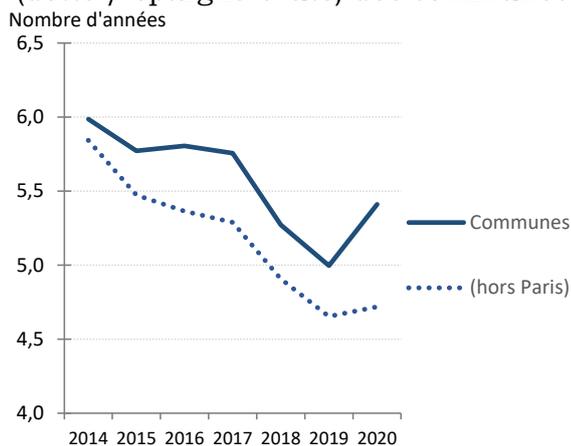


Les finances des communes en 2020

La détérioration de la situation financière des communes en 2020, année de crise sanitaire, a été surtout ressentie par les plus grandes d'entre elles. Les petites communes ont en revanche accru leur épargne brute et réduit leur endettement. Elles ont bénéficié de contributions de l'Etat plus que les grandes communes, et leurs recettes liées aux produits de l'activité économique ont moins diminué que celles des grandes communes (redevances, ventes de biens ou de services). Le recul de l'investissement en 2020 est plus marqué parmi les petites communes que parmi les grandes. C'était l'inverse en 2014, année électorale du précédent cycle, où le recul de l'investissement avait surtout touché les plus grandes communes.

La situation financière des communes s'était améliorée depuis 2014 : le délai moyen de désendettement (rapport de l'encours de dette à l'épargne brute) était ainsi passé de 6,0 ans en 2014 à 5,0 ans en 2019, soit une baisse de - 17 % (graphique 1. La Ville de Paris, du fait de ses compétences élargies aux compétences départementales sera souvent traitée à part dans les comparaisons par strate de population). En 2020, la situation se dégrade, en raison de la crise sanitaire, et le délai de désendettement des communes augmente de + 0,4 an.

Graphique 1 – Délai de désendettement (dette / épargne brute) des communes



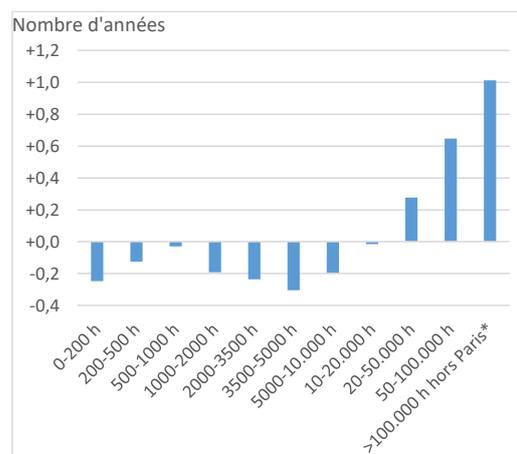
Source : DGCL. Données DGFIP. Comptes de gestion. Budgets principaux, montants en opérations réelles.

Cette détérioration est le fait des plus grandes d'entre elles (graphique 2a). Les grandes communes étant déjà celles qui enregistraient les délais de désendettement les plus élevés, les disparités à cet égard entre petites et grandes communes se sont donc aggravées en 2020, alors qu'elles s'étaient

atténuées jusque-là, depuis le début de la mandature (graphique 2b).

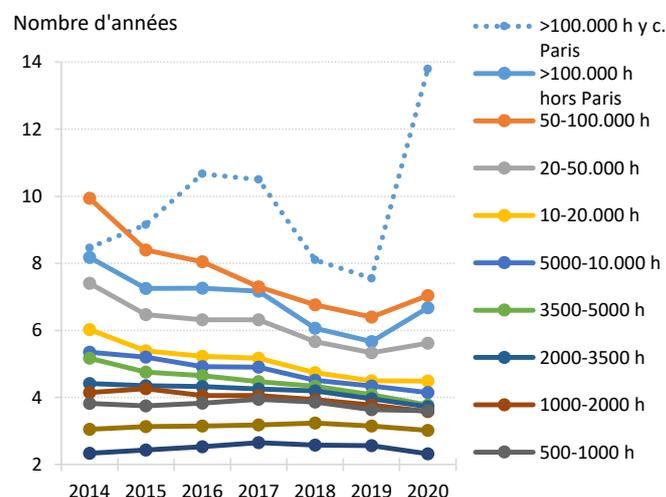
Graphique 2 – Délai de désendettement des communes selon leur taille

2a - Évolution entre 2019 et 2020



* + 6,2 ans y compris Paris,

2b - Depuis 2014, par strate de population



Source : DGCL. Données DGFIP. Comptes de gestion. Budgets principaux, montants en opérations réelles.

Cette évolution moyenne des délais de désendettement (+ 0,4 an) résulte de celles enregistrées sur la dette (+ 0,3 %) et sur l'épargne brute (- 7,4 %). Mais les comportements d'endettement des communes depuis 2014 ont été très différents selon leur taille.

