

La conjoncture des finances communales



Cellules de base de notre paysage institutionnel, les 36 783 communes occupent une place privilégiée dans le cœur des Français.

Acteurs de la vie économique, les communes participent à la production de la richesse nationale, notamment à travers la gestion des services publics de proximité. Ainsi, les dépenses communales, dont le montant devrait avoisiner 82 milliards d'euros en 2007, représentent près de 4,5 % du produit intérieur brut. Au sein de ces dépenses, l'effort d'équipement des communes génère plus du quart du chiffre d'affaires du secteur des travaux publics, voire le tiers si l'on ajoute les investissements portés par les groupements de communes.

L'analyse de l'évolution des finances communales sur un quart de siècle, proposée dans cette première partie, permet de resituer l'action des communes au sein d'un contexte institutionnel, budgétaire et fiscal mouvant. Cette mise en perspective sur le long terme constitue également un outil d'analyse susceptible d'aider chaque commune à se positionner par rapport aux grandes tendances. Car si chaque commune est unique en raison du nombre de ses habitants, de sa localisation et de ses caractéristiques économiques, géographiques et sociologiques, des règles communes prévalent sur l'ensemble du territoire national.

1. L'évolution des dépenses communales est marquée par le développement du mouvement intercommunal

Depuis 1982, les dépenses communales (hors dette) ont progressé sous l'effet de deux phénomènes :

- une inflation particulièrement forte en début de période ;
- une amélioration qualitative et quantitative de l'offre de services publics aux habitants.

Si l'on neutralise l'effet de la hausse des prix afin de ne garder qu'un effet "volume", la progression annuelle moyenne des dépenses communales s'établit à 1,8 % entre 1982 et 2007.

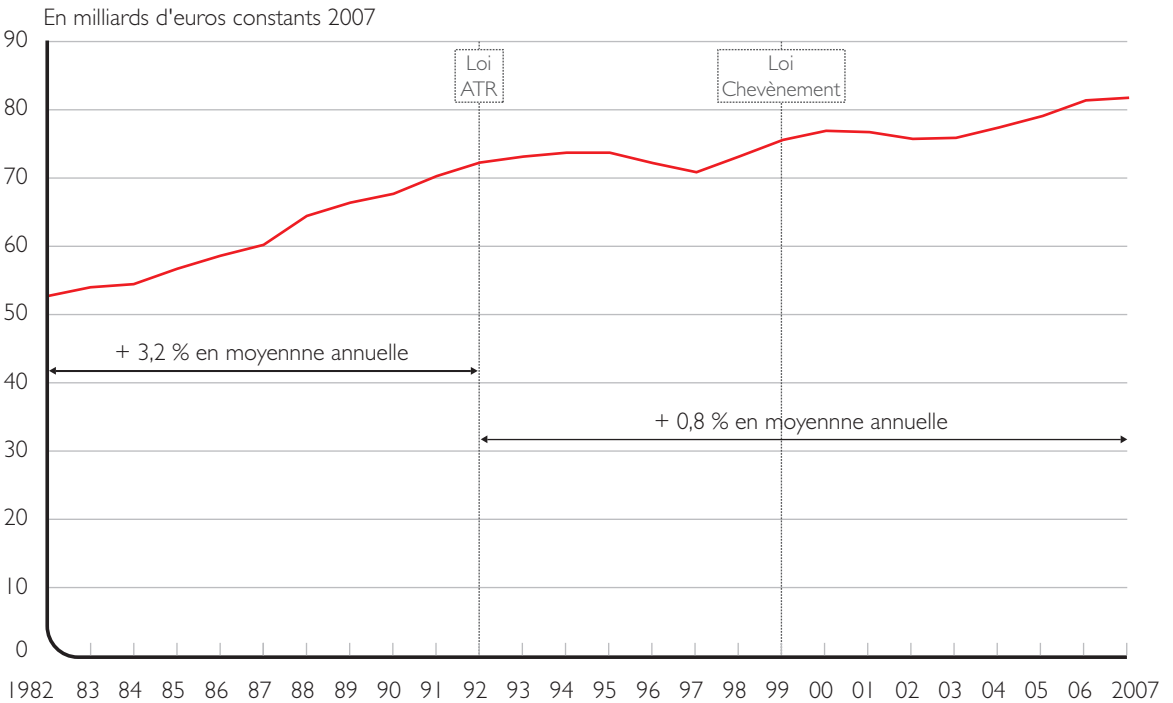
Cette hausse, inférieure à celle du PIB sur la période, peut être décomposée en deux temps :

- une forte augmentation des dépenses entre 1982 et 1992 (+ 3,2 % par an en volume) ;
- un ralentissement du rythme de progression (+ 0,8 % par an) entre 1992 et 2007.

Ce changement de tendance s'explique en grande partie par le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre favorisé par la loi relative à l'Administration territoriale de la République (dite loi "ATR") du 6 février 1992 et par la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (dite loi "Chevènement") du 12 juillet 1999.

En effet, les structures intercommunales assument désormais des compétences transférées par les communes et en supportent le poids budgétaire.

Dépenses communales (hors dette)



Bilan de l'intercommunalité au 1^{er} janvier 2007

	1999	2007
Communes appartenant à une intercommunalité à fiscalité propre	19 128	33 414
Part des communes regroupées	52 %	91 %
Part de la population regroupée	55 %	87 %
Nombre de groupements	1 678	2 588
• dont taxe professionnelle unique	111	1 197
• dont fiscalité additionnelle	1 567	1 391

La loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale de 1999 a marqué le début de l'essor des groupements à taxe professionnelle unique. Ils ont été multipliés par dix en huit ans.

Par leur nombre et les compétences qu'elles acquièrent au fil des années, les intercommunalités à fiscalité propre jouent aujourd'hui un rôle majeur dans la vie locale française. L'importance de leur budget en est la parfaite illustration.

En 2007, les dépenses (hors remboursement de dette) des intercommunalités à fiscalité propre atteignent près de 30 milliards d'euros dont un peu moins de 23 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement (y compris plus de 8 milliards d'euros de fiscalité reversée aux communes membres) et près de 7 milliards d'euros de dépenses d'investissement (hors remboursement de dette) dont environ 6 milliards d'euros sont affectés à l'équipement direct.

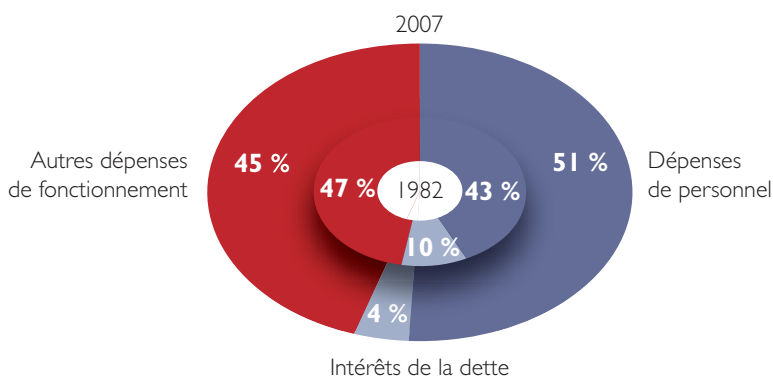
2. Les dépenses de fonctionnement tiennent une place prépondérante dans l'ensemble des dépenses communales

Principalement composées de dépenses de personnel, d'achats de biens et de services, de transferts versés et de charges d'intérêt, les dépenses de fonctionnement, d'un montant de près de 59 milliards d'euros en 2007, représentent plus de 70 % des dépenses totales des communes (hors remboursement de dette).

