

Les comptes consolidés des collectivités locales : quelles disparités régionales ?

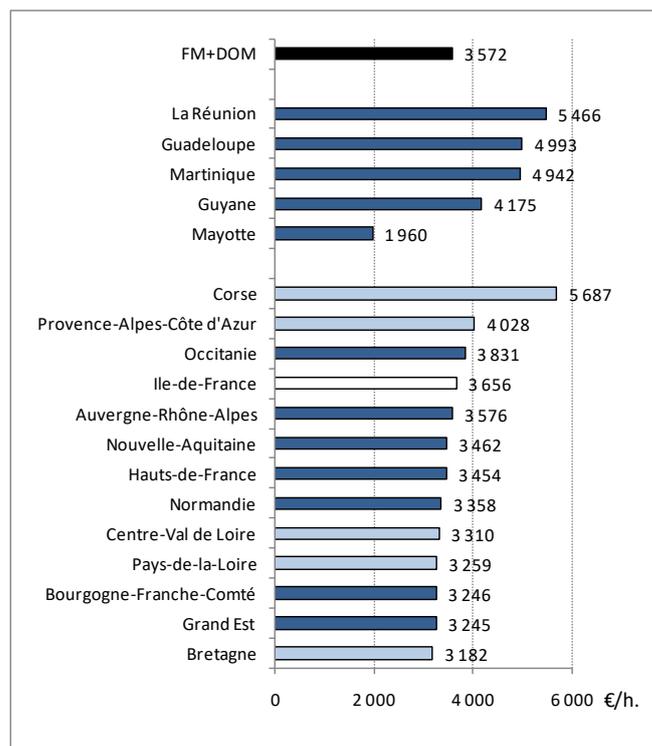
Entre 2014 et 2018, la situation financière des collectivités locales (communes et leurs groupements, départements, régions et collectivités territoriales uniques) s'est homogénéisée d'une région à l'autre. Ainsi, l'épargne brute par habitant des collectivités locales a augmenté dans les régions où elle était la plus faible en 2014 (Île-de-France, PACA, Hauts-de-France) et a beaucoup moins progressé là où elle était la plus forte (Normandie). De même, les régions où les collectivités étaient les plus endettées en 2014 sont aussi celles où la situation s'est le plus améliorée. La façon de financer l'investissement (plutôt sur l'épargne brute ou plutôt sur les recettes d'investissements) reste en revanche très différente d'une région à l'autre et il n'y a pas de tendance à l'homogénéisation, ce qui peut traduire une certaine autonomie dans le financement des investissements.

Il n'y a pas de différence nette entre l'évolution des finances des collectivités situées dans les régions qui ont fusionné en 2015 et de celles situées dans les autres régions de province. Si on se limite aux comptes des régions elles-mêmes, la situation financière des régions qui ont fusionné a évolué légèrement plus favorablement que celle des autres régions de province.

Les disparités géographiques des dépenses des collectivités locales sont connues et assez bien documentées : les dépenses par habitant des communes et de leurs groupements sont plus importantes dans les communes de grande taille, touristiques ou de montagne ; les dépenses des départements dépendent en grande partie des dépenses sociales et sont donc plus élevées dans les départements où le revenu par habitant est plus faible ; les dépenses des régions, orientées vers l'activité économique et la formation, sont plus fortes dans les régions dont le PIB par habitant est faible.

D'une région à l'autre, ces éléments géographiques, économiques et sociaux, contribuent à ce que les dépenses par habitant des îles (Corse et îles d'outre-mer) soient les plus élevées, devant celles des collectivités de Guyane ; puis viennent les régions continentales (*graphique 1*). L'écart est de 27 % entre les dépenses par habitant enregistrées dans les budgets principaux des collectivités de Bretagne et celles de PACA. Les dépenses par habitant des collectivités de Mayotte sont encore très inférieures à celles des collectivités des autres territoires, même si elles sont en constante augmentation.

Graphique 1 - Dépenses totales par habitant des collectivités locales en 2018, selon leur région (budgets principaux)



Note : les régions en bleu ciel sont les régions de province qui n'ont pas changé de contour au 1^{er} janvier 2016. L'Île-de-France est en blanc.

Source : DGCL ; données DGFIP, comptes de gestion, budgets principaux ; Insee, populations municipales.

Les évolutions de ces disparités au cours de la dernière mandature municipale sont en revanche moins connues : les collectivités qui dépensaient le moins en 2014 ont-elles augmenté leurs dépenses plus vite que les autres ? Par ailleurs, les disparités des dépenses sont-elles liées à celles des recettes ? Et par voie de conséquence, les soldes de gestion et les ratios financiers des collectivités ont-ils évolué différemment d'une région à l'autre ? En d'autres termes, les disparités géographiques observées dans les agrégats comptables des collectivités locales se sont-elles réduites ou au contraire accentuées au cours de ces dernières années ?

Dépenses de fonctionnement : forte disparité des évolutions des dépenses d'intervention

En 2018, les dépenses de fonctionnement enregistrées dans les budgets principaux des collectivités locales ont augmenté de + 0,3 %. D'une région à l'autre les situations peuvent être assez différentes ; en particulier dans les DOM, où l'écart de taux de croissance dépasse 10 points d'une région à l'autre : - 5,6 % en Martinique et + 5,0 % en Guyane (*graphique 2a*). En France métropolitaine les évolutions sont moins contrastées mais des écarts subsistent : - 0,9 % dans les Hauts-de-France contre + 1,9 % dans le Centre-Val de Loire.

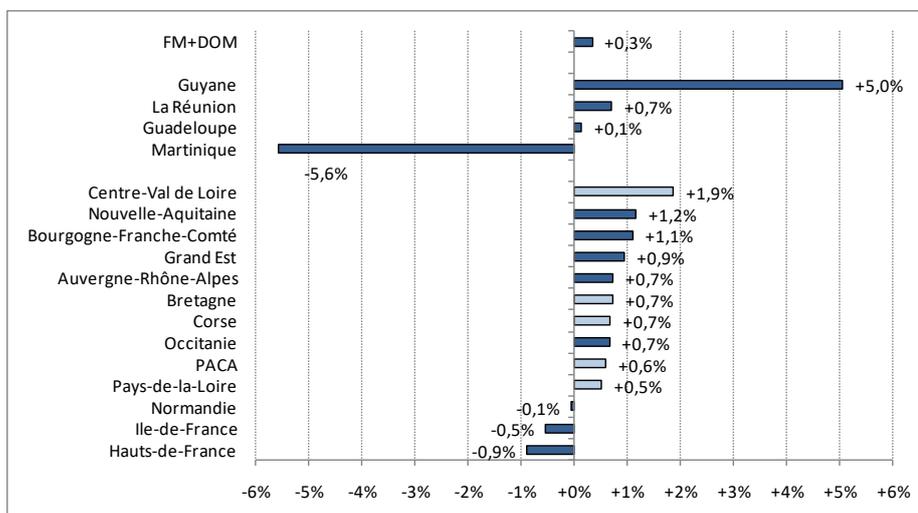
On peut être tenté d'affiner l'analyse financière en construisant un indicateur qui inclut d'autres éléments que le seul taux de croissance annuel des dépenses de fonctionnement des budgets principaux (*encadré 1*). Pour comparer les collectivités d'une région à l'autre, on peut par exemple tenir compte aussi des dépenses relatives à la gestion des fonds européens, ajouter les dépenses des budgets

annexes et des syndicats tout en consolidant les flux croisés de dépenses et de recettes entre les différents budgets et, enfin, intégrer les évolutions de la population résidente (c'est-à-dire y compris celle qui occupe les résidences secondaires), car d'une région à l'autre, tous ces éléments peuvent varier très différemment. Il convient aussi de calculer des évolutions annuelles moyennes sur plusieurs années plutôt que simplement celle de l'année 2018, car un même mouvement d'ensemble peut obéir à des calendriers légèrement différents d'une région à une autre.

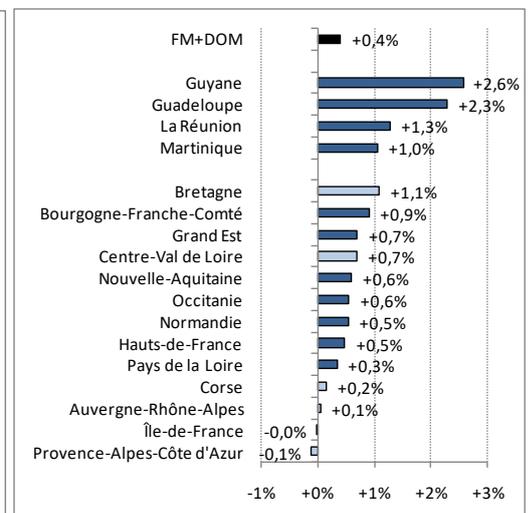
Ainsi, entre 2014 et 2018, les dépenses de fonctionnement consolidées par « habitant DGF » ont augmenté en moyenne de + 0,4 % par an, une progression donc assez proche de celle des seules dépenses des budgets principaux en 2018 (+ 0,3 %). Les écarts de situation sont, ici aussi, plus importants dans les DOM, mais l'ampleur de ces écarts est nettement plus limitée : + 1,0 % en Martinique contre + 2,6 % en Guyane en moyenne annuelle (*graphique 2b*). En France métropolitaine, la dépense de fonctionnement par « habitant DGF » a quasiment stagné entre 2014 et 2018 pour les collectivités des régions PACA, Île-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, mais a augmenté de + 1,1 % par an pour les collectivités de Bretagne. La hiérarchie régionale de ces deux indicateurs (croissance des dépenses des budgets principaux en 2018 *vs* croissance moyenne annuelle des dépenses consolidées par « habitant DGF » entre 2014 et 2018) n'est donc pas la même ; il n'y a même en fait aucune corrélation statistique entre les deux hiérarchies régionales.

