



NOTE DE CONJONCTURE SUR LES FINANCES LOCALES SUBVENTIONS, DOTATIONS ET INVESTISSEMENT LOCAL

A mi-mandat, si ce n'est déjà fait, les projets d'investissements sont à lancer. La précédente note de conjoncture faisait un point sur la dette. La présente note continue l'étude de la section d'investissement en matière de recettes en se focalisant cette fois-ci sur les dotations et subventions par le biais d'une intéressante étude réalisée à ce sujet par la Banque Postale.

L'objectif visé est souvent de boucler le financement de ses projets en obtenant le meilleur taux de subvention possible, ce qui n'est pas si aisé que cela, notamment pour les communes rurales.

Après avoir brièvement rappelé le cadre juridique et réglementaire des dotations et subventions, l'étude statistique des financements de ces dernières années permet d'éclairer le lien entre ces dernières et les investissements locaux et, en filigrane, les politiques publiques qui ont été et sont priorisées.

Le second volet habituel de cette note concerne les marchés financiers et en particulier, ce trimestre, le point sur l'endettement 2022 des collectivités grâce à l'Observatoire Finance Active de la dette. L'habituel point d'anticipation des conditions financières 2023 avec une probable évolution à la hausse des taux clôture cette note.

I- SUBVENTIONS, DOTATIONS ET INVESTISSEMENT LOCAL

1 - CADRE JURIDIQUE ET REGLEMENTAIRE

Les dotations et subventions émanent le plus souvent de l'Etat et d'autres collectivités territoriales.

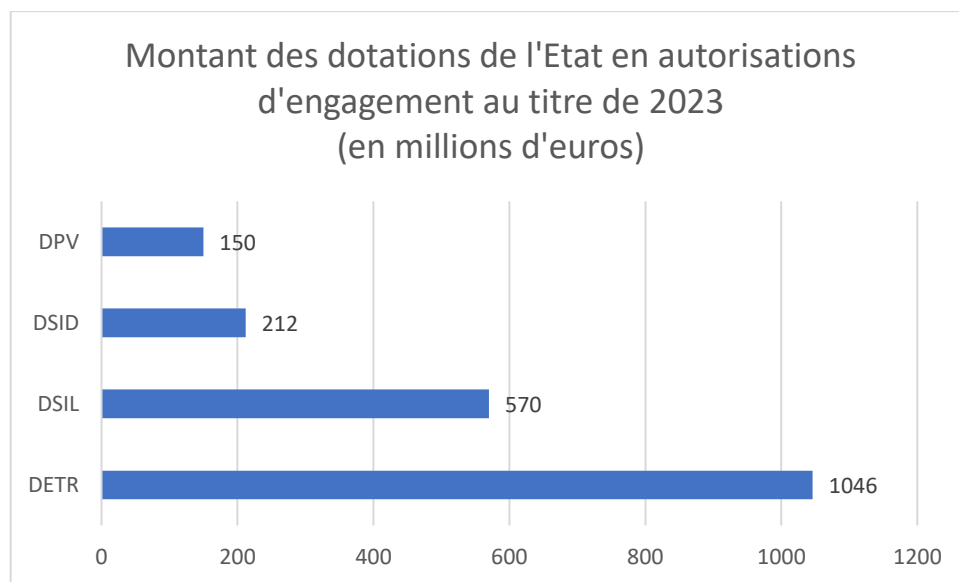
1.1 – Les aides de l'Etat en matière d'investissement

La principale dotation de l'Etat aux Collectivités demeure le **FCTVA** (Fonds de Compensation de la Taxe sur la Valeur Ajoutée), aujourd'hui totalement automatisé dans son calcul et qui permet de recevoir la recette plus rapidement qu'avant au cours de l'exercice.

Au titre des autres dotations d'investissement, on trouve : la **DSIL** (Dotation de Soutien à l'Investissement Local), la **DETR** (Dotation d'Equipeement des Territoires Ruraux), la **DVP** (Dotation Politique de la Ville) pour les communes ayant des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et la **DISD** (Dotation de Soutien à l'Investissement des Départements).

