

Diversité des communes : cinq profils budgétaires et financiers

Les communes se différencient par leur volume budgétaire, leur choix en matière d'investissement, leurs moyens de financement et par leur capacité à équilibrer dépenses et recettes de fonctionnement. Elles se différencient aussi par leur taille, leur situation géographique (montagne, littoral, urbaine, rurale...) et économique (niveau de revenu de leurs habitants par exemple). Analyser ces différences au sein de l'ensemble des communes françaises du point de vue d'un grand nombre de caractéristiques budgétaires, financières nécessite de recourir à de techniques statistiques adaptées afin de regrouper les communes en plusieurs groupes, chacun s'éloignant « de la même manière » d'une situation « moyenne » au regard de tous ces critères. Cinq classes, cinq profils de communes sont ainsi identifiés. À l'intérieur de chaque classe, les communes se ressemblent et adoptent des choix budgétaires et financiers similaires.

Les cinq profils de communes ont été obtenus en réalisant une typologie des communes à partir de leurs principaux agrégats comptables issus des comptes de gestion de 2012 à 2017. Cette typologie a donc été réalisée en mettant en œuvre des méthodes statistiques dites « d'analyse de données » permettant de dégager et synthétiser les informations les plus pertinentes dans le but de regrouper les communes en catégories cohérentes (voir encadré méthodologique). Il apparaît également que les situations des communes au sein de chacune des classes mises en évidence ne sont pas statiques. Les communes peuvent en effet passer d'une classe à une autre au cours des années, en fonction de l'évolution de leur comportement budgétaire et financier. Ceci est toutefois davantage vérifié pour certaines classes.

Cinq classes homogènes de communes

Les plus forts budgets par habitant...

La classe 1 regroupe des communes ayant les volumes budgétaires par habitant les plus importants : recettes et dépenses de fonctionnement par habitant y sont plus élevées qu'ailleurs (tableau 1). L'épargne brute par habitant est également supérieure à la moyenne, ce qui signifie que ces communes, en matière d'opérations de fonctionnement, ont plutôt une gestion équilibrée de leur budget. Bien que la dette soit conséquente (908 euros par habitant, pour une moyenne de 867 €/h) leur capacité de désendettement est plus courte que pour l'ensemble des communes (4,9 ans contre 5,4 ans en moyenne). L'investissement est donc financé par une épargne suffisante. Dans cette classe, les communes urbaines sont surreprésentées (26,9 % contre 20,1 % en moyenne) ainsi que les communes

touristiques (8,3 % contre 5,9 % en moyenne), et le revenu moyen par habitant y est également un peu plus élevé que la moyenne (13 500 euros contre 13 200 € en moyenne). C'est aussi la classe qui regroupe le plus grand nombre de communes (plus d'un tiers).

... les plus faibles budgets par habitant...

En opposition, la classe 2 rassemble les communes ayant les plus faibles volumes budgétaires. Les dépenses et recettes de fonctionnement par habitant sont près de deux fois moins élevées que celles de la classe 1. Les dépenses d'investissement sont les plus faibles, avec 148 euros par habitant contre 296 €/h en moyenne. En conséquence, leur endettement est moins lourd que la moyenne. Les communes rurales y sont surreprésentées, et le revenu moyen par habitant y est moins élevé que la moyenne (12 500 €). Cette classe regroupe plus d'un quart des communes.

... les communes investisseuses-emprunteuses...

La classe 3 représente des communes qui ont une propension à investir sensiblement plus marquée : le niveau moyen d'investissement par habitant est de 368 €/h contre 296 €/h en moyenne. Comme pour la classe 1, les communes urbaines y sont surreprésentées (plus de 30 %, pour une proportion de 20 % de communes urbaines sur l'ensemble des communes). Mais contrairement à celles-ci, leur épargne brute et leurs recettes d'investissement ne suffisent pas à combler leur besoin de financement : les communes de la classe 3 doivent emprunter pour réaliser leurs investissements. Le niveau moyen d'emprunts par habitant y est de fait le plus élevé des cinq groupes de communes (164 €/h, contre 83 €/h en moyenne), et en conséquence leur taux d'endettement aussi (86,5 %, pour un taux d'endettement moyen de 79,9 % sur la période 2012-2017). Cette classe regroupe près d'un quart des communes.

