**Les finances des collectivités locales : Méthodes**

**A. Une approche méthodologique rénovée privilégiant les opérations réelles**

Les statistiques comptables des collectivités locales élaborées par le département des études et des statistiques (DESL) de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) à partir des balances comptables des collectivités fournies par la Direction générale des finances publiques (DGFiP) s’appuient à partir de 2017 sur des agrégats comptables en ne prenant en compte que les opérations dites "réelles", c’est-à-dire correspondant à des transferts monétaires effectifs. Les statistiques comptables étaient auparavant diffusées en opérations dites « budgétaires ». La différence correspond à des opérations « d'ordre budgétaire », qui retracent des mouvements entre lignes budgétaires sans décaissement effectif. Les opérations réelles présentent ainsi une vision plus économique de l'activité des collectivités locales.

Les approches en opérations réelles et en opérations budgétaires diffèrent essentiellement au niveau de la section d'investissement, à la fois en recettes et en dépenses, mais aussi pour les opérations financières (par exemple à cause des remboursements anticipés des emprunts structurés, qui peuvent générer des indemnités de remboursements et de nouveaux emprunts, opérations effectuées sans décaissement).

A l'occasion du passage en opérations réelles, les définitions de certains agrégats ont été aménagées. En particulier, dans la nouvelle approche, la *fiscalité reversée* entre les groupements à fiscalité propre (GFP) et leurs communes membres est neutralisée dans les comptes des GFP, en étant déduite de leurs recettes fiscales, alors que dans la précédente approche la fiscalité reversée était considérée comme une dépense des GFP. Désormais, les comptes du bloc communal (communes + GFP) se calculent donc comme la simple somme des comptes des communes et des comptes des GFP, alors qu'auparavant la fiscalité reversée constituait un double compte qu'il fallait retirer.

**B. Des évolutions calculées « à périmètres constants »**

La transformation du paysage administratif des collectivités locales entraine depuis 2015 des modifications du contour des différents niveaux de collectivités dans des proportions importantes. La métropole de Lyon a été créée en 2015, la métropole du Grand Paris en 2016, les collectivités territoriales uniques de Martinique et de Guyane en 2016 également. Pour apprécier correctement l’évolution des finances des différents niveaux de collectivités (communes, GFP, départements, régions) il faut donc tenir compte des différents changements de périmètres que cela induit.

1) C’est le cas entre 2014 et 2015 du fait de la création de la métropole de Lyon. Bien que collectivité locale à statut particulier, et même si elle exerce des compétences départementales, cette métropole est assimilée dans ce rapport à un GFP, comme cela est fait par l’Insee dans les comptes nationaux, en raison des flux importants qui existent entre la métropole de Lyon et ses communes membres, comme il en existe entre les GFP et leurs communes membres. Les montants des agrégats financiers de 2015 pour les GFP intègrent donc ceux de cette métropole particulière. En revanche, les évolutions entre 2014 et 2015 des agrégats concernant les départements et les GFP seraient artificiellement affectées par ce changement de périmètre. Pour calculer ces évolutions, on retire donc du champ des GFP en 2014 la communauté urbaine de Lyon, et en 2015 la métropole de Lyon ; de même, on retire du champ des départements le conseil départemental du Rhône en 2014 et en 2015. Pour les évolutions entre 2015 et 2016 en revanche, la métropole de Lyon est intégrée dans le champ des GFP sur les deux années.

2) Au 1er janvier 2016, la Martinique et la Guyane se dotent d’une collectivité territoriale unique (CTU), dont les compétences recouvrent celles des régions et des départements. Pour diffuser les résultats de 2016, on choisit d’associer leurs comptes à ceux des régions. Mais, en suivant la même logique que pour la métropole de Lyon en 2015, il faut diffuser des évolutions des comptes des départements et des régions entre 2015 et 2016 à périmètre constant : on retire donc en 2015 les départements et les régions de Martinique et Guyane, et en 2016 les collectivités territoriales uniques. Les données de 2016 des trois conseils départementaux, des deux conseils régionaux et des deux CTU sont diffusées séparément.

