

Les disparités de dépenses de fonctionnement dans le secteur communal

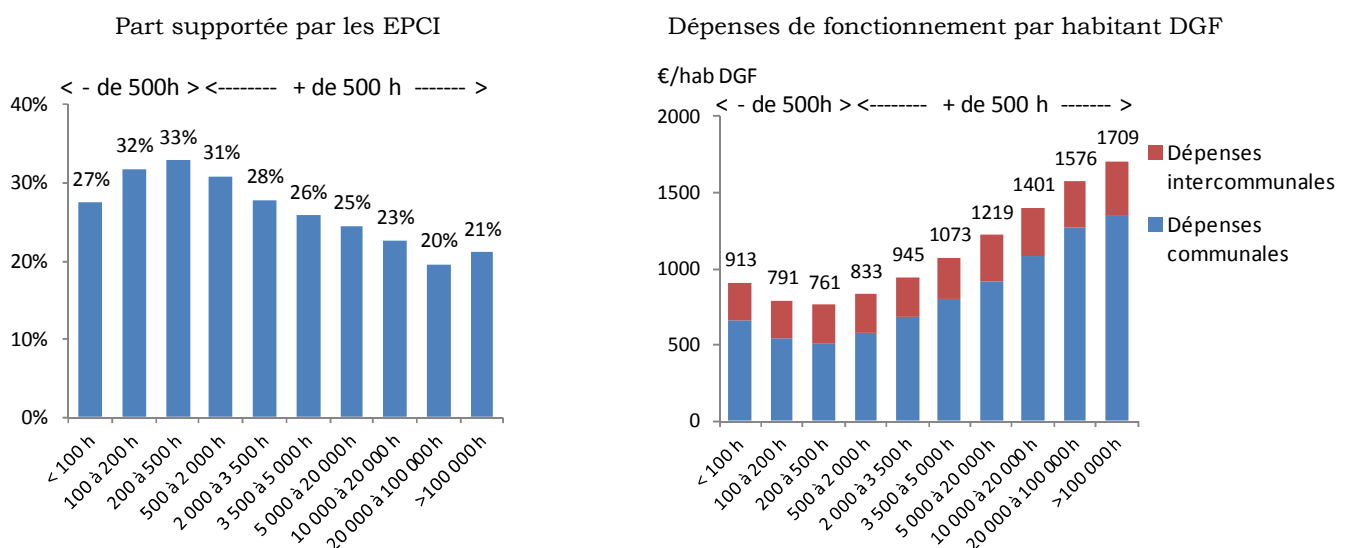
La dépense moyenne de fonctionnement des communes et de leurs groupements à fiscalité propre est de 1 265 euros par « habitant DGF » en 2015. Ces dépenses sont très variables selon la taille de la commune : plus élevées dans les plus petites communes (900 €/hab.), elles diminuent ensuite légèrement jusqu'à 500 habitants, puis progressent fortement pour atteindre 1 700 €/hab. pour les communes de plus de 100 000 habitants, progression qui s'explique surtout par les frais de personnel.

À tailles de commune identiques, les dépenses de fonctionnement par habitant DGF sont plus élevées pour les communes touristiques et pour les communes de montagne. Le niveau des dépenses de fonctionnement d'une commune est également lié à sa richesse, qu'elle soit mesurée par le potentiel fiscal ou le niveau des dotations de l'État. Ce lien est confirmé par l'évolution observée entre 2013 et 2015 : les communes pour lesquelles les concours de l'État ont le plus diminué sont aussi celles pour lesquelles les dépenses de fonctionnement ont le plus ralenti.

Les dépenses de fonctionnement des communes et de leurs groupements à fiscalité propre se sont élevées à 89,3 milliards d'euros en 2015. Près du quart de ces dépenses (23,5 %) est le fait des groupements. Cette proportion varie cependant selon la taille de la commune : de 27 % pour les communes de moins de 100 habitants, elle progresse jusque 33 % pour celles de 200 à 500 habitants, puis diminue régulièrement jusque 20 % pour les communes de 20 000 à 100 000 habitants (graphique 1).

Pour comparer les dépenses des communes, il est nécessaire de rapporter ces dépenses à la population. Nous faisons ici le choix de les rapporter au nombre « d'habitants DGF », pour tenir compte du fait que certaines communes engagent des dépenses au-delà de ce qu'elles engageraient pour leur simple population résidente, notamment les communes touristiques. Rapportée au nombre « d'habitants DGF », la dépense moyenne de fonctionnement est de 1 265 € par habitant (cf. encadré pour le champ de l'étude, les méthodes de calculs et les définitions).

Graphique 1 : Dépenses de fonctionnement selon la taille de la commune



Source : DGFIP, comptes de gestion-budgets principaux ; DGCL, Banatic. France métropolitaine + DOM.