... 10 % de communes dégagent un niveau élevé d'épargne brute

La classe 4 (10 % des communes) regroupe des communes pour lesquelles les recettes de fonctionnement sont sensiblement supérieures aux dépenses de fonctionnement. Les volumes budgétaires par habitant des communes de cette classe ne sont pas très élevés, mais leur niveau d'épargne brute est ainsi élevé, ce qui leur permet de financer leurs investissements sans emprunter. Ces communes ont une dette très faible. Elles relèvent d'une gestion pouvant être qualifiée de prudente avec une aversion au risque financier assez marquée. Ce sont essentiellement des communes rurales (à 95 %), dont les habitants ont un revenu plus faible que la moyenne (12 000 €).

Tableau 1 - Caractéristiques moyennes des communes de chaque groupe homogène

Classe	Ensemble	1	2	3	4	5
Nb de communes	34 550	12 705	9 175	7 488	3 409	1 773
<i>Données en € par habitant :</i>						
Revenu annuel des habitants	13 242	13 511	12 512	13 201	12 021	11 660
Total dépenses de fonctionnement	925	972	455	982	540	953
dont : Achats et charges externes	235	248	137	242	177	230
Frais de personnel	503	533	190	548	225	485
Autres dépenses de fonctionnement	187	192	128	192	139	238
Total recettes de fonctionnement	1 085	1 158	574	1 128	730	906
dont : Impôts et taxes	680	741	290	709	359	548
Concours de l'Etat	235	232	194	249	247	219
Autres recettes de fonctionnement	170	185	90	170	125	139
Epargne brute	160	186	119	145	190	-47
Dépenses d'investissement	296	269	148	368	284	236
Recettes d'investissement	149	163	83	144	130	174
Capacité de financement	13	81	55	-79	36	-109
Remboursement de dette	85	92	43	90	1	69
Emprunts souscrits	83	37	2	164	0	92
Dette au 31/12	867	908	347	975	4	762
<i>Ratios financiers :</i>						
Taux d'épargne brute	14,8 %	16,1 %	20,7 %	12,9 %	26,0 %	ns
Taux d'endettement	79,9 %	78,4 %	60,4 %	86,5 %	0,6 %	84,1 %
Capacité de désendettement (en année)	5,4 ans	4,9 ans	2,9 ans	6,7 ans	0,0 an	ns
% de communes rurales	79,9 %	73,1 %	89,9 %	69,9 %	95,3 %	89,1 %
% de communes urbaines	20,1 %	26,9 %	10,1 %	30,1 %	4,7 %	10,9 %
dont, appartenant à :						
une unité urbaine de 2 000 à 4 999 habitants	4,9 %	6,4 %	2,9 %	7,3 %	1,1 %	2,6 %
une unité urbaine de 5 000 à 9 999 habitants	3,3 %	4,1 %	1,8 %	4,9 %	0,9 %	2,2 %
une unité urbaine de 10 000 à 19 999 habitants	2,3 %	2,8 %	1,4 %	3,4 %	0,8 %	1,4 %
une unité urbaine de 20 000 à 49 999 habitants	2,4 %	2,9 %	1,5 %	3,5 %	0,6 %	1,4 %
une unité urbaine de 50 000 à 99 999 habitants	1,6 %	2,0 %	0,8 %	2,5 %	0,3 %	0,6 %
une unité urbaine de 100 000 à 199 999 habitants	1,2 %	1,7 %	0,4 %	1,7 %	0,2 %	0,8 %
une unité urbaine de 200 000 à 1 999 999 habitants	3,4 %	5,2 %	1,1 %	4,9 %	0,6 %	1,4 %
l'unité urbaine de Paris	1,1 %	1,8 %	0,1 %	2,0 %	0,1 %	0,4 %

Source : DGFIP – Comptes de gestion – Calculs DGCL.

Champ : communes n'ayant pas modifié leur contour entre 2012 et 2017.

Valeurs moyennes calculées sur 2012-2017.

... et 5 % en apparentes difficultés.

Les communes de la classe 5 semblent en difficulté quant à leur gestion budgétaire : leurs dépenses de fonctionnement par habitant sont supérieures à leurs recettes de fonctionnement, elles ont donc une épargne brute négative. Leurs recettes d'investissement, bien que supérieures à la moyenne ne suffisent alors pas à financer les dépenses d'investissement. Elles ont un besoin de financement élevé (-109 €/h, alors qu'en moyenne les communes dégagent une capacité de financement de +13 €/h). Les communes rurales y sont surreprésentées et elles ont le revenu moyen par habitant le plus faible des cinq classes (11 660 €/h). Mais leur volume budgétaire par habitant est proche de la moyenne. Le groupe représente 5 % des communes.

