

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE  
ET DES LIBERTÉS LOCALES**

**Les finances  
des communes  
de moins de  
10 000 habitants  
2002**

Collection  
**Statistiques et finances locales**

**Direction générale des collectivités locales**

## Introduction et méthodologie

**Ce document constitue la trentième édition de la publication « Les finances des communes de moins de 10 000 habitants ». Il fournit des valeurs de référence pour l'analyse des comptes communaux 2002.**

### Présentation générale

Les responsables locaux doivent procéder régulièrement à l'analyse de la situation financière de leur commune, que ce soit à l'occasion d'échéances précises (préparation du budget, vote du compte administratif) ou, par exemple, lors de la prise de décision d'un programme d'investissement. Avant de mesurer les conséquences sur l'avenir d'une politique budgétaire particulière, il convient, dans tous les cas, de procéder à une analyse financière rétrospective : évolution, sur plusieurs années, de la pression fiscale, développement ou réduction de la capacité d'autofinancement, importance des charges de personnel, alourdissement de la dette...

Cette étude passe, en général, par le calcul de ratios. Un ratio est un rapport entre deux valeurs exprimées au même moment. Il faut distinguer :

- . les ratios de niveau, ou valeurs en euros par habitant, qui divisent une grandeur par la population (dépenses d'équipement brut par habitant...);
- . les ratios de structure, qui divisent deux grandeurs entre elles (taux de subvention, part des frais de personnel ...).

La situation financière d'une commune peut être étudiée à partir du calcul d'un certain nombre de ratios, les valeurs prises s'analysant de deux manières :

- . par une comparaison dans le temps avec les valeurs prises par ces mêmes ratios, et pour cette même commune, lors d'exercices précédents ;
- . par une comparaison dans l'espace avec les valeurs prises par ces mêmes ratios, à la même époque, dans un groupe de communes comparables : de même taille, de même région, de même appartenance intercommunale ou de même type (touristique, littoral...).

Le présent document fournit pour l'exercice 2002 les valeurs de comparaison des groupes de référence cités ci-dessus. Ces valeurs sont des moyennes et sont donc indépendantes de circonstances particulières à une commune. Les valeurs moyennes ainsi calculées ne doivent pas être considérées comme les valeurs souhaitables : elles recouvrent des situations et des modes de gestion très divers. C'est seulement une base de comparaison intéressante, jouant le rôle de révélateur d'insuffisances éventuelles. Une commune pourra être amenée à s'interroger sur les raisons de l'existence d'un écart avec son groupe de référence.

Un décalage apparaîtra toujours entre la dernière année pour laquelle on dispose de résultats pour la commune étudiée, et celle pour laquelle sont établies les valeurs moyennes issues de l'analyse de l'ensemble des communes. Il résulte des délais d'établissement, de transmission et de traitement des comptes et de l'élaboration de la statistique.

Ce décalage n'enlève pas cependant sa valeur à la comparaison, une grande partie des ratios utilisés étant des ratios de structure.

### Les informations de base

Les documents ayant permis l'élaboration de ce guide sont les suivants :

- . comptes de gestion des communes de moins de 10 000 habitants rassemblés par la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP),
- . informations fiscales et financières de la Direction générale des collectivités locales (DGCL),
- . informations fiscales transmises par la Direction générale des impôts (DGI),
- . résultats du recensement général de la population de 1999.

### Présentation et enchaînement des ratios

Chacun des ratios étudiés dans ce document est présenté selon le schéma suivant :

- . la dimension à laquelle est rattaché le ratio,
- . la présentation littérale du ratio,
- . la définition comptable permettant de calculer ce ratio à partir des postes du compte de gestion,
- . la signification de ce ratio qui situe son importance et sa place dans l'analyse financière,
- . les valeurs moyennes de ce ratio selon les différents groupes de référence :
  - régions,
  - appartenance intercommunale,
  - strates de population

L'analyse financière d'une commune porte successivement sur quatre dimensions financières, jugées significatives de la situation d'une commune. Ces dimensions reflètent l'équilibre financier de la commune et sont interdépendantes.

Les quatre dimensions financières sont les suivantes :

- . **Le service rendu** : niveau et structure des dépenses réelles de fonctionnement.
- . **Les recettes de fonctionnement et la capacité d'épargne** : niveau et structure des recettes de fonctionnement et part de ces recettes affectées à la couverture des dépenses de fonctionnement.
- . **L'effort d'équipement et son financement** : niveau des dépenses d'investissement, d'équipement et structure de financement de l'investissement.
- . **La charge de la dette, marge de manœuvre et fonds de roulement** : niveau de la dette, poids de l'annuité de la dette sur le fonctionnement et part du produit des 4 taxes dans les recettes totales.

