

## Amélioration globale de la situation financière des communes et réduction des inégalités entre 2014 et 2019

**Mesurée par le délai de désendettement (encours de dette rapporté à l'épargne brute), la situation financière des communes s'est améliorée entre 2014 et 2019. D'une part, l'épargne brute a augmenté, d'abord en 2015 puis, après un palier de deux ans, en 2018 et 2019 ; d'autre part, l'encours de la dette a diminué.**

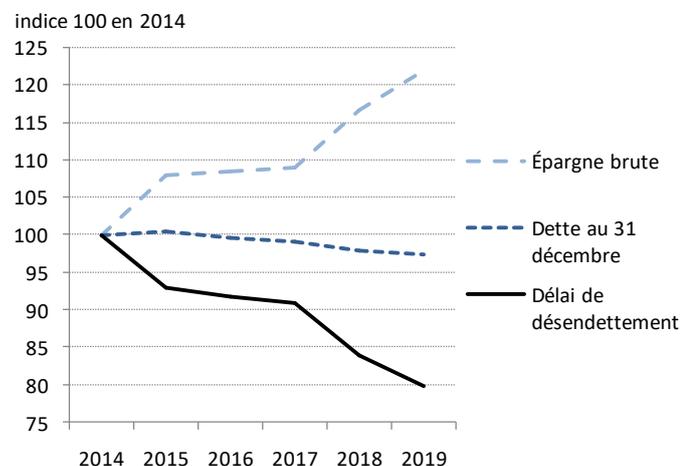
**Cette amélioration moyenne masque d'importantes disparités. L'amélioration est particulièrement nette pour les plus grandes communes, qui étaient celles les plus en difficulté en 2014. Leur situation s'est donc rapprochée de celle des petites communes : les disparités entre communes de taille différente se sont atténuées.**

**À l'intérieur de chaque strate de communes, subsistent en revanche d'importantes disparités, et il reste, selon les strates de population, entre 5 % et 11 % de communes ayant un délai de désendettement supérieur à 12 ans. Cette situation est toutefois très souvent temporaire, et résulte par exemple de dépenses d'investissement concentrées sur une seule année, ou de dépenses exceptionnelles de fonctionnement. Moins de 1 % des communes ont eu un délai de désendettement supérieur à 12 ans de 2016 à 2019, soit quatre années de suite. Elles sont surreprésentées dans les DOM et sur la côte méditerranéenne.**

### La situation financière des communes s'est améliorée de 2014 à 2019, en particulier pour les grandes communes

Mesurée par le délai de désendettement (cf. Définitions), la situation financière des communes s'est améliorée entre 2014 et 2019, et plus nettement à compter de 2017. Cet indicateur est en effet passé de 5,9 ans en 2014 à 4,7 ans en 2019 et a donc diminué de - 20 % (sur le champ des communes retenu pour cette étude, c'est-à-dire hors Paris et communes nouvelles) (graphique 1).

Graphique 1 - Évolution du délai de désendettement des communes et de ses composantes



Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

Cette amélioration provient, d'une part, de celle de l'épargne brute des communes : elle a augmenté de + 22 % sur la même période, d'abord en 2015 puis, après un palier de deux ans, en 2018 et 2019 (graphique 1). D'autre part, l'encours de la dette a diminué de - 2 %.

### La situation des grandes communes s'est rapprochée de celle des petites communes

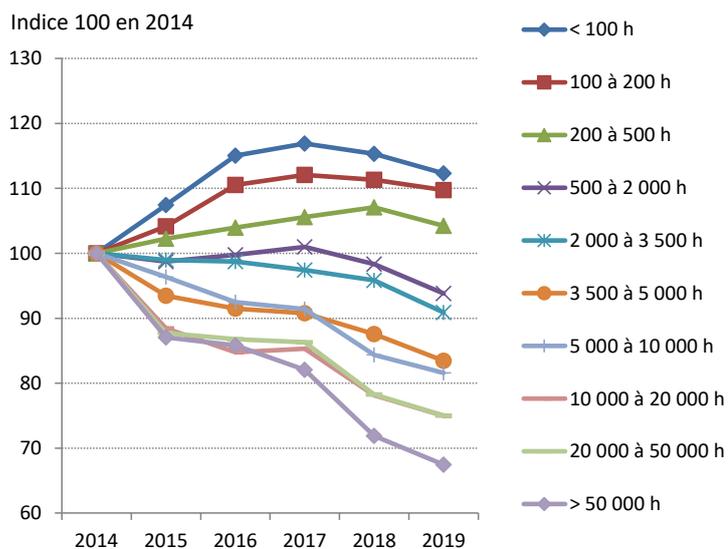
L'amélioration de la situation financière est particulièrement forte pour les grandes communes. Par exemple, le délai de désendettement (DD) des communes de plus de 50 000 habitants est passé de 8,9 ans à 6,0 ans entre 2014 et 2019, soit une baisse de - 33 % (graphique 2). Les plus petites communes ont, en revanche, vu se dégrader leur situation financière, surtout entre 2014 et 2017 : les communes de moins de 100 habitants avaient un DD de 1,9 an en 2014 ; il atteint 2,2 ans en 2019, soit une augmentation de + 12 %, tout en restant à des niveaux très bas.

Les petites communes ont des délais de désendettement structurellement beaucoup plus courts que les grandes communes (graphique 3). La diminution des DD entre 2014 et 2019 s'est donc opérée pour les communes qui ont les délais de désendettement les plus élevés (les grandes communes), tandis que les communes avec des délais faibles en 2014 (les petites communes) les ont vus augmenter légèrement. Au total, les disparités entre communes de taille différente se sont donc réduites au cours de la dernière mandature.

