



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

---

## Les finances du bloc communal en 2021 (fiche thématique)

Date de rédaction : 02/08/2022

# TABLE DES MATIERES

---

|   |   |
|---|---|
| TABLE DES MATIERES .....                          | 2 |
| Introduction.....                                 | 3 |
| I – Les ressources du bloc communal en 2021 ..... | 4 |
| A – Les recettes fiscales.....                    | 4 |
| 1 – Les taxes ménagères.....                      | 4 |
| 2 – Les impôts de production .....                | 5 |
| 3 – Les autres taxes .....                        | 5 |
| B – Les dotations de l’Etat .....                 | 6 |
| II – Les dépenses du bloc communal en 2021.....   | 7 |
| A – Les dépenses de fonctionnement .....          | 7 |
| B – Les dépenses d’investissement .....           | 8 |

# INTRODUCTION

---

Le bloc communal comprend les communes et les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui sont des organismes au sein desquels les communes se regroupent pour exercer, en commun, certaines compétences. Après une dégradation relative de leurs équilibres financiers en 2020, ces deux catégories de collectivités ont, en dépit des effets persistant de la crise sanitaire, connu un amélioration de leur situation financière en 2021.

Ainsi, dans un contexte de réforme du panier fiscal du bloc communal et de mise en place de nouvelles compensations par l'État, les produits de fonctionnement ont augmenté de 4,3 % après une baisse de 1,3 % en 2020. Il en est allé ainsi tant pour les recettes fiscales que pour les dotations versées par l'Etat. L'endettement est, par ailleurs, resté maîtrisé et le ratio de désendettement, qui s'était dégradé en 2020, s'est amélioré.

Les dépenses ont, elles, connu un progression. Les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 3,1 %. Cette hausse s'explique par un effet de rattrapage par rapport à 2020, au cours de laquelle des équipements publics avaient été fermés, mais aussi par la reprise de la progression des dépenses de personnel. Quant aux dépenses d'investissement, elles ont crû de 4,9 %. Cette augmentation semble favorisée par le décalage des projets retardés en 2020, ainsi que par les cofinancements proposés dans le cadre du plan France Relance.

Il convient, donc, d'étudier, dans une première partie, les ressources du bloc communal en 2021 (I) et d'analyser, dans une seconde partie, les dépenses du bloc communal en 2021 (II).

# I – LES RESSOURCES DU BLOC COMMUNAL EN 2021

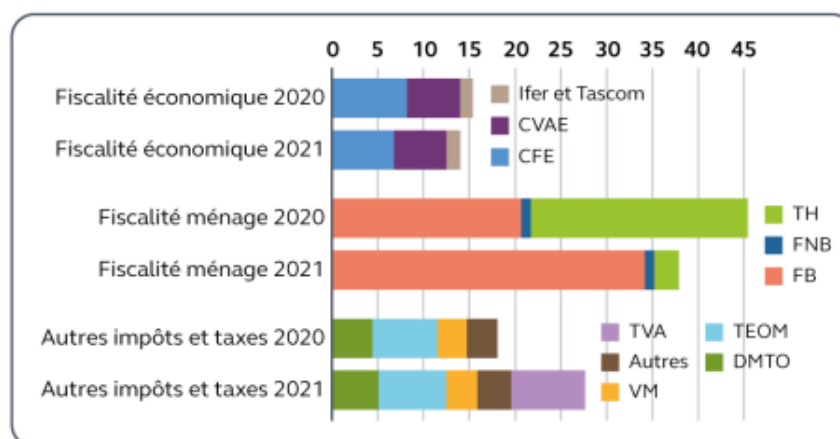
Les produits de fonctionnement du bloc communal ont progressé de 4,3 % en 2021, soit + 5,5 Md€, après une baisse de 1,3 % en 2020 et une augmentation moyenne de 1,5 % entre 2015 et 2019. Cette progression est plus marquée pour les EPCI (+ 4,8 %) que pour les communes (+ 3,9 %). Elle concerne, en moyenne, l'ensemble des strates démographiques, à l'exception des EPCI de moins de 10 000 habitants qui connaissent une baisse de leurs produits (- 0,4 %).

Ces ressources se composent de recettes fiscales (A) et de dotations versées par l'Etat (B).

## A – Les recettes fiscales

Les produits fiscaux du bloc communal se sont accrus de 1,9 % (+ 1,5 Md€) et ont atteint 80,2 Md€ en 2021. Ces chiffres coïncident avec un profond remaniement du panier fiscal du bloc communal qui a affecté tant les taxes ménagères (1) que les impôts de production (2). Les autres taxes demeurent, en revanche, inchangées (3).