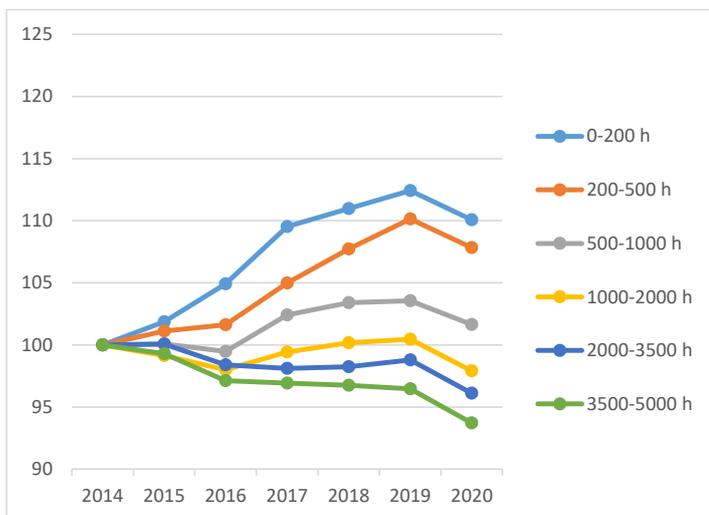
Jusqu'en 2019, les petites communes se sont plus endettées que les grandes. Cette stratification était très nette en dessous de 5 000 habitants (graphique 3a), tandis que les communes de plus de 5 000 habitants avaient des comportements plus homogènes (hors Paris) (graphique 3b).

En 2020, c'est l'inverse : seules les plus grandes communes ont eu plus nettement recours à l'emprunt, tandis que les communes de moins de 10 000 habitants ont réduit leurs emprunts de presque - 30 % et diminué leur stock de dette de - 2,5 %.

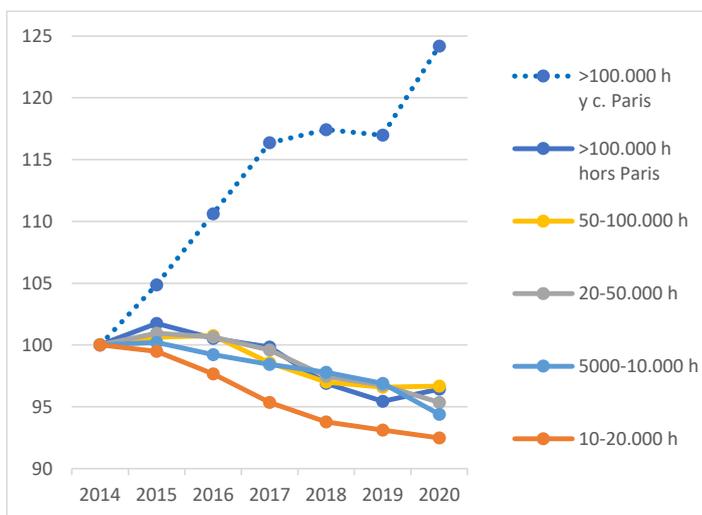
Les évolutions de l'épargne brute peuvent expliquer partiellement cela, puisque ce sont les plus grandes communes qui voient leur épargne décroître, tandis que l'épargne brute des petites communes continue d'augmenter (graphique 4).

Graphique 3 - Évolution de l'encours de dette selon la taille des communes (100=2014)

3a - Communes de moins de 5 000 habitants



3b - Communes de plus de 5 000 habitants

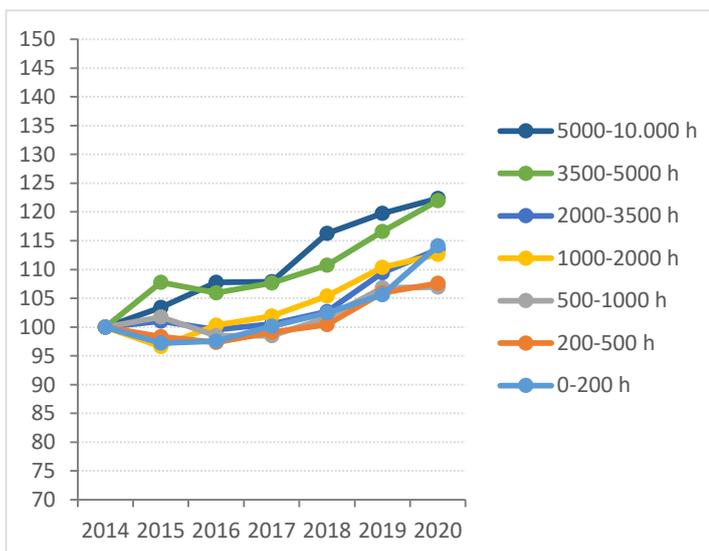


Note : La Ville de Paris a un impact fort sur la strate des communes de plus de 100.000 habitants. Hors Paris, le comportement d'endettement des communes de plus de 100.000 habitants ressemble à celui des autres grandes communes ; y compris Paris, l'encours de dette augmente de manière très atypique.

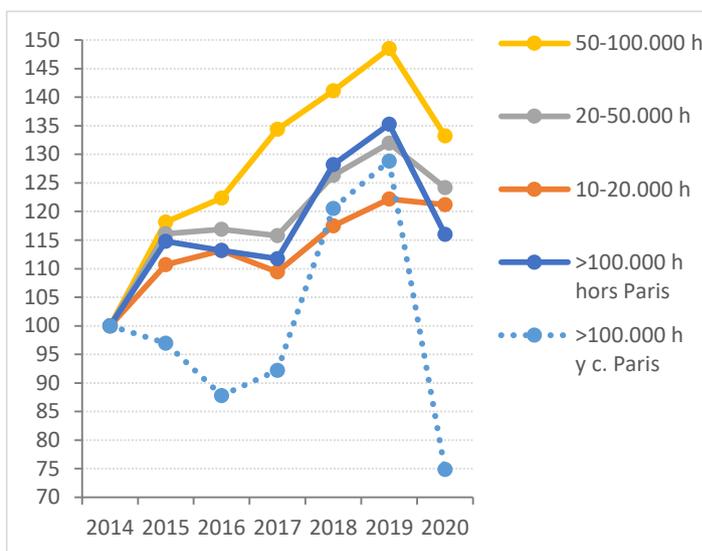
Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

Graphique 4 - Évolution de l'épargne brute selon la taille des communes (100=2014)

4a - Communes de moins de 10 000 habitants



4b - Communes de plus de 10 000 habitants



Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

Jusqu'en 2019, l'épargne brute des communes avait augmenté, du fait d'une évolution plus favorable des recettes par rapport aux dépenses, même en 2016, lorsque les recettes et les dépenses avaient diminué (graphique 5a).

