

Analyse d'ensemble des communes métropolitaines de moins de 10 000 habitants en 2002

1 – Préambule

Avant d'analyser les principaux résultats sur l'exercice 2002 pour les communes de moins de 10 000 habitants, il convient de rappeler l'influence de trois réformes importantes décidées en 1999 et en 2000.

La première, entrée en vigueur en 1999, est la **suppression progressive en cinq ans de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle**. Cette réduction des bases donne lieu pour les collectivités à compensation par l'État. 2002 est la quatrième étape de cette réforme. A compter de 2004, cette compensation est intégrée à la DGF et évolue comme cette dernière.

La seconde, entrée en vigueur en 2000, concerne la **suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS)** qui entraîne une diminution des charges de fonctionnement et un prélèvement sur la DGF versée par l'État à due concurrence. En 2001, il a fallu tenir compte de l'ajustement opéré en fonction du montant définitif de la participation des communes aux dépenses d'aide sociale des départements au titre de 1999 et du fait que pour certaines communes le prélèvement n'a été effectué qu'en 2001.

Et enfin la troisième réforme qui est l'entrée en vigueur en 2000 de la **loi « intercommunalité »** du 12 juillet 1999 qui relance la croissance des EPCI à fiscalité propre, et en particulier ceux à taxe professionnelle unique (TPU). Les conséquences de ce nouveau développement de l'intercommunalité sont nombreuses, elles concernent surtout les budgets communaux par des transferts de compétences et en particulier la fiscalité locale.

L'ensemble des conséquences de ces réformes sera signalé tout au long de cette publication. Dans la mesure du possible, le lecteur trouvera en effet des résultats à « législation constante » c'est à dire calculés en neutralisant les effets induits par ces modifications législatives.

D'après le recensement général de la population de 1999, la France compte en métropole **35 691 communes** de moins de 10 000 habitants regroupant **30,4 millions d'habitants**, soit 51 % de la population totale (avec doubles comptes).

Ces communes gèrent en 2002 un **volume budgétaire de 30,0 milliards d'euros**, soit une augmentation de +1,8% par rapport à 2001. Le montant des **recettes totales s'élève à 30,4 milliards d'euros**, soit une augmentation de +2,9% par rapport à 2001.

Les communes de moins de 10 000 habitants réalisent 42,2 % du total des dépenses communales (hors Paris), mais près de 56 % de l'effort d'équipement: le budget des petites communes comporte une part d'investissement direct supérieure à celui des communes de plus de 10 000 habitants.

Evolutions	1995	1996	1997	1998	1999	2000**	2000**1	2001**	2001**1	2002**
Recettes totales :	-3,7%	+2,9%	+4,6%	+2,9%	+5,6%	+2,8%	+5,4%	+1,8%	+2,0%	+2,7%
<i>en euros constants*</i>	-5,3%	+1,4%	+3,3%	+2,0%	+5,1%	+2,1%	+4,7%	-0,0%	+0,2%	+0,4%
Dépenses totales :	-0,0%	+0,5%	+4,2%	+3,1%	+5,2%	+3,9%	+6,6%	+2,3%	+2,5%	+1,7%
<i>en euros constants*</i>	-1,7%	-1,0%	+2,8%	+2,2%	+4,7%	+2,9%	+5,6%	+0,5%	+0,7%	-0,5%
Recettes totales hors emprunts	+1,6%	+3,0%	+3,4%	+3,0%	+4,8%	+2,5%	+5,4%	+2,8%	+3,0%	+2,9%
Dépenses totales hors remboursements de dette	+1,0%	-0,5%	+3,1%	+3,6%	+5,4%	+4,3%	+7,2%	+2,4%	+2,7%	+2,0%

* Taux déflatés par l'indice des prix du PIB (source : Rapport sur les comptes de la Nation 2003), ** Croissance calculée hors gestion active de la dette

1 - Les croissances pour 2000 et 2001 sont calculées en réintégrant le contingent d'aide sociale de façon à obtenir des croissances comparables à celles des exercices précédents.

La **stabilisation des dépenses totales** pour 2002 (+1,7% en euros courants et -0,5% en euros constants) s'explique par une augmentation importante des dépenses de fonctionnement (+5,6%) due à une forte progression des dépenses de personnel (+6,9%) et atténuée par une diminution des dépenses d'investissement (-3,0%) due à une forte baisse de l'investissement direct (-6,4%).

La chute de l'équipement brut pour les communes de moins de 10 000 habitants s'explique par la mise en place des nouvelles équipes municipales élues en 2001, en effet, c'est l'influence du cycle électoral : forte augmentation de l'investissement direct en année $n-1$, puis baisse en année n et $n+1$. S'y ajoute l'effet du très fort développement de l'intercommunalité : dans certains cas, les structures intercommunales prennent le relais de l'investissement des communes.

