

## Chapitre 4

# Les finances des collectivités locales

### PRESENTATION

En 2020, année de crise sanitaire, les collectivités locales enregistrent un besoin de financement de - 0,5 Md€, après cinq années consécutives en capacité de financement (*fiche 4.1*). Les situations sont cependant très différentes d'un niveau de collectivités à l'autre.

La baisse des investissements dans le secteur communal (- 14,5 % hors remboursements de dette) est, pour une année électorale, plus marquée que lors du dernier cycle électoral (- 11,4 % en 2014). En 2020, cette diminution, malgré le recul de l'épargne brute (- 5,5 %), permet au secteur communal de dégager une capacité de financement (+ 2,0 Md€, après - 1,3 Md€ en 2019). Cette amélioration est essentiellement le fait des plus petites communes : les communes de moins de 10 000 habitants voient en effet leur épargne brute augmenter et leurs emprunts diminuer, au contraire des communes de plus de 10 000 habitants (*fiches 4.2 à 4.4*).

L'évolution des comptes des départements est affectée par la reprise par l'État des dépenses liées au RSA dans le département de La Réunion. De ce fait, la TICPE perçue par les départements diminue globalement de - 8,1 % et la DGF de - 1,6 % (*fiche 4.5*) ; en excluant La Réunion, la TICPE baisse de - 1,2 % et la DGF reste stable. L'épargne brute recule de - 14,1 %, ce qui limite la progression de l'investissement (+ 1,0 %). Le recul des recettes d'investissement (- 3,5 %) entraîne un recours fort à l'emprunt (+ 72,3 %).

La réforme de l'apprentissage transfère au monde professionnel les dépenses et les recettes liées à l'apprentissage, ce qui modifie, là aussi, les comptes des régions et des CTU. Leurs dépenses de fonctionnement baissent ainsi de - 3,2 % et leurs recettes de - 7,3 % (*fiche 4.6*) ; mais hors apprentissage, les dépenses de fonctionnement augmentent en réalité de + 3,0 % et leurs recettes ne baissent que de - 1,6 %. L'épargne brute se dégrade (- 21,6 %), mais la progression des recettes d'investissement (+ 13,9 %) permet aux régions de soutenir l'investissement (+ 14,2 %). Les emprunts font plus que doubler (+ 136,2 %) mais dans le même temps les remboursements de dette augmentent aussi (+ 26,1 %). Les régions et CTU se trouvent pourtant en besoin de financement aggravé par rapport à 2019 (- 2,3 Md€ en 2020, après un quasi équilibre en 2019).

La crise sanitaire liée à la Covid a généré des dépenses exceptionnelles, principalement enregistrées en « autres dépenses de fonctionnement » (+ 14,9 % pour l'ensemble des budgets principaux des collectivités locales en 2020). Elle a par ailleurs fait baisser certaines dépenses courantes liées à l'activité des collectivités, comme les achats et charges externes (- 3,3 %). La crise sanitaire a aussi affecté certaines recettes liées à l'activité économique (cartes grises pour les régions, DMTO pour les départements, « autres impôts et taxes » pour les communes, recettes tarifaires enregistrées dans le poste « ventes de biens et services », qui diminue de - 16,8 %). En compensation, les subventions reçues et les participations ont augmenté de + 7,2 %.

Aux résultats fournis par les budgets principaux des collectivités, on peut ajouter ceux des syndicats (*fiche 4.9*), dont les dépenses de fonctionnement ont diminué de - 3,7 % en 2020. L'ensemble des dépenses de fonctionnement des budgets principaux des collectivités locales y compris syndicats est alors stable (0,0 %) (*4.10*). On peut ajouter aussi les budgets annexes, dont les dépenses de fonctionnement ont diminué en 2020 (- 0,2 % pour l'ensemble des collectivités y compris syndicats) (*fiche 4.11*). En sommant les budgets principaux et les budgets annexes de l'ensemble des collectivités locales (y compris syndicats), et en neutralisant les flux internes entre les différents budgets (remboursements de personnels, prise en charge des déficits des budgets annexes, subventions de fonctionnement ou d'investissement entre différents niveaux de collectivités, etc.), on obtient un compte consolidé de l'ensemble collectivités locales (*fiche 4.12*). Selon ce compte consolidé, les dépenses de fonctionnement ont en fait diminué de - 0,2 % en 2020 (au lieu de + 0,2 % pour les seuls budgets principaux non consolidés des collectivités locales, hors syndicats), et les recettes de fonctionnement de - 1,8 % (contre - 1,6 %) ; l'investissement baisse de - 7,6 % (contre - 6,2 % dans le compte non consolidé). L'ensemble des budgets consolidés dégage toujours un besoin de financement (- 0,5 Md€) mais, contrairement aux seuls budgets principaux des collectivités hors syndicats, cette situation est en amélioration par rapport à 2019 (- 0,8 Md€) (*Cf. la méthodologie de la consolidation dans la version en ligne de « Collectivités locales en chiffres »*).

