

QUELLES PERSPECTIVES POUR LES FINANCES LOCALES EN 2023 ?

L'inflation et ses conséquences renforcent les incertitudes pour les collectivités. Toutefois, leurs fondamentaux financiers demeurent solides et le Projet de Loi de Finances (PLF) 2023 offre des garanties pour soutenir leur autofinancement et leurs recettes d'investissement. La confiance doit l'emporter sur l'attentisme pour qu'elles remplissent leur rôle dans la mise en œuvre territoriale de la transition écologique.

Des finances locales sous contrainte en 2023

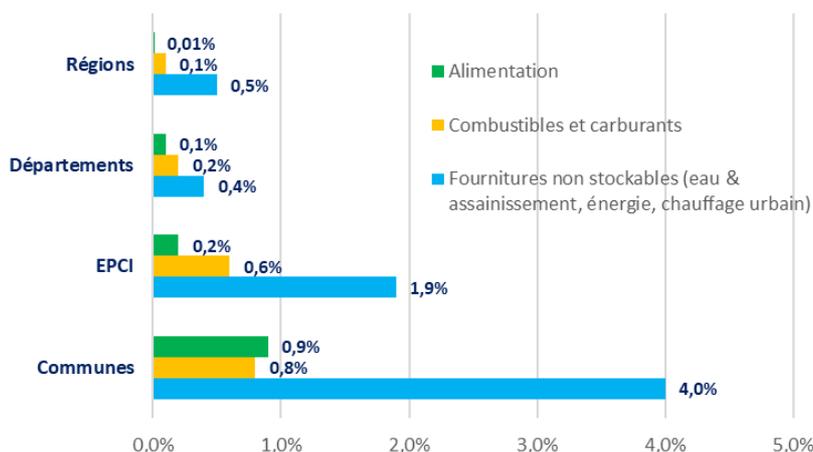
Hausse des dépenses contraintes

L'accélération de l'inflation a conduit le gouvernement à revaloriser le point d'indice dans la fonction publique et certaines prestations sociales (RSA...) dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2022. Ces coûts supplémentaires sont en grande partie à la charge des collectivités même si des compensations sont prévues en 2022. En 2023, elles devront assumer une année pleine de ces surcoûts évalués à 2,3 Md€ pour la revalorisation du point d'indice et 350-400 M€ pour le RSA.

Les collectivités doivent également faire face à l'inflation de certaines charges notamment sur l'énergie et l'alimentation. Tous les niveaux de collectivités ne sont pas touchés de la même manière : les communes sont le plus impactées avec un poids de ces coûts dans leurs dépenses de fonctionnement proche de 6%. Les établissements scolaires et les services de transport subiront également la hausse des prix ce qui nécessitera un effort supplémentaire des collectivités à travers les subventions.

⇒ Pour en savoir plus : [Note de conjoncture de La Banque Postale](#) - Septembre 2022

Graphique 1 : Part des dépenses énergétiques et alimentaires dans les dépenses de fonctionnement des collectivités en 2021



Source : [Cour des comptes, d'après les données DGFIP](#)

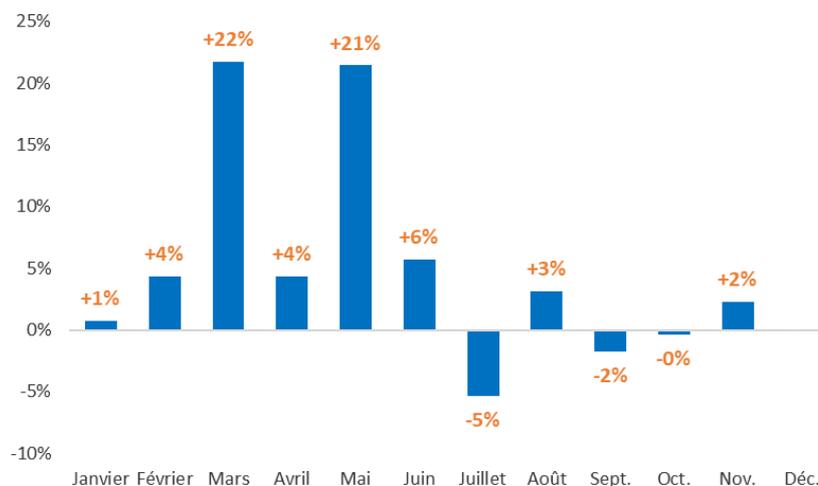
Certaines recettes de fonctionnement moins dynamiques

