

Les poids des budgets annexes et des syndicats dans les finances des collectivités locales

Avec un montant de 19,7 Md€ en 2016, les dépenses totales des budgets annexes des collectivités locales représentent l'équivalent de 9 % des dépenses de leurs budgets principaux. Ces budgets annexes sont particulièrement nombreux et importants dans les activités d'assainissement, d'adduction ou de distribution de l'eau, et dans les transports.

Les budgets des syndicats représentent un volume de dépenses comparable (8 %) mais plutôt dans des domaines d'activité différents : distribution d'énergie, traitement des ordures ménagères.

Au total, la prise en compte des budgets annexes et des syndicats augmenterait de 15 % les dépenses de fonctionnement, de 26 % les dépenses d'investissement et de 30 % la dette des collectivités locales. Elle modifierait un peu la structure des budgets avec, notamment du côté des recettes, une augmentation de la part des ventes de biens et services et, du côté des dépenses, une part plus importante des achats et charges externes.

Le rythme d'évolution des dépenses totales reste en revanche le même que celui enregistré par les seuls budgets principaux.

I - LES BUDGETS ANNEXES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2016

Le contour des comptes des collectivités territoriales actuellement publiés par la DGCL se limite à leurs budgets principaux (BP). Parallèlement à ces budgets principaux, les collectivités peuvent créer des budgets annexes (BA) afin de suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC) ou d'individualiser la gestion d'un service public administratif (SPA).

Les budgets annexes des collectivités locales représentent l'équivalent de 9 % de leurs dépenses

Avec un montant de 19,7 Md€, les dépenses totales (hors remboursements de dette) des budgets annexes des collectivités locales représentent l'équivalent de 9 % des dépenses totales de leurs budgets principaux (cf. encadré méthodologique pour les précautions à prendre à propos de la mesure statistique de cet impact).

Le poids des budgets annexes par rapport aux budgets principaux est plus élevé dans les dépenses des EPCI (41 %) que dans celles des communes (6 %) ; il est très faible pour les dé-

partements (2 %) et négligeable pour les régions (0,3 %) (tableau 1).

L'impact est plus fort sur la dette (17 %) que sur les dépenses de fonctionnement (8 %) ou d'investissement (12 %) (cf. encadré méthodologique sur les précautions d'interprétation de la dette).

Le poids des budgets annexes par rapport aux budgets principaux n'est pas le même selon la taille des collectivités (graphique 1). Il est plus élevé dans les petites communes, en fonctionnement comme en investissement : les BA représentent ainsi l'équivalent de 16 % des BP pour les dépenses d'investissement des communes entre 500 et 1 000 habitants, et seulement 5 % de ceux des communes entre 50 000 et 100 000 habitants. En revanche, pour les EPCI, le poids des BA est plus élevé pour les grands EPCI : entre 40 % et 50 % des BP pour les EPCI de plus de 50 000 habitants contre environ 30 % de ceux des EPCI de moins de 10 000 habitants.

En termes de nombre de budgets en revanche, les budgets annexes sont, proportionnellement, toujours beaucoup plus nombreux dans les grandes collectivités que dans les petites.

Tableau 1 - Poids des budgets annexes par rapport aux budgets principaux

Exercice 2016		Nombre de budgets	Dépenses totales (a)	Dépenses de fonctionnement	Dépenses d'investissement (a)
Ensemble des collectivités locales	Budgets principaux (BP)	38 069	214,1 Md€	168,6 Md€	45,5 Md€
	Budgets annexes (BA)	43 648	19,8 Md€	14,3 Md€	5,5 Md€
	BA / BP (en %)	115%	9%	8%	12%
Communes	Budgets principaux (BP)	35 878	87,0 Md€	67,7 Md€	19,3 Md€
	Budgets annexes (BA)	34 218	5,1 Md€	3,3 Md€	1,8 Md€
	BA / BP (en %)	95%	6%	5%	9%
EPCI à fiscalité propre (b)	Budgets principaux (BP)	2 075	31,5 Md€	23,4 Md€	8,1 Md€
	Budgets annexes (BA)	9 069	13,1 Md€	9,7 Md€	3,4 Md€
	BA / BP (en %)	437%	41%	41%	41%
Départements	Budgets principaux (BP)	99	67,4 Md€	58,3 Md€	9,1 Md€
	Budgets annexes (BA)	342	1,5 Md€	1,2 Md€	0,2 Md€
	BA / BP (en %)	345%	2%	2%	3%
Régions et CTU	Budgets principaux (BP)	17	28,2 Md€	19,1 Md€	9,0 Md€
	Budgets annexes (BA)	19	0,08 Md€	0,04 Md€	0,04 Md€
	BA / BP (en %)	112%	0,3%	0,2%	0,5%

Lecture : En 2016, les dépenses retracées dans les 38 069 budgets principaux (BP) des collectivités locales s'élèvent à 214,1 milliards d'euros. Les dépenses enregistrées dans leurs 43 648 budgets annexes (BA) se montent à 19,8 Md€. Les budgets annexes sont donc plus nombreux que les budgets principaux (15% de plus) mais leurs dépenses ne représentent que 9 % de celles des budgets principaux.

