



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Le poids des ressources et des dépenses
locales
(fiche thématique)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – L'évolution des finances locales	4
II - Les ressources des collectivités locales.....	5
A – Les ressources locales par collectivités	5
B - Les ressources locales selon leur nature.....	6
III - Les dépenses des collectivités locales.....	7
A – Les dépenses locales par collectivités	7
B – Les dépenses locales selon leur nature	8

INTRODUCTION

Le poids des finances locales n'a cessé d'augmenter depuis la fin du XIX^e siècle. Qu'il s'agisse de répondre à des besoins non satisfaits par l'initiative privée, de participer à l'effort de reconstruction après les deux Guerres mondiales ou bien encore d'assumer la charge des compétences transférées à l'occasion des différentes lois de décentralisation, les collectivités locales ont dû faire face à des dépenses croissantes sans, toutefois, toujours disposer des ressources nécessaires.

Les ressources locales ont, certes, triplé en trente ans, mais, elles forment un ensemble inadapté aux besoins des collectivités. D'une part, les quatre taxes directes locales, qui constituent la moitié de cette masse, apparaissent archaïques. D'autre part, de nombreuses ressources fiscales locales ont été transformées en dotations de l'Etat, ce qui a renforcé la dépendance des collectivités à son égard.

C'est dans ce cadre que les collectivités territoriales ont dû assumer des dépenses qui n'ont jamais cessé de croître du fait de l'extension continue de leurs domaines d'intervention. Ces dépenses, qui varient selon les secteurs de compétences de chaque niveau de collectivité, ont, ainsi, été multipliées par plus de quatre en près de quarante ans.

Il convient, donc, d'étudier, dans une première partie, l'évolution des finances locales (I), d'analyser, dans une seconde partie, les ressources des collectivités locales (II) et d'examiner, dans une troisième partie, leurs dépenses (III).

I – L'EVOLUTION DES FINANCES LOCALES

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.

Enfin, les transferts de compétences opérés, d'abord, en 1982 – 1983, puis en 2003, vont provoquer une hausse des dépenses locales et un besoin de financement jusque-là inégalé, de sorte qu'au terme de ce processus les dépenses des collectivités locales représentent, aujourd'hui, environ 20 % du total des dépenses publiques.

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'Etat 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 RESSOURCES DES COLLECTIVITES LOCALES

Les ressources des collectivités locales ont considérablement augmenté ces trente dernières années : elles sont, ainsi, passées de 87,5 milliards d'euros en 1990 à 266 milliards d'euros en 2020. Cette tendance est allée de pair avec une hausse de la part des concours financiers de l'Etat, du fait de la transformation de nombreuses recettes fiscales en dotations étatiques. Un mouvement qui a suscité des inquiétudes dans la mesure où il fragilise l'autonomie financière des collectivités.

Les ressources locales peuvent être appréhendées au travers des collectivités qui en bénéficient (A) et sur la base de leur nature (B).

A – Les ressources locales par collectivités

Trois grands niveaux de collectivités doivent être distingués.

Les recettes du bloc communal ont représenté 56 % du total des recettes locales en 2020. Le secteur communal a, notamment, reçu la totalité du produit de la taxe d'habitation et de la cotisation foncière des entreprises, 60 % du produit des taxes foncières, ainsi que 30 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Les recettes des départements ont représenté 28 % des recettes totales des collectivités locales et de leurs groupements en 2020. Ils ont, notamment, perçu 40 % du produit des taxes foncières et 20 % du produit de la CVAE, ainsi que 70 % du produit des droits de mutation à titre onéreux.

Les recettes des régions ont représenté 14 % des recettes locales en 2020. Elles ont, notamment, perçu 50 % du produit de la CVAE et 46 % du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques affectée aux collectivités locales.

B - Les ressources locales selon leur nature

Les ressources des collectivités locales sont constituées de recettes fiscales, de transferts financiers de l'État, des produits du domaine et des revenus des services publics locaux et, enfin, de l'emprunt.

Les ressources fiscales s'élevaient, en 2020, à 153 milliards d'euros, soit 58 % du total des recettes locales. Elles comprennent la fiscalité directe, c'est-à-dire la taxe d'habitation (qui, en 2023, sera totalement supprimée pour les résidences principales), les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et la contribution économique territoriale (qui a remplacé l'ancienne taxe professionnelle). Il existe, également, une fiscalité locale indirecte, dont le rendement est marginal : il s'agit, notamment, des droits de mutation, de la taxe sur la consommation finale d'électricité ou, encore, de la taxe sur les conventions d'assurance.

Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales se sont élevés à 114,4 milliards d'euros en 2020, soit 25 % du total de leurs recettes. Ils comprennent la fiscalité transférée pour laquelle le législateur détermine une part locale d'assiette, les dégrèvements d'impôts locaux obtenus par les contribuables et laissés à la charge de l'Etat parce qu'ils résultent de dispositions législatives et les concours financiers de l'Etat, c'est-à-dire les dotations étatiques.

Les produits du domaine et les revenus des services publics locaux représentent 17 % des ressources des collectivités. Il s'agit des produits du domaine (rémunération d'une convention d'occupation du domaine public, ...) et des revenus des services publics locaux (redevances pour services rendus, participation des ménages à des services gérés par les communes, ...).

Enfin, les collectivités locales peuvent recourir à l'emprunt, mais les revenus qu'elles en retirent ne peuvent que financer leurs dépenses d'investissement.

III - LES DEPENSES DES COLLECTIVITES LOCALES

Le poids des dépenses des collectivités locales est allé croissant. Ce phénomène a pris naissance dès la fin du XIX^e siècle pour n'être jamais démenti jusqu'à aujourd'hui. Il s'explique par l'élargissement incessant de leurs domaines d'intervention. Tout au long de cette période, la progression des dépenses locales a, même, toujours été plus importante que celle des dépenses de l'Etat. Ainsi, ces dépenses sont passées de 56,4 milliards d'euros en 1982 à 243,5 milliards d'euros en 2020.

Ces dépenses peuvent être appréhendées sous l'angle des collectivités qui les réalisent (A), mais aussi selon leur nature (B).

A – Les dépenses locales par collectivités

La situation du bloc communal, des départements et des régions doit être évoquée.

Les dépenses des communes et des groupements de communes représentaient, en 2020, un total de 90,82 milliards d'euros. Ces dépenses sont des dépenses de fonctionnement aux deux tiers : parmi celles-ci, les plus importantes sont les frais de personnel (50 %) et les frais financiers. Les communes réalisent, par ailleurs, plus de la moitié des équipements publics. En termes d'action, les communes se concentrent sur des actions de proximité, comme l'entretien de la voirie, le contrôle du foncier de leur territoire (permis de construire, notamment), le développement des infrastructures sportives ou culturelles ou, encore, le fonctionnement des écoles. L'intercommunalité permet, de plus, aux communes qui se regroupent au sein d'un établissement public de gérer en commun des équipements ou des services publics et d'élaborer des projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme à l'échelle d'un territoire plus vaste que celui de la commune. La plupart des projets concernent le traitement des déchets, l'assainissement des eaux et les activités scolaires et périscolaires.

Les dépenses des départements s'élevaient, en 2020, à 67,44 milliards d'euros. Il s'agit, principalement, de dépenses d'aide sociale (personnes âgées, handicapées, ...), les budgets départementaux étant des budgets de transferts. Ces dépenses sociales représentent environ 60 % de leurs dépenses de fonctionnement et augmentent régulièrement sans que leurs recettes ne s'accroissent dans les mêmes proportions.

Les dépenses des régions s'élevaient à 34,48 milliards d'euros en 2020. Les deux tiers environ sont des dépenses de fonctionnement. Ces collectivités sont, principalement responsables des orientations en matière de développement économique. Elles élaborent, également, un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation. Les régions interviennent, également, dans la gestion des transports régionaux de voyageurs, ainsi que dans la construction, l'entretien et le fonctionnement des lycées.

B – Les dépenses locales selon leur nature

Il convient de distinguer les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement sont les plus importantes : elles représentent, habituellement, environ les $\frac{3}{4}$ des dépenses locales. Elles concernent les opérations courantes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il s'agit, principalement, des frais de rémunération des personnels, qui constituent le premier poste de dépenses, des intérêts de la dette, des dépenses d'entretien et de fourniture et, enfin, des frais de fonctionnement divers correspondant aux compétences de la collectivité.

Les dépenses d'investissement concernent des opérations en capital. Elles comprennent, notamment, les remboursements des emprunts, les travaux d'équipement ou, encore, les acquisitions immobilières et mobilières. Elles sont alimentées par des besoins structurels importants (les transports publics urbains, l'environnement et les nouvelles technologies, par exemple). Le poids de ce poste fait des collectivités le premier investisseur public : les collectivités locales réalisent, en effet, environ 70 % de l'investissement public civil.