Le marché immobilier amorce un retournement qui pourrait affecter les droits de mutation (DMTO)

En 2021, l'euphorie du marché immobilier, aussi bien en termes de nombre de transactions qu'en montant, a dopé les DMTO avec une recette évaluée à 16,2 Md€ pour les départements. L'année 2022 a bien démarré avec des taux de croissance annuels positifs sur les 6 premiers mois. Le ralentissement sur le marché immobilier, impacté par la remontée de taux et un climat d'incertitude et d'inflation, commence à se ressentir lors du 2^{ème} semestre avec des évolutions plus mitigées. La recette sur l'ensemble de l'année devrait se maintenir à un niveau très élevé.

Le [rapport sur la situation des finances publiques locales](#), paru avec le PLF 2023, évalue la baisse des DMTO pour 2023 à -10%.

Graphique 2 : Evolution des droits de mutation des départements (M/M-12)

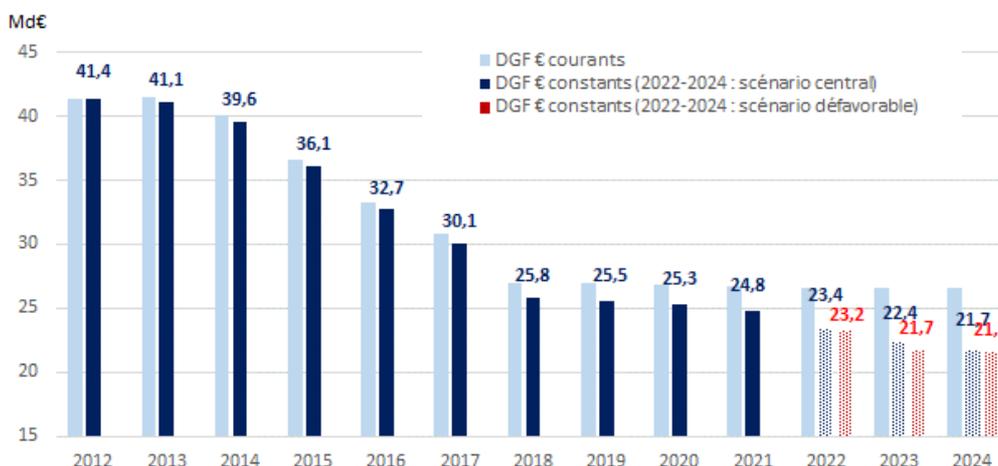


Source : [CGEDD](#)

Une dotation globale de fonctionnement (DGF) déconnectée de l'inflation équivaut à une baisse de ressources

La stabilité affichée de la DGF depuis 2017 avait du sens tant que l'inflation était faible ou nulle. Avec son accélération actuelle, cette stabilité n'est plus qu'une illusion : la hausse des prix induit une DGF en net recul en euros constants. Selon les scénarios d'évolution de l'inflation de la Banque de France, la perte de DGF pourrait s'élever de -1,45 Md€ (-5,9%) à -1,6 Md€ (-6,3%) en 2022 par rapport à 2021 en euros constants. La DGF pourrait perdre de nouveau de 800 M€ à 1,5 Md€ en 2023 et de 150 M€ à 400 M€ en 2024 selon le scénario retenu. En cumul, cela représenterait donc un manque à gagner pour les collectivités compris entre 6,3 Md€ et 7,9 Md€ sur 3 ans.