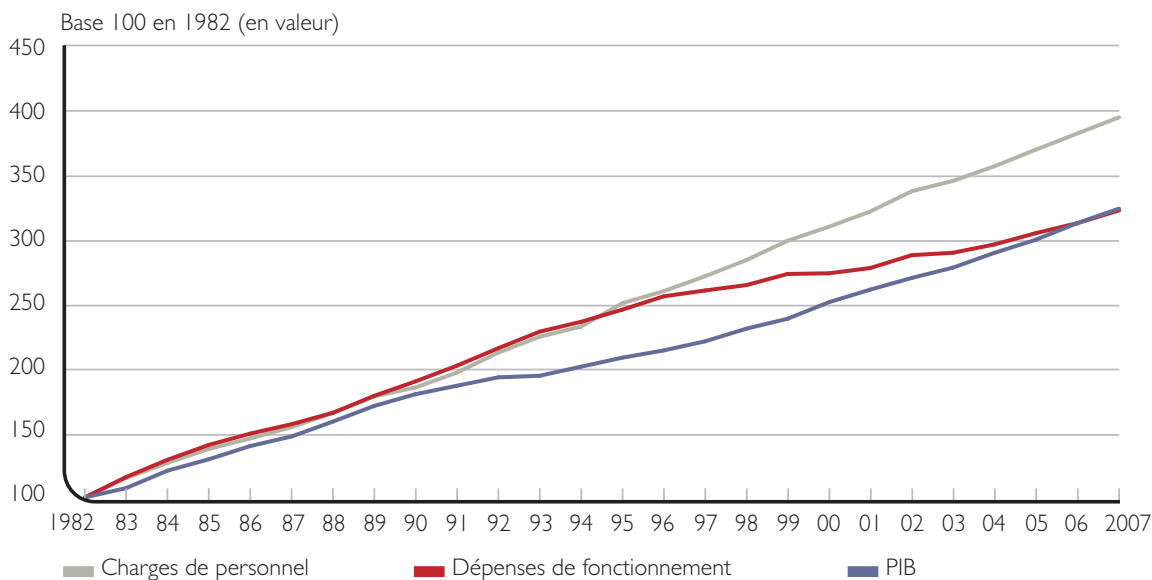
Leur structure s'est légèrement modifiée au cours des 25 dernières années. En effet, les frais de personnel ont pris une place de plus en plus importante (51 % des dépenses de fonctionnement en 2007 contre 43 % en 1982) tandis que les intérêts de la dette se sont considérablement réduits (4 % des dépenses de fonctionnement en 2007 contre 10 % en 1982).

Sur l'ensemble de la période (1982-2007), les dépenses de fonctionnement progressent en moyenne annuelle au même rythme que la richesse nationale (+ 4,8 % en valeur). Toutefois, elles ont tendance à ralentir à compter de 1992 (+ 2,7 %) notamment sous l'effet des transferts de compétences aux intercommunalités prévus par la loi "Administration territoriale de la République" du 6 février 1992.

Structure des dépenses de fonctionnement en 1982 et 2007



Évolution des dépenses de fonctionnement et de la richesse nationale



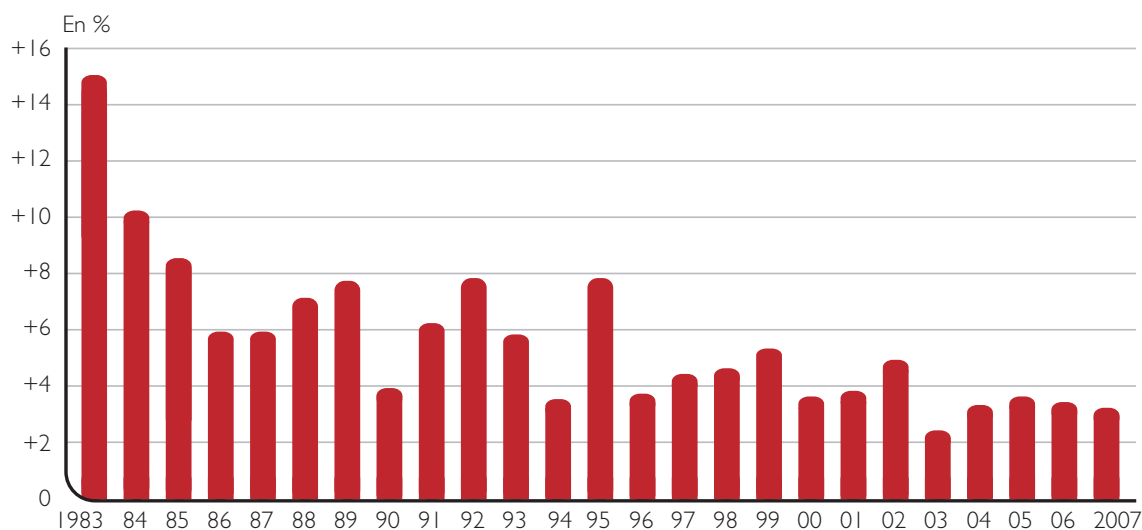
↳ Les frais de personnel, une dépense lourde et évolutive pour les communes

Plusieurs facteurs contribuent à expliquer la progression constante des charges de personnel (+ 5,4 % en valeur par an en moyenne depuis 1982).

La hausse des effectifs (en raison notamment des transferts de compétences de l'État aux communes réalisés en 1983), les revalorisations successives du point d'indice de la fonction publique, l'augmentation des cotisations employeurs à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), les avancements automatiques de carrière, l'augmentation de l'âge moyen des agents territoriaux (la part des agents territoriaux de 50 ans et plus est passée de 20 % en 1992 à 29 % en 2002) sont autant d'éléments qui tendent à accroître la masse salariale.

Cependant, un ralentissement de la croissance des frais de personnel est observé sur la période récente (+ 3,5 % en valeur, en moyenne annuelle entre 1999 et 2007).

Évolution en valeur des charges de personnel des communes



Effectifs communaux et intercommunaux

Au 31 décembre 2004, près de 1,2 million de personnes sont employées par le secteur communal (1,1 million par les communes et 0,1 million par les intercommunalités à fiscalité propre), ce qui représente plus de 80 % des effectifs des collectivités locales (y compris syndicats intercommunaux). Hors emplois aidés et assistantes maternelles, les effectifs communaux s'élèvent à 1,0 million et les effectifs intercommunaux à 0,1 million. Le personnel des intercommunalités à fiscalité propre a commencé à croître rapidement à partir de 1992, en raison du développement de l'intercommunalité, tandis que le rythme de croissance des effectifs communaux ralentissait.

	Effectifs au 31/12 (hors assistantes maternelles et contrats aidés)			Évolution annuelle moyenne		
	1983	1992	2004	1983-2004	1983-1992	1992-2004
Communes	757 536	862 607	1 005 765	1,4 %	1,5 %	1,3 %
Intercommunalités à fiscalité propre	29 639	32 725	112 139	6,5 %	1,1 %	10,8 %
Total	787 175	895 332	1 117 904	1,7 %	1,4 %	1,9 %

Source : INSEE Première "l'emploi dans les collectivités locales au 31 décembre 2004"

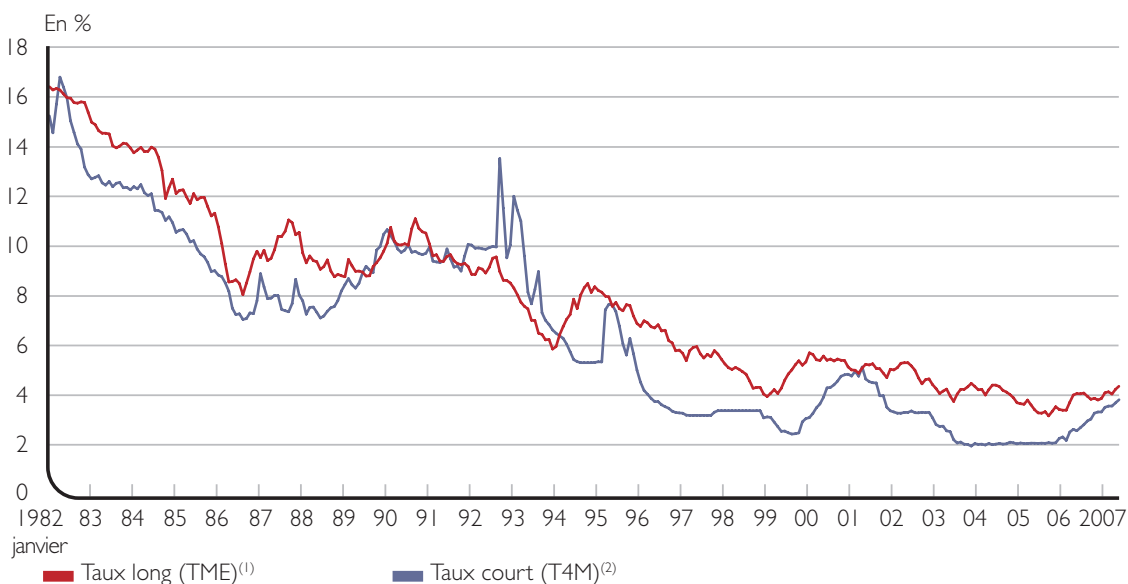
➔ Les intérêts de la dette se sont considérablement réduits

Après une progression sensible dans les années 1980, les charges d'intérêt des communes ont enregistré une baisse continue de 1994 à 2005. Cette diminution, de 200 millions d'euros par an sur la période, a permis d'améliorer la capacité d'autofinancement des communes et la couverture de leurs dépenses d'investissement.

