



NOTE DE CONJONCTURE SUR LES FINANCES LOCALES

Le Projet de Loi de finances 2022

Notre quatrième note de l'année 2021 fait le point sur le PLF 2022.

Après avoir rappelé le contexte économique et financier dans lequel intervient ce PLF, une présentation succincte des mesures concernant les collectivités locales sera abordée.

La deuxième partie de la note se consacre à l'habituel point marchés financiers.

1^{ère} PARTIE – LE PFL 2022

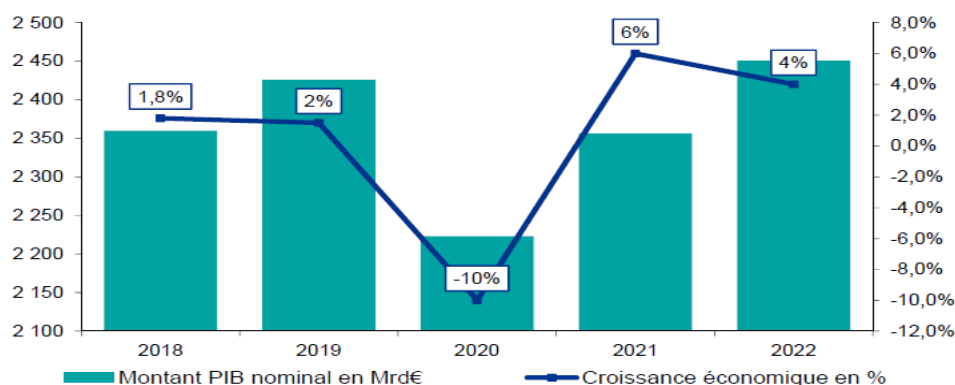
I- Le contexte économique et financier du PLF 2022 : une reprise économique quoi qu'il en coûte

a/ Un contexte général d'amélioration mais une dette lourde à digérer...

Le pari du gouvernement du redémarrage de la croissance semble amorcé positivement avec une reprise de l'activité économique attendue à plus de 6% pour 2021, en adéquation avec les prévisions du Projet de Loi Rectificative n°4 et les choix opérés dans le cadre du plan de relance. Sur les 100 milliards attribués à ce programme de relance économique, l'objectif de 70 milliards engagés à fin 2021 vient soutenir ce redémarrage.

La **prévision 2022 table sur une croissance de 4%** et un déficit public qui passerait de -8,4% à -4,8% du Produit Intérieur Brut en 2022.

Evolution du PIB



Source : KPMG

La baisse de prélèvements obligatoires de plus de 50 Md€ sur le quinquennat devrait participer favorablement également sur les recettes de l'Etat, notamment au niveau du bénéfice fiscal des entreprises et du paiement de l'impôt sur les sociétés.

Taux de prélèvements obligatoires en France

2017	2020	2021	2022
45,1%	44,5%	43,7%	43,5%

Source : Présentation PLF 2022

Ces baisses successives s'expliquent essentiellement par les mesures nouvelles de baisse des prélèvements obligatoires sur ces deux dernières années, notamment la baisse des impôts de production, la baisse progressive du taux d'impôt sur les sociétés, la baisse de l'impôt sur le revenu et la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales mises en place depuis le début du quinquennat.

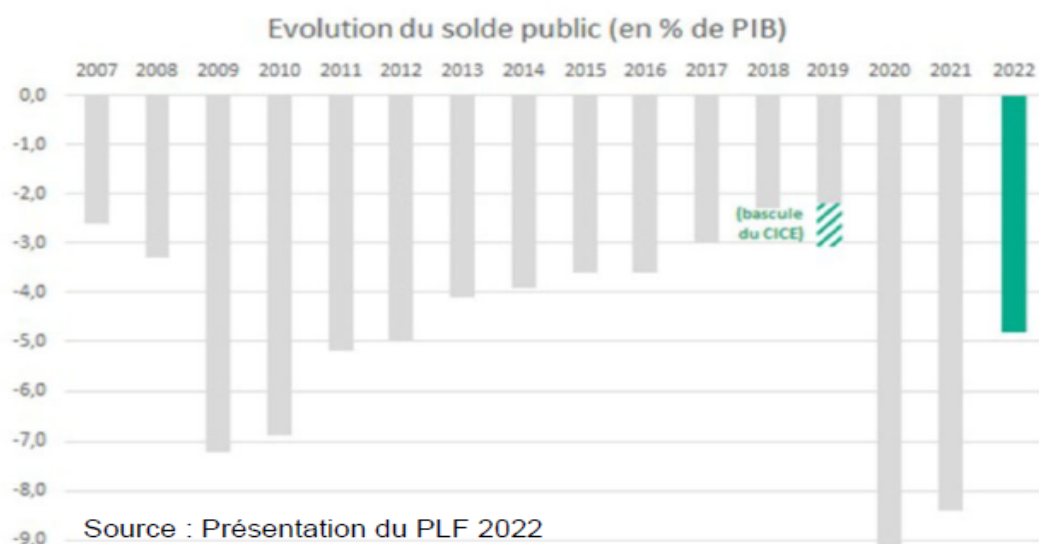
La dynamique des recettes fiscales nettes de l'Etat se confirmerait pour 2022, **avec une hausse de +13,4 Md€ par rapport à la prévision révisée pour 2021, pour s'établir à 292,0 Md€** :

Origine	Montant supplémentaire attendu	Cause
Impôt sur le revenu	+ 5,3 Md€	Dynamique revenus 2021 et progressivité impôt
Impôt sur les sociétés	+ 3,1 Md€	Croissance marquée du bénéfice fiscal
Taxe sur la Valeur Ajoutée	+ 5,1 Md€	
Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques	+ 0,9 Md€	Hausse anticipée des consommations de carburant
Autres recettes fiscales nettes	-1,0 Md€	Effets mesure suppression progressive Taxe d'Habitation sur les résidences principales