En 2020 c'est l'inverse : les recettes de fonctionnement baissent globalement plus que les dépenses. Cet effet n'est en réalité observé que pour les communes de plus de 10 000 habitants. Pour les petites communes, les dépenses diminuent au contraire plus que les recettes (graphiques 5b et 5c).

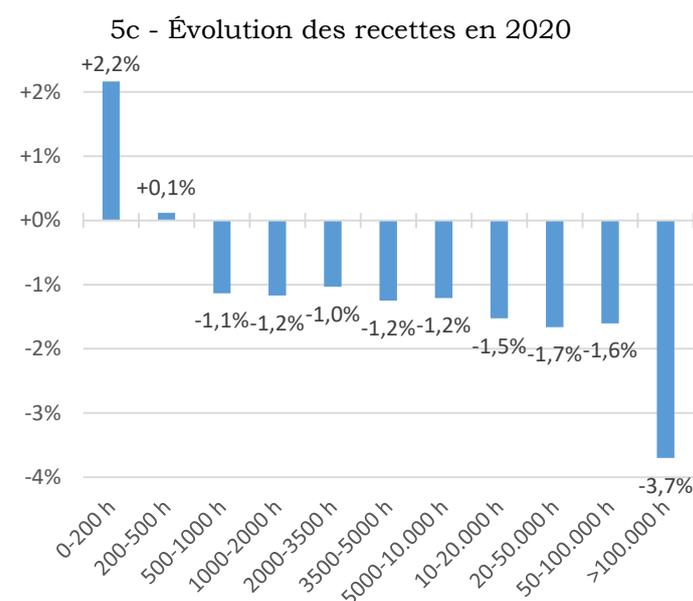
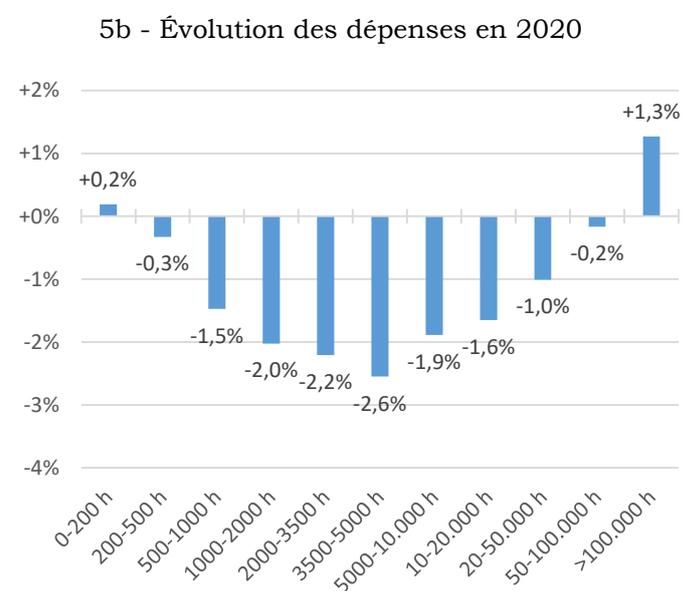
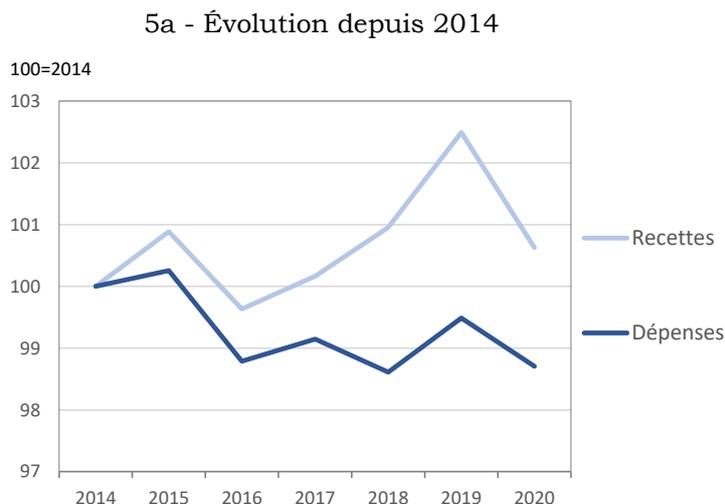
Diminution des recettes de fonctionnement en 2020, surtout pour les plus grandes communes

Depuis 2014, les recettes de fonctionnement des petites communes ont évolué plus rapidement que celles des grandes communes. C'est encore le cas en 2020 : les recettes des communes de moins de 500 habitants sont les seules à avoir augmenté ; celles des communes de plus de 100 000 habitants ont diminué de - 3,7 % (et de - 1,9 % hors Paris).

La fiscalité locale, et en particulier les impôts indirects, a en effet davantage bénéficié aux petites communes en 2020 (graphique 6). Les recettes fiscales liées à l'activité (DMTO, taxe de séjour) reculent de presque - 10 % dans les grandes communes alors qu'elles augmentent de plus de + 6 % pour les communes de moins de 500 habitants. Concernant les DMTO, les communes de moins de 5 000 habitants non classées station de tourisme perçoivent en 2020 une recette sur la base des DMTO de l'année 2019, dans le cadre d'un fonds départemental, alors que les plus grandes communes perçoivent directement les recettes de DMTO de 2020. La diminution de la recette n'est donc pas sensible dès cette année pour les petites communes.

