

Chapitre 4

Les finances des collectivités locales

PRÉSENTATION

En 2018, les collectivités locales ont modéré leurs dépenses de fonctionnement. Ces dernières ralentissent et se stabilisent (+ 0,3 %, après + 2,0 %), autant du fait de la stagnation des subventions versées que de la maîtrise des frais de personnel.

Les recettes de fonctionnement ralentissent aussi (+ 1,1 % après + 2,3 % en 2017), mais moins vite que les dépenses du fait des rentrées fiscales structurellement moins élastiques.

L'épargne brute qui s'en dégage progresse en 2018 plus rapidement encore qu'en 2017 (+ 5,6 % après + 4,3 %).

Les dépenses d'investissement continuent en 2018 d'augmenter (+ 5,2 %), sans toutefois dépasser le rythme de 2017 (+ 6,2 %). La progression est particulièrement vive dans le secteur communal.

Les recettes d'investissement (FCTVA, subventions reçues et dotations à l'investissement) progressent, elles aussi, très fortement (+ 10,7 % après + 3,8 % en 2017) et l'encours de dette se stabilise en 2018 pour la première fois depuis 2003 (cf. fiches 4.1 à 4.6 pour les détails par niveau de collectivités).

La déclinaison des principaux ratios financiers obligatoires prévus par le CGCT fournit des éléments de comparaison pour chaque niveau de collectivité locale (voir définitions des ratios financiers page suivante et fiches 4.7 et 4.8). Même pour des communes de taille semblable, il subsiste d'importantes disparités dans les dépenses de fonctionnement par habitant. D'autres facteurs que la taille des communes interviennent donc, notamment l'effet des charges auxquelles elles sont soumises. Ainsi, les dépenses de fonctionnement par « habitant DGF » sont, en moyenne, plus élevées pour les communes touristiques de montagne que pour les autres communes. Leurs dépenses d'entretien (des routes, des monuments, des réseaux d'eau et d'électricité, des bois et forêts, etc.) sont plus importantes que pour les autres communes dont les populations utilisent moins intensément ces services. L'écart est particulièrement important pour les plus petites communes. Pour les autres communes de montagne, même sans équipements touristiques, l'entretien des voiries, des véhicules ou des bâtiments, de même que les consommations d'électricité, sont légèrement plus coûteux que pour les communes ni touristiques ni de montagne. Plus les communes sont peuplées, plus ces écarts diminuent.

POUR EN SAVOIR PLUS

Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Les finances des collectivités locales en 2019, juillet 2019.

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

DÉFINITIONS

Capacité 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 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 : dépenses 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), 456 (opérations d'investissement sur établissement d'enseignement) et 458 (opérations d'investissement sous mandat). Les travaux en régie sont ajoutés au calcul. Pour les départements et les régions, on rajoute le débit du compte correspondant aux opérations d'investissement sur établissements publics locaux d'enseignement (455 en M14).

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 sont exclues 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).