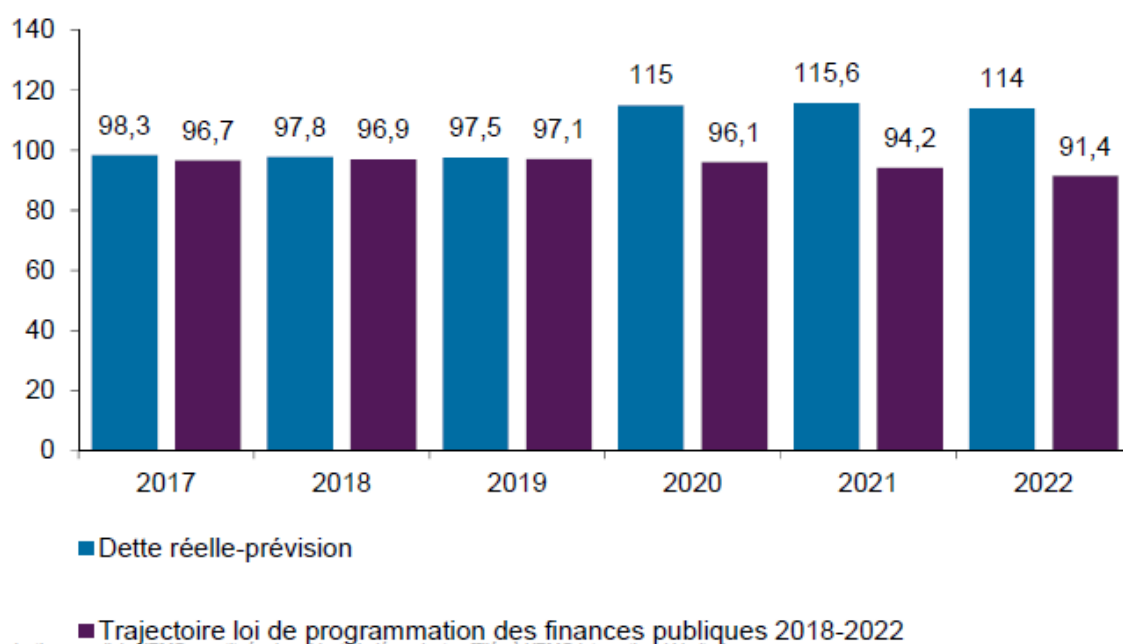
Après deux années de soutien massif à l'économie, la dépense publique revient donc à un niveau plus conventionnel tout en restant intense, portée par :

- le plan de relance,
- les mesures du Ségur de la Santé,
- tout un lot de décisions de revalorisation dédiées à la revalorisation du pouvoir d'achat (*suppression de la taxe d'habitation, suppression ou baisse de cotisations sociales sur les revenus du travail, augmentation de la prime d'activité, revalorisation du complément mode de garde, augmentation du minimum vieillesse, crédit d'impôts sur les services à la personne pour tous les Français, revalorisation de l'allocation adultes handicapés, aides à la transition écologique, revalorisation grille enseignants et catégorie C*).

Le déficit public s'établirait ainsi en 2022 à -4,8%, revenant à des niveaux de 2012.



Mais la sortie de crise laisse toutefois des marques importantes, notamment en matière d'endettement. En 2021, la dette atteint 115,6% du PIB et s'établit à un niveau très éloigné de la prévision initiale (d'avant crise sanitaire) avec un delta négatif de + 21 points. **Pour 2022, l'endettement devrait représenter encore 114% du Produit Intérieur Brut au lieu de 91,4%.**



Source : KPMG

Or, la crédibilité de la France repose sur la confiance à honorer notamment ses dettes. De fait, celle-ci ne pourra être annulée comme cela avait été évoqué un temps. Elle devra être remboursée, reste à savoir dans quel délai et sur qui va porter l'effort de manière indirecte.

Enfin, si le taux de chômage s'établit fin 2021 à un niveau comparable d'avant crise (8%), l'inflation s'accélère. **Le soutien monétaire procuré par les Banques centrales pourrait donc s'atténuer peu à peu avec une remontée légère possible des taux d'intérêt.**

En %	2020	2021	2022
Croissance du PIB	-10,0	+ 6	+4
Taux de variation des prix à la consommation (IPCH)	0,5	1,8	1,4
Taux de chômage	8,0	8,1	8,2

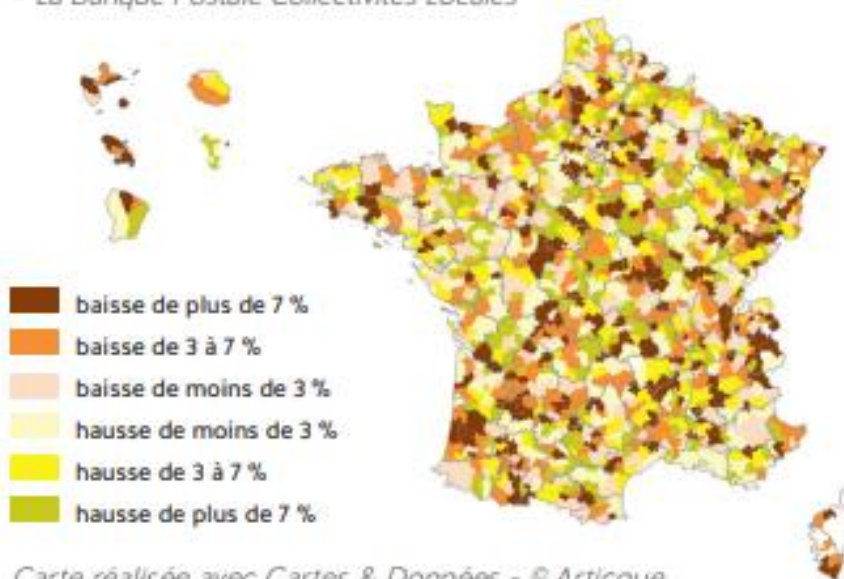
b/ Des collectivités locales qui ont fait la démonstration de leur réactivité, avec un impact financier global plus faible qu'estimé sur leurs finances mais très variable d'une collectivité à une autre

Quatre cartes réalisées par la Banque Postale illustrent la diversité de l'impact de la crise sanitaire.