Les situations des communes ne sont pas toujours figées

Un état plus pérenne pour les classes 1, 2 et 4

Le temps moyen qu'une commune passe dans chaque classe permet d'appréhender le caractère plus ou moins stable de chaque situation (graphique 1). Les communes des classes 1 (gros volumes budgétaires par habitant), 2 (faible volume budgétaire) et 4 (gestion « prudente ») passent en moyenne entre de 3 et 3,5 années dans leur classe,

qui apparaissent alors comme des classes relativement pérennes : il y a des communes qui ont, « structurellement », un volume budgétaire par habitant conséquent et d'autres plus faible, et des communes qui ont un comportement de « gestionnaire prudente » de manière durable.

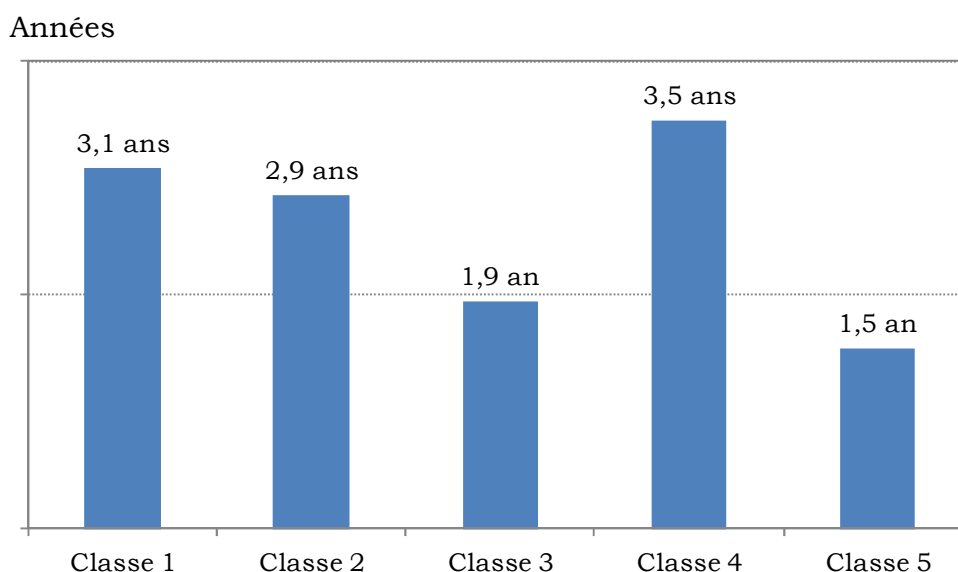
... et plus transitoire pour les classes 3 et 5.

Face à ces classes de « statut », on peut dégager deux classes plus transitoires : les communes des classes 3 (communes « investisseuses-emprunteuses ») et 5 (en « apparente difficulté »), restent moins de deux ans dans leur situation.

Les communes de la classe 3 investissent mais, n'ayant pas les ressources propres suffisantes, elles vont devoir emprunter. Elles sont en fait principalement issues des classes 1 et 2 et y retournent : emprunteuses pour investir, elles reviennent petit à petit à des positions financières moins fragiles.

Le temps moyen passé dans la classe 5 (communes en difficulté) est de 1,5 an. Là aussi, cela traduit la dimension transitoire de ces difficultés : environ 60 % des communes rebasculent l'année suivante dans une classe plus stable, le temps par exemple que les recettes de fonctionnement s'ajustent aux dépenses votées, ou inversement que les dépenses s'ajustent aux baisses de recettes.

Graphique 1 - Temps moyen passé dans une classe



Lecture : le temps moyen passé dans la classe 1 est de 3,1 années.