Graphique 2 - Taux de croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités, selon leur région

2a - Budgets principaux en 2018



2b - Moyenne annuelle sur 2014-2018 des dépenses par habitant DGF, comptes consolidés

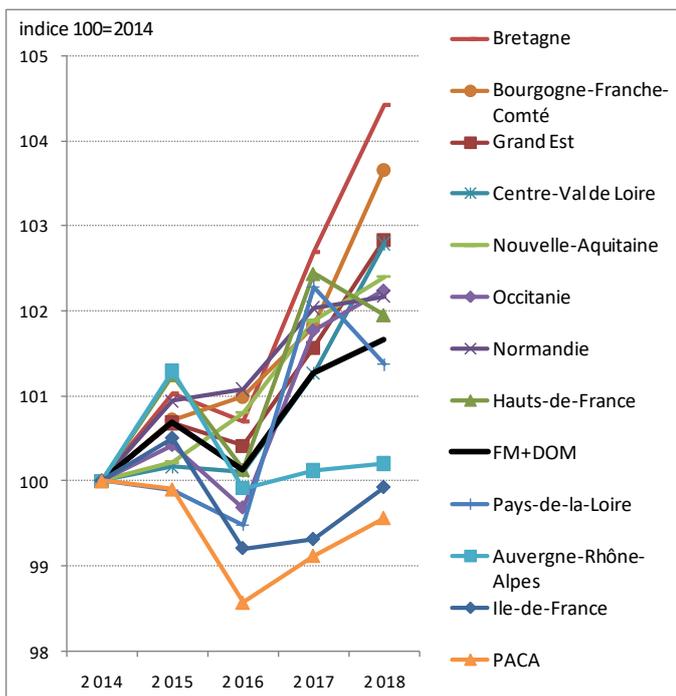


Note : les régions en bleu ciel sont les régions de province qui n'ont pas changé de contour au 1^{er} janvier 2016. L'Île-de-France est en blanc.

Source : DGCL ; données DGFIP, comptes de gestion.

Le profil d'évolution entre 2014 et 2018 n'est pas non plus toujours le même pour les collectivités d'une région à une autre (*graphique 3*). Cela dépend aussi du type de dépense : les évolutions des frais de personnel sont plutôt semblables d'une région à l'autre et les disparités régionales sont donc très faibles ; celles des achats et charges externes et plus encore celles des dépenses d'intervention sont en revanche beaucoup plus accentuées et ce sont ces dépenses qui expliquent l'essentiel des disparités d'évolutions des dépenses de fonctionnement des collectivités d'une région à l'autre.

Graphique 3 – Évolution des dépenses de fonctionnement consolidées par habitant DGF des collectivités locales, selon leur région



Note : les courbes des collectivités de Corse et d'outremer ne sont pas représentées pour des questions de lisibilité du graphique. Voir le tableau 1 et les données complètes en ligne. Source : DGCL - Comptes consolidés ; données DGFiP, comptes de gestion.

Recettes de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement suivent également des trajectoires différentes d'une région à une autre, et les disparités régionales des recettes sont proches de celles des dépenses. Si la Bretagne est ainsi la région où les collectivités ont le plus augmenté leurs dépenses de fonctionnement par habitant entre 2014 et 2018, c'est aussi celle où les recettes de fonctionnement ont le plus progressé. La dépense ne résume pas à elle seule la santé financière d'une collectivité.

Pour mieux rendre compte des disparités régionales de situations financières des collectivités locales, il faut alors mettre les dépenses en regard des recettes qui permettent de les financer et suivre plutôt des soldes de gestion que de simples flux de dépenses ou de recettes. Pour les flux de fonctionnement, ce solde peut être l'épargne brute (recettes moins dépenses) ; pour le fonctionnement et

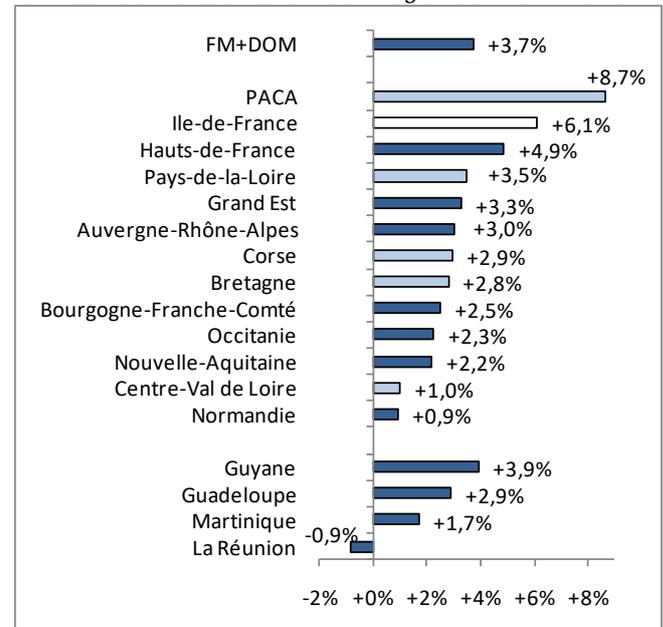
l'investissement cumulés : le ratio d'autofinancement de l'investissement (épargne brute + recettes d'investissements, rapportées à la dépense d'investissements) et la capacité de financement (recettes totales moins dépenses totales). Les éléments de la dette (emprunts, remboursements, encours au 31/12) viennent parachever l'analyse financière.

Épargne brute des collectivités : homogénéisation d'une région à l'autre en France métropolitaine

L'épargne brute par habitant DGF des collectivités locales a augmenté de + 3,7 % par an en moyenne entre 2014 et 2018. D'une région à l'autre les écarts sont importants : + 8,7 % par an en région PACA et + 6,1 % en Île-de-France, mais seulement + 0,9 % par an en Normandie (*graphique 4a*). À partir de cet indicateur, les collectivités provençales et franciliennes semblent disposer d'une meilleure situation financière que les collectivités normandes.

Graphique 4 – Épargne brute par habitant DGF des collectivités locales, selon leur région

4a - Taux de croissance annuel moyen sur 2014-2018



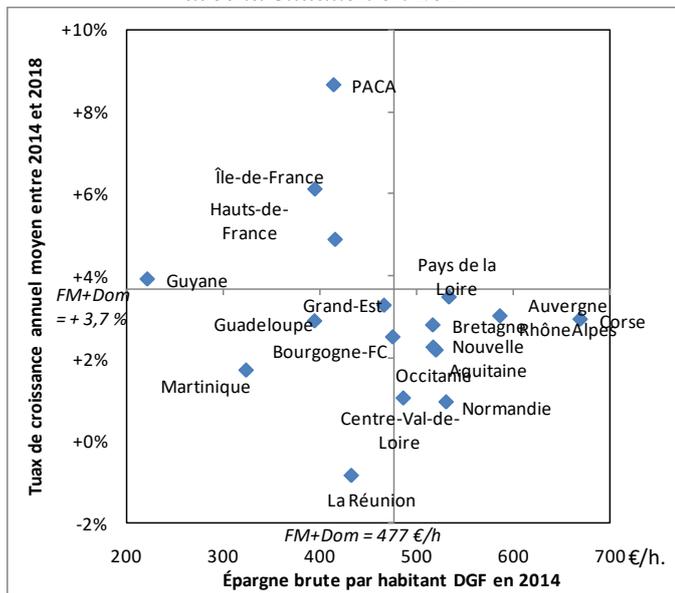
Note : les régions en bleu ciel sont les régions de province qui n'ont pas changé de contour au 1^{er} janvier 2016. L'Île-de-France est par ailleurs en blanc.

Mais en 2014, les collectivités des régions PACA et Île-de-France étaient par ailleurs celles qui avaient parmi les plus faibles épargnes brutes par habitant (*graphique 4b, quart Nord-ouest*). À l'inverse, les collectivités de Normandie avaient en 2014 une épargne brute par habitant plus élevée que la moyenne (*graphique 4b, quart Sud-est*). Il y a donc eu en quatre ans, en France métropolitaine du moins, une certaine homogénéisation entre les régions à cet égard. Autrement dit, les évolutions de l'épargne brute sont venues compenser des positions initiales différentes. Plus qu'une amélioration ou une détérioration de la santé financière selon les régions, on peut donc parler d'une réduction des disparités régionales.

Dans les DOM en revanche, l'épargne brute par habitant était plus faible qu'en métropole en 2014 et a pourtant augmenté moins vite que la moyenne (*graphique 4b, quart Sud-ouest*). Cela a contribué à éloigner encore un peu plus les collectivités d'outre-mer de la moyenne.

Graphique 4 - Épargne brute par habitant DGF des collectivités locales, selon leur région

4b - Corrélation du taux de croissance annuel moyen avec la situation en 2014



Lecture : Entre 2014 et 2018, l'épargne brute par habitant des collectivités de la région PACA a augmenté en moyenne de +8,7 % par an, croissance supérieure à la croissance moyenne (+3,7 %). En 2014, cette épargne brute par habitant des collectivités de la région PACA était de 414 €/h, inférieure à la moyenne de 2014 (477 €/h.).

