

LES CAHIERS DE RECHERCHE

Les finances locales d'un choc à l'autre : une géographie des crises



**Caisse
des Dépôts**
GROUPE



**Caisse
des Dépôts**
GROUPE

Institut pour la recherche

L'Institut pour la recherche de la Caisse des Dépôts soutient des projets de recherche s'inscrivant dans les champs d'intervention et les missions de la Caisse des Dépôts.

Son rôle est de favoriser la recherche dans les domaines liés aux activités de la Caisse des Dépôts, sur des thématiques variées telles que l'épargne, la finance long terme, le développement économique des territoires, la transition énergétique et écologique, les impacts du vieillissement, etc.

Les mesures de l'impact de la pandémie et de la guerre en Ukraine sur le financement des collectivités

Cette étude s'inscrit dans le cadre des travaux du Centre Cournot, soutenus par l'institut pour la Recherche de la Caisse des dépôts. En 2022, l'étude a porté sur l'analyse de l'impact de la crise sanitaire, puis de la guerre en Ukraine, dans les territoires et sur les finances locales. Depuis le printemps 2022 en effet, les collectivités se trouvent plongées dans une crise financière originale, alors qu'elles reconstituaient leurs marges de manœuvre comptables. L'évolution de la Cotisation sur la valeur ajoutée, de la Cotisation foncière des entreprises et de l'Impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau, révèle une hétérogénéité croissante des territoires. La question du lien entre la fiscalité locale et ces territoires se pose d'autant plus vivement que le lien entre les entreprises et les territoires s'affaiblit.

Auteur



**Jean-Philippe Touffut, économiste,
Directeur du Centre Cournot.**

Jean-Philippe Touffut est économiste. Il a fondé le Centre Cournot qu'il anime depuis 2000. Il dirige les ouvrages et les livrets de la Collection Cournot, dans le champ de l'économie institutionnelle ou historique et des probabilités appliquées.



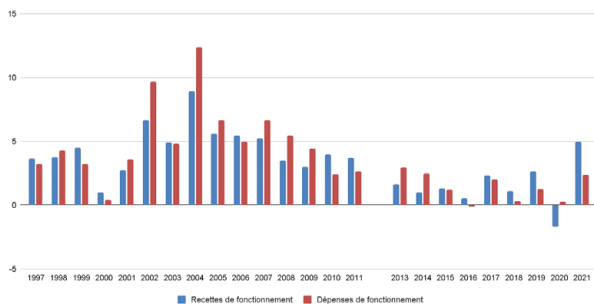
© Pixamo

Un effet-ciseaux sur les finances

L'impact des crises sur les finances locales est perceptible dans les données publiées depuis le début de l'année 2022. Un retour en arrière sur l'évolution des principales recettes et des dépenses montre que tous les niveaux de collectivités ont été touchés et que le bilan de la crise énergétique n'est que provisoire. Les dépenses des communes, des départements et des régions sont par principe hétérogènes, d'un territoire à l'autre. Les hétérogénéités sont très marquées selon la situation sanitaire et selon les structures productives, orientées plutôt vers l'industrie ou le tertiaire. Un bilan de la surmortalité dans les territoires présente une autre forme d'hétérogénéité, alors qu'ils ont fait face à une même politique nationale contre la pandémie. Les collectivités ont su réagir à la crise sanitaire, mais ne peuvent répondre avec la même réactivité à la crise énergétique. Ce cahier propose de faire un état des lieux des finances locales dans la perspective d'une crise énergétique qui s'annonce longue.

La forte hausse des prix intervenue à partir de mars 2022 a rendu impossible la poursuite du redressement des finances locales commencé en 2019. Les collectivités se trouvent plongées à partir de mars dans une seconde crise originale, alors qu'elles reconstituent leurs marges de manœuvre financières [figure 1].

Figure 1 : l'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement, un nouvel effet-ciseaux (% , rupture statistique en 2012, source DGCL)

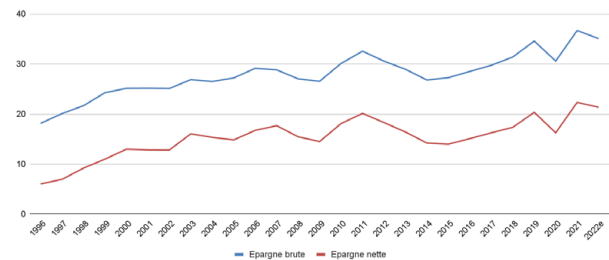


L'épargne brute et les investissements ont en effet retrouvé leur niveau de 2019, tandis que l'endettement, dans l'ensemble contrôlé, s'accommode des réformes fiscales mises en place depuis plusieurs années (taxe d'habitation supprimée sur les résidences principales, diminution des impôts de production). Les recettes de fonctionnement qui ont fortement baissé en 2020 connaissent un rebond en 2021.

Si la réouverture des équipements publics après les confinements a permis un renflouement relatif des finances locales, c'est une augmentation exceptionnelle

de 24 % des droits de mutations en 2021 qui leur a été bénéfique. Les acquisitions immobilières hors des grandes agglomérations ont été frénétiques dans les mois de pandémie, mais leurs recettes ont cessé d'augmenter en 2022. Une forte hausse des recettes de TVA dont une partie est versée aux collectivités locales¹ a été entraînée par la montée des prix, mais elle n'a pas bénéficié à toutes uniformément. Le rebond n'a donc pas permis aux collectivités locales d'absorber l'accélération des coûts de l'énergie, de l'alimentation et des produits manufacturés dans un contexte de plafonnement d'épargne [figure 2].

