

# Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales

Extrait : dossier inflation  
et finances locales

LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS  
LOCALES EN **2023**

Président : André Laignel  
Rapporteur : Charles Guené  
Juillet 2023



**DGCL**  
Direction générale  
des collectivités locales

# Dossier – Inflation et finances locales

THOMAS ROUGIER, MATTHIEU CHTIOUI, NICOLAS LAROCHE, SAMUEL LERESTIF (OFGL)

Ce dossier passe au crible les dépenses et les recettes de l'ensemble des collectivités locales (syndicats et budgets annexes compris) et sélectionne celles sur lesquelles le contexte de hausse des prix semble avoir ou semble devoir jouer un rôle.

## Sommaire

|   |     |
|---|-----|
| <b>Inflation et finances locales - Synthèse</b> . . . . .   | 74  |
| <b>Le retour d'une inflation importante, 40 ans après</b> . . . . .   | 77  |
| <b>Dépenses de fonctionnement : des hausses de prix sur des postes variés, mais pour des niveaux différents et des raisons multiples</b> . . . . .        | 79  |
| Les achats et charges externes, notamment les dépenses directes d'énergie et d'alimentation, en première ligne face à la montée des prix . . . . .        | 80  |
| Des frais de personnel mécaniquement entraînés à la hausse . . . . .  | 84  |
| Dépenses d'intervention : les volets prestations sociales et contributions à certains tiers sont concernés . . . . .                                      | 88  |
| Les intérêts de la dette : effet retardé mais effet programmé . . . . .   | 92  |
| <b>Dépenses d'investissement : l'inflation fait monter les coûts et explique la majeure partie des dynamiques récentes.</b> . . . . .                     | 95  |
| Des dépenses d'équipement en augmentation, très concentrées sur la construction, la voirie et les réseaux . . . . .                                       | 95  |
| Les coûts des matériaux et les négociations salariales au cœur des fixations de prix de construction et de travaux publics en 2023 . . . . .              | 97  |
| <b>Recettes de fonctionnement : une part importante indexée directement ou indirectement sur l'inflation</b> . . . . .                                    | 99  |
| Une évolution de TVA fortement liée à l'inflation de l'année, par définition . . . . .  | 99  |
| Les impôts reposant sur la valeur locative : une progression liée à l'inflation de l'année précédente et qui dépend de la composition des bases . . . . . | 101 |
| D'autres impôts liés à l'inflation . . . . .  | 103 |
| Des évolutions constatées des recettes tarifaires et domaniales qui dépendent pour partie des décisions d'indexation des collectivités locales . . . . .  | 105 |
| Face aux effets inflationnistes, un soutien de l'État via des aides ciblées . . . . .   | 106 |

## Inflation et finances locales - Synthèse

Il faut revenir en arrière de presque 40 ans pour observer en France des niveaux d'inflation comparables à ceux de 2022 (+ 5,2 % d'après l'Insee) et 2023 (+ 4,9 % estimés dans le programme de stabilité).

Une situation qui a des impacts sur l'ensemble des acteurs, les collectivités ne dérogeant pas à la règle. Celles-ci sont concernées sur certaines de leurs dépenses mais aussi sur plusieurs de leurs recettes.

### Dépenses de fonctionnement : des impacts sur des postes variés mais pour des niveaux différents

Certains postes de dépenses touchés par l'inflation sont aisément caractérisables, pour d'autres la relation est plus diffuse.

#### Achats et charges externes

- Les dépenses énergétiques directes sont très sollicitées en 2022 (+ 27,3 %, pour atteindre 6,0 Md€), quelle que soit leur nature (électricité, gaz, combustibles...). Les surcoûts sur les dépenses électriques augmentent avec la taille de la commune, les plus petites d'entre elles ayant été protégées par le bouclier tarifaire.
- Les dépenses alimentaires directes sont tirées sensiblement à la hausse (+ 14,4 %, pour un total de 1,1 Md€) par une progression régulière des prix tout au long de l'année 2022.

#### Dépenses d'intervention

- Un effet prix sur les prestations sociales : celui sur le RSA (estimation à environ + 330 M€ pour 2022) est masqué par un effet volume à la baisse ; celui induit par les revalorisations sur le secteur de l'aide à domicile se traduit par une hausse des coûts, d'APA et de PCH notamment.
- Un impact indirect de l'inflation via les tiers financés par les collectivités : dotations de fonctionnement pour les collèges (+ 7,0 % en 2022) et pour les lycées (+ 7,7 %), financement des CCAS-CIAS (+ 6,0 %) et contributions aux SDIS (+ 3,2 %).

#### Frais de personnel

Indépendamment des effets induits par l'évolution des effectifs et des recrutements, plusieurs mécanismes en lien avec l'inflation poussent ce poste à la hausse, dont notamment l'augmentation du point d'indice en cours d'année 2022 (environ + 2,3 Md€ en année pleine, + 1,1 Md€ pour 2022), la revalorisation importante du SMIC, les mesures catégorielles en faveur des agents des catégories C et B et de ceux de la filière médico-sociale, la garantie individuelle de pouvoir d'achat.

### Frais financiers

La remontée des taux a renchéri le coût des prêts nouveaux et celui de la part variable du stock. Pour autant, ces deux facteurs ne jouent que très partiellement sur le volume total des frais financiers payés en 2022. Les frais financiers au titre des emprunts passés bénéficient, de plus, d'un effet d'érosion monétaire, les taux d'intérêt auxquels ces emprunts avaient été contractés étant plus faibles que l'inflation actuelle. Hors cas individuels spécifiques, l'impact sera progressif au fur et à mesure du remplacement d'anciennes lignes d'emprunts à taux faibles par des lignes souscrites à taux plus élevés.

L'inflation a eu des impacts sur **d'autres postes de dépenses pour les achats et charges externes et pour les dépenses d'intervention**. Sans qu'il soit possible de les caractériser plus précisément, les effets diffus de l'inflation sont significatifs. Par exemple, les autres achats et charges externes progressent de 2,4 Md€, soit + 6,4 % en 2022 (pour un montant total de 40,8 Md€), alors que, entre 2012 et 2019 (avant crise Covid), ces dépenses progressaient en moyenne de 1,8 % par an. L'indexation de certains contrats sur des indices de prix peut justifier la hausse de ce poste.

### Dépenses d'investissement : l'ensemble des facteurs de coûts confronté à des hausses sensibles

De par leur nature, **les dépenses d'équipement** des collectivités locales (56,2 Md€) sont très liées aux évolutions de coûts dans les deux secteurs dominant de l'action publique locale : la construction et les travaux publics. Dans ces secteurs, les prix de l'énergie, celui des matériaux et les coûts salariaux sont au cœur des fortes variations des coûts en général. Sur la base de la structure des dépenses d'équipement des collectivités, l'OFGL a estimé un indice des prix des équipements locaux qui ressort à + 3,7 % en 2021 et + 7,2 % en 2022.

En conséquence, la hausse des dépenses d'équipement en 2021 et 2022 est en grande partie liée à un effet prix important (40 % de la hausse de 2021 et plus de 80 % de celle de 2022). Ces dépenses progressent finalement en volume de 3,3 Md€ en deux ans.

### Recettes : un lien fort avec l'inflation pour certaines d'entre elles

Sur certains postes de recettes, l'inflation a un impact assez direct, parfois dès 2022, parfois avec un décalage dans le temps.

Les **taxes assises sur les valeurs locatives** sont en grande partie soutenues par la revalorisation forfaitaire sur l'IPCH de l'année précédente. En 2022, 47 % de l'accroissement des produits sur les taxes concernées est lié à cette revalorisation. L'effet base sera encore plus fort en 2023 avec une indexation à + 7,1 % (+ 3,4 % en 2022).

Les collectivités perçoivent une nouvelle ressource dynamique en période d'inflation, la TVA (+ 9,2 % dans les comptes 2022). Le facteur prix sera même en 2023 la principale source de progression de la ressource.

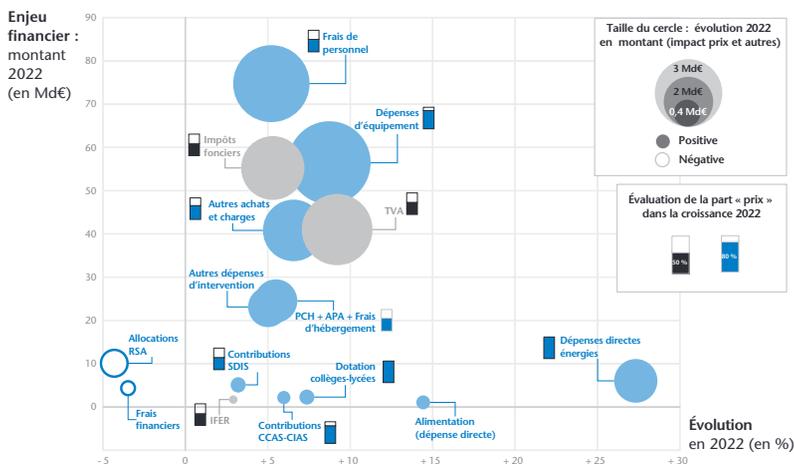
Certaines autres impositions devraient également être soutenues par la hausse des prix, soit sur leurs bases, soit sur leurs tarifs : taxe de séjour (taux plafonds indexés), IFR (tarifs indexés) ou versement mobilité (via la hausse de la masse salariale).

Pour les recettes tarifaires et domaniales, le constat est plus mitigé et dépend des décisions des collectivités de suivre ou non la hausse globale des prix. De plus, la lecture est rendue difficile par la présence d'effets post-Covid. Certaines recettes semblent bénéficier d'un effet prix (ventes de bois), d'autres (recettes tarifaires sur les services de proximité) ne semblent pas pour le moment avoir été sollicitées par les collectivités.

Les dotations de fonctionnement de l'État ne sont pas indexées sur l'inflation, mais elles renouent en 2023 avec une croissance en valeur pour les communes (+ 2,6 % sur leur DGF).

Un filet de sécurité ciblant les collectivités du bloc communal les plus en difficulté face aux conséquences de la hausse des prix a été mis en place par l'État, les impacts ne sont pas encore mesurés à la date de sortie du rapport de l'OFGL. Pour 2023, le dispositif a été étendu aux départements et aux régions, il est évalué à 1,5 Md€ en loi de finances initiale.

## Représentation schématique des enjeux liés à l'inflation à l'échelle de l'ensemble des collectivités locales en 2022



Les jauges représentant la « part prix en 2022 » sont des évaluations, elles reposent soit sur des mesures réelles de prix (dépenses d'équipement, impôts fonciers...), soit sur des rapports entre l'évolution 2022 et les évolutions « courantes » hors période Covid. Leur degré de précision est donc très variable, ces jauges doivent être prises comme des mesures indicatives.

APA : allocation personnalisée d'autonomie; PCH : prestation de compensation du handicap; SDIS : services départementaux d'incendie et de secours; CCAS-CIAS : centres communaux ou intercommunaux d'action sociale; IFR : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

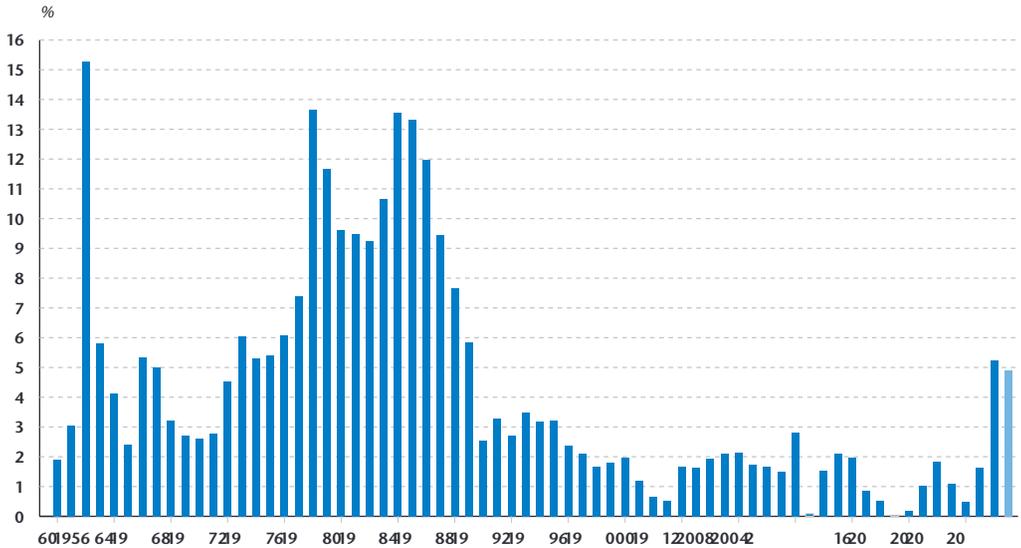
Source : OFGL à partir de données DGFIP et DGCL.

## Le retour d'une inflation importante, 40 ans après...

Depuis les années 1990, le taux d'inflation mesuré par l'INSEE (indice des prix à la consommation – IPC) restait autour de 2 % annuels, ne s'approchant de 3 % qu'en 1991 et 2008. Cette inflation restait cohérente avec la cible de la banque centrale européenne. Mais en 2022, l'inflation atteint un niveau particulièrement élevé, à + 5,2 % d'après l'Insee. Les dernières prévisions du ministère de l'économie et des finances pour 2023 (+ 4,9 % dans le programme de stabilité 2023-2027) confirment qu'il ne s'agit pas d'un phénomène ponctuel. Toujours selon le programme de stabilité<sup>1</sup>, l'indice des prix à la consommation devrait cependant marquer un infléchissement à partir de 2024 (+ 2,6 %, puis + 2,0 % en 2025 et + 1,8 % à partir de 2026).

Ce n'est pas la première fois que la France est confrontée à une inflation forte, car elle a connu un épisode particulièrement marquant dans les décennies 1970 et 1980 pendant lequel l'IPC est passé plusieurs fois au-dessus des 10 % annuels. Néanmoins, l'année 2022 marque un tournant avec les 37 années qui la précèdent. Il faut en effet remonter à 1985 pour trouver une inflation plus élevée (+ 5,8 %).

FIGURE 1 – TAUX D'INFLATION ANNUEL EN FRANCE (1956-2022)



Note : l'inflation de 2023 est telle qu'estimée dans le programme de stabilité (ministère de l'économie et des finances).

Source : traitement OFGL, données OCDE.