A titre d'exemple, la CVAE et les DMTO ont été impactés très différemment à la hausse comme à la baisse selon les territoires. Ces évolutions sont à prendre toujours avec prudence quant aux conclusions à en tirer s'agissant de taux relatifs mais cela témoigne néanmoins de réactions économiques très variées et hétérogènes sur le territoire :

Évolution de la CVAE des EPCI à fiscalité propre en 2021

© La Banque Postale Collectivités Locales



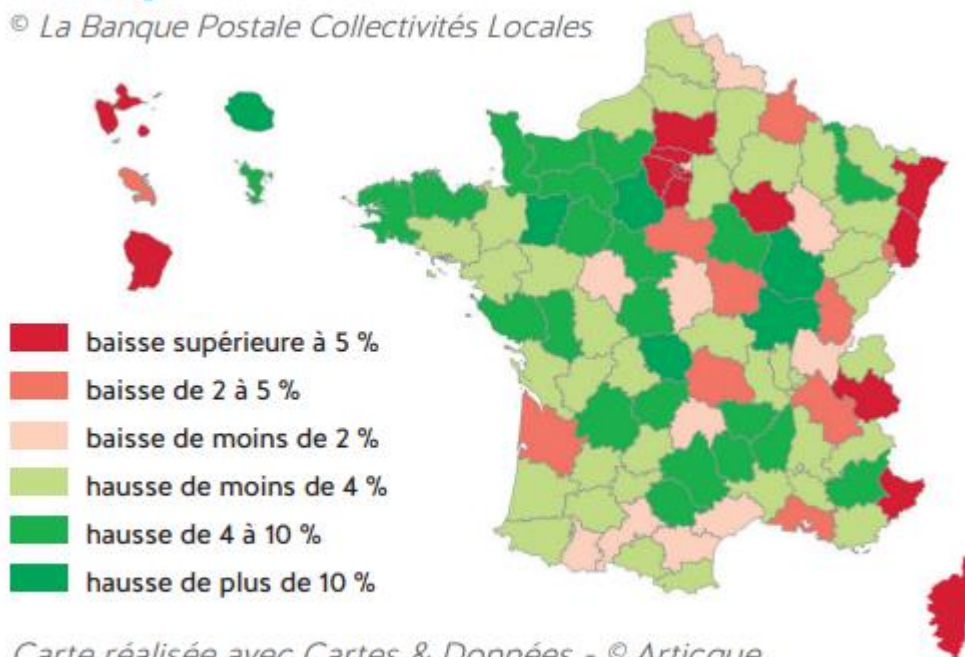
Carte réalisée avec Cartes & Données - © Artique.

Source : DGFIP - traitement La Banque Postale.

Autre illustration marquant notamment le probable nouvel attrait pour les régions rurales en réaction au confinement mais également des prix plus accessibles, la carte des DMTO 2020 est lapidaire :

Évolution du produit des DMTO des départements en 2020

© La Banque Postale Collectivités Locales



Carte réalisée avec Cartes & Données - © Artique.

Source : DGFIP - comptes de gestion 2020, traitement La Banque Postale.

Malgré ces éléments, une étude de la Banque Postale indique que **l'épargne brute des collectivités locales progresserait en 2021 de 10%** leur permettant de faire face à la pression exercée sur celles-ci d'accélérer leurs programmes d'investissement pour soutenir l'économie.

SECTION DE FONCTIONNEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €	FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT	20/19 %	2020 Mds €	21/20 %	2021p Mds €
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (1)	- 1,8	224,6	+ 3,3	232,0	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (4)	- 7,5	55,9	+ 6,9	59,8
Recettes fiscales	- 1,1	151,1	+ 2,2	154,4	financées par :				
Dotations et compensations fiscales	+ 0,0	34,8	+ 4,1	36,2	• Autofinancement (5)=(3)-(9)	- 20,9	31,3	+ 8,3	33,9
Participations	+ 5,0	10,6	+ 5,3	11,2	• Recettes d'investissement (6)	- 0,6	20,4	+ 8,2	22,1
Produit des services	- 12,9	15,3	+ 12,3	17,2	• Flux net de dette (7) =	-	+ 4,2	-	+ 3,8
Autres	- 4,0	12,7	+ 1,5	12,9	- Emprunts nouveaux*	+ 23,5	20,6	- 0,4	20,5
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (2)	+ 0,1	189,4	+ 2,2	193,5	- Remboursements* (8)	+ 0,3	16,4	+ 2,1	16,7
Dépenses de personnel	+ 1,1	67,5	+ 1,5	68,6	VARIATION DU FONDS DE ROULEMENT (9)	-	3,9	-	4,6
Charges à caractère général	- 2,9	39,8	+ 4,3	41,5	ENCOURS DE DETTE au 31/12	+ 2,4	179,2	+ 2,1	183,0
Dépenses d'intervention	+ 0,2	74,1	+ 2,5	76,0					
Autres	+ 15,6	4,2	- 7,6	3,9					
Intérêts de la dette	- 4,7	3,7	- 5,2	3,5					
ÉPARGNE BRUTE (3)=(1)-(2)	- 10,6	35,2	+ 9,4	38,5					
ÉPARGNE NETTE (3bis)=(3)-(8)	- 18,3	18,8	+ 15,8	21,7					

