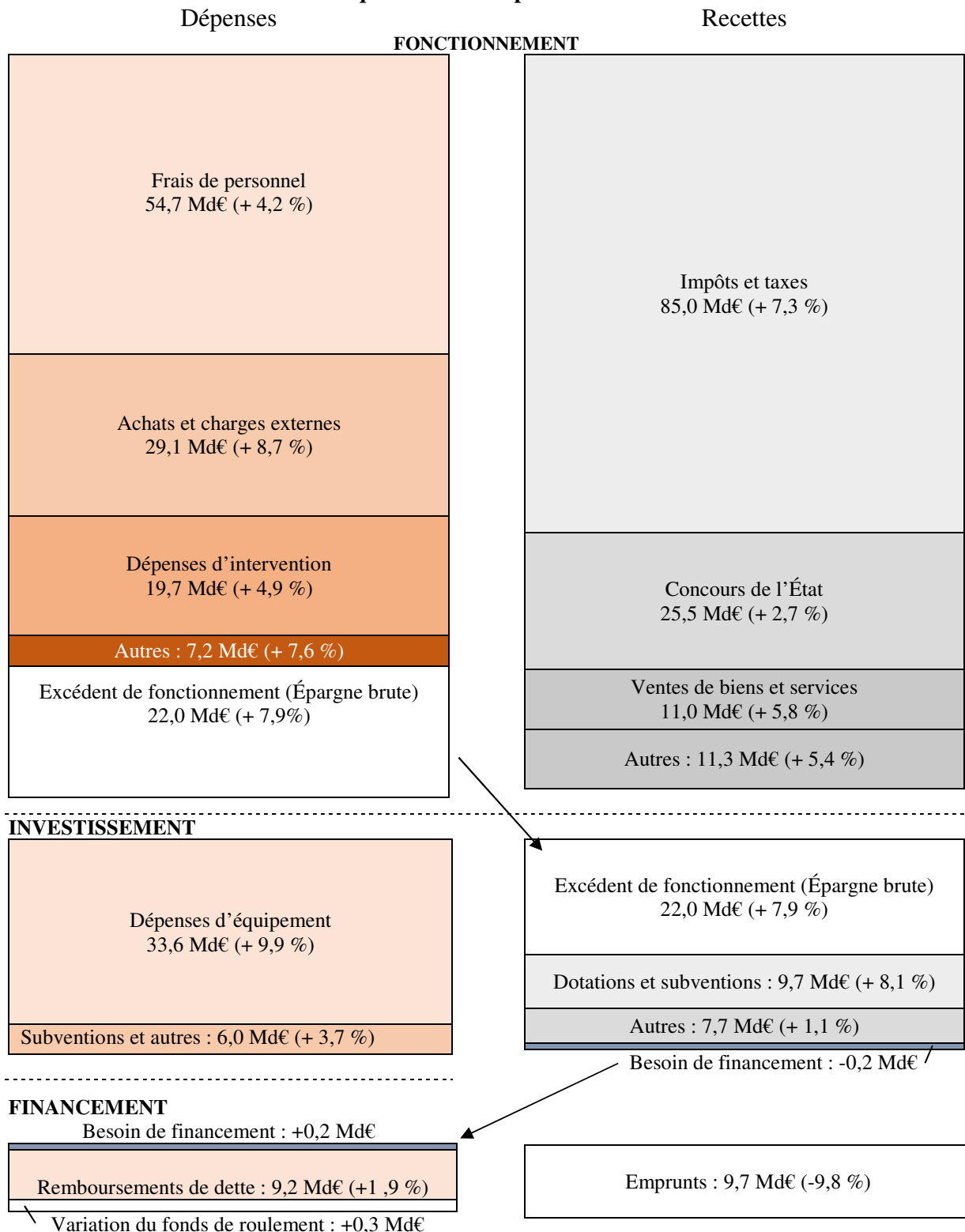


Fiches par niveau de collectivités

**Les finances du secteur communal** (communes, y compris Ville de Paris dans sa nouvelle configuration à partir de 2019, groupements à fiscalité propre, établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du grand Paris (MGP), et métropole de Lyon)

GUILLAUME LEFORESTIER (DGCL)

**L'équilibre des comptes de 2023<sup>(a)</sup>**



(a) Y compris la métropole de Lyon, les EPT de la métropole du Grand Paris et la Ville de Paris.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux

Le secteur communal comprend les communes, les groupements à fiscalité propre (GFP : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles), les établissements publics territoriaux (EPT) de la métropole du Grand Paris, ainsi que, par convention, la métropole de Lyon. Cette dernière est une collectivité territoriale à statut particulier et exerce, sur son territoire, les compétences d'un département et d'un groupement à fiscalité propre ; dans les analyses menées dans ce rapport, elle est rattachée au secteur communal, de façon cohérente avec ce qui est fait en comptabilité nationale. La création au 1er janvier 2019 de la collectivité à statut particulier Ville de Paris (loi n°2017- 257 du 28 février 2017), en lieu et place de la commune de Paris et du département de Paris, oblige à ne pas l'intégrer dans les calculs des évolutions entre 2018 et 2019, sauf mention explicite.

Au cours de l'année 2022, huit communes nouvelles ont été créées. Celles-ci ont regroupé dix-huit anciennes communes dans huit départements différents. Le total de communes en France métropolitaine et dans les DOM diminue donc de dix unités, à 34 945 communes au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Depuis la forte réduction du nombre d'EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017 (-39 %), liée à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), la carte intercommunale ne connaît que quelques changements marginaux chaque année. Au 1er janvier 2023, on compte 1 254 EPCI à fiscalité propre en France métropolitaine et dans les DOM, soit le même nombre qu'en 2022. Il n'y a eu aucune fusion ni aucun changement de nature juridique. Seules quelques communes (une dizaine) ont changé d'EPCI d'appartenance.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, quatre communes de France métropolitaine ne sont pas membres d'un EPCI à fiscalité propre, ni de la métropole de Lyon. Toutes sont des îles mono-communales, bénéficiant d'une dérogation législative : l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant.

## **I - LES COMMUNES**

### **Croissance de l'épargne brute et de l'épargne nette pour toutes les strates des communes**

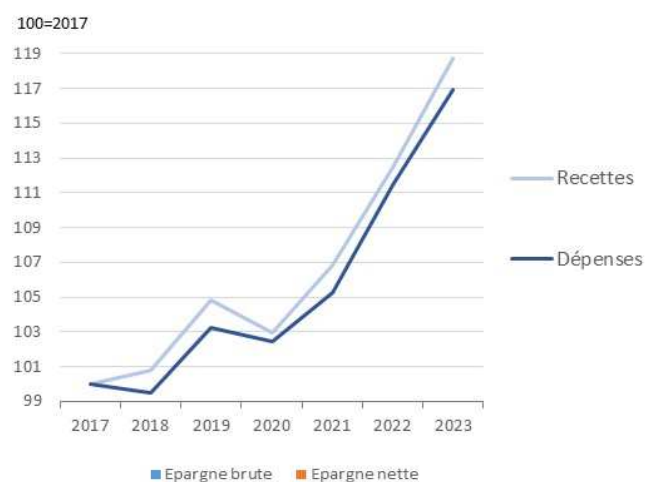
En 2023, les dépenses de fonctionnement augmentent de + 4,9 % à 79,5 Md€ (+5,9 % en 2022) et les recettes de fonctionnement progressent de +5,6 % (+5,3 % en 2022), pour atteindre 94,1 Md€. Ces augmentations concernent l'ensemble des strates de taille de communes, avec néanmoins quelques disparités. Ainsi, la progression des dépenses de fonctionnement est à peu près similaire pour les strates inférieures à 10 000 habitants (globalement entre +5,5% et +6,5%), mais est inférieure de près d'un point de pourcentage pour les communes de plus de 10 000 habitants (entre +4,1% et +4,8%). L'évolution des recettes est plus homogène entre les strates (la plus basse étant toutefois pour les communes de 50 000 à 10 000 habitants avec +4,3%). En conséquence, la hausse moyenne de + 9 % de l'épargne brute s'accompagne de rythmes nettement différenciés selon la taille de la commune (graphique 1b). En 2022, l'épargne brute des communes avait globalement augmenté de +2,1%

Ainsi, l'épargne brute est en hausse surtout pour les communes moyennes, celles de 10 000 à 20 000 habitants avec +8,3 % et de 20 à 50 000 habitants avec +12 %. Pour les communes de plus de 100 000 habitants, la croissance de l'épargne brute est de +23 %, mais hors Paris, elle n'est plus que de +9,6 %.