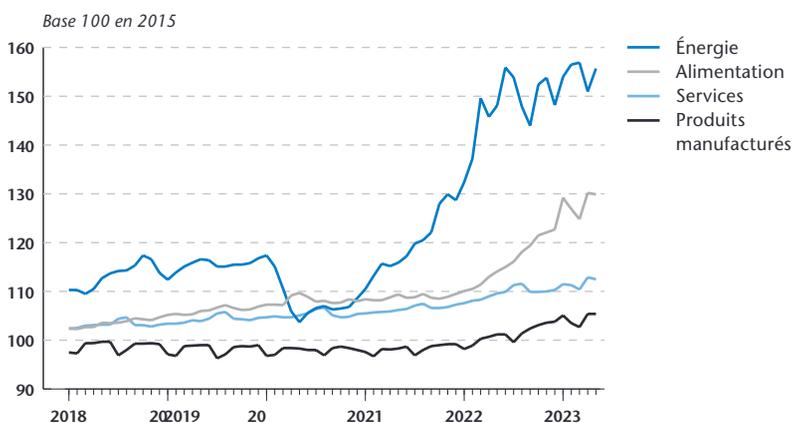
L'inflation de 2022 a deux principales causes conjoncturelles : un décalage offre/demande suite à la reprise d'activité quand les restrictions liées à la lutte contre l'épidémie de COVID se sont assouplies (la demande a

1. <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2023/04/26/presentation-du-programme-de-stabilite-2023-2027>

augmenté rapidement tandis que l'offre a redémarré plus lentement), et le déclenchement de la guerre en Ukraine, début 2022.

Mesurer l'IPC consiste en l'agrégation de plusieurs types de prix en les pondérant en fonction de ce qu'ils représentent dans un budget de consommation « moyen » des ménages. En décomposant cette évolution par catégorie de produits, il apparaît que les produits liés à l'énergie sont ceux qui ont tiré l'inflation vers le haut depuis le début de l'année 2021. Notamment en raison de cet effet sur les coûts des entreprises, les prix des autres produits, singulièrement ceux de l'alimentation, augmentent plus fortement dans la deuxième moitié de l'année 2022. Début 2023, la croissance des prix ralentit, mais reste à des niveaux particulièrement élevés, notamment pour l'énergie et l'alimentation.

FIGURE 2 – INDICES DES PRIX À LA CONSOMMATION SELON LES GRANDS POSTES DE PRODUITS (2018-2023)



Source : traitement OFGL, données INSEE. Base 100 en 2015. Période : janvier 2018-mai 2023.

L'IPC est un indicateur construit pour une meilleure compréhension des évolutions de prix à la consommation. Il ne permet pas de répondre à toutes les questions liées à l'inflation. Il existe en réalité plusieurs indices de prix, à différents niveaux d'agrégation (IPC ou indice des prix de l'alimentation), maillons de chaîne (IPC ou indice des prix à la production) et pouvant concerner aussi bien des produits de consommation que d'investissement. L'INSEE produit aussi des indices de coûts (travaux publics, bâtiments...), qui sont des agrégations d'évolutions de prix pondérées par des structures de coûts ou d'achats, comme pour l'IPC. Au-delà de leur intérêt informationnel, certains indices de prix servent à indexer les tarifications dans les contrats. C'est le cas notamment dans les relations des collectivités avec certains de leurs prestataires, en particulier dans la construction. Il est donc important de suivre ces références d'indexation. C'est pour cette raison que la situation des collectivités locales doit être scrutée plus en détail. La structure de leurs coûts n'est pas la même que celle d'un ménage et se distingue d'une collectivité à l'autre (comme l'IPC n'est pas le même pour des sous-catégories de population). De plus, les collectivités ne sont pas assimilables à des consommateurs ou à des

entreprises. Leurs partenaires commerciaux peuvent être plus ou moins spécifiques au monde local, avec des pratiques de prix et de tarification potentiellement différentes.

Un exemple de suivi du prix global des collectivités est construit par la Banque Postale avec l'AMF, selon une méthodologie qui leur est propre, dans une publication intitulée « Indice de prix des dépenses communales »<sup>1</sup>. Cet indicateur permet de suivre le « prix » de l'ensemble des dépenses communales. L'évolution du prix de chaque catégorie de dépense (frais de personnel, dépenses d'investissement, subventions et participations, achats de matières et fournitures, entretien et réparation, frais financiers) est réalisée en combinant des indices fournis par l'INSEE, pondérés dans l'indicateur global au prorata des dépenses.

Dans les estimations publiées fin 2022, la hausse des prix enregistrée par les communes sur leurs dépenses serait dans ce cadre de 4,9 % au 1<sup>er</sup> semestre sur un an (4 derniers trimestres sur les 4 précédents). Avec l'estimation d'un trimestre supplémentaire, qui prenait donc en compte l'accélération de la croissance de certains indices et aussi la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, ses auteurs l'estiment à 7,2 %. Ce dossier passe au crible les dépenses et les recettes de l'ensemble des collectivités locales (syndicats et budgets annexes compris) et sélectionne celles sur lesquelles le contexte de hausse des prix semble avoir ou devoir jouer un rôle. Dans la mesure du possible, l'impact de la hausse a été estimé. Mais, selon les cas, le niveau de précision des estimations n'est pas toujours le même.

Seuls les effets les plus directs ont été approfondis. Pour autant, le contexte d'inflation peut également avoir des répercussions sur les comportements des acteurs économiques, ce qui peut influencer de manière plus indirecte sur des dépenses ou des recettes des collectivités locales (impact de l'inflation sur l'évolution du marché immobilier, sur les consommations énergétiques...), sans qu'il soit possible de connaître le sens et l'ampleur de ces modifications.

## Dépenses de fonctionnement : des hausses de prix sur des postes variés, mais pour des niveaux différents et des raisons multiples

Prises dans leur ensemble, les dépenses de fonctionnement s'élèvent en 2022 à 210,6 Md€ (consolidation avec budgets annexes et syndicats<sup>2</sup>), en progression de 5,0 %. Cette croissance est notamment tirée par celle des achats et charges externes (+ 9,4 % pour atteindre 51,3 Md€) et des frais de personnel (+ 5,3 %, 75,1 Md€). Les dépenses d'intervention, qui

1. <https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales/communes-bloc-communal/indice-prix-depenses-communales-novembre-2022.html>

2. Cf. annexe 2 tableau D2.

regroupent notamment les contingents et subventions versés aux tiers et les allocations sociales, progressent moins nettement (+ 2,6 %, 72,6 Md€) mais l'accélération par rapport aux années antérieures est franche.

## Les achats et charges externes, notamment les dépenses directes d'énergie et d'alimentation, en première ligne face à la montée des prix

TABLEAU 1 – DONNÉES DE CADRAGE - ACHATS ET CHARGES EXTERNES

| Montants consolidés (BP+BA)<br>en Md€          | Communes <sup>(1)</sup> |                   | Groupements<br>à fiscalité<br>propre <sup>(2)</sup> |                   | Syndicats <sup>(3)</sup> |                   | Départements    |                   | Régions <sup>(4)</sup> |                   | Ensemble des<br>collectivités<br>locales <sup>(3)</sup> |                   |
|--|-------------------------|-------------------|---|-------------------|--------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------------------|-------------------|---|-------------------|
|  | Montant<br>2022         | Structure<br>2022 | Montant<br>2022                                     | Structure<br>2022 | Montant<br>2022          | Structure<br>2022 | Montant<br>2022 | Structure<br>2022 | Montant<br>2022        | Structure<br>2022 | Montant<br>2022   | Structure<br>2022 |
| <b>DÉPENSES DE<br/>FONCTIONNEMENT</b>          | <b>77,7</b>             | <b>100,0 %</b>    | <b>40,4</b>   | <b>100,0 %</b>    | <b>12,4</b>              | <b>100,0 %</b>    | <b>60,3</b>     | <b>100,0 %</b>    | <b>23,3</b>            | <b>100,0 %</b>    | <b>210,6</b>  | <b>100,0 %</b>    |
| Achats et charges externes                     | 20,6                    | 26,6 %            | 15,7  | 38,8 %            | 6,7                      | 53,9 %            | 4,4             | 7,2 %             | 4,4                    | 18,7 %            | 51,3  | 24,4 %            |
| dont dépenses directes<br>d'énergie            | 4,0                     | 5,1 %             | 1,1   | 2,7 %             | 0,4                      | 3,5 %             | 0,4             | 0,7 %             | 0,1                    | 0,6 %             | 6,0   | 2,9 %             |
| dont dépenses directes<br>d'alimentation       | 0,8                     | 1,0 %             | 0,1   | 0,2 %             | 0,1                      | 1,0 %             | 0,1             | 0,1 %             | 0,0                    | –                 | 1,1   | 0,5 %             |
| dont autres achats<br>sous influence inflation | 14,6                    | 18,8 %            | 14,0  | 34,6 %            | 5,9                      | 48,0 %            | 3,1             | 5,2 %             | 3,1                    | 13,3 %            | 40,8  | 19,4 %            |
| dont autres achats<br>hors influence inflation | 1,3                     | 1,6 %             | 0,5   | 1,3 %             | 0,2                      | 1,3 %             | 0,8             | 1,3 %             | 1,1                    | 4,9 %             | 3,4   | 1,6 %             |

(1) Y compris Paris.

(2) Y compris Métropole de Lyon.

(3) Hors SYTRAL et IDF mobilités.

(4) Y compris CTU de Guyane et de Martinique et Collectivité de Corse.

Source : traitement DGCL à partir des données DGFIP.

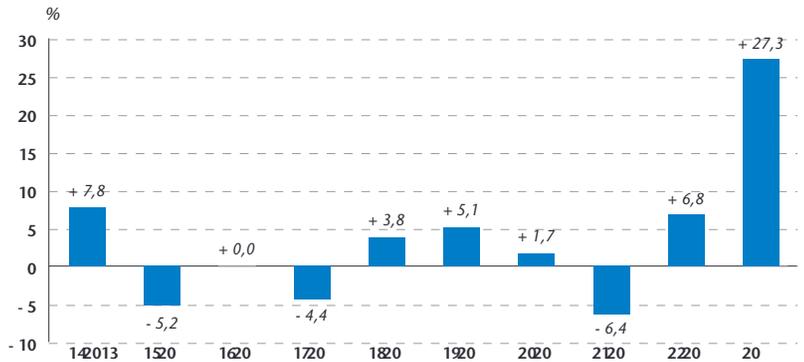
### Dépenses directes d'énergie

La forte hausse des prix de l'énergie enregistrée depuis le second semestre 2021<sup>1</sup> a rapidement placé ces dépenses au cœur de l'actualité des collectivités territoriales. Les dépenses énergétiques directes<sup>2</sup> des collectivités représentaient 4,7 Md€ en 2019, avant la crise de la Covid-19. L'essentiel de cette dépense était porté par le bloc communal (91 % de la dépense), et plus particulièrement les communes (67 %). Pour ces dernières, les dépenses énergétiques représentaient 4,6 % de leurs charges de fonctionnement.

1. Cf. partie précédente.

2. La dépense d'énergie correspond ici aux postes « combustibles », « carburants », « électricité » et « chauffage » des différentes nomenclatures budgétaires et comptables appliquées par les collectivités locales. Dans les comptes présentés selon les nomenclatures M14 et M57 simplifiées, ainsi que dans quelques référentiels propres aux services publics industriels et commerciaux (M4), une partie des dépenses d'énergie a été estimée au sein des « achats stockés », des « fournitures non stockées » et des « fournitures non stockables », sur la base du poids des dépenses d'énergie dans ces postes pour les autres nomenclatures.

FIGURE 3 – ÉVOLUTION DES DÉPENSES DIRECTES D'ÉNERGIE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (2013-2022)



Source : traitement OFGL, données DGFIP (BP + BA consolidés).

Face aux risques induits par cette forte inflation, des mécanismes de soutien, généralistes ou plus ciblés, ont rapidement été mis en place pour contenir l'envolée des factures d'énergie :

– Dès 2022, l'État a mis en place un bouclier tarifaire sur l'électricité, limitant de février 2022 à janvier 2023 la hausse des tarifs réglementés d'électricité à + 4 %. Ce bouclier a protégé l'ensemble des consommateurs bénéficiaires de ces tarifs, dont certaines petites collectivités locales<sup>1</sup>.

– En 2023, ce bouclier a été reconduit pour une nouvelle année, en plafonnant cette fois la progression des tarifs réglementés à + 15 %. En complément, à l'instar des petites et moyennes entreprises, les collectivités qui ne sont pas éligibles aux tarifs réglementés peuvent bénéficier du mécanisme de l'amortisseur électricité, par lequel l'État prend directement en charge une partie des factures d'électricité au-delà d'un certain tarif<sup>2</sup>.

En sus de ces mécanismes qui limitent la hausse des factures d'électricité des collectivités locales en 2022 et en 2023, un filet de sécurité est également instauré afin d'apporter un soutien ciblé aux collectivités qui seraient malgré tout fortement touchées par la hausse des prix. Pour 2022, ce filet de sécurité porte sur plusieurs types de dépenses, dont les dépenses énergétiques. Pour 2023, il est centré uniquement sur ces dernières mais il a été étendu aux départements et aux régions. À l'inverse des mécanismes

1. Les tarifs réglementés de vente d'électricité peuvent bénéficier aux collectivités locales employant moins de dix salariés, présentant moins de 2 M€ de recettes et ayant souscrit une puissance inférieure à 36 kVA (kilovoltampères). La législation soumet les autres collectivités locales aux offres de marché.

2. La prise en charge correspond à 50 % du surcoût du prix annuel moyen de la part énergie au-delà de 180 € par mégawattheure (MWh), avec un plafond à 500 € par MWh (soit une aide maximale de 160 € par MWh).

Pour certaines collectivités locales employant moins de dix salariés, présentant moins de 2 M€ de recettes annuelles et ayant souscrit une puissance supérieure à 36 kVA (kilovoltampères), le dispositif peut être bonifié : si le prix en euros par MWh de la part énergie résultant d'un contrat signé entre le 1<sup>er</sup> janvier 2022 et le 31 décembre 2022 pour l'année 2023 excède 280 €/MWh en moyenne annuelle, alors l'amortisseur électricité prendra en charge chaque mois 100 % de la différence entre le prix de la part énergie moyen en euros par MWh mentionné dans le contrat et 230 €/MWh, jusqu'à un plafond d'aide de 1 500 €/MWh.

précédemment cités, le filet de sécurité ne s'impute pas directement sur les factures énergétiques des collectivités locales, mais se traduit par le versement d'une recette, dont le montant définitif est fixé après constatation des conditions permettant d'en bénéficier<sup>1</sup>.