3) La métropole du grand Paris (MGP) a été créée au 1er janvier 2016 ; elle regroupe 131 communes. Les 11 établissements publics territoriaux (EPT) prennent en 2016 la suite des GFP qui existaient en 2015 et intègrent les communes qui étaient jusqu’à présent isolées ; la situation de Paris reste particulière puisque la commune joue le rôle d’EPT. Dans les statistiques publiées, la MGP et ses EPT sont intégrés dans les groupements à fiscalité propre, Paris restant dans le compte des communes. Des flux financiers importants apparaissent alors en 2016 entre les communes, les EPT et la MGP. Le traitement retenu varie selon les flux.

a - La loi NOTRe garantit aux EPT le même niveau de ressources que les groupements à fiscalité propre préexistants. Selon les cas, c’est la MGP qui verse une dotation d’équilibre aux EPT, ou l’inverse ; les montants en jeu sont de l’ordre d’un milliard d’euros. Les montants sont déclarés en recettes ou moindres recettes par la MGP (comptes 74861 ou 74869 en M57) et par les EPT (comptes 7431 ou 7439 en M14). Il n’y a donc aucun traitement spécifique à faire puisque ces flux s’annulent au sein du même agrégat (« Autres recettes de fonctionnement ») dans le même niveau de collectivités (les GFP).

b - Une autre conséquence de la création de la MGP en 2016 est la création du fonds de compensation des charges territoriales » (FCCT), pour compenser le fait que les communes perçoivent aujourd’hui des recettes fiscales qui étaient auparavant perçues par les GFP. Compte tenu de la nature comptable des opérations, le versement des communes est enregistrée dans leur compte 655 41 en M14, comme une contribution, et en recettes des GFP (en compte 747 52). Ce flux, de l’ordre d’un milliard d’euros, perturberait l’analyse de l’évolution des comptes si l’on considérait la contribution des communes comme une subvention versée, puisque cela augmenterait artificiellement leurs dépenses ; ce flux perturberait également les comparaisons entre communes, notamment par taille puisque ce flux concerne surtout des communes de plus de 20 000 habitants. Pour pouvoir mieux interpréter les comptes des communes, on décide donc dans ce rapport de neutraliser la contribution des communes au FCCT en ne la considérant pas comme une dépense, mais en la déduisant des recettes fiscales des communes ; dans le compte des GFP, on intègre symétriquement ces recettes perçues par les GFP non pas dans les subventions reçues, mais dans l’agrégat « fiscalité reversée » afin de privilégier une approche économique plutôt que strictement comptable. Les nouvelles spécifications des agrégats comptables décrites dans le tableau page suivante précisent ces traitements.

c - Enfin, d’autres flux apparaissent du fait que la MGP perçoit des ressources (DGF, impôts économiques) qui étaient perçues en 2015 par les GFP préexistants ou par les communes membres, et que, pour l’essentiel, la MGP reverse en 2016 aux communes.

Ces flux n’affectent toutefois que quelques agrégats comptables au sein des recettes de fonctionnement : la fiscalité reversée reçue par les communes, les impôts locaux, la DGF, et par répercussion au niveau supérieur d’agrégation, les postes « Concours de l’État », et « Impôts et taxes ». Pour apprécier les évolutions de ces agrégats entre 2015 et 2016, il convient donc là encore de raisonner à périmètre géographique constant (comme cela a été décrit précédemment pour la métropole de Lyon ou les collectivités uniques de Martinique et Guyane), c'est-à-dire soustraire de l’analyse en 2015 et en 2016 les 131 communes et tous les EPCI touchés directement ou indirectement en 2016 par la création de la MGP.

L’ensemble des recettes de fonctionnement n’est en revanche pas affecté, les flux se compensant à l’intérieur de cet ensemble pour chaque niveau de collectivité. Pour les postes qui ne sont pas affectés, il n’est pas nécessaire de présenter des évolutions « à périmètre constant, hors contour de la MGP ». Nous présentons donc les évolutions « hors contour de la MGP » seulement pour les agrégats cités ci-dessus, qui sont touchés par ces flux.