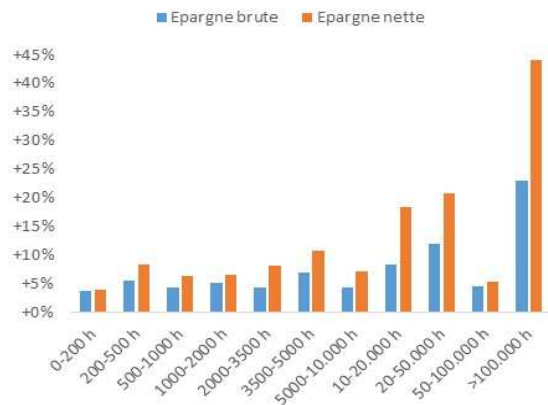
L'épargne nette, qui est l'épargne brute moins les remboursements de dette (hors gestion active de la dette) augmente de + 14,7 % après une hausse moins importante (+ 4,7 %) en 2022. Comme l'épargne brute, l'épargne nette progresse pour toutes les strates, mais surtout pour les strates de 10 à 20 000 habitants (+18,4 %) et de 20 000 à 50 000 habitants (+20,8 %). Pour la strate des plus de 100 000 habitants, la progression est très forte avec +44,1% du fait essentiellement de la Ville de Paris, car la progression de l'épargne nette n'est plus que de +6,1 % hors Paris.

GRAPHIQUE 1 – ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES

1 A - ÉVOLUTION DEPUIS 2017



1 B - ÉVOLUTION DE L'ÉPARGNE BRUTE ET NETTE EN 2023



1 C - ÉVOLUTION DES DEPENSES EN 2023

1 D - ÉVOLUTION DES RECETTES EN 2023



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

### Hausse des dépenses de fonctionnement dans un contexte de croissance toujours soutenue des prix

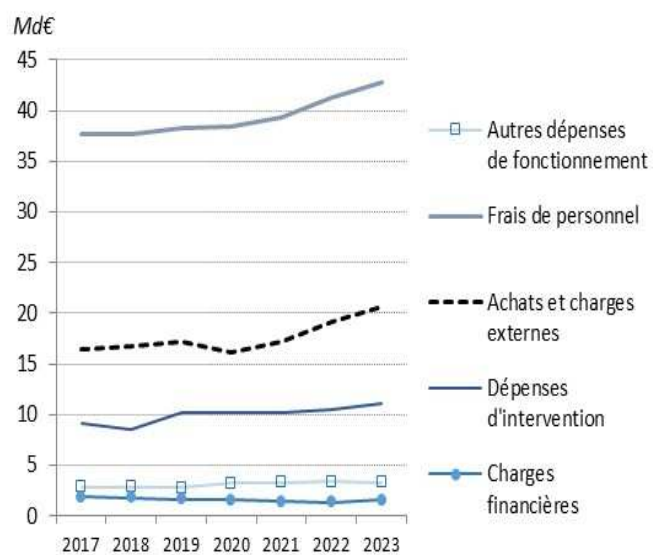
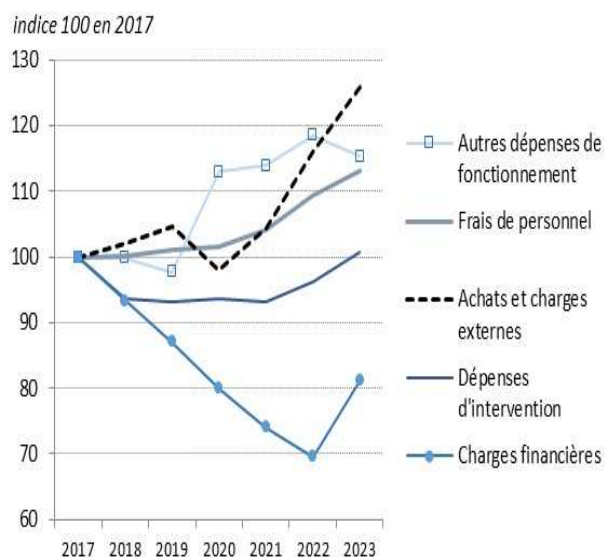
Les dépenses de fonctionnement augmentent toujours vivement en 2023 : + 4,9 % après + 5,9 % en 2022 et + 2,7 % en 2021.

Parmi ces dépenses, ce sont les achats et charges externes qui ont la croissance la plus marquée avec + 8,4 %. Du fait de la hausse des prix de l'énergie, le poste de l'énergie a connu, comme en 2022, une forte hausse en 2023 (autour de + 25 % pour l'ensemble énergie, électricité, combustibles et carburants) et pèse pour plus de la moitié dans la hausse des achats et charges externes. Les frais de personnel continuent de progresser (+ 3,6 % après + 4,9 % en 2022) avec en particulier l'effet de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique. Les dépenses d'intervention elles aussi continuent d'augmenter en 2023 avec + 4,7 %, après une hausse de + 3,1 % en 2022. Les autres dépenses de fonctionnement (hors charges financières) sont en baisse avec - 2,6 % alors qu'elles avaient sensiblement augmenté en 2022 (+ 4 %). En lien avec la hausse des taux d'intérêt, les charges financières sont en forte progression (+ 16,7 %) mettant fin à sept années de baisse. Pour autant, elles restent à un niveau très faible (1,6 Md€) comparativement aux dépenses de fonctionnement ou à l'épargne brute.

GRAPHIQUE 2 – LES DIFFERENTES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES