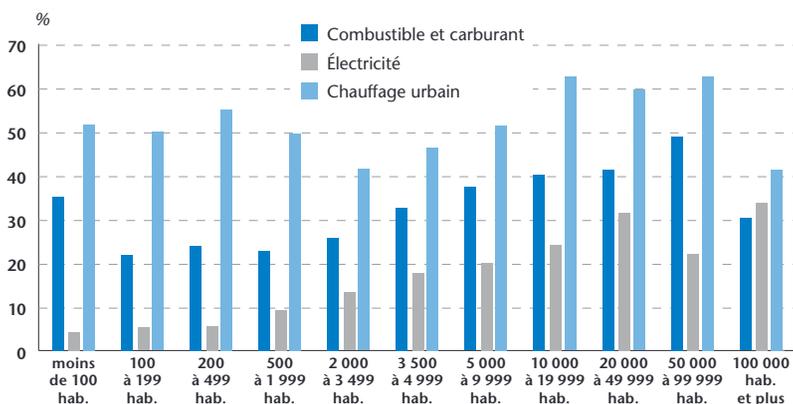
C'est dans ce contexte qu'il convient de lire les évolutions des dépenses énergétiques observées en 2022. Elles sont issues de la combinaison de plusieurs phénomènes qu'il n'est pas possible d'isoler et qui peuvent fluctuer d'une collectivité à l'autre : évolution des quantités d'énergie consommées, évolution des prix de ces énergies et date de réperçusion sur les factures, bénéfice du bouclier tarifaire...

Après avoir retrouvé dès 2021 leur niveau d'avant la crise de la Covid-19, les dépenses énergétiques directes des collectivités locales ont augmenté de 27,3 % en 2022, soit une hausse de 1,3 Md€, pour atteindre 6,0 Md€. Tous les niveaux de collectivités ont été touchés par cette forte hausse, avec un impact différencié en fonction du poids initial de ces dépenses dans le budget de chacune de ces catégories. L'impact de l'inflation a donc été très visible sur ce poste en 2022.

Les différents types de dépenses d'énergie progressent de manière forte, mais la hausse constatée sur les dépenses d'électricité (+ 22,3 % pour atteindre 4,0 Md€) est légèrement en deçà de celles des combustibles et carburants (+ 32,9 %, 1,4 Md€) ou du chauffage urbain (+ 51,0 %, 683 M€). Ce différentiel d'évolution trouve son origine dans le bouclier tarifaire qui porte sur l'électricité.

Ainsi, pour les communes, la hausse des dépenses d'énergie est plus marquée sur les plus grandes collectivités : elle s'établit à + 34,1 % pour les communes de plus de 10 000 habitants, + 22,7 % pour celles de 2 000 à 10 000 habitants et + 14,0 % pour les communes de moins de 2 000 habitants. Les plus petites communes connaissent en effet une progression plus modérée de leurs dépenses d'électricité en lien avec le bénéfice du bouclier tarifaire.

FIGURE 4 – ÉVOLUTION DES DÉPENSES DIRECTES D'ÉNERGIE DES COMMUNES PAR STRATE DÉMOGRAPHIQUE (2022)



Source : traitement OFGL, données DGFIP (BP + BA consolidés).

1. Cf. partie recettes de fonctionnement – filet de sécurité.

En 2023, l'évolution sera marquée par le ralentissement de l'augmentation des prix de l'énergie et par la mise en place de l'amortisseur électricité, mais subira la croissance plus soutenue des tarifs réglementés d'électricité.

### **Dépenses directes d'alimentation**

À partir de l'année 2022, les prix de l'alimentation ont également connu une hausse marquée en France<sup>1</sup>. Bien que moins importantes dans les budgets locaux que les dépenses d'énergie, les dépenses directes d'alimentation<sup>2</sup> pesaient 1,0 Md€ en 2019. Elles ne concernent quasiment que le bloc communal (95 % des dépenses) qui peut notamment porter en gestion directe les restaurations collectives (écoles, agents, établissements d'accueil...), essentiellement les communes (74 %) pour lesquelles elles représentaient 1,0 % des charges de fonctionnement.

Comme pour les dépenses d'énergie, il n'est pas possible de distinguer dans l'évolution des dépenses d'alimentation ce qui relève de l'effet volume de ce qui relève de l'effet prix. D'autre part, en 2021, les dépenses d'alimentation n'avaient pas encore retrouvé leur niveau de 2019, c'est-à-dire d'avant la crise de la Covid-19. Pour autant, la hausse enregistrée en 2022 est la plus forte observée au cours des dix dernières années : elle s'établit à + 14,4 %, soit 133 M€ de plus. Même en prenant 2019 comme année de référence, la progression (+ 10,2 %) reste bien supérieure aux évolutions antérieures. L'impact de la hausse des prix est donc bien sensible dès 2022 et devrait s'accroître en 2023.

En 2022, le filet de sécurité déjà évoqué pour les dépenses directes d'énergie vise également à protéger les collectivités locales qui auraient été trop fortement touchées par la hausse des prix alimentaires. Cette dernière n'est en revanche pas comptabilisée dans le dispositif 2023<sup>3</sup>.

### **Autres achats et charges externes : l'inflation diffuse**

Si les dépenses directes d'énergie et d'alimentation sont très nettement impactées par l'inflation, d'autres postes des achats et charges externes ont également été touchés, dans des proportions plus faibles et sans qu'il soit possible de les caractériser précisément. Ainsi, après avoir neutralisé les postes de dépenses qui avaient décroché en 2020 et 2021 avec la crise de la Covid-19 et qui se rapprochent de leur niveau d'avant la crise en 2022 (dépenses de publicité, publications et relations publiques, prestations de transports collectifs, frais de déplacement, missions et réceptions), les autres achats et charges externes progressent de 2,4 Md€, soit + 6,4 % en 2022, évolution jamais observée au cours de la période récente (entre 2012 et 2019, ces dépenses ont progressé en moyenne annuelle de + 1,8 %)<sup>4</sup>. L'indexation de certains contrats sur des indices de prix peut justifier la hausse de ce poste, qui inclut notamment les contrats de prestation de services.

1. Cf. partie précédente.

2. Dans les comptes présentés selon les nomenclatures M14 et M57 simplifiées, une partie des dépenses d'alimentation a été estimée au sein des « achats stockés » et des « fournitures non stockées », sur la base du poids des dépenses d'alimentation dans ces postes observé dans les autres nomenclatures.

3. Cf. partie recettes de fonctionnement – filet de sécurité.

4. Évolutions calculées hors SYTRAL, syndicat de la mobilité de l'agglomération lyonnaise, qui sort du champ des syndicats en 2022.

## Des frais de personnel mécaniquement entraînés à la hausse

TABLEAU 2 – DONNÉES DE CADRAGE – FRAIS DE PERSONNEL

| Montants consolidés (BP+BA)<br>en Md€ | Communes <sup>(1)</sup> |                   | Groupements<br>à fiscalité<br>propre <sup>(2)</sup> |                   | Syndicats <sup>(3)</sup> |                   | Départements    |                   | Régions <sup>(4)</sup> |                   | Ensemble des<br>collectivités<br>locales <sup>(3)</sup> |                   |
|---------------------------------------|-------------------------|-------------------|---|-------------------|--------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------------------|-------------------|---|-------------------|
|                                       | Montant<br>2022         | Structure<br>2022 | Montant<br>2022                                     | Structure<br>2022 | Montant<br>2022          | Structure<br>2022 | Montant<br>2022 | Structure<br>2022 | Montant<br>2022        | Structure<br>2022 | Montant<br>2022   | Structure<br>2022 |
| <b>DÉPENSES DE<br/>FONCTIONNEMENT</b> | <b>77,7</b>             | <b>100,0 %</b>    | <b>40,4</b>   | <b>100,0 %</b>    | <b>12,4</b>              | <b>100,0 %</b>    | <b>60,3</b>     | <b>100,0 %</b>    | <b>23,3</b>            | <b>100,0 %</b>    | <b>210,6</b>  | <b>100,0 %</b>    |
| Frais de personnel                    | 41,9                    | 54,0 %            | 13,0  | 32,1 %            | 3,2                      | 25,7 %            | 13,7            | 22,7 %            | 4,4                    | 19,0 %            | 75,1  | 35,7 %            |

(1) Y compris Paris.

(2) Y compris Métropole de Lyon.

(3) Hors SYTRAL et IDF mobilités.

(4) Y compris CTU de Guyane et de Martinique et Collectivité de Corse.

Source : traitement DGCL à partir des données DGFIP.

En 2022, les dépenses de personnel des collectivités locales (75,1 Md€) connaissent une augmentation soutenue de 5,3 %, bien supérieure à celle des années précédentes (+ 2,2 % en moyenne annuelle sur les dix années antérieures). Sur ce poste aussi, l'inflation fait sentir ses effets, même si l'évolution des effectifs constitue également un facteur potentiel d'explication de cette hausse<sup>1</sup>. Plusieurs mécanismes expliquent la diffusion de la hausse des prix sur les frais de personnel. Mais il n'est pas toujours possible d'en estimer l'impact, ni globalement, ni par type de mécanismes, ces derniers étant d'ailleurs souvent liés entre eux.

- L'effet principal provient de la **revalorisation du point d'indice** de + 3,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2022. Une telle mesure généraliste n'avait pas été activée depuis longtemps et pour une telle ampleur : le point d'indice avait ainsi été revalorisé de 0,6 % en juillet 2016, puis de nouveau de 0,6 % en février 2017. Cette revalorisation a joué pour une demi-année en 2022 et se fera sentir en année pleine sur 2023. Sur le périmètre des collectivités locales, le coût de la revalorisation a été estimé à 2,26 Md€ pour une année complète (et de 1,1 Md€ pour la période allant de juillet 2022 à décembre 2022). Des inconnues demeurent sur l'évolution du point d'indice en 2023.

TABLEAU 3 – HISTORIQUE DE LA REVALORISATION DU POINT D'INDICE DEPUIS 2010

| Date                         | Valeur annuelle du traitement<br>afférent à l'indice 100 majoré | Taux<br>de revalorisation |
|------------------------------|---|---------------------------|
| 1 <sup>er</sup> juillet 2022 | 5 820,04 €  | + 3,5 %                   |
| 1 <sup>er</sup> février 2017 | 5 623,23 €  | + 0,6 %                   |
| 1 <sup>er</sup> juillet 2016 | 5 589,69 €  | + 0,6 %                   |
| 1 <sup>er</sup> juillet 2010 | 5 556,35 €  | + 0,5 %                   |

Source : ministère de la Transformation et de la Fonction publiques.

1. Pour mémoire, en 2021, le nombre d'agents dans la fonction publique territoriale a ainsi augmenté de + 0,8 %, principalement porté par la hausse du nombre de contractuels (+ 4,0 %).

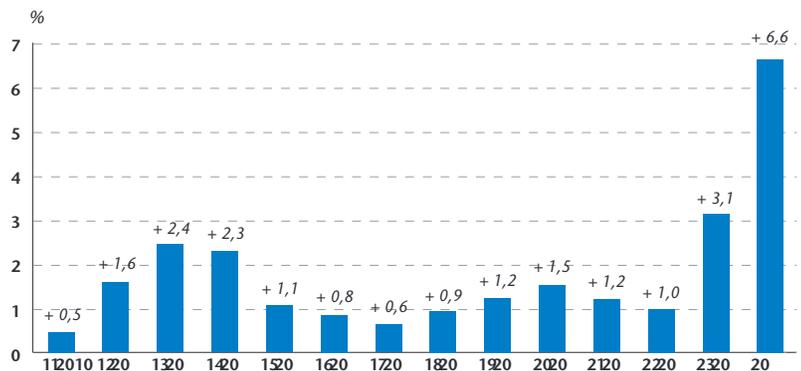
Le filet de sécurité 2022, mentionné pour les dépenses directes d'énergie et d'alimentation, vise également à couvrir les effets de la hausse du point d'indice pour les collectivités locales considérées comme les plus touchées<sup>1</sup>.

On notera que la revalorisation du point d'indice se traduit également par une augmentation des indemnités des élus locaux (qui dans le rapport de l'OFGL sont enregistrées au sein des « autres dépenses de fonctionnement »). Totalisant 1,9 Md€ en 2022, ces indemnités progressent de 1,6 % par rapport à 2021, avec un effet sur année pleine qui se fera ressentir à partir de 2023.

- Les charges de personnel sont également sensibles à l'**évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)**. En dehors des cas de majoration exceptionnelle décidés par le gouvernement, le SMIC fait l'objet d'une revalorisation régulière, notamment pour tenir compte de l'évolution des prix : ainsi, il est revalorisé chaque année au 1<sup>er</sup> janvier sur la base de l'inflation constatée pour les 20 % des ménages ayant les revenus les plus faibles et de la moitié du gain du pouvoir d'achat du salaire horaire moyen de base des ouvriers et des employés (SHBOE) ; d'autre part, si l'indice des prix à la consommation augmente d'au moins 2 % par rapport à l'indice constaté lors de la dernière évolution du SMIC, des revalorisations complémentaires sont appliquées en cours d'année. Ainsi, alors que le SMIC n'était revalorisé qu'au 1<sup>er</sup> janvier pour les années 2014 à 2021, il a également fait l'objet de revalorisations en cours d'année en 2022 et 2023, dans le contexte de hausse des prix. En considérant le montant du SMIC au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année, la hausse est de + 3,1 % en 2022 et de + 6,6 % en 2023.

Pour la fonction publique territoriale, la progression du SMIC entraîne l'augmentation équivalente de l'indice minimum de traitement des agents publics. Elle concerne donc directement les agents dont l'indice est inférieur ou égal à cet indice minimum, essentiellement des agents de catégorie C, particulièrement représentés au sein des collectivités locales.

FIGURE 5 – ÉVOLUTION DU SMIC AU 1<sup>er</sup> JANVIER (2010-2023)



Source : traitement OFGL, données INSEE.