### Informations complémentaires

Au-delà du découpage régional et intercommunal effectué dans cette publication, qui permet une bonne lecture des finances communales, d'autres regroupements de communes sont analysés. Ainsi, quatre catégories de communes sont présentées en détail dans une partie spécifique :

- Communes touristiques ;
- Communes du littoral ;
- Communes "rurales" / périurbaines / pôles urbains ;
- Communes de montagne.

## Définitions et mode de calcul des concepts utilisés (nomenclature M14)

Les valeurs moyennes des ratios sont calculées à partir des comptes de gestion des communes 2002 selon les concepts de l'instruction comptable M14 qui est appliquée par les communes depuis 1997.

Les services annexes et les groupements ne sont pas pris en compte.

**Avertissement** : Pour l'ensemble de la **publication 2002**, le terme « **gestion active de la dette** » signifie :

- d'une part **les remboursements anticipés de dette classiques refinancés par emprunt** et comptabilisés à l'article 166 « refinancement de dette »,
- d'autre part **les mouvements de dette équilibrés en dépenses et en recettes correspondant à l'utilisation des nouveau x produits de gestion active de la dette** : crédit long terme renouvelable (CLTR), ouverture de crédit à long terme (OCLT) et prêt à capital et taux modulable (PCTM) comptabilisés à l'article 1644 « emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie ».

Pour l'édition 2001, les résultats étaient présentés hors mouvements de réaménagement de dette dans la mesure où ils avaient pu être détectés. L'ensemble des dépenses et recettes qui incluaient le compte 16 ont été retraitées en excluant le compte 166 équilibré en recettes et dépenses. **Cet article 166 ne permettait pas d'identifier l'ensemble des opérations de réaménagements.** Les mouvements financiers correspondant à l'utilisation des produits de gestion active de la dette, de type emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie, comptabilisés à l'article 1644, n'ont pu être isolés en 2001: ils n'ont pas pu être retraités comme on aurait pu le souhaiter.

*Ainsi, il convient donc de comparer les résultats, entre 2001 et 2002, avec prudence quand ils sont calculés à l'aide du compte 16 (épargne nette, MAC ; emprunts...).*

**Annuité de la dette** : intérêts de la dette payés en fonctionnement (dépenses réelles 661) et remboursements de dette (D16 réel) calculés hors gestion active de la dette.

**Autres charges de gestion courante** : dépenses du compte 65.

**Charges de personnel (et frais assimilés)** : dépenses de la ligne budgétaire 012 = D621, 631, 633 et 64.

**Charges à caractère général ou charges de gestion générale** : dépenses de la ligne budgétaire 011 : D60 + D61 + D62 (hors 621) + D635 + D637.

**Coefficient communal de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF)**: indicateur général de pression fiscale, égal au rapport entre le produit des quatre taxes voté par la commune et le potentiel fiscal diminué des compensations versées au titre de la suppression de la part salaires des bases de TP.

*Ce ratio n'est calculé que pour les communes n'appartenant pas à un groupement à TPU.*

**Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi (CMPF élargi)** : rapport entre le produit fiscal voté sur le territoire communal par la commune et les groupements, et le potentiel fiscal diminué des compensations versées au titre de la suppression de la part « salaires » des bases de TP.

**Dépenses réelles totales** : somme des dépenses réelles de fonctionnement et des dépenses réelles d'investissement.

**Dépenses réelles de fonctionnement** : total des dépenses de la colonne mouvements réels de la balance générale en section de fonctionnement.

A ces dépenses, on retire les travaux en régie (R72) pour obtenir les **dépenses réelles de fonctionnement hors travaux en régie**.

**Dépenses réelles d'investissement** : total des dépenses de la colonne mouvements réels de la balance générale en section d'investissement calculés, le cas échéant, hors gestion active de la dette. A ces dépenses, on ajoute les travaux en régie (R72) pour obtenir les **dépenses réelles d'investissement y compris les travaux en régie**.

**Dépenses d'équipement brut** : en mouvements réels, immobilisations incorporelles (compte 20), immobilisations corporelles (compte 21), travaux en cours (compte 23) et les opérations pour compte de tiers (compte 45, si possible uniquement 456 et 457) auxquels il convient d'ajouter le cas échéant les travaux en régie (recettes d'ordre R72).

**Dotations, participations** reçues en fonctionnement : compte 74.

**Dotation globale de fonctionnement** reçues en fonctionnement : compte 741.

**Dotations, subventions d'investissement reçues** : compte 10 (hors compte 1068 : excédent de fonctionnement capitalisé) et compte 13.