Figure 2 : L'épargne des collectivités locales, de nouvelles tensions ? (% , source DGCL, rupture statistique en 2012)

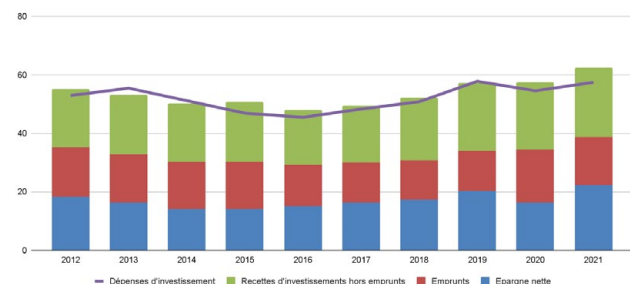


Ce contexte pèse sur la poursuite de projets ou sur le fonctionnement de services. La trésorerie est quant à elle à nouveau abondée dans des proportions bien plus faibles que ces deux dernières années.

Les dépenses de fonctionnement subissent en 2022 leur plus forte augmentation depuis dix ans. Selon les estimations de la Banque postale, la hausse attendue pour les communes est de 5,5%, de 3,6 % pour les départements, et de 4,6 % pour les régions. Un effet-ciseaux apparaît, dans lequel les recettes évoluent moins vite que les dépenses, alors que se dégrade l'auto-financement. Sauf pour les régions, dont la hausse des recettes de fonctionnement est estimée à près de 5%, les hausses de recettes sont insuffisantes, elles se limitent à 3% pour les communes comme pour les départements. Cet effet-ciseaux est inédit depuis l'année 2000.

Le décalage entre les recettes et les dépenses courantes concerne en premier lieu le remboursement des emprunts passés. L'épargne nette qui permet d'investir suit la courbe d'investissement qui continue à augmenter et permet de rénover, d'adapter ou de construire [figure 3].

Figure 3 : Le financement des investissements locaux (Source DGCL)



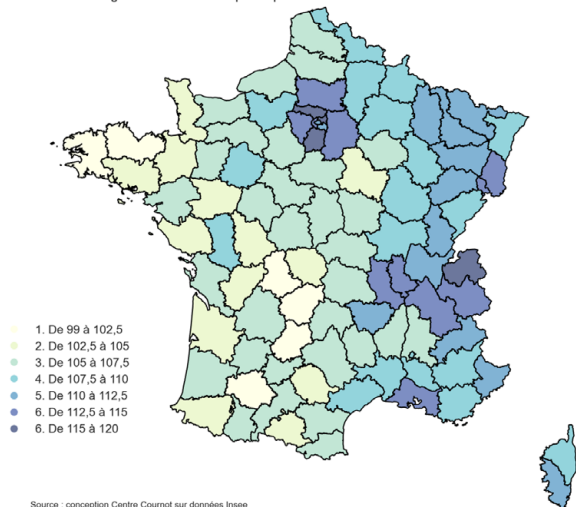
¹ La TVA représente 51% des recettes de fonctionnement pour les régions, 21% pour les départements et le Grand-Lyon, et 22% pour les EPCI à fiscalité propre.

Les collectivités locales n'ont donc pas réduit leurs engagements de mandat et continuent de s'inscrire dans l'accélération de la démarche écologique. La part de la dette des collectivités augmente légèrement, mais le délai de désendettement (nombre théorique d'années pour rembourser la dette par l'autofinancement) reste inférieur à cinq ans, loin du seuil d'alerte, supérieur à neuf ans.

Un retour sur la surmortalité de 2020 à 2022

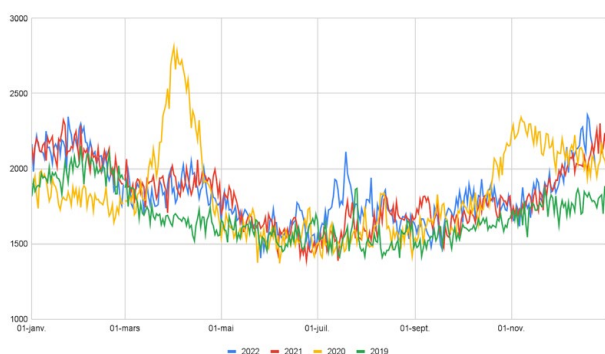
L'étude de la surmortalité replace la crise sanitaire dans son contexte géographique : la très forte mortalité a été la plus marquée en mars-avril puis en novembre 2020. L'excédent des décès par rapport à la moyenne 2018-2019 est compris entre 100 et 150% entre début mars et fin avril 2020, dans cinq départements (Haut-Rhin, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne et Val-d'Oise). À l'inverse, l'arc atlantique englobe des départements (Finistère, Vendée et Landes, Pyrénées atlantiques) dans lesquels le nombre des décès enregistrés baisse en 2020 par rapport à la moyenne de 2018-2019 [figure 4].