La réduction de ces disparités provient essentiellement de celle observée sur l'encours de la dette (tandis que les disparités de l'épargne brute restent stables depuis 2016).

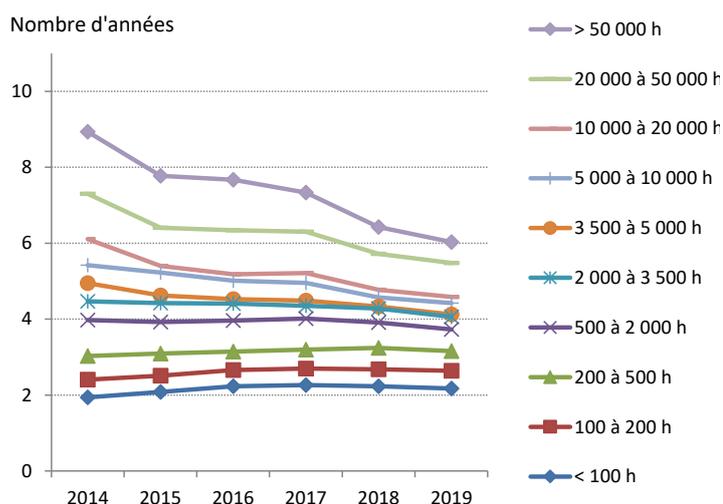
Malgré cette tendance au rapprochement des délais de désendettement des communes de taille différente, le délai des grandes communes (50 000 habitants ou plus) reste tout de même trois fois plus long que celui des communes de moins de 100 habitants en 2019 (graphique 4).

Graphique 2 - Évolution des délais de désendettement des communes selon la taille des communes



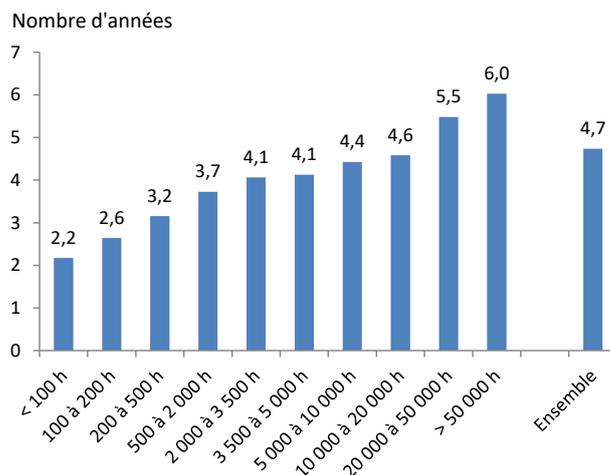
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

Graphique 3 - Délai de désendettement des communes, selon la taille des communes



Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

Graphique 4 - Délai de désendettement des communes en 2019 selon leur taille : moyenne



Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

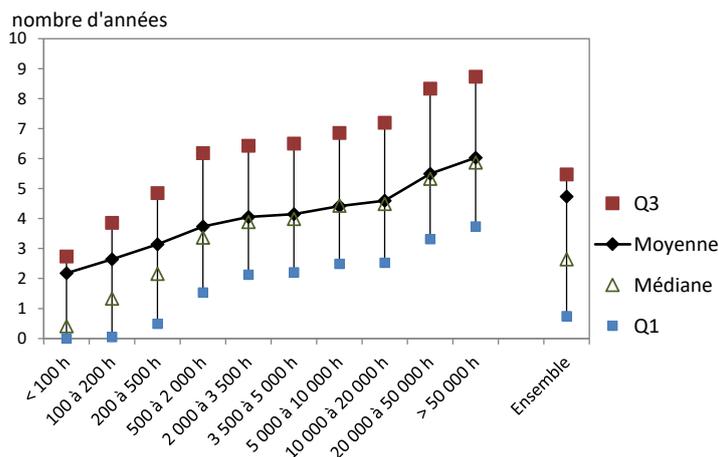
### À l'intérieur de chaque strate de communes, subsistent d'importantes disparités

En dehors des différences de niveau et d'évolution du délai de désendettement selon la taille des communes, il existe par ailleurs d'importantes disparités entre communes selon leurs caractéristiques économiques ou géographiques (montagne, tourisme, ruralité ; cf. encadré 1). À l'intérieur de chaque strate de population, la disparité reste ainsi très grande : si, par exemple, les communes de 3 500 à 5 000 habitants affichent un délai de désendettement moyen de 4,1 ans, 25 % d'entre elles ont un délai supérieur à 6,5 ans et 25 % un délai inférieur à 2,2 ans (indicateurs Q3 et Q1, graphique 5).

Pour certaines communes qui ont par exemple très peu d'investissements, et qui équilibrent leurs dépenses et leurs recettes de fonctionnement, l'épargne brute est proche de zéro, et le délai de désendettement peut donc atteindre des valeurs, assez artificielles, de plusieurs centaines d'années. En 2019, 1 % des communes ont ainsi un DD qui dépasse 52,9 ans (graphique 6).

Si au contraire une commune ne parvient pas à équilibrer sa section de fonctionnement et dégage temporairement une épargne brute négative, le délai de désendettement sera, lui aussi, négatif. En 2019, tel était le cas pour 4,5 % des communes (graphique 6). Cela explique notamment que, sur l'ensemble des communes, la moitié des délais de désendettement sont inférieurs à 2,6 ans (la médiane) alors que le délai moyen est beaucoup plus élevé : 4,7 ans (graphique 5). Ces communes à délais négatifs sont plutôt des petites communes (615 habitants en moyenne) et dont les revenus des habitants sont parmi les plus faibles (encadré 2).