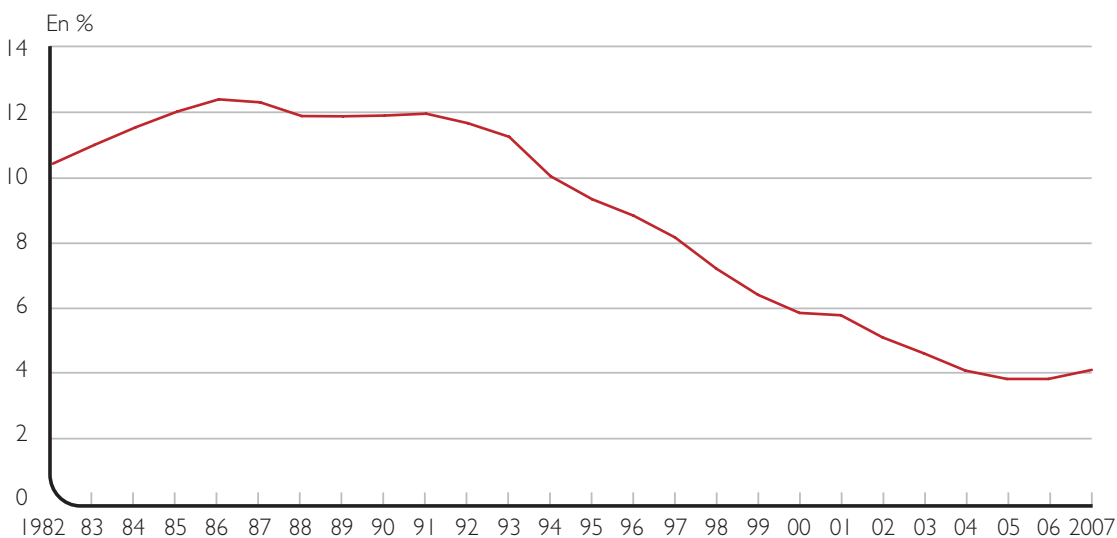
Les communes ont tout d'abord bénéficié de la baisse quasi constante des taux d'intérêt observée depuis le milieu des années 1990. Elles ont ensuite récolté les bénéfices de la transformation d'une dette à taux fixe en une dette plus diversifiée. Elles ont enfin, pour nombre d'entre elles, adopté des stratégies financières afin d'optimiser la gestion de leur dette et de leur trésorerie.

Depuis 2006, une remontée des taux d'intérêt à court terme et, dans une moindre mesure, à long terme, est observée en raison du relèvement des taux directeurs de la Banque Centrale Européenne. Cette hausse des taux, qui s'ajoute à une hausse du niveau d'endettement, génère un léger accroissement des charges d'intérêt. Néanmoins, les intérêts de la dette, qui s'élèvent à environ 2,4 milliards d'euros en 2007, ne représentent aujourd'hui que 4 % des dépenses de fonctionnement contre un peu plus de 10 % il y a 25 ans.

Taux d'intérêt



Part des intérêts de la dette dans les dépenses de fonctionnement



3. Une modification de la structure des ressources courantes des communes

Les ressources courantes des communes sont composées :

- du produit des quatre taxes locales (taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle) ;
- des autres ressources de nature fiscale (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, droits de mutation, taxes d'urbanisme, taxe d'électricité, compensations fiscales versées par l'État et reversements de fiscalité en provenance des groupements de communes) ;
- des dotations de fonctionnement versées par l'État (dotation globale de fonctionnement, dotation élu local, dotation spéciale instituteurs...) ;
- des autres recettes diverses (produits de la vente de biens et de services, recettes exceptionnelles, subventions diverses et participations reçues).

⁽¹⁾ TME : taux moyen des emprunts d'État

⁽²⁾ T4M : taux moyen mensuel du marché monétaire

Leur structure s'est légèrement modifiée au fil du temps. Le poids du produit des quatre taxes (37 % en 2007 contre 43 % en 1982) et des dotations versées par l'État (25 % en 2007 contre 31 % en 1982) s'est considérablement réduit. À l'inverse, le poids de nouvelles ressources fiscales, comme les reversements de fiscalité provenant des intercommunalités dans le cadre de la mise en œuvre de la taxe professionnelle unique, s'est renforcé (environ 8 milliards d'euros en 2007).

D'un montant de près de 70 milliards d'euros en 2007, les ressources courantes ont progressé de 5 % en moyenne par an depuis 1982.

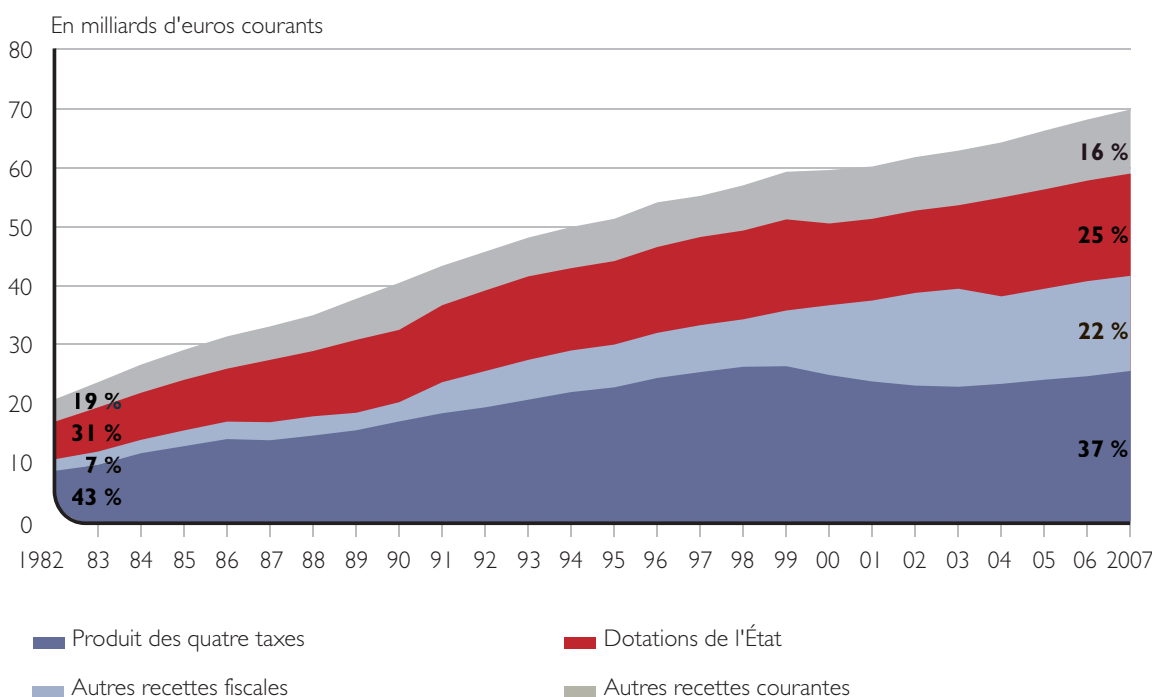
Comme pour les dépenses de fonctionnement, deux périodes peuvent être distinguées :

- d'abord, une période de forte croissance des ressources courantes entre 1982 et 1992 (+ 8,3 % en moyenne chaque année) ;
- ensuite, une période de croissance modérée (+ 2,9 % en moyenne annuelle entre 1992 et 2007).

Ces écarts de taux de progression sont liés :

- d'une part, à des facteurs conjoncturels comme le ralentissement de l'inflation et de la croissance économique dont le dynamisme joue à la fois sur les dotations et sur les bases d'imposition ;
- d'autre part, à des phénomènes plus structurels tels que l'application de réformes fiscales ou le développement de l'intercommunalité à taxe professionnelle unique.

Évolution des recettes courantes des communes



➔ Une part croissante de la fiscalité locale est prise en charge par l'État par le biais de dégrèvements, parfois transformés en compensations, puis en dotations

Ces dernières années, la fiscalité locale a fait l'objet de nombreuses mesures visant à :

- accorder une exonération totale ou partielle de l'impôt à certaines catégories de contribuables ;
- alléger la charge fiscale supportée par le contribuable local afin de prendre en compte sa capacité contributive.

Ces dispositifs se sont traduits par la mise en place d'un mécanisme de compensation ou de dégrèvement contribuant à accroître fortement la part de la fiscalité locale prise en charge par l'État.