Les contributions de l'État aux très petites communes augmentent aussi beaucoup, du fait de la hausse de la dotation particulière élu local (DPEL) versée aux communes de moins de 500 habitants dans le cadre de la revalorisation de leurs indemnités (cf. *infra*, sur l'indemnisation et la formation des élus).

Graphique 5 – Évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement des communes

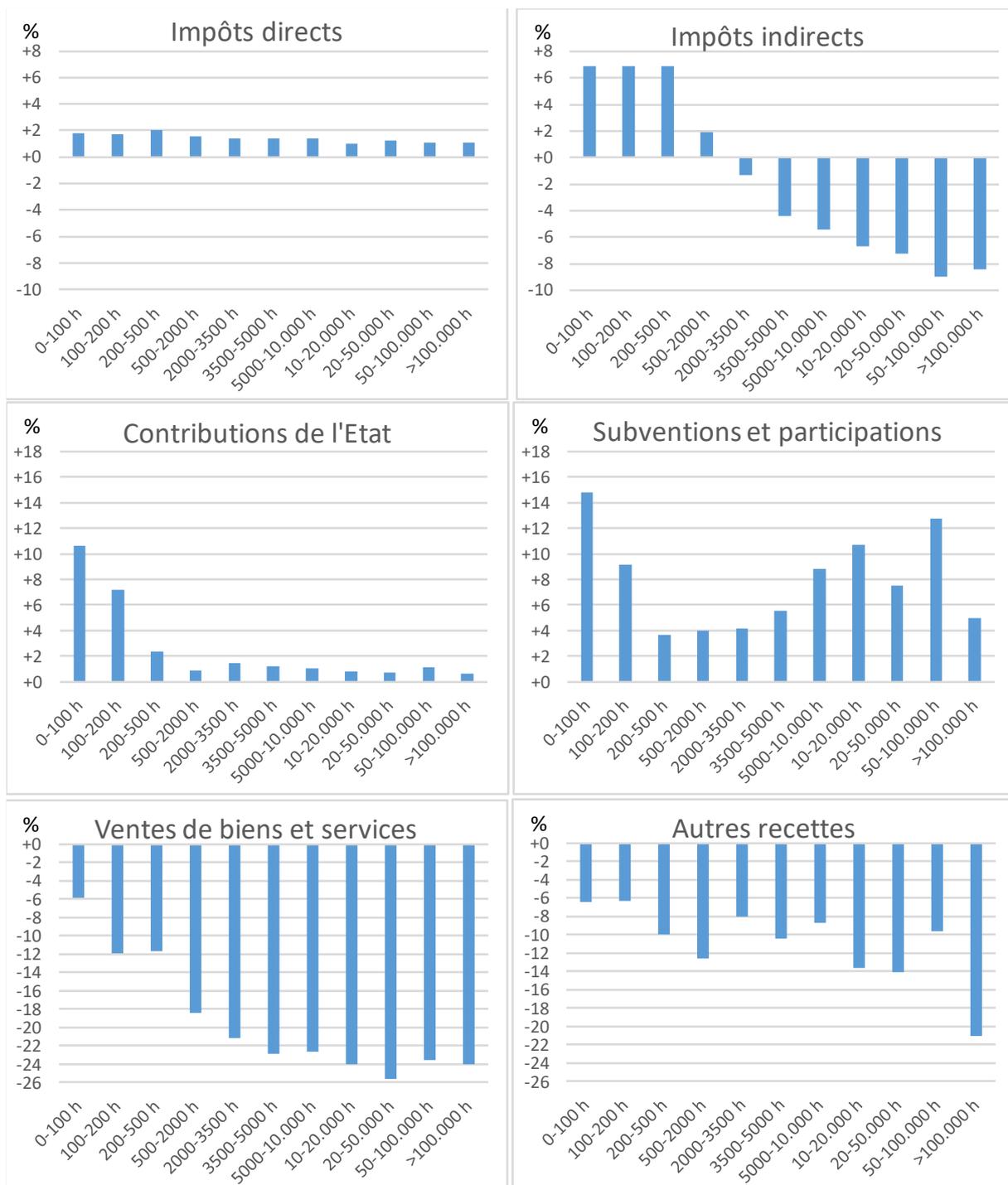


Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

Les « ventes de biens et services » et certaines « autres recettes de fonctionnement » retracent les recettes relatives aux actions périscolaires, sociales, sportives ou culturelles des communes, mais aussi certaines redevances (stationnement, funéraires, etc.), les produits des locations d'immeubles ou les ventes de terrains aménagés, d'eau ou de bois. Toutes ces recettes sont en forte diminution en 2020