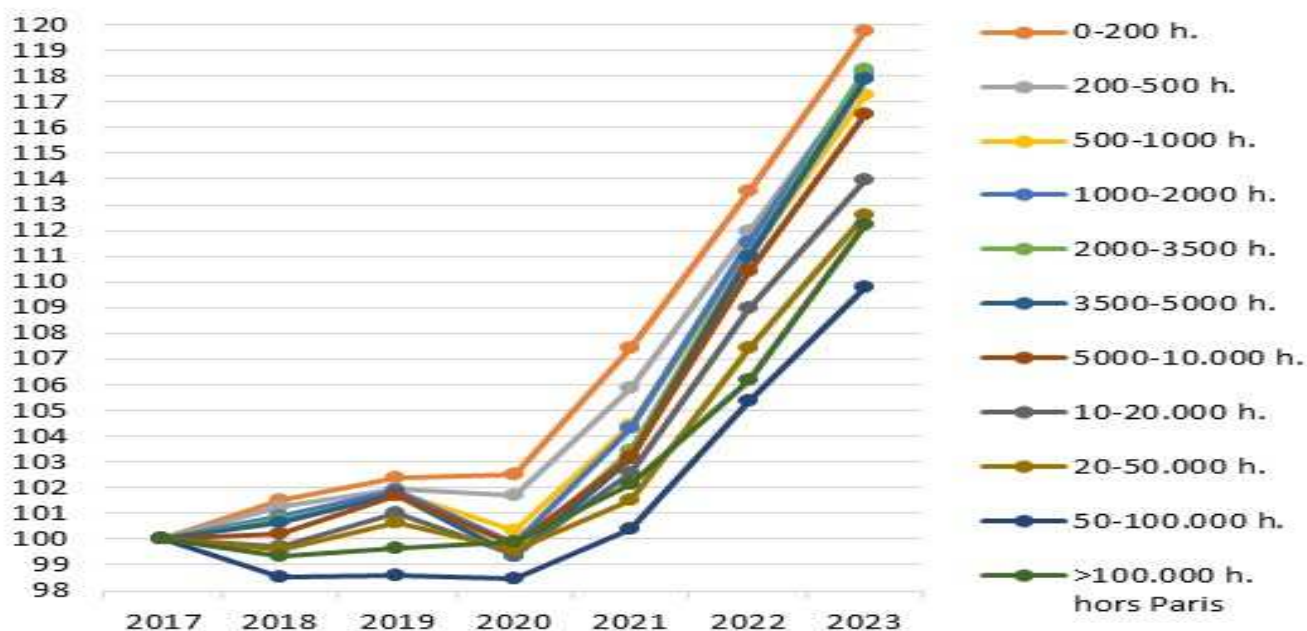
2 a - Évolution depuis 2017 (à champ constant)

2 b - En Milliards d'euros (à champ courant)



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

GRAPHIQUE 3 – ÉVOLUTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES (hors paris)



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

#### Du côté des recettes, dynamisme des impôts directs

En 2023, les impôts directs augmentent de +7,4 % pour s'établir à 52,5 Md€. Cette progression est liée en particulier à la revalorisation des bases de taxe foncière compte tenu de leur indexation sur la hausse des prix. Ainsi, l'augmentation du produit de TFB atteint +9,8% en 2023 avec un effet base de +6,8 % et un effet taux de +2,8 % (l'effet taux de la TFPB est de +1,1% hors Paris). Parallèlement, les communes continuent de percevoir le produit de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, THRS (y compris majoration) ainsi que la taxe sur les logements vacants. En 2023, le produit de ces taxes s'accroît de plus de 1 Md€ (y compris la partie reçue par les EPCI à fiscalité propre) dans le contexte de la première utilisation par les contribuables de l'application GMBI « Gérer Mes Biens Immobiliers ». Des variations des bases parfois importantes, au-delà de leurs effets mécaniques d'augmentation, ont ainsi été constatées.

La hausse des impôts directs concerne toutes les strates de taille de communes avec une progression allant de +6,1 % pour la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants à +10,7 % pour la strate des plus de 100 000 habitants (+9,1% hors Paris et +15,6 % pour la ville de Paris). Pour les autres strates, la progression est proche de +7 %.

L'augmentation des impôts indirects, qui atteignent 10,5 Md€ en 2023, est sensiblement plus faible que pour les impôts directs avec +1,6 % alors qu'elle était plus importante en 2022 avec +9,3 %. Certaines taxes gardent cependant un beau dynamisme comme la taxe sur la consommation finale d'électricité qui augmente de +25 % à 1,2 Md€ ou comme la taxe sur les pylônes électriques avec +6,2 % pour atteindre 314 M€ en 2023.

Cette faible augmentation des impôts indirects n'est toutefois pas homogène suivant la taille de la commune. L'augmentation reste conséquente pour les communes de moins de 5 000 habitants, entre +6 % et +10 % selon la strate, alors que l'évolution est négative pour les communes entre 5 000 et 100 000 habitants allant même jusqu'à -6,7 % pour la strate des 50 000 à 100 000 habitants. Pour les communes de plus de 100 000 habitants, les impôts indirects augmentent de +4,2 % mais, hors Paris, ils enregistrent une baisse sensible de -6,9 %. Pour ces deux strates de plus de 50 000 habitants et de plus de 100 000 habitants hors Paris, la baisse des impôts indirects

provient essentiellement de celle des DMTO, Paris bénéficiant d'une revalorisation de la Fraction de TVA reversée.

En 2023, année de reflux des transactions immobilières, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les communes sont en fort recul de -17,7 % après une augmentation en 2022 de +7,2 %. Cette baisse est particulièrement marquée pour les strates de communes de plus de 5 000 habitants avec une diminution comprise entre -22 % et -25 % selon la strate, la plus forte baisse de -25 % étant celle de la strate des 50 000 à 100 000 habitants (graphique 4). Les plus petites communes reçoivent leur DMTO via des fonds départementaux avec 1 an d'écart, ce qui explique le décalage d'évolution.

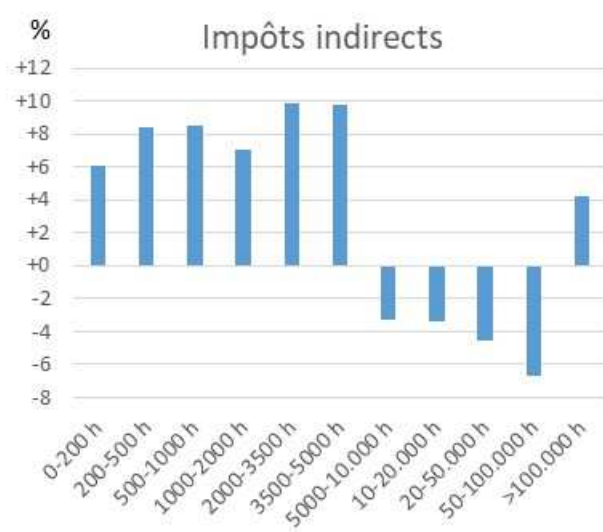
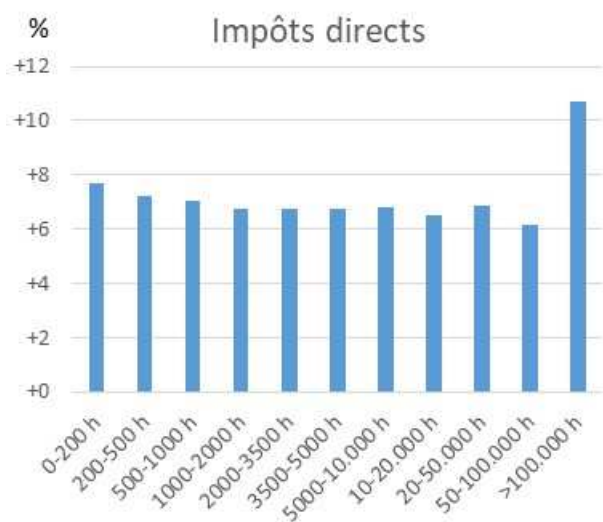
Les concours ou contributions de l'Etat augmentent pour toutes les strates des communes avec des progressions comprises entre 2 % et 4 %, la principale composante de ces ressources, la DGF, progresse en moyenne de 2,6 %. A noter qu'en 2024, la DGF perçue par les communes augmente globalement de +2,0 % et que depuis 2019 la progression atteint +6,3 %.

Les « ventes de biens et services » et certaines « autres recettes de fonctionnement » retracent les recettes relatives aux activités 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. En 2023, les ventes de biens et services augmentent de +5,7 %, en décélération par rapport à la forte hausse qu'ils avaient connue en 2022 (+13,5 %) avec un effet « rattrapage post Covid ». Les ventes de biens et services augmentent pour toutes les strates de communes avec une progression comprise entre +5 % et +8 % sauf pour les petites strates de moins de moins de 500 habitants et celle des plus de 100 000 habitants où les progressions sont plus faibles, entre +2,2 % et +3,4 %. A noter que hors Paris la progression de la strate des plus de 100 000 habitants est plus forte avec +5,7 % au lieu de +2,4 %.