Les **recettes réelles totales progressent** de façon modérée (+2,7%) du fait de la reprise des recettes de fonctionnement (+3,6%) et d'une stabilisation des recettes d'investissement (+0,3%).

En volume, le montant des recettes étant supérieur au montant des dépenses, on constate pour la deuxième année consécutive **une augmentation du fonds de roulement** pour les communes de moins de 10 000 habitants.

2 – Forte augmentation des dépenses de fonctionnement

L'exercice 2002 des communes de moins de 10 000 habitants marque **une forte augmentation des dépenses de fonctionnement (+5,6%)**, après une augmentation plus modérée en 2001.

Croissance des dépenses de fonctionnement

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
en euros courants	+ 4,7 %	+ 3,4 %	+ 4,4 %	+ 2,3 %	+ 2,0 %	+ 4,5%	+ 0,7%	+ 2,3%	+ 5,6%
en euros constants*	+ 2,9 %	+ 1,6 %	+ 2,9 %	+ 1,0 %	+ 1,1 %	+ 4,0%	- 0,3%	+ 0,8%	+ 3,2%

* Taux déflatés par l'indice des prix du PIB (source : Rapport sur les comptes de la Nation 2003).

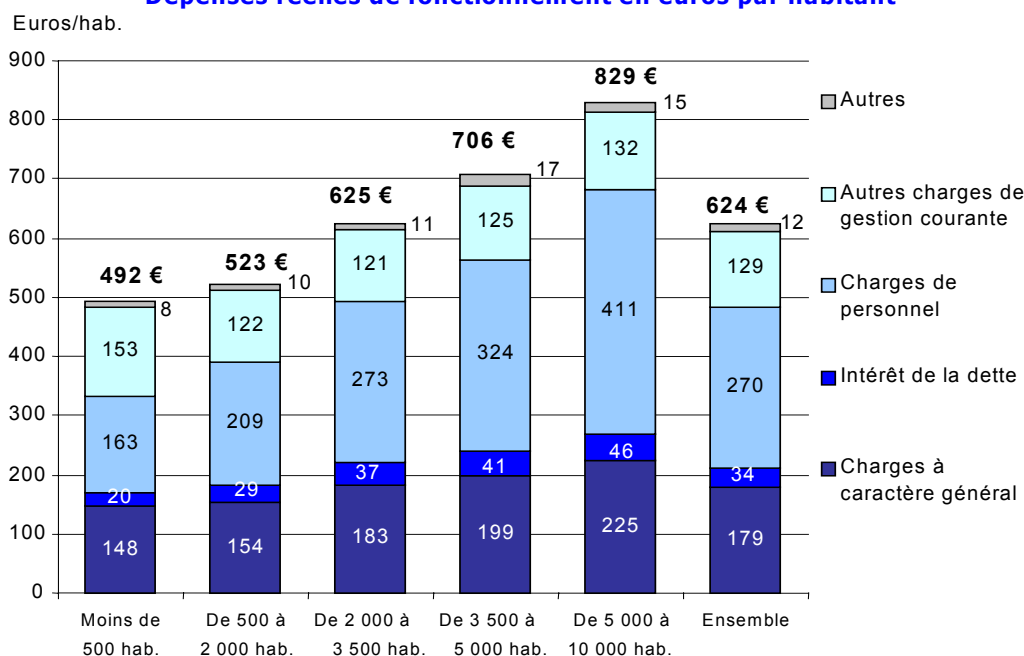
(1) Les croissances pour 2000 et 2001 sont calculées en réintégrant le contingent d'aide sociale de façon à obtenir des croissances comparables à celles des exercices précédents.

Le volume total de ces dépenses réelles s'élève en 2002 à **19,0 milliards d'euros** (soit 624 euros par habitant) qui se répartissent de la façon suivante :

- 43,4% de charges de personnel,
- 28,6% de charges à caractère général,
- 20,7% d'autres charges de gestion courante,
- 5,4% d'intérêts de la dette.

La part des charges de personnel augmente de près d'un point par rapport à l'exercice 2001, celle des charges à caractère général gagne un demi point alors que celle des intérêts de la dette diminue de près d'un point. Ainsi, la forte évolution de 2002 s'explique par l'augmentation importante des charges de personnel (+6,9%) et des charges à caractère général (+7,1%).

Dépenses réelles de fonctionnement en euros par habitant



Le niveau des dépenses de fonctionnement, exprimé en euros par habitant, croît avec la taille des communes : il est 68,5% plus élevé dans les communes de 5 000 à 10 000 habitants (829 euros par habitant) que dans celles de moins de 500 habitants (492 euros par habitant).

➤ Les **charges de personnel et frais assimilés** regroupent les rémunérations, les charges sociales mais aussi les impôts, taxes et versements assimilés qui s'y rapportent et les prestations versées au personnel extérieur au service. Elles décroissent très nettement avec la population.