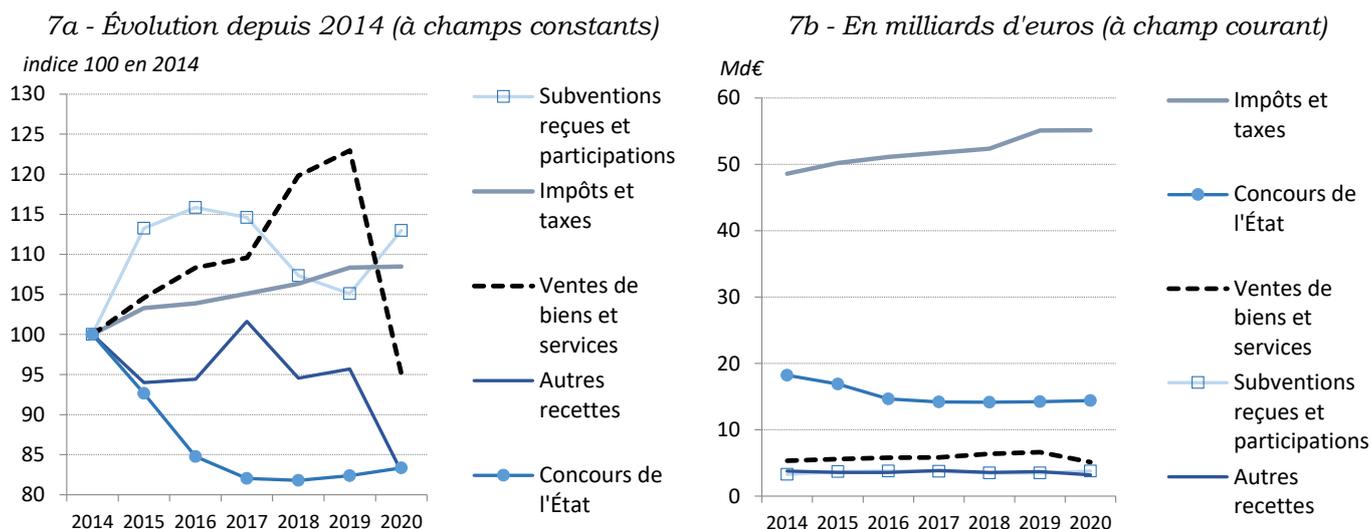
pour les communes, sauf les redevances funéraires. Les baisses concernent l'ensemble des strates de population, mais sont plus fortes pour les communes de plus de 2 000 habitants, qui gèrent les équipements collectifs utilisés également par les habitants des petites communes environnantes. Les subventions reçues augmentent beaucoup, mais restent malgré cela marginales (*graphique 7*).

Graphique 6 - Taux de croissance en 2020 des différentes recettes de fonctionnement



Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

Graphique 7 – Les différentes recettes de fonctionnement des communes



Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

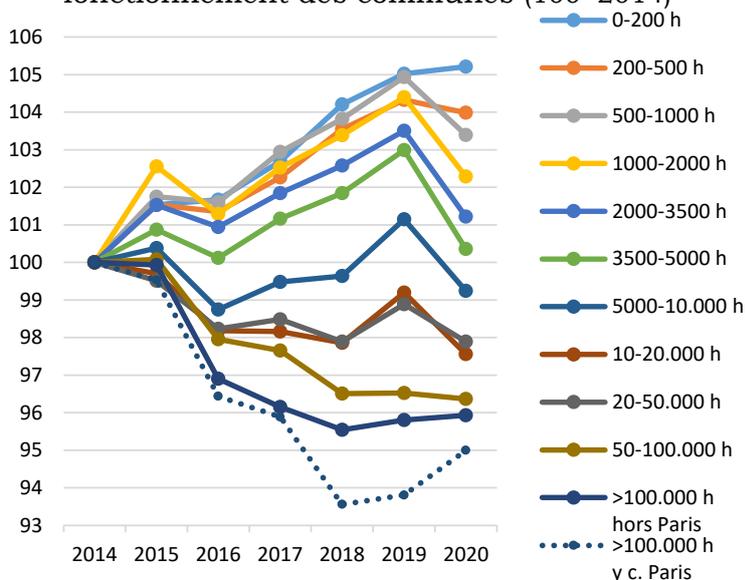
Recul des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des communes ont baissé en 2020 (- 0,8 %, et - 1,2 % hors Paris). Depuis le début de la mandature en 2014, c'est la troisième fois qu'une diminution est observée ; celle de l'année 2020 n'est pas la plus forte (- 1,5 % en 2016) (graphique 5a).

La baisse des dépenses de fonctionnement en 2020 s'observe surtout parmi les communes de taille moyenne, tandis que les plus grandes communes ne les diminuent pas (graphique 5c. Hors Paris, les dépenses des communes de plus de 100 000 habitants sont stables). C'est une situation inhabituelle : de 2014 à 2019, les dépenses de fonctionnement ont toujours évolué moins fortement pour les grandes communes (graphique 8).

En 2020, l'évolution des achats et charges externes selon la taille des communes explique l'essentiel de cette situation atypique : ces dernières années les plus grandes communes restreignaient leurs achats, tandis que les plus petites ne parvenaient pas à les diminuer ou à les ralentir. En 2020, les achats et charges externes des communes de plus de 100 000 habitants en matière de santé et d'action sociale ont augmenté de + 21 %, bien plus que ceux des autres communes, et notamment que ceux des communes de taille moyenne (entre 5 000 et 50 000 habitants), qui ont baissé.

Graphique 8 - Évolution des dépenses de fonctionnement des communes (100=2014)



Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

En 2020, les plus petites communes ont, elles aussi, peu baissé leurs dépenses de fonctionnement, voire les ont augmenté (pour les moins de 500 habitants) (graphique 5b). C'est, cette fois-ci, plus habituel (graphique 8). Mais cela provient en 2020, pour les plus petites communes, plutôt des « autres dépenses de fonctionnement ». Dans le cadre de la loi « Engagement et proximité », les indemnités des élus locaux (enregistrées dans cet agrégat) ont en effet fortement augmenté dans les petites communes en 2020, hausse financée notamment par la dotation

particulière élu local (DPEL). Le plafond d'indemnisation des maires et des adjoints de communes de moins de 500 habitants a ainsi été augmenté de + 50 % (pour atteindre 992€/mois pour le maire), celui des communes de 500 à 999 habitants de + 30 % (à 1 568€/mois) et celui des communes de 1000 à 3 500 habitants de + 20 % (1 672€/mois).