A cela s'ajoute en 2023 le **FONDS VERT** destiné aux investissements favorisant la performance environnementale, l'adaptation au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie.

Toutes ces dotations sont gérées par les préfetures, parfois en lien avec des représentants des collectivités en fonction de priorités thématiques fixées par l'Etat **et de plus en plus sur des opérations qui sont contractualisées avec ce dernier** : Contrat de Plan Etat-Région (CEPR), Contrats de ville, Contrats de ruralité, Contrat de Relance de Transition Ecologique (CRTE)....



Source : Loi de finances 2023

En 2023, la DSIL est intégrée pour la première fois dans le budget vert de l'Etat : **au moins 25 % des subventions attribuées devront servir la transition écologique des territoires.** Une attention particulière à l'impact sur l'environnement des projets conditionnera donc l'attribution partielle de cette dotation.

La loi de finances 2023 prévoit également **la possibilité de moduler les taux de subventionnement pour la DETR et la DSIL en fonction du caractère écologique des projets.**

1.2 – Aides des collectivités locales et de leurs groupements

Autres sources de financement non négligeables, les versements opérés entre collectivités et leurs groupements. Les Régions et les Départements décident librement de leurs politiques de subventionnement dans leurs domaines de compétence et dans le respect des articles L. 1111-9 et L. 1111-10 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Des fonds de concours sont également accessibles mais uniquement entre intercommunalités et communes membres.

Le versement de fonds de concours est ainsi autorisé par le Code Général des Collectivités Territoriales à la condition de respecter trois conditions cumulatives :

- Il a nécessairement pour objet de financer la réalisation ou le fonctionnement d'un équipement (au sens comptable d'immobilisation corporelle) ;
- Il doit avoir été autorisé par délibérations concordantes, adoptées à la majorité simple du conseil communautaire et du ou des conseil(s) municipaux
- Le montant versé est au plus égal à la part autofinancée par la commune ou l'intercommunalité bénéficiaire, hors subventions.

1.3 – Participation minimale du maître d'ouvrage et plafonnement des aides publiques

Toute collectivité ou groupement de collectivités, maître d'ouvrage d'une opération, est tenu d'assurer une participation minimale de 20% du montant total des financements publics apportés au projet.

Le montant total des aides publiques ne peut excéder 80% de la dépense subventionnable, c'est-à-dire du montant hors taxe du projet.

Toutefois, il existe des dérogations générales et possibles sur décision du Préfet selon l'article L1111-10 du CGCT.

Ainsi, aucune participation minimale n'est requise pour les opérations menées dans le cadre de l'article 9 de la loi du 01/08/2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

La participation minimale est d'au moins 15% pour les opérations financées par le FEDER dans le cadre d'un programme de coopération territoriale européenne (CTE).

La rénovation de monuments protégés, de ponts et ouvrages d'art, la défense extérieure contre les incendies, la réparation des dégâts causés par les calamités publiques, la restauration d'un site Natura 2000 exclusivement terrestre peuvent déroger sur décision du Préfet à la participation minimale du maître d'ouvrage.

La participation est portée à 30% lorsque le projet d'investissement concerne un des domaines de compétence à chef de file (art. L 1111-9 du CGCT). Là encore, il est possible de déroger à cette règle dans le cadre de conventions territoriales d'exercice concertées (CTEC).