Lecture : la dépense moyenne de fonctionnement des communes de moins de 100 habitants et de leurs groupements à fiscalité propre est de 913 euros par « habitant DGF » (cf. encadré), dont 27 % sont des dépenses des EPCI à fiscalité propre.

D'une commune à l'autre, ces dépenses par habitant varient fortement : 10 % des communes ont une dépense de fonctionnement inférieure à 564 €/hab. et 10 % une dépense supérieure à 1 181 €/hab., soit un écart qui va du simple au double. La structure des dépenses (entre les frais de personnel, les achats, les dépenses d'intervention, etc.) varie également. La taille de la commune est un critère souvent mis en avant pour expliquer les dépenses mais d'autres facteurs peuvent aussi jouer, comme leur potentiel fiscal, les dotations et concours de l'État (dont la DGF), le revenu moyen de leurs habitants, ou encore leurs caractéristiques en matière de tourisme ou leur situation géographique (communes de montagne, en particulier).

Les dépenses de fonctionnement par habitant sont liées à la taille de la commune

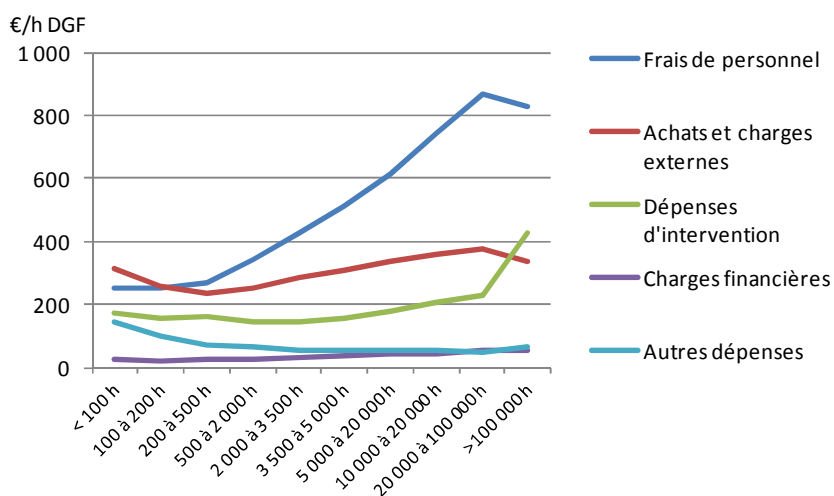
Pour les petites communes jusqu'à 500 habitants, les dépenses de fonctionnement par « habitant DGF » diminuent quand leur taille augmente, passant de 913 €/hab. pour les communes de moins de 100 habitants à 761 €/hab. pour celles entre 200 et 500 habitants (graphique 1). Parmi les petites communes, certains frais fixes pèsent en effet plus lourdement sur les communes les moins peuplées. Ce sont essentiellement des dépenses d'entretien et de réparation (de bâtiments, de matériels), des consommations intermédiaires comme les achats de matières et fournitures, et les primes d'assurance. La longueur des routes à entretenir, rapportée au nombre d'habitants, est par ailleurs plus grande pour les communes les moins peuplées.

À partir de 500 habitants, les dépenses moyennes de fonctionnement s'élèvent régulièrement avec la taille de la commune, jusqu'à 1 700 € par habitant DGF pour les communes de plus de 100.000 habitants (graphique 1). Pour ces communes et leurs groupements, les dépenses de fonctionnement augmentent donc plus que proportionnellement à leur population. Cela provient en partie des charges dites « de centralité » : les grandes communes mettent en œuvre des services et des équipements qui sont utilisés non seulement par leur population résidente mais aussi par celles des communes avoisinantes.

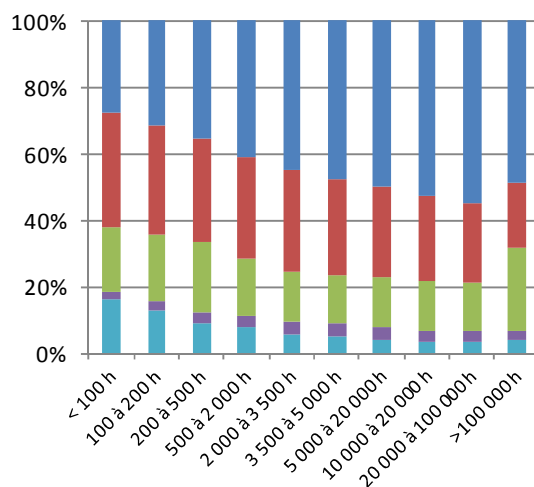
Expliquant une grande part de phénomène, les frais de personnel par habitant augmentent très rapidement avec la taille de la commune. Ces frais représentent de fait une part plus importante que les autres postes de dépenses pour les grandes communes (graphique 2). En effet, le nombre d'agents des communes (en équivalent temps plein) pour 100 habitants passe de 0,6 dans les communes de 200 à 500 habitants, à 2,1 dans celles de 20 000 à 100 000 habitants. Plus nombreux, les agents des grandes communes sont également plus qualifiés : les agents des catégories A et B représentent 26 % des effectifs des communes de plus de 100 000 habitants, contre seulement 8 % dans les communes de moins de 100 habitants. Enfin, les emplois sont moins diversifiés dans les petites communes : les filières administrative et technique représentent plus de 95 % des effectifs dans les communes de moins de 100 habitants, contre seulement 65 % dans les communes de plus de 100 000 habitants.