(a) : hors remboursements de dette.

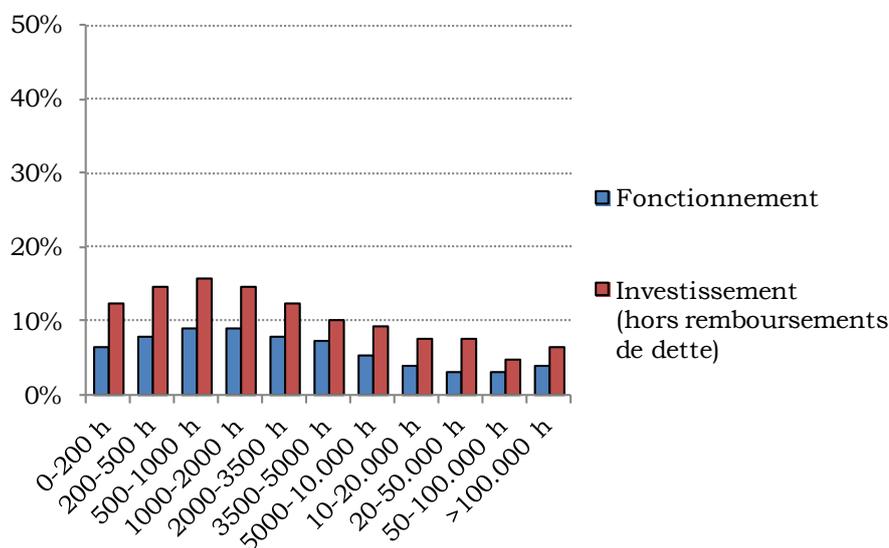
(b) : y compris métropole de Lyon.

Source : DGFIP, comptes de gestion 2016, version de juillet 2017 - Opérations réelles. Calculs DGCL.

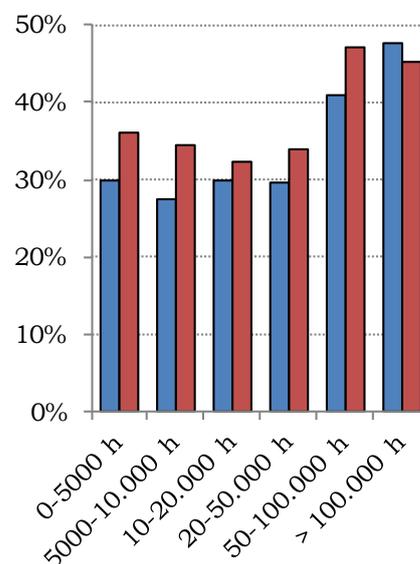
Champ : France métropolitaine + DOM.

Graphique 1 - Poids des budgets annexes dans les dépenses des...

... Communes, selon leur taille



...EPCI, selon leur taille



Lecture : En 2016, les dépenses de fonctionnement des budgets annexes des communes de moins de 200 habitants représentent 6 % de celles de leurs budgets principaux.

Source : DGFIP, comptes de gestion 2016, version de juillet 2017 - Opérations réelles. Calculs DGCL.

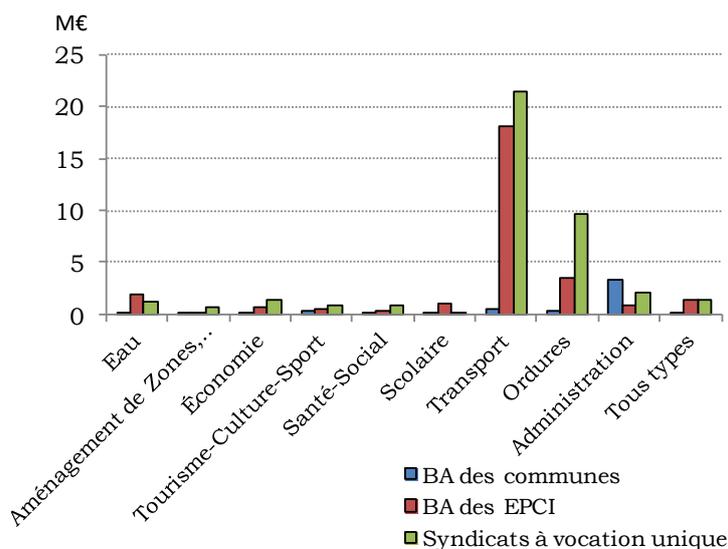
Champ : France métropolitaine + DOM.

Assainissement et distribution d'eau pour les communes ; aménagement de zones, transports et traitement des ordures ménagères pour les EPCI

Les budgets annexes créés par les collectivités sont, en général, spécialisés dans une compétence précise (cf. encadré méthodologique). Les budgets communaux les plus nombreux sont relatifs à l'assainissement et à la distribution d'eau (50 %), tandis que ceux des EPCI concernent l'aménagement de zones industrielles et les lotissements d'habitation (41 %) (graphique 2 page suivante).