Figure 4 : Surmortalité par département 2020-2021 / 2018-2019



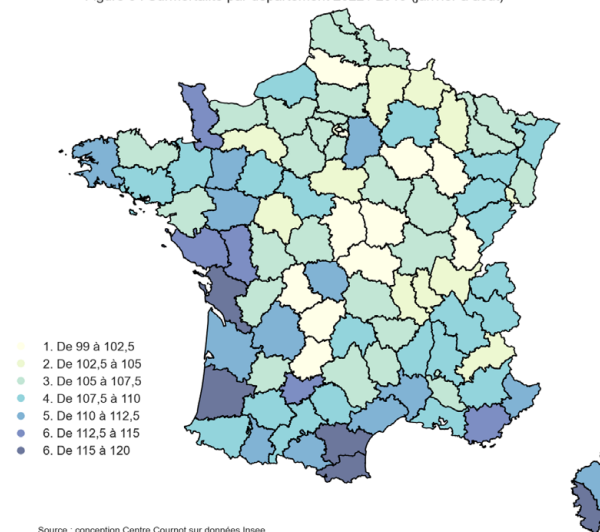
L'un des pics les plus élevés depuis 2018 apparaît cependant en juillet 2022 [figure 5].

Figure 5 : Coronavirus, canicule et surmortalité - Nombre de décès par jour depuis 2019

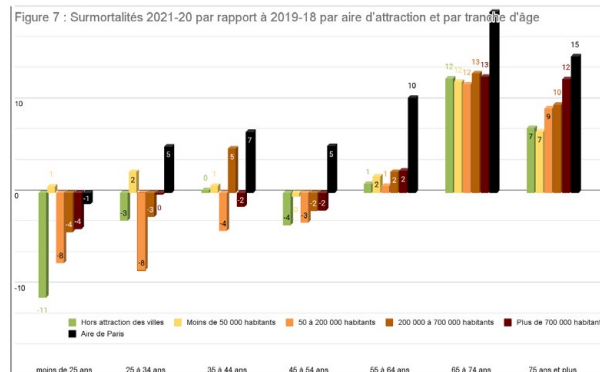


au plus fort de la canicule, qui s'avère plus mortelle que la pandémie dans plusieurs départements du littoral atlantique [figure 6].

Figure 6 : Surmortalité par département 2022 / 2019 (janvier à août)



L'étude de la surmortalité durant la pandémie selon les aires d'attraction et par tranches d'âge permet d'établir un diagnostic : la surmortalité a d'abord touché le plus de 65 ans des aires de plus de 700 000 habitants [figure 7]. L'aire de Paris, qui comprend l'essentiel de l'Île-de-France a été la plus affectée, notamment chez les 55-64 ans.

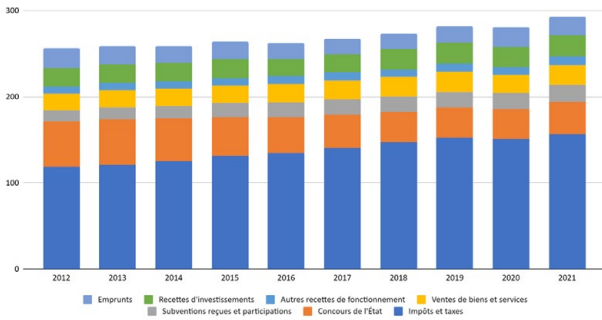


La pandémie a donc plus particulièrement touché les grandes aires d'attractions situées dans les régions allant de Grand-Est à PACA. Il faut dire que ces aires d'attraction ont fait appel à un plus grand nombre de travailleurs-clé et connu des modalités d'exercice de l'activité professionnelle plus exposées ou de plus grande proximité au cours des périodes de confinement, ces particularités apparaissent comme des facteurs de surmortalité parmi les actifs de première importance.

La stabilité des recettes après la pandémie

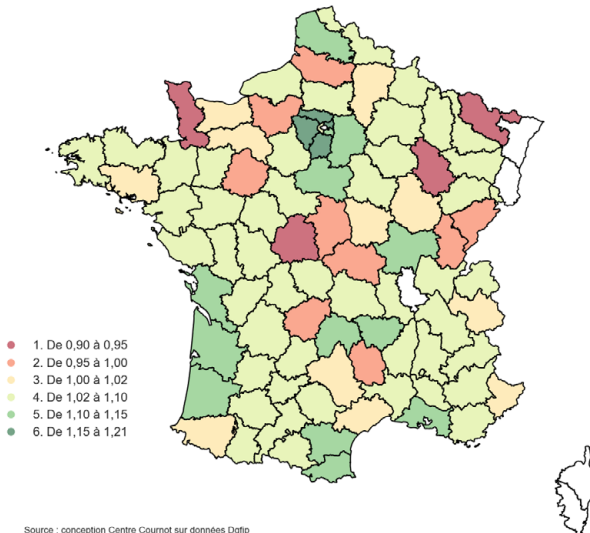
Globalement, les recettes des collectivités locales retrouvent la tendance de la progression suivie depuis 2012 [figure 8].