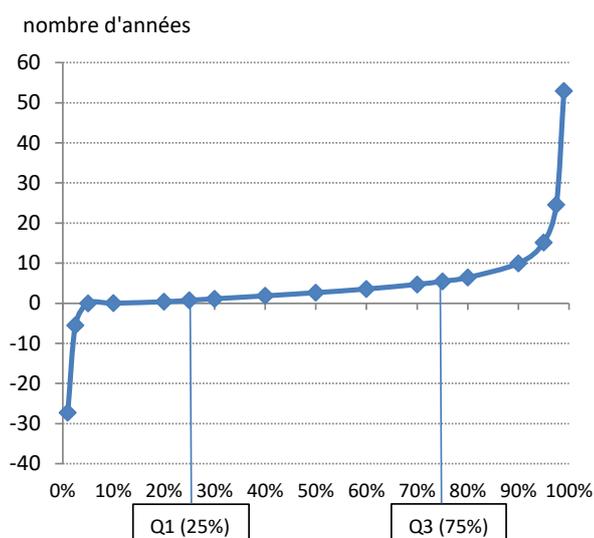
Graphique 5 - Délai de désendettement des communes en 2019 selon leur taille : dispersion



Lecture : 75 % des communes ont un délai de désendettement (DD) inférieur à 5,5 ans (valeur de Q3, troisième quartile, pour l'ensemble des communes) ; 50 % des communes ont un DD inférieur à 2,6 ans (Médiane) et 25 % ont un DD inférieur à 0,7 an (Q1, premier quartile). Toutes tailles confondues, le délai moyen des communes est de 4,7 ans.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

Graphique 6 - Répartition des délais de désendettement des communes en 2019



Lecture : Trois quarts (ou 75 %) des communes ont un délai de désendettement inférieur à 5,5 ans (valeur du troisième quartile des DD : Q3).

Rq : Les 1 % des communes qui ont les plus faibles valeurs (ici, négatives) ne sont pas représentées, ni les 1 % ayant les plus fortes valeurs.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

### Diminution des disparités globales de délai de désendettement depuis 2014

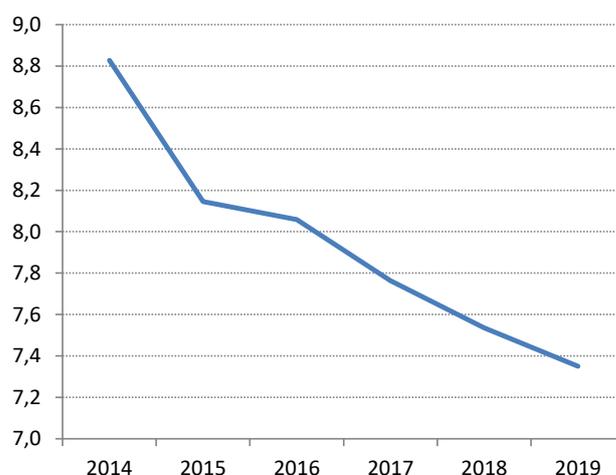
Un indicateur habituellement utilisé pour mesurer une dispersion consiste à rapporter la valeur qui sépare le quart des communes qui ont les délais les plus élevés (appelée troisième quartile, ou Q3) à celle qui sépare le quart des délais les plus faibles (appelée Q1, le premier quartile). C'est le rapport interquartile (Q3/Q1).

Entre 2014 et 2019, ce rapport a diminué, ce qui signifie que la disparité totale des délais de désendettement des communes s'est réduite (graphique 7).

D'une part, les écarts de DD entre les différentes strates de communes se sont réduits (graphique 3), et d'autre part, mais dans une moindre mesure, les disparités à l'intérieur de certaines strates se résorbent.

Dans le contexte global d'amélioration de la situation financière des communes, les inégalités ne se sont donc pas accrues, elles ont, au contraire, diminué.

Graphique 7 - Indicateur de disparité des délais de désendettement (Q3 / Q1 : rapport interquartile)



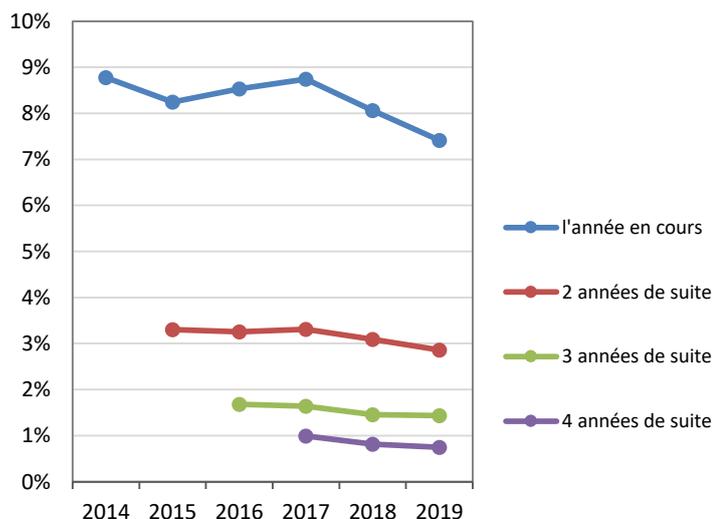
Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

### 7,4 % des communes ont en 2019 un délai de désendettement supérieur à 12 ans

Une autre façon de mesurer ces disparités est de retenir la proportion de communes ayant un délai de désendettement supérieur à un certain nombre d'années (et non plus le nombre d'années en dessous duquel on trouve une certaine proportion de communes). En 2019, 7,4 % des communes ont un DD qui dépasse 12 ans, nombre d'années parfois considéré comme une valeur d'alerte si elle persiste plusieurs années de suite. Cette proportion a légèrement baissé depuis 2014, où elle se situait à 8,8 % (graphique 8, courbe du haut).