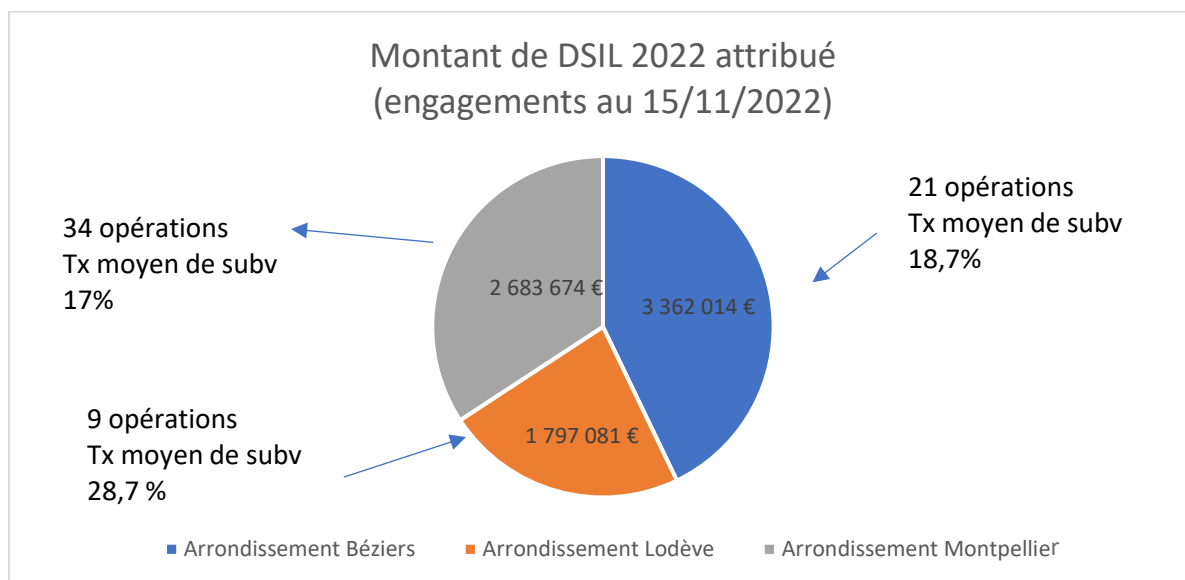
Les aides du Département et de la Région sont limitées aux projets relevant de leur domaine de compétence (art. L4221-1 et L. 3211-1 du CGCT) à l'exception des opérations des contrats de plan Etat-Région, des contrats de convergence et des opérations menées sous maîtrise d'ouvrage de l'Etat et de ses établissements publics.

1.4 – Bilan DSIL et DETR 2022 dans le département de l'Hérault

L'Etat publie sur le site de la Préfecture la liste des opérations financées dans le détail.

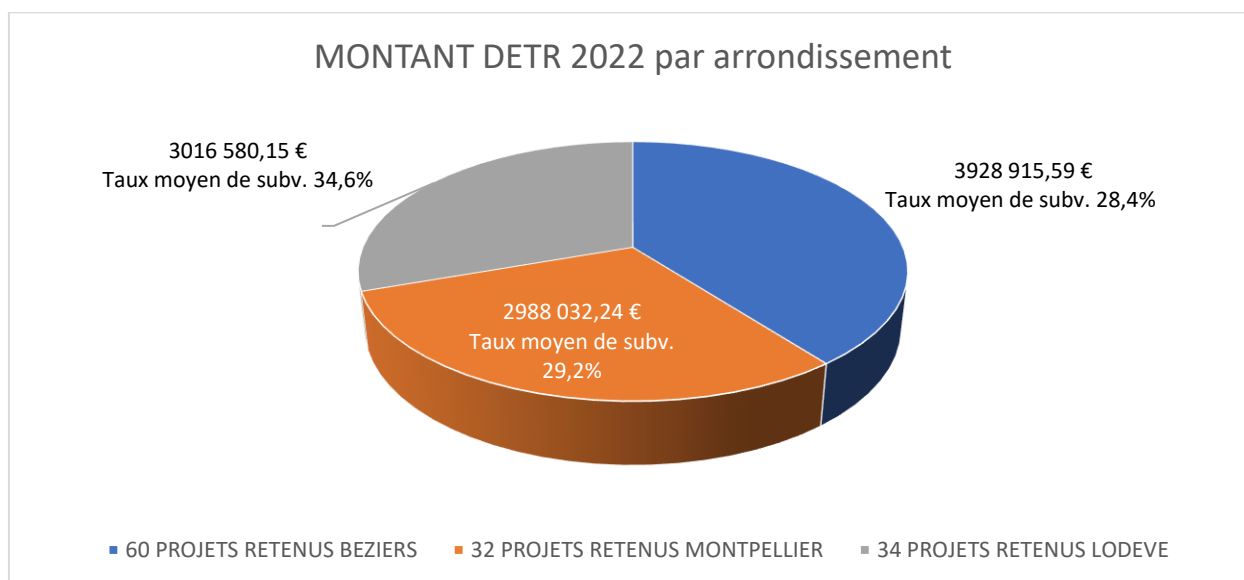
En 2022, les montants cumulés [DSIL](#) et [DETR](#) se sont élevés à 17 776 296.98 euros pour le département de l'Hérault selon les informations figurant sur le [site de la Préfecture](#).