Source : DGCL - Comptes consolidés ; données DGFIP, comptes de gestion.

Évolutions comparées des dépenses et des recettes de fonctionnement

Dans la mesure où l'épargne brute est la différence entre les recettes et les dépenses, qu'est-ce qui a contribué à réduire ces disparités : plutôt les recettes ou plutôt les dépenses ?

Pour les collectivités des régions où l'épargne brute augmente le plus (au dessus de + 6 % par an en PACA et Île-de-France), les recettes de fonctionnement ont augmenté aussi vite que la moyenne nationale, mais les dépenses ont été très contenues. La marge de manœuvre dont ces collectivités disposent en 2018 est donc le fruit avant tout d'un effort sur les dépenses au cours de ces dernières années.

De l'autre côté de la hiérarchie de l'évolution de l'épargne brute (à peine + 1 % par an), les collectivités des régions Normandie et Centre-Val-de-Loire ont augmenté leurs dépenses plus vite que la moyenne tandis que leurs recettes marquaient le pas. La marge de manœuvre peut donc ici être éventuellement développée en jouant autant sur les dépenses que sur les recettes.

Enfin, pour certaines régions dont l'évolution de l'épargne brute entre 2014 et 2018 est proche de la moyenne nationale (+ 3,7 %), comme par exemple Auvergne-Rhône-Alpes (+3,0 %) et Grand-Est (+ 3,3 %), la lecture de l'évolution du solde n'est pas toujours la même. En Auvergne-Rhône-Alpes, à la fois les dépenses et les recettes évoluent nettement moins vite que la moyenne, tandis que dans le Grand-Est elles augmentent toutes deux plus rapidement que la moyenne ; mais au final, l'épargne brute évolue de la même façon pour les collectivités des deux régions. Les préconisations pour augmenter l'épargne brute ne seront donc pas les mêmes pour les collectivités de ces deux régions.

C'est donc à partir de la situation initiale du solde, de son évolution et de l'évolution de chacune de ses composantes qu'il faut construire un diagnostic si l'on veut comparer les bilans financiers des différentes collectivités.

Financement de l'investissement : pas de réduction des disparités entre régions

L'évolution de l'épargne brute des collectivités a été sensiblement différente depuis quatre ans d'une région à l'autre. Les subventions et les participations (dont le FCTVA représente une grande partie) varient-elles alors partout de façon à compenser un manque éventuel d'épargne, ou au contraire, l'investissement est-il financé selon des manières très différentes d'une région à une autre ? En d'autres termes, y a-t-il des disparités régionales en ce qui concerne le financement des investissements ?

Pour les collectivités de France métropolitaine, la réponse est clairement positive.

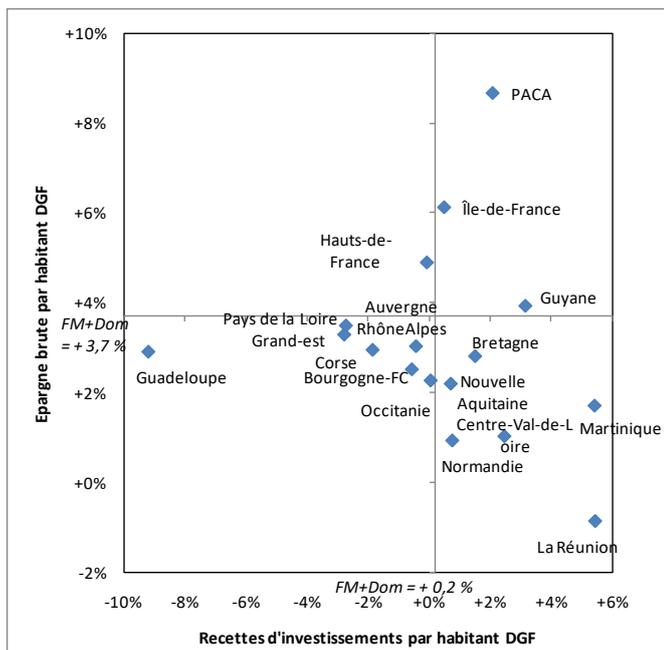
Ainsi, les collectivités des régions PACA et Île-de-France ont développé à la fois leur épargne brute et leurs recettes d'investissement (*graphique 5, quart Nord-est*) ; celles des régions Grand-Est, Bourgogne-Franche-Comté, Auvergne-Rhône-Alpes, Corse, Pays-de-la-Loire et Occitanie ont à la fois vu diminuer leurs recettes d'investissements et peu augmenter leur épargne brute (*graphique 5, quart Sud-ouest*). Dans ces deux groupes de régions, il n'y a donc pas de complémentarité entre financement par l'épargne et financement par les recettes d'investissement.

Ces dernières sont en revanche venues pallier le manque d'épargne dans quatre autres régions métropolitaines : Bretagne, Nouvelle-Aquitaine, Centre-Val-de-Loire et Normandie (*graphique 5, quart Sud-est*). Ici, il y a donc complémentarité des financements de l'investissement.

La situation dans les quatre régions d'outremer n'est pas plus homogène qu'en métropole, puisqu'on y retrouve ces trois dispositions (*graphique 5*). En particulier, pour des progressions d'épargne brute

par habitant DGF assez semblables en Guadeloupe et en Martinique (autour de + 2 % par an entre 2014 et 2018), les recettes d'investissements baissent de - 9,2 % par an en Guadeloupe et augmentent de + 5,4 % par an en Martinique. Quasiment tous les niveaux de collectivités concourent à ce contraste, qui ne tient pas seulement à l'aspect exceptionnel de l'année 2017 (année du passage de l'ouragan Maria). Les investissements des collectivités guadeloupéennes sont donc de moins en moins financés sur ressources propres, tandis que ceux de Martinique le sont relativement plus.

Graphique 5 – Corrélation entre le taux de croissance annuel moyen de l'épargne brute et celui des recettes d'investissements des collectivités locales, selon la région



Lecture : Entre 2014 et 2018, l'épargne brute par habitant DGF des collectivités de la région PACA a augmenté en moyenne de +8,7 % par an, croissance supérieure à la croissance moyenne (+3,7 %). Dans le même temps, leurs recettes d'investissements ont augmenté de + 2,1 % par an, progression annuelle également supérieure au rythme moyen (+ 0,2 %).
Source : DGCL - Comptes consolidés ; données DGFIP, comptes de gestion.

Ces disparités dans le financement de l'investissement ont-elles diminué depuis le début du dernier mandat électoral municipal ?

Les mouvements de l'investissement des collectivités locales depuis 2014 rendent l'analyse délicate. La forte baisse des dépenses d'équipement en 2015 a fait mécaniquement augmenter, tout aussi fortement, le taux d'autofinancement de l'investissement, du fait de la plus forte inertie de l'épargne brute et des recettes d'investissement. Il est alors préférable d'ôter 2014 de l'analyse.

Entre 2015 et 2018, le taux d'autofinancement de l'investissement est resté quasiment stable, autour de 103 %. Cette stabilité globale recouvre en réalité des trajectoires régionales extrêmement dispersées (graphique 6). Dans certaines régions, les collectivités ont très fortement diminué

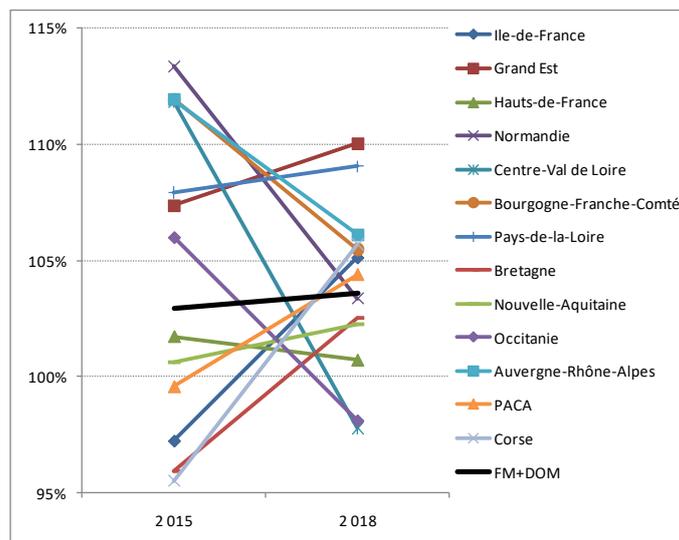
l'autofinancement de leurs investissements : supérieur à la moyenne en 2015 il est devenu inférieur à la moyenne en 2018 (Centre-Val-de-Loire, Occitanie, Normandie). Cela signifie que pour elles, en 2018, l'investissement se finance plus par l'emprunt.

Dans d'autres régions, c'est l'inverse : en 2018 l'autofinancement a remplacé le recours à l'emprunt (Île-de-France, PACA, Corse). Rares sont les régions où l'évolution du taux d'autofinancement des collectivités est modérée (Pays-de-La-Loire, Nouvelle-Aquitaine, Hauts-de-France).

Dans les DOM, les évolutions entre 2015 et 2018 sont bien plus amples qu'en France métropolitaine (elles ne sont pas représentées sur le graphique 6 pour ne pas écraser l'échelle de représentation). Par exemple, en Martinique l'investissement des collectivités était en 2015 financé à 83 % par des ressources propres (épargne brute ou investissement) et à 138 % en 2018.