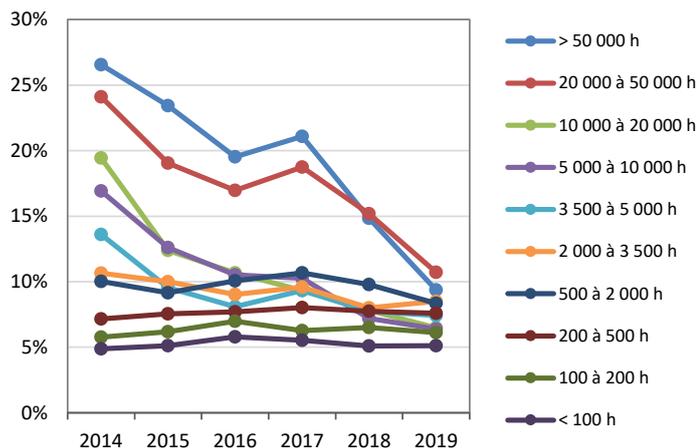
Cette baisse entre 2014 et 2019 s'observe essentiellement pour les plus grandes communes (graphique 9). Ainsi, plus du quart des communes de plus de 50 000 habitants avait en 2014 un délai de désendettement qui dépassait 12 ans. En 2019, c'est le cas pour moins d'une commune sur dix de cette taille. C'est au cours des deux dernières années (2018 et 2019) que la baisse est la plus générale, et qu'elle s'observe pour quasiment toutes les tailles de communes.

Graphique 8 – Proportion de communes ayant un délai de désendettement supérieur à 12 ans l'année en cours, deux années de suite, trois et quatre années de suite



Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

Graphique 9 – Proportion de communes ayant un délai de désendettement supérieur à 12 ans selon la taille de la commune



Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

**Les difficultés financières sont souvent transitoires : moins de 1 % des communes ont un délai de désendettement supérieur à 12 ans quatre années de suite**

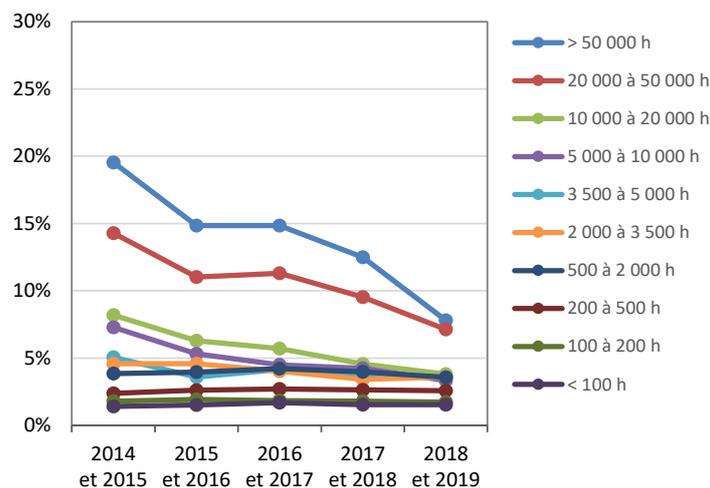
Un délai de désendettement supérieur à 12 ans peut signifier, soit un fort encours de dette, soit une faible épargne brute (et éventuellement les deux à la fois). Un fort endettement peut apparaître lorsque la commune réalise un investissement ; une faible épargne brute peut résulter de dépenses de fonctionnement exceptionnelles. Cela peut donc être très provisoire : une fois l'investissement engagé, ou une fois la dépense exceptionnelle réalisée, le délai de désendettement revient à un niveau plus faible. Parmi les 8,1 % de communes qui avaient

un DD supérieur à 12 ans en 2018, pratiquement les deux tiers ne sont plus dans ce cas en 2019.

C'est la pérennité de la situation qui indique une réelle difficulté financière. Seulement 3 % des communes enregistrent un délai de désendettement supérieur à 12 ans deux années de suite (graphique 8). Là encore, ce sont les plus grandes communes qui étaient le plus touchées en 2014 : 20 % des communes de plus de 50 000 habitants et 14 % des communes de 20 000 à 50 000 habitants. Leur situation s'est améliorée depuis, mais ces communes restent en 2019 le plus en difficultés (respectivement 7,8 % et 7,1 % des communes ont un DD supérieur à 12 ans à la fois en 2018 et en 2019) (graphique 10 a).

La proportion de communes ayant un DD supérieur à 12 ans trois, voire quatre années de suite est encore plus réduite (1,4 % de 2017 à 2019 et 0,7 % de 2016 à 2109) (graphique 8). Mais elle reste tout de même significative pour les plus grandes communes : 6,3 % des communes de plus de 50 000 habitants ont un DD supérieur à 12 ans trois années de suite, et 5,5 % quatre années de suite, de 2016 à 2019. La situation s'améliore cependant : ces proportions étaient deux fois plus élevées en 2017 (graphiques 10 b et 10 c). Parmi ces grandes communes, on trouve notamment des communes de La Réunion et certaines communes touristiques de la Côte d'Azur (Carte).