BILAN DSIL 2022 – Hérault



Source : Hérault.gouv.fr

BILAN DETR 2022 - Hérault



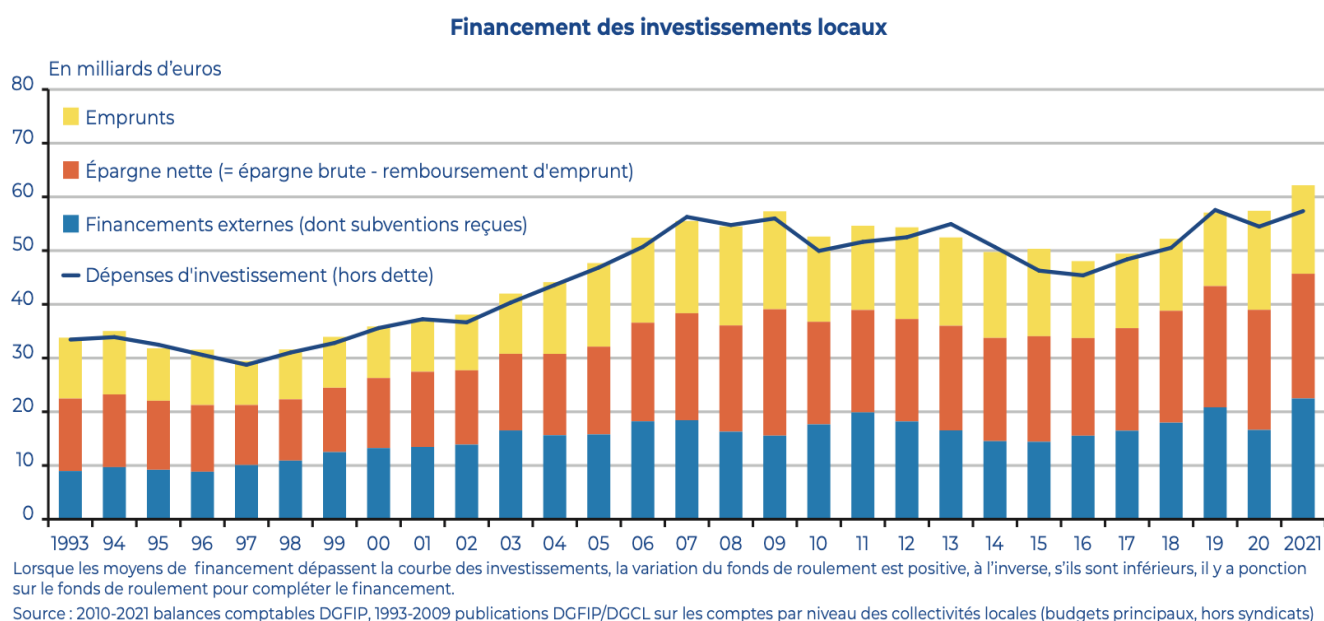
Source : Hérault.gouv.fr

2- Financement global de l'investissement et politiques publiques

En 2021, près de 60 milliards d'euros ont été dépensés par les collectivités locales en investissement pour financer la construction ou la rénovation d'équipements locaux.

Pour financer leurs investissements, les collectivités locales disposent de trois principales ressources : l'autofinancement, les subventions et dotations reçues et l'emprunt.

Il est intéressant de constater que la répartition du financement de ces investissements n'a guère varié dans le temps, comme le montre le tableau ci-dessous, avec une couverture de l'investissement assurée à parts quasi égales par ces trois ressources.