En définitive, même si, du strict point de vue du calcul statistique, la disparité régionale de taux d'autofinancement de l'investissement est un peu plus faible en 2018 qu'en 2015, on ne peut pas parler d'une convergence vers une moyenne au cours de ces dernières années. Il n'y a pas vraiment eu de réduction des disparités régionales dans le financement des investissements des collectivités locales.

Graphique 6 - Taux d'autofinancement de l'investissement (a) des collectivités locales en 2015 et en 2018, selon les régions



(a) (Épargne brute + Recettes d'investissements) / Dépenses d'investissements.

Note : les courbes des collectivités d'outremer ne sont pas représentées pour des questions de lisibilité du graphique. Voir le tableau 1 et les données complètes en ligne.

Lecture : En 2015, l'épargne brute et les recettes d'investissements des collectivités locales de Normandie représentaient 113 % des dépenses d'investissements.

Source : DGCL - Comptes consolidés ; données DGFIP, comptes de gestion.

Dépenses d'investissements : homogénéisation des niveaux d'une région à l'autre

D'une région à l'autre, ou tout du moins dans les régions de France continentale, les investissements des collectivités locales ont connu à peu près le même mouvement d'ensemble : forte baisse en 2015, plus légère en 2016, remontée en 2017 et 2018 (*graphique 7a*).

En Guyane, l'investissement par « habitant DGF » se situe aux mêmes niveaux que ceux des régions métropolitaines, mais les variations sont beaucoup plus amples (*graphique 7b*).

En Corse et dans les îles d'outremer, l'investissement par habitant est, en 2014, beaucoup plus élevé que sur le continent, du fait des installations de transport nécessaires pour y accéder. Le mouvement entre 2014 et 2018 n'est pas non plus le même que sur le continent, il est décalé d'un an : les investissements n'ont pas diminué en 2015 mais en 2016 ; ils ne sont pas remontés en 2016 mais en 2017. Et encore, pas partout : les investissements de Martinique sont désormais à un niveau par habitant très inférieur à celui des régions métropolitaines.

Le cycle d'investissement de 2014 à 2018 s'est déroulé dans un contexte de légère diminution des disparités régionales, tout du moins en France métropolitaine. Par exemple, les collectivités de la région Centre-Val-de-Loire ont plus investi au cours de ces quatre années que celles des autres régions, mais elles étaient en 2014 celles dont le niveau d'investissement par habitant était le plus faible. Leur niveau s'est donc rapproché de la moyenne, comme pour beaucoup d'autres régions. Seules les collectivités des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Occitanie ont en 2018 un niveau d'investissement par habitant nettement plus élevé que celui des collectivités des autres régions.

Homogénéisation du recours à l'emprunt

En quatre ans, l'amélioration du taux d'épargne brute a permis aux collectivités locales de moins recourir à l'emprunt : - 3,1 % par an en moyenne, entre 2014 et 2018 (*graphique 8a*).

Cette baisse globale du recours à l'emprunt ne s'est pas déroulée de façon linéaire au cours des quatre dernières années. Ainsi, la baisse des emprunts est concentrée surtout en 2015. L'année 2018 est par ailleurs marquée à la fois par une forte reprise des investissements, et par un recours plus fréquent à l'emprunt pour les financer que lors des années précédentes.

Entre 2014 et 2018 on observe un rapprochement des situations d'emprunts vers le niveau moyen : les régions où les collectivités empruntaient le plus en 2014 (PACA, Martinique, Île-de-France, Corse) sont aussi celles qui ont diminué le plus leur recours à ce mode de financement (*graphique 8b, quart Sud-est*). Celles qui empruntaient peu (Normandie, Centre-Val-de-Loire, Hauts-de-France) ont par ailleurs augmenté leurs emprunts plus que la moyenne (quart Nord-ouest).

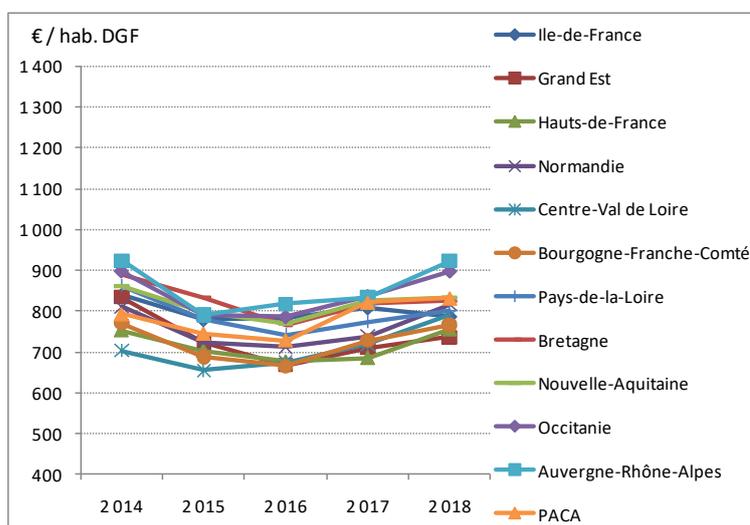
Deux exceptions métropolitaines : les collectivités des régions Pays-de-la-Loire et Grand-Est ont fortement baissé leur recours à l'emprunt alors qu'elles n'étaient pas en 2014 très au dessus de la moyenne.

Enfin, l'outremer présente deux cas très atypiques : les collectivités guyanaises avaient déjà très peu recours à l'emprunt en 2014 et l'ont encore diminué ensuite ; celles de La Réunion avaient au contraire un niveau d'emprunt par habitant élevé en 2014 et y ont recouru encore davantage.

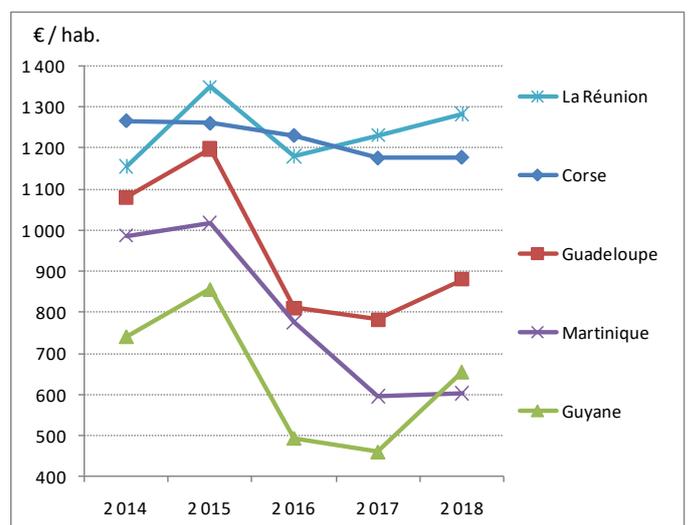
Malgré ces exceptions, on observe donc une certaine homogénéisation d'une région à l'autre dans le recours à l'emprunt.

Graphique 7 – Investissements par habitant DGF des collectivités...

...7a : des régions continentales



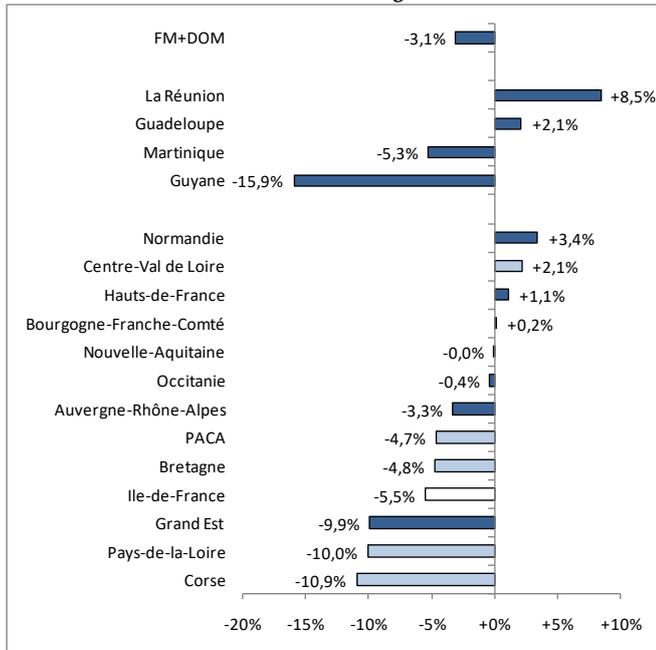
...7b : de Corse et d'outremer



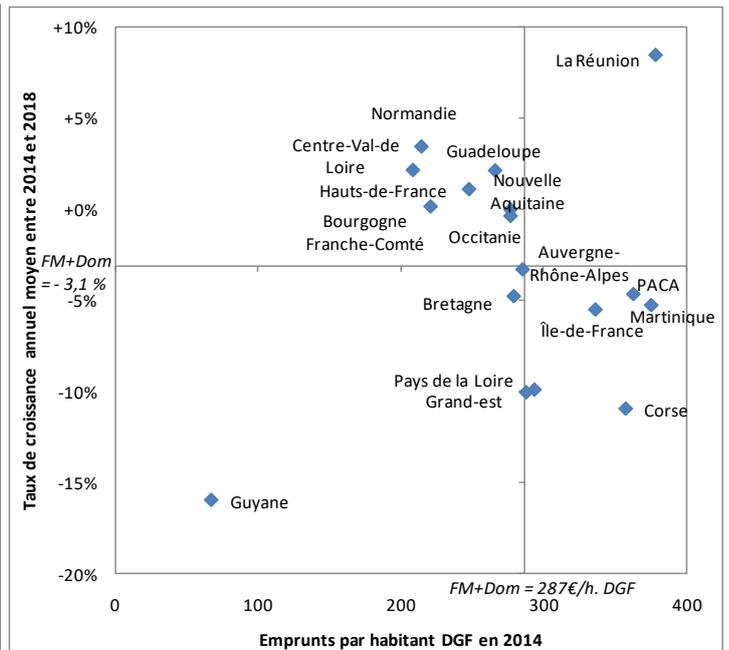
Source : DGCL - Comptes consolidés ; données DGFIP, comptes de gestion.