Graphique 3 : Evolution de la Dotation globale de fonctionnement (DGF)



Source : OFGL, calculs FNTP à partir des scénarios d'inflation de la Banque de France

Certaines dotations de soutien à l'investissement s'essoufflent

Les crédits de paiement (CP) des dotations de soutien à l'investissement, Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), évolueront légèrement à la baisse en 2023, passant de 1,725 Md€ à 1,698 Md€ (-1,6%). Les CP de la DETR demeureront stables (+0,4%) alors que les CP de la DSIL reculeront de 3,8% en lien avec le ralentissement de la DSIL exceptionnelle (-22%). A noter que seulement 60% de son enveloppe d'1 Md€ devrait être consommée d'ici la fin 2023 relativisant son effet relance.

	CP 2020	CP 2021	CP 2022	CP 2023	2023/2022
DETR	901 M€	888 M€	902 M€	906 M€	+0,4%
DSIL	527 M€	526 M€	547 M€	577 M€	+5,5%
DSIL exceptionnelle	9,5 M€	100 M€	276 M€	215 M€	-22,1%
TOTAL	1,438 Md€	1,514 Md€	1,725 Md€	1,698 Md€	-1,6%

Source : PLF 2023 - [Bleu budgétaire](#)

Après la DSIL exceptionnelle, dont les autorisations d'engagement (AE) ont été déployés sur 2020 et 2021, et un nouvel abondement en 2022, la DSIL retrouvera son niveau de 570 M€, de même que celui de la DETR reste inchangé à 1,046 Md€. Au total les AE de ces dotations reculent de -17% à 1,62 Md€ contre 1,95 Md€ en 2022.

Des mesures du PLF 2023 devraient toutefois soutenir les finances locales afin de maintenir leur capacité d'investissement

Si certaines tensions existent sur la section de fonctionnement des collectivités, des marges de manœuvre existent aussi en lien avec la dynamique de recettes fiscales et le soutien aux collectivités les plus touchées par l'inflation. Les collectivités affichent par ailleurs des ratios financiers sains (taux d'épargne brute élevé, délai de désendettement faible) et disposent d'une trésorerie abondante (plus de 66 Md€ à fin 2021).

Filet de sécurité énergétique

Pour faire face aux surcoûts liés à la hausse des prix de l'énergie, le gouvernement met en place 2 dispositifs pour un montant budgété de 2,5 Md€ :

- Un [amortisseur sur les prix de l'électricité](#) concernera les collectivités qui ne bénéficient pas du bouclier tarifaire et conduira, l'Etat, sur la moitié des volumes d'électricité consommés, à prendre en charge 50% de l'écart entre un seuil de 180€/MWh et le prix du contrat, avec un plafond à 500€/MWh.
- Le [filet de sécurité énergétique](#) mis en place en 2022 est reconduit en 2023. Pour en profiter il faudra notamment que la commune ou le groupement de communes subisse une perte d'épargne brute de -15% entre 2023 et 2022 et que l'épargne brute représente moins de 20 % des recettes de fonctionnement. L'Etat versera alors une dotation égale à 50% des hausses de dépenses d'approvisionnement en énergie, électricité et chauffage urbain en 2023.

Des recettes fiscales dynamiques

Des prévisions de TVA dynamiques

Les prévisions de recettes de TVA pour les collectivités en 2023 s'élèvent à 43,1 Md€ (si l'on exclue la fraction de TVA qui viendra compenser la disparition de la CVAE), en augmentation de +5,1% par rapport à 2021, soit 2,1 Md€ de plus.

Les impôts fonciers devraient croître fortement

La revalorisation des bases locatives qui servent au calcul des impôts fonciers (taxe foncière, cotisation foncière des entreprises-CFE et taxe d'enlèvement des ordures ménagères-TEOM) ne sera pas

plafonnée. Elles devraient croître d'environ +7% en 2023 (contre +3,4% en 2022 et +0,2% en 2021) et apporteront plusieurs milliards d'euros supplémentaires aux collectivités. Les taux, décidés localement, pourront accentuer ou modérer cette progression.