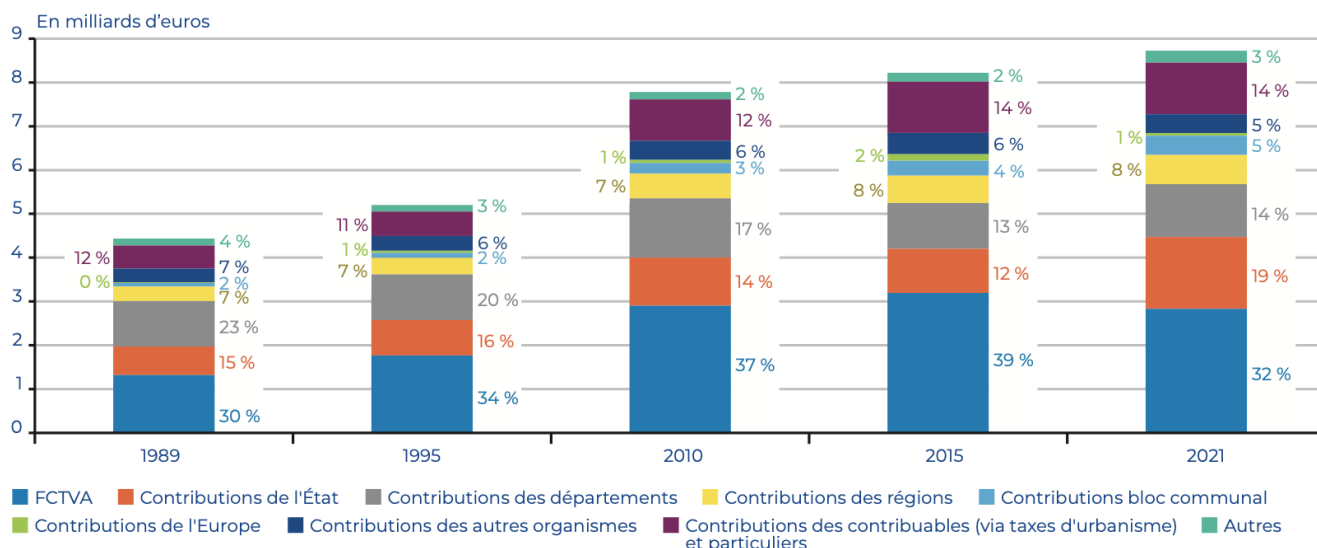


¹ Autofinancement = excédent des recettes de fonctionnement (fiscalité, dotations...) sur les dépenses de fonctionnement (charges de personnel, achats...), également appelé épargne brute.

² La somme de ces trois fractions est supérieure à 100 % car ces moyens de financement dépassent le niveau de l'investissement. Le « surfinancement » correspond à une variation positive du fonds de roulement.

Pour les communes, les principaux financeurs demeurent l'Etat et les départements mais on note ces dernières années un changement de tendance avec une inversion des rôles : la part de l'Etat supplante aujourd'hui celle des départements. On assisterait donc à une recentralisation des aides, **néanmoins à confirmer dans le temps, l'impact COVID et l'abondement de la DSIL pouvant fausser quelque peu ce constat prégnant en 2021.**

Évolution des dotations, subventions et fonds divers perçus par les communes depuis 1989