Graphique 8 – Emprunts par habitant DGF, selon la région

8a - Taux de croissance annuel moyen sur 2014-2018



8b - Corrélation avec la situation en 2014



Lecture : Entre 2014 et 2018, l'emprunt par habitant des collectivités de Normandie a augmenté en moyenne de + 3,4 % par an, croissance très supérieure à l'évolution moyenne (- 3,1 % par an). En 2014, cet emprunt par habitant DGF des collectivités de Normandie était de 215 €/h, inférieur à la moyenne de 2014 (287 €/h.).

Source : DGCL - Comptes consolidés ; données DGFip, comptes de gestion.

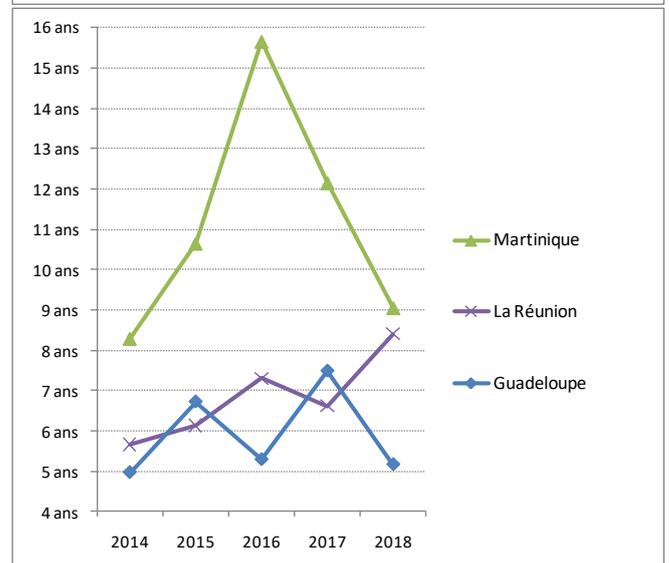
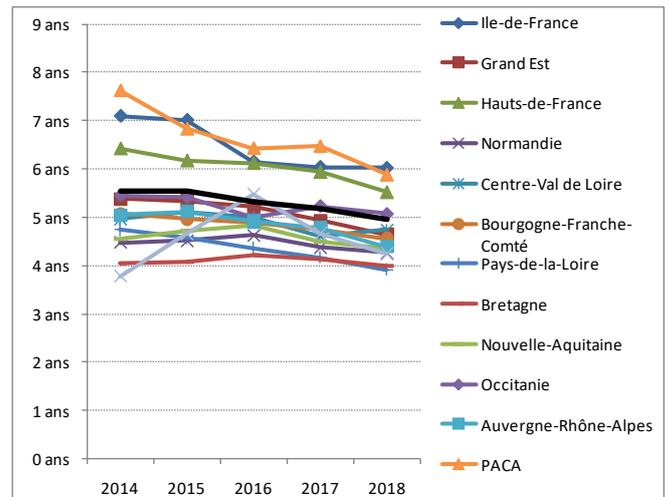
Endettement : réduction des disparités en France métropolitaine

La capacité de désendettement rapporte l'encours de dette à l'épargne brute. Cet indicateur répond à la question : « en combien d'années une collectivité locale peut rembourser sa dette si elle utilise pour cela son épargne brute ? » Elle s'exprime en nombre d'années. Un indicateur qui diminue signifie donc une amélioration de la situation.

La capacité de désendettement consolidée des collectivités locales a diminué entre 2014 (où elle se situait à 5,5 années) et 2018 (4,9 années). Ce mouvement s'observe pour les collectivités de la plupart des régions métropolitaines (graphique 9). Pour celles d'Occitanie, de Normandie et de Bretagne, cette baisse n'est toutefois pas franche sur l'ensemble de la période, mais globalement on assiste bien à une homogénéisation des situations d'endettement des collectivités d'une région à l'autre : les collectivités qui étaient le plus endettées en 2014 sont aussi celles dont la situation s'est le plus améliorée (PACA, Île-de-France, Hauts-de-France).

Les capacités de désendettement des collectivités d'outremer sont beaucoup plus volatiles qu'en métropole, du fait de la faiblesse de leur épargne brute certaines années. En Guyane notamment, cette épargne brute était très faible en 2015 et en 2017 du fait des diminutions de recettes fiscales ; l'indicateur d'endettement atteint 70 ans en 2017 (non représenté sur le graphique 9 ; voir le tableau 1 et les données complémentaires en ligne).

Graphique 9 – Capacité de désendettement des collectivités locales



Source : DGCL - Comptes consolidés ; données DGFip, comptes de gestion.

Conclusion

Depuis le début de la dernière mandature municipale, la situation financière des collectivités semble s'être améliorée, au prix d'une réduction des dépenses de fonctionnement en début de cycle et d'un repli des investissements plus marqué que d'habitude, là aussi en début de cycle. Ces évolutions sont intervenues dans le contexte de la mise en place de la contribution au redressement des finances publiques

En ce qui concerne à la fois l'épargne brute, l'investissement et l'endettement, cette amélioration

s'est accompagnée d'une certaine homogénéisation des trajectoires des collectivités d'une région à une autre. Autrement dit, on assiste depuis quatre ans à une réduction des disparités géographiques de la situation financière des collectivités locales. La façon de financer l'investissement, plutôt sur l'épargne brute ou plutôt sur les recettes d'investissements, reste en revanche très différente d'une région à l'autre, sans trajectoire commune ni mouvement d'ensemble. Cela peut traduire une certaine autonomie dans le financement des investissements.

Tableau 1 : Principaux agrégats comptables et ratios financiers en 2018

<i>en € / h. DGF</i>	DRF	RRF	EB	DI HR	RI HE	Remb	Empr	Dette
FM+DOM	2 692	3 245	553	824	301	251	253	2 736
Auvergne-Rhône-Alpes	2 620	3 280	661	923	319	290	249	2 899
Bourgogne-Franche-Comté	2 517	3 042	525	766	283	228	222	2 387
Bretagne	2 331	2 909	577	824	268	208	230	2 303
Centre-Val de Loire	2 498	3 005	507	789	265	230	227	2 398
Corse	3 462	4 214	752	1 178	493	212	225	3 186
Grand Est	2 520	3 050	531	736	279	255	194	2 463
Hauts-de-France	2 744	3 247	503	755	257	268	259	2 781
Ile-de-France	2 813	3 314	501	787	326	250	268	3 017
Normandie	2 609	3 160	551	816	293	230	246	2 349
Nouvelle-Aquitaine	2 610	3 177	567	832	284	243	277	2 473
Occitanie	2 793	3 359	566	898	315	235	273	2 868
PACA	2 925	3 503	578	832	291	284	300	3 394
Pays-de-la-Loire	2 338	2 950	612	800	260	249	188	2 399
Guadeloupe	3 948	4 390	442	880	351	181	290	2 283
Guyane	3 399	3 658	258	655	563	114	34	1 120
Martinique	4 005	4 351	346	603	485	251	302	3 135
La Réunion	4 032	4 449	418	1 283	503	255	523	3 513
Mayotte	1 658	2 139	482	573	461	41	102	674
Hors Mayotte	2 696	3 249	553	825	300	252	254	2 744
France métropolitaine	2 661	3 219	558	821	295	252	251	2 741

Tx EB	Tx autofi Inv	Cap désend
17,0%	104%	4,9 ans
20,1%	106%	4,4 ans
17,3%	105%	4,5 ans
19,8%	103%	4,0 ans
16,9%	98%	4,7 ans
17,8%	106%	4,2 ans
17,4%	110%	4,6 ans
15,5%	101%	5,5 ans
15,1%	105%	6,0 ans
17,4%	103%	4,3 ans
17,9%	102%	4,4 ans
16,8%	98%	5,1 ans
16,5%	104%	5,9 ans
20,7%	109%	3,9 ans
10,1%	90%	5,2 ans
7,1%	125%	4,3 ans
8,0%	138%	9,1 ans
9,4%	72%	8,4 ans
22,5%	164%	1,4 ans
17,0%	103%	5,0 ans
17,3%	104%	4,9 ans