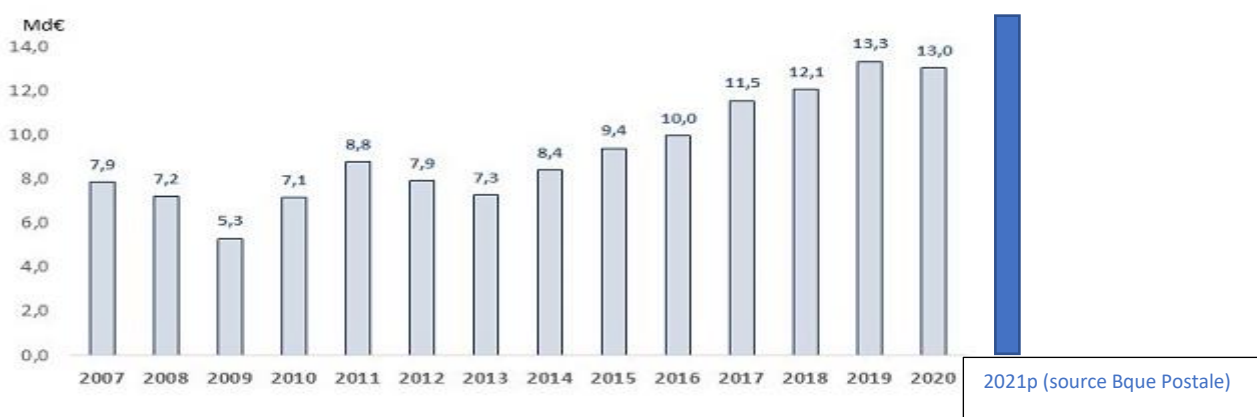
Communes, groupements à fiscalité propre, départements et régions/collectivités territoriales uniques.
Y compris en 2020 l'impact du transfert de l'apprentissage et de la recentralisation du RSA de La Réunion.

Source : Note de conjoncture Banque Postale – Octobre 2021

Si les recettes fiscales progresseraient de 2,2%, elles le devraient essentiellement à la fiscalité indirecte via la TVA supplémentaire (14,6 Md€ pour les départements en lieu et place de la taxe foncière bâtie et 6,9 Md€ pour les groupements à fiscalité propre) suite à la suppression de la Taxe Habitation sur Résidences Principales (THRP) et à la baisse de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée (CVAE). Seules les Régions engrangent la dynamique du produit national au titre de la suppression de leur DGF (9,7 Md€ pour les Régions).

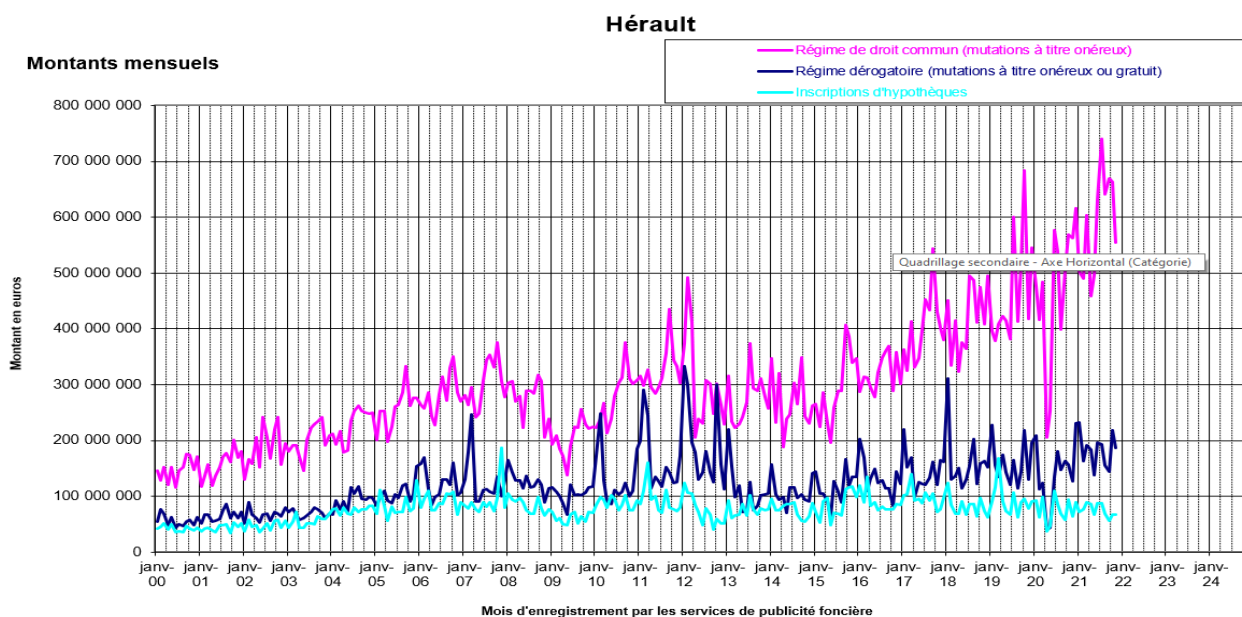
Autre recette très dynamique, les Droits de Mutation à Titre Onéreux (DMTO) avec une hausse du produit 2021 attendue à 13.9 Md€ selon la note de conjoncture établie par la Banque Postale.