Le poids respectif de chaque activité, en termes de dépenses de fonctionnement ou d'investissement, n'est pas forcément proportionnel au nombre de budgets. Par exemple, un budget moyen dans les secteurs des transports (18,1 M€ de dépenses totales hors remboursements de dette pour les EPCI) ou du traitement des ordures (3,6 M€) est en effet bien plus important que pour l'ensemble des budgets annexes (1,4 M€) (graphique 3). Ainsi, les dépenses de fonctionnement les plus lourdes des budgets annexes des EPCI sont supportées par les activités liées aux transports (37 % des dépenses de fonctionnement, pour 3 % seulement du nombre de budgets) puis par celles liées au traitement des ordures ménagères (25 % des dépenses de fonctionnement pour 8 % des budgets des EPCI) (graphique 2 page suivante).

Graphique 3 - Montant moyen des budgets annexes et des syndicats en 2016 selon le type d'activité et le niveau de collectivité



Lecture : Un budget annexe (BA) d'une commune consacré aux transports est en moyenne de 0,5 M€ ; celui d'un EPCI est de 18,1 M€. Le budget moyen d'un syndicat à vocation unique de transport est de 21,4 M€.

Source : DGFIP, comptes de gestion 2016, version de juillet 2017 - Opérations réelles. Calculs DGCL.

Champ : France métropolitaine + DOM.

II - LES BUDGETS DES SYNDICATS EN 2016

Les collectivités peuvent se regrouper en syndicats pour gérer certaines dépenses (cf. encadré méthodologique). Un syndicat peut avoir comme adhérents des collectivités de niveaux différents. Les syndicats intercommunaux regroupent des communes ; les syndicats mixtes peuvent en plus regrouper d'autres types de membres, notamment des groupements de communes, des départements ou des régions. Qu'ils soient intercommunaux ou mixtes, les syndicats peuvent être dédiés à la gestion d'une activité en particulier ; ils sont dits « à vocation unique ». Ceux qui gèrent plusieurs activités différentes sont dits « à vocation multiple ». Les syndicats peuvent avoir des budgets annexes ; on traite ici les dépenses des deux types de budgets confondus.

Les budgets des syndicats représentent l'équivalent de 8 % des dépenses des collectivités locales.

Les budgets des syndicats cumulent 17,6 Md€ de dépenses, dont 11,3 Md€ en fonctionnement et 6,3 Md€ en investissement. Ils représentent l'équivalent de 8 % des dépenses des budgets principaux des collectivités locales (7 % des dépenses de fonctionnement et 14 % des investissements), donc presque la même masse que les budgets annexes. L'encours de dette enregistré dans les comptes des syndicats représente 12,5 % de la dette de budgets principaux, donc un peu moins que les budgets annexes (17 %).

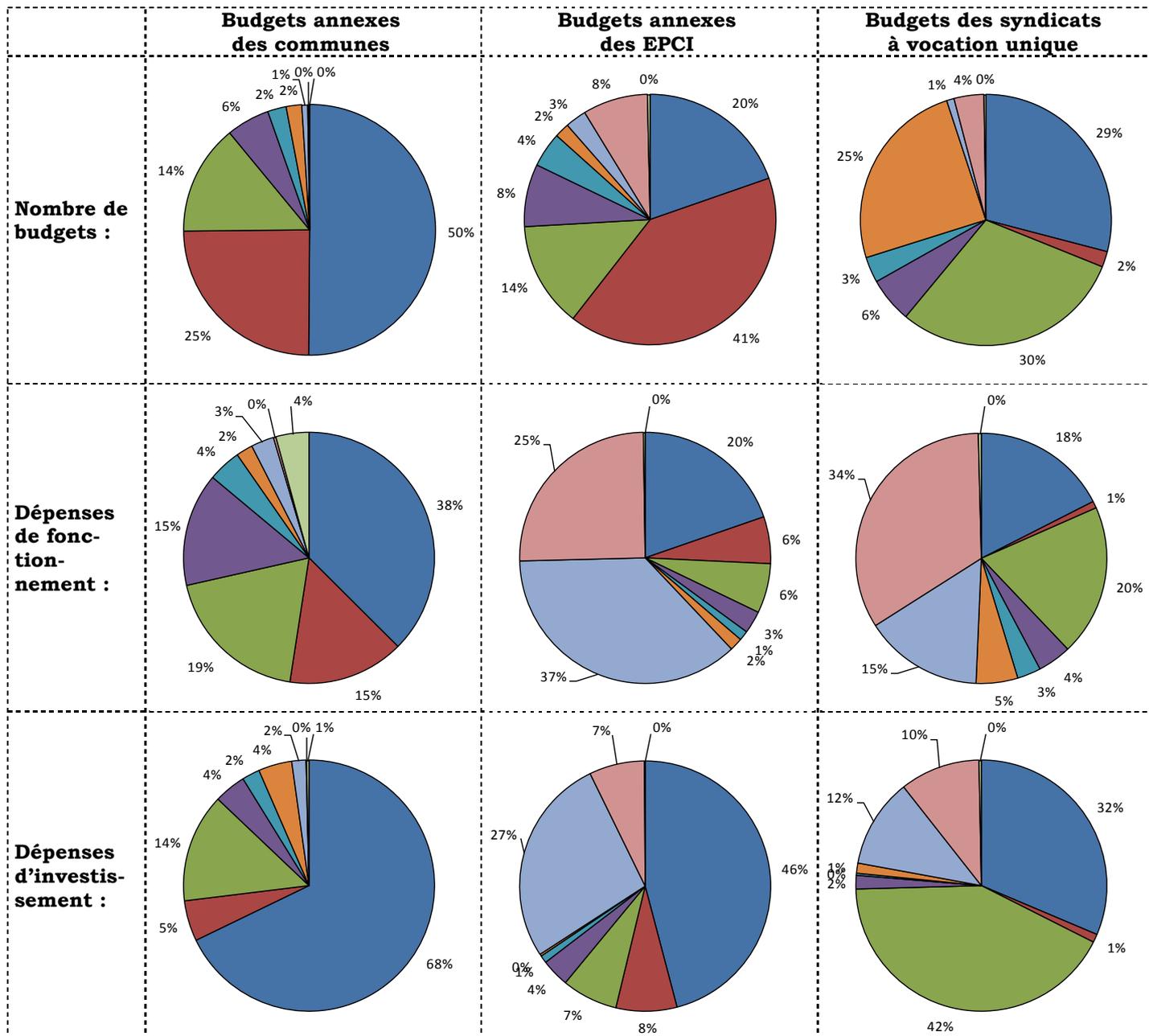
Les syndicats plus présents dans le traitement des ordures et dans la distribution d'énergie