Les dépenses liées à l'activité économique (culture, sport, transports, etc.) sont celles qui ont le plus souffert de la crise sanitaire ; celles qui ont progressé de manière exceptionnelle (santé, hygiène, développement économique) sont aussi liées à la crise sanitaire et aux mesures de soutien de l'économie qui en ont résulté (*fiches 4.13*).

### POUR EN SAVOIR PLUS

*Publications annuelles relatives à l'exploitation des comptes de gestion des communes, des EPCI, des régions et des départements.*

*Publications annuelles relatives à l'exploitation des budgets primitifs des régions et des départements.*

*Mise en ligne des comptes individuels des collectivités par la direction générale des finances publiques (DGFIP).*

*Tous ces documents sont disponibles sur le site : [www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales](http://www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales)*

## DEFINITIONS

### **Délai de désendettement :**

Cet indicateur (dette au 31/12 rapportée à l'épargne brute) répond à la question : en combien d'années une collectivité peut-elle rembourser sa dette si elle utilise pour cela la totalité de son épargne brute ? Un indicateur qui augmente indique donc une situation qui se dégrade.

### **Les ratios financiers obligatoires**

Pour les communes de 3500 habitants ou plus, les données synthétiques sur la situation financière de la collectivité, prévues par l'article L.2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) comprennent onze ratios définis à l'article R.2313-1. Ces ratios sont aussi calculés pour les groupements à fiscalité propre, les départements (articles L. 3313-1 et R. 3313-1) et les régions (articles L.4313-2 et R. 4313-1). Toutefois, le ratio 8, qui correspond au coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, n'est plus calculé.

*A noter : Pour la détermination des montants de dépenses ou recettes réelles de fonctionnement à retenir pour le calcul des ratios, les versements de fiscalité liés au FNGIR et aux différents fonds de péréquation horizontale sont comptabilisés en moindres recettes.*

**Ratio 1 = Dépenses réelles de fonctionnement (DRF) / population :** montant total des dépenses de fonctionnement en mouvements réels. Les dépenses liées à des travaux en régie (crédit du compte 72) sont soustraites aux DRF.

**Ratio 2 = Produit des impositions directes / population** (recettes hors fiscalité reversée).

**Ratio 2 bis = Produit des impositions directes / population.** En plus des impositions directes, ce ratio intègre les prélèvements pour versements de fiscalité et la fiscalité reversée aux communes par les groupements à fiscalité propre.

**Ratio 3 = Recettes réelles de fonctionnement (RRF) / population :** montant total des recettes de fonctionnement en mouvements réels. Ressources dont dispose la collectivité, à comparer aux dépenses de fonctionnement dans leur rythme de croissance.

**Ratio 4 = Dépenses brutes d'équipement / population :** débit des comptes 20 (immobilisations incorporelles) sauf 204 (subventions d'équipement versées), 21 (immobilisations corporelles), 23 (immobilisations en cours), 454 (travaux effectués d'office pour le compte de tiers), 455 ou 456 selon les nomenclatures (opérations d'investissement sur établissement d'enseignement) et 458 (opérations d'investissement sous mandat). Les travaux en régie sont ajoutés au calcul.

**Ratio 5 = Dette / population :** capital restant dû au 31 décembre de l'exercice. Endettement d'une collectivité à compléter avec un ratio de capacité de désendettement (dette / épargne brute) et le taux d'endettement (ratio 11).

**Ratio 6 = DGF / population :** recettes du compte 741 en mouvements réels, part de la contribution de l'État au fonctionnement de la collectivité.

**Ratio 7 = Dépenses de personnel / DRF :** mesure la charge de personnel de la collectivité ; c'est un coefficient de rigidité car c'est une dépense incompressible à court terme, quelle que soit la population de la collectivité.

