



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Les finances locales, d'hier à aujourd'hui (fiche thématique)

Date de rédaction : 04/08/2022

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Les finances locales dans l’histoire	4
A – Du début du XX° siècle jusqu’aux années 1970	4
B – Les vagues de décentralisation : 1983 – 2003.....	5
1 – Les dépenses locales.....	5
2 – Les ressources locales.....	5
II – Les finances locales en 2021.....	6
A – Un contexte financier favorable aux collectivités locales en 2021	6
1 – Une amélioration des comptes des collectivités locales dans un contexte de rebond économique.....	6
2 – La poursuite des mesures de soutien et de relance de l’Etat	6
B – Les ressources des collectivités locales en 2021	8
1 – Les recettes fiscales	8
2 – Les transferts financiers de l’Etat	9
3 – Les recettes tarifaires et domaniales.....	10
C – Les dépenses des collectivités locales en 2021	11
1 – Les dépenses de fonctionnement.....	11
2 – Les dépenses d’investissement	11

INTRODUCTION

Les finances locales ont pris, au cours du temps, une place croissante au sein de l'ensemble des finances publiques. Leur essor a débuté au début du XX^e siècle et s'est poursuivi au fur et à mesure des soubresauts de l'histoire. Il a, toutefois, fallu attendre les transferts de compétences opérés à l'occasion des deux vagues de décentralisation, d'abord en 1982 – 1983, puis en 2003, pour qu'elles prennent la dimension qu'elles revêtent aujourd'hui.

Plus près de nous, les collectivités ont vu, après une année 2020 marquée par la survenue de la crise sanitaire, leur situation financière s'améliorer fortement en 2021 dans un contexte de reprise de l'activité économique. Il en est allé ainsi tant pour les communes que pour les départements et les régions.

Leurs produits réels de fonctionnement ont, en effet, augmenté de plus de 5 % pour atteindre un niveau supérieur à celui d'avant crise. Cette forte hausse résulte, principalement, du dynamisme des recettes fiscales lié à la reprise économique. Elle intervient à l'occasion de la modification du panier de recettes des collectivités à la suite de la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.

Les charges des collectivités ont, également, connu une nette progression. Cela a, d'abord, été le cas des dépenses de fonctionnement qui ont augmenté de 2,6 % en 2021. La hausse a été, particulièrement, prononcée pour les achats de biens et services et les dépenses de personnel. Quant aux dépenses d'investissement, elles ont progressé de 5,7 %, mais demeurent à un niveau inférieur à celui d'avant crise.

Il convient, donc, d'étudier, dans une première partie, les finances locales dans l'histoire (I) et d'analyser, dans une seconde partie, les finances locales en 2021 (II).

I – LES FINANCES LOCALES DANS L’HISTOIRE

Les finances locales ont pris un poids croissant au sein des finances publiques françaises depuis le début du XX^e siècle. L’évolution a été progressive et parallèle aux sursauts de l’histoire jusqu’aux années 1970 (A). Puis, un tournant s’est produit en 1983, prolongé en 2003, à l’occasion des vagues de décentralisation (B).

A – Du début du XX^e siècle jusqu’aux années 1970

Les finances locales ont pris, au cours du temps, une place croissante au sein de l’ensemble des finances publiques. Il est, en effet, loin le temps où, au XIX^e siècle, la vie communale se réduisait à la gestion du patrimoine, à l’attribution des secours, à l’enseignement primaire, à l’entretien de la voirie ou à la surveillance de quelques personnes par le garde champêtre. Cette évolution s’est faite en plusieurs étapes liées, pour la plupart, à des événements historiques.

Un premier pas a, ainsi, été franchi au début du XX^e siècle. Face à la carence de l’initiative privée dans certains domaines, les collectivités locales, et plus généralement le secteur public, ont accru leurs interventions sur le terrain économique et social. Le but : satisfaire des besoins publics grandissants.