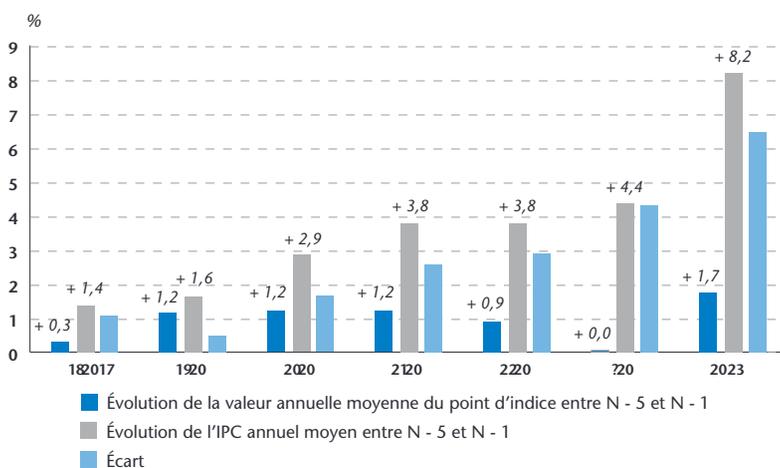
1. Cf. partie recettes de fonctionnement - filet de sécurité.

• La **garantie individuelle de pouvoir d'achat** (GIPA) est également un mécanisme basé sur l'évolution des prix qui joue sur le montant des frais de personnel des collectivités locales. Instaurée pour une année en 2008, elle est depuis lors reconduite chaque année, 2022 n'ayant pas fait exception. La GIPA garantit à chaque agent public une évolution de sa rémunération au moins égale à l'évolution des prix sur une période de quatre ans. Elle bénéficie ainsi aux agents dont la rémunération a progressé moins vite sur la période.

Pour une année donnée, le calcul de la GIPA se fonde sur l'utilisation de l'indice des prix, en moyenne annuelle, de l'année N - 5 et l'année N - 1 et du point d'indice, également en moyenne annuelle et sur la même période. À partir de ces données, la situation individuelle de chaque agent peut être déterminée en regardant l'évolution de sa rémunération (calculée comme le produit de son point d'indice au 31 décembre par la valeur moyenne du point d'indice) entre N - 5 et N - 1 par rapport à l'évolution des prix, et en compensant la différence le cas échéant.

Ainsi, en 2022, le coût de la GIPA a pu s'accroître du fait de la forte évolution des prix commencée en 2021. En effet, l'évolution des prix entre 2017 et 2021 (+ 4,4 %) a été bien supérieure à l'évolution de la valeur moyenne du point d'indice sur la même période (+ 0,05 %). En cas de renouvellement du dispositif en 2023 et de maintien des règles de calcul, l'écart s'accroîtrait plus fortement encore, avec une hausse des prix de 8,2 % sur la période 2018 et 2022, contre une augmentation de 1,75 % de la valeur moyenne du point d'indice.

FIGURE 6 – ÉLÉMENTS DE CALCUL DE LA GARANTIE INDIVIDUELLE DE POUVOIR D'ACHAT (2017-2023)



Source : traitement OFGL, arrêtés relatifs au calcul de la GIPA.

• Des **mesures plus catégorielles** ont également un impact sur l'évolution des frais de personnel. Si les objectifs poursuivis par ces mesures peuvent être multiples, la prise en compte de l'évolution des prix en est souvent un. Ainsi en va-t-il des révisions des grilles indiciaires des agents de catégorie C et B, ou encore de l'instauration d'un complément de traitement

indiciaire pour les agents de la filière médico-sociale. En fonction des compétences de chaque collectivité et de la structure de ses effectifs, l'impact de ces mesures est plus ou moins marqué. Ainsi, la revalorisation des agents de la filière médico-sociale touche particulièrement les départements compétents dans le domaine, mais peut également concerner les collectivités du bloc communal.

- Fin 2021, une **indemnité inflation** de 100 €, individuelle et exonérée d'impôts et de cotisations, a été décidée pour soutenir les ménages face à l'augmentation des prix. Dans la fonction publique territoriale, elle a été versée en janvier 2022 aux agents qui ont perçu une rémunération moyenne inférieure à 2 000 € nets par mois, avant impôts sur le revenu, sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2021 au 31 octobre 2021. Le coût de ce dispositif est nul pour les collectivités : elles ont été intégralement remboursées par déduction des cotisations sociales URSSAF dues au titre de la même paie ou par un remboursement URSSAF lorsque le montant de la prime excédait les cotisations dues.

- Enfin, en sus des mesures génériques à la fonction publique, les collectivités locales ont elles-mêmes pu être actives dans l'accompagnement de leurs agents dans le contexte de hausse des prix. Certaines d'entre elles ont ainsi pu jouer sur leur politique indemnitaire ou sociale (tickets restaurants, contribution à la mutuelle...). Mais, si le soutien aux agents était un des objectifs poursuivis par ces évolutions, celles-ci pouvaient également viser d'autres ambitions : rattrapage entre filières, renforcement de l'attractivité sur certains métiers...

## Dépenses d'intervention : les volets prestations sociales et contributions à certains tiers sont concernés

TABLEAU 4 – DONNÉES DE CADRAGE – DÉPENSES D'INTERVENTION

| Montants consolidés (BP+BA)<br>en Md€                                  | Communes <sup>(1)</sup> |                   | Groupements<br>à fiscalité<br>propre <sup>(2)</sup> |                   | Syndicats <sup>(3)</sup> |                   | Départements    |                   | Régions <sup>(4)</sup> |                   | Ensemble des<br>collectivités<br>locales <sup>(3)</sup> |                   |
|--|-------------------------|-------------------|---|-------------------|--------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------------------|-------------------|---|-------------------|
|  | Montant<br>2022         | Structure<br>2022 | Montant<br>2022                                     | Structure<br>2022 | Montant<br>2022          | Structure<br>2022 | Montant<br>2022 | Structure<br>2022 | Montant<br>2022        | Structure<br>2022 | Montant<br>2022   | Structure<br>2022 |
| <b>DÉPENSES DE<br/>FONCTIONNEMENT</b>                                  | <b>77,7</b>             | <b>100,0 %</b>    | <b>40,4</b>   | <b>100,0 %</b>    | <b>12,4</b>              | <b>100,0 %</b>    | <b>60,3</b>     | <b>100,0 %</b>    | <b>23,3</b>            | <b>100,0 %</b>    | <b>210,6</b>  | <b>100,0 %</b>    |
| Dépenses d'intervention  | 10,2                    | 13,2 %            | 8,7   | 21,5 %            | 1,0                      | 7,9 %             | 41,1            | 68,2 %            | 13,5                   | 58,1 %            | 72,6  | 34,5 %            |
| dont RSA   | 0,4                     | 0,5 %             | 0,3   | 0,6 %             | 0,0                      | –                 | 9,2             | 15,3 %            | 0,2                    | 1,0 %             | 10,1  | 4,8 %             |
| dont APA, PCH et frais<br>d'hébergement                                | 0,7                     | 0,9 %             | 0,6   | 1,4 %             | 0,0                      | –                 | 22,9            | 37,9 %            | 0,4                    | 1,5 %             | 24,5  | 11,6 %            |
| dont rémunération des<br>stagiaires de la formation<br>professionnelle | 0,0                     | –                 | 0,0   | –                 | 0,0                      | –                 | 0,0             | –                 | 0,8                    | 3,6 %             | 0,8   | 0,4 %             |
| dont dotation de<br>fonctionnement des collèges                        | 0,0                     | 0,1 %             | 0,0   | 0,1 %             | 0,0                      | –                 | 1,0             | 1,6 %             | 0,0                    | 0,1 %             | 1,1   | 0,5 %             |
| dont dotation de<br>fonctionnement des lycées                          | 0,0                     | –                 | 0,0   | –                 | 0,0                      | –                 | 0,0             | –                 | 1,2                    | 5,2 %             | 1,2   | 0,6 %             |
| dont contributions aux<br>CCAS–CIAS                                    | 2,0                     | 2,6 %             | 0,1   | 0,3 %             | 0,0                      | 0,1 %             | 0,0             | –                 | 0,0                    | –                 | 2,2   | 1,0 %             |
| dont contributions aux SDIS<br>(et assimilés)                          | 0,9                     | 1,1 %             | 1,4   | 3,5 %             | 0,0                      | 0,2 %             | 2,7             | 4,5 %             | 0,1                    | 0,4 %             | 5,1   | 2,4 %             |
| dont contributions aux<br>organismes de transport                      | –                       | –                 | –   | –                 | –                        | –                 | –               | –                 | 4,4                    | 18,9 %            | 4,4   | 2,1 %             |
| dont autres dépenses<br>d'intervention                                 | 6,2                     | 7,9 %             | 6,3   | 15,6 %            | 0,9                      | 7,6 %             | 5,3             | 8,7 %             | 6,4                    | 27,4 %            | 23,1  | 11,0 %            |

(1) Y compris Paris.

(2) Y compris Métropole de Lyon.

(3) Hors SYTRAL et IDF mobilité.

(4) Y compris CTU de Guyane et de Martinique et Collectivité de Corse.

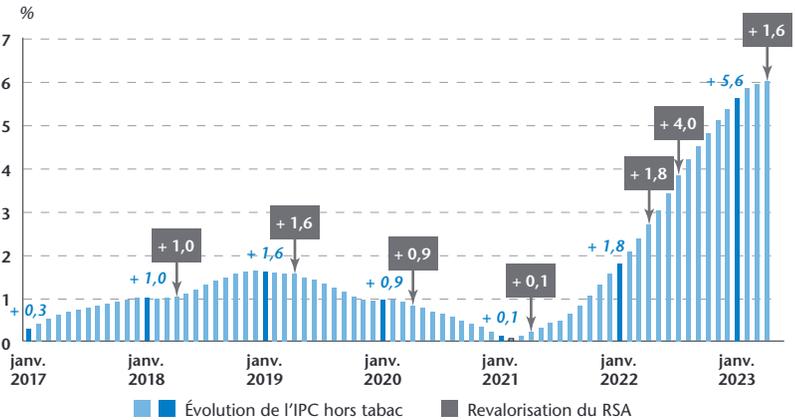
Source : traitement DGCL à partir des données DGFIP.

### Revenu de solidarité active (RSA) : l'effet volume masque l'effet prix

De droit commun, le barème du RSA est revalorisé chaque année, au 1<sup>er</sup> avril, pour tenir compte de l'évolution des prix. Son indexation N est calculée à partir de l'évolution de la moyenne de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPC hors tabac) entre février N - 1 et janvier N par rapport aux douze mois précédents (février N - 2 et janvier N - 1). Ainsi, la hausse générale des prix se traduit mécaniquement par un renchérissement du coût de la prestation pour les départements.

En avril 2022, ces règles de calcul se sont traduites par une revalorisation de 1,8 % qui est apparue en décalage avec la réalité de l'inflation subie par les allocataires du RSA. Il a donc été décidé d'une deuxième revalorisation de + 4,0 % au 1<sup>er</sup> juillet, par anticipation de celle qui aurait dû intervenir au 1<sup>er</sup> avril 2023. À cette date, la revalorisation du RSA a été fixée à + 1,6 %, soit l'évolution constatée de l'IPC hors tabac (+ 5,6 %), diminuée de la revalorisation anticipée de juillet 2022.

FIGURE 7 – ÉVOLUTION DE LA MOYENNE 12 MOIS/12 MOIS DE L'INDICE DES PRIX À LA CONSOMMATION HORS TABAC ET REVALORISATION DU RSA (2017-2023)



Source : traitement OFGL, données INSEE - Période : janvier 2017-avril 2023.

Malgré la forte revalorisation de l'année 2022, la dépense au titre des allocations de RSA (10,1 Md€) des départements a diminué. En effet, la baisse du nombre de bénéficiaires de la prestation, quasiment continue depuis début 2021, a plus que compensé la hausse du barème. Cette diminution de la dépense s'observe dans la quasi-totalité des départements et s'établit en moyenne à - 4,1 % (neutralisation faite de la Seine-Saint-Denis et des Pyrénées-Orientales qui ont « recentralisé » la compétence en 2022), soit une baisse de 434,9 M€.

En supposant une répartition mensuelle de la dépense de RSA 2022 proportionnelle à celle du nombre de bénéficiaires<sup>1</sup>, on peut estimer le coût de la revalorisation du barème à environ 330 M€ pour les départements en 2022, dont environ 200 M€ pour la revalorisation anticipée de juillet 2022.

À ce titre, une dotation exceptionnelle de 120 M€ a d'ailleurs été insaurée pour 2022. Elle est attribuée aux départements proportionnellement à leurs charges de RSA constatées dans les comptes 2021.

### Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle

En 2022, la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, à la charge des régions, est indexée sur les mêmes règles que le RSA et a fait l'objet de la même revalorisation anticipée au 1<sup>er</sup> juillet 2022. Ces dépenses s'établissent à 836 M€ en 2022, en hausse de 50 M€ (+ 6,4 %) par rapport à 2021. Si la revalorisation anticipée joue sur l'évolution 2022,

1. La dépense de RSA enregistrée dans les balances comptables de 2022 est annuelle. Elle a donc été mensualisée au prorata du nombre de bénéficiaires du RSA qui est fourni pour chaque mois par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DRESS) du ministère des Solidarités et de la Santé. Le coût des deux revalorisations a ensuite été estimé sur la base de cette dépense mensualisée, par différence entre le coût effectif de RSA et le coût évalué si aucune revalorisation n'avait été appliquée.

d'autres causes peuvent expliquer cette dernière : effet en année pleine des revalorisations de 2021, évolution du nombre de stagiaires...

Au titre de la revalorisation anticipée, les régions bénéficient également d'une dotation exceptionnelle (sous forme d'un prélèvement sur recettes de l'État) de 18 M€, versée en 2022 ou en 2023.

### **PCH, APA et frais d'hébergement : une inflation spécifique au secteur de l'aide à domicile**

En 2022, d'autres dépenses sociales connaissent une forte hausse. Il s'agit des dépenses au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH) et des frais de séjour et d'hébergement. Totalisant 24,5 Md€, elles progressent de + 5,5 % en 2022, soit une hausse de 1,3 Md€. Au cours des dix années précédentes, elles n'avaient progressé en moyenne annuelle que de + 2,2 %, avec des évolutions comprises entre + 1,7 % et + 2,6 %.