Exercice 2002	Moins de 500 habitants	De 500 à 2 000 habitants	De 2 000 à 3 500 habitants	De 3 500 à 5 000 habitants	De 5 000 à 10 000 habitants	Ensemble
Charges de personnel <i>en euros par habitant</i>	163	209	273	324	411	270
Part dans les dépenses de fonctionnement (en %)	33,1%	40,0%	43,7%	45,9%	49,6%	43,4%
Évolution 2002 / 2001 en euros courants	+9,4%	+8,1%	+7,2%	+6,4%	+5,3 %	+6,9%

Ce poste, avec près de **8,3 milliards d'euros** (soit 270 euros par habitant), est le principal poste des dépenses courantes des communes de moins de 10 000 habitants. De ce fait, son évolution a des conséquences directes sur le volume budgétaire total.

En 2002, son taux de croissance atteint +6,9% après des augmentations supérieures à +4% en 2000 et 2001. Elle est plus marquée que pour les communes de plus de 10 000 habitants (+2,3%). Les charges de personnel ne cessent de progresser fortement, cette tendance s'explique par plusieurs phénomènes concomitants :

- l'effet en année pleine des augmentations du point d'indice de la fonction publique (+0,7 point au 1^{er} décembre 2001, +0,6 point au 1^{er} mars 2002 et +0,7 point au 1^{er} décembre 2002),
- l'augmentation de +0,4 point des cotisations employeurs à la Caisse Nationale des Retraites de Agents des Collectivités Locales,
- les effets du glissement vieillesse et technicité (GVT) avec une hausse mécanique de la masse salariale liée aux progressions des agents dans la grille salariale,
- la généralisation des 35 heures au 1^{er} janvier 2002

Dans le même temps, les communes bénéficient sur ces frais de personnel du développement de l'intercommunalité qui permet un transfert vers les groupements d'une partie des charges sans qu'il soit possible de le mesurer.

➤ Les **charges à caractère général** regroupent les achats stockés ou non stockés (principalement fournitures diverses et petits équipements) et les prestations de services extérieurs (redevances, loyers, primes d'assurance, études et recherches ainsi que les rémunérations d'intermédiaires, honoraires, publicité, publications, relations publiques, transports de biens et de personnel, déplacements, missions, réceptions et frais postaux et bancaires...).

Le volume de ces dépenses s'élève en 2002 à **5,5 milliards d'euros** (soit 179 euros par habitant), cela représente une progression de +7,1% par rapport à 2001.

Les augmentations sont plus importantes pour les communes entre 500 et 5 000 habitants, l'évolution est supérieure à 8%.

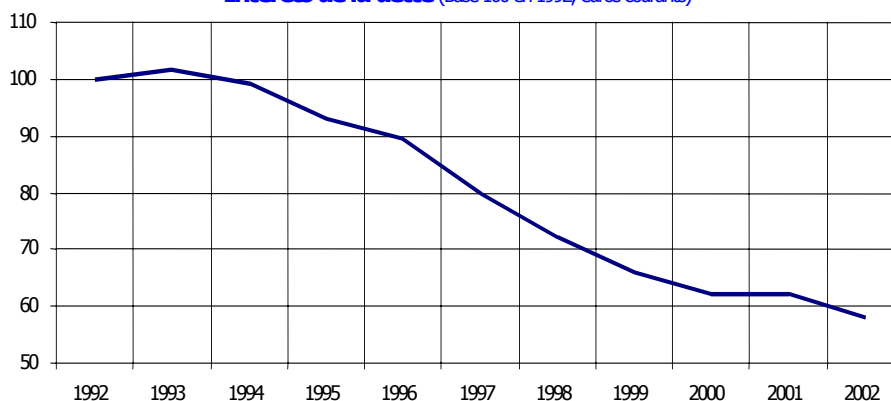
➤ Les **autres charges de gestion courante** qui se composent principalement des indemnités dues aux élus, des contingents et des participations obligatoires et des subventions versées tant en fonctionnement qu'en investissement augmentent de +1,2% par rapport en 2001.

Ces dépenses constituent près d'un tiers des dépenses de fonctionnement des communes de moins de 500 habitants et près d'un sixième de celles des communes de plus de 5 000 habitants.

➤ Le montant des **intérêts de la dette** s'élève à **1,0 milliard d'euros** pour les communes de moins de 10 000 habitants (soit 34 euros par habitant). Après la quasi-stagnation observée en 2001 des intérêts de la dette (+0,4%), on constate une forte baisse (-6,8%) au cours de l'exercice 2002, renouant avec la tendance des années précédentes. Ainsi, le faible niveau des intérêts de la dette est toujours l'une des constantes financières importantes observées sur les finances locales au cours de ces dernières années. Ce phénomène s'explique par le moindre recours à l'emprunt, par la baisse des taux d'intérêt et par la pratique active des renégociations de prêts qui en résulte.