Les subventions reçues et participations augmentent de +6,6 % (+7,7 % en 2022). Elles diminuent pour les petites communes inférieures à 3 500 habitants et augmentent pour les strates de communes supérieures à 3 500 habitants.

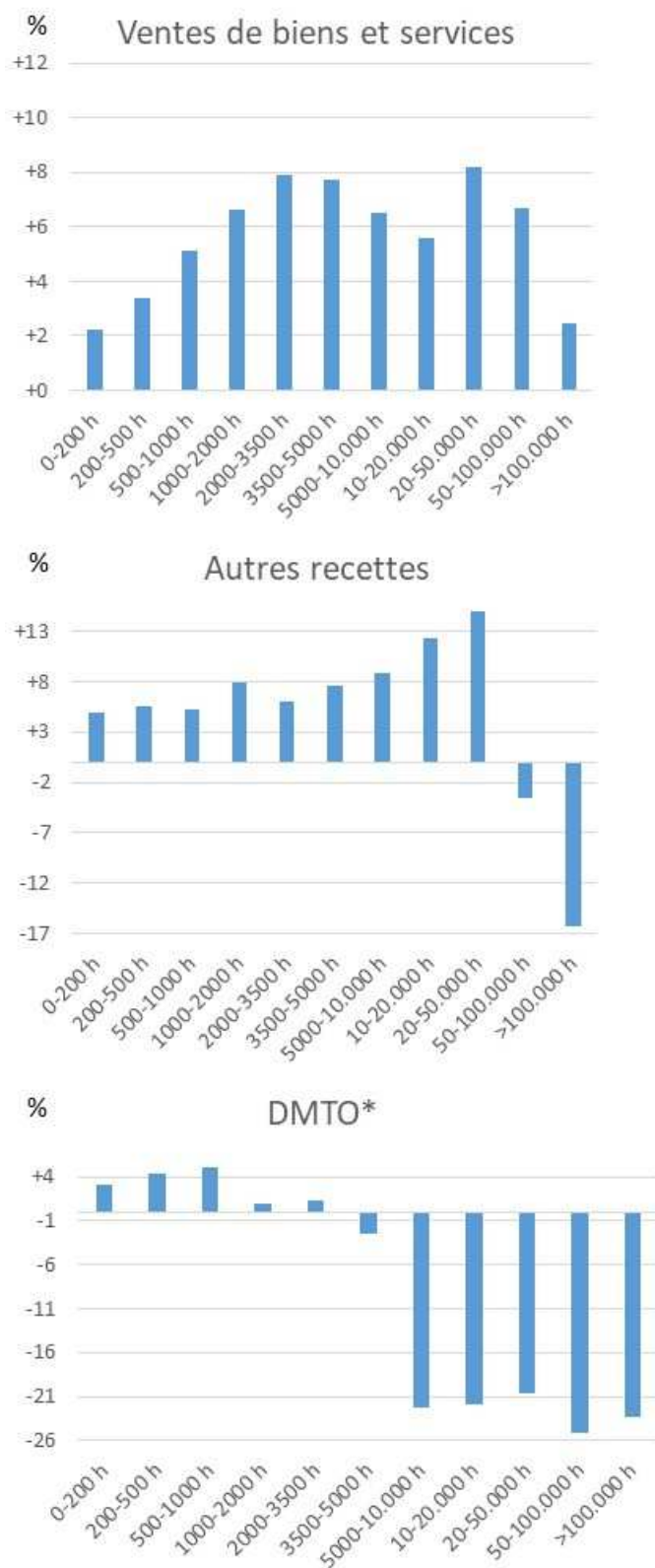
Les autres recettes de fonctionnement, qui sont principalement composées des revenus des immeubles, des autres produits divers de gestion courante et des redevances versées par les fermiers et concessionnaires augmentent pour toutes les strates de communes inférieures à 50 000 habitants avec un mouvement de progression qui suit la taille des communes, allant de +5 % pour celles de moins de 200 habitants à +14,9 % pour celles de 20 000 à 50 000 habitants. Pour les communes de plus de 50 000 habitants, les autres recettes de fonctionnement sont en baisse, surtout pour la strate des plus de 100 000 habitants avec -16,3 % mais cela est surtout dû à la ville de Paris car, hors Paris, elles affichent une hausse de +3,9 %.

GRAPHIQUE 4 – TAUX DE CROISSANCE EN 2023 DES DIFFÉRENTES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES



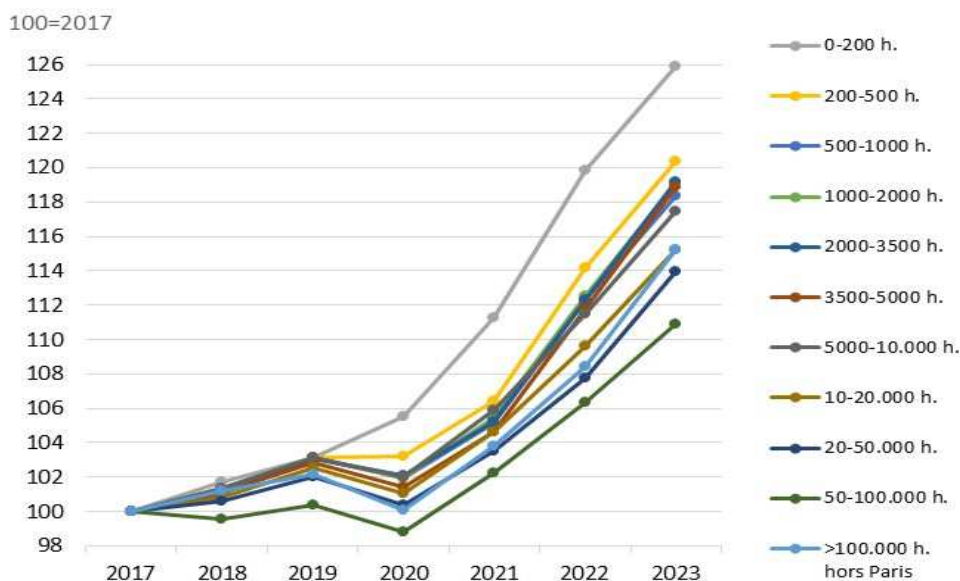






\* Droits de mutation à titre onéreux et fonds départemental des DMTO pour les communes de moins de 5000 habitants  
 Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

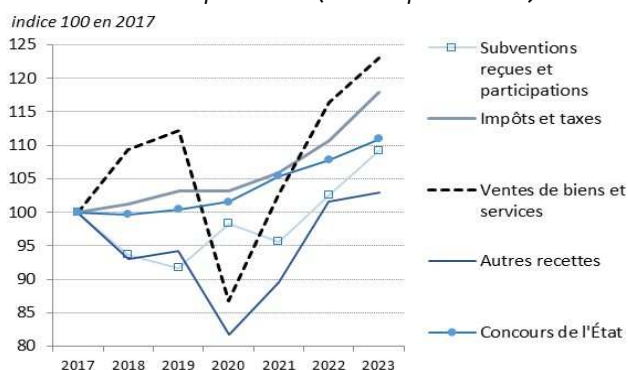
GRAPHIQUE 5 – EVOLUTION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES (hors paris)