Évolution du produit des DMTO perçu par les départements



Source : Calcul FNTF à partir des données du CGEDD

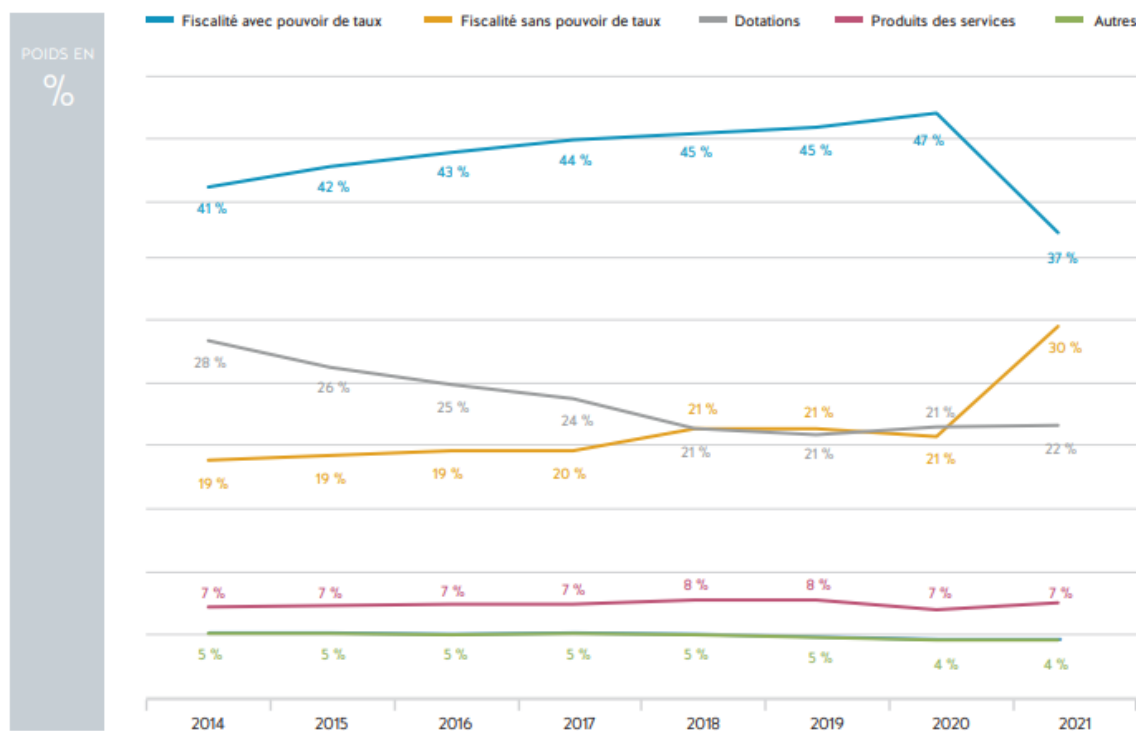
Le volume des ventes de logements reste soutenu comme le souligne ce graphique répertoriant les montants mensuels de transactions enregistrés dans le département de l'Hérault.



Toutefois, les transferts en matière fiscale modifient peu à peu la composition des recettes de fonctionnement des collectivités locales, avec une fiscalité sans pouvoir de taux qui augmente au détriment de celle avec pouvoir de taux.

DÉCOMPOSITION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© La Banque Postale Collectivités Locales



Les dépenses de fonctionnement, contraintes sur la période 2018-2019 par les contrats de Cahors, progresseraient de 2,2% en 2021, soit un point de plus que l'objectif de l'Etat.

Postes Dépenses de fonctionnement	Augmentation 2021/2020 estimée
Charges à caractère général	+ 4,3% (+1,3% par rapport à 2019)
Dépenses de personnel	+ 1,5% (représentant 35% des dépenses courantes)
Dépenses d'intervention	+ 2,5% (ce poste englobe les dépenses d'action sociale en hausse de 2,3% et les subventions et contingents obligatoires attendus à +3%)
Autres dépenses courantes	+ 15,6 % (comptabilisation dépenses COVID à ce niveau ?)
Intérêts de la dette	- 5,2 % (1,8% des dépenses courantes)

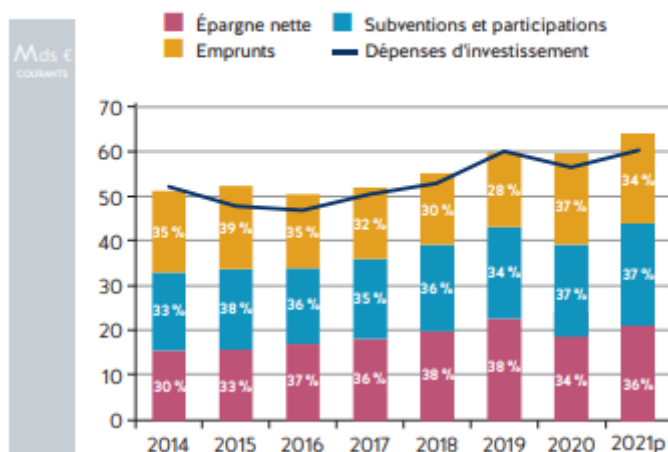
Source : Note de conjoncture Banque Postale – Octobre 2021

La hausse de l'épargne brute porterait la reprise de l'investissement des collectivités locales en 2021 (+6,9%) avec toutefois une hausse plus marquée pour les départements et les communes (grâce à la dynamique des DMTO). L'épargne nette financerait ainsi 36% des investissements.

S'il semble acquis que les collectivités ont bien joué le jeu de la relance dès 2021 avec une commande publique en augmentation au 1^{er} semestre 2021, **les difficultés d'approvisionnement du BTP et le renchérissement du coût des dépenses pourraient venir modifier la donne en 2022.**

Les indices BT01 et TP01 progressent respectivement de 4,9% et 5,5% en glissement annuel de juin 2020 à 2021. Cela se traduira nécessairement par des hausses significatives des projets des collectivités locales qu'elles doivent impérativement intégrer au risque sinon de déséquilibrer leur plan de financement.