Graphique 2 : Dépenses de fonctionnement par habitant, selon les types de dépenses

Dépense de fonctionnement par habitant DGF



Parts relatives des différents types de dépenses de fonctionnement



Source : DGFIP, comptes de gestion-budgétaires principaux ; DGCL, Banatic. France métropolitaine + DOM.

Lecture : Les frais de personnel des communes de moins de 100 habitants et de leurs groupements à fiscalité propre sont en moyenne de 252 euros par « habitant DGF » (voir encadré) ; ils représentent 28 % de leurs dépenses de fonctionnement.

Communes touristiques ou de montagne : des dépenses plus élevées dans les petites communes

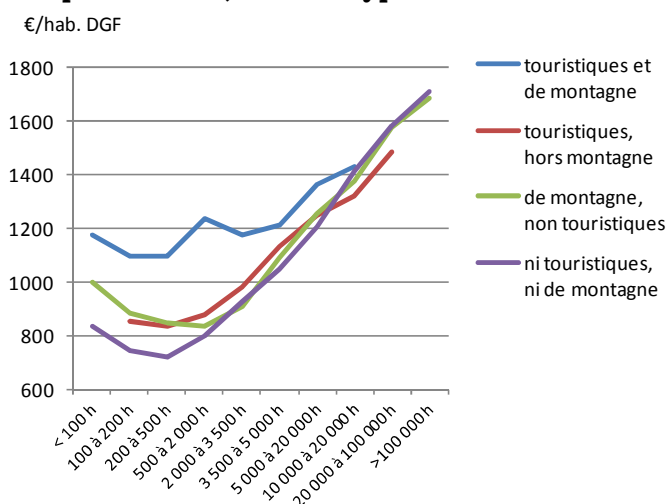
Même pour des communes de tailles semblables, il subsiste d'importantes disparités dans les dépenses de fonctionnement par habitant. D'autres facteurs interviennent donc, notamment l'effet des charges auxquelles sont soumises les communes.

Ainsi, les dépenses de fonctionnement par « habitant DGF » sont, en moyenne, plus élevées pour les communes touristiques (cf. encadré, définitions) 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. Parmi les communes touristiques, les communes de montagne (cf. encadré) ont des dépenses par habitant très supérieures, surtout les communes supports de station de sports d'hiver. L'écart est particulièrement important pour les plus petites communes (graphique 3).

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 plus coûteux que pour les communes ni touristiques ni de montagne, du fait des conditions liées au climat ou à l'enclavement des voies d'accès.

Plus les communes sont grandes, plus ces écarts diminuent. Au-delà de 20 000 habitants, les dépenses de fonctionnement par habitant sont quasiment les mêmes, pour les communes touristiques ou non, de montagne ou non.

Graphique 3 : Dépenses de fonctionnement par habitant, selon le type de communes



Source : DGFIP, comptes de gestion-budgétaires principaux ; DGCL, Banatic. France métropolitaine + DOM.

Lecture : Les dépenses de fonctionnement des communes touristiques et de montagne de moins de 100 habitants et de leurs groupements à fiscalité propre sont en moyenne de 1175 euros par « habitant DGF » (voir encadré). Sur ce graphique, les points correspondant à moins de cinq communes ne sont pas représentés.

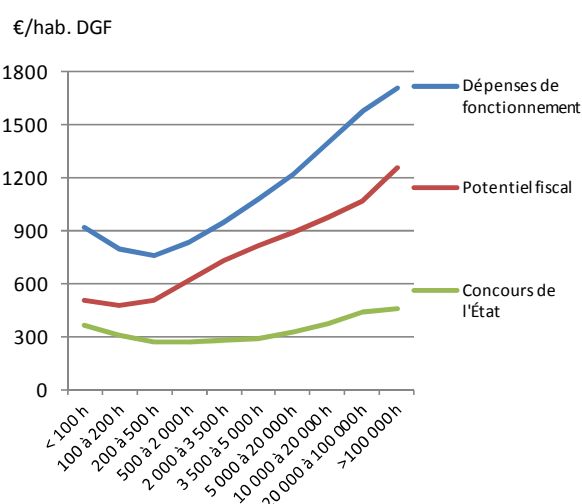
Les dépenses de fonctionnement sont fortement liées à la richesse des communes

Les disparités des dépenses de fonctionnement des communes et de leurs groupements s'expliquent en partie par les différences de moyens financiers, ce qui est parfois appelé « effet ressources ». Ce lien se retrouve à la fois pour les dotations et concours de l'État (dont la dotation globale de fonctionnement) et pour le potentiel fiscal des communes (cf. encadré, définitions).