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, l'activité dominante des syndicats à vocation unique (qui cumulent 93 % des dépenses des syndicats) est avant tout le traitement des ordures ménagères (34 % des dépenses de fonctionnement).

Pour les dépenses d'investissement, ce sont plutôt les activités économiques (42 %), au sein desquelles la production et la distribution d'énergie a une place prédominante (26 % des dépenses d'investissement des syndicats à vocation unique).

Un quart des budgets des syndicats à vocation unique sont par ailleurs dédiés aux activités scolaires (cantines, par exemple), mais ces nombreux syndicats ne concentrent que 5 % des dépenses de fonctionnement (graphiques 2 et 3).

Graphique 2 : Poids relatifs des principales activités dans les budgets des collectivités



- Légende :**
- Eau
 - Aménagement de Zones, Lotissement, Ateliers
 - Économie
 - Tourisme-Culture-Sport
 - Santé-Social
 - Scolaire
 - Transport
 - Ordures
 - Administration

Lecture : En 2016, les budgets annexes des communes consacrés à l'eau (adduction, distribution, assainissement) représentent 50% des budgets annexes des communes, 38% des dépenses de fonctionnement des budgets annexes des communes et 68% de leurs dépenses d'investissement. Voir le détail des nomenclatures des regroupements dans l'encadré méthodologique.

Source : DGFIP, comptes de gestion 2016, version de juillet 2017 - Opérations réelles. Calculs DGCL.

Champ : France métropolitaine + DOM.

III - L'ENSEMBLE DES BUDGETS EN 2016

La prise en compte des budgets annexes et des syndicats augmente de 15 % les dépenses de fonctionnement et de 26 % les dépenses d'investissement

Au total, la prise en compte des budgets annexes et des syndicats ajoute 37 milliards d'euros aux dépenses des collectivités locales : 19,8 Md€ des budgets annexes des collectivités locales et de leurs groupements à fiscalité propre, 17,6 Md€ des syndicats. Par rapport au montant des dépenses retracées dans les budgets principaux, les dépenses sont donc plus élevées de 17 % (9 % par les budgets annexes, 8 % par les syndicats). L'impact cumulé des budgets annexes et des syndicats est plus élevé sur les dépenses d'investissement (+26 %) que sur les dépenses de fonctionnement (+15 %) (*tableau 2 et graphique 4*).

Les budgets annexes et ceux des syndicats contribuent à augmenter les recettes issues des ventes de biens et services

L'intégration des budgets annexes et des syndicats n'impacte pas de la même façon les différents agrégats comptables des collectivités. Par nature en effet, ces budgets ont des comptes structurés différemment de ceux des budgets principaux, en particulier pour les SPIC.

Ainsi, les ventes de biens et services passeraient de 8,9 Md€ pour les seuls budgets principaux à 23,2 Md€ en ajoutant les budgets annexes et ceux des syndicats, soit une augmentation de +161 %, alors que l'ensemble des recettes de fonctionnement ne seraient augmentées que de 17 % (*tableau 2*). En revanche, les concours de l'État ne sont, par définition, pas impactés par l'ajout des budgets annexes.