Source : DGFIP – Comptes de gestion – Calculs DGCL

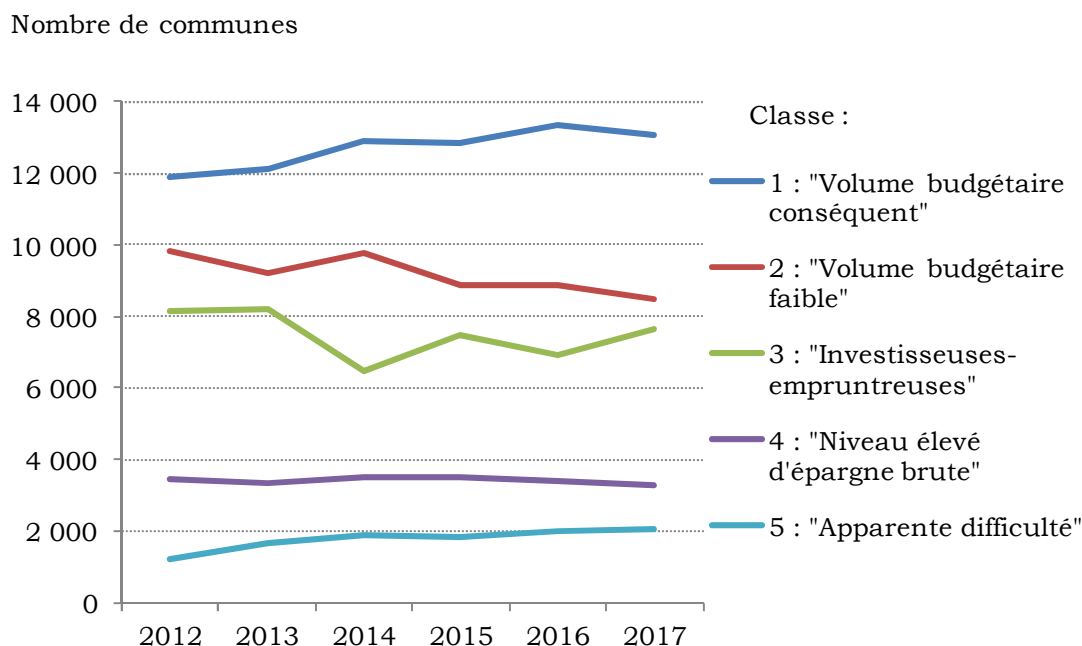
La situation vis-à-vis du cycle électoral influe sur les effectifs de ces classes

L'influence du cycle électoral est visible sur les effectifs de la classe 3

La classe 3 (« investisseuses-emprunteuses ») est à mettre en regard du cycle électoral des

investissements, cycle pour lequel l'investissement diminue l'année des élections et la suivante. Les effectifs de la classe 3 chutent ainsi en 2014, année des élections municipales où les investissements sont suspendus, et les effectifs se redressent les années suivantes.

Graphique 2 - Évolution des effectifs des classes entre 2012 et 2017



Lecture : entre 2012 et 2017, le nombre de communes appartenant à la classe ayant un volume budgétaire conséquent (classe 1) est passé d'environ 11 900 à 12 100.

Source : DGFIP – Comptes de gestion – Calculs DGCL.

Baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) : un levier ayant conduit les communes présentant des difficultés financières à resserrer leurs dépenses

L'augmentation du nombre de communes dans la classe 5 (i-e en difficultés financières) au cours de la période est intervenue dans un contexte marqué par le resserrement des contraintes budgétaires lié à la réduction de la DGF. Toutefois, pendant cette phase de repli de la DGF, les communes pour lesquelles le financement des dépenses de fonctionnement a été

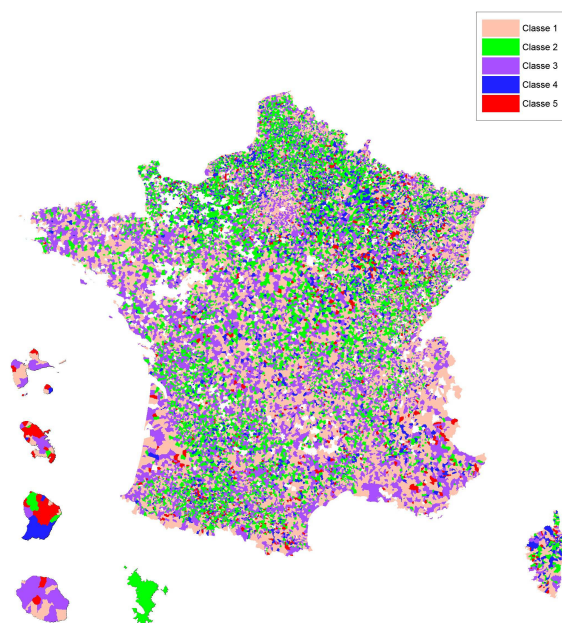
rendu plus difficile, ont eu tendance à les réduire, conduisant à un niveau d'épargne brute moins dégradé. Ainsi, le passage par cette classe des communes en difficultés financières apparaît comme relativement transitoire puisque seulement 25 % des communes appartenant à la classe 5 une année donnée sont encore dans cette classe l'année suivante. Le passage par la classe 5 pourrait alors pour partie s'analyser comme une étape vers le rééquilibrage financier obtenu grâce à une baisse des dépenses.