**Graphique n° 10 : évolution de la fiscalité du bloc communal entre 2020 et 2021 (Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après des données DGFIP

### 1 – Les taxes ménagères

Le bloc communal est, depuis, 2021, le seul bénéficiaire du produit de la taxe d'habitation et des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties. Le panier fiscal communal a, en effet, été, profondément, remanié cette année-là.

En 2021, la taxe d'habitation sur les résidences principales a, en effet, été supprimée pour 80 % des ménages (après avoir fait l'objet, antérieurement, d'un dégrèvement), les 20 % restants bénéficiant d'une exonération partielle jusqu'à une suppression définitive en 2023. La taxe d'habitation ne concerne, donc, plus, à présent, que les résidences secondaires et, de manière marginale, les locaux vacants. Ainsi s'explique que son produit soit passé de 23,6 Md€ en 2020 à 2,6 Md€ en 2021.

Cette suppression a été compensée, pour les communes, par un transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties, cette dernière taxe bénéficiant, à présent, au seul bloc communal. C'est, ainsi que les produits de la taxe sur le foncier bâti ont augmenté de 13,5 Md€. Pour les EPCI, cette suppression a été compensée par le transfert d'une fraction de TVA (8,1 Md€ en 2021).

Quant à la taxe sur le foncier bâti, affectée au seul bloc communal, elle ne représente plus que 2 % de ses recettes fiscales. Elle dépasse tout juste 1 Md€ en 2021.

## 2 – Les impôts de production

Afin d'accroître la compétitivité des entreprises françaises, les impôts de production ont fait l'objet d'une profonde réforme en 2021. Les  $\frac{3}{4}$  de leur produit reviennent au bloc communal en 2021 contre la moitié l'année précédente. Trois grands impôts peuvent être relevés.

Le bloc communal est, ainsi, le seul destinataire de la Cotisation foncière des entreprises (CFE). Son produit a diminué de 1,4 Md€ en 2021 pour atteindre 6,8 Md€. Cette baisse s'explique par la diminution de 50 % des valeurs locatives (c'est-à-dire les bases de calcul de la CFE) afférentes aux établissements industriels décidée par la loi de finances pour 2021 dans le cadre du plan de relance. Elle est compensée par un prélèvement sur les recettes de l'Etat.

Le secteur communal perçoit, également, le produit de la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Son produit n'a que légèrement baissé (- 0,7 %), alors même que les règles de son versement reportaient les effets de la crise sanitaire en 2021 et 2022. À ce titre, la DGFIP anticipe une baisse de 3,2 % de la CVAE du bloc communal en 2022. Les communes en perçoivent 53 % du produit contre 26,5 % en 2020 (du fait de la suppression de la part régionale).

Enfin, le produit de la Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) à destination du seul bloc communal s'élève à 794 Md€ en 2021, en légère diminution de 0,6 % par rapport à l'exercice précédent.

## 3 – Les autres taxes

Le bloc communal perçoit, également, diverses autres taxes.

La plus importante est la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Perçue par le seul bloc communal, elle a atteint 7,4 Md€ en 2021, en progression de 4 %. Cette progression s'explique par une hausse soutenue des taux d'imposition, ainsi que par la variation à la hausse de ses bases nettes. Cette taxe est, principalement, perçue par les groupements de communes, ce qui démontre la tendance de fonds des communes de transférer cette compétence à leurs groupements.

Les communes bénéficient, également, des produits de Droits de mutation à titre onéreux (DMTO), soit 5,1 Md€ en 2021. Leur augmentation est exceptionnellement élevée (+ 17,5 %), notamment au profit des blocs intercommunaux de plus de 50 000 habitants.

En revanche, d'autres taxes subissent encore les effets de la crise sanitaire. Ainsi, le produit de la taxe de séjour en 2021 (394 M€) est demeuré très en retrait par rapport à 2019 (523 M€). Par ailleurs, à la suite des mesures de fermeture des casinos et des stations de sport d'hiver, le produit des jeux a continué à baisser (- 17,6 %) et les recettes de la taxe sur les remontées mécaniques se sont effondrées (5 M€, contre 39 M€ en 2019).

## B – Les dotations de l’Etat

Les dotations et participations versées par l’Etat ont progressé en 2021 de 5,7 % (+ 1,7 Md€), sous l’effet de la dynamique des compensations (+ 1,7 Md€). Les compensations au titre des exonérations de taxe d’habitation (1,9 M€ en 2020) ont été remplacées par la progression des compensations au titre de la taxe foncière et de la CFE – CVAE (3,4 Md€), liées principalement à la diminution de 50 % des valeurs locatives des établissements industriels. Plus des deux-tiers des versements réalisés au titre de la diminution des valeurs locatives concernaient des montants inférieurs à 5 000 €.