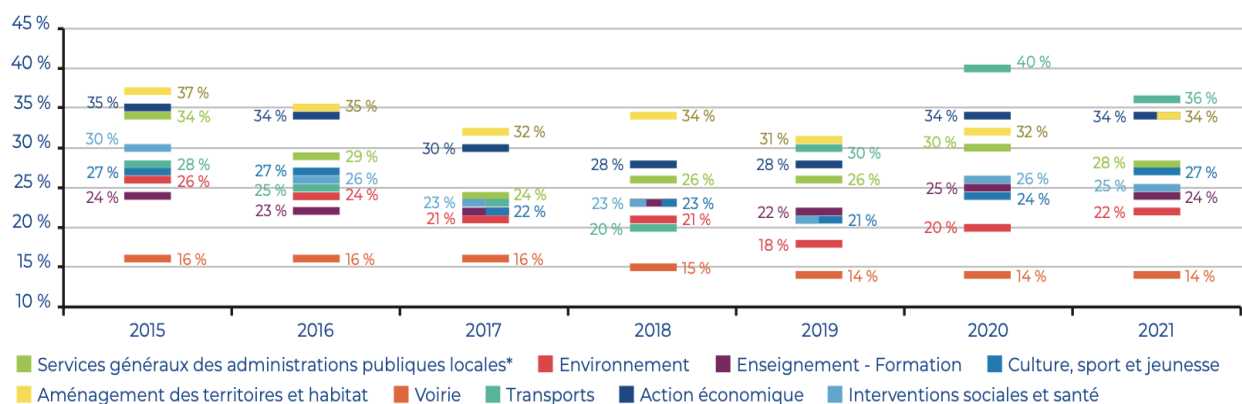


Sources : Publication « Les comptes des communes » en 1989 et 1995, Trésor Public et balances comptables de la DGFIP 2010, 2015, 2021.
Budgets principaux des communes

Au niveau national, même si le poids du financement des dépenses d'équipement par les subventions sont variables d'une année sur l'autre pour chacune des politiques publiques, quatre groupes peuvent être isolés :

- **La voirie** est le domaine d'intervention dont les aides sont les moins importantes avec un financement de 14 à 16%,
- **Les interventions sociales et de santé, la culture, le sport et la jeunesse, l'enseignement, la formation et l'environnement** sont subventionnées en moyenne à hauteur de 22 à 27 %,
- **Les services généraux des administrations publiques locales** représentent un taux oscillant entre 24 et 34 % ;
- **Les secteurs les plus subventionnés sont l'action économique, l'aménagement des territoires et l'habitat** (de 28 à 35%) et très récemment **le transport** qui est passé de 28% en 2015 à 36% en 2021, conséquence de loi NOTRe qui a mis les régions et les groupements intercommunaux en compétence sur les mobilités.

Poids des subventions reçues dans les dépenses d'équipement, par domaine d'intervention



* hors fonds européens

Source : Banque Postale

En conclusion, les choix d'investissement des collectivités demeurent souvent orientés par les priorités des financeurs, les subventions constituant un apport souvent capital à la réalisation d'un projet.

Entre la baisse des dotations de fonctionnement, la réduction des marges de manœuvre fiscales impactant à terme les niveaux d'épargne brute et l'orientation des projets d'investissement par le biais des subventionnements, il semble qu'on assiste à une recentralisation progressive et indirecte de l'investissement des collectivités locales.

II- SUIVI DES MARCHES FINANCIERS

1 – Publication de l'observatoire Finance Active de la dette pour 2022

2022 sera l'année de la fin de 10 années de baisse consécutive du taux moyen d'emprunt des collectivités locales : De 3,29% en 2011 à 1,72% en 2021, le taux moyen de la dette des collectivités locales inverse sa tendance en s'établissant à 2,01% au 31 décembre 2022, pour une durée de vie résiduelle moyenne stable à 14,1 ans (14,2 ans fin 2021).

Finance Active, leader des solutions de gestion de dette auprès du secteur public, a publié son Observatoire annuel de la dette des Collectivités Locales.

Publication de référence pour les emprunteurs publics, l'Observatoire est construit au 31 décembre 2022 grâce à l'analyse des données de près de 1200 Collectivités Locales dont les encours représentent 42% de la dette des Administrations Publiques Locales.

Le recours à l'emprunt recule de 19% en 2022 pour s'établir à 9,4 milliards d'euros (contre 11,6 milliards l'an passé). Cette réduction des volumes souscrits s'inscrit dans un contexte de hausse rapide et soudaine des taux d'intérêt et d'offre bancaire contrainte.

Le **taux d'intérêt moyen 2022** s'établit à **2,07%**, soit une hausse de 145 points de base (+ 1,45%) par rapport à 2021 (0,62%).

En 2022, **la durée d'emprunt moyenne des nouveaux financements est stable à 18 ans**, dans la continuité de 2021. Près de 65% du volume a été contractualisé sur des maturités comprises entre 15 et 25 ans contre 56% en 2021.

Les emprunteurs renouvellent en 2022 leur préférence pour les contrats à taux fixe, pour 73% des nouveaux flux, mais optent davantage pour des emprunts variables (27% contre moins de 17% l'an dernier), en raison notamment des contraintes liées au taux d'usure survenues tout au long de l'année.