Figure 8 : Stabilité de l'ensemble des recettes des collectivités locales, 2012-2021, comptes consolidés



Au niveau départemental, cette progression n'est pas homogène. Jusqu'en 2021, les recettes diminuent dans onze départements et chutent de près de 10% dans quatre autres cas : la Moselle, l'Indre, la Haute-Marne et la Manche [figure 9].

Figure 9 : Recettes des départements 2019 / 2012



Source : conception Centre Cournout sur données Dgfp

En revanche, les départements d'Ile-de-France et du littoral aquitain connaissent des hausses supérieures à 15%.

Après le déclenchement de la pandémie, le détail des recettes est marqué par une baisse des impôts et des taxes en 2020, alors que les coûts des emprunts sont stabilisés. Le remplacement d'une partie de la dotation globale de fonctionnement et de certains impôts locaux par une fraction de TVA en 2021 est visible sur la [figure 10]².

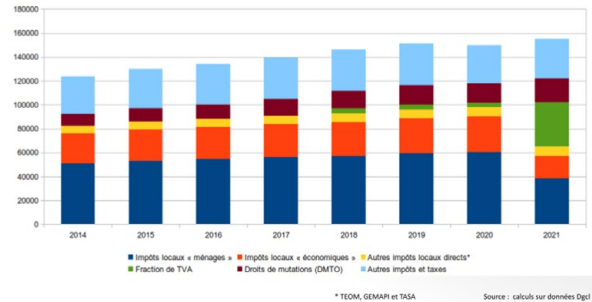
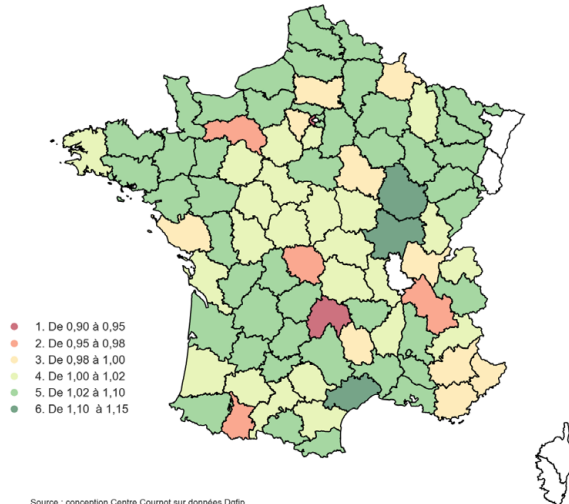


Figure 10 : Impôts et taxes perçus par les collectivités locales, 2014-2021, en millions d'euros

La chute des recettes des impôts locaux accompagne celle des autres impôts dits économiques. Il s'agit principalement de la Cotisation sur la valeur ajoutée, de la Cotisation foncière des entreprises et de l'Impôt forfaitaire sur les entreprises de réseau, qui baissent inégalement d'un département à l'autre. La comparaison des années 2019/2020 et 2020/2021 montre la très forte hausse des frais d'acquisitions de logement. Comme l'Hérault, la Côte-D'or et la Saône-et-Loire ont grandement bénéficié de la flambée de l'immobilier en 2020 [figure 11].

Figure 11 : Recettes des départements 2020 / 2019

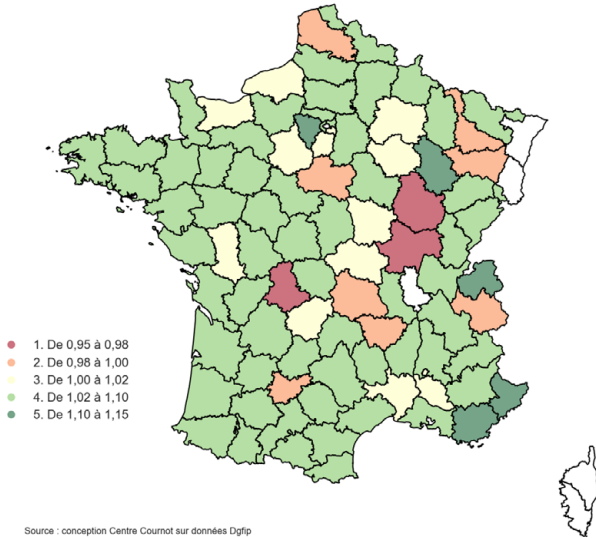


Source : conception Centre Cournout sur données Dgfp

² Les collectivités bénéficient d'environ 20% de la TVA nationale.

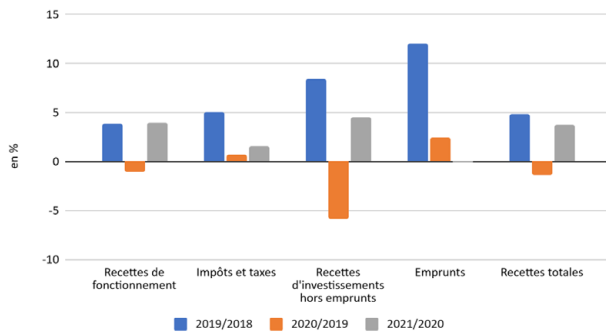
La frénésie d'achat a pris fin en 2021 et entraîné une forte chute des revenus liés à l'immobilier dans les départements qui avaient le plus bénéficié des migrations [figure 12].