En revanche, la dotation globale de fonctionnement (DGF) est demeurée quasiment stable. Elle progresse, cependant, pour les EPCI de la strate 10 000 à 50 000 habitants et baisse plus fortement (- 2,1 %) pour les EPCI de la strate 100 000 à 300 000 habitants.

## II – LES DEPENSES DU BLOC COMMUNAL EN 2021

---

Ces dépenses sont de deux types : les dépenses de fonctionnement (A) et les dépenses d'investissement (B). Elles ont, toutes deux, augmenté en 2021.

### A – Les dépenses de fonctionnement

Les charges de fonctionnement du bloc communal ont progressé de 3,1 % en 2021 (+ 2,7 % pour les communes et + 3,7 % pour les EPCI), après avoir décliné de 0,3 % en 2020. Pour les communes, cette augmentation correspond à un rattrapage du niveau de dépense réalisé en 2019. En revanche, l'augmentation des dépenses de fonctionnement des EPCI a été continue en dépit de la crise sanitaire (+ 2,1 % en 2020).

S'agissant des dépenses de personnel, la progression en 2020 avait été limitée (+ 0,9 %) du fait de la réduction des effectifs. Mais, en 2021, ces dépenses ont augmenté de 2,8 %. Cette augmentation a été très prononcée pour les EPCI (+ 3,9 %, contre + 2,5 % pour les communes), ces derniers poursuivant une tendance entamée en 2015. Cette progression résulte, notamment, de la hausse de la rémunération du personnel non titulaire et du personnel extérieur liée, notamment, à l'effet des protocoles sanitaires qui ont été mis en place dans les équipements scolaires, périscolaires et de petite enfance et qui ont nécessité des recrutements temporaires, voire le versement de primes spécifiques. L'autre cause réside dans les difficultés de recrutement rencontrées par de grandes collectivités : celles-ci appellent, en effet, des revalorisations salariales afin de garantir l'attractivité de certains métiers.

S'agissant des achats de biens et de services, après une baisse importante en 2020, ces dépenses ont augmenté de 6 % (32,8 Md€) en 2021 et ont dépassé leur montant de 2019 (32,3 Md€). Cette hausse provient, notamment, des contrats de prestations de service (+ 7,5 %) en lien avec le déploiement des protocoles sanitaires et l'augmentation des frais de nettoyage des locaux qui s'en est suivie. En revanche, les achats d'eau, d'énergie, de chauffage ou, encore, de carburants n'ont pas été, en 2021, impactés par l'augmentation en cours des prix de l'énergie.

S'agissant des autres dépenses, les subventions de fonctionnement ont poursuivi une baisse entamée il y a cinq ans : en 2021, elle a concerné, principalement, les subventions versées aux centres communaux d'action sociale (CCAS) et aux établissements publics locaux, qui avaient bénéficié d'abondements dans le cadre de la crise sanitaire. En revanche, les subventions aux organismes privés (4,6 Md€) ont progressé de 0,9 %, mais elles sont demeurées légèrement inférieures à leur niveau de 2019.

## B – Les dépenses d’investissement

Après une baisse de près de 15 % en 2020, les dépenses d’investissement du bloc communal (38,5 Md€) ont progressé de 4,9 % en 2021, soit + 1,8 Md€. Ces dépenses ont progressé, à peu près, au même rythme pour les communes (+ 5,9 %) et pour les EPCI (+ 5,3 %). Elles ont bénéficié des mesures financièrement incitatives prises dans le cadre du plan France Relance.

Cette progression est inhabituelle au cours de la deuxième année d’un cycle de mandat. Elle peut s’expliquer par le décalage, du fait de la crise sanitaire, du calendrier de travaux initialement prévus en 2020. Par ailleurs, ces dépenses ont pu être affectées par un effet prix. Les associations de collectivités soulignent, ainsi, les effets de l’augmentation du coût des matériaux et des réactualisations contractuelles des marchés de travaux afin de tenir compte de la progression du taux d’inflation.

Outre les travaux, les dépenses d’investissement comprennent, également, les subventions d’équipement. Celles qui sont versées par les EPCI se sont contractées de 9,4 %, alors que celles qui sont versées des communes ont augmenté de 8,4 % pour revenir à un niveau comparable à celui de 2019. Les autres dépenses d’investissement (2,3 Md€) comprennent, notamment, les comptes de prise de participations. Les difficultés financières rencontrées par les entreprises publiques locales au cours de la crise sanitaire ont, en effet, soulevé la question d’un besoin de recapitalisation par les collectivités actionnaires.