Pour les collectivités locales, les dégrèvements sont plus avantageux que les compensations. En effet, ils permettent de bénéficier, chaque année, de l'accroissement des bases et des taux d'imposition, lorsque ceux-ci ne sont pas "gelés" au niveau d'une année de référence. En revanche, le mécanisme de compensation revient à attribuer une allocation indexée chaque année sur un indicateur (par exemple, le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement). Cet indicateur est souvent déconnecté de la dynamique des bases d'imposition et ne prend pas en compte les variations de taux décidées par les collectivités locales.

Afin de limiter la progression de la part de l'impôt local prise en charge par l'État, les dégrèvements tendent à être transformés en compensations, voire en dotations. Il en est ainsi du dégrèvement au titre de la taxe d'habitation accordé aux personnes de condition modeste qui a été transformé en compensation à compter de 1992. Il en est de même pour la compensation de taxe professionnelle au titre de l'abattement de 16 %, variable d'ajustement de l'enveloppe des dotations, et de la compensation au titre de la suppression de la "part salaires", qui a été intégrée à la dotation globale de fonctionnement à compter de 2004.

La frontière entre recettes fiscales et dotations se révèle, en conséquence, particulièrement floue et artificielle.

➔ Les dotations versées par l'État ont elles-mêmes fait l'objet de nombreuses réformes

Jusqu'au milieu des années 1990, il n'existait pas d'indexation globale pérenne pour l'ensemble des concours financiers de l'État aux collectivités locales. Leur évolution fluctuait en fonction de la situation budgétaire de l'État. Le taux d'indexation de la dotation globale de fonctionnement a ainsi été modifié quatre fois entre 1990 et 1995.

Pour mettre un frein à ces variations successives des dotations, un pacte de stabilité financière a été défini en 1996. Celui-ci a été remplacé par un contrat de croissance et de solidarité à partir de 1999. En 2008, un nouveau contrat de stabilité est instauré entre l'État et les collectivités locales.

La dotation globale de fonctionnement constitue le principal concours financier de l'État aux communes. Son montant a fortement diminué en 2000 (- 11,5 %) en raison de la suppression des contingents communaux d'aide sociale. Il a de nouveau augmenté en 2004 (+ 25,4 %) avec notamment l'intégration de la compensation au titre de la suppression de la "part salaires" de la taxe professionnelle.

En 2007, la dotation globale de fonctionnement versée aux communes progresse de 2,4 % et représente 16,2 milliards d'euros dont 13,9 milliards au titre de la dotation forfaitaire (+ 1,5 %).

La réforme prévue par la loi de finances pour 2005 a profondément modifié l'architecture de la dotation globale de fonctionnement.

Elle se compose désormais :

- d'une dotation de base (entre 60 et 120 euros par habitant) ;
- d'une dotation dite de "superficie" (3 euros par hectare, 5 euros en zone de montagne) ;
- d'une dotation de compensation (composée essentiellement de l'ancienne compensation au titre de la suppression de la "part salaires") ;
- d'une dotation de garantie visant à amortir l'impact de la réforme.

➔ Une part croissante de la taxe professionnelle est transférée au niveau intercommunal dans le cadre du régime de la taxe professionnelle unique

Le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre s'est accéléré avec la loi "Chevènement" du 12 juillet 1999. Il convient de noter qu'une part importante des intercommunalités à fiscalité propre a choisi le système fiscal le plus intégré, la taxe professionnelle unique.

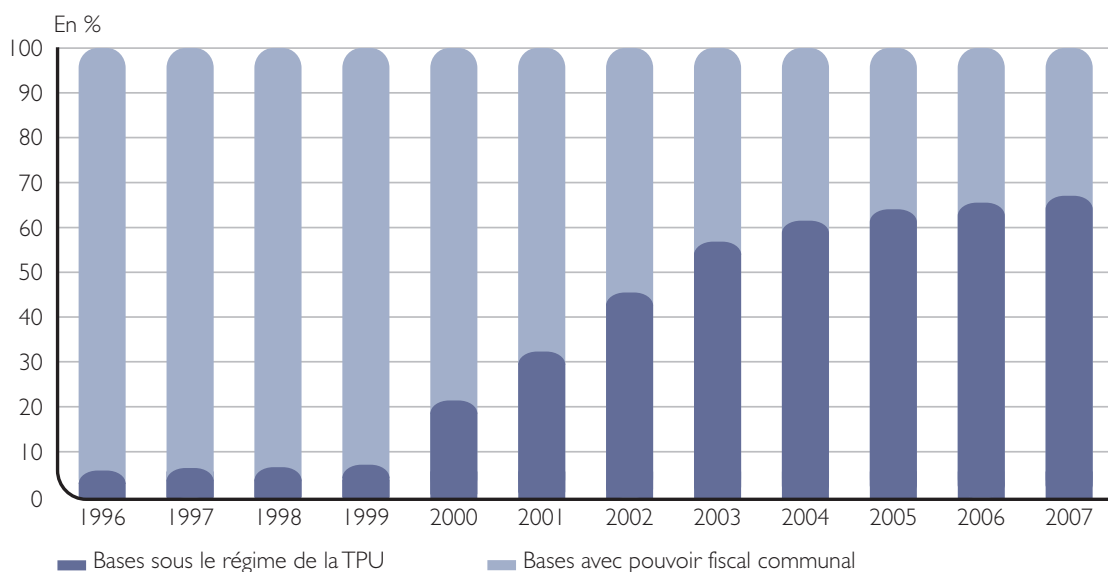
Ainsi, au 1^{er} janvier 2007, 46 % des établissements publics de coopération intercommunale ont opté pour le régime de la taxe professionnelle unique (soit 1 197 établissements publics de coopération intercommunale couvrant 41,8 millions d'habitants) contre 7 % seulement des établissements existants au 1^{er} janvier 1999.

La mise en place d'une taxe professionnelle unique implique - *de facto* - que les communes renoncent à la taxe professionnelle et transfèrent cette ressource au niveau intercommunal. C'est alors l'établissement public de coopération intercommunale qui vote le taux de taxe professionnelle, applicable sur l'ensemble du territoire intercommunal, et en perçoit le produit. En 2007, 67 % des bases de taxe professionnelle sont ainsi mutualisées et relèvent d'un groupement à taxe professionnelle unique.

L'abandon de la taxe professionnelle au profit du groupement se traduit par une réduction du produit fiscal total voté au niveau communal. C'est la raison pour laquelle le groupement reverse, en contrepartie, à la commune une attribution de compensation. Celle-ci est calculée en fonction de la différence entre le produit de taxe professionnelle perçu antérieurement par la commune et le montant des transferts de compétences opérés.

Les reversements de fiscalité en provenance des groupements, constitués de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire, représentent plus de 8 milliards d'euros en 2007.

Part des bases de TP mutualisées dans le cadre de la TPU



↳ Les assiettes des impôts locaux sont plutôt dynamiques et peu volatiles

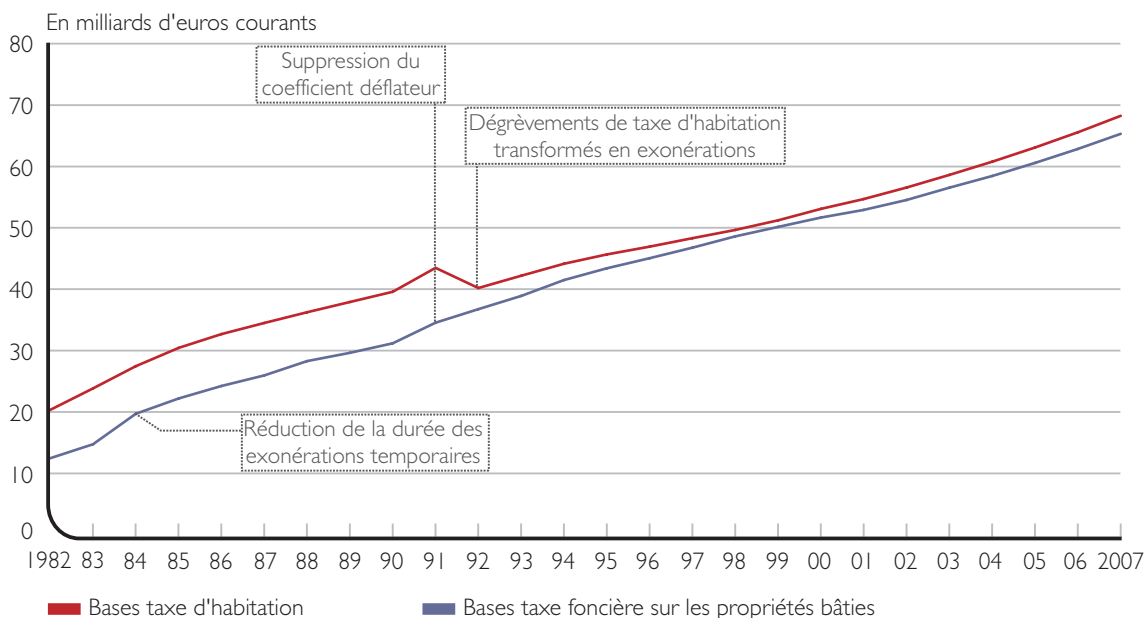
Avec des impôts locaux qui reposent sur des "stocks" (valeur locative de l'ensemble des biens immobiliers ou des équipements et biens mobiliers existants sur le territoire) et non des "flux", les communes bénéficient d'assiettes d'imposition relativement dynamiques et peu volatiles.