Figure 12 : Recettes des départements 2021 / 2020



C'est au niveau du bloc communal qu'il est le plus facile de percevoir les tendances variées d'une période à l'autre puisque les recettes de fonctionnement 2019-2020 sont en baisse, de même que les recettes d'investissement [figure 13].

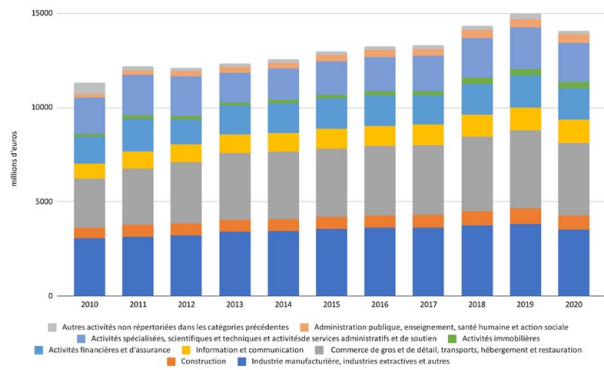
Figure 13 : Taux de croissance des recettes du bloc communal



La CVAE en fin de course

Perçue comme un lien fort entre les collectivités locales et les entreprises, la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE) est une des composantes principales de leurs recettes, elle connaît des évolutions peu prédictibles au cours de la décennie 2010-2020 [figure 14].

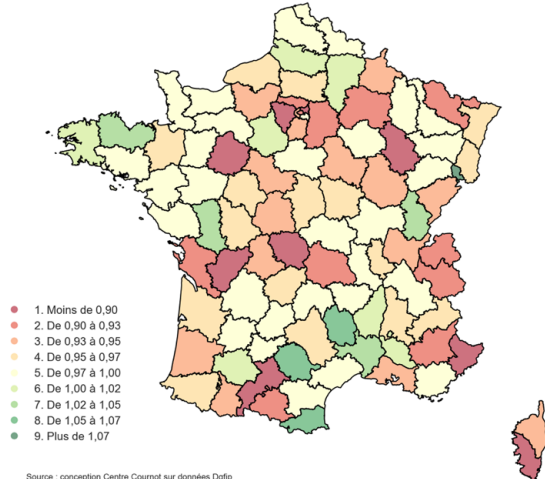
Figure 14 : la CVAE due par secteurs d'activités 2010-2020, en millions d'euros, source DGFiP



La cotisation due au titre de 2020 a cependant connu une baisse prévisible dans l'industrie manufacturière et les autres industries, alors que la stagnation des cotisations des activités financières et des assurances était inattendue. Pris globalement "Les commerces de gros, de détails, les transports, la restauration et l'hébergement" connaissent une baisse de même ampleur que l'industrie avec d'importants écarts selon les sous-secteurs.

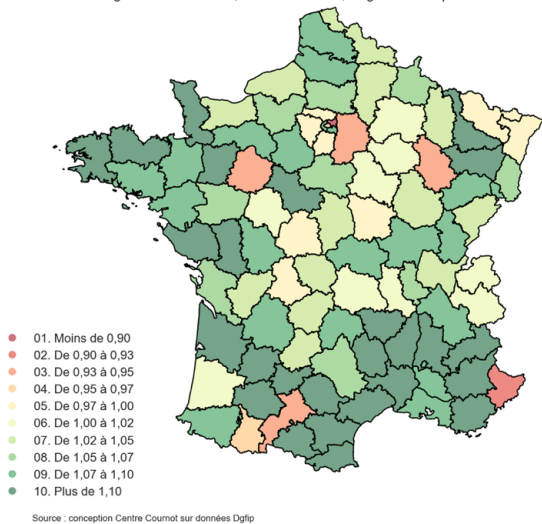
La spatialisation dans l'Hexagone présente les données selon le siège de l'entreprise [figure 15]. La grande hétérogénéité des territoires apparaît selon une "léopardisation" qui met en avant les lourdes pertes des départements comme les Alpes maritimes, la Seine-Saint-Denis, dans les deux Savoies ou en Haute-Garonne, où la CVAE d'origine industrielle a baissé de 35%.

Figure 15 : CVAE due, 2020/2019, siège de l'entreprise



En région parisienne, les Yvelines et la Seine-Saint-Denis sont les plus touchées, notamment en raison des sièges sociaux qu'elles abritent [figure 16]. Il est difficile de diagnostiquer des tendances générales dans les industries, si ce n'est pour l'aéronautique et l'automobile.

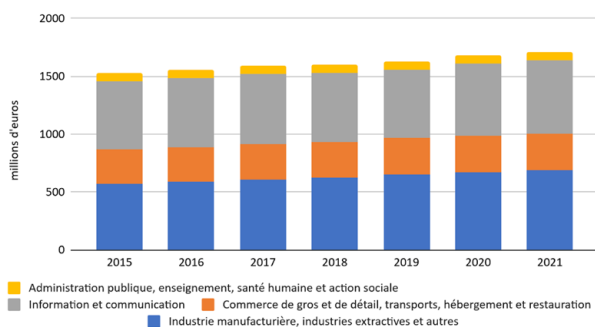
Figure 16 : CVAE due, 2020/2015-2019, siège de l'entreprise



L'organisation même de la CVAE suppose des volatilités d'un exercice sur l'autre difficilement absorbables, d'autant qu'elles sont pratiquées à une échelle petite. Un argument de l'administration centrale pour faire disparaître la CVAE concerne sa volatilité et son manque de prévisibilité. La CVAE souffre également de difficultés de répartition, notamment entre les territoires où sont implantés les sièges et les territoires où la production a lieu. Malgré sa dénomination, la CVAE n'est pas un impôt de production car elle frappe une activité réalisée et non les conditions de l'activité comme la CFE.