Pour les communes de plus de 500 habitants, dépenses de fonctionnement, potentiel fiscal et, dans une moindre mesure, concours de l'État, rapportés au nombre d'habitants DGF, sont croissants avec la taille de la commune (graphique 4).

C'est pour le potentiel fiscal que la croissance est la plus marquée : pour les communes de 100 000 habitants et plus, le potentiel fiscal par habitant est 2,5 fois plus élevé que pour les communes de 200 à 500 habitants, ce rapport étant de 2,2 pour les dépenses de fonctionnement et de seulement 1,7 pour les dotations et concours de l'État. Cependant, l'augmentation des dépenses de fonctionnement avec la taille de la commune ne s'explique pas seulement par le potentiel fiscal, mais aussi par l'intensité avec laquelle ce potentiel est mobilisé. Ainsi, pour les communes entre 500 habitants et 100 000 habitants, les produits par habitant de la taxe d'habitation, de l'impôt sur le foncier bâti et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) augmentent avec la taille de la commune à la fois du fait de bases fiscales plus importantes et de taux moyens plus élevés.

Graphique 4 : Dépenses de fonctionnement et éléments de richesse de la commune



Source : DGFIP, comptes de gestion-budgétaires principaux ; DGCL, Banatic. France métropolitaine + DOM.

Lecture : la dépense moyenne de fonctionnement des communes de moins de 100 habitants et de leurs groupements à fiscalité propre est de 913 euros par « habitant DGF », le potentiel fiscal de ces communes est en moyenne de 506 € par habitant DGF.

Pour les communes de moins de 500 habitants, le lien entre ressources et dépenses est moins direct. En effet, parmi ces petites communes, le potentiel fiscal par habitant varie assez peu selon la taille. Ce sont les dotations et concours de l'État qui décroissent avec la taille, mais dans une proportion moindre que les dépenses de fonctionnement. Les plus petites communes ont donc à la fois des dépenses de fonctionnement et des dotations par habitant plus élevées, mais ce lien doit être interprété avec prudence. En effet, le niveau plus élevé des dotations pour les plus petites communes s'explique en partie par la prise en compte de critères de charge, comme la longueur de voirie. Il est donc délicat de séparer ici l'impact de l'effet charges et celui de l'effet ressources.

À caractéristiques de communes équivalentes, les dépenses de fonctionnement par habitant sont plus élevées pour les communes dont les habitants ont des revenus faibles

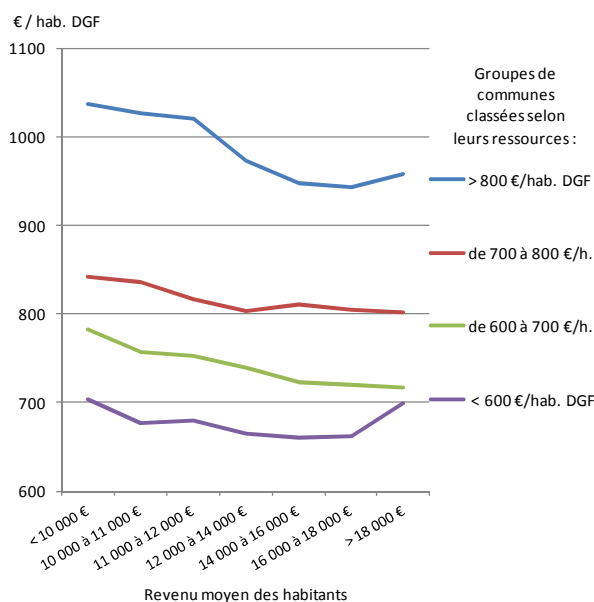
Une autre façon de prendre en compte la « richesse » d'une commune est de considérer celle de ses habitants. Pour étudier le lien entre les revenus des habitants et le niveau des dépenses de fonctionnement, il est nécessaire de neutraliser les effets présentés précédemment (taille de la commune, situations géographiques, ressources de la commune). Une première méthode serait d'avoir recours à une modélisation économétrique, permettant de mesurer séparément l'impact de chacune des caractéristiques (cf. Cour des comptes 2016). Ici, nous restons plutôt dans une approche descriptive (graphique 5). Nous nous restreignons tout d'abord à des communes assez homogènes, avec une taille similaire (entre 200 et 2000 habitants), hors communes touristiques et de montagne ; elles représentent 61 % des communes en 2015. Et pour neutraliser aussi l'effet des recettes de la commune sur les dépenses de fonctionnement, on raisonne séparément selon des groupes de communes ayant des niveaux de ressources similaires (les ressources communales étant ici mesurées par le potentiel financier augmenté des dotations de péréquation).