La Première Guerre mondiale, avec la nécessité de reconstruire le pays, et la crise de 1929 ont été des éléments continuateurs de ce processus. Le secteur local a, en effet, eu la charge de la construction d’un nombre toujours plus importants d’équipements collectifs.

L’après Seconde Guerre mondiale voit se confirmer ce phénomène, avec l’appui des thèses keynésiennes qui prédominent alors. L’Etat délègue, à cette époque, aux collectivités un nombre croissant de tâches, provoquant une hausse considérable des dépenses d’investissement et, par ricochet, des dépenses de fonctionnement.

L’évolution économique et sociologique de la société française, durant les Trente glorieuses, va, ensuite, faire émerger de nouveaux besoins et susciter une demande croissante d’équipements collectifs.

B – Les vagues de décentralisation : 1983 – 2003

Les transferts de compétences opérés à l'occasion des deux vagues de décentralisation, d'abord en 1982 – 1983, puis en 2003, ont provoqué une hausse des dépenses locales (1) et un besoin de financement jusque-là inégalé (2).

1 – Les dépenses locales

Les lois de décentralisation et les transferts de compétences qu'elles ont provoqués ont été à l'origine d'une hausse constante des dépenses locales, même s'ils n'en expliquent pas toute l'évolution. Cette hausse s'est faite à un rythme annuel plus important que celui du PIB ou des dépenses des autres administrations publiques. En valeur, les dépenses des collectivités locales sont, ainsi, passées de 56,3 Md€ en 1983 à 271,1 Md€ en 2019. Leur part dans le PIB est 11,2 % en 2019.

Cette hausse est, principalement, due à l'évolution des dépenses de fonctionnement qui ont progressé en moyenne trois fois plus rapidement que leurs dépenses d'investissement. En 2019, les dépenses de fonctionnement représentaient, ainsi, 75 % de la dépense totale des administrations locales et celles d'investissement en représentaient 25 %. La forte progression des dépenses de personnel explique, en grande, partie la hausse des dépenses de fonctionnement. Sur la période 2003-2019, les charges de personnel sont, ainsi, passées de 49,2 Md€ à 83 Md€, soit une progression annuelle moyenne de + 3,3 %.

2 – Les ressources locales

Depuis le début de la décentralisation, les recettes des collectivités locales se caractérisent par un fort dynamisme : en euros courants, elles sont passées de 48,6 Md€ en 1983 à 270,2 Md€ en 2019. Elles représentaient, ainsi, 7,5 % du PIB en 1983 et représentent 11 % du PIB en 2019. Entre ces deux dates, l'augmentation des recettes des administrations publiques locales (+ 4,9 % par an en moyenne) a été plus rapide que l'augmentation du PIB (+ 3,7 % par an en moyenne), mais aussi que celle des recettes des autres administrations publiques.

En 2019, les transferts financiers de l'État ont représenté 43 % des recettes totales (hors emprunts) des collectivités. Ces transferts se composent des concours financiers de l'État, des dégrèvements d'impôts locaux et de la fiscalité transférée. Quant aux prélèvements obligatoires, ils représentaient 59,1 % de leurs ressources cette même année et sont constitués de la fiscalité directe locale, y compris les dégrèvements et les compensations d'exonérations pris en charge par l'État, et des autres impôts et taxes, notamment la fiscalité transférée.

Tout au long de cette évolution, les finances locales ont été affectées par un paradoxe qui n'a, à ce jour, toujours pas été résolu. Les collectivités locales ont, en effet, été appelées à tenir une place croissante dans l'évolution générale de la société française, sans que n'ait été, pour autant, remédié à l'insuffisance et au caractère inadapté de leurs ressources (une fiscalité directe locale archaïque et un poids des dotations étatiques qui porte atteinte à leur autonomie financière). L'avenir apparaît, de plus, incertain aujourd'hui : d'une part, les fortes contraintes qui pèsent sur l'État ne sauraient être sans conséquence sur les collectivités (notamment, en termes de dotations); d'autre part, la suppression quasi-totale de la taxe d'habitation fait peser un certain nombre d'incertitudes sur leurs ressources.