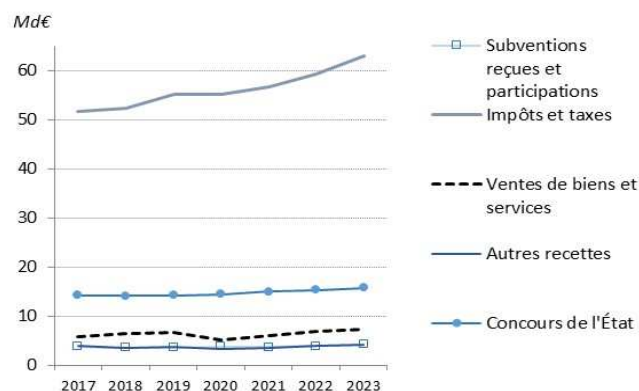
Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

GRAPHIQUE 6 – LES DIFFÉRENTES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES COMMUNES

6 a - Évolution depuis 2017 (à champ constant)



6 b - En Milliards d'euros (à champ courant)

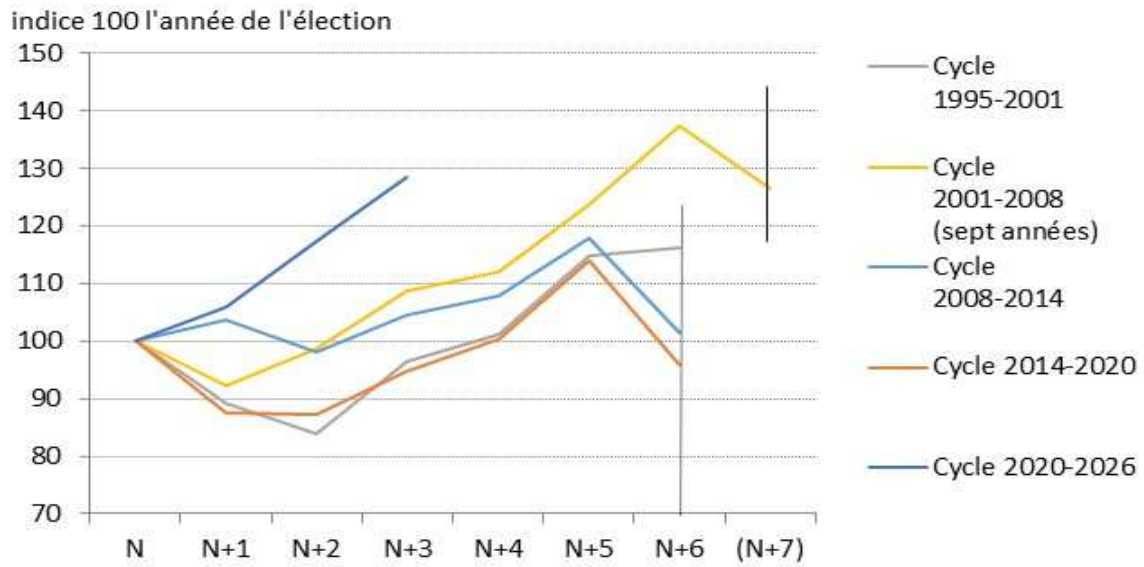


Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

**Haussse des dépenses d'investissement, quelle que soit la strate de population pour les communes**

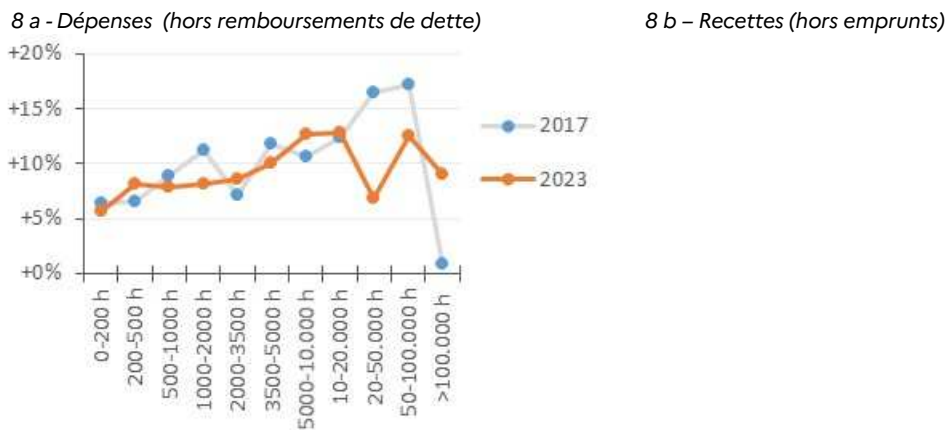
Les dépenses d'investissement (hors remboursements de la dette) ont augmenté en 2023 de +9,4 % après +10,7 % en 2022. Comme l'année précédente, cette évolution doit tenir compte d'un contexte inflationniste, si bien, qu'en volume, l'accroissement serait d'un niveau moindre. Comparativement à la même année située dans les cycles précédents depuis 2001, le profil de ce cycle apparait atypique mais l'effet prix étant en lui-même très spécifique sur ce cycle, les comparaisons sont à prendre avec beaucoup de prudence.

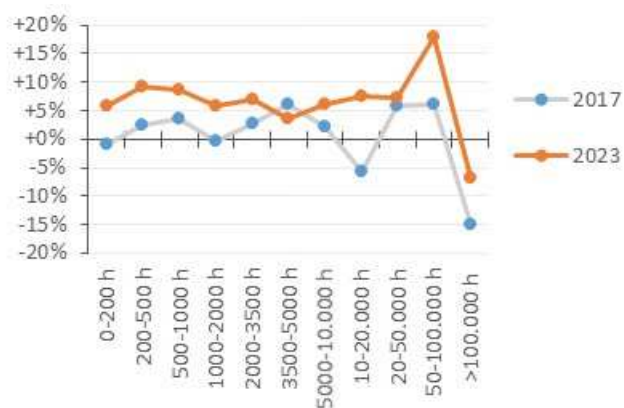
GRAPHIQUE 7 – EVOLUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT DES COMMUNES (hors remboursements de dette) SELON LA POSITION DANS LE CYCLE ELECTORAL



Source : DGCL. Données DGFiP, Comptes de gestion - budgets principaux.

GRAPHIQUE 8 – TAUX DE CROISSANCE DES DEPENSES ET DES RECETTES D'INVESTISSEMENT DES COMMUNES SELON LEUR TAILLE (hors Paris)





Lecture : En 2023, les dépenses d'investissement des communes de 20 000 à 50 000 habitants ont augmenté de + 6,9 %. En 2017 (donc au même stade du cycle électoral, dans le cycle précédent) elles avaient augmenté de + 16,5 %.

Source : DGCL. Données DGFIP, Comptes de gestion - budgets principaux

En 2023, en excluant Paris de l'analyse par strates, les dépenses d'investissement (hors remboursements) sont en hausse quelle que soit la strate de taille des communes, comme en 2017, année comparable du cycle précédent (graphique 8). Elles progressent de façon à peu près similaire à 2017 pour toutes les strates sauf pour celles supérieures à 20 000 habitants où les progressions des strates de 20 000 à 50 000 habitants et de 50 000 à 100 000 habitants sont sensiblement plus faibles qu'en 2017. Par contre la progression de la strate des plus de 100 000 habitants (hors Paris) est, à l'inverse, sensiblement plus forte en 2023 qu'en 2017.

Dans le même temps, les recettes d'investissement (hors emprunts) sont en hausse pour toutes les strates sauf pour celles de plus de 100 000 habitants (hors Paris) où elles baissent de - 6,9 %. La hausse des recettes d'investissement est à peu près du même ordre que celle des dépenses d'investissement pour les strates inférieures à 3 500 habitants. Ce n'est pas le cas pour les communes plus grandes. La hausse des recettes d'investissement est sensiblement plus faible que celle des dépenses d'investissement pour les communes allant de 3 500 à 20 000 habitants. A l'inverse, les recettes augmentent davantage que les dépenses pour les strates de 20 000 à 100 000 habitants. La strate des plus grandes communes (de 100 000 habitants hors Paris) se singularise par une baisse des recettes couplée à une hausse des dépenses d'investissement en valeur.