Entre 1982 et 2007, l'accroissement annuel moyen des bases s'élève à + 4,9 % pour la taxe d'habitation et + 6,7 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Ces taux de progression tiennent compte des différentes réformes mises en œuvre au cours de la période :

- diminution de la durée des exonérations temporaires de taxe foncière sur les propriétés bâties en 1984 ;
- suppression en 1991 du coefficient déflateur qui a été institué pour limiter les effets de l'inflation ;
- transformation du dégrèvement de taxe d'habitation accordé aux personnes de condition modeste, personnes âgées ou handicapées, en exonération assortie d'une allocation compensatrice en 1992.

Bases d'imposition à la taxe d'habitation et à la taxe foncière sur les propriétés bâties

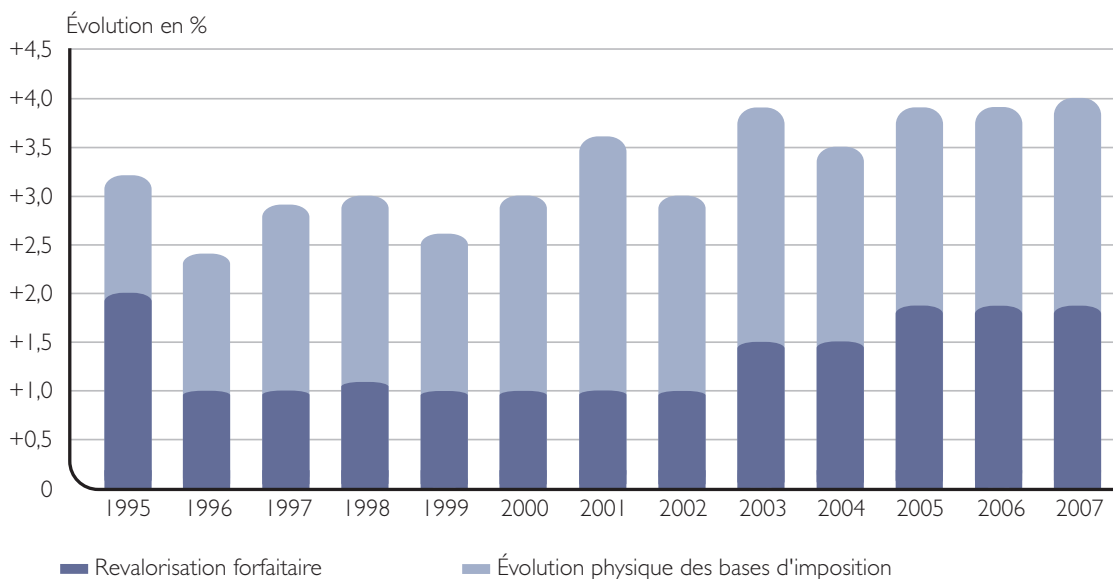


Entre 1995 et 2007, le dynamisme des bases de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties est de l'ordre de 3,5 % en moyenne annuelle.

Il s'explique par :

- la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales qui s'applique aux logements déjà existants. Ce coefficient, fixé chaque année par le Parlement, représente depuis 2005 une augmentation de 1,8 % des valeurs locatives ;
- l'accroissement ou l'amélioration du parc de logements existants. Le rythme particulièrement soutenu de l'activité de la construction observé depuis 1999 contribue de manière sensible à l'accroissement des bases d'imposition de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties enregistrés ces dernières années.

Déterminants de l'évolution des bases de taxe d'habitation



Pour les bases de taxe professionnelle, les diverses réformes législatives survenues depuis 1982 (réduction puis suppression de la fraction de la "part salaires", abattement général à la base, réduction de la fraction des recettes) ont eu un impact très fort. La croissance des bases d'imposition s'est ainsi limitée à 3,8 % en moyenne annuelle sur l'ensemble de la période.

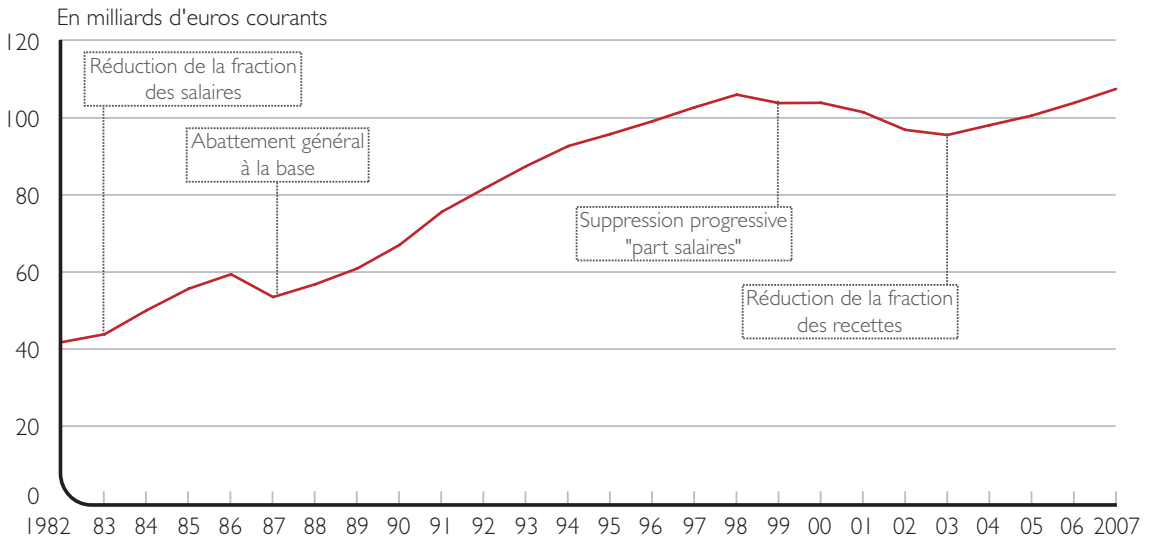
L'analyse de l'évolution des deux principales composantes des bases de taxe professionnelle permet d'obtenir une bonne représentation des tendances actuelles.

Ainsi, entre 1995 et 2007, la première composante des bases de taxe professionnelle, liée à la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière, a augmenté de + 3,3 % en moyenne chaque année. La seconde composante relevant des équipements et biens mobiliers a progressé, quant à elle, au rythme annuel moyen de + 4,6 %.

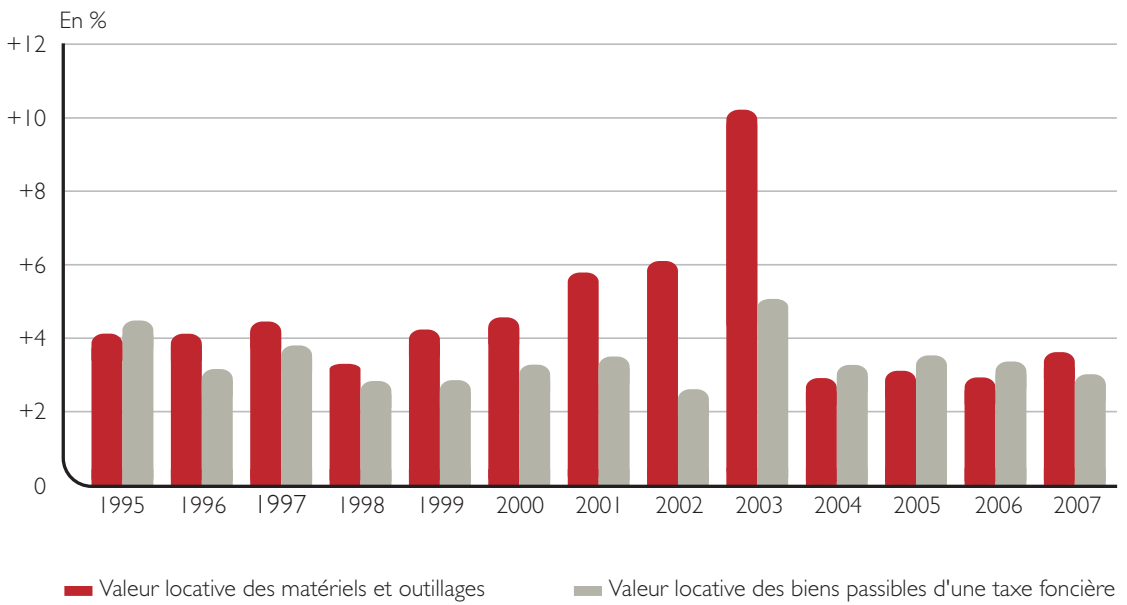
Par ailleurs, en 2003, l'intégration des bases de taxe professionnelle des établissements de France Télécom dans le régime de droit commun a marqué un pic dans la progression de chacune de ces deux composantes et a induit un accroissement sensible des bases de taxe professionnelle dans les communes d'implantation⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Mouvement compensé par une réduction de leur dotation globale de fonctionnement