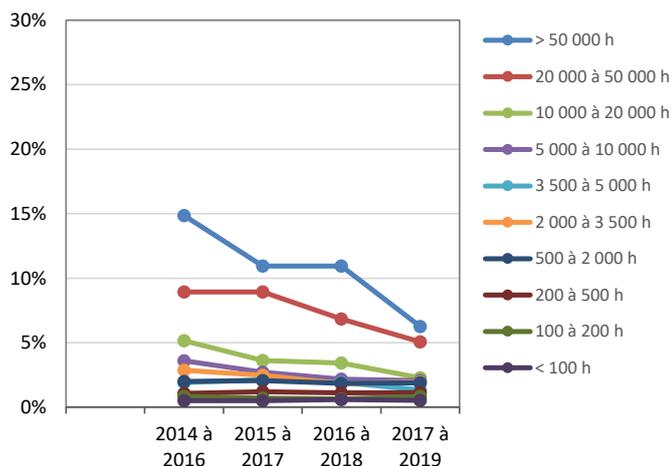
Graphique 10 a – Proportion de communes ayant un délai de désendettement supérieur à 12 ans deux années de suite, selon la taille de la commune



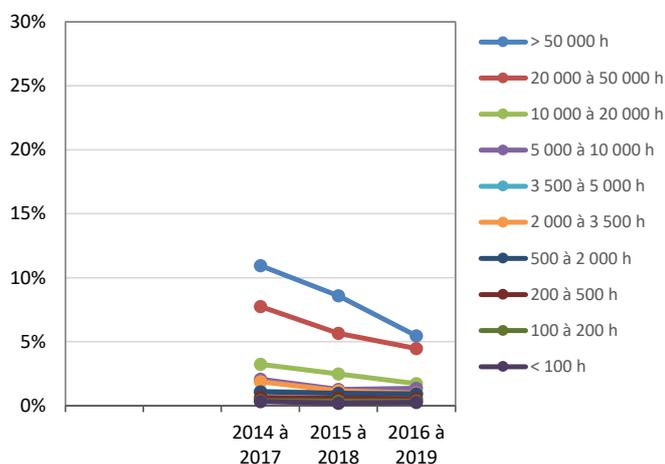
Lecture : 19 % des communes de plus de 50 000 habitants ont eu un délai de désendettement supérieur à 12 ans en 2014 et 2015, soit deux années de suite, et 8 % deux années de suite aussi, mais en 2018 et 2019.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

Graphique 10 b – Proportion de communes ayant un délai de désendettement supérieur à 12 ans trois années de suite



Graphique 10 c - Proportion de communes ayant un délai de désendettement supérieur à 12 ans quatre années de suite



Lecture : 11 % des communes de plus de 50 000 habitants ont eu un délai de désendettement supérieur à 12 ans quatre années de suite, de 2014 à 2017, et 5 % quatre années de suite aussi, de 2016 à 2019.

Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

### Définitions, sources, méthodes

**Délai de désendettement.** L'analyse de la situation financière des collectivités locales se fait habituellement au moyen d'indicateurs qui résument différents aspects des comptes des collectivités. Ils ont chacun leur limites : l'évolution des dépenses de fonctionnement a peu d'intérêt si on ne la compare pas à celle des recettes de fonctionnement. L'épargne brute (excédent des recettes réelles sur les dépenses réelles de fonctionnement) résume la situation de la section de fonctionnement et le taux d'épargne brute rapporte cette épargne aux recettes réelles de fonctionnement. Cette épargne sert à rembourser le capital de la dette, puis à financer l'investissement, financement complété par les recettes d'investissement (FCTVA, dotations d'investissement, etc.). Le rapport entre la dépense d'investissement et ce financement donne une idée de l'autofinancement de la collectivité en ce qui concerne

ses investissements. Lorsque cet autofinancement est insuffisant, la collectivité peut recourir à l'emprunt, ce qui peut aggraver l'encours de dette de chaque année, si l'emprunt nouveau dépasse les remboursements de dettes.

Un indicateur largement utilisé résume ces différentes étapes du compte des collectivités : le délai de désendettement (DD). Il rapporte l'encours de dette à l'épargne brute, et peut s'exprimer en nombre d'années : c'est le nombre d'années nécessaires à la collectivité pour rembourser son encours de dette, si elle utilisait pour cela l'intégralité de son épargne brute. Lorsque cet indicateur diminue, la situation s'améliore. Il est parfois aussi appelé « capacité de désendettement ».

**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.

**Les communes touristiques :** au sens de l'article L2334-7 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 (source : DGCL). La dotation touristique se fondait sur la capacité d'accueil et d'hébergement de la commune. Les communes touristiques concernent uniquement la France métropolitaine.

**Typologie des territoires :** La typologie utilisée ici pour classer les communes selon leur territoire utilise les outils développés par l'Insee. Elle a été élaborée par le service statistique du ministère chargé de l'éducation, la DEPP.

<https://www.education.gouv.fr/typologie-des-communes-rurales-et-urbaines-41672>

**Source :** les résultats exposés dans cette étude sont calculés à partir des budgets principaux des communes, tels qu'ils sont retracés dans les comptes de gestion produits par la DGFIP. Ils sont calculés en opérations réelles, c'est-à-dire hors opérations d'ordre.

**Champ :** on ne retient ici que les communes qui n'ont pas changé de contour entre 2014 et 2019, afin de suivre chaque commune sur plusieurs années, ce qui nécessite de maintenir un champ identique chaque année. Paris, dont le statut a été modifié en 2019 en fusionnant avec le département, n'est donc pas prise en compte, ainsi que les communes nouvelles créées entre 2014 et 2019. Elles représentent 2,2% des communes en 2019 et 3,3 % de la dette hors Paris.