La forte progression de l'investissement en 2023, avec un effet prix marqué, est aussi liée à la bonne tenue de l'autofinancement qui ne permet pourtant pas de sauvegarder la capacité d'investissement de l'an dernier. En effet, l'épargne brute des communes progresse de + 9 % et les recettes d'investissement hors emprunts augmentent de + 5 % contre + 9,4 % pour l'investissement hors remboursements.

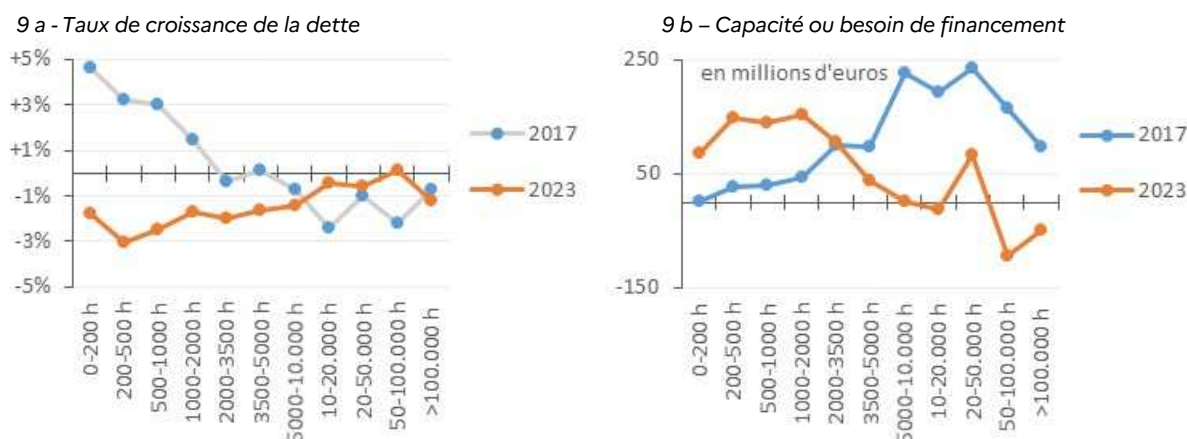
Au final, la capacité de financement des communes, observée en 2022, devient, en 2023, un léger besoin de financement, en passant de + 0,5 Md€ en 2022 à - 0,03 Md€ en 2023. Toutefois, hors Paris, les communes gardent une capacité de financement de + 0,6 Md€ en 2023 en recul après les + 1,2 Md€ de 2022. Cette capacité de financement est très corrélée à la taille de la commune. Elle est positive pour les strates inférieures à 50 000 habitants (sauf pour la strate de 10 à 20 000 habitants où elle est égale à - 12 millions €). Par contre, elle se transforme en besoin de financement pour les strates de 50 à 100 000 habitants (- 95 millions €) et de plus de 100 000 habitants hors Paris (- 50 millions €). Y compris Paris, la strate des plus de 100 000 habitants connaît, de surcroît, un fort besoin de financement de - 685 millions d'euros.

L'encours de la dette est stable en 2023, avec une faible baisse de - 0,1 % après un accroissement de + 1,3 % en 2022. Il diminue en fait pour toutes les strates notamment pour les strates des petites communes. Y compris Paris, la dette des communes de plus de 100 000 habitants affiche une augmentation.

## FICHES PAR COLLECTIVITÉS - LES FINANCES DU SECTEUR COMMUNAL

Ces résultats entraînent un surplus de fonds de roulement dans les plus petites strates inférieures à 3 500 habitants et, à l'inverse, une tendance à la ponction sur le fonds de roulement dans les plus grandes (avec ou sans Paris) excepté pour la strate de 20 000 à 50 000 habitants.

GRAPHIQUE 9 – TAUX DE CROISSANCE DE LA DETTE ET CAPACITÉ OU BESOIN DE FINANCEMENT SELON LA TAILLE DES COMMUNES (hors Paris)



Source : DGCL. Données DGFIP, Comptes de gestion - budgets principaux.

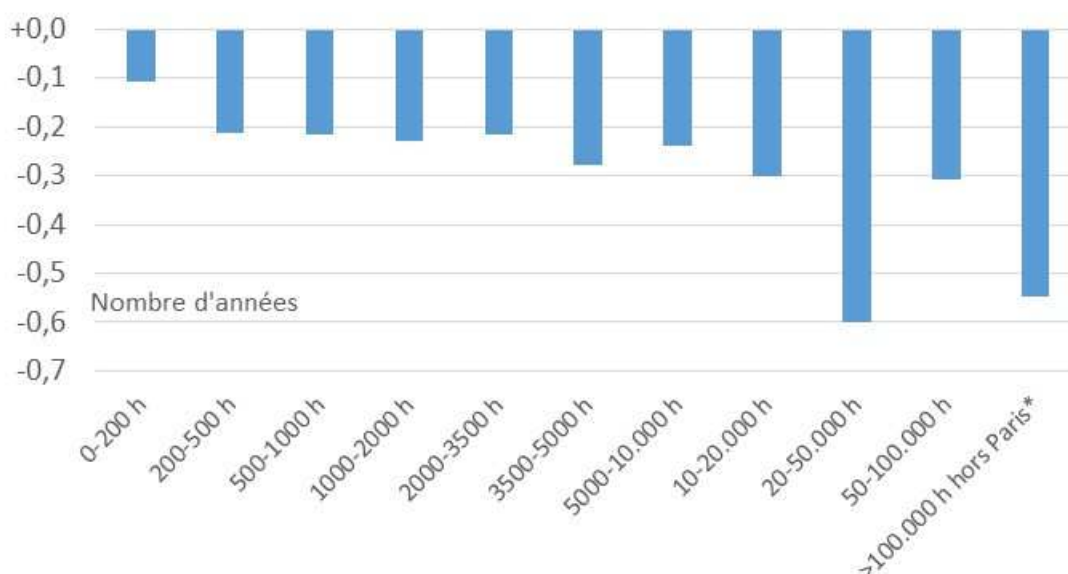
**Le délai de désendettement des communes diminue pour toutes les strates entre 2022 et 2023**

Le délai de désendettement (encours de dette rapporté à l'épargne brute) des communes est de 4,5 ans en 2023. La moitié des communes a un délai de désendettement inférieur à 2,4 ans, à l'inverse pour 10 % des communes il dépasse 8,4 ans et même 12,5 ans pour les 5 % des communes aux délais de désendettement les plus élevés. On dénombre 1 114 communes dont l'épargne brute est négative.

Sur l'ensemble des communes le délai de désendettement est en baisse de 0,4 an depuis 2022. Il baisse plus faiblement pour les strates en dessous de 10 000 habitants, (- 0,3 an), et de manière un peu plus importante pour les strates supérieures à 10 000 habitants (entre - 0,3 an et - 0,6 an). C'est pour la strate de 20 000 à 50 000 habitants qu'il baisse le plus fortement (- 0,6 an) et pour la strate des plus de 100 000 habitants hors Paris (- 0,5 an) (graphique 10 a). Y compris Paris, la baisse de cette dernière strate est plus forte, de l'ordre de - 1,5 an.

