

Les finances communales de 2012 à 2018

François ECALLE

Dans la perspective des élections municipales qui auront lieu en mars prochain, ce billet présente les finances du « secteur communal » (communes et groupements de communes à fiscalité propre) entre 2012 (soit deux ans avant les dernières élections municipales) et 2018 (soit deux ans avant les prochaines). Les évolutions de leurs dépenses, en euros courants, sont comparées à celles de l'ensemble des administrations publiques locales (APUL) et nationales (APU) et à la croissance en valeur du PIB.

Les dépenses totales du secteur communal ont plus augmenté que celles des APUL et des APU et plus que le PIB en 2013 ; elles ont diminué, comme celles des APUL, de 2013 à 2016, pour repartir ensuite à la hausse. Sur l'ensemble de la période, les dépenses du secteur communal et des APUL ont augmenté de seulement 6,0 %, alors que la croissance a été de 10,5 % pour celles des APU et de 12,5 % pour le PIB.

Après une hausse en 2013, les dépenses d'investissement du secteur communal ont baissé d'environ 25 % pendant les années 2014-2016, plus que celles des APUL et APU, avant d'augmenter de 12 % en 2017-2018. La diminution observée sur 2014-2016 résulte pour partie de l'effet habituel du cycle électoral sur les dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements, mais probablement aussi pour partie de la baisse des dotations de l'Etat sur la même période.

Cette baisse des dotations a aussi probablement conduit le secteur communal à mieux maîtriser ses dépenses de fonctionnement, notamment en 2015 et 2016. Leur croissance a toutefois été seulement infléchie pendant ces deux années dans le secteur communal alors que les dépenses des APUL ont baissé en valeur. Sur l'ensemble des années 2013-2018, les dépenses de fonctionnement du secteur communal ont augmenté d'environ 12 %, comme celles des APU et comme la croissance du PIB, alors que celles des APUL ont crû d'environ 8 %.

Par rapport aux autres administrations publiques locales, le secteur communal a donc plus réduit ses investissements et moins bien maîtrisé ses dépenses de fonctionnement.

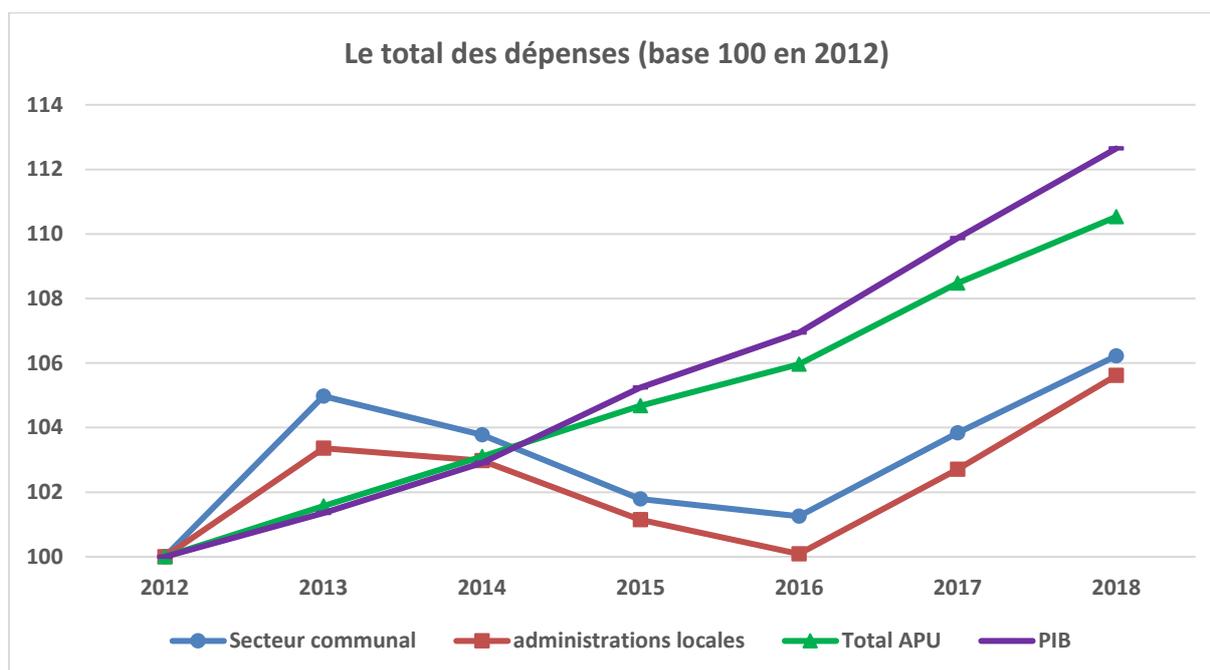
Les recettes totales du secteur communal ont augmenté à peu près comme ses dépenses de 2012 à 2018, mais avec des évolutions divergentes de leurs deux principales composantes : les recettes fiscales ont progressé plus fortement que le PIB alors que les transferts reçus de l'Etat ont diminué.