### Encadré 1- Les disparités géographiques et économiques des délais de désendettement des communes

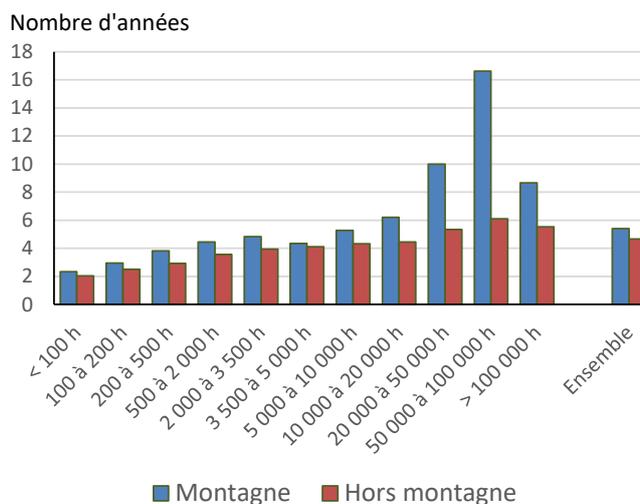
Au-delà de la taille de la commune, d'autres caractéristiques peuvent influencer (ou non) l'épargne brute et l'encours de dette par habitant d'une commune, et donc son délai de désendettement.

A) Les communes de montagne ont un délai de désendettement plus élevé que les autres communes, et ceci quelle que soit leur taille (*graphique E1*). Certaines charges particulières de fonctionnement pèsent en effet sur les communes de montagne, du fait par exemple de l'enneigement, de l'entretien des routes et des frais liés au climat en général, qui pèsent donc sur la situation financière. Pour ces communes, le délai de désendettement a peu diminué entre 2014 et 2019 ; il a même augmenté pour les communes support de station de sport d'hiver.

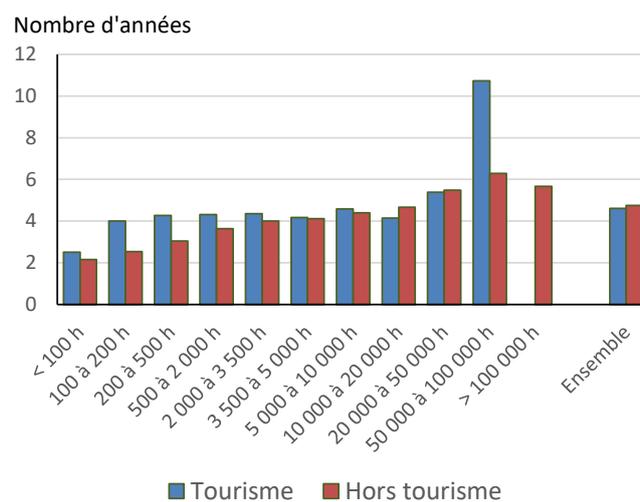
B) Les communes touristiques supportent, elles aussi, des charges particulières et un fort endettement, du fait des équipements spécifiques liés au tourisme. L'écart avec les communes non touristiques se situe surtout au niveau des très petites communes (*graphique E2*). Mais toutes tailles de communes confondues, les délais moyens de désendettement des deux types de communes sont cependant assez similaires : la répartition très différente des communes touristiques et non touristiques selon leur taille explique cela. Il n'y a, par exemple, pas de commune de plus de 100 000 habitants classée comme « touristique », taille de communes où le délai de désendettement est très élevé. Le DD des communes touristiques a fortement baissé en 2019, au point d'être désormais inférieur à celle des communes non touristiques.

C) Selon une typologie par type de territoire (*cf. Définitions, sources, méthodes*), le délai de désendettement des communes rurales est plus faible que celui des communes urbaines, notamment du fait de leur taille plus réduite. La densité de la population a plus d'influence sur la situation financière de la commune que sa situation géographique (situation périphérique par rapport à une ville, ou au contraire, isolement) : pour une situation géographique donnée (rural éloigné, rural périphérique d'une ville), les communes plus denses ont un délai de désendettement plus élevé, et donc une situation financière plus délicate (*graphique E3*).

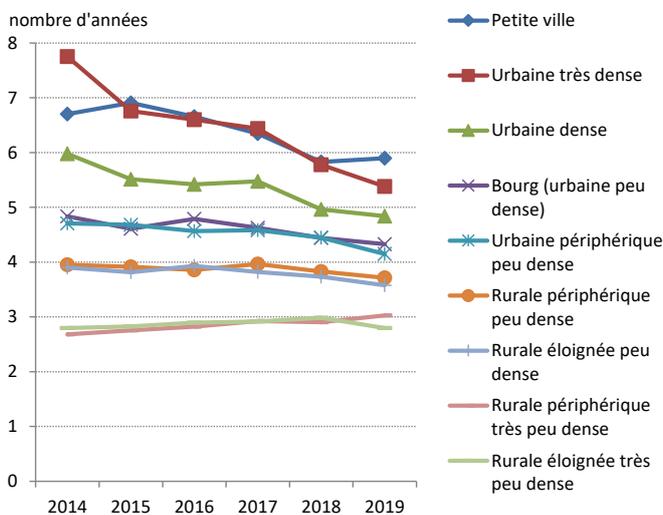
Graphique E1 – Délai de désendettement en 2019 des communes de montagne et hors montagne selon la taille de la commune



Graphique E2 – Délai de désendettement en 2019 des communes touristiques et non touristiques selon la taille de la commune