En 10 ans, le volume des intérêts de la dette a pratiquement diminué de moitié en euros courants.

Intérêts de la dette (Base 100 en 1992, euros courants)



3 – Reprise des recettes de fonctionnement

Les **recettes de fonctionnement** des communes de moins de 10 000 habitants progressent de +3,6% en 2002. On retrouve le processus dynamique de croissance des recettes de fonctionnement qu'on observait depuis plusieurs exercices et qu s'était ralenti en 2001. Le montant des recettes réelles de fonctionnement s'élève à **23,8 milliards d'euros** (soit 782 euros par habitant).

Croissance des recettes de fonctionnement

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002		
en euros courants	+4,9%	+2,7%	+4,9%	+3,7%	+3,4%	+4,9%	+1,3%	+4,6%	+1,6%	+1,9%	+3,6%
en euros constants*	+3,1%	+1,0%	+3,3%	+2,4%	+2,4%	+4,4%	+0,3%	+3,6%	-0,2%	+0,1%	+1,2%

* Taux déflatés par l'indice des prix du PIB (source : Rapport sur les comptes de la Nation 2003).

(1) Les croissances pour 2000 et 2001 sont calculées en réintégrant le contingent d'aide sociale de façon à obtenir des croissances comparables à celles des exercices précédents.

Rappel :

La structure des recettes de fonctionnement a été modifiée par les différentes mesures législatives : suppression des contingents communaux d'aide sociale (CCAS) en 2000, la poursuite de la réforme de la suppression de la part salaires des bases de taxe professionnelle en 2002 et la poursuite du développement de l'intercommunalité notamment des structures à taxe professionnelle unique (TPU).

D'une part, un prélèvement a été effectué en 2000 sur la dotation globale de fonctionnement des communes d'un montant égal à la participation des communes aux dépenses d'aide sociale du département au titre de 1999 et revalorisé comme la DGF mise en répartition, ce qui a induit une réduction du poste dotations et participations. Un ajustement est opéré en 2001, en fonction du montant définitif de la participation de la commune aux dépenses d'aide sociale du département au titre de 1999.

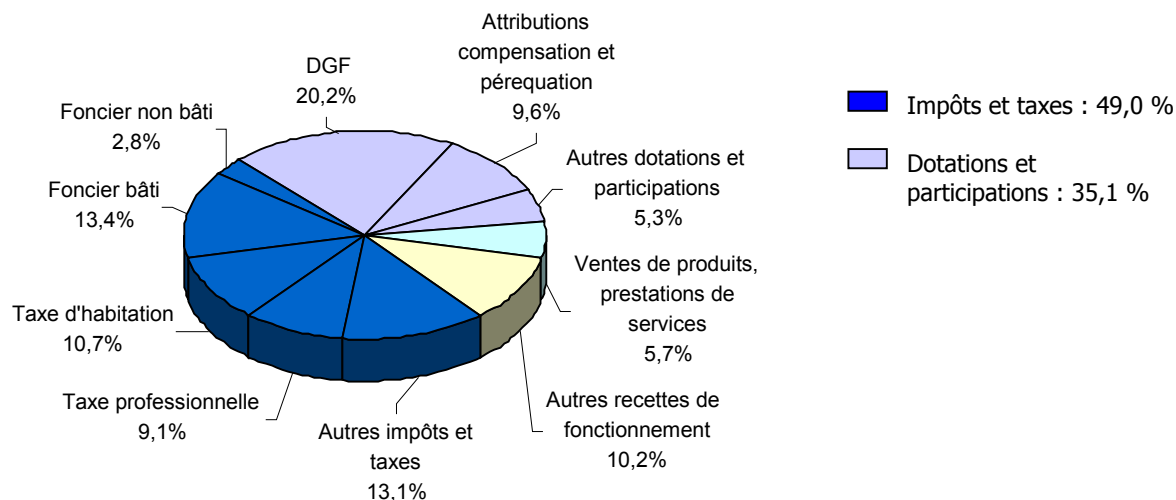
D'autre part, les compensations versées par l'Etat au titre des abattements de la part salaires des bases de taxe professionnelle sont inscrites avec les dotations et les participations et gonflent ce poste au détriment du poste impôts et taxes (à partir de 2003, la part salaires sera intégralement supprimée et compensée).

De plus, depuis 1999, de nombreuses communes ont adhéré à des groupements à fiscalité propre, notamment des structures à TPU qui induisent des transferts de recettes des communes vers les groupements. Les groupements à TPU perçoivent la totalité de la taxe professionnelle et reversent à la commune une attribution de compensation et une dotation de solidarité. En 2001, une subdivision particulière (compte 732) du compte impôts et taxes (compte 73) a été créée pour identifier clairement les recettes reçues au titre de ces deux dotations. Cependant, encore en 2002, la comptabilisation de ces deux dotations n'a pas été effectuée de façon homogène par toutes les communes. Certaines les ont inscrites au poste « dotations et participations », d'autres au poste « impôts et taxes » ou encore à un autre poste de recettes. Ainsi, les évolutions calculées pour les postes des impôts et des dotations doivent être interprétées avec prudence.