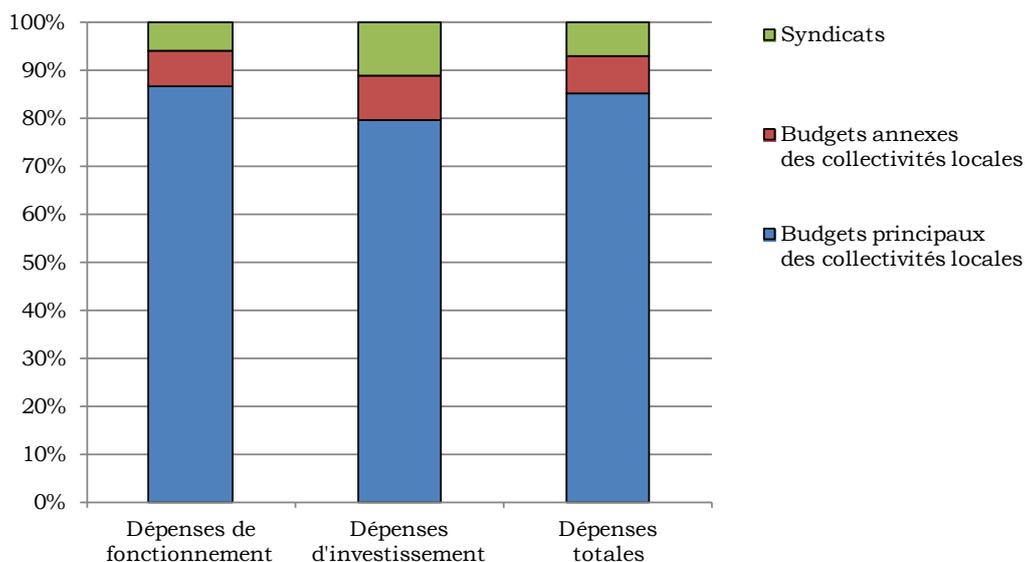
Du côté des dépenses, les achats et charges externes (+44 %) et les frais financiers (+33 %) sont les postes qui augmentent le plus quand on cumule l'ensemble des budgets. Les dépenses d'intervention sont beaucoup moins affectées (+4 %).

Au total, la dette augmenterait de 30 % et le taux d'endettement serait augmenté de plus de 8 points.

Il faut cependant relativiser ces résultats. D'une part, ce travail d'agrégation des budgets ne tient pas encore compte de la neutralisation des flux entre les divers budgets et les diverses collectivités (subventions, mise à disposition de personnel par exemple), neutralisation nécessaire pour estimer correctement les dépenses et les recettes consolidées.

D'autre part, la structure d'endettement des budgets annexes ou des syndicats peut, par nature, différer de celle des budgets principaux (cas des budgets des lotissements ou ceux d'aménagement de zones industrielles, par exemple). Intégrer certains syndicats peut alors artificiellement faire varier les ratios d'endettement certaines années.

Graphique 4 - Structure des dépenses globales des collectivités locales, par type de budget



Lecture : En 2016, les dépenses de fonctionnement des budgets principaux (BP) des collectivités locales représentent 87 % des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des budgets des collectivités locales, y compris donc budgets annexes (BA) et budgets des syndicats.

Source : DGFîP, comptes de gestion 2016, version de juillet 2017 - Opérations réelles. Calculs DGCL.

Champ : France métropolitaine + DOM.

Tableau 2 : Montants, en Md€, des agrégats comptables selon les différents types de budgets
(principaux : BP, ou annexes : BA).