Pour chacun des groupes de communes homogènes, on obtient alors (graphique 5) des courbes qui sont globalement décroissantes avec le revenu moyen des habitants ; ainsi, les dépenses de fonctionnement des communes apparaissent un peu plus élevées lorsque les revenus des habitants sont plus faibles. Par ailleurs, on retrouve l'effet des ressources de la commune : les courbes correspondant aux communes dont les ressources sont plus élevées sont situées au-dessus des courbes des communes aux ressources plus limitées, ce qui confirme que les communes qui ont les plus

fortes ressources ont des dépenses de fonctionnement plus élevées.

Les différentes caractéristiques mentionnées précédemment (taille et richesse de la commune, charges spécifiques, situation géographique, revenus des habitants) ne suffisent pas à expliquer totalement l'hétérogénéité des dépenses de fonctionnement des communes. Le mode de gestion d'un même service aux habitants peut en effet prendre différentes formes, qui auront des impacts différents sur les dépenses de fonctionnement. Ainsi, un service peut être pris en charge directement par la commune ou son groupement à fiscalité propre, et il sera alors pris en compte dans les dépenses de fonctionnement ; mais il peut aussi être géré par un syndicat, auquel cas il sortira du champ des dépenses prises en compte dans cette étude. Par ailleurs, les données utilisées ici ne prennent en compte que les budgets principaux des communes et groupements : le choix de créer ou non des budgets annexes dans les comptes de la commune jouera donc sur le niveau des dépenses de fonctionnement prises en compte ici. Enfin, les différences entre communes proviennent également des choix locaux, qui consistent notamment à définir à la fois un niveau de services offerts aux habitants et un niveau de prélèvements pour financer des services.

Graphique 5 : Lien entre dépenses de fonctionnement par habitant et revenu moyen des habitants, selon les ressources des communes



Source : DGFIP, comptes de gestion-budgétaires principaux ; DGCL, Banatic. France métropolitaine + DOM.
 Champ : Communes de 200 à 2 000 habitants, hors communes touristiques et de montagne.
 Lecture : pour les communes dont le revenu moyen des habitants est inférieur à 10 000 € et dont l'indicateur de ressources communales (potentiel financier augmenté de la dotation de péréquation) est supérieur à 800 € par habitant DGF, la dépense moyenne de fonctionnement est de 1037 € par habitant DGF.

Entre 2013 et 2015, les dépenses de fonctionnement ralentissent, surtout dans les communes pour lesquelles les concours de l'État ont le plus diminué

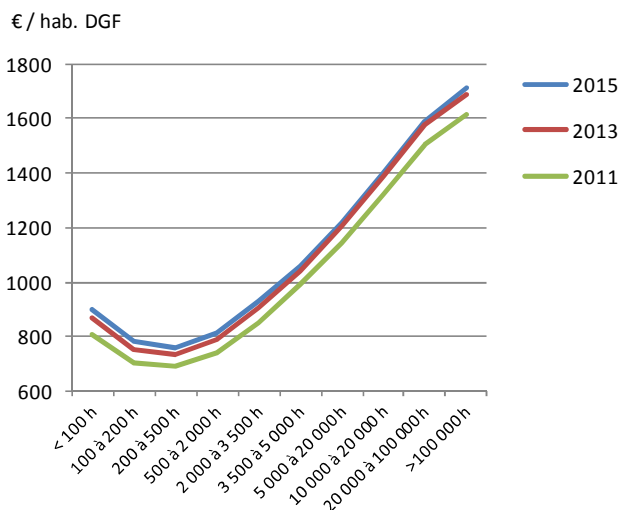
L'enveloppe normée des concours financiers de l'État aux collectivités est restée stable entre 2011 et 2013, puis a diminué entre 2013 et 2015 (-1,5 Md€ en 2014 puis -3,5 Md€ en 2015). Dans le même temps, pour le secteur communal, les dépenses de fonctionnement ont nettement ralenti : leur progression annuelle est ainsi passée de +3,3 % en 2013, à +2,5 % en 2014 puis +0,5 % en 2015. Les dépenses de fonctionnement par habitant DGF ont également ralenti, surtout pour les grandes communes, sans pour autant modifier le profil des dépenses selon la taille de la commune (graphique 6).