**Emprunts** : compte 16 en mouvements réels en recettes hors gestion active de la dette.

**Encours de la dette communale totale** : emprunts et dettes à long et moyen terme restant dus au 1er janvier ou au 31 décembre.

**Épargne de gestion** : Excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement hors travaux en régie et hors intérêts de la dette.

Elle mesure l'épargne dégagée dans la gestion courante hors frais financiers.

**Épargne brute** : Excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement hors travaux en régie i.e. épargne de gestion - intérêts de la dette.

Appelée aussi "autofinancement brut", l'épargne brute est affectée à la couverture d'une partie des dépenses d'investissement, et notamment au remboursement de la dette.

**Épargne nette** : Épargne de gestion après déduction de l'annuité de dette, ou épargne brute après déduction des remboursements de dette. L'annuité et les remboursements sont pris hors gestion active de la dette. Elle mesure l'épargne disponible pour l'équipement brut après financement des remboursements de dette.

**Fonds de roulement initial** : somme algébrique de l'excédent ou du déficit reporté en fonctionnement, du solde d'exécution en investissement et de l'excédent de fonctionnement capitalisé.

FRI=ligne 002 en recettes – ligne 002 en dépenses + ligne 001 en recettes – ligne 001 en dépenses + compte 1068 en recettes.

**Impôts et taxes** : compte 73.

**Intérêts payés de la dette**: compte 661 réel et, le cas échéant, compte 16881 (ICNE) en dépenses réelles.

**Potentiel fiscal** : indicateur de richesse fiscale, défini à l'article L.2334-4 du code général des collectivités territoriales. Le potentiel fiscal d'une commune est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

$$\text{Potentiel fiscal utilisé} = \text{Bases d'imposition communales 2002} \times \text{Taux moyens nationaux 2002}$$

Les taux moyens nationaux sont calculés sur l'ensemble du secteur communal (communes et groupements).

Les bases utilisées sont les bases brutes servant à l'assiette des impositions communales, minorées le cas échéant des bases écartées de taxe professionnelle. Pour les communes appartenant à un groupement à fiscalité propre relevant de la taxe professionnelle unique, les modifications de base TP sur le territoire intercommunal sont réparties par commune au prorata de la population.

De plus, depuis 1999, le potentiel fiscal est majoré de la compensation versée au titre de la suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle.

**Produit des 4 taxes** : produit 4 taxes voté par la collectivité ou recettes du compte 7311.

**Recettes réelles de fonctionnement** :

Total des recettes de la colonne mouvements réels de la balance générale en section de fonctionnement.

**Recettes réelles d'investissement** :

Ensemble des recettes d'investissement inscrites en mouvements réels, hors réaménagements de dette. À noter que le compte 1068 ne doit pas figurer dans le montant réel de la recette 10.

**Recettes réelles totales** :

Somme des recettes réelles de fonctionnement et des recettes réelles d'investissement.

**Remboursements de dette** : Dépenses réelles du compte 16 duquel on déduit les réaménagements de dette.

**Ventes de produits, prestations de services, marchandises** : Recettes du compte 70.

## Répartition des communes et de leur population

Les tableaux suivants indiquent pour chaque groupe de référence, le nombre de communes et la population totale. La répartition se fait sur les populations totales du recensement général de la population de 1999.

### Répartition d'ensemble par strate de population

(population totale i.e. avec doubles comptes)

Strates	Nombre de communes	%	Population (en milliers)	%
De 0 à 500 habitants	21 038	58,8%	4 659	15,2%
De 500 à 2 000 habitants	10 910	30,5%	10 510	34,2%
De 2 000 à 3 500 habitants	1 994	5,6%	5 222	17,0%
De 3 500 à 5 000 habitants	813	2,3%	3 392	11,0%
De 5 000 à 10 000 habitants	1 003	2,8%	6 921	22,5%
<b>Ensemble moins de 10 000 habitants</b>	<b>35 758</b>	<b>100,0%</b>	<b>30 705</b>	<b>100,0%</b>

Pour mémoire, au recensement de 1999, on comptait 921 **communes de plus de 10 000 habitants** pour 30,9 millions d'habitants. En 2002, on compte 919 communes de plus de 10 000 habitants du fait des deux fusions de communes réalisées en 2000 (Lille et Lomme, Cherbourg et Octeville).