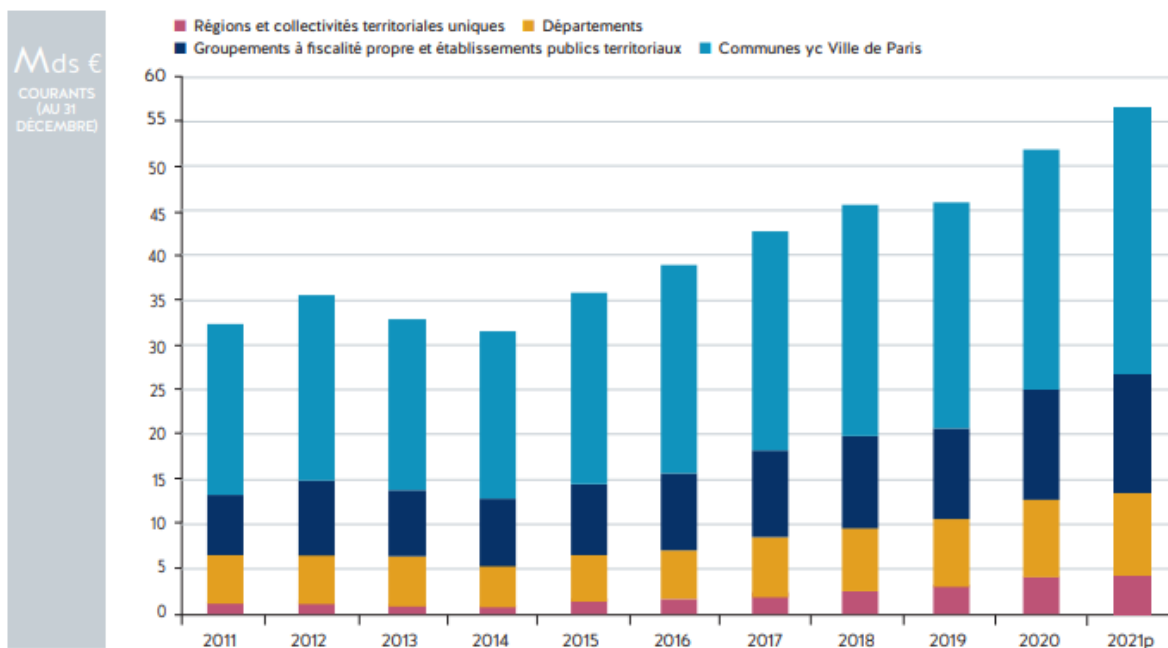
FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS LOCAUX © La Banque Postale Collectivités Locales



Au final, la trésorerie des collectivités locales **au 31 décembre 2021** progresserait encore pour atteindre 56 Md€. Cette photo de fin d'année, si elle laisse entrevoir effectivement des possibilités accrues d'investissement, doit néanmoins être analysée plus finement au regard des flux annuels mensuels et de la capacité de suivi et de mise en œuvre effective par les services de la collectivité.

ÉVOLUTION DE LA TRÉSORERIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

© La Banque Postale Collectivités Locales



II- Le PLF 2022 : peu de mesures impactantes en apparence pour les collectivités locales

Les 16 et 20 décembre 2021, le Conseil Constitutionnel a été saisi du projet de loi de finances par plus de 120 députés et 60 sénateurs après examen et adoption par l'Assemblée Nationale en date du 15/12/2021.

Le PLF 2022 table sur la dépense et l'investissement pour favoriser la croissance économique, notamment le plan d'investissement France 2030 à hauteur de 34 Md€, dont 3.5 Md€ prévus en crédit de paiement dès 2022.

Concernant le secteur local, la recentralisation du RSA est proposée pour les départements volontaires (un seul à ce jour : le département de Seine St Denis) et une refonte de la péréquation régionale est mise en œuvre.,

La baisse des impôts se poursuit avec l'exonération de 65% de la TH pour les 20% de ménages les plus aisés et le passage à un taux de 25% de l'impôt sur les sociétés.

Le gouvernement maintient son soutien aux secteurs les plus touchés par la crise notamment par la prorogation jusqu'au 30/06/2022 des prêts garantis par l'Etat.

Il autorise la réforme de la justice financière par ordonnance dans le cadre du programme Action publique 2022.

Enfin, les moyens des ministères régaliens (Défense, Intérieur, Justice), de l'Education Nationale et de l'Enseignement supérieur sont augmentés en 2022 (+1.7 milliards d'euros notamment pour la revalorisation des enseignants).

L'analyse du PLF 2022 et de ses incidences sur les collectivités faisant l'objet d'une information au cours du 1er trimestre 2022 par le CFMEL, le développement ci-après est volontairement non exhaustif et sommaire.

a/ Des transferts financiers de l'Etat aux collectivités en augmentation

Ils atteignent 105,5 Md€ dans le PLF 2022, en hausse de 1,2%, du fait de la fiscalité transférée, à périmètre courant.

Transferts aux collectivités locales	PLF 2022
Fiscalité transférée (dont TVA Régions sauvegarde Dt)	45,0
Subventions Ministères	4,7
Dégrèvements législatifs	6,7
Amendes de police	0,6
DGF	26,8
FCTVA	6,5
Dot. Comp. Réf. TP	2,9
Compensation Impôts product	3,6
Dot. Reg. Eqt. scolaire	0,7
Compensation exos fiscales	0,6
Relations avec les Colle. territoriales aut eng. (DGD-DETR-DSIL-DSI)	4,6

Source : Jaunes budgétaires 2022

La DGF est maintenue à son niveau de 2021. Cette stabilité ne signifie pas qu'il y aura maintien des montants 2021 dans les budgets locaux du fait des modalités de répartition en son sein. Pour mémoire, en 2021, 46% des communes représentant 54% de la population ont connu une hausse de DGF. En 2022, l'écèlement serait recentré sur les communes dont les ressources sont les plus élevées en relevant le seuil d'écèlement de 0.75 fois le potentiel fiscal moyen par habitant logarithmé à 0.85.

La minoration des variables d'ajustement est limitée en 2022 aux seules régions avec une baisse de 25 M€ respectivement sur la DC RTP (Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) et sur la DTCE (Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale).