Entre 2013 et 2015, l'évolution des concours financiers de l'État a été très variable selon les communes : ils ont diminué de plus de 15 % pour certaines d'entre elles, tandis que d'autres communes ont au contraire bénéficié d'une hausse de ces concours financiers, grâce notamment au renforcement des dispositifs de péréquation. Si on se restreint aux communes qui n'ont pas changé de groupement à fiscalité propre entre 2011 et 2015, ou qui sont restées isolées sur cette période, on observe que les communes pour lesquelles les concours de l'État ont le plus diminué sont aussi celles pour lesquelles les dépenses de fonctionnement ont le plus ralenti (graphique 7).

Ceci confirme le lien étroit qui existe entre les dotations versées par l'État et le niveau des dépenses de fonctionnement. Par exemple, pour les communes dont les concours de l'État ont baissé de plus de 15 % entre 2013 et 2015, les dépenses de fonctionnement (y compris celles de leur groupement) n'ont augmenté que de 0,8 % entre 2013 et 2015 alors qu'elles avaient

augmenté de 5,0 % entre 2011 et 2013. L'écart de croissance est donc de -4,2 points entre les deux périodes. En revanche, pour les communes dont les concours de l'État ont peu diminué entre 2013 et 2015 (moins de 1%), voire augmenté, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 3,4 % sur cette période contre +6,2 % entre 2011 et 2013 ; le ralentissement correspond donc à -2,8 points de croissance, plus faible que pour les communes dont les concours ont le plus diminué.

Graphique 6 : Dépenses de fonctionnement par habitant en 2011, 2013 et 2015, selon la taille des communes

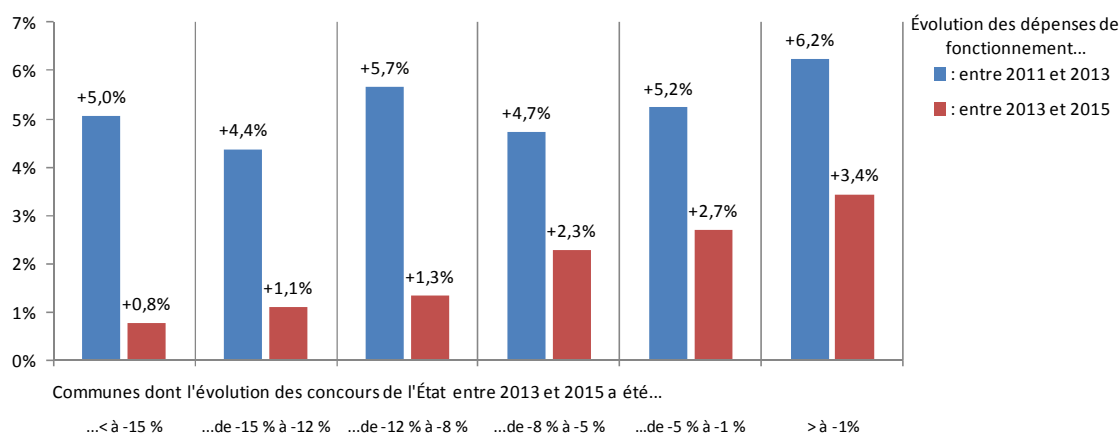


Source : DGFIP, comptes de gestion-budgétaires principaux ; DGCL, Banatic. France métropolitaine + DOM.

Champ : Communes restées dans le même groupement à fiscalité propre de 2011 à 2015, ou restées isolées sur la même période.

Lecture : la dépense moyenne de fonctionnement des communes de moins de 100 habitants et de leurs groupements à fiscalité propre était en 2011 de 805 euros par « habitant DGF » et en 2015 de 913 euros.

Graphique 7 : Lien entre l'évolution des concours de l'État entre 2013 et 2015 et l'évolution des dépenses de fonctionnement



Source : DGFIP, comptes de gestion-budgétaires principaux ; DGCL, Banatic. France métropolitaine + DOM.

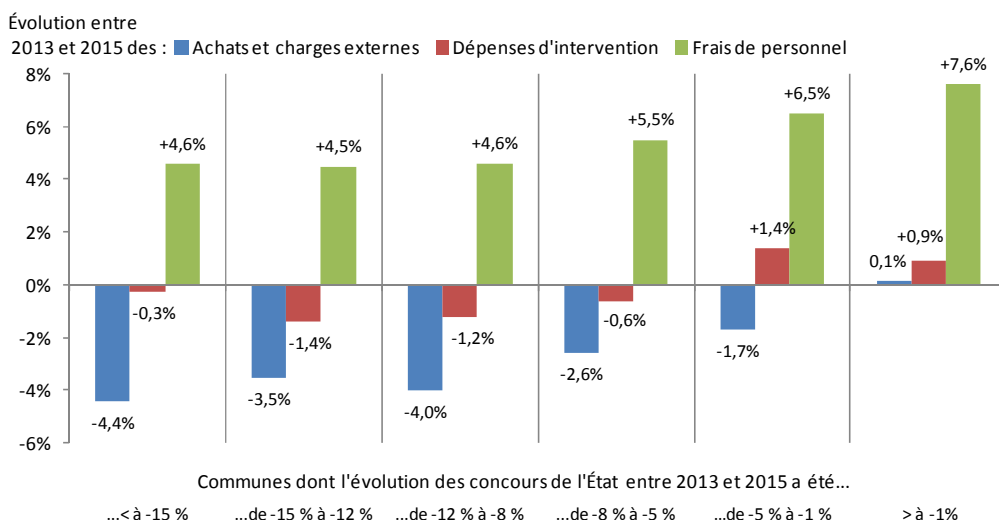
Champ : Communes restées dans le même groupement de 2011 à 2015, ou restées isolées sur la même période.