La capacité de financement du secteur communal était négative dans les années 2012-2014 et elle est devenue positive dans les années 2015-2018 (+ 1 Md€ en 2018). Son endettement est passé de 83 Md€ à la fin de 2012 à 90 Md€ à la fin de 2018, ce qui correspond à une légère baisse (- 0,1 point) en pourcentage du PIB courant.

A) Les dépenses

Les dépenses du secteur communal présentées ici sont celles qui apparaissent dans les comptes nationaux de 2012 à 2017. Les comptes du secteur communal de 2018 en comptabilité nationale n'étant pas encore publiés, les dépenses de 2018 ont été estimées en multipliant celles de 2017 par leur taux de croissance en 2018 tel qu'il apparaît dans le [rapport](#) de l'observatoire des finances et de la gestion locale.

Leurs évolutions sont comparées à celles des administrations publiques locales (APUL) et des administrations publiques (APU) ainsi qu'à la croissance du PIB. Les APUL couvrent non seulement les collectivités territoriales, avec leurs budgets principaux et annexes, et les établissements publics de coopération intercommunales mais aussi les « *organismes divers d'administration locale* ». Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale ou les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux dont l'activité s'exerce sur une partie du territoire comme les parcs nationaux ou les agences de l'eau¹.

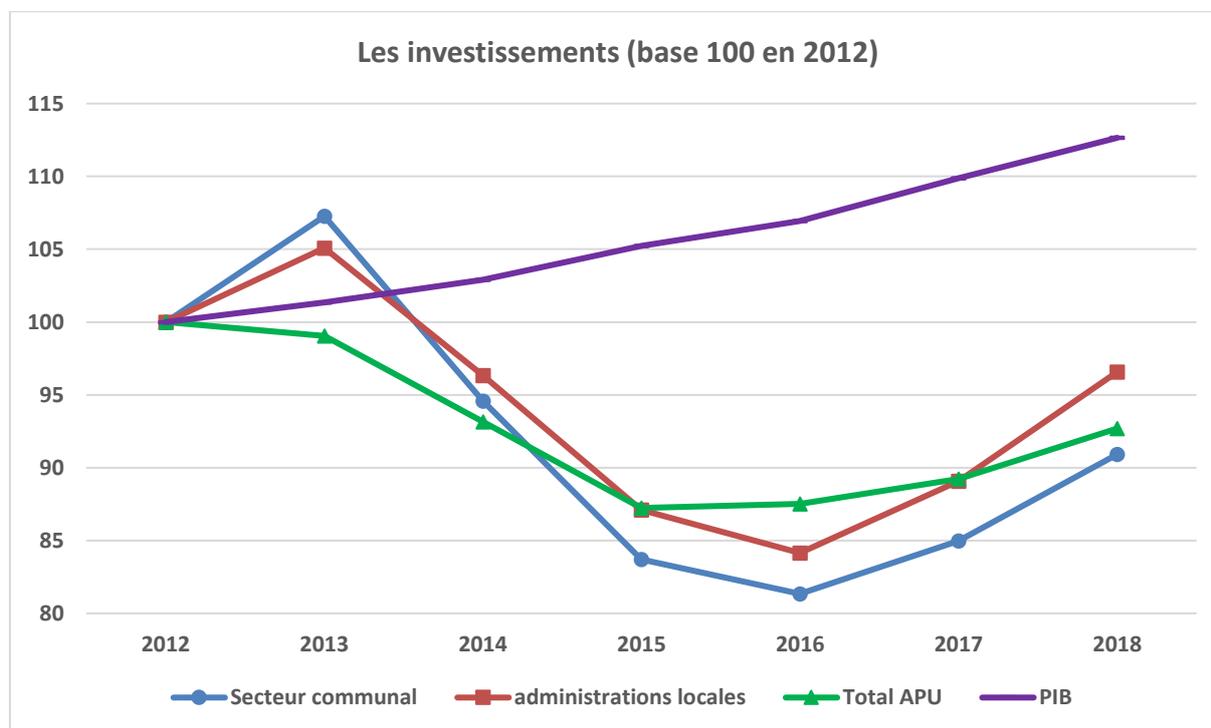


Sources : Insee, observatoire des finances locales et FIPECO.

Les évolutions des dépenses du secteur communal et des APUL (en euros) sont proches, ce qui n'est pas surprenant sachant que le secteur communal contribue pour 62 % aux dépenses des APUL. Les dépenses du secteur communal ont augmenté plus fortement que le PIB en 2013 puis elles ont diminué dans les années 2014-2016 avant de repartir à la hausse à un rythme