II – LES FINANCES LOCALES EN 2021

L'année 2021 a été marquée par un contexte de reprise économique et par la poursuite des mesures de soutien et de relance de l'État (A). C'est dans ce contexte que les ressources, notamment fiscales, des collectivités locales ont été très dynamiques (B). Quant aux charges, elles ont, également, progressé, qu'il s'agisse des dépenses de fonctionnement ou des dépenses d'investissement (C).

A – Un contexte financier favorable aux collectivités locales en 2021

Le contexte financier a été favorable en 2021, ce qui a permis aux collectivités locales d'améliorer leurs comptes (1). Parallèlement, l'Etat a poursuivi ses mesures de soutien aux collectivités (2).

1 – Une amélioration des comptes des collectivités locales dans un contexte de rebond économique

En dépit de la poursuite de la crise sanitaire, l'année 2021 a été marquée par un rebond de l'activité économique : la hausse du PIB a, ainsi, été de 7 %, dépassant sensiblement les prévisions. Le solde des administrations publiques s'en est trouvé amélioré : le déficit public s'est établi à 6,5 % du PIB, après 8,9 % en 2020, grâce à des recettes plus dynamiques que celles du PIB (+ 8,4 %) et une progression des dépenses moins prononcée (+ 4 %).

C'est dans ce contexte que le déficit des administrations publiques locales (APUL), qui s'élevait à 3,5 Md€ en 2020 (0,1 point de PIB), a été limité à 0,6 Md€ en 2021 (- 0,02 point de PIB). Il est demeuré en deçà de celui de l'État (- 5,8 points) et de celui des organismes de sécurité sociale (- 0,7 point).

Au sein des administrations publiques locales, les comptes des collectivités locales ont été excédentaires de 4,7 Md€ en 2021, notamment grâce à la progression des droits de mutation à titre onéreux. Les départements sont devenus excédentaires (+ 1,6 Md€ après - 1,3 Md€ en 2020), le bloc communal a augmenté sa capacité de financement qui a atteint 4,6 Md€ (après 3,1 Md€), tandis que les régions ont maintenu leur déficit (- 1,7 Md€). Le solde négatif des APUL s'explique par l'augmentation du déficit des organismes divers d'administration locale qui est passé de - 3,6 Md€ en 2020 à - 5,3 Md€ en 2021. Cette situation est la résultante de la poursuite des investissements de la société du Grand Paris et des aides à l'investissement versées par Île-de-France Mobilités à la SNCF et à la RATP.

2 – La poursuite des mesures de soutien et de relance de l'Etat

En 2020, la crise sanitaire a conduit l'État à mettre en place, en urgence, plusieurs dispositifs de soutien aux collectivités territoriales. Ces mesures ont été poursuivies en 2021. Très diverses, elles ont représenté un montant cumulé de 2,6 Md€ en 2020 et 2021. Ces dispositifs ont pris des formes très diverses, relevant dans un premier temps de garanties de recettes de fonctionnement, puis s'orientant majoritairement vers des mesures de soutien à l'investissement local.

Les dispositifs de garanties de recettes, dits de « filets de sécurité », ont impliqué le versement d'un acompte la première année, puis d'un ajustement en début d'année suivante, une fois les comptes arrêtés et les pertes définitives connues. Les montants budgétés et consommés en 2021 comprennent ainsi deux volets : l'ajustement au titre des pertes de recettes subies en 2020 et l'acompte au titre des pertes subies en 2021. Le coût d'ensemble de ces dispositifs s'est élevé à 176 M €.