La part des financements bancaires dans les nouveaux flux repart à la hausse (56,3%) après trois années consécutives de baisse.

Les financements obligataires avec 33% représentent une part plus faible que l'année précédente, au profit de la part de financement bancaire qui remonte en 2022 pour s'établir à 56,5% (en progression de 8,7 points).

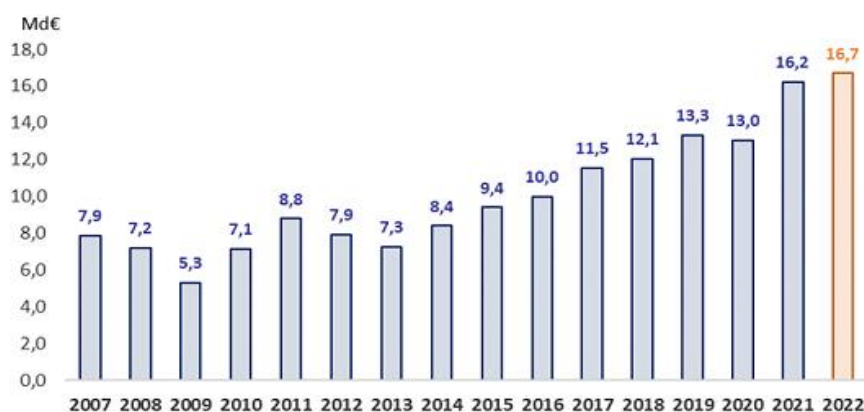
Côté banques, le groupe La Banque Postale/SFIL conserve sa place de première banque avec 31,1% des parts de marché, tandis que le Groupe Crédit Mutuel / Arkéa opère une remontée en flèche en deuxième position avec 22,8% des nouveaux financements (contre seulement 10,4% sur l'exercice précédent), devant le groupe BPCE qui arrive en 2022 en 3ème place avec 22% des crédits bancaires souscrits en 2022.

2 – L'évolution des marchés financiers

L'exercice 2023 est difficile au niveau financier et budgétaire pour les collectivités locales.

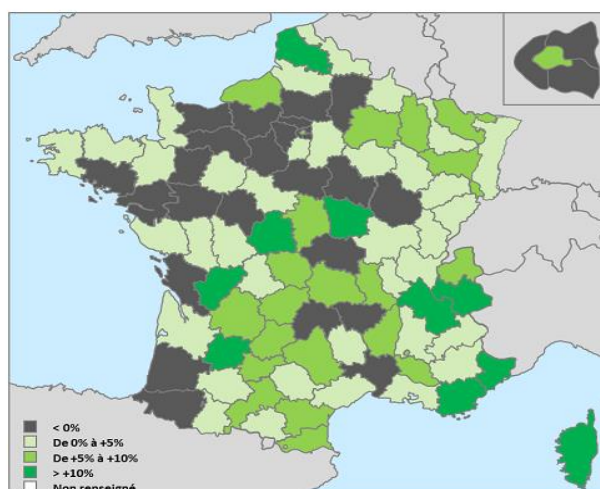
Elles ont, en effet, à faire face à **la hausse des dépenses énergétiques qui pourrait absorber 20% des épargnes brutes des collectivités locales** ; une inflation constante à des niveaux élevés qui impactent les charges générales mais aussi les coûts de revient des investissements ; des recettes qui risquent de baisser car liées à la vitalité du secteur économique, en ligne de mire les Droits de Mutation à Titre Onéreux chahutés par le ralentissement du marché immobilier dû à la fois à la mise en place de règles bancaires d'accès au crédit plus dures et à la hausse des frais financiers.