¹ En revanche, les services publics industriels et commerciaux locaux (distribution d'eau...), quelle que soit leur mode de gestion (délégation de service public ou régie), ne font pas partie des APUL, parce que leur activité est principalement marchande.

proche de la croissance du PIB. La baisse des années 2014-2016 est à mettre en relation avec la diminution des dotations de l'Etat et le cycle des investissements communaux (voir plus loin). Les dépenses du secteur communal sont ainsi passées de 6,2 % du PIB en 2012 à 5,8 % en 2018.



Sources : Insee, observatoire des finances locales et FIPECO.

La baisse en valeur des dépenses du secteur communal, et de celles des APUL², sur les années 2014-2016 résulte pour beaucoup d'une chute de l'investissement, plus prononcée dans le secteur communal que dans l'ensemble des APUL.

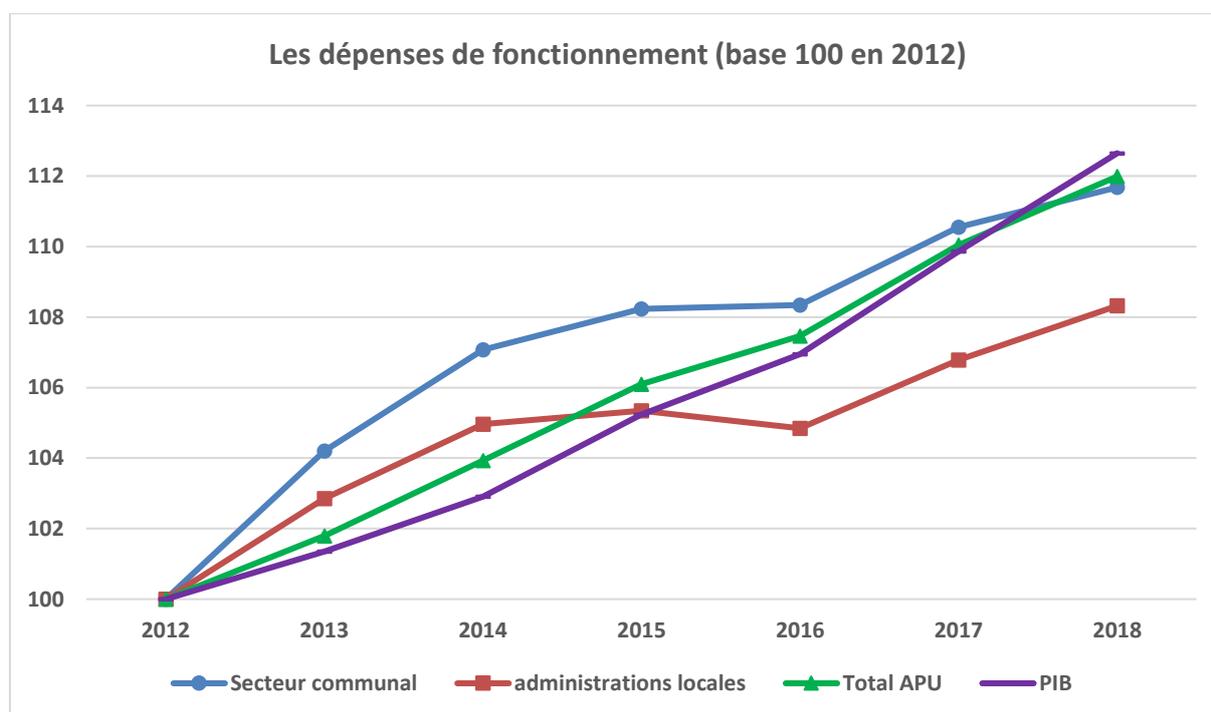
Les dépenses d'équipement des communes et de leurs groupements diminuent généralement l'année des élections municipales et, souvent, l'année suivante, parce que les nouvelles équipes doivent d'abord choisir les projets, puis suivre des procédures parfois longues, en particulier de passation des marchés publics, pour les réaliser. Au cours des années suivantes de la mandature, les investissements augmentent jusqu'à la prochaine élection, notamment l'année qui la précède. Dans sa [note de conjoncture](#) de décembre 2019, l'Insee estime que la croissance de l'investissement public local (celui des APUL) est, toutes choses égales par ailleurs, majorée de 4 points l'année qui précède les élections municipales avant de baisser de 3 points l'année du scrutin puis d'un point l'année suivante.