Les recettes de fonctionnement se décomposent de la façon suivante :

- 49,0% d'impôts et taxes,
- 35,1% de dotations et de subventions,
- 5,7% de ventes de produits et de prestations de service,
- 10,2% d'autres recettes de fonctionnement.

Composition des recettes de fonctionnement



➤ Les **dotations et subventions** s'élèvent à **8,4 milliards d'euros** (soit 275 euros par habitant). Ces recettes sont principalement composées de transferts de l'État. Elles comprennent en particulier les attributions de compensation et de péréquation fiscales dont la progression en 2002 (+3,0%) est liée à la réforme de la suppression de part « salaires » dans les bases de taxe professionnelle. Cette augmentation est nettement moins importante que celle de 2001 (+5,8%) et de 2000 (+9,9%) car pour une majorité des petites communes la suppression de la part « salaires » était déjà effective en 2000 (les entreprises pour lesquelles la réforme était effective en totalité dès la première année étaient les petites entreprises, en proportion plus nombreuses dans les petites communes).

On y retrouve également les participations de l'État au dispositif emplois jeunes.

La **DGF** perçue par les communes de moins de 10 000 habitants s'établit pour 2002 à **4,8 milliards d'euros** et augmente de +3,1%. Rappelons qu'on ne trouve plus la part de DGF prélevée au titre de la suppression des contingents communaux d'aide sociale.

En conséquence, l'ensemble des dotations et subventions augmente de +3,1% par rapport à 2001.

➤ Les **impôts et taxes** comprennent le produit des 4 taxes, le reversement de fiscalité des EPCI et surtout celui des EPCI à TPU, les taxes pour utilisation des services publics (taxe d'enlèvement des ordures ménagères : 0,52 milliard d'euros) et du domaine (droits d'occupation des sols, de port, de quai, de stationnement...) et diverses taxes (taxes d'électricité, sur les pylônes, débits de boisson, taxe de séjour, droits de mutation). Les impôts et taxes ne comprennent en revanche pas les attributions fiscales de péréquation et de compensation, à savoir les compensations au titre de la taxe professionnelle ou au titre des exonérations des taxes foncières et le fonds national de péréquation de la taxe professionnelle.

En 2002, le montant **des impôts et des taxes** atteint **11,7 milliards d'euros** ce qui correspond à un montant de 383 euros par habitant pour les communes de moins de 10 000 habitants, soit une augmentation de +3,9% par rapport à 2001. L'explication de cette progression est complexe car différents phénomènes participent simultanément à cette tendance et il est parfois difficile de les quantifier du fait des informations disponibles.

Tout d'abord, le produit des impositions directes diminue de -0,7% du fait de la suppression progressive de la part salaires dans les bases de taxe professionnelle (effet mécanique) mais cette baisse résulte aussi de la montée en puissance de l'intercommunalité et notamment des structures à TPU : le nombre de communes de moins de 10 000 habitants concernées par le régime fiscal de la taxe professionnelle unique a augmenté de +61,4% en 2002 (après une augmentation de +76,2% en 2001).

Soit ces communes n'appartenaient à aucun groupement à fiscalité propre et dans ce cas elles « perdent » leurs recettes de taxe professionnelle, soit elles appartenaient à un groupement à fiscalité additionnelle et dans ce cas elles « perdent » également leurs recettes de taxe professionnelle mais elles « récupèrent » les impôts ménages des EPCI.

Ainsi, dans le même temps, les groupements à fiscalité propre restituent aux communes une partie de leur fiscalité directe : une dotation de compensation (non indexable) qui correspond à la différence entre le montant de fiscalité transféré et le montant des charges correspondant aux compétences transférées à l'EPCI et éventuellement une dotation de solidarité. Ces reversements sont inscrits à un compte 732 des communes qui fait partie intégrante du produit des impôts et taxes mais qui est distinct, à partir de 2001, du produit fiscal direct (compte 731). Par ailleurs, les groupements ne reversent pas seulement une partie de leur fiscalité mais aussi le montant des compensations fiscales qu'ils encaissent à ce titre.

Donc pour chiffrer l'évolution de la fiscalité directe des communes, la meilleure estimation est d'additionner au produit 4 taxes des communes le montant des reversements fiscaux de leurs EPCI et les compensations versées par l'État au titre de la réforme sur la suppression progressive de la part salaires des bases de taxe professionnelle : on obtient ainsi une évolution de +4,8%.