**Ratio 9 = Marge d'autofinancement courant (MAC) = (DRF + Remboursement de dette) / RRF :** capacité de la collectivité à financer l'investissement une fois les charges obligatoires payées. Les remboursements de dette sont calculés hors gestion active de la dette. Plus le ratio est faible, plus la capacité à financer l'investissement est élevée ; a contrario, un ratio supérieur à 100 % indique un recours nécessaire à l'emprunt pour financer l'investissement. Les dépenses liées à des travaux en régie (crédit du compte 72 en opérations budgétaires) sont soustraites des DRF.

**Ratio 10 = Dépenses brutes d'équipement / RRF = taux d'équipement :** effort d'équipement de la collectivité au regard de sa richesse. À relativiser sur une année donnée car les programmes d'équipement se jouent souvent sur plusieurs années. Les dépenses liées à des travaux en régie, ainsi que celles pour compte de tiers sont ajoutées aux dépenses d'équipement brut.

**Ratio 11 = Dette / RRF = taux d'endettement :** mesure la charge de la dette d'une collectivité relativement à sa richesse.

### **Population « municipale », « comptée à part », « totale », et population « DGF » :**

Dans le recensement de la population, la « population totale » est égale à la « population municipale » augmentée de la « population comptée à part », c'est-à-dire les personnes recensées sur d'autres communes mais qui ont conservé un lien avec une résidence sur la commune (par exemple les étudiants). Pour le calcul des dotations on inclut ces habitants comptés à part ; on considère en effet que ces personnes pèsent sur le budget de fonctionnement de la commune même si elles résident habituellement dans une autre commune.

Pour tenir compte des conditions particulières de certaines communes, qui pèsent sur leur fonctionnement, cette population totale est, en plus, majorée en fonction de deux critères particuliers. Il ne s'agit plus d'habitants « réels » recensés, mais d'une attribution forfaitaire exprimée en nombre d'habitants par commodité de calcul.

- majoration en fonction du nombre de résidences secondaires : la population totale issue du recensement est forfaitairement majorée d'un habitant par résidence secondaire. Elles sont particulièrement nombreuses dans les zones touristiques. Cela aboutit à majorer la population nationale à ce titre d'un forfait de plus de 3 millions « d'habitants ».

- majoration pour places de caravanes dans les aires d'accueil des gens du voyage. Selon la même logique, la population totale est majorée d'un habitant par place de caravane située sur une aire d'accueil des gens du voyage. La majoration de population est portée à deux habitants par place de caravane pour les communes éligibles l'année précédente à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou à la première fraction (bourg-centre) de la dotation de solidarité rurale (DSR). Les caravanes de campings dans le cadre de l'hôtellerie de plein air ne sont pas concernées.

Une fois effectuées ces deux majorations de la population totale, on obtient une population forfaitaire, dite « population DGF », car utilisée pour calculer la principale dotation que lui verse l'État pour son fonctionnement, la dotation globale de fonctionnement (DGF). Dans les tableaux du chapitre 4.7b, les ratios relatifs aux communes touristiques sont calculés par rapport à la population DGF. Les ratios des autres chapitres sont calculés par rapport à la population totale.

### **Les communes touristiques :**

Au sein de l'article L. 2334-7 du CGCT, la dénomination « commune touristique » désigne les collectivités qui étaient bénéficiaires de la dotation supplémentaire touristique, aujourd'hui intégrée au sein de la dotation forfaitaire (loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993) dans la dotation globale de fonctionnement. La dotation touristique se fondait sur la capacité d'accueil et d'hébergement de la commune. Parmi les communes touristiques, on distingue les catégories suivantes :

- les communes touristiques du littoral maritime (source : Service de la donnée et des études statistiques (SDES) du ministère en charge de l'environnement) ;

- les communes touristiques de montagne, repérées à l'aide du classement en zone défavorisée réalisé par le ministère de l'Agriculture (cf. ci-dessous). Les communes retenues sont celles qui sont entièrement classées « montagne » ou « haute montagne » et en France métropolitaine (source : Ministère chargé de l'agriculture) ;

- les communes touristiques « supports de station de sports d'hiver », définies à partir de la capacité d'hébergement et de la présence de remontées mécaniques (source : Service d'études d'aménagement touristique de la montagne-2005).

### **Les communes classées en zone de montagne :**

Le classement des communes en zone de montagne repose sur les dispositions du règlement n°1257/1999 du Conseil de l'UE du 17 mai 1999 concernant le soutien au développement rural et plus particulièrement sur son article 18 pour la montagne, et la directive 76/401/CEE du Conseil du 6 avril 1976 (détermination précise des critères pour le classement en France en zone de montagne).