La diminution des investissements publics locaux des années 2014-2016 est plus importante que cet effet habituel du cycle électoral. Il est donc très probable que la forte baisse des dotations de l'Etat sur cette même période en est pour partie responsable.

Cette réduction des transferts de l'Etat semble avoir également conduit les collectivités locales à mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement. Celles des APUL ont même baissé en valeur en 2016 et les effectifs de la fonction publique territoriale ont diminué en 2015 et 2016.

² Le secteur communal réalise 66 % des dépenses d'investissement des APUL.

Les dépenses de fonctionnement du secteur communal ont également enregistré une nette inflexion mais elles étaient sur une pente plus fortement croissante que celles des APUL jusqu'à 2014 et elles ont été seulement stabilisées en valeur en 2016.

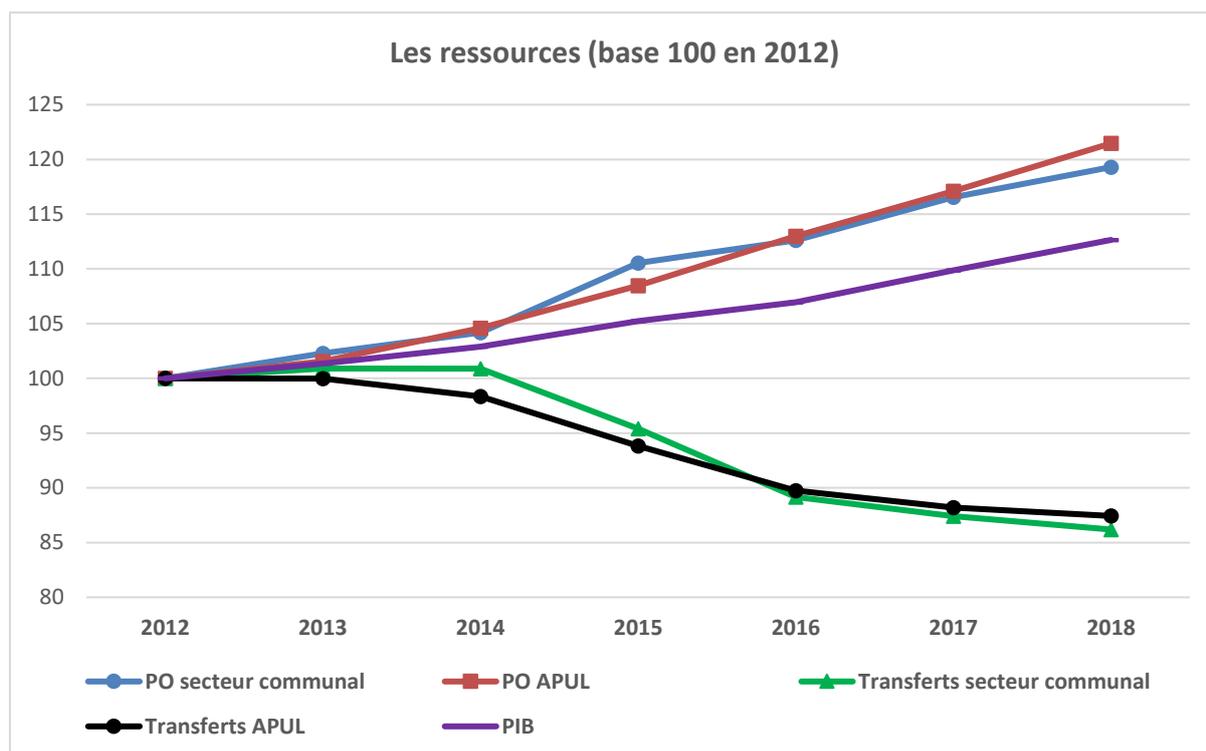


Sources : Insee, observatoire des finances locales et FIPECO.

B) Les recettes

Les recettes totales du secteur communal ont augmenté à peu près comme leurs dépenses sur l'ensemble de la période 2013-2018, mais avec des évolutions divergentes de leurs deux principales composantes que sont les recettes fiscales et les transferts reçus de l'Etat.

Les transferts (au sens de la comptabilité nationale) de l'Etat au secteur communal, comme à l'ensemble des APUL, ont nettement diminué au cours des dernières années, surtout en 2015 et 2016. En revanche, les recettes fiscales du secteur communal, comme des APUL, ont crû plus fortement que le PIB. Les prélèvements obligatoires du secteur communal sont passés de 2,8 % du PIB en 2012 à 3,0 % en 2018.