Tx de croissance annuel moyen sur 2014 - 2018

	DRF	RRF	EB	DI HR	RI HE	Remb	Empr	Dette
FM+DOM	+0,4%	+0,9%	+3,7%	-0,7%	+0,2%	+2,1%	-3,1%	+0,8%
Auvergne-Rhône-Alpes	+0,1%	+0,6%	+3,0%	-0,0%	-0,4%	+0,9%	-3,3%	-0,5%
Bourgogne-Franche-Comté	+0,9%	+1,2%	+2,5%	-0,2%	-0,5%	+1,4%	+0,2%	-0,3%
Bretagne	+1,1%	+1,4%	+2,8%	-1,9%	+1,5%	+0,9%	-4,8%	+2,5%
Centre-Val de Loire	+0,7%	+0,7%	+1,0%	+2,9%	+2,5%	+0,7%	+2,1%	-0,2%
Corse	+0,2%	+0,6%	+2,9%	-1,8%	-1,8%	-3,2%	-10,9%	+5,9%
Grand Est	+0,7%	+1,1%	+3,3%	-3,1%	-2,8%	+3,9%	-9,9%	-0,4%
Hauts-de-France	+0,5%	+1,1%	+4,9%	+0,1%	-0,1%	+5,5%	+1,1%	+1,0%
Ile-de-France	-0,0%	+0,8%	+6,1%	-1,6%	+0,5%	+2,9%	-5,5%	+1,9%
Normandie	+0,5%	+0,6%	+0,9%	+0,2%	+0,8%	+0,6%	+3,4%	-0,2%
Nouvelle-Aquitaine	+0,6%	+0,9%	+2,2%	-0,9%	+0,7%	+2,2%	-0,0%	+1,1%
Occitanie	+0,6%	+0,8%	+2,3%	-0,0%	+0,1%	+1,8%	-0,4%	+0,4%
PACA	-0,1%	+1,1%	+8,7%	+1,2%	+2,1%	+0,8%	-4,7%	+1,8%
Pays-de-la-Loire	+0,3%	+1,0%	+3,5%	-1,9%	-2,7%	+1,2%	-10,0%	-1,3%
Guadeloupe	+2,3%	+2,3%	+2,9%	-5,0%	-9,2%	+2,5%	+2,1%	+3,9%
Guyane	+2,6%	+2,7%	+3,9%	-3,1%	+3,2%	+2,4%	-15,9%	-4,1%
Martinique	+1,0%	+1,1%	+1,7%	-11,6%	+5,4%	+5,9%	-5,3%	+4,0%
La Réunion	+1,3%	+1,1%	-0,9%	+2,7%	+5,5%	+4,2%	+8,5%	+9,5%
Mayotte	+3,1%	+8,1%	+47,9%	+8,7%	+10,9%	-3,9%	+16,6%	-0,3%
Hors Mayotte	+0,4%	+0,9%	+3,7%	-0,7%	+0,1%	+2,1%	-3,1%	+0,8%
France métropolitaine	+0,4%	+0,9%	+3,7%	-0,6%	+0,1%	+2,1%	-3,3%	+0,7%

Écart entre 2018 et 2014

Tx EB	Tx autofi Inv	Cap désend
+1,8 pt	+11,9 pt	-0,6 ans
+1,8 pt	+7,6 pt	-0,7 ans
+0,9 pt	+6,3 pt	-0,5 ans
+1,0 pt	+16,2 pt	-0,0 ans
+0,2 pt	-5,6 pt	-0,2 ans
+1,6 pt	+10,9 pt	+0,5 ans
+1,4 pt	+16,7 pt	-0,7 ans
+2,1 pt	+11,3 pt	-0,9 ans
+2,8 pt	+20,0 pt	-1,1 ans
+0,2 pt	+2,9 pt	-0,2 ans
+0,9 pt	+10,0 pt	-0,2 ans
+0,9 pt	+5,5 pt	-0,4 ans
+4,1 pt	+18,3 pt	-1,8 ans
+2,0 pt	+13,5 pt	-0,8 ans
+0,2 pt	+5,8 pt	+0,2 ans
+0,3 pt	+28,5 pt	-1,7 ans
+0,2 pt	+65,3 pt	+0,8 ans
-0,8 pt	-0,9 pt	+2,7 ans
+16,1 pt	+65,7 pt	-5,4 ans
+1,7 pt	+11,7 pt	-0,6 ans
+1,8 pt	+11,7 pt	-0,6 ans

DRF : Dépenses réelles de fonctionnement. RRF : Recettes réelles de fonctionnement. EB : Épargne brute. DI HR : Dépenses d'investissements, hors remboursements de dette. RI HE : Recettes d'investissements, hors emprunts. Remb : Remboursement de dette. Empr : Emprunts. Dette : Encours de dette au 31 décembre. Tx EB : Taux d'épargne brute (EB/RRF). Tx autofi Inv : Taux d'autofinancement des investissements (EB+RIHE)/DIHR. Cap désend : Capacité de désendettement (Dette/EB).

Source : DGCL - Comptes consolidés ; données DGFIP, comptes de gestion.

Encadré 1 – Quels indicateurs pour mesurer les disparités de situations financières entre collectivités ?

Pour analyser les disparités de gestion financière entre collectivités, on peut être tenté de ne pas se limiter au taux de croissance annuel des dépenses de fonctionnement des budgets principaux, pour plusieurs raisons.

Les fortes évolutions de dépenses d'une année peuvent s'avérer être le contrecoup d'évolutions tout aussi fortes enregistrées l'année précédente. Pour les collectivités de Martinique par exemple, la baisse des dépenses de fonctionnement en 2018 est en fait un retour à la normale, après la hausse exceptionnelle de 2017 liée au passage de l'ouragan Maria sur l'île. On peut alors préférer le taux de croissance annuel moyen calculé sur plusieurs années.

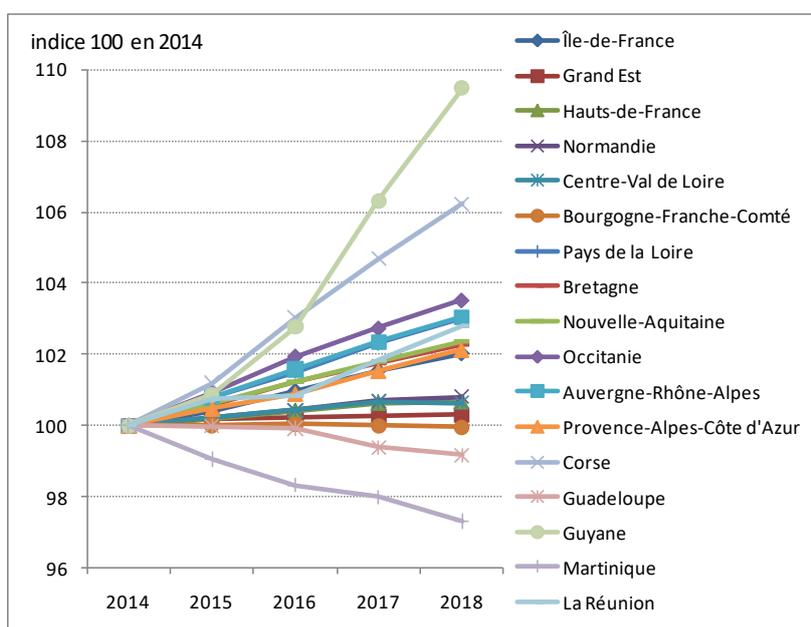
De telles dépenses exceptionnelles peuvent par ailleurs s'accompagner de recettes exceptionnelles : c'est le cas dans l'exemple précédent de la Martinique en 2017 et 2018. Même comptabilisés hors opérations d'ordre, et en débit net et crédit net, ces flux de dépenses et de recettes examinés séparément font alors croire à une évolution non maîtrisée du budget en 2017, alors qu'en fait ces flux de dépenses et de recettes s'équilibrent. Plutôt que les flux de dépenses on peut alors préférer un solde de gestion, comme l'épargne brute, qui évolue alors sans heurt.

L'examen des seuls budgets principaux est réducteur. De nombreuses dépenses sont enregistrées dans des budgets annexes (l'équivalent de 9 % des dépenses de fonctionnement et de 14 % des investissements des budgets principaux) ou effectuées par des syndicats (l'équivalent de 7 % des dépenses de fonctionnement et de 13 % des investissements des budgets principaux). D'une région à l'autre, le poids de ces budgets est très différent : 3 % pour les collectivités d'Île-de-France mais 19 % en PACA. Par ailleurs, certaines dépenses sont en réalité des flux entre différents budgets, qu'il s'agit alors de consolider en supprimant, d'une part, les flux entre les budgets principaux et leurs budgets annexes, et d'autre part, ceux entre les différentes personnes morales (régions vers le bloc communal, par exemple). Le poids de cette consolidation (la neutralisation des flux croisés) par rapport au montant des dépenses ajoutées (budgets annexes et syndicats) est là encore très différent d'une région à l'autre. Cela reflète des enregistrements de certains flux dans des comptes qui ne sont pas toujours appropriés, comportements qui peuvent être très différentes d'une collectivité à l'autre. Autrement dit, la consolidation des comptes permet de mieux prendre en compte les disparités de dépenses et de recettes des collectivités d'une région à une autre, mais la fiabilité relative de l'enregistrement des comptes à neutraliser rend cet exercice encore exploratoire.

La gestion des subventions européennes attribuées aux régions se fait de manière très différenciée d'une région à l'autre : parfois dans le cadre du budget principal, parfois dans celui d'un budget annexe. Le poids de ces fonds redistribués par les régions dans leurs dépenses est, là encore, très variable d'un conseil régional à un autre : 16 % des flux d'investissements en Martinique contre une part négligeable en Île-de-France. Par ailleurs, ils évoluent là aussi très différemment. Si en Martinique et en Occitanie ces flux ont représenté un poids important dès la première année de leur apparition, ce n'était pas le cas des autres régions. La consolidation intègre donc, dans cette étude, la neutralisation de ces flux, repérés grâce à la ventilation fonctionnelle des dépenses des régions.