Lecture : Pour les communes dont les concours de l'État ont baissé de plus de 15 % entre 2013 et 2015, la dépense moyenne de fonctionnement par habitant avait augmenté de 5,0% entre 2011 et 2013 et a augmenté de 0,8 % entre 2013 et 2015.

Ce ralentissement provient en grande partie de la baisse des achats et charges externes entre 2013 et 2015, baisse qui concerne la plupart des communes sauf celles dont les concours de l'État sont restés stables ou ont progressé (graphique 8). A contrario, les frais de personnel, a priori moins compressibles à court terme, sont restés dynamiques sur cette période, avec des taux de

croissance supérieures à + 4,5 %, y compris pour les communes pour lesquelles les concours de l'État ont beaucoup baissé. Mais pour ce type de frais aussi, la progression est quand même moins forte pour les communes qui ont connu une forte baisse des concours de l'État.

Graphique 8 : Lien entre l'évolution des concours de l'État entre 2013 et 2015 et l'évolution des différents types de dépenses de fonctionnement



Source : DGFIP, comptes de gestion-budgétaires principaux ; DGCL, Banatic. France métropolitaine + DOM.

Champ : Communes restées dans le même groupement à fiscalité propre de 2011 à 2015, ou restées isolées sur la même période.

Lecture : Pour les communes dont les concours de l'État ont baissé de plus de 15 % entre 2013 et 2015, les achats et charges externes (par habitant DGF) ont baissé de 4,4 % entre 2013 et 2015, et les frais de personnel augmenté de 4,6 %.

Pour en savoir plus :

« Les petites communes touristiques : des budgets deux fois plus importants, en ressources et en dépenses », Soguet K., *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°82, août 2011, DGCL.

« Les dépenses des communes de moins de 500 habitants en 2008 », Soguet K., *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°74, juillet 2010, DGCL.

« Stabilisation des effectifs dans la fonction publique territoriale », Büsch F., Mainguené A., *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°112, décembre 2016, DGCL.

« L'emploi dans la fonction publique territoriale en 2013 », Hama S., Plantevignes S., *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, n°107, décembre 2015, DGCL.

« Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements », 2016, Cour des comptes.

« Pour une vision agrégée des données financières des territoires intercommunaux », Guide d'utilisation des comptes créés dans le cadre de l'adaptation de la nomenclature M14 à compter du 1^{er} janvier 2010, Direction générale des finances publiques - Direction générale des collectivités locales.

Encadré : Méthodes, définitions

L'agrégation des comptes des communes et de leurs groupements :

Les résultats de cette étude portent sur l'ensemble du secteur communal et intercommunal. Les disparités de dépenses sont cependant étudiées selon la taille de la commune et pas selon la taille des groupements. Pour tenir compte des dépenses de l'ensemble du bloc communal, celles des groupements à fiscalité propre ont donc été ventilées au prorata de la population DGF de chaque commune du groupement, puis ajoutées à celles de la commune.

Afin d'éviter de compter en double des dépenses communales et intercommunales, l'agrégation doit ensuite neutraliser les flux comptables entre ces entités. Ces « flux croisés » se traduisent par deux écritures comptables de sens inverse et de même montant dans la comptabilité de chaque entité concernée. Concernant la section de fonctionnement, trois types de flux sont identifiés :

- les refacturations (personnels et moyens) enregistrées sur la base des conventions de mutualisation,
- les subventions croisées,
- les intérêts transférés.

On s'appuie sur ce qui est déclaré par les groupements. Les dépenses des communes à neutraliser sont donc prises dans ce que déclarent les EPCI comme recettes en provenance des communes. Les retraitements effectués pour chaque agrégat portent sur les numéros de comptes suivants de la nomenclature M14 :

	Groupements à fiscalité propre
Dépenses de fonctionnement	-(62875, 6217, 657341, 661131)
Achats et charges externes	-62875
Frais de personnel	-6217
Subventions versées et contingents	-657341
Charges financières	-661131
Recettes de fonctionnement	-(70845, 70875, 74741, 76231)
Subventions et participations	-74741

Champ :

L'étude porte sur les budgets principaux des communes et de leurs groupements à fiscalité propre.