Graphique E3 – Délai de désendettement selon le type de territoire de la commune

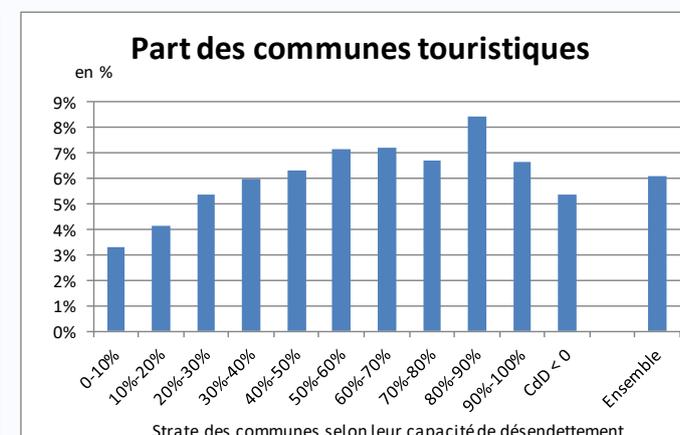
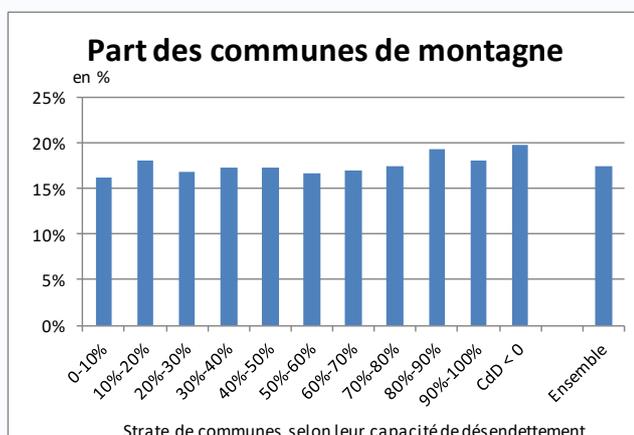
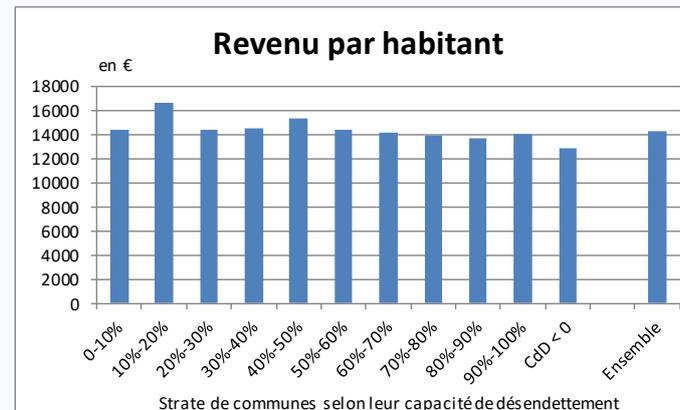
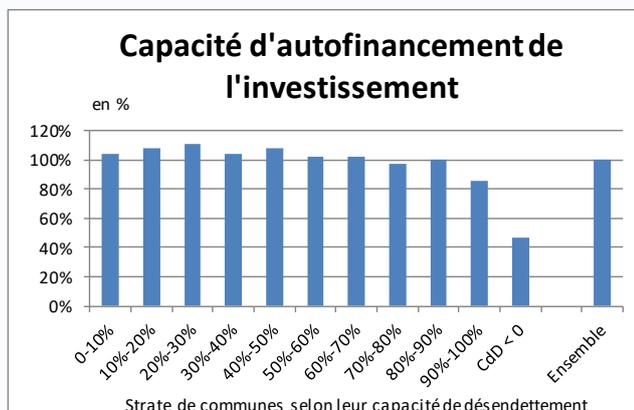
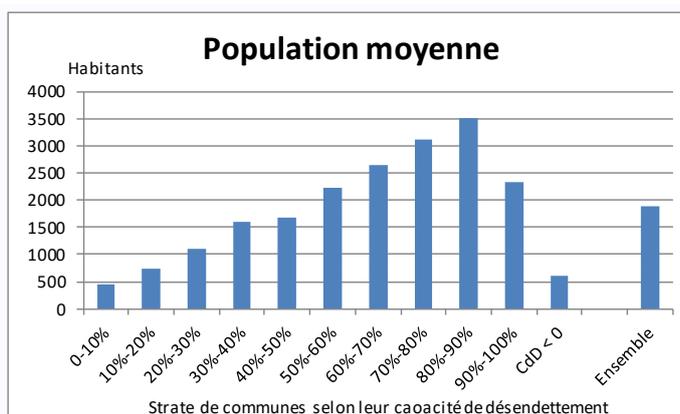
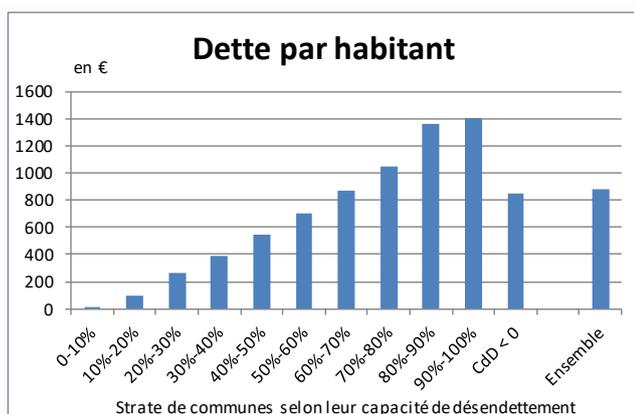


Source : DGCL. Données DGFIP, comptes de gestion. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.