L'Etat a, également, mis en place des mesures de soutien à l'investissement local. Rattachées au plan de relance, elles ont été affectées à la mission Relations avec les collectivités territoriales. Ces mesures ont consisté en une dotation exceptionnelle de soutien à l'investissement public local, une contribution aux achats de masques et une majoration du fonds de stabilisation des départements.

Une autre partie des mesures a été rattachée à la mission Plan de relance. Certaines lignes de la mission ont bénéficié de redéploiements en 2021 (à hauteur de 900 Md €) : ces redéploiements ont porté, en particulier, sur les infrastructures de transports en site propre pour les collectivités locales, le fonds de réhabilitation des friches et le programme « territoires d'industrie ».

B – Les ressources des collectivités locales en 2021

Les produits réels de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 11,3 Md€ en 2021 (soit + 5,1 %). Ils ont atteint un niveau supérieur de 3,2 % à celui d'avant crise. Cette forte hausse intervient dans un contexte de modification du panier de recettes des collectivités à la suite de la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production. Elle résulte du dynamisme des recettes fiscales lié à la reprise économique (1), mais également d'un rebond des recettes tarifaires et domaniales (3). Les transferts financiers de l'État sont, quant à eux, en baisse (2).

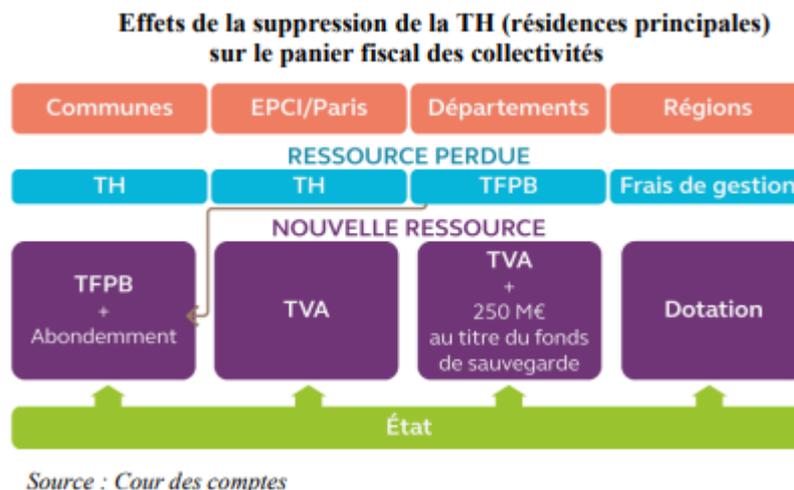
1 – Les recettes fiscales

Le produit de la fiscalité perçu par les collectivités a augmenté de 5,9 Md€ (+ 4 %) en 2021, première année de mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale et des impôts de production.

Depuis 2021, en effet, l'État est le seul affectataire de la taxe d'habitation sur les résidences principales encore payée par 20 % des ménages, les communes ne conservant plus que le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires et les logements vacants. En compensation, les communes perçoivent, désormais, l'ex-part de taxe foncière sur les propriétés bâties précédemment perçue par les départements. Cette réforme s'est traduite par une diminution des produits de taxe d'habitation des communes et de leurs groupements de 15,5 Md€ et une hausse de leurs produits de taxe sur le foncier bâti de 13,5 Md€. Ce dernier montant est inférieur aux produits perdus par les départements (14,5 Md€) du fait de la diminution des bases relatives aux locaux industriels dans le cadre de la réforme des impôts de production. La compensation de la perte de la taxe d'habitation pour les EPCI et la ville de Paris a pris la forme d'une fraction de TVA. Il en est allé de même pour les départements du fait de la perte de la Taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les produits de la fiscalité économique ont été, principalement, affectés par la réforme des impôts de production et la suppression de la part de Cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) des régions compensée par l'attribution d'une fraction supplémentaire de TVA. Les produits de CVAE ont, ainsi, diminué de 9,9 Md€, en raison de la suppression de la CVAE des régions et de la contraction des produits perçus par les collectivités en 2021 sous l'effet de la diminution de l'activité économique en 2020. De même, les produits de Cotisation foncière des entreprises (CFE) se sont contractés de 1,4 Md€ (- 17,1 %), tant en raison de la réduction de moitié des valeurs locatives des locaux industriels que sous l'effet du ralentissement de l'activité économique pendant la crise sanitaire.