Afin de neutraliser l'effet de l'intercommunalité, il est intéressant d'analyser la situation des communes de moins de 10 000 habitants n'appartenant à un groupement à fiscalité propre ni en 2001 et ni en 2002. On relève sur ces dernières une augmentation des impôts et taxes de +2,7% et du produit des 4 taxes de +1,1%.

Enfin, il apparaît de plus en plus nécessaire et conforme à la réalité du paysage communal, d'analyser la fiscalité directe au niveau « communes + groupements »¹.

Évolution des bases et taux d'imposition des communes de moins de 10 000 habitants et de leurs groupements :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Croissance des bases* taxe d'habitation	+ 3,6 %	+ 2,8 %	+ 3,5 %	+ 3,7 %	+3,3%	+3,5%	+4,2%	+3,6%
Croissance des bases* taxe professionnelle	+ 4,0 %	+ 4,1 %	+ 5,0 %	+ 4,4 %	+4,5%	+6,9%**	+4,7%**	+3,2%**
Croissance des taux* de taxe professionnelle	- 0,1 %	+ 1,6 %	+ 0,2 %	+ 0,4 %	+1,0%	+0,8%	+1,6%	+2,4%

* Le calcul des bases comprend les bases des communes de moins de 10 000 habitants ; le calcul des taux comprend les taux des communes de moins de 10 000 habitants et le taux de leur groupement. ** À législation constante.

Pour plus de détails, se reporter au rapport de l'Observatoire des Finances Locales, « Les finances des collectivités locales en 2004 » présenté au Comité des Finances Locales en septembre 2004² et au guide statistique de la fiscalité directe locale 2001-2002 (DGCL).

¹ Voir la publication de la DGCL sur les finances des groupements à fiscalité propre en 2002.

² Consultable sur le site Internet de la DGCL, rubrique « Conseils et organismes » / « CFL » / « Observatoire ».

Les communes de moins de 10 000 habitants et leurs groupements bénéficient en 2002 d'une **croissance des bases de taxe professionnelle** à "législation constante" de +3,2% ; cette évolution est moins dynamique que celle des communes de plus de 10 000 habitants (+3,7%).

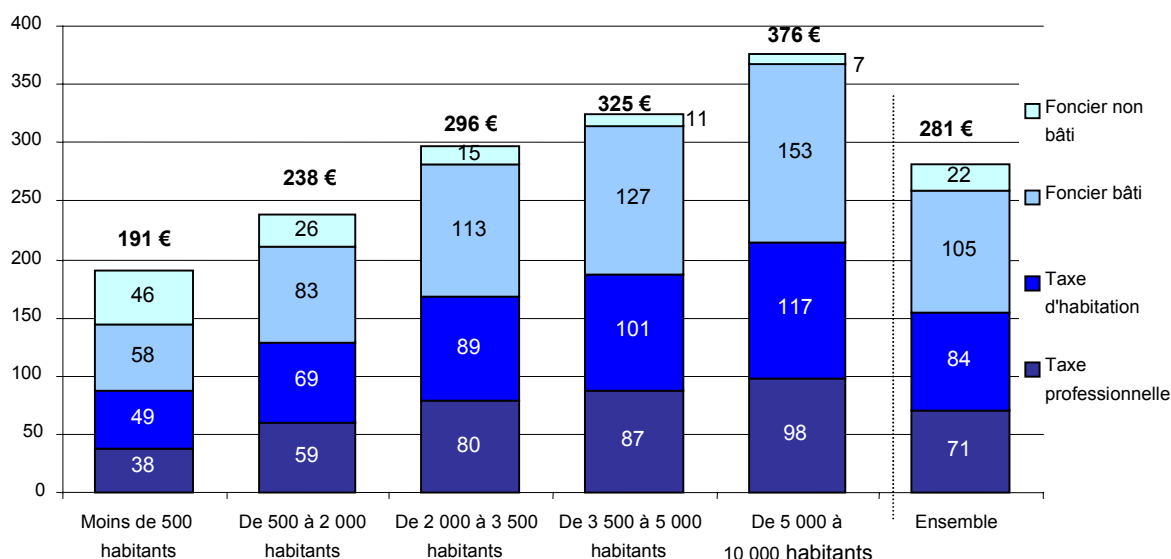
De plus, on constate une augmentation sensible des taux de taxe professionnelle (+2,4% en 2002). Ainsi le produit communal est en progression.

Les groupements disposent d'une fiscalité propre qui vient se substituer à une partie de la fiscalité communale. Le produit des 4 taxes perçu par les communes de moins de 10 000 habitants représente en 2002 72,7% de la fiscalité directe locale prélevée sur le territoire communal par les communes et groupements, ce taux était de 86,0% en 1997 et de 75,8% en 2001.

Cumulés à l'entrée en vigueur de la réforme de la taxe professionnelle, ces mouvements ont une incidence directe sur la structure du produit des 4 taxes des communes. Ainsi en 2002, la part de taxe professionnelle perd plus de 5 points (même évolution qu'en 2001) et passe de 30,8% à 25,3%.