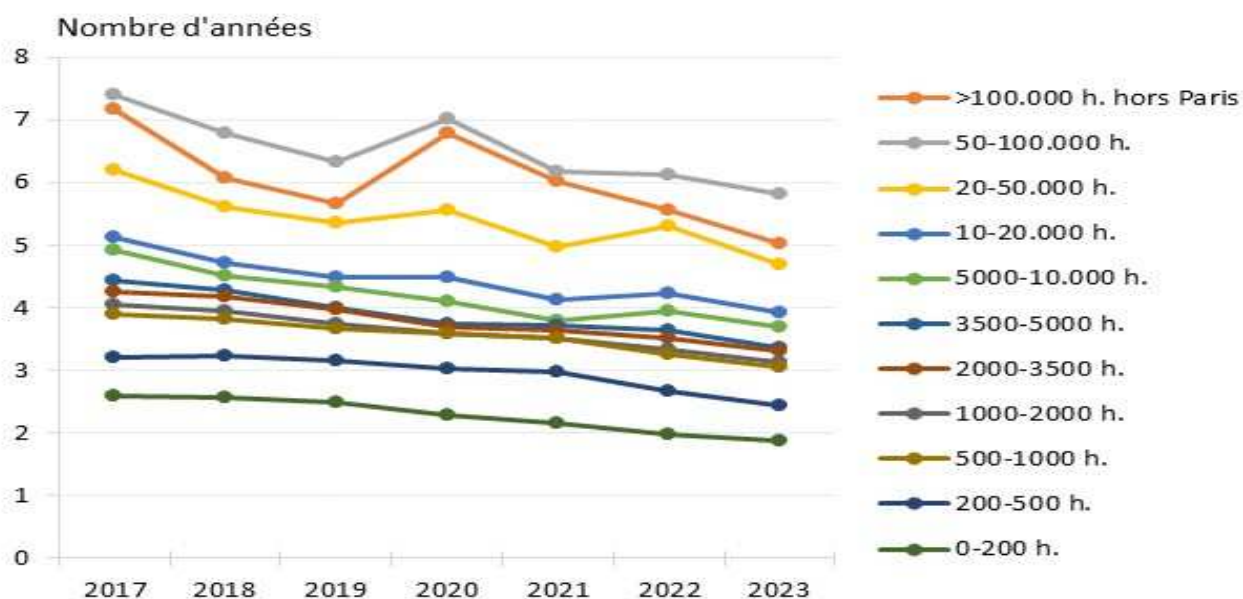
GRAPHIQUE 10 – DELAI DE DESENDETTEMENT DES COMMUNES (hors Paris)

**10 a - Évolution entre 2022 et 2023**



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

10 b – Délai de désendettement depuis 2017, par strate de population

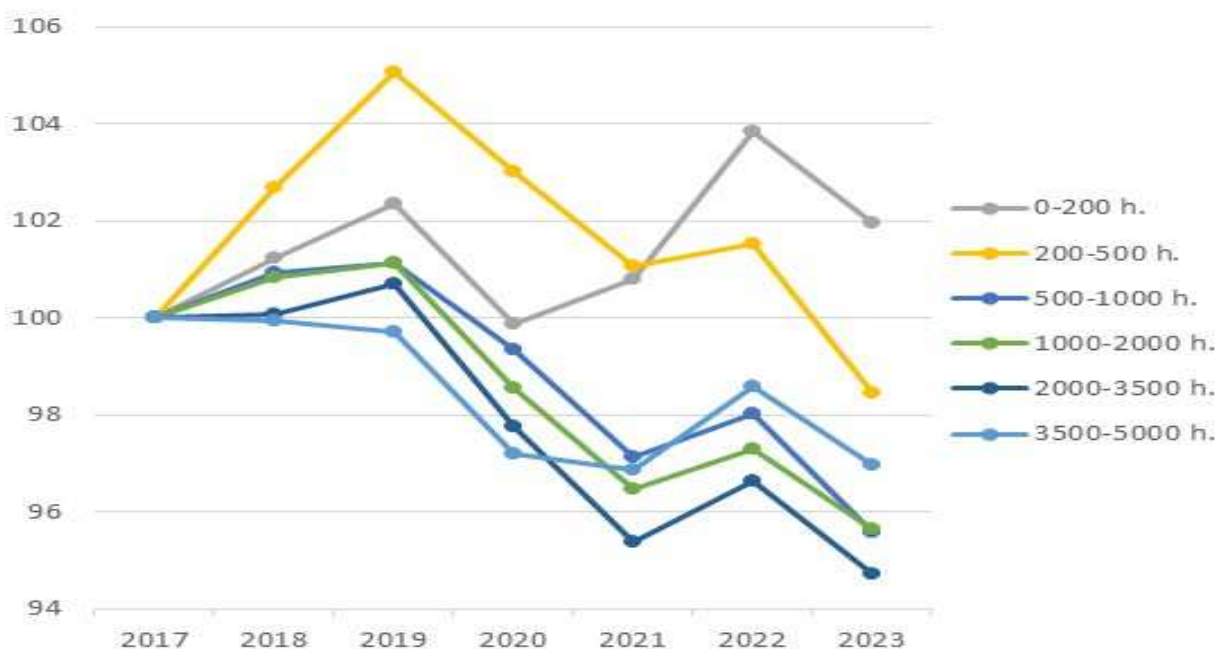


Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles

En 2023, la dette des communes de toutes les strates de moins de 5 000 habitants baisse alors que leur épargne brute augmente (graphiques 11 et 12), cela permet au délai de désendettement de s'améliorer. De même, les communes de plus de 5 000 habitants ont un encours de dette en légère diminution (ou en faible progression pour la strate des 50 à 100 000 habitants) alors que l'épargne brute augmente sensiblement. Le résultat est finalement un délai de désendettement qui raccourcit pour toutes les strates mais plus particulièrement pour celles au-dessus de 20 000 habitants.

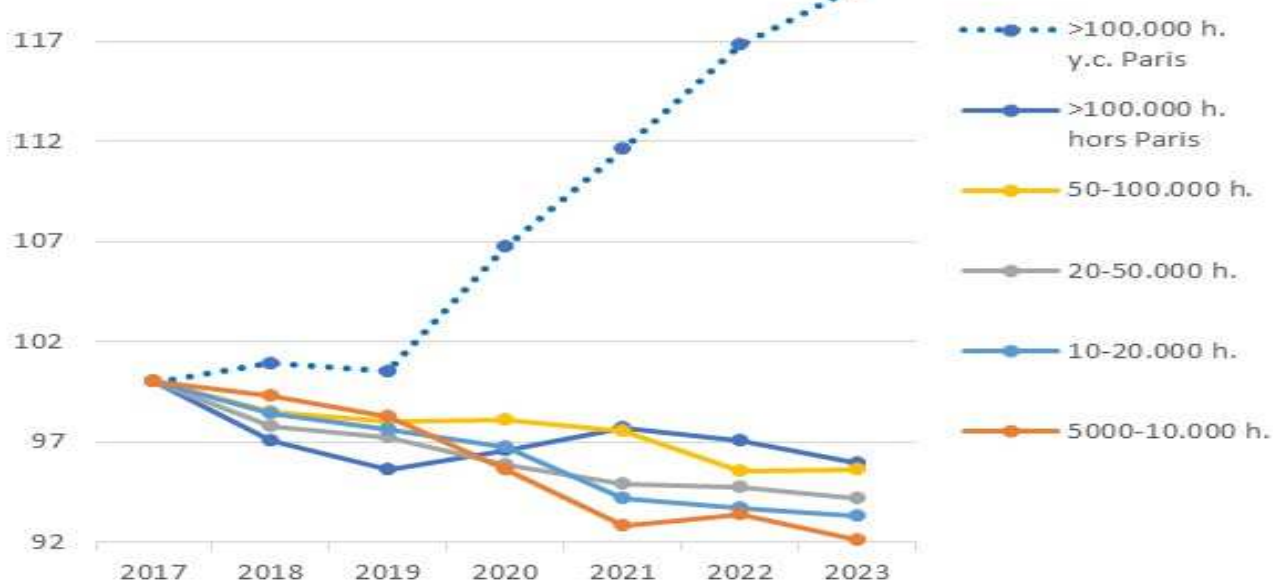
GRAPHIQUE 11 – EVOLUTION DE L'ENCOURS DE DETTE SELON LA TAILLE DES COMMUNES (base 100 en 2017)