Les montants sont mesurés en « opérations réelles », c'est-à-dire hors opérations d'ordre.

Les données financières de 2014 de la communauté urbaine de Lyon ont été reportées en 2015 pour les communes relevant de la métropole de Lyon, créée en 2015, cette dernière ayant les attributions cumulées d'un département et d'un EPCI.

Les résultats d'évolutions de disparités entre 2011 et 2015 portent sur un champ restreint aux communes dont le groupement est resté le même entre 2011 et 2015, ou dont la situation intercommunale n'a pas changé (communes isolées, etc.). Ceci pour ne pas imputer artificiellement des augmentations de dépenses à des communes qui auraient eu des changements dans leurs dépenses du fait d'une situation intercommunale nouvelle, ou qui serait passées de communes isolées à des communes appartenant à un groupement (et auxquelles on impute donc les dépenses du groupement, au prorata de la population de la commune).

Définition des différents agrégats comptables :

Les dépenses de fonctionnement : Elles recouvrent les débits nets enregistrés dans les comptes de la classe 6 (comptes de charges) de la nomenclature M14 pour les communes, à l'exception de comptes 675, 676 et 68. Leurs principales composantes sont les achats et charges externes (parfois appelées charges générales), les frais de personnel, les dépenses d'intervention et les frais financiers, les autres charges de fonctionnement étant obtenues par solde (voir les définitions de ces agrégats en termes de nomenclature comptable dans le rapport 2016 de l'Observatoire des finances locales, pp 81-82).

Les concours de l'État : Ils comprennent la dotation globale de fonctionnement (DGF), les autres dotations ainsi que les attributions de péréquation et compensations fiscales.

Le potentiel fiscal : Le potentiel fiscal des communes et des EPCI intègre, depuis la réforme de la fiscalité locale, l'ensemble des nouvelles impositions perçues par ces collectivités en remplacement de l'ancienne taxe professionnelle. Aux anciennes impositions, pour lesquelles il est toujours calculé un produit potentiel à l'aide d'un taux moyen national (taxe d'habitation, taxe sur les propriétés foncières bâties et non bâties), s'ajoutent dorénavant les nouveaux produits professionnels, dont certains sont également potentialisés (cotisation foncière des entreprises [CFE], ancienne part départementale de la taxe d'habitation) et dont d'autres correspondent aux produits réellement perçus : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM), dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), prélèvements ou reversements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), redevance des mines, produit des jeux et surtaxe sur les eaux minérales.

Le potentiel financier : Afin de mesurer les écarts réels de richesse, il importe de tenir compte de la richesse tirée par les collectivités de certaines dotations versées par l'État de manière récurrente, élément essentiel pour équilibrer leur budget. Le potentiel financier est donc égal au potentiel fiscal de la collectivité, auquel est

ajoutée la dotation forfaitaire de la DGF minorée de la contribution au redressement des finances publiques de l'année précédente.

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). La somme de toutes les populations totales dépasse donc la population réelle, du fait des personnes comptées à part, comptées une fois dans leur commune de résidence et une fois dans leur commune de rattachement occasionnel. 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 cette étude, à des fins de comparaisons, les autres agrégats financiers sont aussi rapportés au nombre « d'habitants DGF » à l'exception du revenu qui concerne le revenu imposable au titre de l'année 2012 et qui est rapporté à la « population totale » recensée par l'INSEE lors du recensement de la population légale de 2012.

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 : ce sont les communes touristiques de bord de mer et celles d'estuaires, en aval de la limite transversale de la mer (*source : Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère en charge de l'environnement*) ;

-les communes touristiques de montagne : les communes de montagne sont 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 métropole (*source : Ministère chargé de l'agriculture*) ;

-les communes touristiques « supports de station de sports d'hiver » : ce sont les communes touristiques également classées comme « supports de station de sports d'hiver », définies à partir de la capacité d'hébergement et de la présence de remontées mécaniques. Les critères de sélection des communes touristiques conduisent à exclure du champ d'étude celles dont l'activité liée au tourisme d'hiver est mineure (faible capacité d'hébergement et nombre réduit 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). La zone de montagne est définie comme se caractérisant par des handicaps liés à l'altitude, à la pente, et/ou au climat, qui ont pour effet de restreindre de façon conséquente les possibilités d'utilisation des terres et d'augmenter de manière générale le coût de tous les travaux. Cette liste de communes zones de montagne sert notamment au calcul de la dotation globale de fonctionnement des communes par la DGCL.

Ministère de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales

Ministère de l'Intérieur

Direction Générale des Collectivités Locales

2, Place des Saussaies – 75800 PARIS Cedex 08 – Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29

Directeur de la publication : Bruno DELSOL