Enfin, si les dépenses des collectivités dans une région augmentent, cela peut aussi refléter un besoin dû à une population qui augmente aussi. Ces dernières années, la population française augmentait assez régulièrement de + 0,5 % chaque année. Mais tandis qu'elle diminue en Martinique et en Guadeloupe et qu'elle stagne en Bourgogne-Franche-Comté et dans le Grand-Est, elle augmente bien plus que la moyenne en Guyane, en Corse et en Occitanie. En outre, la population d'une municipalité n'est pas la seule à utiliser les infrastructures et les équipements gérés par les collectivités locales. Dans les régions touristiques ou celles qui accueillent un nombre important de résidences secondaires, certaines dépenses sont nécessaires sans que la population permanente soit forcément nombreuse. Le concept de « population DGF » a été élaboré pour être prise en compte dans le calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), en tenant compte notamment du nombre de résidences secondaires (graphique A).

Graphique E1-A – Évolution de la population dite « DGF »



Source : Insee

Encadré 2 – Régions fusionnées au 1^{er} janvier 2016, régions inchangées : quelles différences ?

Dans le cadre de la réforme territoriale, le nombre de territoires régionaux est passé de 27 en 2015 à 18 en 2016 (en incluant Mayotte, les quatre DOM et la Corse dans ce décompte). Six régions de France métropolitaine ont gardé leur contour d'origine (Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Corse, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Île-de-France) et les autres ont fusionné pour donner naissance à sept nouvelles régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie). On peut dès lors s'interroger sur l'effet de ces regroupements sur les comptes des régions elles-mêmes. Il faut cependant s'assurer au préalable que le contexte est comparable : par exemple, comme les régions fusionnées ont vu leur population augmenter moins vite que les régions inchangées, il peut sembler normal que leurs dépenses augmentent moins vite. Dans un premier temps, on compare les comptes de l'ensemble des collectivités, regroupées selon quatre groupes : les régions inchangées, les régions fusionnées de province, l'Île-de-France qu'on décide de singulariser du fait de ses particularités (en particulier la création de la métropole du grand Paris en 2016 et parce que les fusions visaient avant tout à rééquilibrer les poids des plus petites régions de province entre elles) et enfin les DOM hors Mayotte, cette dernière étant encore trop singulière au regard de ses éléments comptables et financiers. Dans un deuxième temps, on compare les comptes des régions (hors Corse, Martinique et Guyane, qui ont changé de statut entre 2014 et 2018), regroupées ici aussi en quatre groupes (avec la différence que les DOM ne sont plus que deux, et que le groupe des régions inchangées n'intègre plus la Corse).

1) Les comptes consolidés de l'ensemble des collectivités, regroupées en quatre groupes régionaux

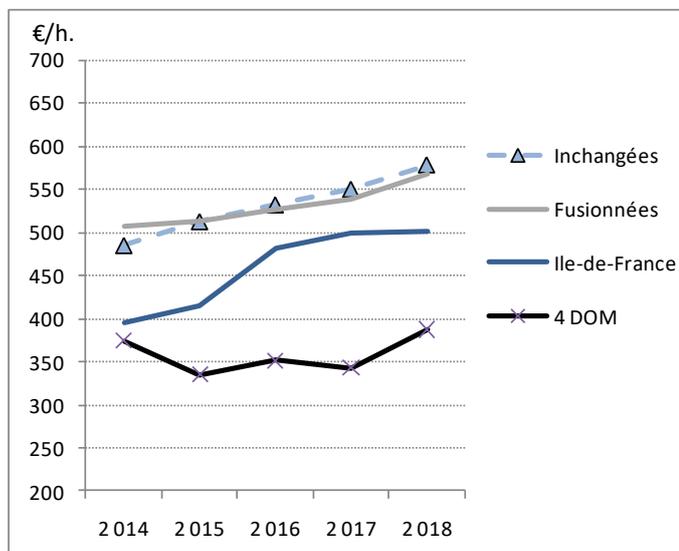
Il ne semble pas y avoir de différence fondamentale entre les résultats financiers des collectivités des régions qui ont fusionné et ceux des collectivités des régions inchangées.

- Ainsi, l'épargne brute par habitant DGF se monte à environ 570 € par habitant en 2018 dans les deux groupes. En quatre ans, l'épargne brute par habitant des collectivités des régions fusionnées a progressé légèrement moins vite que dans les régions inchangées de France métropolitaine ; ce léger retard a été pris essentiellement avant 2015 (graphique A). L'épargne brute par habitant est nettement moins élevée en Île-de-France (501 €/h.) et encore plus faible dans les DOM (389 €/h.).

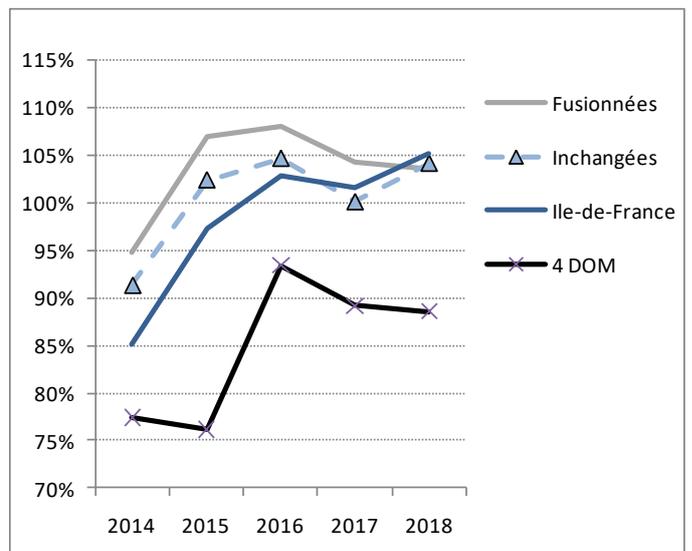
- Par ailleurs, le taux d'autofinancement des investissements des collectivités locales des régions fusionnées était plus élevé que celui des collectivités des régions inchangées en 2014 (graphique B). Les investissements des collectivités des régions fusionnées étaient donc, à cette date, plus financés par l'épargne brute et les recettes d'investissement que ceux des collectivités des régions inchangées, plus financés par les emprunts. Ces taux évoluent parallèlement de 2014 à 2017 dans les deux groupes, mais en 2018, il n'augmente pas dans les régions fusionnées, à l'inverse de ce qui se passe dans les régions inchangées et en Île-de-France. Si bien qu'en 2018 les taux d'autofinancement de l'investissement sont identiques dans les deux groupes de régions. En d'autres termes, les collectivités des régions fusionnées ont eu plus recours à l'emprunt en 2018 que celles des régions inchangées, et sont ainsi désormais au niveau de la moyenne nationale.

- Enfin, l'encours de dette des collectivités des régions fusionnées n'a pas augmenté, à l'inverse de celui des régions inchangées (graphique C). Mais du fait des évolutions de l'épargne brute, la capacité de désendettement des collectivités des régions fusionnées est, depuis 2015, parfaitement identique à celle des collectivités des régions inchangées (graphique D).

E2-A – Épargne brute par « habitant DGF »



E2-B - Taux d'autofinancement des investissements (a)



(a) (Épargne brute + Recettes d'investissements) / Dépenses d'investissements.

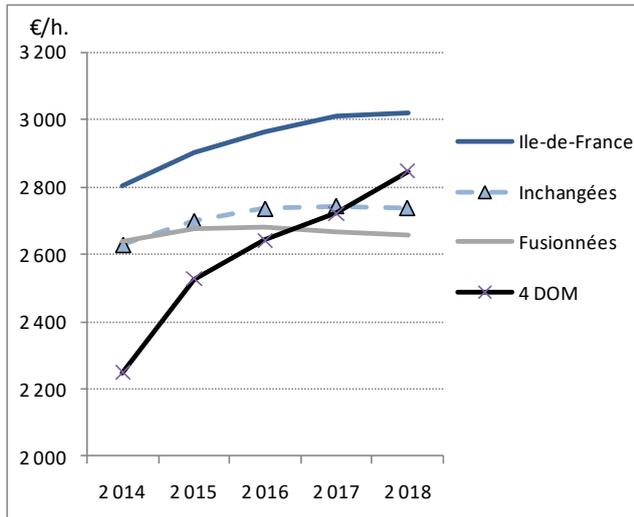
Régions aux contours inchangés : Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Corse, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Fusionnées : Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie.

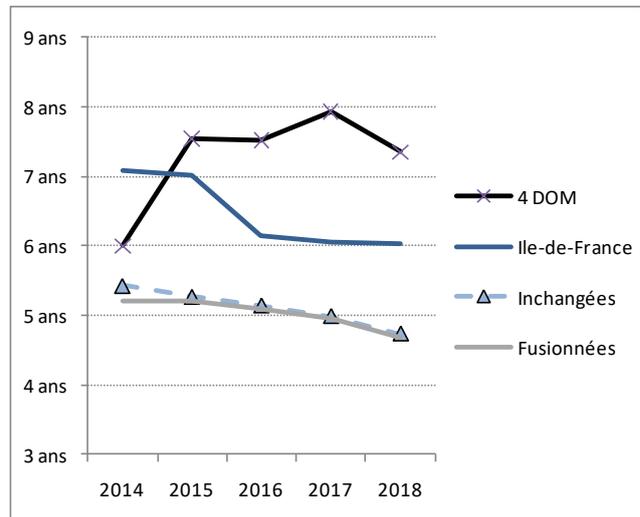
Lecture : en 2014, l'épargne brute par « habitant DGF » des collectivités situées dans les régions qui n'ont pas changé de contour en 2016 était de 485 €/ « habitant DGF ».

