

Chapitre 4

Les finances des collectivités locales

PRÉSENTATION

L'analyse de la situation financière des collectivités locales en 2021 impose de remonter avant 2020 pour dresser des comparaisons pertinentes, en raison des effets de la crise sanitaire en 2020.

La situation financière agrégée de toutes les catégories de collectivités territoriales et de leurs groupements s'est améliorée entre 2018 et 2021. Leurs recettes réelles de fonctionnement ont progressé plus vite au cours de cette période (+ 5,9 %) que leurs dépenses réelles de fonctionnement (+ 3,9 %). Leur épargne brute, c'est-à-dire l'excédent issu de leur exploitation courante, a progressé de 5,3 Md€ (+ 16,8 %) et leur épargne nette, c'est-à-dire la différence entre leur épargne brute et le remboursement en capital de leur dette, a augmenté de 5,0 Md€ (+ 28,8 %) (*fiches 4.1 à 4.6*).

La situation financière des collectivités territoriales en 2021 est meilleure que celle de 2019, ce qui montre leur résilience face aux effets de la crise sanitaire. Cette amélioration de la situation financière des collectivités territoriales résulte de plusieurs facteurs, et principalement :

- du dynamisme de leurs recettes fiscales (taxe d'habitation, taxes foncières, CFE), qui reposent sur une assiette de stock (la valeur locative des locaux imposables), indexée sur l'inflation, et indifférente aux effets de la conjoncture économique ;

- du soutien continu de l'Etat, marqué notamment par la stabilité de la DGF depuis 2017 (27 Md€), le maintien des dotations d'investissement (DSIL, DETR, etc.) à un niveau historiquement élevé, les mécanismes de soutien budgétaire pour faire face à la crise sanitaire, et les mesures d'aide à l'investissement dans le cadre du plan de relance ;

- de la maîtrise des dépenses de fonctionnement, à la fois par les collectivités locales concernées par la contractualisation prévue par la LPFP 2018-2022 mais plus généralement par l'ensemble des collectivités territoriales. La démarche de contractualisation entre l'Etat et les collectivités (« contrats de Cahors »), qui visait à garantir aux collectivités territoriales un maintien des dotations de l'Etat en contrepartie de leur effort de maîtrise des dépenses et de la dette publique, a montré son efficacité ;

- un niveau d'investissement dynamique, en hausse de + 13,0 % sur la période, soutenu par les mesures du plan de relance, mais également un niveau historiquement élevé de FCTVA, passé de 4,8 Md€ en 2018 à 5,7 Md€ en 2021.

Cette bonne situation d'ensemble ne doit pas masquer la disparité des situations individuelles entre les différentes catégories de collectivités territoriales (bloc communal, départements, régions), mais également au sein de chaque catégorie de collectivités territoriales (*fiches 4.7 et 4.8*).

Aux résultats fournis par les budgets principaux des collectivités, on peut ajouter ceux des syndicats (*fiche 4.9*), dont les dépenses de fonctionnement ont augmenté de +5,2 % entre 2018 et 2021, donc plus vite que les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre. L'ensemble des dépenses de fonctionnement des budgets principaux des collectivités locales (y compris les syndicats) augmente alors de + 4,0 % entre 2018 et 2021 (*4.10*). On peut ajouter aussi les budgets annexes, dont les dépenses de fonctionnement ont augmenté de + 9,2 % sur la même période (*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 des collectivités locales (*fiche 4.12*). Selon ce compte consolidé, les dépenses de fonctionnement ont en fait augmenté de + 4,4 % entre 2018 et 2021, et les recettes de fonctionnement de + 6,3 % (*Cf. la méthodologie de la consolidation dans la version en ligne de « Collectivités locales en chiffres »*). On décompose ces comptes par région (dépenses et recettes consolidées de l'ensemble des collectivités d'une région), et l'on compare les montants régionaux par habitant (*fiche 4.12R*).

Les dépenses liées à l'aménagement des territoires et à l'éducation sont celles qui ont le plus augmenté en 2021. Celles qui ont moins progressé en 2021 (santé, développement économique) s'étaient très fortement accrues en 2020 dans le contexte de la crise sanitaire et des mesures de soutien de l'économie qui en avaient 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

DÉFINITIONS

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 reversements 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 reversements 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) sauf 2324 (subventions), 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).