### Répartition du nombre de communes et de la population par strate et par région

(population totale i.e. avec doubles comptes)

Communes de moins de 10 000 habitants	Nombre de communes	Population
<b>France entière</b>	<b>35 758</b>	<b>30 704 889</b>
<b>Métropole</b>	<b>35 691</b>	<b>30 421 851</b>
Alsace	880	998 768
Aquitaine	2 251	1 809 317
Auvergne	1 295	931 294
Bourgogne	2 029	1 150 360
Bretagne	1 235	1 984 313
Centre	1 810	1 586 180
Champagne-Ardenne	1 930	827 152
Corse	357	162 950
Franche-Comté	1 775	818 896
Île-de-France	1 041	1 833 937
Languedoc-Roussillon	1 522	1 409 267
Limousin	741	495 826
Lorraine	2 305	1 597 842
Midi-Pyrénées	2 988	1 617 838
Nord-Pas-de-Calais	1 465	2 021 781
Basse-Normandie	1 798	1 066 869
Haute-Normandie	1 393	1 041 772
Pays de la Loire	1 467	1 986 499
Picardie	2 270	1 302 975
Poitou-Charentes	1 452	1 249 437
Provence-Alpes-Côte d'Azur	886	1 315 830
Rhône-Alpes	2 801	3 212 748
Outre-Mer	67	283 038

## Intercommunalité

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, le nombre de groupement à fiscalité propre ne cesse de progresser.

En 2002, près de trois communes de moins de 10 000 habitants sur quatre (73,3%) appartenaient à un groupement à fiscalité propre, cette proportion était de 13,0% en 1993, de 36,8% en 1996 et de 64,0% en 2001.

On dénombre **au 1<sup>er</sup> janvier 2002, 2 174 groupements à fiscalité propre pour 26 870 communes regroupées** (Métropole et DOM).

Le nombre de communes de moins de 10 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre augmente de **+14,5% (26 200 communes de moins de 10 000 habitants en 2002** pour 22 885 communes en 2001). Cette augmentation est encore plus importante pour **les groupements à TPU, soit +61,4%** ; on dénombre 8 648 communes de moins de 10 000 habitants qui appartiennent à un groupement à TPU (en 2001, l'augmentation était de +76,3%)

Les communautés d'agglomération, nouveau groupement à fiscalité propre créé par la loi du 12 juillet 1999, appliquant obligatoirement le régime fiscal de taxe professionnelle unique, sont en 2002 au nombre de 120 (Métropole et DOM) soit +33,3% d'augmentation. Elles regroupent 2 015 communes dont 1 703 de moins de 10 000 habitants.

La progression des structures à TPU est significative pour les communautés urbaines ; au 1<sup>er</sup> janvier 2002, on comptabilise 10 communautés urbaines à TPU sur 14 (soit 42,9% d'augmentation).

Sur le plan financier, cette évolution joue un rôle important sur le budget des communes appartenant à ces groupements à fiscalité propre tant en section de fonctionnement (notamment au niveau fiscal) mais également sur l'investissement. En effet, le transfert de compétences des communes vers les groupements s'accompagne parallèlement de transferts de charges et de ressources.

### Répartition des communes de moins de 10 000 habitants appartenant à un groupement à fiscalité propre au 1er janvier 2002

	Moins de 500 habitants	De 500 à 2 000 habitants	De 2 000 à 3 500 habitants	De 3 500 à 5 000 habitants	De 5 000 à 10 000 habitants	Pour l'ensemble 2002
<b>Nombre de communes de moins de 10 000 habitants appartenant à :</b>						
- une CU (4T) (4)*	5	15	16	10	16	<b>62</b>
- une CC (4T) (1 425)*	11 568	4 803	675	227	217	<b>17 490</b>
- un SAN (8)*	1	6	5	0	11	<b>23</b>
- une CU ou CA (TPU) (130)*	249	755	328	208	343	<b>1 883</b>
- une CC à TPU (607)*	3 236	2 619	509	192	186	<b>6 742</b>
<b>Total (2 174)*</b>	<b>15 059</b>	<b>8 198</b>	<b>1 533</b>	<b>637</b>	<b>773</b>	<b>26 200</b>
Pourcentage de communes de moins de 10 000 habitants appartenant à un groupement au 1 <sup>er</sup> janvier 2002	<b>71,6%</b>	<b>75,1%</b>	<b>76,9%</b>	<b>78,4%</b>	<b>77,1%</b>	<b>73,3%</b>
<i>Pourcentage de communes de moins de 10 000 habitants appartenant à un groupement au 1<sup>er</sup> janvier 2001</i>	<i>61,5%</i>	<i>67,0%</i>	<i>68,3%</i>	<i>69,4%</i>	<i>69,6%</i>	<i>64,0%</i>

entre parenthèses figure le nombre de groupements au 01/01/2002.

**4T** : 4 taxes. **TPU** : taxe professionnelle unique.

**CU** : communauté urbaine. **CA** : communauté d'agglomération. **CC** : communauté de communes. **SAN** : syndicat d'agglomération nouvelle