Exercice 2016 - comptes en opérations réelles	Collectivités locales et groupements à fiscalité propre			Syndicats	Ensemble	Supplément par rapport aux seuls BP
	BP	BA	BP+BA			
Milliards d'euros						
DRF - DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)	168,6	14,3	182,9	11,3	194,2	+15%
Achats charges externes	29,9	7,4	37,3	5,7	42,9	+44%
Frais de personnel	60,7	2,7	63,3	2,8	66,1	+9%
Charges financières	4,4	0,7	5,1	0,7	5,9	+33%
Dépenses d'intervention	68,4	1,8	70,2	1,1	71,3	+4%
Autres dépenses de fonctionnement	5,3	1,7	7,0	1,0	7,9	+51%
RRF - RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)	197,1	18,2	215,3	15,1	230,4	+17%
Impôts et taxes	128,9	4,2	133,0	2,1	135,1	+5%
Concours de l'État	41,2	0,0	41,2	0,0	41,2	+0%
Subventions et participations reçues	10,8	3,7	14,5	6,0	20,5	+89%
Ventes de biens et services	8,9	8,5	17,4	5,8	23,2	+161%
Autres recettes de fonctionnement	7,3	1,8	9,1	1,2	10,4	+42%
Épargne brute = (2)-(1)	28,5	3,9	32,4	3,8	36,2	+27%
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT hors rembours^{smt} (3)	45,5	5,5	51,0	6,3	57,3	+26%
Dépenses d'équipement	31,3	5,1	36,5	5,4	41,9	+34%
Subventions d'équipement versées	11,7	0,1	11,8	0,1	11,9	+2%
Autres dépenses d'investissement	2,4	0,3	2,7	0,8	3,5	+44%
RECETTES D'INVESTISSEMENT hors emprunts (4)	18,7	2,4	21,1	3,2	24,3	+29%
FCTVA	4,7	0,2	4,8	0,2	5,0	+8%
Dotations et Subventions d'équipement reçues	9,6	1,5	11,0	2,1	13,1	+37%
Autres recettes d'investissement	4,5	0,7	5,2	0,9	6,1	+34%
DÉPENSES TOTALES hors rembours^{smt} (5) = (1)+(3)	214,1	19,8	233,9	17,6	251,5	+17%
RECETTES TOTALES hors emprunts (6) = (2)+(4)	215,8	20,6	236,4	18,3	254,7	+18%
Capacité ou Besoin de financement = (6)-(5)	1,7	0,8	2,5	0,7	3,2	+83%
Remboursements de dette (7)	13,4	2,2	15,7	1,7	17,4	+29%
Emprunts (8)	14,3	2,5	16,7	1,6	18,3	+28%
DÉPENSES TOTALES (9) = (5)+(7)	227,5	22,0	249,6	19,3	268,8	+18%
RECETTES TOTALES (10) = (6)+(8)	230,1	23,0	253,1	19,8	273,0	+19%
Variation du fonds de roulement = (10)-(9)	2,6	1,0	3,6	0,6	4,2	+60%
Dette au 31 décembre	148,6	25,7	174,3	18,6	192,9	+30%
Taux d'endettement (Dette / RRF)	75,4%	141,5%	81,0%	122,9%	83,7%	+8,3 pts
Capacité de désendettement (Dette / EB)	5,2 ans	6,6 ans	5,4 ans	4,8 ans	5,3 ans	+0,1 an
Taux d'épargne brute (EB/ RRF)	14,5%	21,4%	15,0%	25,4%	15,7%	+1,3 pts

Lecture : les dépenses de fonctionnement des budgets principaux des collectivités locales et de leurs groupements à fiscalité propre s'élèvent en 2016 à 168,6 Md€. En ajoutant celles des budgets annexes (14,3 Md€) et celles des budgets des syndicats (11,3 Md€) on augmente les dépenses de fonctionnement de 15%.

Note : le total "budgets principaux + budgets annexes" est calculé sans neutraliser les flux existants entre les différents budgets d'une même collectivité (annexes, principaux) ni les flux entre différents niveaux de collectivités.

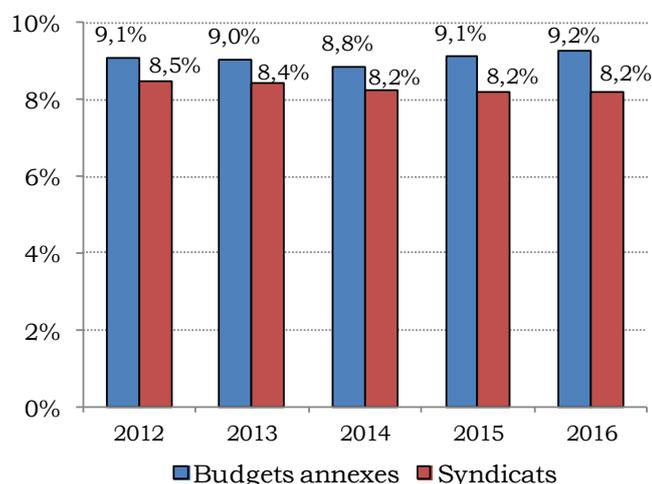
Source : DGFIP, comptes de gestion 2016, version de juillet 2017 - Opérations réelles. Calculs DGCL.

Champ : France métropolitaine + DOM.

IV - ÉVOLUTIONS DEPUIS 2012

Depuis 2012, le poids des budgets annexes par rapport aux budgets principaux s'est très légèrement accru. Inversement celui des syndicats a très légèrement baissé (*graphique 5*).

Graphique 5 : Poids des budgets annexes et des syndicats par rapport aux budgets principaux
(Dépenses totales, hors remboursements)



Lecture : Entre 2012 et 2016 le poids que représentent les dépenses (hors remboursements de dette) enregistrées dans les budgets annexes des collectivités (communes, EPCI, départements, régions) par rapport aux dépenses des budgets principaux est passé de 9,1 % à 9,2 %. Celui des syndicats est passé de 8,5 % en 2012 à 8,2 % en 2016.

Source : DGFIP, comptes de gestion - Opérations réelles. Calculs DGCL.

Champ : France métropolitaine + DOM.