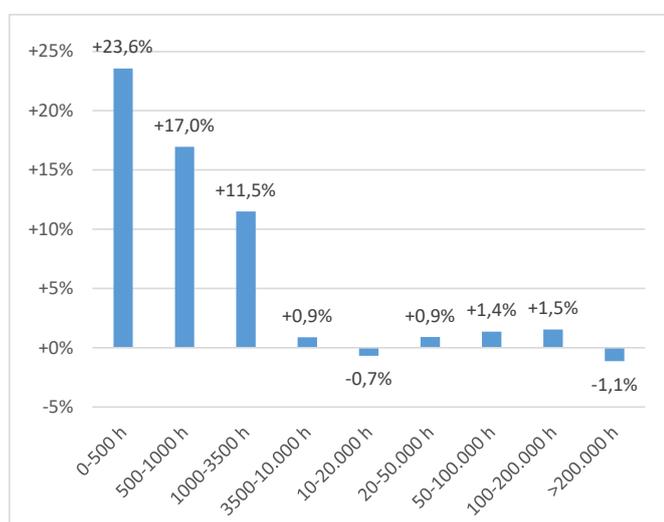
Au total, les indemnités des élus locaux ont augmenté de + 10,0 % en 2020, dont + 23,6 % pour les communes de moins de 500 habitants, + 17,0 % pour celles entre 500 et 1 000 habitants, et + 11,5 % pour

celles entre 1 000 et 3 500 habitants. Pour les autres communes, les hausses ne dépassent pas 2 %, et les indemnités versées aux élus dans les communes de plus de 200 000 habitants, ou entre 10 000 et 20 000 habitants, ont baissé (*graphique 9a*).

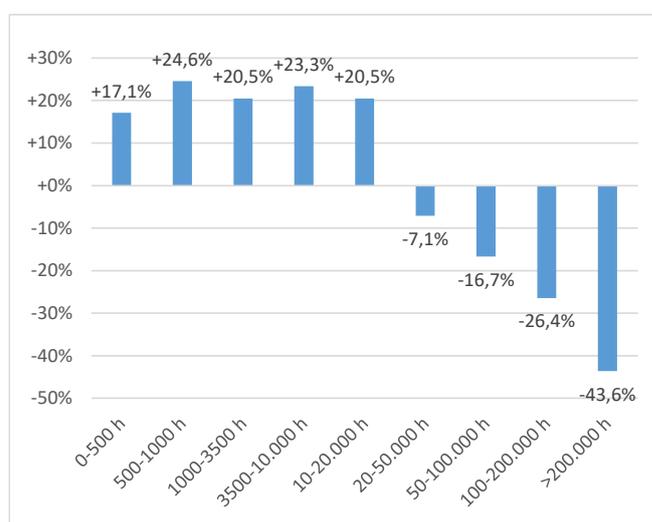
Les dépenses de formation ont aussi augmenté (+ 9,0 %), notamment dans le cadre du renouvellement des conseils municipaux et communautaires après les élections et de la reprise du droit individuel à la formation des élus (DIFE) (*graphique 9b*). Cette hausse ne concerne que les communes de moins de 20 000 habitants.

Graphique 9 - Taux de croissance des dépenses d'indemnisation et de formation en 2020

9a - Indemnités des élus locaux

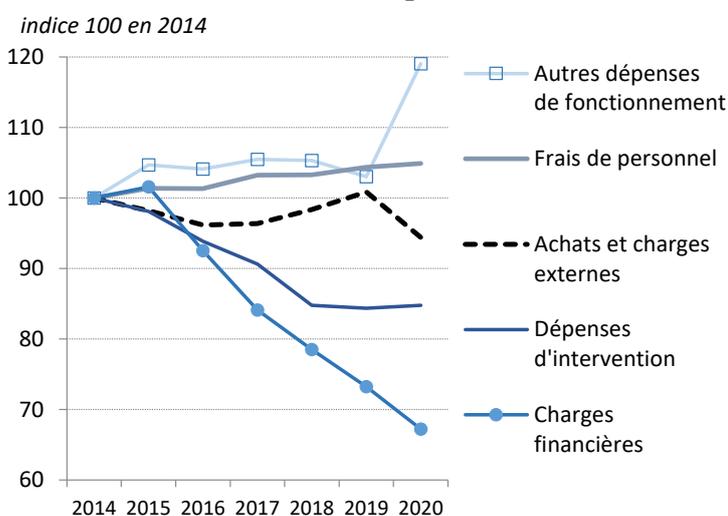


9b - Frais de formation

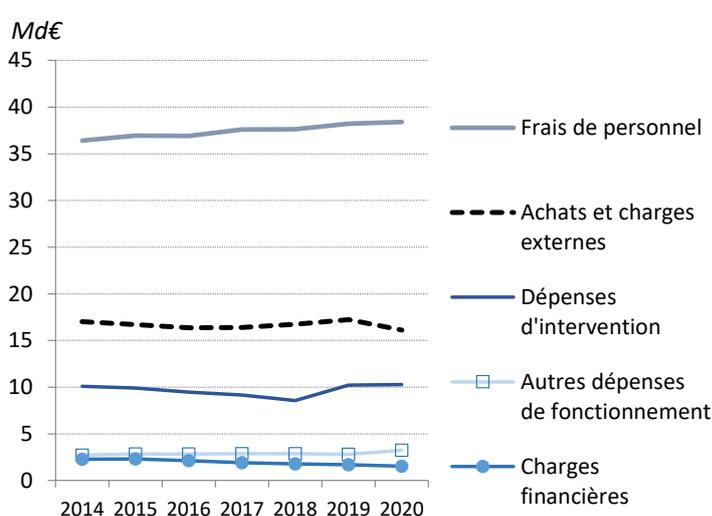


Graphique 10 – les différentes dépenses de fonctionnement des communes

10a - Évolution depuis 2014



10b - En milliards d'euros



Source : DGCL. Données : DGFîP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

