€, et bénéficiera de **la dynamique de cette recette** dès 2022 (+6% attendu). Cette mesure a également permis de **neutraliser intégralement les baisses attendues de CVAE résultantes de la crise sanitaire** pour les années 2021 (-1%) et 2022 (-4,7% attendu). C'est un gain d'environ 1 Md€/an pour les régions à partir de 2022.
- La baisse de 50% de la CFE et de la TFPB des établissements industriels (3,5 Md€) est compensée au bloc communal par **une ressource gardant la même dynamique et territorialisée** au travers d'un prélèvement sur les recettes de l'État (PSR). Le produit de ce PSR évoluera chaque année en fonction des bases imposables localement et bénéficiera donc également de la revalorisation annuelle des bases en lien avec l'inflation (+3,4% attendu en 2022).

IV. Le soutien de l'État aux collectivités territoriales pendant la crise du COVID-19

Dans la continuité du rapport que j'ai produit à la demande du Premier Ministre (juin 2020), j'ai présenté une actualisation de l'impact de la crise du covid-19 sur les finances locales :

- **L'impact de la crise sur les finances des collectivités locales est modéré et limité** par rapport aux estimations de juin puis septembre 2020 ;
- L'impact total de la crise sur les finances des collectivités territoriales en 2020 est **estimé à 4 Md€** (hors IDFM) ;
- Les finances des collectivités locales se sont montrées résilientes à la crise.
- Le rebond constaté en 2021, plus fort que prévu, ramène les finances des collectivités au-dessus de leur niveau d'avant crise, sauf exception.

Tout au long de la crise, l'État a fait preuve de solidarité vis-à-vis des collectivités territoriales les plus impactées tout en respectant le principe de libre administration des collectivités qui les exposent aux aléas de la conjoncture. Face à des premières déclarations alarmistes, qui sont aujourd'hui loin du réel constaté, l'État a choisi de soutenir massivement les collectivités territoriales les plus en difficulté avec des mesures ciblées. **Au total, ce sont 12 Md€ qui ont été mobilisées pour les collectivités territoriales** (4,2 Md€ de mesures de compensation des pertes de recettes, 2,5 Md€ de nouvelles dotations d'investissement, 3,7 Md€ de mesures sectorielles et 1,5 Md€ de mesures complémentaires).

A) Les mesures de soutien prises en 2020, au cœur de la crise sanitaire

Face à des premières déclarations alarmistes mais compréhensibles, aujourd'hui loin du réel constaté, **l'État a choisi de soutenir massivement les collectivités territoriales les plus impactées tout en respectant le principe de libre administration des collectivités qui les exposent aux aléas de la conjoncture**. Les mesures de soutien votées en LFR-III, LFR-IV et LFI21 ont eu un impact positif sur les finances locales.

Pour toutes les collectivités	Bloc communal	Départements	Régions
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La possibilité de demander des avances de trésorerie (FCTVA, 12^{ème} de fiscalité, dotations) ▪ La suspension des contrats de Cahors ▪ La création d'un compte annexe covid-19 ▪ La prise en charge par l'Etat à hauteur de 50% des masques ▪ La stabilité des dotations de l'Etat aux collectivités 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 950 M€ de DSIL "exceptionnelle" ▪ La garantie de recettes fiscales et domaniales ▪ Des avances remboursables pour les AOM ▪ Soutien à la trésorerie de toutes les communes, dont ultramarines ▪ Abondement du fonds de péréquation des DMTO des communes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le financement du maintien à l'abri des mineurs pris en charge par l'ASE ▪ Des avances remboursables sur les DMTO ▪ Le financement à 50% par l'Etat de la prime exceptionnelle versée aux acteurs du service à domicile ▪ L'abondement de 115 M€ du fonds de stabilité 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La participation au fonds de solidarité inscrite en section d'investissement ▪ La garantie de recettes pour les régions et CTU d'Outre-Mer ▪ Une compensation et des avances remboursables pour IDFM

B) De nouvelles mesures de soutien en 2021 et 2022 et au sein du Plan de Relance

Le soutien aux collectivités territoriales ne s'est pas limité au seul moment de la crise du covid-19. D'une part, les collectivités territoriales ont bénéficié du déploiement du Plan de relance, principalement portés par le volet « Cohésion ». D'autre part, le Gouvernement et la majorité se sont attachés à compléter les mesures d'urgence adoptées en 2020 en 2021 et 2022 afin de s'adapter aux difficultés rencontrées par certaines collectivités.