Des règles de compensation de la CVAE favorables aux collectivités

La suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est confirmée dans le PLF 2023 même si elle se fera sur deux ans au lieu d'un an. Elle sera compensée à l'euro près sur la moyenne du montant observé sur la période 2020-2023. L'année 2023 a été intégrée pour revaloriser le montant compensé, le montant de CVAE étant anticipé en hausse en 2023 après 2 années de baisse. Par ailleurs, la dynamique d'évolution de la TVA est également appliquée. Les collectivités percevront donc environ 10,4 Md€ de TVA au lieu de 9,3 Md€ de CVAE en 2022.

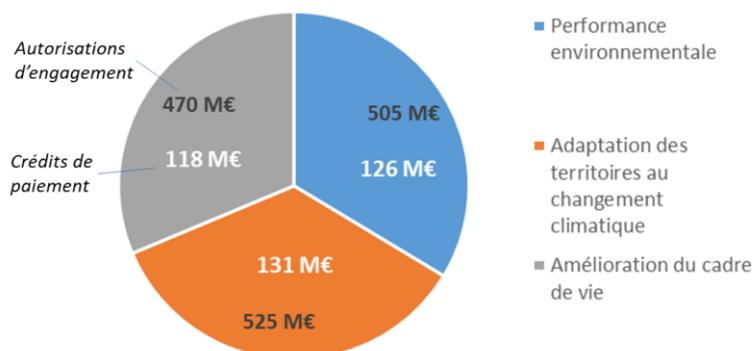
Un soutien aux investissements de la transition écologique

Un « fonds vert » en soutien des investissements de transition écologique des collectivités

Si les dotations d'investissement « classiques », DETR et DSIL stagneront en 2023, un relai de croissance pourrait exister à travers la mise en place d'un fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires. Dans sa version initiale, ce fonds vert est doté d'1,5 Md€ dont 375 M€ de crédits de paiement sont budgétés pour 2023. Il encouragera les investissements des collectivités dans des domaines divers : éclairage public, prévention des inondations, renaturation en ville, reconquête des friches...

Un [amendement](#) a finalement abondé de 500 M€ le fonds vert qui atteindra 2 Md€ d'engagements dont 500 M€ de crédits de paiement pour 2023.

Graphique 4 : Répartition des autorisations d'engagement et des crédits de paiement du fonds vert



Source : [Le programme 380 - Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires](#)

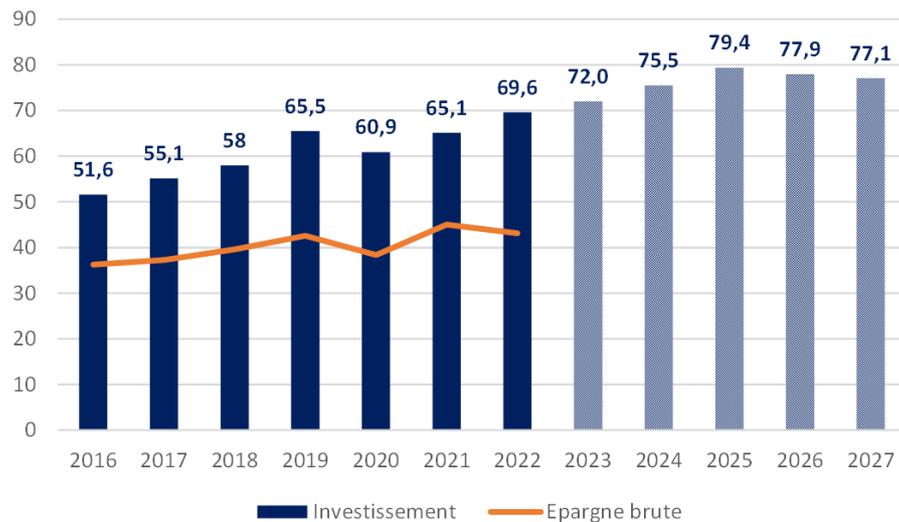
Hausse du FCTVA

Le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA), recette d'investissement essentielle pour les collectivités s'élèvera à 6,7 Md€ en hausse de 200 M€ par rapport à 2022.

Vers une hausse de l'investissement local en 2023 ?