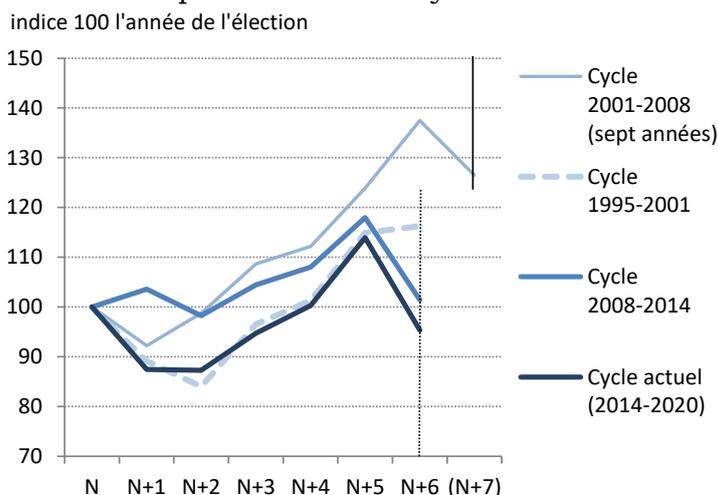
Baisse des dépenses d'investissement, quelle que soit la strate de population

Les dépenses d'investissement des communes ont diminué en 2020 de - 16,3 % (hors remboursements de dette). L'observation d'une baisse est habituelle à ce stade du cycle électoral communal : la mise en place de nouvelles équipes et le temps nécessaire pour la définition de nouveaux projets stoppent les investissements (*graphique 11*). La dernière mandature (2014-2020) a une nouvelle fois obéi à cette tendance récurrente. La baisse de 2020 est proche de celle de 2014 (- 14,0 %). La crise sanitaire, qui a stoppé les chantiers en cours pendant le confinement de la population, a en outre touché le processus électoral en espaçant les deux tours des élections municipales de plus de trois mois.

En 2020, la baisse des investissements concerne l'ensemble des strates de population, avec des replis compris entre - 15 % et - 20 %, sauf pour les communes de plus de 100 000 habitants qui affichent une baisse moins forte (- 11 %) (*graphique 12a*).

Les plus petites communes présentent des baisses moyennes particulièrement accentuées en 2020, bien plus marquées qu'en 2014. Elles font pourtant partie de celles dont l'épargne brute a augmenté (dans le cadre d'un recul global de l'épargne brute) (*graphique 13*). Pour les communes de plus de 3 500 habitants, strate par strate, les diminutions en 2020 sont en revanche très comparables à celles observées en 2014.

Graphique 11 - Évolution des dépenses d'investissement des communes (hors remboursements de dette) selon la position dans le cycle électoral



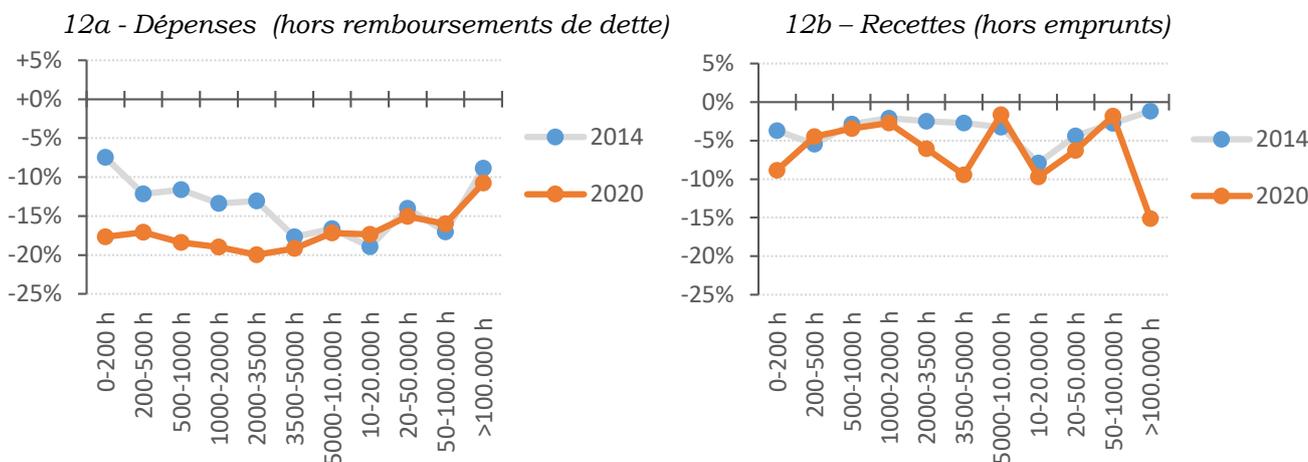
Lecture : Dans le cycle électoral 2014-2020, les dépenses d'investissements ont baissé de - 12,6 % entre 2014 et 2015 (années N et N+1 du cycle 2014-2020). Au même stade du cycle 2008-2014, elles avaient augmenté de + 3,6 %.

Source : DGCL. Données DGFIP, Comptes de gestion - budgets principaux, en opérations réelles depuis 2014.