Bases de taxe professionnelle



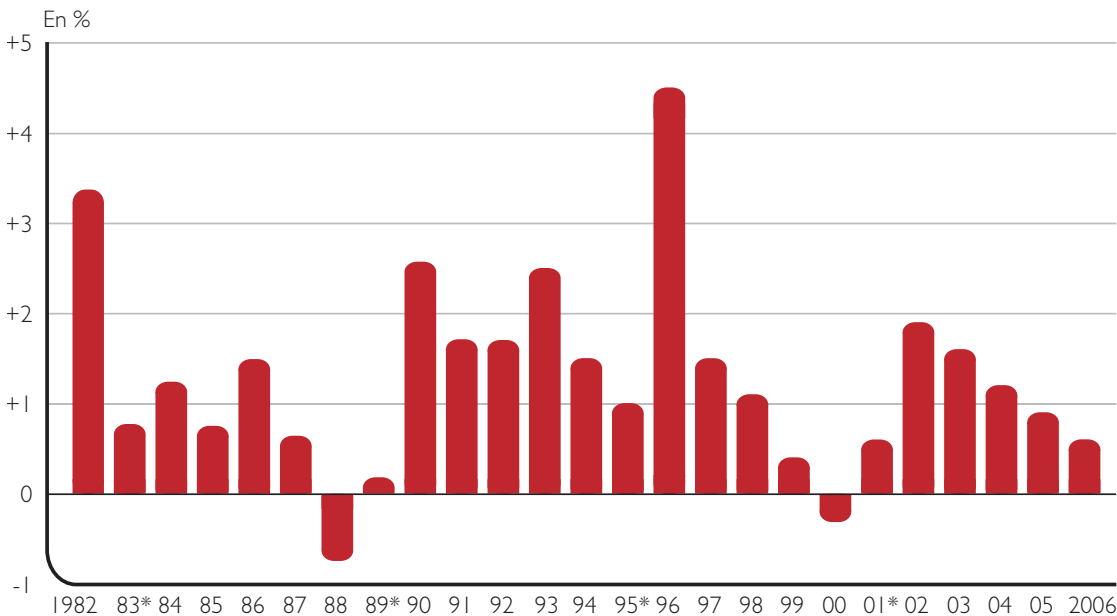
Évolution des principales composantes des bases de taxe professionnelle



➔ **La hausse de la pression fiscale exercée par les communes a connu de fortes fluctuations d'une année sur l'autre**

Le mandat actuel se caractérise par une augmentation relativement modérée de la pression fiscale avec un maximum de + 1,9 % en moyenne en 2002 et des hausses de taux de plus en plus faibles au cours des années suivantes.

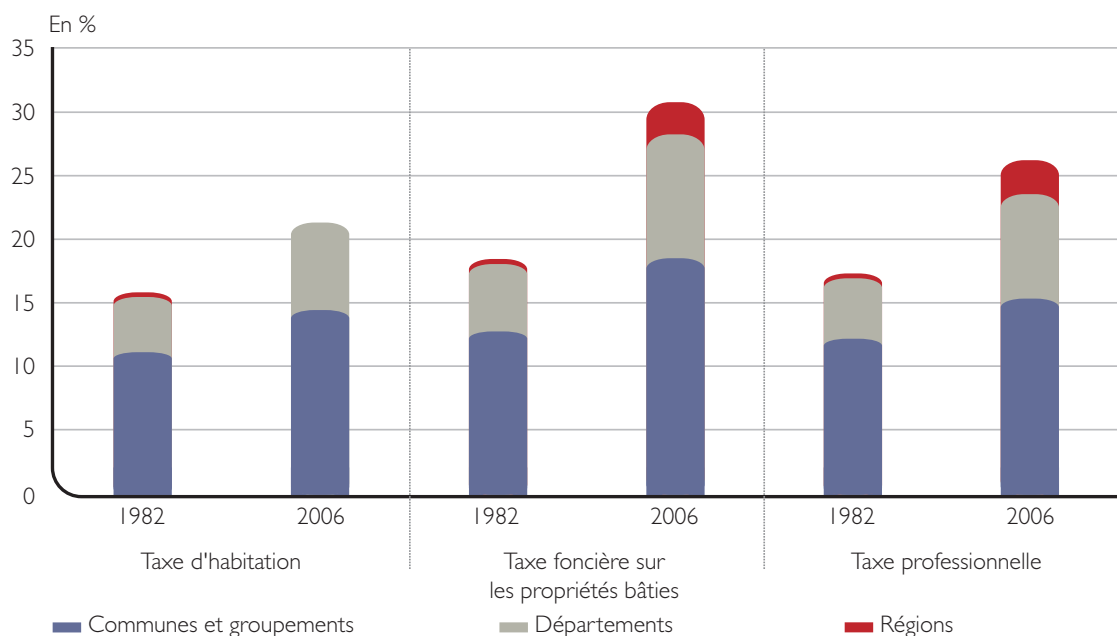
Évolution du taux de taxe d'habitation des communes et groupements



* Année électorale

L'évolution de la cotisation acquittée par les contribuables est également fonction des variations de taux votés par les autres niveaux de collectivités locales.

Taux moyens d'imposition en 1982 et 2006



➔ À compter de 2007, le nouveau dispositif de plafonnement des cotisations de taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée réduit le levier fiscal

Jusqu'en 2006, les évolutions des bases et des taux d'imposition se conjuguèrent pour expliquer la progression du produit voté par les communes au titre des quatre taxes directes locales.

À compter de 2007, la mise en œuvre du nouveau dispositif de plafonnement des cotisations de taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée créée par l'entreprise, conduit à réduire le levier fiscal dont disposent les communes ou les intercommunalités sur la taxe professionnelle.

En effet, cette réforme neutralise toute hausse du taux de taxe professionnelle pour les entreprises plafonnées, les augmentations de taux ne s'appliquant désormais qu'aux bases des seules entreprises non plafonnées. Le manque à gagner supporté par les communes et intercommunalités sera fonction de la proportion des bases de taxe professionnelle relevant d'entreprises plafonnées et de l'ampleur des hausses de taux effectuées. En 2007, il est évalué à plus de 100 millions d'euros.