Les autres impôts et taxes ont progressé de 10,8 % en 2021 (+ 6,2 Md€), alors qu'ils n'avaient diminué que de 2,2 % en 2020 (- 1,3 Md€). Leur montant est supérieur de 8,3 % à celui d'avant crise (+ 4,9 Md€). Cette hausse concerne tout particulièrement les Droits de mutation à titre onéreux (DMTO). En 2020, les produits correspondants avaient peu diminué (- 2,3 % soit - 0,4 Md€) après un exercice 2019 jugé alors particulièrement favorable. En 2021, ils ont progressé de 24,3 % (+ 3,9 Md€) et ont, ainsi, atteint un niveau supérieur de 21,4 % (+ 3,5 Md€) à celui de 2019. Les autres principales hausses enregistrées en 2021 ont porté sur la taxe sur les conventions d'assurance (+ 5,5 %), la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (+ 3,9 %) et la taxe sur les certificats d'immatriculation (+ 3,4 %). Quant à la TICPE (Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques), elle a connu une hausse modérée de 1,8 %. Enfin, certaines recettes, dont le volume global limité peut représenter une part importante des ressources des collectivités concernées, se sont de nouveau contractées en 2021 en raison de la poursuite de la crise sanitaire. En particulier, les produits des jeux et de la taxe sur les remontées mécaniques représentaient respectivement 45,8 % et 89,9 % de moins, en 2021, que leurs montants de 2019.



2 – Les transferts financiers de l'État

Les transferts financiers de l'État à destination des collectivités territoriales se sont élevés à 105,2 Md€ en 2021, soit une diminution de 8 % par rapport à 2020 (- 9,2 Md€). Ils regroupent une grande diversité de financement relevant à la fois de prélèvements sur recettes de l'État, de crédits de missions budgétaires et de transferts de fiscalité.

Les premiers dispositifs concernent les concours financiers de l'État. En 2020, ils avaient augmenté de 1 Md€ par rapport à 2019 pour atteindre 49,6 Md€. En 2021, ces concours ont de nouveau progressé pour s'élever à 52,4 Md€ (+ 2,8 Md€). Ces concours sont, principalement, constitué de prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités. Ceux-ci se sont élevés à 43,4 Md€ en 2021. Ils comprennent, notamment, la dotation globale de fonctionnement (26,8 Md€) et les dépenses de FCTVA (6,7 Md€). Les concours financiers comprennent, en outre, les crédits du budget général au titre de la mission Relations avec les collectivités territoriales, la part de TVA accordée aux régions depuis 2018 en remplacement de la dotation globale de fonctionnement et la part supplémentaire de TVA versée aux départements depuis 2021.

Les transferts comprennent, ensuite, les subventions destinées au financement de politiques publiques sectorielles, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars et les subventions pour travaux divers d'intérêt général. Ces éléments s'élèvent à 14,3 Md € en 2021.

Dernier dispositif, les crédits de la fiscalité transférée se sont élevés à 40,1 Md€ en 2021, après 36,7 Md€ en 2020. Cette catégorie regroupe les produits de DMTO, de TICPE, de taxe sur les conventions d'assurance et de taxe sur les certificats d'immatriculation, transférés aux collectivités locales dans le but de financer des transferts de compétences. Cette augmentation résulte avant tout de la forte progression des DMTO.