Plusieurs mesures expliquent la hausse de ces dépenses : montée de la PCH « parentalité » créée en 2021, pour les personnes en situation de handicap parents d'enfants de moins de sept ans<sup>1</sup>, revalorisation salariale des aides à domicile au 1<sup>er</sup> octobre 2021 (avenant 43 de la convention collective de la branche de l'aide à domicile), instauration d'un tarif minimal national de 22 € des heures d'aide à domicile début 2022, introduction d'une dotation complémentaire pour les actions améliorant la qualité des services d'accompagnement à domicile à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022. Si certaines de ces évolutions relèvent d'un effet volume (PCH « parentalité », dotation complémentaire) parce qu'elles se traduisent directement par une amélioration des conditions de prise en charge des bénéficiaires de ces services, celles qui visent à revaloriser le secteur de l'aide à domicile (revalorisations salariales, tarif minimal) sont plus assimilables à un effet prix dans la mesure où elles font évoluer à la hausse le coût des services rendus et donc les prestations versées ensuite par les départements. La lecture des comptes ne permet pas de mesurer l'impact de ces différentes évolutions, mais l'effet prix doit cependant être majoritaire dans le surplus de croissance enregistré.

Les départements bénéficient du soutien de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui apporte des concours particuliers au titre de ces différentes évolutions. Dans le budget initial 2022 de la CNSA, le concours au titre des tarifs planchers est de 242 M€ et celui pour la revalorisation des salaires de l'aide à domicile s'établit à 200 M€<sup>2</sup>.

### **Dotations et subventions aux tiers : une inflation importée des partenaires des collectivités ?**

Les collectivités locales participent au financement de structures tierces, comme les établissements d'enseignement du second degré, les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS-CIAS), les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ou les organismes

1. En 2021, 9 939 décisions d'attribution de la PCH parentalité ont été enregistrées (source : CNSA – Les chiffres clés de l'aide à l'autonomie 2022 – octobre 2022).

2. Le concours pour la PCH « parentalité » est de 200 M€ et celui pour la dotation complémentaire de 40 M€.

de transport... Or, à l'instar des collectivités locales, ces tiers sont également touchés par la hausse des prix (en fonction de leurs compétences et de leur nature juridique : énergie, alimentation, point d'indice...). Ainsi, de manière indirecte, la hausse de leurs coûts peut se répercuter sur les contributions versées par les collectivités.

Le phénomène s'observe dès 2022 sur certains postes, notamment pour les régions et les départements. Mais des décalages peuvent exister entre les hausses de prix subies par ces tiers et l'ajustement des contributions des collectivités locales.

– Les contributions des départements et des régions aux dotations des collèges et des lycées progressent de respectivement + 7,0 % et + 7,7 %, alors qu'elles étaient quasiment stables au cours des années antérieures. Elles atteignent ainsi 2,3 Md€, soit une augmentation de 157 M€. Ces fortes hausses sont souvent partagées, mais d'une collectivité à l'autre, d'autres facteurs peuvent expliquer des évolutions plus contrastées (ouverture de nouveaux établissements, modifications dans la répartition de la prise en charge des factures d'énergie entre la collectivité et les établissements d'enseignement, contribution des collèges et des lycées qui présentent une trésorerie importante...).

– La contribution des communes et, dans certains cas, des groupements aux CCAS-CIAS (2,1 Md€) progresse également sensiblement en 2022 (+ 6,0 %, soit + 122 M€). Cette évolution est à mettre en parallèle de la progression de l'ensemble des dépenses de fonctionnement des communes (+ 6,0 % également) : les CCAS ont en effet une structure de budget proche de celle des communes<sup>1</sup> et subissent les mêmes contraintes que ces dernières (hausse du point d'indice, augmentation des dépenses d'énergie et d'alimentation...), qui se retrouvent indirectement dans les contributions communales et intercommunales.

– De son côté, la contribution des collectivités locales aux SDIS s'établit à 5,1 Md€ en 2022, en progression de + 3,2 % (+ 159 M€), soit une évolution plus soutenue que celle des années précédentes (+ 1,4 % en moyenne annuelle au cours des dix années précédentes). Elle s'accroît de + 4,3 % pour les départements, qui portent 60 % de la contribution aux SDIS, sous l'effet de l'inflation, de la revalorisation des salaires et d'un volume d'activité particulièrement fort en 2022, entraînant des rallonges budgétaires en cours d'année. Pour les collectivités du bloc communal, la contribution aux SDIS ne peut normalement pas dépasser la hausse des prix<sup>2</sup>. Elle affiche une progression de 1,8 % en 2022.

– À l'inverse, les évolutions observées en 2022 sur les contributions versées par les régions aux organismes de transport au titre de la politique de mobilité régionale ne montrent pas encore d'accroissement significatif. Les négociations entre les régions et les opérateurs de transport ne se sont pas encore traduites dans le montant des contributions.

1. En 2021, les dépenses de fonctionnement des budgets principaux des CCAS-CIAS sont notamment constituées à hauteur de 63 % de frais de personnel et pour 21 % d'achats et charges externes (source : rapport 2022 de l'OFGL).

2. « Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations - défis – perspectives », IGA, octobre 2022.

## Une inflation diffuse sur les autres dépenses d'intervention ?

Si l'impact de l'inflation se mesure nettement sur certains postes des dépenses d'intervention, d'autres dépenses de ce type sont probablement également touchées, sans qu'il soit possible de les caractériser précisément, ni de connaître la part attribuable au seul effet prix. En effet, les autres dépenses d'intervention augmentent de + 5,0 % en 2022, alors qu'elles avaient globalement stagné entre 2012 et 2019 et que leur croissance avait été au maximum de 1,0 %.

## Les intérêts de la dette : effet retardé mais effet programmé

TABLEAU 5 – DONNÉES DE CADRAGE – FRAIS FINANCIERS

| Montants consolidés (BP+BA)<br>en Md€ | Communes <sup>(1)</sup> |                   | Groupements<br>à fiscalité<br>propre <sup>(2)</sup> |                   | Syndicats <sup>(3)</sup> |                   | Départements    |                   | Régions <sup>(4)</sup> |                   | Ensemble des<br>collectivités<br>locales <sup>(3)</sup> |                   |
|---------------------------------------|-------------------------|-------------------|---|-------------------|--------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------------------|-------------------|---|-------------------|
|                                       | Montant<br>2022         | Structure<br>2022 | Montant<br>2022                                     | Structure<br>2022 | Montant<br>2022          | Structure<br>2022 | Montant<br>2022 | Structure<br>2022 | Montant<br>2022        | Structure<br>2022 | Montant<br>2022   | Structure<br>2022 |
| <b>DÉPENSES DE<br/>FONCTIONNEMENT</b> | <b>77,7</b>             | <b>100,0 %</b>    | <b>40,4</b>   | <b>100,0 %</b>    | <b>12,4</b>              | <b>100,0 %</b>    | <b>60,3</b>     | <b>100,0 %</b>    | <b>23,3</b>            | <b>100,0 %</b>    | <b>210,6</b>  | <b>100,0 %</b>    |
| Charges financières                   | 1,5                     | 1,9 %             | 0,9   | 2,3 %             | 0,4                      | 3,5 %             | 0,6             | 1,0 %             | 0,6                    | 2,4 %             | 3,9   | 1,9 %             |

(1) Y compris Paris.

(2) Y compris Métropole de Lyon.

(3) Hors SYTRAL et IDF mobilités.

(4) Y compris CTU de Guyane et de Martinique et Collectivité de Corse.

Source : traitement DGCL à partir des données DGFip.

## Une inflation qui a déclenché une hausse des taux de marché...

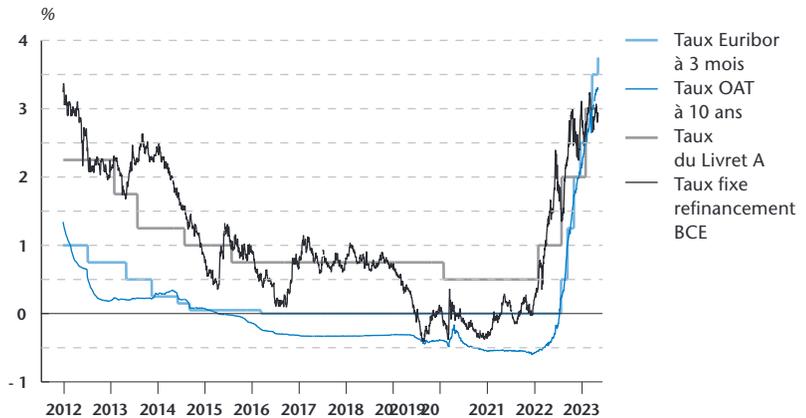
La forte inflation débutée à partir du milieu de l'année 2021 a conduit la Banque centrale européenne (BCE) à modifier sa politique monétaire accommodante menée depuis plusieurs années, qui avait permis un accès aisé à la liquidité. Elle a pour ce faire augmenté progressivement ses taux directeurs à partir du mois de juillet 2022 (pour la première fois depuis juillet 2011), avec pour objectif un ralentissement de la hausse des prix. Cette politique plus restrictive s'est rapidement fait ressentir sur les taux d'intérêt qui étaient déjà sur une pente haussière :

- le taux des bons au trésor de l'État français à 10 ans (ou OAT pour « obligations assimilables du Trésor ») est passé de 0,23 % en janvier 2022 à plus de 3 % à la fin de la même année (et oscille entre 2,5 % et un peu plus de 3 % en 2023) ;
- celui de l'Euribor à 3 mois est quant à lui retourné en territoire positif pour la première fois depuis 7 ans à la mi-juillet 2022 pour dépasser les 2 % en décembre (et les 3 % à partir de fin mars 2023)<sup>1</sup> ;

1. Le taux des OAT à 10 ans représente le taux des obligations émises par l'État français pour une durée de 10 ans. Celui de l'Euribor à 3 mois correspond quant à lui au taux de référence auquel un panel d'établissements financiers se prête de l'argent sur le marché interbancaire de la zone euro avec une échéance de 3 mois. À noter que le taux des OAT à 30 ans est plus élevé mais suit la même tendance que celui à 10 ans. De même, les taux Euribor à 6 mois ou 12 mois suivent des évolutions similaires à celles du taux à 3 mois.

– le taux du livret A, stable à 0,5 % depuis février 2020, a connu deux hausses en 2022 : une première en début d’année pour atteindre 1 % et une seconde au mois d’août, à 2 %. Il se situe à 3 % depuis février 2023.

FIGURE 8 – ÉVOLUTION DE DIFFÉRENTS TAUX DEPUIS 2012



Source : traitement OFGL, données Banque de France et Banque centrale européenne. Période : janvier 2012-mai 2023.

### ...qui se répercute directement sur les conditions des nouveaux prêts aux collectivités locales...

La hausse forte et soudaine des taux d’intérêt a directement pesé sur les conditions de financement des collectivités locales, qui ont vu les propositions de conditions de taux augmenter fortement, impactant de fait le coût de la dette. Ce sujet, quasiment disparu des problématiques locales ces dernières années en raison de taux très faibles, refait ainsi son apparition. Selon l’observatoire de la dette Finance Active<sup>1</sup>, le taux d’intérêt moyen auquel les collectivités de son panel ont emprunté a fortement augmenté, passant de 0,62 % en 2021 à 2,07 % en 2022. À cet effet flux, s’ajoute un effet sur la part variable du stock<sup>2</sup>, avec par exemple des indexations sur Euribor ou Livret A. Au final, le taux moyen de l’encours de dette au 31 décembre (moyennes pondérées par les encours de dette des taux en vigueur) connaît sa première hausse depuis 2011, passant de 1,72 % fin 2021 à 2,01 % fin 2022, toujours d’après la même étude.

L’année 2022 a également fait apparaître une problématique jusqu’alors peu connue, celle du taux d’usage. Ce dernier est le taux maximum auquel les établissements bancaires sont autorisés à prêter lorsqu’ils accordent un crédit. Jusqu’au début de l’année 2023, il était fixé à la fin de chaque trimestre par la Banque de France, à partir du taux moyen des crédits accordés le trimestre précédent, auquel on ajoute un tiers<sup>3</sup>. Courant 2022, les taux de marché, qui connaissaient une progression rapide, dépassaient

1. Les chiffres de cet observatoire se basent sur un panel de 1 175 collectivités locales, pour un encours dépassant les 100 Md€. Communiqué de presse : [https://financeactive.com/wp-content/uploads/2015/05/CP\\_Obs\\_FinanceActive\\_CL\\_2023.pdf](https://financeactive.com/wp-content/uploads/2015/05/CP_Obs_FinanceActive_CL_2023.pdf)

2. Cette part variable (y compris livret A mais hors taux structuré) représente 24 % de l’encours de dette du panel étudié au 31 décembre 2021 et 23 % au 31 décembre 2022.

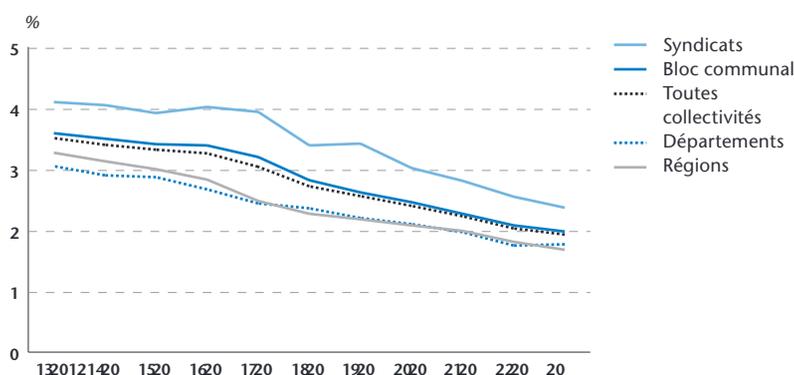
3. Depuis le 1<sup>er</sup> février 2023, ce taux est recalculé tous les mois par la Banque de France.

souvent le taux d'usure dont l'adaptation mettait plus de temps à s'opérer. Les établissements bancaires se sont donc momentanément vus dans l'incapacité de proposer des offres à taux fixe aux collectivités locales, et se sont rabattus sur des offres à taux variable. L'année 2022 est donc caractérisée pour les collectivités locales par une hausse des nouveaux emprunts souscrits à taux variable, principalement indexés sur l'Euribor ou le livret A (à titre d'illustration, sur le panel Finance Active, 27 % des nouveaux emprunts étaient contractés à taux variable en 2022, contre 17 % en 2021). En 2023, les tensions d'accès aux taux fixes liées au taux d'usure ont disparu suite à la réponse réglementaire mise en place<sup>1</sup>. En effet, dès le 1<sup>er</sup> février 2023 – et jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2023 – le taux d'usure est exceptionnellement calculé tous les mois par la Banque de France afin de mieux suivre l'évolution des taux de marché constatés et de faciliter l'accès au crédit. La part des prêts à taux variable pour 2023 sera donc liée aux arbitrages propres des collectivités face aux conditions de marché.