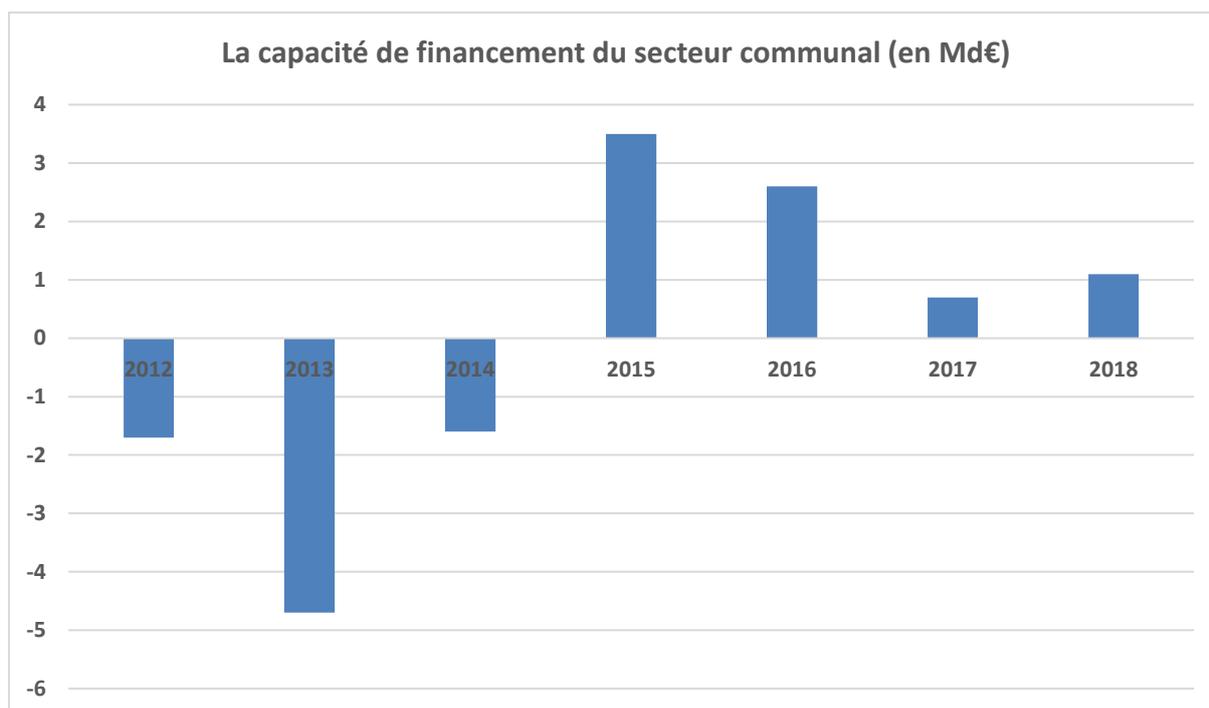


Sources : Insee, observatoire des finances locales et FIPECO.

C) La capacité de financement et la dette

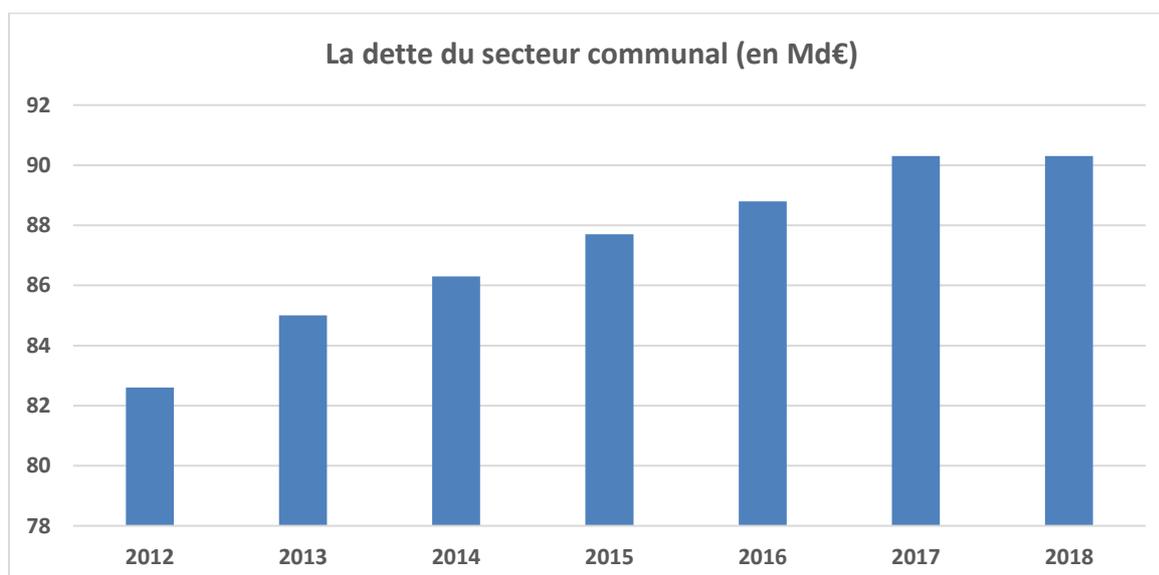
La capacité de financement du secteur communal, telle que mesurée dans les rapports de l'observatoire des finances locales³, était négative dans les années 2012 à 2014. Un déficit de près de 5 Md€ a été enregistré en 2013. Elle est ensuite devenue positive dans les années 2015 à 2018 (+ 1,1 Md€ en 2018).

³ Qui est très proche de la capacité de financement du secteur communal dans les comptes nationaux.



Sources : observatoire des finances locales ; FIPECO.

La dette du secteur communal, tel que mesurée dans les rapports de l'observatoire des finances locales, s'élevait à 83 Md€ à la fin de 2012. Sa variation d'une année à l'autre n'est pas strictement égale au besoin de financement car les communes peuvent accroître ou réduire le montant de leurs actifs financiers, notamment de leurs liquidités. La dette du secteur communal a ainsi continué à un peu augmenter de fin 2014 à fin 2017, alors même qu'il a dégagé une capacité de financement sur les années 2015-2017, et elle a fini par se stabiliser en 2018 à environ 90 Md€. Elle est passée de 3,95 % du PIB à la fin de 2012 à 3,85 % à la fin de 2018.



Sources : observatoire des finances locales ; FIPECO.