Évolution du produit des DMTO perçu par les départements



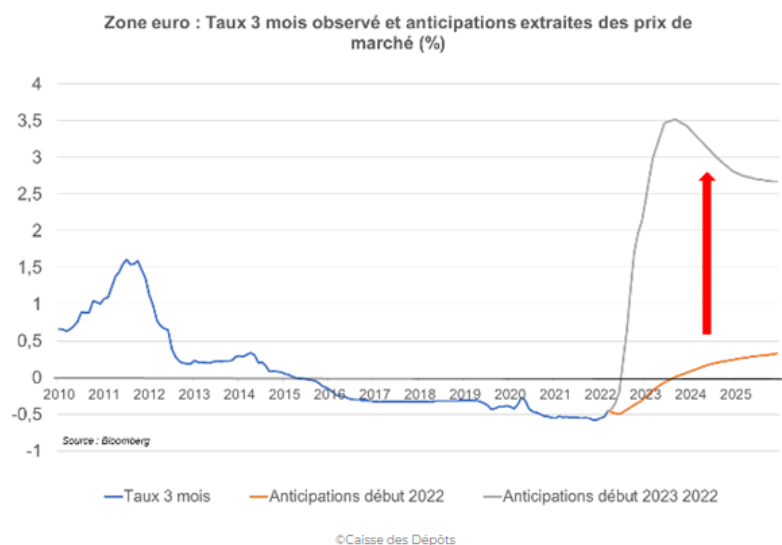
Source : Calcul FNTF à partir des données du CGEDD

Évolution 2022/2021 du produit des DMTO par département



Source : Calcul FNTF à partir des données du CGEDD

Les frais financiers repartent en effet à la hausse, pour la première fois depuis dix ans, entre 10 et 20 % selon la structure d'endettement de chaque collectivité. Outre le conseil donné l'année dernière qui était d'anticiper ses besoins d'emprunt pour profiter des taux bas, il peut aujourd'hui être judicieux de « fixer » ses conditions en taux variable.



Parallèlement à ces constats, **la dégradation de la France par l'agence de notation Fitch** met le gouvernement français sous pression en matière budgétaire.

L'inflation sur 1 an augmente « peu » en juin à 4.5% contre + 5.1 % en mai.

Selon une note de la Caisse des dépôts, deux orientations seraient possibles pour les taux directeurs à venir :

1 - **une poursuite de la hausse des taux au-delà de mi-2023**, en cas de fort rebond des prix des matières premières ou de marchés du travail tardant à s'équilibrer : ce n'est pas le scénario envisagé à l'heure actuelle mais cela reste un scénario de risque à surveiller ;

2 – **une stabilisation des taux actuels puis une baisse vers des taux « neutres » au regard de l'inflation attendue**. Les anticipations de marché indiquent que le cycle de baisse des taux pourrait débuter dès l'automne tant aux Etats-Unis qu'en zone euro.

Mais, la politique quantitative des banques centrales jouera également son rôle, engendrant une baisse des liquidités susceptible de contrarier le prix des actifs risqués et de maintenir les taux longs à un niveau élevé.

Tout cela milite encore pour orienter plutôt ses financements vers le taux fixe et surveiller les éventuelles fenêtres d'emprunt à taux intéressant pouvant se présenter d'ici à la fin de l'année.

TAUX À LONG TERME

Taux à 10 ans	déc-22	avr-23	28-avr	05-mai
Allemagne	2,13	2,36	2,32	2,29
France	2,63	2,88	2,89	2,89
Italie	4,15	4,21	4,18	4,20
Espagne	3,18	3,40	3,37	3,38
Etats-Unis	3,62	3,45	3,43	3,44
Japon	0,33	0,45	0,38	0,41
Royaume-Uni	3,38	3,62	3,72	3,78

Sources :

Décret n° 2018-514 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement

La Banque Postale – Subventions et investissement public local : de l'indépendance à l'interdépendance ? Avril 2023

Note de conjoncture des notaires – Avril 2023

La Banque Postale - Conjoncture économique : un mix croissance inflation moins dégradée – Mars 2023

BNP Paribas - La relation entre stabilité des prix, stabilité financière et soutenabilité de la dette (2e partie) : la coordination entre les politiques monétaire et budgétaire – Mai 2023

La Gazette des communes – Billets Finance France – 20 janvier 2023

Fédération Nationale des Travaux Publics - Les droits de mutation au sommet en 2022.... Avant retournement ? 19 Janvier 2023

Caisse des Dépôts – « Taux d'intérêt : Fed, BCE... 2023 stop ou encore ? Hausse puis baisse ? - macro économie et finances – Janvier 2023