### ... mais un effet peu visible dans les comptes en 2022

La modification du contexte d'emprunt et la forte remontée des taux d'intérêt survenues en 2022 ont un impact limité dans les comptes 2022 des collectivités locales. Toutes collectivités confondues (régions, départements, groupements à fiscalité propre, syndicats, communes), les charges financières ont diminué un peu moins nettement, - 3,3 % après - 6,7 % en 2021, pour atteindre un total de 3,95 Md€ en 2022 (budgets principaux et annexes). Elles représentent en 2022 1,88 % des dépenses de fonctionnement, contre 2,04 % en 2021. Le taux apparent de la dette, qui rapporte les frais financiers de l'année à l'encours de dette au 1<sup>er</sup> janvier de la même année, diminue certes moins vite que les années précédentes, mais reste malgré tout en baisse : - 0,10 point de pourcentage entre 2021 et 2022 (passage de 2,05 % à 1,95 %) après - 0,20 point entre 2020 et 2021 (de 2,25 % à 2,05 %), toutes collectivités confondues.

FIGURE 9 – ÉVOLUTION DU TAUX APPARENT DE LA DETTE DEPUIS 2012



Taux apparent de la dette : frais financiers payés en N/encours de dette estimé au 1<sup>er</sup> janvier N.

Source : traitement OFGL, données DGFIP (BP + BA consolidés).

1. Cf. Arrêté du 26 janvier 2023 portant adoption de mesures transitoires sur le calcul de l'usure en application de l'article L. 314-8 du code de la consommation et de l'article L. 313-5 du code monétaire et financier.

Plusieurs raisons expliquent ces chiffres 2022. D'abord, la part de l'encours à taux fixe, par définition non impactée par ce changement de contexte, est très fortement majoritaire dans le stock de dette des collectivités (par exemple, 76 % sur le panel Finance Active au 31 décembre 2022). Ensuite, les nouveaux emprunts souscrits en 2022 – qui ont été contractés à des taux plus élevés – ou certains anciens prêts indexés ne produiront leur effet qu'à partir de 2023.

Les impacts pourront en revanche être plus visibles sur les prochains exercices en fonction des niveaux de recours aux emprunts nouveaux. Une augmentation du coût de la dette et des charges financières est à prévoir, de manière assez inédite depuis de nombreuses années (sept années de baisse continue des charges financières). La part importante de l'encours à taux fixe, contractée avant cette période de remontée des taux, devrait globalement amortir l'impact, mais les situations pourront être disparates d'une collectivité à l'autre selon la composition de leur encours, le recours plus ou moins important à de nouveaux emprunts ou encore les conditions plus ou moins avantageuses auxquelles ces derniers auront été souscrits.

## Dépenses d'investissement : l'inflation fait monter les coûts et explique la majeure partie des dynamiques récentes

### Des dépenses d'équipement en augmentation, très concentrées sur la construction, la voirie et les réseaux

TABLEAU 6 – DONNÉES DE CADRAGE – DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT

| Montants consolidés (BP+BA)<br>en Md€ | Communes <sup>(1)</sup> |                   | Groupements<br>à fiscalité<br>propre <sup>(2)</sup> |                   | Syndicats <sup>(3)</sup> |                   | Départements    |                   | Régions <sup>(4)</sup> |                   | Ensemble des<br>collectivités<br>locales <sup>(3)</sup> |                   |
|---------------------------------------|-------------------------|-------------------|---|-------------------|--------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------------------|-------------------|---|-------------------|
|                                       | Montant<br>2022         | Structure<br>2022 | Montant<br>2022                                     | Structure<br>2022 | Montant<br>2022          | Structure<br>2022 | Montant<br>2022 | Structure<br>2022 | Montant<br>2022        | Structure<br>2022 | Montant<br>2022   | Structure<br>2022 |
| <b>DÉPENSES<br/>D'INVESTISSEMENT</b>  |                         |                   |   |                   |                          |                   |                 |                   |                        |                   |   |                   |
| hors remboursements                   | 26,0                    | 100,0 %           | 16,8  | 100,0 %           | 8,1                      | 100,0 %           | 12,6            | 100,0 %           | 13,4                   | 100,0 %           | 72,2  | 100,0 %           |
| Dépenses d'équipement                 | 23,6                    | 90,8 %            | 13,2  | 78,9 %            | 7,0                      | 87,1 %            | 8,4             | 66,6 %            | 3,9                    | 29,2 %            | 56,2  | 77,9 %            |

(1) Y compris Paris.

(2) Y compris Métropole de Lyon.

(3) Hors SYTRAL et IDF mobilité.

(4) Y compris CTU de Guyane et de Martinique et Collectivité de Corse.

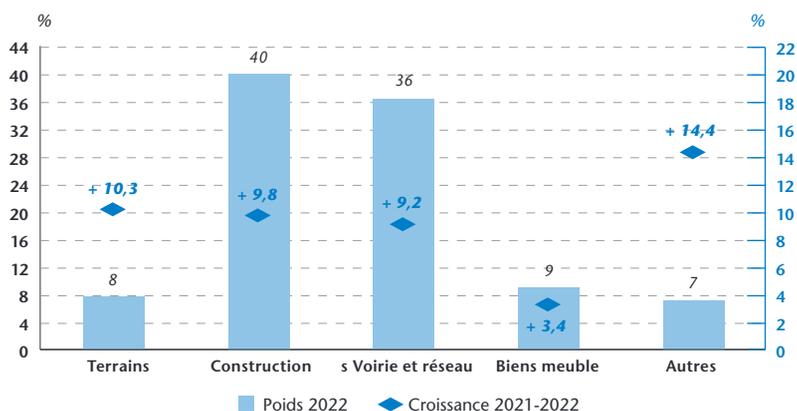
Source : traitement DGCL à partir des données DGFIP.

Après + 9,5 % en 2021, les dépenses d'équipement des collectivités locales progressent en 2022 de 8,7 %. Pour deux années post-électorales dans le bloc communal, ces dynamiques sont atypiques. Cette spécificité s'explique par un effet rattrapage après une année 2020 marquée par la crise Covid (- 12,3 %, soit une baisse particulièrement forte, même pour

une année d'élections municipales) et par une volonté de relance, soutenue par des dotations d'investissement de l'État en croissance. Mais elle doit également beaucoup à un effet prix.

Ces dépenses d'équipement regroupent toutes les interventions ayant un impact sur le patrimoine propre des collectivités. De manière estimative, plus des trois quarts de ces dépenses sont constituées de constructions (40 %) ou d'interventions sur les réseaux et la voirie (36 %). Le reste est notamment composé de frais d'étude, de terrains (pouvant être bâtis) ou encore d'acquisitions de biens meubles (véhicules, informatique...).

FIGURE 10 – RÉPARTITION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS EN 2022 ET LEUR ÉVOLUTION



Périmètre : ensemble des collectivités hors syndicats.

Source : estimations OFGL à partir des données DGFIP (BP + BA consolidés).

Les secteurs du bâtiment et des travaux publics sont donc dominants dans l'investissement public local. Or, ces deux secteurs ont été particulièrement touchés par des fortes fluctuations de leurs coûts. Pour le bâtiment, deux indices produits par l'INSEE synthétisent l'évolution des coûts : BT01 pour le neuf et BT50 pour la partie rénovation-entretien. Sur les travaux publics, il s'agit de l'index TP01.

Les dépenses d'équipement des collectivités (hors syndicats) ciblées sur la construction augmentent de 9,8 % en 2022 tandis que l'index BT01 augmente en moyenne annuelle de 7 % et le BT50 de 5,3 %. Les dépenses de voirie et réseaux sont 9,2 % plus élevées en 2022 qu'en 2021 avec une évolution de + 9,7 % pour le TP01.

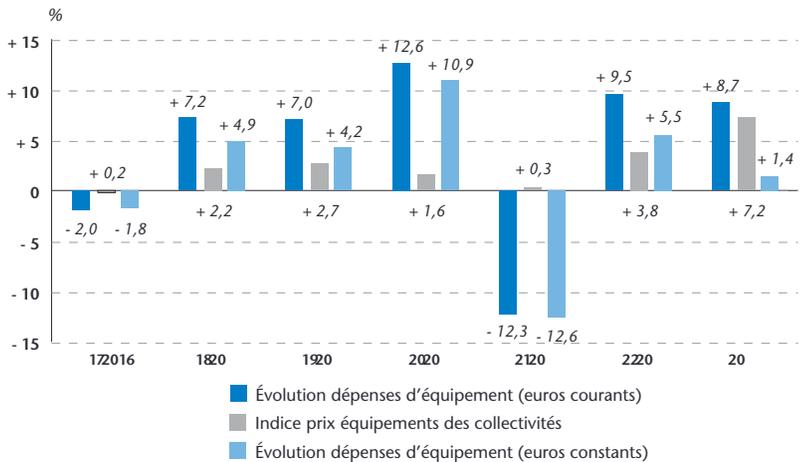
En conséquence, en déflatant les évolutions par un indice des prix qui tiendrait compte de la structure des dépenses des collectivités locales et d'indices spécifiques (cf. figure 11), il est possible d'estimer que l'évolution des dépenses totales d'équipement constatée en 2021 serait pour environ 40 % liée aux prix (+ 5,5 % en volume), et que celle de 2022 serait quasi totalement (à 84 %) consacrée à l'amortissement des hausses de prix (+ 1,4 % en volume).

L'augmentation à prix constants sur deux ans des dépenses d'équipement, qui correspond à l'accroissement réel du patrimoine public local, peut

donc être estimée à + 3,3 Md€, soit 37 % de la progression totale affichée à prix courant (+ 9,0 Md€).

Ce résultat implique que, toujours en euros constants, le niveau des dépenses d'équipement de 2022 (56,2 Md€) reste inférieur d'environ 3,5 Md€ à celui constaté lors du pic de 2019, avant la forte baisse de 2020 (-6,8 Md€ entre 2019 et 2020). Ce constat n'est pas surprenant compte tenu de la période du cycle (début de mandat pour le bloc communal). Les réalisations sur les trois prochaines années permettront en revanche de mesurer le réel niveau d'ambition sur le cycle actuel. Elles dépendront de multiples facteurs et notamment des capacités de financement des acteurs (autofinancement propre, coûts du recours à l'endettement, niveau des subventions dédiées...) et de leur adéquation avec l'évolution des coûts.

FIGURE 11 – ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN EUROS COURANTS ET CONSTANTS



Périmètre : ensemble des collectivités (BP + BA consolidés).

Source : traitement OFGL, données INSEE, DGFIP. L'Indice des prix équipements des collectivités est estimé en utilisant la structure 2022 des dépenses d'équipement et les indices BT01, BT50, TP01, Ingénierie, Biens durables et IPC.

## Les coûts des matériaux et les négociations salariales au cœur des fixations de prix de construction et de travaux publics en 2023

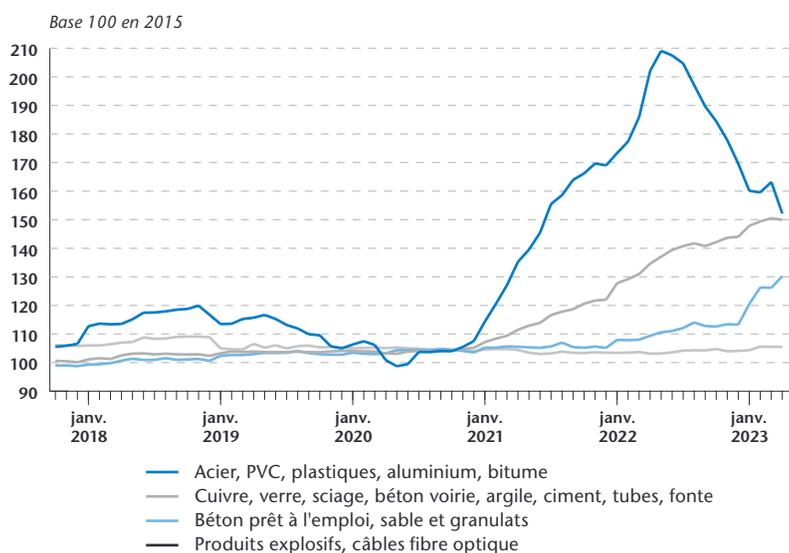
La reprise économique qui fait suite aux périodes de confinement strict se traduit par une augmentation des coûts de l'énergie et des matériaux qui constituent une part importante des indices de coût du bâtiment et des travaux publics (36,5 % pour le BT et 31,2 % pour le TP<sup>1</sup>).

Les **prix de ces matériaux** utiles à la construction et aux travaux publics n'évoluent pas de façon homogène. Quatre profils peuvent être identifiés.

1. Source : Insee. Pour TP, c'est une moyenne de la part des coûts des matériaux dans chaque sous-indice TP avec la même pondération de ces sous-indices dans TP01. Pour BT, l'information est communiquée au niveau du BT01 par l'INSEE.

Le premier regroupe les aciers, PVC, plastiques, aluminium et bitume. Son indice de coût moyen a connu une très forte hausse en 2022 avec un pic vers mai, et a ensuite fortement baissé pour atteindre, début 2023, un niveau qui reste très supérieur au niveau de décembre 2020 (entre + 30 % et + 80 % en fonction du matériau). L'indice du deuxième groupe, rassemblant plusieurs types de matériaux comme le cuivre, le verre, les produits du sciage ou encore le ciment, connaît une hausse continue depuis début 2021. L'indice du troisième groupe, composé du béton et des sables/granulats, entame une forte progression sur les premiers mois de 2023. Enfin, certains prix de matériaux, comme les produits explosifs ou les câbles de fibre optique, ne sont pour l'instant pas perturbés. Ce dernier groupe représente une petite part des matériaux utilisés par ces secteurs.

FIGURE 12 – ÉVOLUTION DES COÛTS DE MATÉRIAUX UTILES AUX SECTEURS DE LA CONSTRUCTION ET DES TRAVAUX PUBLICS REGROUPÉS PAR PROFIL SIMILAIRE



Source : traitement OFGL, données INSEE, base 100 en 2015. Période : octobre 2017-avril 2023.