Baisse des recettes d'investissement

Les recettes d'investissement baissent aussi (- 6,4 % hors emprunts), mais ne suivent pas la même tendance que les dépenses : d'une part, les petites communes ne présentent pas de recul plus marqué que les grandes, d'autre part, il n'y a pas de différence significative et systématique entre 2020 et 2014 (*graphique 12 b*).

Graphique 12 - Taux de croissance des dépenses et des recettes d'investissement des communes selon leur taille



Lecture : En 2020, les dépenses d'investissement des communes de moins de 200 habitants ont baissé de - 17,7 %. En 2014 (donc au même stade du cycle électoral, dans le cycle précédent) elles avaient baissé de - 7,5 %.

Source : DGCL. Données DGFIP, Comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

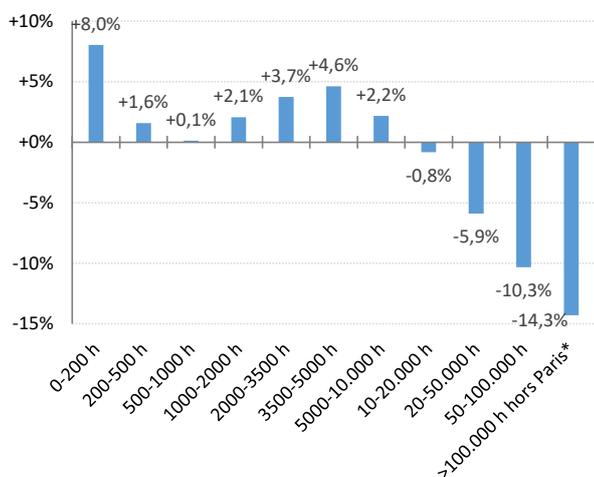
Désendettement des petites communes

L'important recul des dépenses d'investissement a permis aux communes de dégager en 2020 une capacité de financement de 1,9 Md€ (et de 3,0 Md€ hors Paris). Hors Paris, les communes n'ont d'ailleurs quasiment jamais enregistré de besoin de financement depuis le début de la mandature.

En 2020, les petites communes doivent cette capacité de financement à leur épargne brute, qui ne s'est pas dégradée en 2020 (graphique 13). Les communes de plus de 100 000 habitants, hors Paris, sont à l'équilibre (graphique 14) ; y compris Paris, elles enregistrent un besoin de financement de - 1,1 Md€.

Les communes ont alors eu la possibilité de se désendetter en 2020, en particulier les plus petites d'entre elles (graphique 15). Seules les communes de plus de 50 000 habitants ont accru leur endettement, malgré l'enregistrement d'une capacité de financement en 2020.

Graphique 13 - Évolution de l'épargne brute des communes en 2020 selon leur taille



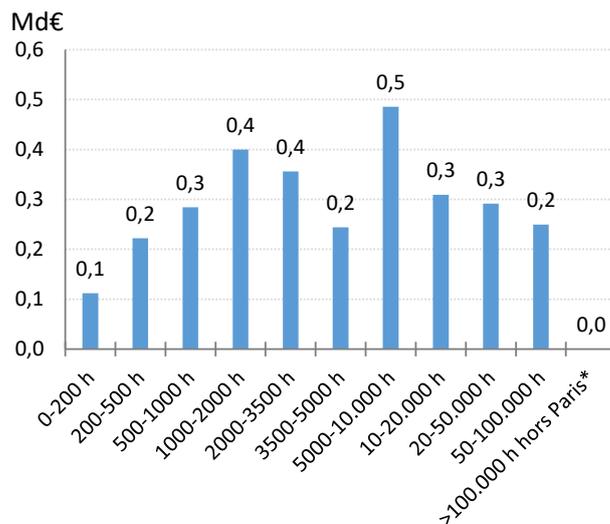
* - 41,9 % y compris Paris.

Source : DGCL. Données DGFîP, Comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

Pour en savoir plus :

- BIS n°153 : « Les finances des collectivités locales en 2020 ». DGCL, juillet 2021.
- Les tableaux des comptes des communes sont consultables en ligne sur le site du département des statistiques et des études locales (DESL) de la DGCL : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales#finances_locales
- Ce BIS est en très grande partie extrait de la contribution de la DGCL au rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale. L'article complet est consultable à : <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-lobservatoire-des-finances-et-gestion-publique-locales-ofgl>

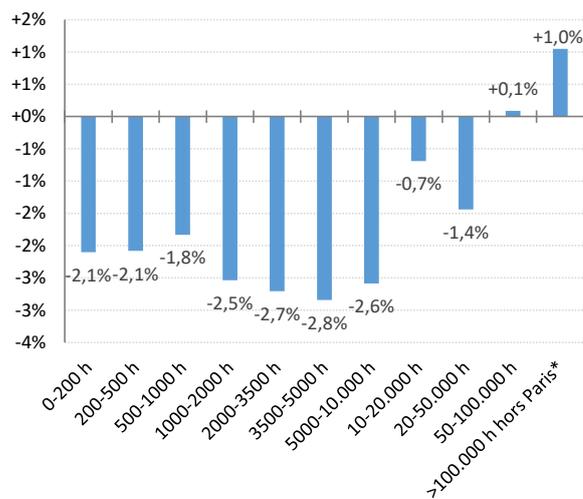
Graphique 14 - Capacité (+) et besoin (-) de financement des communes en 2020 selon leur taille



* - 1,1 Md€ y compris Paris.

Source : DGCL. Données DGFîP, Comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

Graphique 15 - Évolution de l'encours de dette des communes en 2020 selon leur taille



* + 6,2 % y compris Paris.

Source : DGCL. Données DGFîP, Comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.