Source : DGCL - Comptes consolidés ; données DGFîP, comptes de gestion.

E2-C – Encours de dette par « habitant DGF »



E2-D – Capacité de désendettement ^(b)



(b) Encours de dette / Épargne brute.

Régions aux contours inchangés : Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Corse, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Fusionnées : Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Grand-Est, Hauts-de-France, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie.
 Lecture : en 2014, l'encours de dette par habitant DGF des collectivités situées dans les régions qui n'ont pas changé de contour en 2016 était de 2629 €/ « habitant DGF ».

Source : DGCL - Comptes consolidés ; données DGFIP, comptes de gestion.

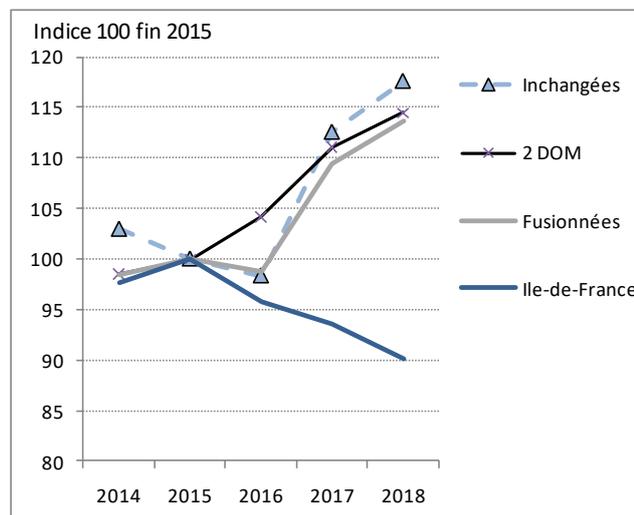
2) Les comptes consolidés des régions, regroupées en quatre groupes régionaux

Si l'on considère maintenant uniquement les comptes des régions et non ceux de l'ensemble des collectivités, il apparaît que la situation financière des régions fusionnées en 2015 est globalement meilleure que celle des régions inchangées. Ces conclusions doivent cependant être prises avec précaution, car le transfert en 2017 des compétences transport des départements vers les régions a bousculé les évolutions des dépenses et des recettes, avec des calendriers légèrement différents selon les régions, ce qui peut troubler les comparaisons des évolutions, surtout en ce qui concerne les achats et charges externes (matériels, prestations de services, etc.). Les comparaisons entre régions fusionnées et inchangées doivent en tout état de cause s'appuyer sur l'examen des trois années après 2015 et non sur celui de la seule année 2018.

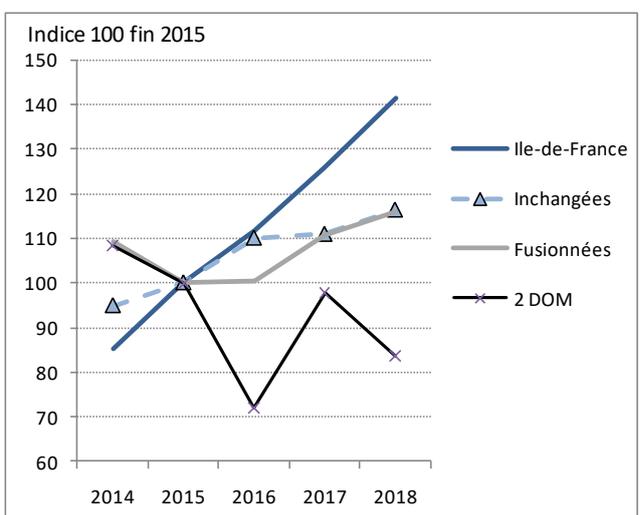
Ainsi, entre 2015 et 2018 les dépenses de fonctionnement des régions fusionnées ont augmenté moins vite que celles des régions inchangées (graphique E). Cela provient surtout des dépenses d'intervention (déflatées des flux de gestion des fonds européens), premier poste des dépenses de fonctionnement des régions. Les frais de personnel des régions fusionnées ont eux aussi progressé moins vite depuis 2015, mais cela est surtout visible en 2017. Si l'on considère seulement 2018, les frais de personnel des régions fusionnées progressent plus vite que ceux des régions inchangées, mais cela ne compense pas l'écart enregistré en 2017.

Par ailleurs, on l'a vu, l'examen de performances financières des collectivités ne doit pas se limiter à celui des dépenses. L'évolution des recettes de fonctionnement fait qu'entre 2015 et 2018 l'évolution de l'épargne brute par « habitant DGF » des régions fusionnées est exactement équivalente à celle des régions inchangées, malgré des trajectoires annuelles très différentes en 2016 et 2017 (graphique F).

E2-E – Évolution des dépenses de fonctionnement des régions / hab. DGF



E2-F – Évolution de l'épargne brute des régions / hab. DGF

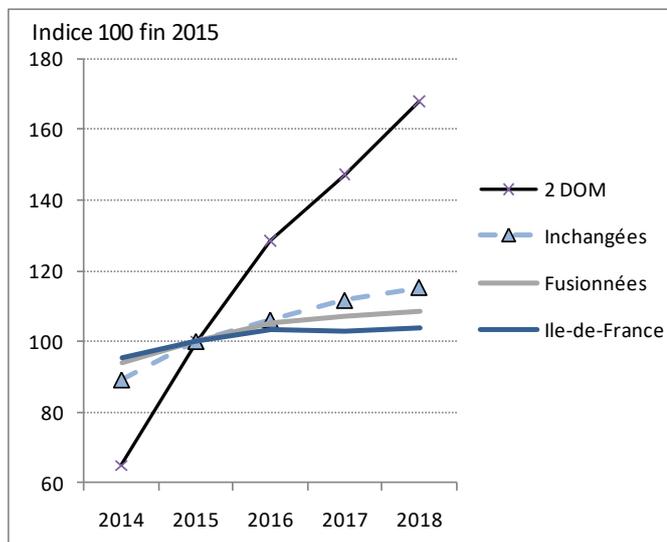


Source : DGCL - Comptes consolidés des régions – Hors Corse, Martinique et Guyane ; données DGFIP, comptes de gestion.

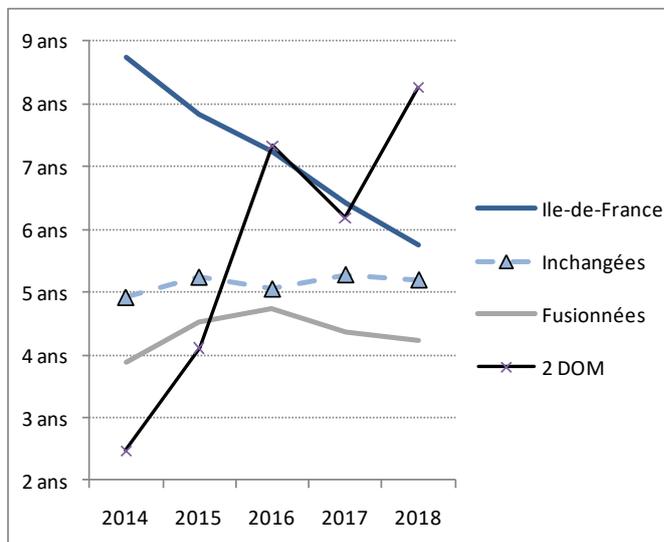
En termes d'autofinancement des investissements, les régions fusionnées gardent un taux supérieur à celui des régions inchangées. Le montant des emprunts par habitant y est de fait nettement plus faible.

Enfin, l'évolution de l'encours de dettes est plus favorable pour les régions fusionnées que pour les autres, et leur capacité de désendettement s'améliore depuis 2016 (l'indicateur en termes de nombre d'années nécessaires au remboursement des dettes diminue), à l'inverse de celui des régions inchangées, qui stagne (graphiques G et H).

E2-G – Évolution de l'encours de dettes des régions / hab. DGF



E2-H – Capacité de désendettement des régions



Source : DGCL - Comptes consolidés des régions – Hors Corse, Martinique et Guyane ; données DGFIP, comptes de gestion.

Encadré 3 – Comptes consolidés

La méthodologie et les résultats du travail de consolidation des comptes des collectivités locales, effectué par la DGCL, sont publiés dans les annexes 2c et 2d du rapport de 2019 pour l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL). Pour les comparaisons régionales exposées ici, nous avons introduit une consolidation supplémentaire : la neutralisation des dépenses et des recettes des régions liées à la gestion des fonds européens. Ces flux sont repérés grâce à la ventilation fonctionnelle des comptes des régions et des CTU (fonction 6 en M71 et fonction 0-5 en M57).

Pour en savoir plus :

« Consolidation des comptes des collectivités locales : Quel impact sur la mesure de la croissance des dépenses ? », BIS n°126, novembre 2018, DGCL.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/bulletin-dinformation-statistique-bis-1>

« Les finances des collectivités en 2019 », Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, septembre 2019, annexe 2, pp 73-105.

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-des-collectivites-locales-2019>

Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales
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 : Stanislas BOURRON