Pour toutes les collectivités	Bloc communal	Départements	Régions
<ul style="list-style-type: none"> • L'extension du compte annexe covid-19 jusqu'au 30 juin 2021 • La stabilité des dotations aux collectivités territoriales • La compensation des abandons de loyers 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La garantie de recettes fiscales ▪ La compensation des pertes de recettes tarifaires et de redevances au titre de l'exploitation de services publics administratifs ▪ La compensation des pertes d'épargne brute subies par les régies exploitant des services publics et commerciaux ▪ La poursuite du "Plan montagne" ▪ Des avances remboursables aux AOM ▪ Le fonds de recyclage des friches et son renforcement ▪ Les aides aux maires densificateurs ▪ 650 M€ de dotation de rénovation thermique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Un mécanisme de soutien aux régies industrielles et commerciales relevant des départements ▪ Le maintien du fonds de péréquation des DMTO à son niveau 2020 ▪ L'abondement du fonds de stabilité et la modification de ces critères ▪ Le financement des primes de feu ▪ 300 M€ de dotation de rénovation thermique 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La reconduction des dispositifs de garantie de ressources spécifiques aux collectivités d'Outre-Mer et à la Corse ▪ Un soutien exceptionnel de 82 M€ à la Nouvelle-Calédonie ▪ Une compensation et des avances remboursables pour IDFM ▪ Le remplacement de la part régionale de CVAE par une fraction de TVA ▪ 600 M€ de dotation régionale d'investissement ▪ Soutien aux transports en commun d'Ile de France et en région

Annexe 1 : chronologie des principales mesures et réformes du quinquennat en matière de fiscalité locale

Principales mesures et réformes prises en 2018

1. Lancement des contrats de Cahors ;
2. Remplacement de la DGF des régions par une fraction de TVA à partir du 1^{er} janvier 2018 ;
3. Dégrèvement de taxe d'habitation en faveur des résidences principales ;
4. Pérennisation et modalités d'attribution de la DSIL ;
5. Élargissement du bénéfice de la DPV ;
6. Abondement de 1 M€ du Fonds d'aide au relogement d'urgence (FARU) ;
7. Adaptation du fonds de péréquation de la CVAE ;
8. Extension d'allègements de TH aux résidents en établissement d'hébergement de personnes âgées sans but lucratif ;
9. Codification de la réforme des valeurs locatives professionnelles et mesures techniques ;
10. Abattement de taxe foncière en faveur des petits commerces et adaptation corrélative du plafond de taxe sur les surfaces commerciales ;
11. Création d'un IFRER fibre optique ;
12. Exonération de cotisation minimum de CFE en faveur des plus petits contribuables ;
13. Réactivation et élargissement des avantages financiers octroyés aux communes nouvelles.

Principales mesures et réformes prises en 2019

1. Stabilité des dotations de l'État aux collectivités territoriales ;
2. Réforme de la dotation d'intercommunalité (DGF des EPCI) ;
3. Ajustement des modalités de répartition de la dotation politique de la ville (DPV) ;
4. Transformation de la dotation globale d'équipement des départements (DGE) en dotation de soutien à l'investissement (DSID) dotée de 296 M€ ;
5. Recentralisation du RSA en Guyane et à Mayotte.
6. Clarification et élargissement du champ des dépenses pouvant être couvertes par la TEOM ;
7. Relèvement de la trajectoire de la TGAP ;
8. Refonte des mécanismes de compensation des pertes de fiscalité économique ;
9. Aménagement des méthodes d'évaluation des locaux industriels ;
10. Création du fonds de stabilisation des départements pour 3 ans doté de 115 M€ annuel ;
11. Création du fonds de lutte contre la pauvreté pour les départements de 135 M€ (117 M€ en 2020 et 208 M€ en 2021)
12. Soutien financier de l'État aux départements pour l'accueil des MNA relevé à 141 M€
13. Augmentation de 250 M€ du plafond du fonds de péréquation sur les DMTO des départements ;
14. Compensation d'exonération de CFE (entreprises avec CA < 5000€) ;
15. Abaissement du taux de TVA applicable aux prestations de collecte, de tri et de valorisation des déchets à 5,5% à partir du 1^{er} janvier 2021 ;
16. Baisse des frais de gestion prélevés par l'État sur la tarification incitative de la TEOM ;
17. Création de la dotation « Natura 2000 » ;
18. Transfert de la gestion de la taxe de balayage aux collectivités.