Graphique n° 3 : transferts de l'État aux collectivités territoriales entre 2015 et 2021 (en Md€)



Source : Cour des comptes

3 – Les recettes tarifaires et domaniales

Les recettes tarifaires et domaniales représentent environ 10 % des produits de fonctionnement des communes et 20 % de celles de leurs groupements. Particulièrement affectées par le contexte sanitaire et économique, elles avaient diminué de 11 % en 2020. Une partie de cette baisse avait été compensée par le dispositif de garantie des pertes de recettes fiscales et domaniales. Celui-ci excluait les recettes tarifaires et n'a été reconduit que pour les seules recettes fiscales.

En 2021, les produits des services et du domaine ont progressé de 11 % (+ 1,9 Md€) pour atteindre 19,6 Md€. Ce montant est inférieur de 1,1 % aux produits d'avant crise (19,9 Md€), ce qui s'explique par la persistance de pertes liées aux produits d'exploitation (centres aquatiques, services culturels, casinos), ainsi que par la reconduction, en 2021, de mesures de soutien à l'activité mises en place par certaines collectivités en 2020 (allègements sur les droits de place, de stationnement, ...).

C – Les dépenses des collectivités locales en 2021

Les dépenses des collectivités locales ont augmenté en 2021 : il en est allé ainsi tant pour les dépenses de fonctionnement (1) que pour les dépenses d'équipement (2).

1 – Les dépenses de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement des collectivités locales ont augmenté de 2,6 % en 2021 (+ 4,8 Md€) pour atteindre 190,9 Md €. Cette hausse concerne toutes les collectivités : + 2,7 % pour les communes et les EPCI, + 1,4 % pour les départements et + 3,5 % pour les régions.

La hausse observée en 2021 est particulièrement prononcée pour les achats de biens et services (+ 5,7 % soit + 2,2 Md€), mais relève en partie d'un rattrapage (+ 2,3 % en deux ans). En effet, ces dépenses avaient diminué de 3,2 % (- 1,3 Md€) en 2020, les économies liées à la crise sanitaire s'étant avérées supérieures aux surcoûts correspondants. La hausse observée en 2021 résulte également de l'augmentation des coûts (énergie, alimentation). Le seul poste en diminution est celui des fournitures d'entretien et de petit équipement (- 419 M€). Celles-ci avaient augmenté de près de 40 % (+ 575 M€) en 2020 en raison des acquisitions d'équipements et matériels de protection.

Les dépenses de personnel ont, elles, progressé de 2,8 % (+ 1,8 Md€) en 2021, après une augmentation modérée de 1,1 % en 2020, qui s'était accompagnée d'une diminution de 0,4 % des effectifs de la fonction publique territoriale. Ce poste de dépenses, qui représente 37 % des dépenses de fonctionnement, reste dynamique, la progression moyenne annuelle entre 2019 et 2021 (+ 1,9 %) étant supérieure à celle observée avant la crise sanitaire (+ 1,5 % en moyenne entre 2015 et 2019). Cette hausse est particulièrement prononcée pour les EPCI et les régions.

2 – Les dépenses d'investissement

En 2020, les dépenses d'investissement des collectivités locales s'étaient contractées de 7,1 %. Si cette baisse était quasiment identique à celle observée en 2014, précédente année électorale pour les communes et leurs groupements, la diminution des dépenses d'équipement était toutefois plus prononcée (- 12,9 % contre - 10,0 % en 2014).

En 2021, les dépenses d'investissement ont progressé de 5,7 % (+ 3,4 Md€) pour atteindre 63,5 Md€. Ce montant est inférieur à celui de 2019, mais ce dernier correspondait à une année pré-électorale dans le bloc communal, traditionnel point haut de dépenses par nature très cycliques.

Le niveau de l'investissement local en 2021, supérieur de plus de 11 Md€ à celui de 2015, est très atypique en deuxième année de mandat municipal. Il résulte au moins partiellement de décalages de projets n'ayant pu être conduits en 2020, mais témoigne également de l'effort d'investissement consenti par les collectivités locales dans un contexte de relance de l'activité économique et de soutien de l'État à l'investissement économique local.