1981	<ul style="list-style-type: none"> 1^{ère} année de vote des taux des quatre taxes directes par les communes
1983	<ul style="list-style-type: none"> Réduction de la fraction des salaires prise en compte dans les bases de taxe professionnelle (de 20 % à 18 %) et création de la réduction pour investissements nouveaux Le taux plafond de taxe professionnelle est fixé à deux fois (et non plus deux fois et demie) le taux moyen national constaté l'année précédente Le taux de taxe professionnelle voté est lié non seulement à l'évolution du taux moyen pondéré des trois autres taxes mais aussi à la variation du seul taux de taxe d'habitation
1984	<ul style="list-style-type: none"> Réduction de la durée des exonérations temporaires de la taxe foncière sur les propriétés bâties. De nombreux contribuables acquittent l'impôt pour la première fois
1985	<ul style="list-style-type: none"> Dégrèvement de taxe professionnelle, à hauteur de 10 % des cotisations, accordé à l'ensemble des redevables Dégrèvement de taxe d'habitation accordé sur la propriété principale pour les personnes non imposables sur le revenu
1987	<ul style="list-style-type: none"> Allègement de la taxe professionnelle (abattement général de 16 % pour l'ensemble des redevables) et suppression du dégrèvement d'office de 10 % La réduction pour investissement créée en 1983 devient la réduction pour embauche et investissement et bénéficie également aux entreprises dont l'assiette d'imposition s'élève du fait des embauches effectuées Création de la dotation de compensation de la taxe professionnelle
1988	<ul style="list-style-type: none"> L'évolution du taux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties est liée à celle du taux de la taxe d'habitation
1991	<ul style="list-style-type: none"> Suppression du coefficient déflateur qui limitait la hausse des valeurs locatives Possibilité d'instaurer une exonération de taxe professionnelle pendant 5 ans pour les créations et extensions de certains établissements situés dans certaines zones en difficulté
1992	<ul style="list-style-type: none"> Création du régime de la taxe professionnelle unique Les dégrèvements de taxe d'habitation accordés aux personnes dites de conditions modestes, âgées ou handicapées et non imposables sur le revenu, sont transformés en exonérations assorties d'allocations compensatrices
1994	<ul style="list-style-type: none"> Réduction de la compensation relative à l'abattement général de 16 % des bases de taxe professionnelle et à la réduction de la fraction imposable des salaires
1999 2000	<ul style="list-style-type: none"> Suppression de la réduction pour embauche ou investissement
1999 2003	<ul style="list-style-type: none"> Suppression progressive de la "part salaires" des bases de taxe professionnelle. La première année, la compensation est basée sur les taux votés en 1998, puis indexée sur la dotation globale de fonctionnement
2003	<ul style="list-style-type: none"> Déliation partielle du taux de taxe professionnelle : possibilité d'augmenter le taux de taxe professionnelle jusqu'à une fois et demie l'évolution constatée sur les trois autres taxes Assujettissement des établissements de France Télécom au régime d'imposition de droit commun
2003 2005	<ul style="list-style-type: none"> Abaissement progressif de la "fraction recettes" des bases de taxe professionnelle des professions libérales
2004	<ul style="list-style-type: none"> La compensation de la suppression de la "part salaires" est intégrée à la dotation globale de fonctionnement
2006	<ul style="list-style-type: none"> Pérennisation et adaptation du dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN) introduit en 2004 Mise en place du bouclier fiscal : le montant des impôts acquittés par les ménages (impôt sur le revenu + impôt de solidarité sur la fortune + taxe d'habitation et taxes foncières) ne doit pas excéder 60 % de leurs revenus Exonération de 20 % des parts communale et intercommunale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties à usage agricole. La compensation est indexée sur la dotation globale de fonctionnement à compter de 2007
2007	<ul style="list-style-type: none"> Plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée créée par l'entreprise. Le dégrèvement accordé à l'entreprise est en partie supporté par la collectivité locale

4. Une progression des soldes d'épargne

L'épargne de gestion des communes, qui correspond à l'excédent des recettes courantes sur les dépenses de gestion (dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette), a connu une très forte croissance entre 1982 et 1992.

En moyenne, l'épargne de gestion a augmenté de 5,3 % en volume par an. Ce chiffre s'explique par une hausse des recettes courantes plus dynamique que celle des dépenses de gestion (respectivement + 3,8 % et + 3,3 % en volume, en moyenne chaque année).

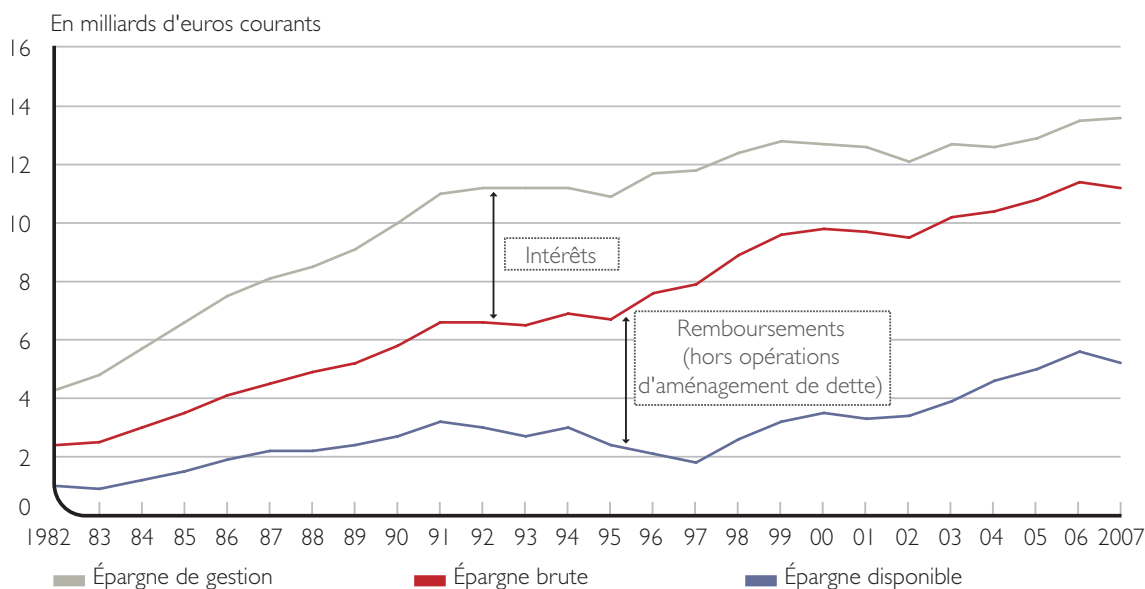
À partir de 1992, l'épargne de gestion enregistre une stabilisation (- 0,3 % en volume, en moyenne annuelle), les dépenses courantes évoluant plus vite que les recettes courantes (respectivement + 1,6 % et + 1,2 % en volume, en moyenne entre 1992 et 2007).

Avec la baisse des charges d'intérêt au milieu des années 1990, les communes ont pu dégager des marges de manœuvre supplémentaires sur leur section de fonctionnement. De ce fait, l'épargne brute, qui correspond à l'épargne de gestion diminuée des intérêts de la dette, a enregistré des évolutions nettement plus dynamiques (+ 2 % en volume, en moyenne annuelle entre 1992 et 2007) que l'épargne de gestion.

Enfin, l'épargne disponible, obtenue après paiement du remboursement de la dette, a suivi sensiblement la même progression que l'épargne brute (+ 2,1 % en volume, en moyenne chaque année entre 1992 et 2007).

Globalement, les communes respectent largement la règle de l'équilibre budgétaire qui prévoit une épargne disponible positive. Sur l'ensemble de la période, les communes ont consolidé leur capacité d'autofinancement.

Soldes d'épargne



5. L'effort d'équipement réalisé par les communes atteint des niveaux sans précédent

La politique d'investissement des communes, qui vise à améliorer l'étendue et la qualité des infrastructures locales, dépend de plusieurs facteurs (le contexte économique et législatif, la capacité du secteur du BTP à répondre à la commande publique, les modalités pratiques et administratives de lancement des projets et le cycle électoral).

Les dépenses d'investissement des communes (hors remboursement de dette) représentent aujourd'hui près de 23 milliards d'euros (contre environ 9 milliards en 1982), ce qui correspond à une progression annuelle moyenne de 4 % en valeur entre 1982 et 2007.

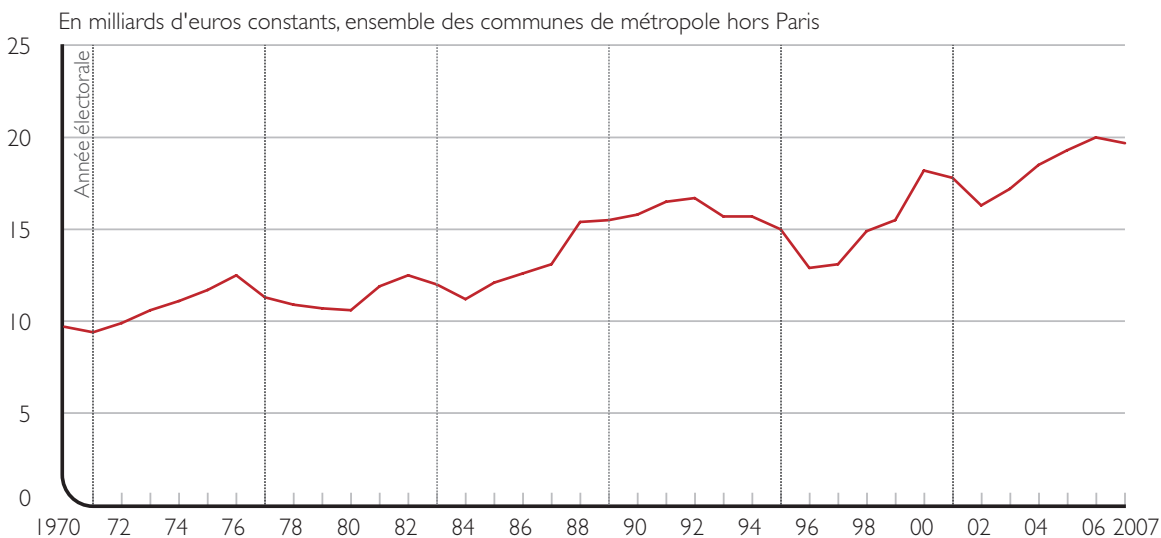
À la différence des autres catégories de collectivités locales, les dépenses d'investissement des communes sont composées, pour l'essentiel, de dépenses d'équipement (à hauteur de 96 % pour les plus petites communes et de 91 % pour les plus grandes) et plus marginalement de subventions d'investissement.