Principales mesures et réformes prises en 2020

1. Stabilité des dotations de l'État aux collectivités territoriales ;
2. Réforme de la fiscalité locale avec la suppression de la TH sur les résidences principales ;
3. Réforme des modalités de répartition et du volume de la Dotation d'aménagement et de péréquation des communes d'outre-mer (DACOM) ;
4. Réforme du fonds de péréquation des départements (fusion des 3 précédents pour un fonds de péréquation unique) ;
5. Création d'un reversement de TVA fixe de 250 M€ à destination des départements, à compter de 2021 ;
6. Possibilité de financer par la DSIL des projets éligibles à la DETR ;
7. Recentralisation du RSA à la Réunion ;
8. Élargissement du FCTVA aux dépenses de services d'infrastructures en nuage (« cloud ») ;
9. Réforme de la dotation « Natura 2000 » qui devient la « dotation biodiversité » ;
10. Relèvement du FRIF de 20 millions d'euros ;
11. Prolongation d'un an de la garantie égale à 50% de la dotation N-1 pour les territoires qui sortent du FPIC ;
12. Création des zones de revitalisation des commerces en milieu rural ;
13. Possibilité pour les communes et les EPCI d'exonération de TFPB et de CET les établissements commerciaux et artisanaux localisés dans des zones de revitalisation des centres-villes ;
14. Exonération de CFE pour les syndicats professionnels au titre de certaines de leurs activités ;
15. Mesures simplification s'agissant de la révision des locaux professionnels ;
16. Plusieurs mesures d'allègement des IFR ;
17. Plusieurs mesures relatives à la taxe de séjour ;
18. Mise en œuvre des modalités financières de recentralisation de la compétence « apprentissage » des régions ;
19. Compensation des transferts de compétences aux départements et régions ;
20. Compensation des revalorisations exceptionnelles du RSA.

Principales mesures et réformes prises en 2021

1. Stabilité des dotations de l'État aux collectivités territoriales ;
2. Soutien de l'État dans le cadre de la crise sanitaire (cf. III) ;
3. Réforme des impôts de production : suppression de la part régionale de la CVAE ; division par deux des valeurs locatives des établissements industriels et réduction du plafonnement de la CET à la valeur ajoutée
4. Rattrapage de la DACOM ;
5. Refonte des règles de calcul des enveloppes DETR (ciblage plus rural) ;
6. Uniformisation des taux de TLCFE ;
7. Réforme des indicateurs financiers ;
8. Mise en place, sur 3 ans, de l'automatisation de la gestion du FCTVA ;
9. Prolongation pour deux ans de l'ensemble des dispositifs zonés ;
10. Possibilité d'exonérer de CFE et de la CVAE en cas de création ou extension d'établissement ;
11. Contemporanéisation de la TVA des EPCI et des départements ;
12. Adaptation des dispositifs existants de la taxe d'aménagement ;
13. Réforme du processus de la collecte des taxes d'urbanisme ;
14. Allongement à 7 ans la durée maximale autorisée d'expérimentation de la « TEOM incitative » ;

15. Création d'une compensation des contributeurs au FNGIR en cas de forte baisse de CFE ;
16. Ajustement des montants de la TVA transférés dans le cadre de la compensation aux départements et aux EPCI du fait de la suppression de la taxe d'habitation ;
17. Possibilité d'abattement de 20% du taux de la taxe sur les surfaces commerciales appliqué aux petits commerces organisés en succursales ;
18. Création d'un contrat d'accompagnement pour les communes ultramarines en difficulté ;
19. Prolongation jusqu'en 2025 du FARU ;
20. Élargissement de l'assiette du FCTVA aux dépenses associées aux documents d'urbanisme des collectivités territoriales.