Ce constat s'accompagne logiquement d'une augmentation des parts respectives du foncier bâti (+2,8 points), de la taxe d'habitation (+2,4 points) et une stabilisation du foncier non bâti (+0,3 point), le poids de ce dernier au sein du produit total interrompt la lente mais constante diminution entamée depuis 10 ans (11,5% en 1988, 6,9% en 1999, 7,4% en 2001 et 7,7% en 2002).

Produit des quatre taxes par habitant



Le **produit des quatre taxes** s'élève à **281 euros par habitant** en moyenne pour les communes de moins de 10 000 habitants, il varie fortement de la plus petite strate (191 €/hab) à la plus grande (376 €/hab). La répartition du produit entre les quatre taxes est en effet très différente selon la taille démographique : la taxe professionnelle enregistre son niveau le plus élevé, tant en valeur absolue qu'en pourcentage, pour les communes les plus grandes ; en revanche, la taxe sur le foncier non bâti, qui constitue le quart de la recette des petites communes, devient presque inexistante en milieu urbain.

Le produit des quatre taxes directes locales est fonction de la **richesse fiscale** et de la **pression fiscale**.

La **richesse fiscale** d'une commune est mesurée à l'aide du **potentiel fiscal**, tel qu'il est défini dans le code général des collectivités territoriales à l'article L.2334-4, exprimé en euros par habitant. La population utilisée est la population du recensement général de 1999 ou la population du dernier recensement complémentaire (y compris population fictive), augmentée d'un habitant par résidence secondaire.

Le choix de ce mode de calcul spécifique tient au mécanisme de comparaison de richesse fiscale, utilisé pour la répartition de plusieurs dotations versées par l'État (dotation d'aménagement de la DGF).

Le potentiel fiscal d'une commune est égal au produit qui aurait été obtenu en appliquant aux bases d'imposition communales les taux moyens nationaux. Les bases utilisées sont les bases qui neutralisent les choix d'exonérations effectués par les communes, minorées le cas échéant des bases écartées de taxe professionnelle.

Les taux moyens nationaux 2002 (et rappels 2001) sont :

- foncier bâti : 17,59 % (17,28 %)
- foncier non bâti : 42,03 % (41,29 %)
- taxe d'habitation : 13,81 % (13,56 %)
- taxe professionnelle : 15,04 % (14,85 %)

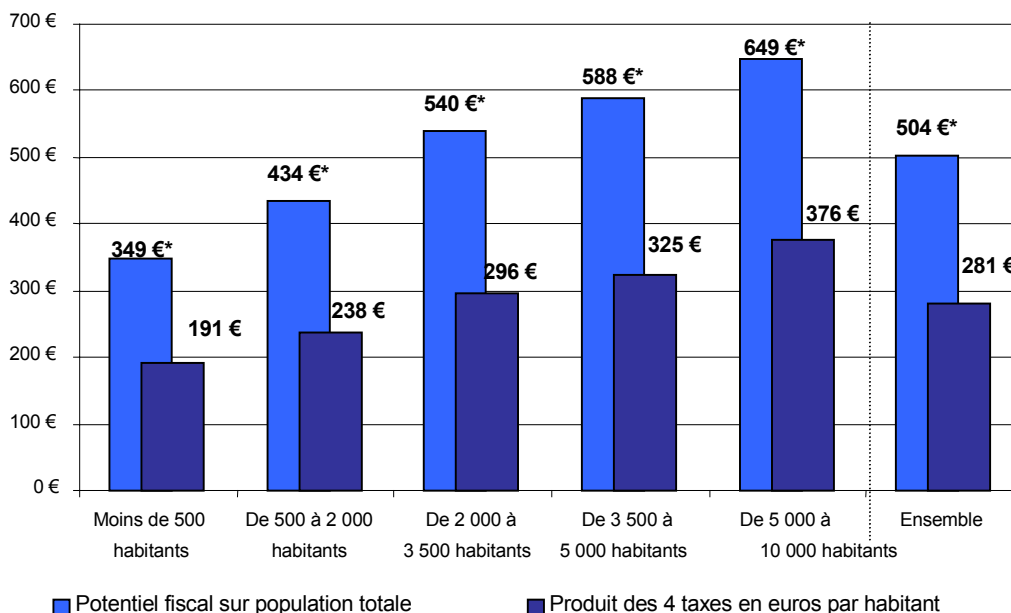
Il s'agit des taux moyens nationaux du secteur communal (communes + groupements à fiscalité propre) calculés sur l'ensemble des communes toutes tailles confondues.

Le potentiel ainsi calculé sur l'exercice 2002 est celui utilisé pour les dotations 2003.

À ce total, s'ajoute depuis 1999, la compensation versée au titre de la suppression de la part « salaires » des bases de taxe professionnelle.