Dans le contexte inflationniste général de 2023, la question du **niveau des salaires** se pose aussi pour les secteurs de la construction et des travaux publics. Il pourrait constituer l'un des principaux facteurs de maintien d'une hausse des prix sensible sur l'année 2023 dans le BTP pour les collectivités locales. L'augmentation de l'indice du coût du travail dans le secteur de la construction (au sens de la nomenclature d'activité, ce qui recouvre donc à la fois les bâtiments et le génie civil) s'est infléchie à la hausse au troisième trimestre 2022 (+ 2,4 %) et au quatrième trimestre 2022 (+ 1,7 %). L'inflation reste un point clé dans les négociations salariales et cette augmentation pourrait se maintenir en 2023.

## Recettes de fonctionnement : une part importante indexée directement ou indirectement sur l'inflation

Prises dans leur ensemble, les recettes de fonctionnement s'élèvent en 2022 à 258,1 Md€ (consolidation avec budgets annexes et syndicats<sup>1</sup>), en progression de 5,0 %. Cette croissance est notamment tirée par celle des impôts et taxes (+ 5,3 % pour atteindre 164,9 Md€) et celle du produit des ventes de biens et services (+ 9,5 %, 25,4 Md€). Cette dernière bénéficie, entre autres, d'un effet de rattrapage post-Covid.

TABLEAU 7 – DONNÉES DE CADRAGE – CERTAINES RECETTES FISCALES AU SEIN DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

| Montants consolidés (BP+BA)<br>en Md€                 | Communes <sup>(1)</sup> |                   | Groupements<br>à fiscalité<br>propre <sup>(2)</sup> |                   | Syndicats <sup>(3)</sup> |                   | Départements    |                   | Régions <sup>(4)</sup> |                   | Ensemble des<br>collectivités<br>locales <sup>(3)</sup> |                   |
|---|-------------------------|-------------------|---|-------------------|--------------------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------------------|-------------------|---|-------------------|
|   | Montant<br>2022         | Structure<br>2022 | Montant<br>2022                                     | Structure<br>2022 | Montant<br>2022          | Structure<br>2022 | Montant<br>2022 | Structure<br>2022 | Montant<br>2022        | Structure<br>2022 | Montant<br>2022   | Structure<br>2022 |
| <b>RECETTES DE<br/>FONCTIONNEMENT</b>                 | <b>92,1</b>             | <b>100,0 %</b>    | <b>51,3</b>   | <b>100,0 %</b>    | <b>16,2</b>              | <b>100,0 %</b>    | <b>72,5</b>     | <b>100,0 %</b>    | <b>29,5</b>            | <b>100,0 %</b>    | <b>258,1</b>  | <b>100,0 %</b>    |
| dont TVA  | 0,7                     | 0,8 %             | 8,2   | 16,0 %            | 0,0                      | 0,0 %             | 16,1            | 22,2 %            | 15,9                   | 53,7 %            | 40,9  | 15,9 %            |
| dont taxes reposant<br>sur la valeur locative         | 37,9                    | 41,1 %            | 16,6  | 32,2 %            | 0,8                      | 4,9 %             | 0,0             | 0,0 %             | 0,0                    | 0,0 %             | 55,2  | 21,4 %            |
| dont IFER   | 0,1                     | 0,1 %             | 0,6   | 1,3 %             | 0,0                      | 0,0 %             | 0,3             | 0,5 %             | 0,6                    | 2,2 %             | 1,7   | 0,7 %             |
| dont octroi de mer                                    | 1,1                     | 1,2 %             | 0,0   | 0,0 %             | 0,0                      | 0,0 %             | 0,0             | 0,0 %             | 0,4                    | 1,3 %             | 1,5   | 0,6 %             |
| dont versement mobilité                               | 0,0                     | 0,0 %             | 3,8   | 7,3 %             | 1,0                      | 5,9 %             | 0,0             | 0,0 %             | 0,0                    | 0,0 %             | 4,7   | 1,8 %             |
| dont taxe spéciale sur<br>les conventions d'assurance | 0,1                     | 0,1 %             | 0,1   | 0,1 %             | 0,0                      | 0,0 %             | 8,3             | 11,5 %            | 0,1                    | 0,4 %             | 8,6   | 3,3 %             |
| dont taxe sur les certificats<br>d'immatriculation    | 0,0                     | 0,0 %             | 0,0   | 0,0 %             | 0,0                      | 0,0 %             | 0,0             | 0,0 %             | 1,9                    | 6,4 %             | 1,9   | 0,7 %             |

(1) Y compris Paris.

(2) Y compris Métropole de Lyon.

(3) Hors SYTRAL et IDF mobilités.

(4) Y compris CTU de Guyane et de Martinique et Collectivité de Corse.

Source : traitement DGCL à partir des données DGFIP.

## Une évolution de TVA fortement liée à l'inflation de l'année, par définition

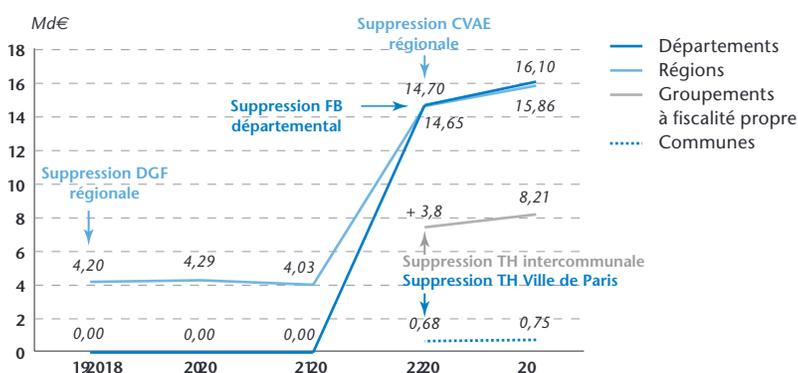
Suite à de nombreuses réformes sur la fiscalité locale ces dernières années, la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) devient une ressource de nature fiscale clé pour les collectivités locales. En 2022, ces dernières perçoivent près de 41 Md€ sous forme de reversement d'une fraction de TVA, soit l'équivalent de 20 % de la TVA nette comptable de 2022 (prévision<sup>2</sup>). Cette ressource devrait dépasser les 53 Md€ en 2023 (un quart du total) après compensation de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) des départements et du bloc communal.

1. Cf. annexe 2 tableau D2.

2. Annexe au PLF 2023 – Évaluation des voies et moyens - Tome I.

Cette recette est relativement récente pour les collectivités. Elle apparaît dans les comptes des régions<sup>1</sup> en 2018, en substitution de leur dotation globale de fonctionnement (DGF). Elle progresse ensuite fortement en 2021 pour compenser les pertes de taxe foncière sur les propriétés bâties (FB), de CVAE et de taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales. Entre 2021 et 2022, à défaut d'une nouvelle fraction transférée, sa progression suit celle des recettes de TVA totale encaissées par les services de l'État : + 9,6 % selon les dernières évaluations du projet de loi de finances pour 2023 datant d'octobre 2022<sup>2</sup>. Cette dynamique fait suite à la conjonction d'une croissance qui repart après le choc de 2020 et d'une inflation qui s'affirme. Du côté des collectivités, pour lesquelles la TVA doit être reversée par l'État avec des ajustements qui peuvent s'étaler sur 2023 en fonction de l'écart entre prévisions et réalisations, la TVA enregistrée dans les comptes augmente de + 9,2 % avec quelques légères différences de rythme entre les niveaux de collectivités qui devraient disparaître lors des régularisations définitives.

FIGURE 13 – ÉVOLUTION DES RECETTES LOCALES DE TVA



Périmètre : ensemble des collectivités.

Source : traitement OFGL, données DGFIP.

Cette progression est liée, en partie, à celle des prix. En effet, la TVA est calculée sur les achats des consommateurs finaux. Elle dépend donc des quantités de biens et services consommés d'une part et du prix de ces biens et services d'autre part. Toutefois, en 2022 les prix augmentent en moyenne de + 5,2 % tandis que la TVA progresse plus rapidement en raison de la croissance économique en volume.

Les collectivités bénéficient de cette dynamique conjoncturelle de la valeur ajoutée, ce qui est d'autant plus important que la TVA représente plus de la moitié des recettes de fonctionnement des budgets principaux des régions (54 %) et une part significative de celles des départements (23 %) ou des groupements à fiscalité propre (23 % sur budgets principaux, 15 % si les budgets annexes sont ajoutés).

1. Ainsi que les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, la collectivité de Corse et le département de Mayotte.

2. Annexe au PLF 2023 – Évaluation des voies et moyens - Tome I.

En 2023, la croissance de TVA est estimée dans le projet de loi de finances pour 2023 à + 5,1 %<sup>1</sup> et une augmentation de cette recette est anticipée à + 28,5 % pour les collectivités en raison de la compensation de la suppression totale de CVAE à partir de cette année. Les collectivités devraient ainsi bénéficier pour 2023 d'une dynamique encore significative de leurs recettes en TVA malgré une prévision de croissance économique limitée, à + 0,6 % selon la Banque de France<sup>2</sup>, dynamique de TVA portée alors presque entièrement par l'inflation.

### **Les impôts reposant sur la valeur locative : une progression liée à l'inflation de l'année précédente et qui dépend de la composition des bases**

Les impôts reposant sur la valeur locative sont le produit de cette base multipliée par un taux voté par la collectivité compétente. Cette valeur locative sert à calculer les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS), la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), la cotisation foncière des entreprises (CFE) et certaines taxes annexes (taxe pour la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations – GEMAPI – et taxe spéciale annuelle en Île-de-France – TASA).

Ces valeurs locatives évoluent selon plusieurs critères. Il faut distinguer quatre types de locaux (habitation, industriels, professionnels et terrains) dont les méthodes d'évaluation diffèrent et ne dépendent donc pas tous à la même hauteur de l'inflation. On peut les regrouper dans deux catégories, celle des valeurs indexées sur l'inflation et celle des valeurs non indexées.

- Les locaux d'habitation sont évalués selon des valeurs locatives établies dans les années 1970, corrigées individuellement par des éléments de confort et un coefficient correctif d'ensemble. Les locaux industriels sont évalués par rapport à leur valeur d'acquisition. Les terrains soumis à la taxe foncière « non bâti » ont une valeur locative qui s'appuie sur une grille des valeurs simulées de rendement des terrains au début des années 1960. Depuis 2018, chaque année, les valeurs locatives des locaux d'habitation, industriels et des terrains progressent automatiquement au même rythme que l'IPCH de l'année précédente, entre deux mois de novembre consécutifs. Ce dernier était de + 3,4 % en 2021<sup>3</sup>. C'est donc sur ce taux que sont indexées les valeurs locatives de 2022.

- Les locaux professionnels sont évalués différemment depuis 2017, suite à la réforme de la revalorisation de leurs valeurs locatives. De nouvelles grilles ont été produites, par département, pour fixer un tarif au m<sup>2</sup> qui dépend de la localisation et du type de bien. Ces grilles sont revues tous les six ans, en principe, mais les tarifs évoluent tout de même chaque année en raison de l'évolution observée des loyers sur le département,

1. <https://www.budget.gouv.fr/documentation/file-download/18981>

2. <https://publications.banque-france.fr/projections-macroeconomiques-mars-2023>

3. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6688389>

pour chaque type de local et secteur, en moyenne sur les trois dernières années, selon un calcul effectué par l'administration fiscale<sup>1</sup>. Or, ces derniers ne sont pas mécaniquement liés à l'inflation. Le coefficient de revalorisation annuel des valeurs locatives de locaux professionnels peut être estimé à + 0,6 %<sup>2</sup> en 2022, largement inférieur à celui des locaux indexés sur l'IPCH.

L'effet de l'inflation sur les valeurs locatives dépend de la structure des types de locaux ou de terrains taxés, qui n'est pas la même pour chaque taxe. Plus la part de locaux professionnels est importante, moins l'impact de l'inflation au sens IPCH sera net. La taxe d'habitation repose exclusivement sur des locaux d'habitation et la taxe foncière « non bâti » sur des terrains. La taxe foncière « bâti » concerne à 72,4 % des locaux d'habitation, 5,7 % des locaux industriels et 21,9 % des locaux professionnels<sup>3</sup>. La base de cotisation foncière des entreprises porte à 66 % sur des locaux professionnels, le reste étant quasi-exclusivement des locaux industriels (seulement 2 % pour les locaux d'habitation).

**TABLEAU 8 – PROPORTION DES BASES EN FONCTION DU TYPE DE LOCAL PAR TAXE CONCERNÉE PAR LES VALEURS LOCATIVES**

| 2021 – En %           | THRS  | TFPB  | TFPNB | CFE   |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Locaux d'habitation*  | 100,0 | 72,4  | 0,0   | 2,0   |
| Locaux industriels*   | 0,0   | 5,7   | 0,0   | 28,4  |
| Terrains non bâtis*   | 0,0   | 0,0   | 100,0 | 0,0   |
| Locaux professionnels | 0,0   | 21,9  | 0,0   | 66,4  |
| Non classés           | 0,0   | 0,0   | 0,0   | 3,2   |
| Total                 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

\* Indexés sur l'inflation (IPCH)

Note : la part des locaux de la THRS et de la TFPNB est estimée.

Source : traitement OFGL, données DGFIP, DGCL.

1. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000042913678](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000042913678) - il s'agit d'une mesure réalisée par secteur et par type de local, avec des données internes à l'administration fiscale et non communiquées.

2. Estimation à partir de la moyenne arithmétique des taux de croissance de chaque tarif, de chaque grille tarifaire départementale, entre 2021 et 2022.