Principales mesures et réformes prises en 2022

1. Stabilité des dotations de l'État aux collectivités territoriales ;
2. Soutien de l'État dans le cadre de la crise sanitaire (cf. III) ;
3. Rattrapage de la DACOM ;
4. Mise en place d'un nouveau système de péréquation entre les régions ;
5. Possibilité de recentrer le RSA pour les départements qui le souhaitent ;
6. Compensation intégrale par l'État de la perte de recettes liée à l'exonération de TFPB dont bénéficie la production de logements sociaux ;
7. Deux mesures en faveur des communes nouvelles : majoration de la dotation d'amorçage de 4€ pour les regroupements de petites communes et maintien de l'éligibilité à la DSR des communes qui dépassent les 10 000 habitants du fait de la fusion ;
8. Prorogation d'un an des dispositifs zonés de soutien aux territoires en difficultés ou confrontés à des contraintes spécifiques ;
9. Clarification de l'emploi de la DSIL et de la DETR ;
10. Possibilité au préfet de région de déléguer sa signature des arrêtés DSIL au préfet de département ;
11. Élargissement des ressources prises en compte dans le potentiel financier des communes et EPCI et réforme du calcul de l'effort fiscal.
12. Éligibilité des communes sans fiscalité à la part principale et à la part majoration de la dotation nationale péréquation (DNP) ;
13. Réforme de la DSID en fusionnant les 2 enveloppes préexistantes ;
14. Neutralisation des effets de la recentralisation du RSA sur la répartition du fonds de péréquation DMTO des départements ;
15. Compensation pour les régions des frais de gestion liés à la baisse des impôts de production ;
16. Exonération pour toutes les collectivités des droits de mutation à titre gratuit sur les biens qui leur sont transmis par donation ou succession ;
17. Mise en place d'une cotisation spéciale à l'apprentissage ;
18. Exonération de fiscalité directe : possibilité d'exonérer de TFPB les établissements utilisés par les refuges animaliers et préservation de l'exonération permanente de TFPB dont bénéficient les coopératives agricoles lorsque leurs locaux sont mis à disposition de tiers en vue de la transformation des produits des adhérents.
19. Clarification des modalités de partage de la taxe d'aménagement ;
20. Élargissement de la « dotation biodiversité » ;
21. Dotation (20 M€) en faveur des projets d'investissement de la Seine-Saint-Denis ;
22. Réévaluation transitoire des compensations d'exonération de TFPB du logement social ;
23. Compensation des conséquences des réformes fiscales sur les frais de gestion reversés pour les départements et les régions.

Annexe 2 : indicateurs par bloc de collectivités territoriales

Communes

(en Md€)	2017	Exécution 2021 (au 31/01/2022)	2021 vs 2017
Recettes réelles de fonctionnement	82,4	84,3	+ 2,3%
Capacité d'autofinancement (CAF) brute	11,5	12,7	+ 10,7%
Dépenses réelles d'investissement	27,4	28,7	+ 4,7%
Trésorerie	24,1	28,7	+ 19%
Délai de désendettement	5,7 ans	5,1 ans	- 0,6 ans

Source : DGFIP / DGCL

EPCI

(en Md€)	2017	Exécution 2021 (au 31/01/2022)	2021 vs 2017
Recettes réelles de fonctionnement	27,9	30,7	+ 10,2%
Capacité d'autofinancement (CAF) brute	4,9	6	+ 21,1%
Dépenses réelles d'investissement	10,7	12,5	+ 16,2%
Trésorerie	8,7	10,6	+ 21,8%
Délai de désendettement	5,1 ans	4,4 ans	- 0,7 ans

Source : DGFIP / DGCL

Départements

(en Md€)	2017	Exécution 2021 (au 31/01/2022)	2021 vs 2017
Recettes réelles de fonctionnement	65,7	71,4	+ 8,6%
Capacité d'autofinancement (CAF) brute	7,9	12,3	+ 55,2%
Dépenses réelles d'investissement	12,6	15,5	+ 23,1%
Trésorerie	6,4	12,2	+ 89,1%
Délai de désendettement	4,2 ans	2,7 ans	- 1,5 ans

Source : DGFIP / DGCL

Régions

(en Md€)	2017	Exécution 2021 (au 31/01/2022)	2021 vs 2017
Recettes réelles de fonctionnement	26,9	27,9	+ 3,8%
Capacité d'autofinancement (CAF) brute	5,4	5,5	+ 3,4%
Dépenses réelles d'investissement	11,7	15	+ 28,4%
Trésorerie	2,3	5,2	+ 125,6%
Délai de désendettement	5 ans	5,9 ans	+ 0,9 ans

Source : DGFIP / DGCL