Répartition géographique

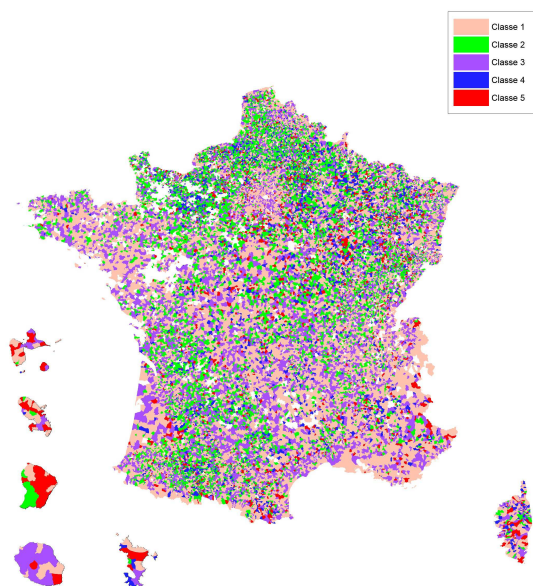
Les communes de la classe 2 (celles ayant un faible volume budgétaire par habitant) se concentrent dans les zones rurales (Sud-ouest, Bourgogne, Normandie) et dans le Nord de la France. Les autres

se répartissent assez uniformément sur le reste du territoire, avec tout de même plus des communes en difficulté dans les départements d'Outre-mer et en Corse.

En 2012



En 2017



Source : DGFîP – Comptes de gestion – Calculs DGCL.

Champ retenu : communes n'ayant pas modifié leur contour entre 2012 et 2017 (les communes en blanc sur les cartes correspondent donc aux communes ayant fusionné sur le période 2012-2017, à travers principalement le dispositif des « communes nouvelles »).

Encadré : source et définitions

Les données utilisées pour réaliser ces profils de communes, sont celles des comptes de gestion de 2012 à 2017 fournies au Département des études et des statistiques locales (DESL) par la Direction générale des finances publiques (DGFIP). 13 agrégats comptables ont été sélectionnés pour synthétiser les principaux résultats des comptes de gestion et 7 variables complémentaires décrivant les caractéristiques géographiques et économiques des communes ont été retenues pour illustrer l'analyse.

- Trois agrégats de dépenses de fonctionnement : achats et charges externes, frais de personnel, autres dépenses de fonctionnement
- Trois agrégats de recettes de fonctionnement : impôts et taxes, concours de l'État et autres recettes de fonctionnement
- Deux agrégats d'investissement : dépenses d'investissement et recettes d'investissement
- Cinq agrégats financiers : épargne brute, capacité de financement, dette, remboursement de la dette et les emprunts
- Des variables complémentaires : longueur de voirie, superficie, revenu, population dite « DGF », appartenance à une unité urbaine ou commune rurale, appartenance à une zone touristique, à une zone de montagne.

À partir des 13 agrégats, une analyse en composantes principales (ACP) a été réalisée. Cette technique, qui s'applique à des données quantitatives permet de réduire le nombre de variables étudiées en quelques facteurs dominants (appelés composantes principales) qui sont des combinaisons des anciennes variables. Ces facteurs résument au mieux l'information initiale. Ils permettent également de déterminer les liens qui existent entre les variables. À partir de ces facteurs identifiés au cours de l'ACP, une classification ascendante hiérarchique (CAH) est réalisée. Elle permet de regrouper les communes dans des classes. L'objectif est le suivant : au sein d'une classe, les communes doivent être le plus semblables possible en fonction des variables d'origine (variance intra-classe minimum) ; et les classes doivent être le plus dissemblables possible entre elles (variance inter-classe maximale). Une fois les classes constituées par rapport aux 13 agrégats d'origine, les variables complémentaires permettent d'illustrer ces classes.

Champ retenu : communes n'ayant pas modifié leur contour entre 2012 et 2017.

Pour en savoir plus :

[1] « L'investissement des communes et leur financement », Guillaume Leforestier et Xavier Niel, BIS n°127, décembre 2018.

[2] « Consolidation des comptes des collectivités locales : quel impact sur la mesure de la croissance des dépenses ? », Xavier Niel, BIS n°126, novembre 2018.

[3] « Les finances des collectivités locales en 2017 et 2018 », BIS n° 125, septembre 2018.

[4] Site du Département des Études et des Statistiques Locales :
www.collectivites-locales.gouv.fr/etudes-et-statistiques-locales