3. OFGL – Cap sur la contribution fiscale des entreprises aux services publics locaux.

TABLEAU 9 – ÉVOLUTION DES PRODUITS ET BASES DE FISCALITÉ DIRECTE LOCALE (2021-2022) - TAXES CONCERNÉES PAR LES VALEURS LOCATIVES

| Taxes en lien avec valeurs locatives                    | Évolution bases | Produit 2022 (M€) | Évolution produit (%) | Évolution produit (M€) | Effet IPCH* (%) | Effet IPCH* (M€) |
|---|-----------------|-------------------|-----------------------|------------------------|-----------------|------------------|
| Taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) | + 1,9 %         | 2 822             | + 2,3 %               | + 63                   | + 3,4 %         | + 94             |
| Taxe sur le foncier bâti (TFPB)                         | + 4,1 %         | 36 225            | + 5,6 %               | + 1 927                | + 2,7 %         | + 911            |
| Taxe sur le foncier non bâti (TFPNB)                    | + 3,3 %         | 1 160             | + 3,9 %               | + 44                   | + 3,4 %         | + 38             |
| Cotisation foncière des entreprises (CFE)               | + 3,4 %         | 7 102             | + 3,6 %               | + 249                  | + 1,0 %         | + 71             |
| Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)          | + 4,3 %         | 7 918             | + 6,5 %               | + 486                  | + 2,6 %         | + 194            |
| <b>Ensemble des taxes</b>                               |                 | <b>55 227</b>     | <b>+ 5,3 %</b>        | <b>+ 2 769</b>         | <b>+ 2,5 %</b>  | <b>+ 1 308</b>   |

\* Estimation : partie de l'effet, en % ou en M€, liée à l'indexation des valeurs locatives sur l'IPCH (indice des prix à la consommation harmonisé), soit le taux IPCH 2021 (+ 3,4 %) multiplié par la part des bases indexées.

Source : traitement OFGL, données DGFIP et DGCL.

L'ensemble du produit des impôts reposant sur une valeur locative progresse de 2,8 Md€ en 2022, environ 1,3 Md€ (soit 47 %) est dû mécaniquement à l'inflation de 2021. Le reste de l'augmentation est une composition d'un effet de la hausse des taux sur certains territoires, du volume des éléments taxés ou de leur nature, de la progression des valeurs locatives des locaux professionnels et, plus marginalement, d'autres modifications des bases (exonérations, abattements...).

L'IPCH entre novembre 2021 et novembre 2022 a été mesuré à + 7,1 %, doublant ainsi l'effet de l'inflation sur les bases foncières de 2023, par rapport à celui de 2022, pour un produit supplémentaire d'environ 3 Md€. L'effet sera, comme en 2022, plus important sur la THRS et la TFPNB que sur la TFPB et la TEOM et plus encore que sur la CFE, car la structure des types de locaux dans les bases évolue lentement (à périmètre institutionnel stable).

## D'autres impôts liés à l'inflation

- Les **impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER)**, payées par certaines entreprises dans les secteurs du transport, de l'énergie ou de la communication – 1,7 Md€ en 2022 – sont reliées à l'évolution de l'indice des prix à la consommation hors tabac<sup>1</sup>. En effet, les tarifs des IFER évoluent au même rythme que l'inflation prévisionnelle de l'année. Autrement dit, les tarifs appliqués en 2022 ont été revalorisés de + 1,5 %, le taux d'inflation prévu dans la loi de finances pour 2022.

Compte tenu du fait que les prévisions d'inflation étaient optimistes et n'avaient pu prendre en compte le contexte réel de 2022, l'inflation n'a que peu joué sur l'évolution réelle des recettes. L'IFER étant un impôt forfaitaire, la croissance observée en 2022 pour le bloc communal (+ 5,5 %) et les départements (+ 5,2 %) procède surtout d'une croissance des assiettes.

1. [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article\\_lc/LEGIARTI000041471017/2019-12-30](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041471017/2019-12-30)

Pour les régions toutefois, les assiettes baissent et font diminuer le produit (-1,1 %) malgré la revalorisation.

En revanche, les prévisions d'inflation pour 2023 ont entraîné une augmentation de 4,3 % des tarifs de l'IFER. Il faut s'attendre à une hausse des produits de l'IFER renforcée par cette indexation en 2023.

- **L'octroi de mer**, un impôt spécifique aux collectivités d'outre-mer, s'élève à 1,5 Md€ en 2022, en croissance de + 8,2 % après avoir connu une augmentation de + 10,9 % en 2021. Cet impôt est globalement dynamique depuis 2012, et très imparfaitement corrélé à l'IPC. En effet, il repose sur les importations et la production locale dans les territoires d'outre-mer, et est différencié selon les produits. Généralement, le taux appliqué pour les importations est supérieur à celui sur la production locale, pour compenser les difficultés à produire localement. Son évolution dépend alors de la structure des importations et de la production dans ces territoires. Pour autant, l'évolution générale des prix joue positivement sur les recettes, bien que les prix qui augmentent génèrent en même temps une baisse de la demande (et donc de l'octroi de mer).

- **La taxe de séjour** est un tarif à la nuitée qui dépend de la nature de l'hébergement. Ce tarif voté par la collectivité est plafonné par un tarif maximum qui évolue chaque année en fonction de l'inflation de l'antépénultième année. Pour 2022, c'est donc le taux d'inflation de 2020, très faible, qui a fait évoluer ce plafond. L'inflation observée de 2021 à 2023 va offrir une marge de manœuvre aux collectivités sur ces tarifs à partir de 2023.

- **Le versement mobilité (VM)** est une contribution qui dépend directement des masses salariales. Cette recette, hors Île-de-France mobilités, s'élève à 4,8 Md€ en 2022 pour les communes, groupements à fiscalité propre et syndicats. Hors Sytral et IdF mobilités qui ne sont pas dans notre périmètre d'étude, le VM augmente de 8,6 % en 2022.

L'indice moyen annuel des coûts du travail (salaires et charges) augmente de 3 % en 2022<sup>1</sup>, et le point d'indice pour la fonction publique de 3,5 % à partir de juillet 2022, ce qui a un effet sur le VM et permet d'expliquer une partie de la hausse. La baisse du chômage est une explication complémentaire. Dans un contexte inflationniste, il faut s'attendre à une montée progressive des salaires en 2023 qui agira positivement sur les recettes de VM.

- **La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)** s'élève à 8,6 Md€ en 2022, en augmentation de 4,8 %. Cette évolution n'est que partiellement liée à l'inflation des produits d'assurance, qui se monte à + 1,6 % en 2022, soit un taux proche de la moyenne entre 2011 et 2022 (+ 1,9 %).

- **La taxe sur les certificats d'immatriculation** est payée par tout acquéreur<sup>2</sup> d'une voiture et devant l'immatriculer (pour obtenir ainsi une « carte grise »). Lors de cet acte, un tarif est appliqué suivant le véhicule

1. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/serie/010599833>

2. Avec certaines exceptions comme l'État, les diplomates ou les voitures d'exposition.

et proportionnellement à sa puissance (cheval-vapeur). De façon notable, les véhicules électriques ou à hydrogène sont totalement exonérés. Cette recette régionale est en baisse de 12,6 % en 2022. Il est probable que ce repli soit pour partie lié à l'inflation<sup>1</sup> et à ses effets sur la demande et donc sur le volume d'achat de voitures neuves. Ce dernier a en effet baissé en 2022<sup>2</sup> de -7,7 % malgré la hausse des immatriculations de véhicules électriques (qui sont hors de l'assiette de l'impôt). D'autres facteurs ont pu jouer, sur l'offre par exemple, tels que les pénuries de composants et les difficultés logistiques post-Covid.

### **Des évolutions constatées des recettes tarifaires et domaniales qui dépendent pour partie des décisions d'indexation des collectivités locales**

- Les **ventes de biens et services** progressent fortement en 2022 (+ 9,5 % sur l'ensemble consolidé des collectivités) mais elles recouvrent en partie un rattrapage du fonctionnement pré-Covid suite aux baisses d'activité en 2020 et en 2021. Par rapport à 2019, ces recettes sont supérieures de 8,4 %, un écart qui reste légèrement inférieur à la moyenne des taux de croissance sur trois ans pour les années 2015 à 2019 (+ 8,7 %). Bien qu'elles ne soient pas mécaniquement alignées sur l'inflation, certaines d'entre elles dépendent de prix fixés par les collectivités qui peuvent décider de leur politique d'indexation en fonction de l'inflation.

- Certaines collectivités du bloc communal **vendent du bois** pour un produit total de 333 M€ en 2022 : un peu moins de 8 000 communes, 200 syndicats et 50 groupements à fiscalité propre, pour beaucoup de façon occasionnelle et/ou pour de faibles montants. Ces recettes ont été très dynamiques en 2021 (+ 34 %) et en 2022 (+ 25 %, + 66 M€). Une partie de cette hausse rattrape des baisses consécutives en 2019 (- 13 %) et 2020 (-16 %) avec la conjonction de problèmes de sécheresse et de ravageurs<sup>3</sup> ainsi que la crise Covid. Mais les prix du bois augmentant en 2022 (tension sur la demande, augmentation des coûts de production<sup>4</sup>), une partie de la hausse des produits a pu bénéficier de l'inflation. Les perspectives sont, d'après l'ONF, cependant nettement moins encourageantes pour 2023<sup>5</sup>.

- En 2022, une accélération des **redevances et recettes d'utilisation du domaine** (principalement des redevances de stationnement, des forfaits post-stationnement et redevances d'occupation du domaine public communal) est constatée dans le bloc communal (+ 20 %, + 359 M€) de sorte que ces recettes dépassent de 17 % celles de 2019. Cette forte poussée

1. Le prix des voitures automobiles a augmenté de 5,1 % en 2022 selon l'INSEE.

2. <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/immatriculations-des-voitures-particulieres-en-2022-forte-baisse-dans-le-neuf-comme-dans-loccasion>

3. IGA-CGAAER – Impact des scolytes sur le budget des communes forestières dans l'est de la France et adaptation de la gestion des forêts communales au changement climatique.

4. ONF - Marché du bois : lettre de conjoncture économique n° 9.

5. ONF - Marché du bois : lettre de conjoncture économique n° 10.

s'applique aussi bien au stationnement automobile qu'à l'occupation du domaine. Un effet volume depuis 2019 est possible localement, mais il est supposément faible dans l'ensemble. Ainsi, il est probable qu'un certain nombre de collectivités aient rehaussé leurs tarifs d'utilisation du domaine ou des forfaits post-stationnement.

- Du côté des **autres services publics tarifés**, une partie continue d'augmenter comme elle le fait depuis une dizaine d'années (redevances d'eau et d'assainissement, redevance d'enlèvement des ordures ménagères) et une autre partie rattrape approximativement le niveau d'avant Covid après avoir été fortement affectée en 2020 et 2021 (périscolaire, social, transports, culture, sports et loisirs<sup>1</sup>). Le tarif de ces services est fixé par les collectivités locales qui peuvent répercuter ou non la dynamique générale des prix. La question de la contribution des utilisateurs de services publics locaux à la montée des coûts pour les services en question demeure ouverte pour 2023.

### Face aux effets inflationnistes, un soutien de l'État via des aides ciblées

- Dans l'ensemble, les **concours de l'État hors compensations fiscales** sont stables en 2022 pour l'ensemble des collectivités : hors départements de Seine-Saint-Denis et Pyrénées-Orientales en raison de la recentralisation du RSA, ils évoluent de 0,3 %. Globalement, ces concours de l'État hors compensations fiscales évoluent donc différemment de l'inflation (+ 5,2 %).

La plupart des concours de l'État ne sont pas indexés, même indirectement, sur l'évolution des prix. Une exception notable se trouve dans la compensation versée au bloc communal pour la réduction par deux des valeurs locatives industrielles décidée en 2021 qui reste corrélée à l'évolution des bases (et non des taux). Elle progresse ainsi de 5,3 % (+ 187 M€) en 2022. À son tour, l'inflation de 2022 aura un effet mécanique sur ces compensations en 2023.

- Par ailleurs, face au constat de l'inflation courant 2022, l'État a décidé de mettre en place un **filet de sécurité** pour les collectivités les plus touchées. Dans la loi du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, il est prévu une contribution estimée à hauteur de 430 M€.

Ce filet de sécurité est destiné aux collectivités réunissant trois conditions :

- avoir un potentiel financier par habitant inférieur au double du potentiel financier par habitant des collectivités de la même strate ;
- avoir une épargne brute qui représente moins de 22 % des recettes de fonctionnement ;
- justifier d'une baisse d'épargne brute de plus de 25 % en lien avec la hausse du point d'indice et l'inflation énergétique et alimentaire.

Si le versement de cette aide est prévu pour 2023, certaines collectivités ont pu solliciter un acompte qui équivaut à 30 % de l'aide prévue, pouvant

1. OFGL – Cap sur nos 16 et 17.

être porté jusqu'à 50 %, versé avant la fin de l'année 2022. En novembre 2022, l'État a validé le versement de cet acompte pour 2 123 collectivités, pour un montant global de 42,5 M€<sup>1</sup>.

• D'autres **contributions exceptionnelles** ont été attribuées au titre de l'année 2022 aux départements et aux régions en lien avec la revalorisation anticipée, en juillet 2022, du RSA (120 M€ de contribution) et de la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (18 M€). D'autre part, la CNSA a accompagné les départements face à la hausse des coûts dans le domaine de l'aide à domicile : ainsi dans les comptes 2022 des départements, la contribution de la CNSA progresse d'environ 250 M€ à ce titre.

Pour 2023, les dotations globales de fonctionnement (DGF) sont déjà notifiées. Hors département de l'Ariège (qui expérimente la « recentralisation » du RSA), la DGF augmente en moyenne de 1,2 % pour les collectivités en 2022. Cette augmentation est tirée par la DGF des communes qui voit progresser la dotation de solidarité rurale (+ 182 M€), la dotation de solidarité urbaine (+ 77 M€) et la dotation d'aménagement pour les communes d'Outre-Mer (+ 34 M€). Cette progression ne se fait pas à enveloppe constante, avec écrêtement de certaines de ses composantes, mais est financée par des crédits nouveaux de l'État<sup>2</sup>. En revanche, la dotation forfaitaire des communes reste stable.

Les évolutions de dotations sont pilotées par des critères qui n'intègrent pas l'inflation.

Le filet de sécurité spécifique à l'augmentation de certaines dépenses devrait continuer à apporter en 2023 un soutien nécessaire à certaines collectivités. L'éligibilité au dispositif 2023 est élargie aux départements et aux régions. Le dispositif est recentré sur l'énergie et sur le critère de perte d'épargne brute, avec une baisse de - 15 % sur un an contre - 25 % pour le filet 2022, assorti de conditions relatives au potentiel fiscal et financier. Pour 2023, le filet de sécurité a été évalué à 1,5 Md€ en loi de finances initiale.

---

1. <https://www.economie.gouv.fr/filet-securite-soutenir-collectivites-locales>

2. Il en est de même pour la dotation d'intercommunalité des EPCI à fiscalité propre, qui augmente de 30 M€ en 2023 par le biais de nouveaux crédits alloués par l'État.