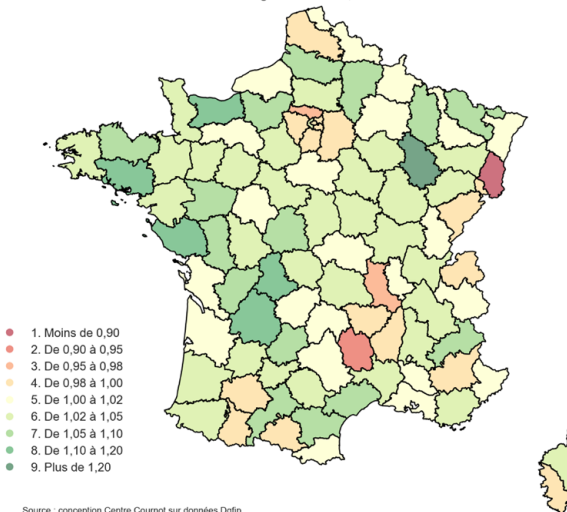
Par rapport à une période quinquennale de croissance, certes peu homogène, l'évolution de la CVAE laisse entendre que la crise due à la pandémie est surmontée. L'évolution de l'Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), calculée sur les immobilisations [figure 17] confirme ce diagnostic pour les entreprises de réseaux.

Figure 17: IFER, 2015-2021



Quelques cas très localisés demeurent, comme la forte baisse dans le Haut-Rhin, due à l'arrêt d'une centrale nucléaire [figure 18]. Le découpage par département ne permet pas de percevoir les écarts entre intercommunalités, qui peuvent être plus grands. Contrairement à la CVAE, dont la disparition est prévue d'ici 2024, cette imposition devrait continuer à toucher les entités non délocalisables.

Figure 18 : IFER, 2021 / 2020

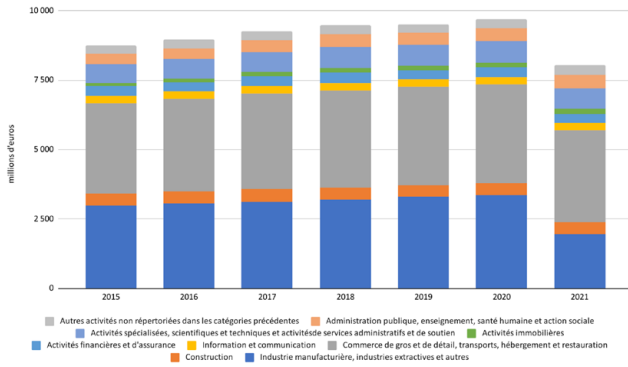


Une chute de la CFE indépendante de la pandémie ?

La Cotisation foncière des entreprises (CFE) est une forme de taxe d'habitation des entreprises dans la mesure où elle est payée pour l'usage d'un local et non pour sa propriété. Elle reprend la partie foncière de l'assiette de la taxe professionnelle disparue en 2010. Elle donne encore lieu à un vote local de son taux d'imposition, en plus d'avoir une assiette locale, le foncier local. Elle s'oppose ainsi à la CVAE qui obéit à un barème national. Cette unicité de taux fixé par l'État est d'ailleurs validée par le Conseil constitutionnel puisqu'il suffit qu'une part d'assiette soit locale pour que la ressource soit considérée comme une ressource propre de la collectivité locale.

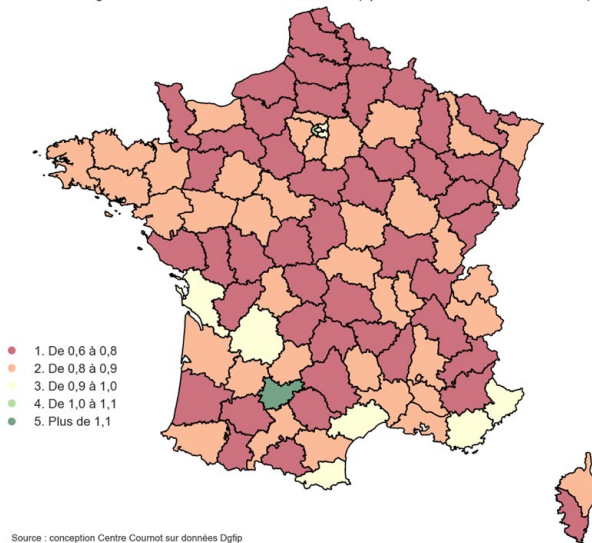
Cette cotisation est fixée selon un pouvoir de taux encadré et assure un lien entre l'implantation territoriale de l'entreprise et la collectivité qui le perçoit (principalement les EPCI). Elle est calculée sur la base théorique d'une valeur locative revue en 2017 et tient compte des niveaux de loyer du marché des locaux professionnels notamment, mais concerne leur usage réel ; elle est en augmentation dans presque tous les départements sur la période 2015-2020 [figure 19]. Entre 2020 et 2021, la diminution de la valeur fiscale des locaux destinés à l'activité industrielle s'est retrouvée dans les statistiques, expliquée par la baisse des valeurs locatives dans l'industrie [figure 20].