Les éléments du projet de loi de programmation des finances publiques 2023-2027 ainsi que l'objectif d'encadrement des dépenses de fonctionnement nous permettent d'estimer la trajectoire des dépenses d'investissement public local. En 2023, il pourrait croître de 3% en valeur. Avec une hypothèse d'inflation de 4,3% cela conduirait toutefois à un recul en volume de -1,3%.

Graphique 5 : Hypothèse d'évolution de l'investissement public local



Source : [Note de conjoncture – La Banque Postale](#), Période 2023-2027 : calculs FNTF à partir des prévisions des dépenses des APUL et d'inflation du projet de loi de programmation 2023-2027

Conclusion

Les fondamentaux financiers des collectivités restent solides en 2022. Elles subissent, comme tous les agents économiques, une hausse des prix qui demeure difficile à évaluer pour 2023. Des recettes fiscales dynamiques soutiendront les marges de manœuvre financières des collectivités et des garanties permettront de soutenir les plus en difficulté.

Alors que s'engage la 2^{ème} moitié du mandat municipal, les communes et leurs groupements, et plus largement l'ensemble des collectivités, sont attendues dans la mise en œuvre de projets afin d'accélérer la transition écologique : infrastructures de mobilité (pistes cyclables, bornes de recharge électriques, transports collectifs, aires de covoiturage...), réhabilitation de friches, énergies renouvelables, réseaux d'eau et assainissement, éclairage public, protection et restauration des territoires et milieux naturels...

La création du fonds vert et le développement des Contrats régionaux de transition écologique (CRTE) témoignent de l'engagement total attendu des collectivités dans la territorialisation des investissements « verts ».

Le volontarisme et la confiance en l'avenir des exécutifs locaux seront déterminants pour mener à bien cette transformation écologique dont une grande partie se joue à travers les investissements locaux.

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

Annexe : synthèse des mesures budgétaires inscrites dans le PLF 2023 et de leurs impacts

PLF 2023	Impact positif	Impact neutre	Impact négatif
Finances locales	TVA Hausse prévisionnelle de +5% soit 2 Md€ supplémentaires pour les collectivités	Suppression CVAE En 2 ans, compensation sur la moyenne 2020-2023 par une fraction de la TVA + dynamique annuelle	Dotations d'investissement : DETR & DSIL Léger recul des crédits de paiement pour les dotations (DETR et DSIL) à 1,7 Md€, soit -1,6%. Crédits d'engagement en baisse de -17%
	Fonds vert Environ 2 Md€ de crédits d'engagement (contre 1,5 Md€ initialement) 500 M€ de crédits de paiement pour 2023		DMTO Estimation en baisse de -10%, soit 1,6 Md€ de moins
	Impôts fonciers Revalorisation des bases locatives d'environ 7% (environ 3 Md€ supplémentaires pour les collectivités)	FCTVA Hausse de +200 M€ à 6,7 Md€	
	Filet de sécurité Enveloppe de 430 M€ (mais non limitative) pour compenser les surcoûts liés à l'inflation en 2022 Filet de sécurité reconduit sur les surcoûts constatés en 2023 + Amortisseur électricité - Enveloppe de 2,5 Md€	DGF Annonces d'amendements totalisant 320 M€ supplémentaires : hausse de +1,2% à champ constant (+0,5% si l'on prend en compte la reprise de 186 M€ sur les départements renationalisant le RSA)	DGF Stabilité à champ constant à 26,6 Md€ dans la version initiale du PLF
	Bouclier tarifaire sur l'énergie Reconduit pour les communes dont le budget est inférieur à 2 M€		
Infrastructures	AFIT-F Hausse prévisionnelle du budget de l'AFIT-F à 3,8 Md€ alimenté par plus de TICPE et de taxes sur les billets d'avion. Attente du vote du budget pour plus de précisions.		Plan de relance Baisse de -28% des crédits de paiement TP / Hausse des CP consacrés aux mobilités du quotidien (+63% à 246 M€)
			Plan THD Recul des crédits à 438 M€ contre 627 M€ en 2022
		Agences de l'eau +100 M€ pour le plafond de dépenses	Agences de l'eau Stabilisation du plafond de ressources à 2,197 Md€ en valeur