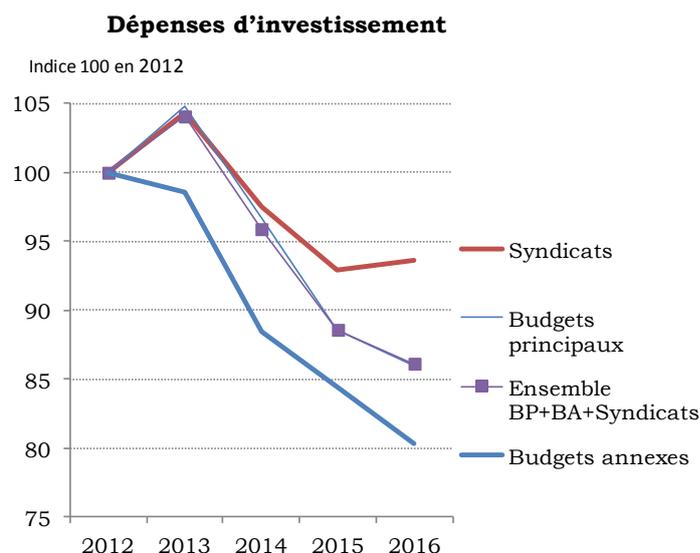
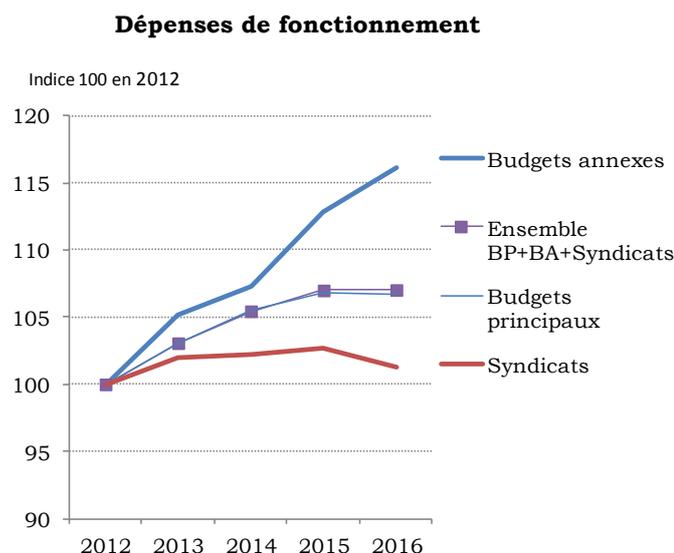
Selon que l'on considère les dépenses de fonctionnement ou d'investissement, les évolutions sont en fait beaucoup plus contrastées.

Les dépenses de fonctionnement des budgets annexes sont plus dynamiques que celles de leurs budgets principaux, tandis que celles des syndicats sont les moins dynamiques, avec même une stabilisation depuis 2013 (*graphique 6*). Ces deux évolutions contraires se compensent et, depuis 2012, les dépenses de fonctionnement de l'ensemble de tous les budgets évoluent quasiment de la même façon que celles des seuls budgets principaux.

Pour les dépenses d'investissement, la situation est inversée : les dépenses d'investissement des budgets principaux diminuent à partir de 2014. La baisse dans les budgets annexes (BA) est plus forte et débute dès 2013, tandis que la baisse est plus limitée pour les syndicats, avec même une reprise des investissements en 2016. Là aussi, l'évolution depuis 2012 des dépenses de l'ensemble des budgets est finalement quasiment la même que celle des seuls budgets principaux (*graphique 6*).

La prise en compte des budgets annexes et des syndicats dans les comptes des collectivités locales modifie donc le niveau et la structure des dépenses, mais ne modifie qu'à la marge l'appréciation de leur évolution depuis 2012.

Graphique 6 : Évolution des dépenses des collectivités locales depuis 2012, par type de budget



Lecture : Entre 2012 et 2016 les dépenses de fonctionnement enregistrées dans les budgets annexes (BA) des collectivités (communes, EPCI, départements, régions) ont augmenté de 16,1 % (indice 116,1 en 2016). Celles des syndicats ont augmenté de 1,3 %. En ajoutant ces dépenses à celles enregistrées par les seuls budgets principaux, l'évolution des dépenses de l'ensemble des budgets (+7,0 %) est quasiment la même que celle des seuls budgets principaux (+6,7 %).

Note : le total "budgets principaux + budgets annexes + Syndicats" est calculé sans neutraliser les flux existants entre les différents budgets d'une même collectivité (annexes, principaux) ni les flux entre différents niveaux de collectivités.

Source : DGFIP, comptes de gestion - Opérations réelles. Calculs DGCL.

Champ : France métropolitaine + DOM.

Encadré : définitions, méthodes

I - Définitions

1) Les budgets annexes. Parallèlement au budget principal qu'elles élaborent, les collectivités peuvent créer des budgets afin de suivre l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial (SPIC) relevant de leur compétence ou d'individualiser la gestion d'un service public administratif (SPA) relevant de leur compétence. Ces budgets ont pour objet d'établir le coût réel d'un service et, s'agissant des SPIC, de s'assurer qu'il est financé par les ressources liées à l'exploitation de l'activité. Il n'existe pas de définition législative des budgets annexes. On peut qualifier de budget annexe le budget d'une régie, créé en vertu des dispositions de l'article L. 2221-1 et suivants du CGCT, distinct du budget proprement dit, mais voté par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale. Ils se distinguent en cela des budgets « autonomes », ou « propres », qui sont votés par l'organe délibérant de la régie.