Figure 20 : Baisse de la CFE après la réforme, 2020 et 2021, en millions d'euros



En dehors des fluctuations d'activité liées à la pandémie, un élément particulier accentue la chute de la CFE, il s'agit de la première étape de la diminution des impôts de production. Il s'avère que la révision des valeurs locatives des locaux professionnels aboutit à augmenter les impôts des commerces en centre-ville et à diminuer ceux des grandes surfaces en périphérie. Les communes ont vu leur contribution diminuer en moyenne de 15%. L'examen de la CFE par département montre une fois encore de fortes inégalités [figure 21].

Figure 21 : Variation de la CFE, 2021/2020 (après réforme des valeurs locatives)



Source : conception Centre Coumot sur données Dgfp

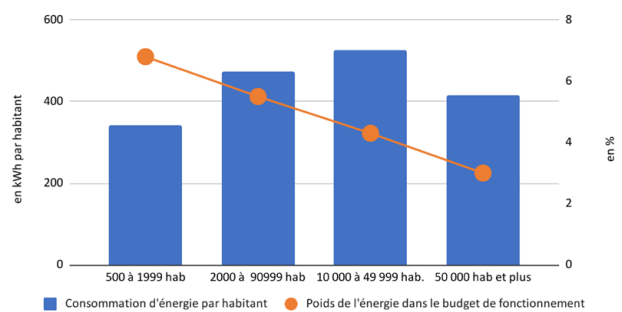
Après la réforme des valeurs locatives, le passage de 2020 à 2021 a été marqué par une baisse très importante, sauf en Tarn-et-Garonne et en Île-de-France.

Une crise inflationniste qui repose la question des fondements des finances locales

Les conséquences de la forte inflation liée à la guerre en Ukraine ne sont en rien comparable à la crise sanitaire. La pandémie a entraîné une crise conjoncturelle

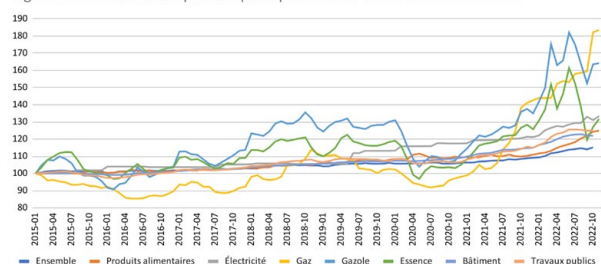
à laquelle les collectivités locales ont réagi avec une grande adaptabilité, en matière d'achats de masse, de modernisation des installations publiques ou de fonctionnement des équipements. Il faut reconnaître que l'inflation de cette ampleur est inconnue de ceux qui n'étaient pas en poste dans les années 80. Les expositions des territoires sont hétérogènes : dans une petite commune avec peu d'équipements et peu d'éclairage public, les coûts sont plus élevés proportionnellement sur des dépenses moindres, alors que dans des territoires urbains, la dépense énergétique est structurellement plus importante et ce, en dehors des disparités géographiques et climatiques [figure 22].

Figure 22 : poids de l'énergie dans le budget de fonctionnement et consommation par habitant selon la taille des communes, 2017



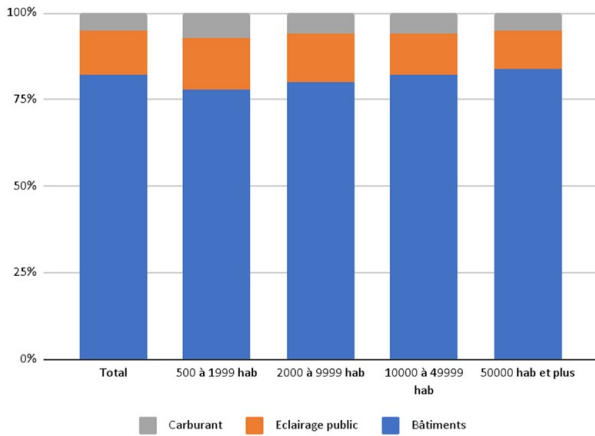
La structure du coût en énergie présentée dans une figure assez ancienne, dont les proportions ont peu changé en six ans, montre que les communes de 10 à 50.000 habitants sont celles qui subissent le coût énergétique le plus lourd par habitant. Aujourd'hui, la trésorerie des plus petites communes est bien meilleure que celles des plus grandes, or ces dernières ont besoin d'aide, car l'inflation les touche plus fortement. L'évolution des indices de prix des achats des collectivités, notamment de l'énergie, est ainsi caractérisée sur la [figure 23].