Les dotations de soutien à l'investissement local demeurent en hausse grâce à l'effet DSIL :

- Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) : 1 046 M€
- Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) : 907 M€ (+ 337 M€ par rapport à 2021)
- Dotation Politique de la ville (DPV) : 150 M€
- Dotation de soutien à l'investissement des départements : 212 M€

Sur cette dernière dotation, les modalités de distribution serait revue de manière à permettre à la fois une meilleure répartition entre territoire dans un objectif de cohésion et sur les domaines d'investissement jugés prioritaires au niveau local.

La dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité serait doublée de 10 à 20 M€. Cette dotation à destination des communes de moins de 10 000 hbts dont le potentiel financier est inférieur au double du potentiel fiscal moyen des communes de taille comparable est composée de 3 fractions auxquelles s'ajouterait une 4^{ème}. 2 000 communes supplémentaires seraient éligibles.

Les communes nouvelles bénéficient de nouvelles incitations financières, notamment celles ciblant le regroupement de petites communes dont la population est inférieure ou égale à 3 500 hbts avec une dotation d'amorçage passant de 6 à 10 euros par habitant.

b/ La poursuite d'ajustements suite aux réformes engagées

La réforme des indicateurs financiers utilisés dans la répartition des dotations et fonds de péréquation est poursuivie avec notamment l'élargissement du périmètre des ressources communales prises en compte aux DMTO (moyenne des 3 dernières années), à la taxe sur les pylônes, à la taxe locale sur la publicité extérieure et la majoration de taxe d'habitation sur les résidences secondaires pour le calcul du potentiel fiscal.

L'introduction d'une fraction de correction neutralisant les effets de la réforme fiscale sur le niveau des indicateurs financiers mise en œuvre à partir de 2022 avant de décroître et s'éteindre en 2028 est maintenue au PLF 2022.

L'ajustement du montant de la perte de produit de TH pourra être entrepris dans 2 cas :

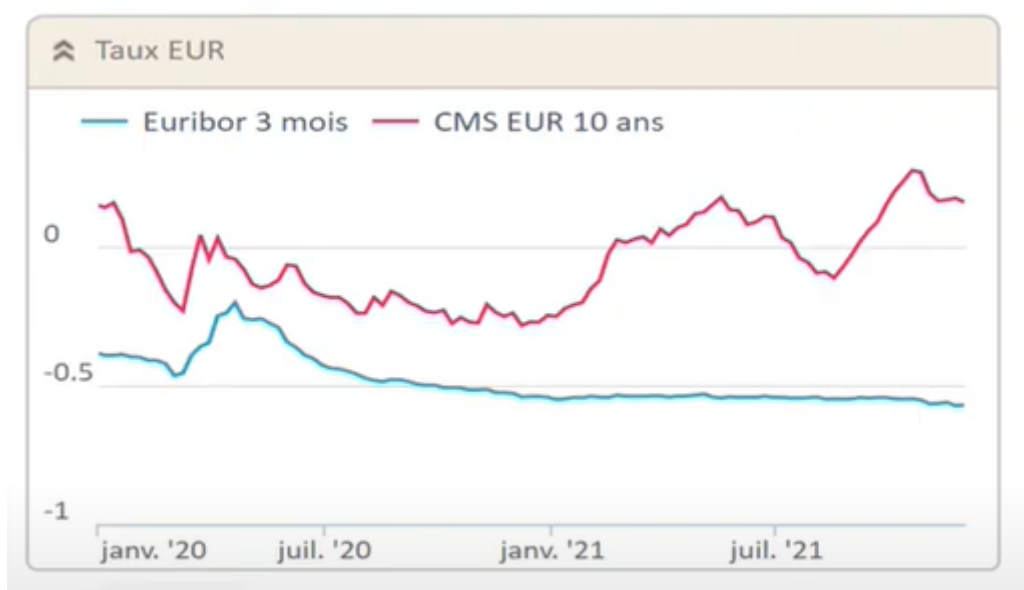
- Il sera tenu compte du taux de TH 2018 ou 2019, si ce dernier a fait l'objet d'une hausse pour le calcul de la compensation quand le taux a été augmenté sur avis de contrôle budgétaire de la Chambre Régionale des Comptes ou dans le cadre de la mise en œuvre d'un pacte financier et fiscal au sein d'un EPCI à fiscalité propre et ses communes membres (la somme des taux communal et intercommunal ne change pas mais l'un réalise une baisse de son taux pour permettre à l'autre d'augmenter)
- Les bases intégreront les rôles supplémentaires de TH 2020 émis jusqu'au 15 novembre 2021.

La compensation perçue par les collectivités concernées augmentera donc.

Pour éviter la baisse de construction de logements sociaux sur lesquels plus aucune taxe n'était perçue avec la réforme de la TH, l'Etat ne remet pas en cause l'exonération de taxe foncière bâtie de 25 ans à 30 ans dont bénéficient ces logements mais accepte de la compenser pendant 10 ans pour l'ensemble des logements sociaux faisant l'objet d'un agrément entre le 1^{er} janvier 2021 et le 20 juin 2026.

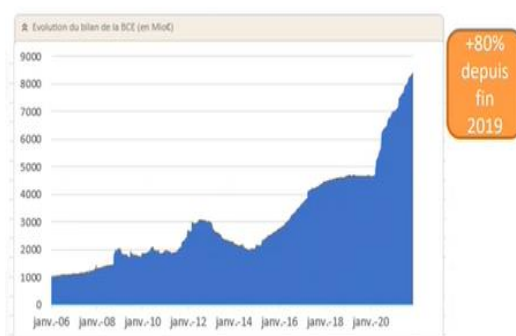
2eme PARTIE - SUIVI DES MARCHES FINANCIERS

La crise sanitaire a eu un impact sur la courbe des taux longs et courts. Les confinement du 2^{ème} trimestre 2020 avaient immédiatement fait réagir les marchés financiers et les taux étaient remontés de 30 pb environ. A la suite des mesures prises par la Banque Centrale Européenne, une détente s'était opérée avec une baisse des taux continue à des niveaux exceptionnellement bas. En janvier 2021, avec la reprise progressive de l'économie et notamment la mise en circulation des vaccins, les taux sont remontés puis ont à nouveau été touchés par la possible remise en cause de la reprise par la propagation du variant Delta couplée à une reprise de l'inflation.