Les organes délibérants des collectivités peuvent créer une régie dotée de la seule autonomie financière pour la gestion de ses services publics. Les collectivités ont donc la possibilité de créer un budget pour suivre toute compétence d'un SPA ; les budgets sont alors soumis à l'instruction budgétaire de la collectivité de rattachement (ex : M14 pour les communes). S'agissant d'un SPIC, le recours au budget annexe constitue en revanche une obligation (article L. 2224-1 et L. 3241-4 du CGCT). Ces budgets doivent être équilibrés et sont soumis à une instruction spécifique M4.

2) Les syndicats. Les syndicats intercommunaux à vocation multiple (SIVOM) sont des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) mais qui ne disposent pas de fiscalité propre. Leur objet n'est pas limité à une seule œuvre ou à seul objet d'intérêt intercommunal, mais comprend de multiples compétences. Le SIVOM exerce des responsabilités variées qui lui ont été confiées par les différentes communes. Ces dernières participent étroitement au pilotage du SIVOM. Les syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ont un fonctionnement similaire à celui d'un SIVOM à la différence près qu'un SIVU ne dispose que d'une unique compétence fixée dans ses statuts : c'est un syndicat spécialisé. Les syndicats mixtes associent des collectivités de niveaux différents.

Les syndicats peuvent avoir des budgets annexes.

II - Méthodes

1) Contours budgétaires retenus pour l'étude. Sont pris en compte pour cette étude : les budgets principaux et annexes des collectivités locales (communes, groupements à fiscalité propre, départements, régions et CTU), les budgets principaux et annexes des syndicats (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes, ententes, MDPH, etc.) Ont été exclus de l'étude les budgets annexes des établissements médicaux et sociaux (EHPAD, IME, services de soins à domicile, petite enfance, etc.) et le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF).

2) Nomenclatures. Pour analyser les compétences exercées par les budgets annexes et les syndicats à vocation unique, nous avons utilisé la nomenclature en 44 postes fournie dans le fichier des comptes de gestion de la DGFiP, que nous avons regroupés ainsi : Eau = (01,0A,0E) ; Aménagement de zones, ateliers, lotissement d'habitation = (15,22,28) ; Économie (dont production et distribution d'énergie) = (02,11,12,14,16, 18 à 21, 24 à 27, 34 à 39) ; Culture-Sport-tourisme = (07,08,09,29,30) ; Santé-Social = (05,06,31,32, 33,50,51) ; Scolaire = (03,04,23) ; Transports = (13,17) ; Traitement des ordures ménagères = (10) ; Administration = (40).

3) Agrégation de comptes, consolidation des flux. L'étude présentée ici agrège les budgets principaux avec les budgets annexes et ceux des syndicats en les ajoutant simplement. Il s'agit d'une première étape dans un travail plus complet consistant à neutraliser les flux financiers entre d'une part les différents niveaux de collectivités (communes, EPCI à fiscalité propre, départements, régions, CTU) et d'autre part les différents types de budgets (principaux, annexes), et aussi les flux qui croisent ces différents niveaux (du budget principal d'une commune vers les budgets annexes d'un EPCI par exemple). Ne pas tenir compte de ces flux reviendrait en effet à compter deux fois certaines dépenses (et recettes) correspondant en réalité à un transfert entre une collectivité et une autre.

4) Précautions d'interprétation. En dehors des possibilités de doubles comptes de certains flux (cf. ci-dessus), l'interprétation de certains ratios doit se faire avec précaution, en particulier ceux relatifs à l'endettement, du fait de la structure particulière des comptes des syndicats ou des budgets annexes. Ces établissements et ces budgets sont en effet créés pour gérer certaines activités, dont l'équilibre budgétaire peut être très spécifique. Par exemple, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la compétence est souvent assurée par un délégataire et la collectivité peut alors conserver uniquement une responsabilité d'investissement, qui exige une importante épargne de gestion (les dépenses de fonctionnement se limitent parfois alors aux seuls intérêts de la dette). Ainsi encore, une activité de lotissement, associée à des opérations d'aménagement qui s'étalent sur plusieurs années, va entraîner des dépenses sans contrepartie pendant plusieurs années puis une recette importante l'année de vente du terrain une fois aménagé. Les ratios d'endettement qui en résultent peuvent en être artificiellement affectés, selon l'année considérée. À titre d'information, les comptes du secteur « Aménagement de zones, ateliers, lotissement » sont mis à disposition en données complémentaires dans la version numérique de cette publication, disponible en ligne.

Pour en savoir plus :

Annexe 2 du Rapport de l'Observatoire des Finances et de la Gestion publique Locales 2017 sur :

<https://www.collectivites-locales.gouv.fr/rapports-observatoire-des-finances-locales-ofl>

Ministère de l'Intérieur

Ministère de la cohésion des territoires

Direction Générale des Collectivités Locales

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

Directeur de la publication : Bruno DELSOL