Figure 23 : Evolution des prix des principaux achats des collectivités locales



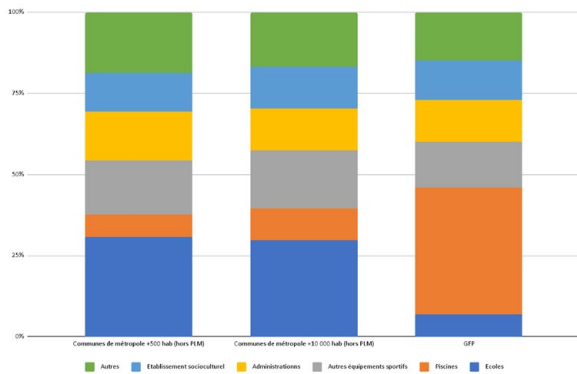
Indépendamment de la taille des communes, la consommation des bâtiments représente plus de 80% de la consommation, devant l'éclairage public (15%) et les carburants (environ 5%) [figure 24].

Figure 24 : Répartition de la consommation d'énergie par usage selon la population de la commune



Réduire la consommation des bâtiments suppose des stratégies très différentes selon le type de collectivité locale qui souhaite les mettre en place: la rénovation de l'éclairage public extérieur ; l'isolation ou le changement de chauffage pour les bâtiments publics ou le raccordement d'un bâtiment public à un réseau de chaleur ne concernent pas de la même manière une petite ou une grande commune ou un ECPI [figure 25].

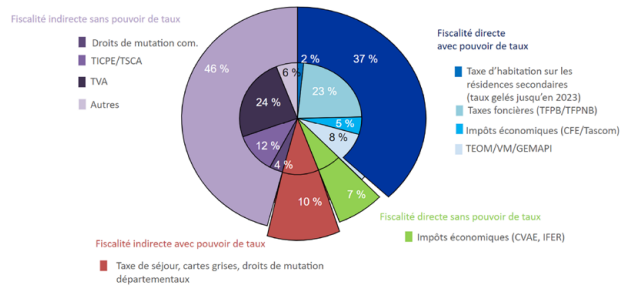
Figure 25 : Poids des différents bâtiments dans les consommations d'énergie



En 2022, l'attention se porte particulièrement sur les recettes de TVA : les réformes de la fiscalité locale ont remplacé par une fraction de TVA des impôts directs dont les taux étaient fixés par les collectivités (environ +9%). La TVA récupérée s'élève à 40 milliards d'euros et devient le principal impôt local, ce qui ne profite pas aux communes (sauf Paris), tant que la suppression de la CVAE n'est pas effective. En période inflationniste, c'est une chance qu'une partie de la TVA soit nationale car les effets sont forts sur les prix et donc sur leurs achats, mais la TVA ne peut être regardée comme un impôt local.

Les dotations de compensation constituent par ailleurs une forme essentielle de transferts de l'État, plus importants que la Dotation Générale de Fonctionnement : elles représentent la moitié de ces transferts, en contrepartie des exonérations et dégrèvements législatifs que l'État accorde à certains contribuables locaux. La définition de la fiscalité locale précise que le critère de localisme est tiré de l'affectation de la recette fiscale. Un impôt est un impôt local lorsque son produit est perçu par une collectivité locale, ce qui n'est pas le cas d'un impôt à l'origine d'État affecté aux collectivités territoriales. Ce processus de "non-localisation" s'amplifie en France et atteste de la recentralisation de la fiscalité locale.

Figure 26 : Décomposition des recettes de la fiscalité locale en 2022
Source Banque postale



Comme le précise le graphique emprunté à la Banque postale, la fiscalité directe avec pouvoir de taux (bleu foncé) et indirecte (rouge foncé) se limite à 47%. Les taxes foncières représentent 23% du total de la fiscalité locale en 2022, moins que la TVA (24%). Le pouvoir de taux ne s'applique d'ailleurs qu'à la baisse dans le cas de certaines taxes, comme les droits de mutation à titre onéreux [figure 26]. Les collectivités locales ne peuvent donc développer des stratégies fiscales spécifiques, alors qu'elles font face à des contraintes hétérogènes. L'hétérogénéité s'est manifestée avec force pendant la pandémie et se transforme depuis le début de la crise inflationniste.

Le panier fiscal nécessite une certaine continuité pour assurer la gestion des services publics, or sa composition en 2022 affaiblit le pouvoir de taux des collectivités, qui se limite désormais à quelques taxes. 35% des impôts sont payés par des propriétaires qui ne sont pas nécessairement des citoyens locaux: ils paient les taxes foncières, la taxe d'habitation sur les résidences secondaires dont ils sont en général propriétaires et les droits de mutation à titre onéreux. Les autres taxes sont d'abord payées par les consommateurs. En conséquence, seule une petite partie de l'imposition concerne le citoyen local. Le foncier bâti doit-il rester le seul impôt sur lequel les communes et les EPCI peuvent agir ?

La question du lien entre la fiscalité locale et les territoires et plus largement celle de la citoyenneté locale se posent d'autant plus vivement que le lien entre les entreprises et les territoires s'affaiblit lui aussi.

Le Centre Cournot

Le **Centre Cournot** est une association reconnue d'intérêt général. Il contribue à développer et à rendre plus accessibles les théories des sciences économiques, sociales, politiques et leur épistémologie dans le cadre de séminaires ou de conférences. Il s'intéresse aux travaux qui élaborent et utilisent les probabilités et en particulier au «piloteage par les données» de nombreuses disciplines aujourd'hui.

www.centre-cournot.org



**Ensemble,
faisons grandir
la France**

caissedesdepots.fr