11 a - Communes de moins de 5 000 habitants





11 b - Communes de plus de 5 000 habitants

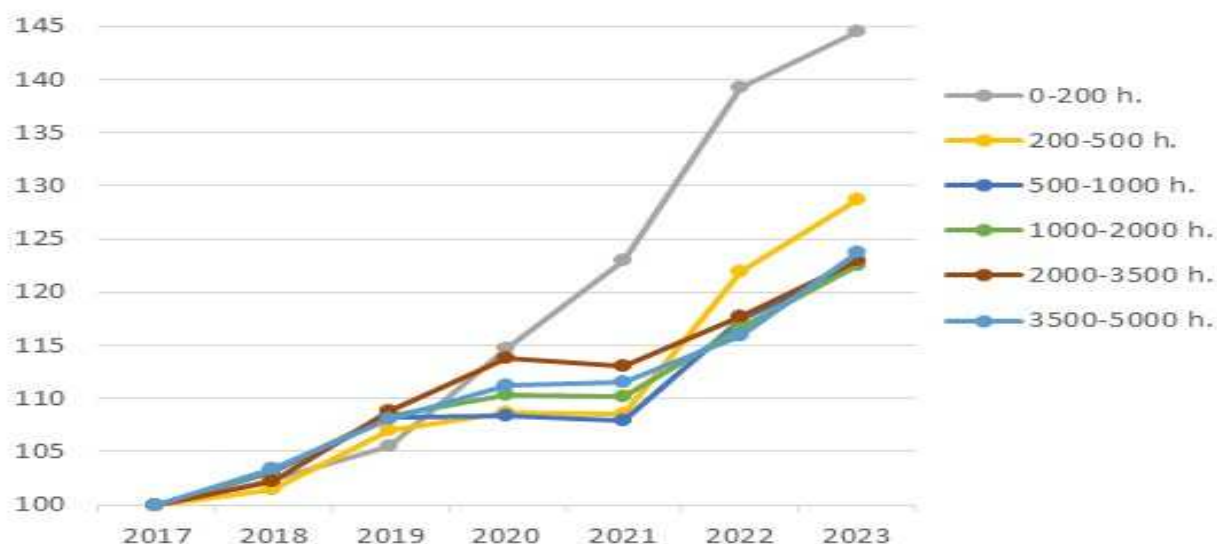


Note : La Ville de Paris a un impact fort sur la strate des communes de plus de 100.000 habitants. Hors Paris, le comportement d'endettement des communes de plus de 100.000 habitants ressemble à celui des autres grandes communes ; y compris Paris, l'encours de dette augmente de manière très marqué.

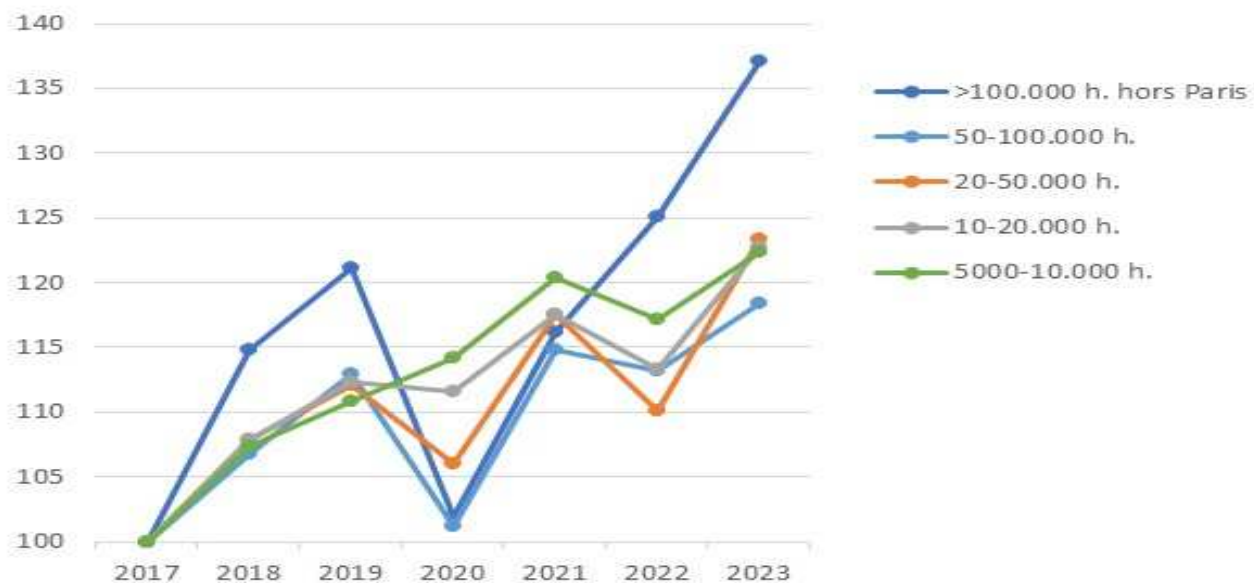
Source : DGCL. Données : DGFIP, comptes de gestion - budgets principaux, montants en opérations réelles.

GRAPHIQUE 12 – EVOLUTION DE L'EPARGNE BRUTE SELON LA TAILLE DES COMMUNES (base 100 en 2017)

12 a - Communes de moins de 5000 habitants



## 12 b - Communes de plus de 5000 habitants



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

### **Encadré : La Ville de Paris**

La ville de Paris, collectivité territoriale à statut particulier, rassemble les compétences communales et départementales depuis 2019. Ses spécificités et son poids financier expliquent qu'il faille régulièrement l'exclure des moyennes produites, tout particulièrement sur la strate des plus de 100 000 habitants. La Ville de Paris a des dépenses de fonctionnement s'élevant à 7 Md€. En 2023, la progression de ces dépenses est limitée à 1,7 % (contre + 4,9 % pour l'ensemble des communes) malgré des dépenses d'intervention en hausse sensible, de + 6 % à 3,2 Md€ et d'une évolution des frais de personnel de + 3,6 % (2,6 Md€), soit une évolution égale à celles des autres communes. Grâce à une forte augmentation des recettes de fonctionnement (+ 5,9 % soit 431 M€ de plus) due en grande partie à une hausse de + 50 % des impôts locaux directs (taxes d'habitation sur les logements vacants et les résidences secondaires, taxes foncières...), l'épargne brute augmente de + 71 % à 761 M€. Cela permet au taux d'épargne brute de s'établir à 10 %, en nette amélioration par rapport aux 6,1 % de 2022 ou aux 5 % de 2021. La dette atteint 9,8 Md€ avec une progression marquée en 2023 (+ 6,1 %) mais moins que celles enregistrées les années passées : + 10,2 % pour 2022, + 8,5 % pour 2021 et + 12,7 % en 2020. Le délai de désendettement, égal à l'épargne brute divisée par la dette, est de 12,9 ans, dans une situation moins défavorable que les 20,7 ans de 2022. Pour l'ensemble des communes, le délai de désendettement de 2023 est de 4,5 ans.