## Encadré 2 – Quelques caractéristiques des communes selon leur niveau de délai de désendettement

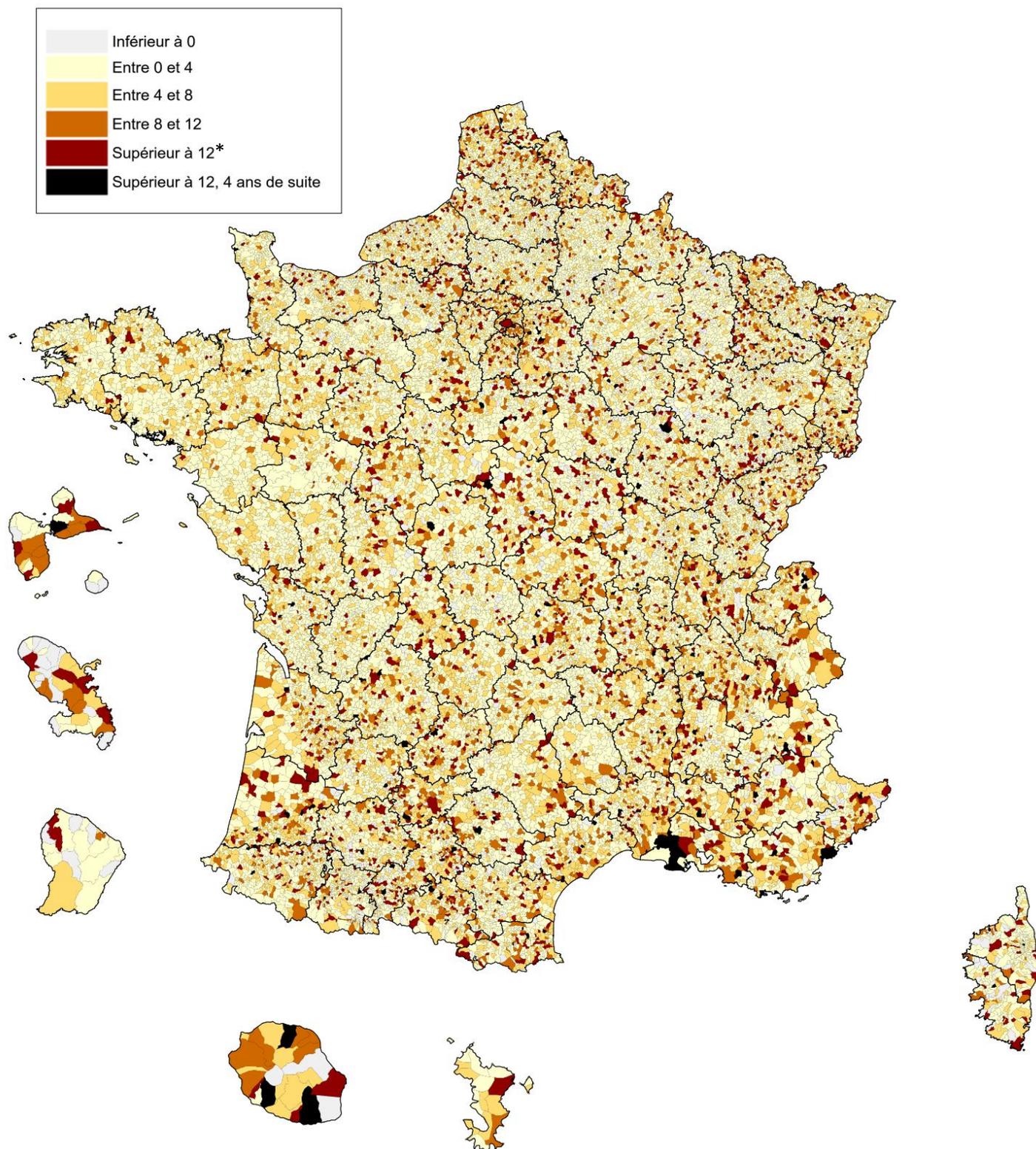
On classe les communes qui ont un délai de désendettement (DD) positif par ordre croissant de DD, puis on les regroupe en dix ensembles de taille égale : les 10 % de communes ayant les plus faibles délais de désendettement (c'est-à-dire inférieurs au premier décile des DD positifs), les 10 % de communes qui ont un DD entre le premier décile et le deuxième décile, etc. On regroupe par ailleurs les communes ayant un DD négatif, c'est-à-dire celles qui ont une épargne brute négative. En 2019, 4,5 % des communes sont dans ce cas. Ce sont des communes qui voient leurs dépenses de fonctionnement dépasser leurs recettes de fonctionnement. On pourrait les associer aux communes qui ont un DD très élevé, et qui font donc elles aussi face à des difficultés financières, mais la situation des communes ayant un négatif est *a priori* exceptionnelle, et on préfère les distinguer. De plus, les caractéristiques de ces deux types de communes sont assez différentes.

Pour chacun de ces onze groupes de communes, on peut calculer la taille moyenne des communes qui les composent, leur dette moyenne par habitant, le revenu moyen par habitant, etc. Ainsi, les 10 % de communes qui ont les plus faibles délais positifs sont plutôt des petites communes (450 habitants en moyenne), et ont une proportion de communes touristiques (3,3 %) inférieure à la moyenne (6,1 %).



Lecture : les 10 % de communes qui ont les plus faibles délais de désendettement positifs (strate « 0-10% ») ont une dette moyenne par habitant de 2€/h., une taille moyenne de 450 habitants, un capacité moyenne d'autofinancement de l'investissement de 104 %, un revenu moyen par habitant de 14 400 €, et ont une proportion de communes de montagne (16,1 %) ou touristiques (3,3 %) inférieure à la moyenne (respectivement 17,5 % et 6,1 %).

**Carte : Délai de désendettement des communes en 2019**  
(exprimé en nombre d'années)



*\*Lecture : les communes ayant un délai de désendettement supérieur à 12 ans en 2019 mais non quatre années de suite sont colorées en rouge foncé. Celles ayant un délai supérieur à 12 ans de 2016 à 2019 le sont en noir.*  
*Champ : toutes les communes en 2019. La Ville de Paris, créée en 2019 en lieu et place de la commune et du département de Paris, ne fait pas partie de l'étude, tout comme les communes nouvelles, mais elles apparaissent sur la carte pour information.*  
*Source : DGCL, Données DGFIP, comptes de gestion, budgets principaux. Opérations réelles, hors opérations d'ordre.*

**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