Bien que les intercommunalités se soient fortement développées, les communes continuent de générer les dépenses d'équipement les plus importantes. En 2007, l'équipement communal représente 56 % des dépenses d'équipement réalisées par l'ensemble du secteur local (72 % en prenant en compte les groupements à fiscalité propre).

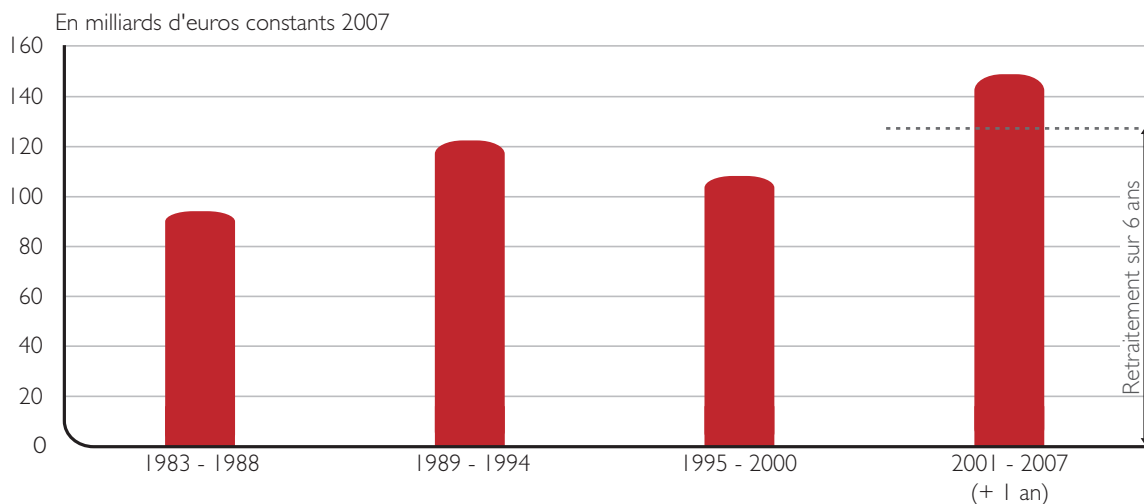
Le mandat en cours présente un profil conforme au cycle d'investissement communal. On constate d'abord une orientation à la baisse, en début de mandat, lorsque les équipes municipales se mettent en place et définissent les projets à réaliser. On observe ensuite une augmentation sensible au cours des années suivantes afin d'achever les travaux engagés.

Le montant actualisé du cumul des investissements effectués entre 2001 et 2007 s'élève à 149 milliards d'euros constants. Ce montant retraité⁽¹⁾ (afin d'exclure l'impact de l'allongement d'un an du mandat municipal et ainsi permettre une comparaison avec les mandats précédents) s'élève à 128 milliards d'euros. C'est un volume d'investissement jamais atteint par le passé.

Dépenses d'équipement des communes



Cumul des dépenses d'investissement (hors dette) par mandat municipal



⁽¹⁾ Retraitement : (149 milliards d'euros / 7 années) × 6 années

6. L'investissement communal reste très largement autofinancé

Pour financer leurs investissements, les communes disposent de ressources propres auxquelles s'ajoutent des ressources externes.

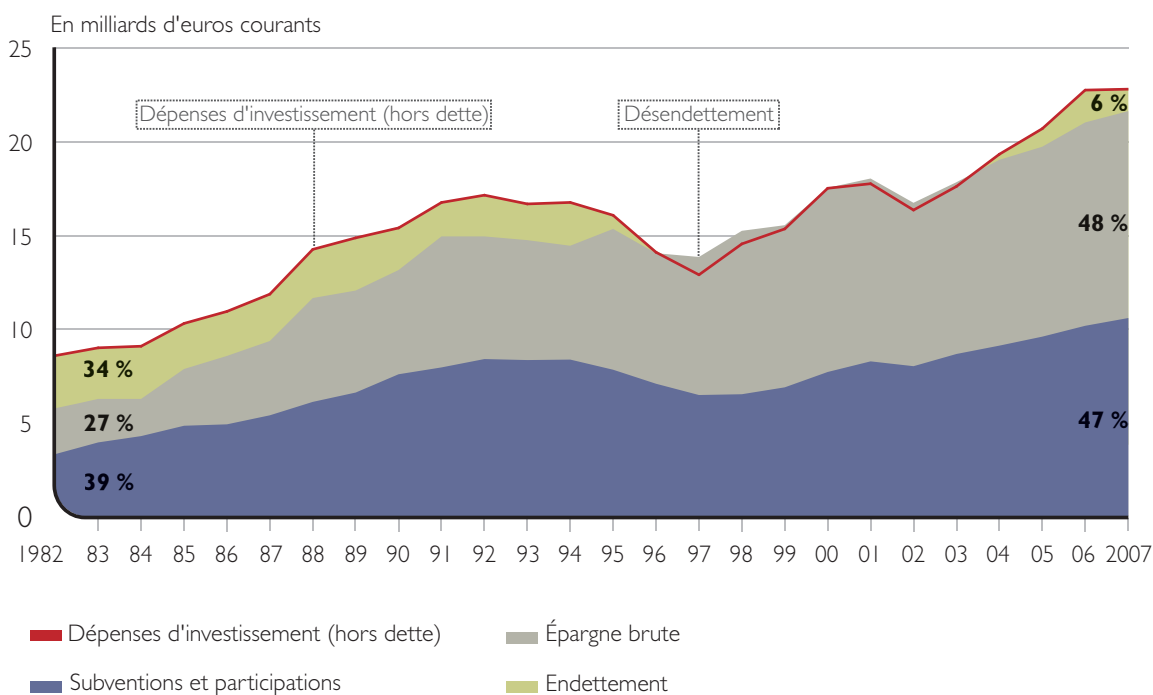
Les ressources propres sont constituées :

- des recettes directes d'investissement, composées de dotations et participations versées aux communes en provenance de l'État (fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée, dotation globale d'équipement...) et de subventions accordées par d'autres catégories de collectivités locales, notamment les aides départementales qui constituent pour les petites communes une ressource non négligeable ;
- de l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement, mesuré par l'épargne brute.

Le financement des dépenses d'investissement, permettant de constituer ou de valoriser un patrimoine qui servira aux générations futures, s'accompagne généralement d'un recours à l'endettement. Lorsque les communes empruntent plus qu'elles ne remboursent au titre de leur dette ancienne, elles augmentent leur dette. Ce flux net de dette constitue une ressource d'investissement qui contribue au financement des projets communaux. C'est ce schéma qui a prévalu, de manière diverse, sur pratiquement toute la période (1982-2007). Toutefois, entre 1996 et 1999, le faible montant d'investissement, conjugué à une hausse de l'épargne brute, a permis d'enregistrer une baisse de l'endettement. En effet, les remboursements de dette ont alors été supérieurs au montant des emprunts nouveaux parce que les communes ont affecté une partie de leur épargne brute au désendettement.

En fin de période, les ressources propres d'investissement permettent de financer 94 % des dépenses d'investissement, le recours à l'endettement se limitant à 6 % de l'investissement.

Structure de financement des investissements communaux



7. L'encours de dette progresse de façon très limitée

Conséquence de la modification de la structure de financement des investissements, l'encours de dette des communes, après une période de hausse entre 1982 et 1996 (+ 29 milliards d'euros), s'est légèrement réduit. Depuis 2004, la dette des communes augmente certes, mais à un rythme inférieur à celui de la richesse créée par l'économie nationale.

Au 31 décembre 2007, l'encours de dette des communes devrait s'élever à près de 54 milliards d'euros et représenter près de 3 % du produit intérieur brut, contre 4,4 % en 1994, point haut de l'ensemble de la période.

Encours de dette des communes au 31/12