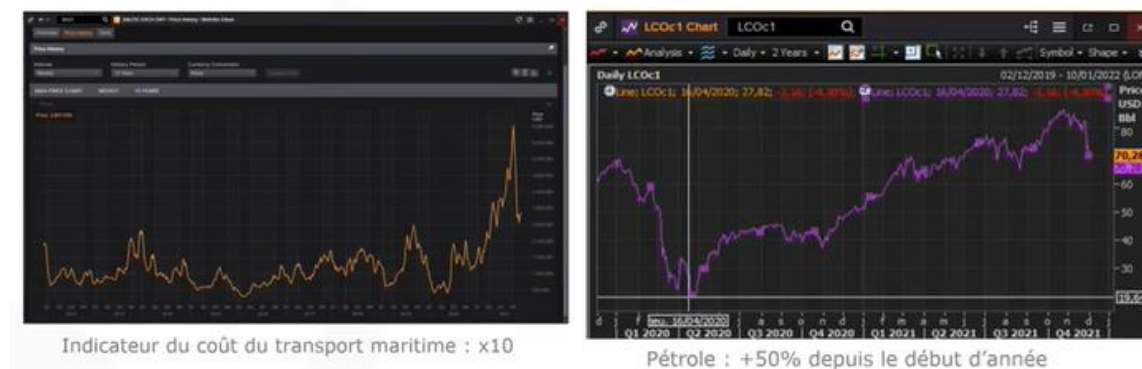
Source : Préparer son budget 2022 par Orféor

Quoiqu'il en soit, dans un contexte de liquidités très importantes, le coût de la ressource a été maintenu faible pour les banques, ce qui a permis l'octroi de crédit aux entreprises et aux particuliers.



Source : Orféor – Bilan BCE

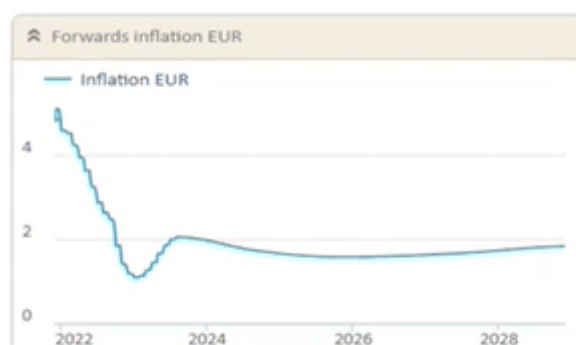
Et ce, malgré des craintes quant à la maîtrise de l'inflation due à la hausse des matières premières et aux difficultés d'approvisionnement des entreprises, ainsi que l'illustrent ces deux graphiques relatifs au coût du transport maritime et du pétrole.



Source : Orféor

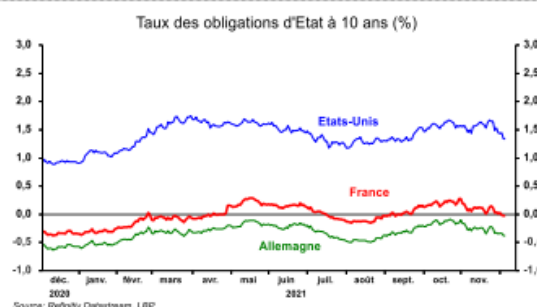
Les perspectives pour 2022

Si on regarde les marchés, les swaps sur inflation anticipent que l'inflation reviendrait sous 2% dès 2023.



Source : Orféor – Eikon Refinitiv

Les taux longs ont tenté d'incorporer une prime d'inflation en novembre, atteignant 27 points de base pour l'OAT 10 ans avant de revenir proche de 0 sur les inquiétudes sanitaires. Les taux américains ont connu le même va et vient mais avec une baisse plus modérée au total sur le mois.



Source : ActuEco Banque Postale – Décembre 2021

Pour 2022, la tendance sur les taux est donc plutôt haussière sauf nouvelle vague violente du COVID qui amènerait à un nouveau confinement et donc un arrêt des économies.

TAUX À LONG TERME

Taux à 10 ans	déc-20	nov-21	29-nov	06-déc
Allemagne	-0,57	-0,25	-0,32	-0,39
France	-0,33	0,10	0,04	-0,03
Italie	0,54	0,98	0,98	0,89
Espagne	0,05	0,47	0,43	0,35
Etats-Unis	0,93	1,56	1,53	1,43
Japon	0,02	0,07	0,07	0,04
Royaume-Uni	0,26	0,93	0,86	0,73

Sources :

Webinaire Orféor, préparer son budget 2022

PLF 2022, KPMG

PLF 2022, Cabinet Michel Klopfer

Note de conjoncture Banque Postale – Octobre 2021

Regards financiers sur les départements – Décembre 2021 – Banque Postale

Scénario macro-économique 2022-2023 : le pari d'une double normalisation – Etudes économiques Crédit Agricole – Décembre 2021

La BCE tranche prudemment sur son scénario d'inflation et allonge son horizon de moyen terme – Info Crédit Agricole – 20 /12 /2021

Une épargne et des dépôts à vue des ménages toujours élevés – BPCE l'observatoire – décembre 2021

Zone euro – Envolée de l'inflation, recrudescence de l'épidémie, modération de la croissance – Eco perspectives 1^{er} trimestre 2022 BNP PARIBAS – 03/12/2021

Transferts financiers de l'Etat aux Collectivités territoriales (Jaune budgétaire) – 15/10/2021