Le **potentiel fiscal moyen** des communes de moins de 10 000 habitants s'établit en 2002 à 504 euros par habitant. Il varie de 349 euros par habitant pour les communes de moins de 500 habitants à 649 euros par habitant pour celles de 5 000 à 10 000 habitants. La différence observée en fonction de la taille des communes est de nouveau surtout liée à la taxe professionnelle.

Produit des 4 taxes et potentiel fiscal par habitant



* Ces montants sont plus élevés que ceux précédemment cités car la population considérée n'est plus celle utilisée pour la DGF (on ne prend plus en compte les résidences secondaires) mais celle du RP1999 pour permettre les comparaisons avec le produit 4 taxes.

La **pression fiscale** peut être appréciée à partir du ratio :
$$\frac{\text{Produit des quatre taxes}}{\text{Potentiel fiscal "corrigé"}}$$

appelé "**coefficient de mobilisation du potentiel fiscal**" (CMPF) qui compare le produit fiscal effectivement encaissé au produit "théorique".

Le **potentiel fiscal "corrigé"** correspond au potentiel fiscal décrit précédemment hors compensation part « salaires » : cette compensation a été éliminée dans le calcul car, même si elle participe à la "richesse potentielle" de la commune, elle échappe au pouvoir de modulation des taux qu'est censé mesurer le CMPF et elle ne figure pas au numérateur du ratio.

En 2002, le **CMPF** est calculé en excluant les communes appartenant à un groupement à TPU, ces communes n'ayant plus de pouvoir sur la fixation du taux de taxe professionnelle. Il s'établit en moyenne à 66,5 %, avec de fortes variations d'une strate à l'autre (57,2% pour les plus petites communes et 75,9% pour celles de plus de 5 000 habitants).

Pour les communes appartenant à un groupement à TPU, il est plus adapté de calculer ce ratio sur **les 3 taxes "ménages"** (taxe d'habitation et taxes foncières). Ce ratio, calculé sur l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, s'élève à 75,8% en 2002. Il diffère de l'effort fiscal calculé pour la DGF qui inclut entre autres dans le produit 3 taxes la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Avec le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre, il est également intéressant de calculer un **coefficient de mobilisation du potentiel fiscal "élargi"** en ajoutant aux produits communaux le produit perçu au niveau intercommunal sur le territoire communal. Ce coefficient élargi s'élève en moyenne pour les communes de moins de 10 000 habitants à 82,2 %. A titre de comparaison, ce rapport est de 109,7% pour la moyenne des communes de plus de 10 000 habitants.

Le poste **ventes de produits, prestations de services, marchandises** comprend entre autres la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), les ventes des récoltes et des produits forestiers. Il s'élève en 2002 à **1,36 milliard d'euros** et représente 7,1 % des produits de fonctionnement des communes de moins de 500 habitants alors que, sur les autres strates de population, cette part est comprise entre 5 et 6%. En 2002, les ventes de produits, prestations, marchandises sur l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants augmente de +3,7%, cette augmentation dissimule des situations contrastées : les plus petites communes voient leur produit diminuer (-1,6%) du fait de la diminution du nombre de communes percevant la REOM au profit de la TEOM alors que celles de plus de 5 000 habitants affichent un taux de croissance de +4,7%.

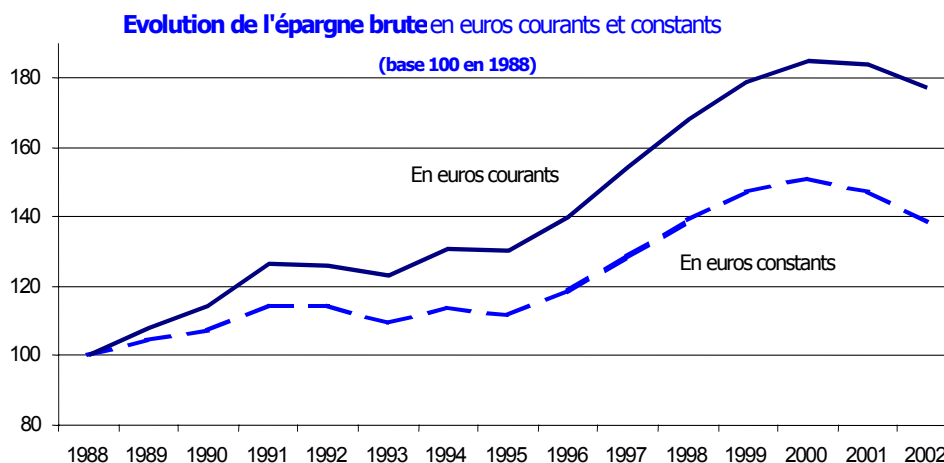
Le montant des **autres produits de gestion courante** s'élève en 2002 à 1,0 milliard d'euros et le produit des **cessions d'immobilisations** à 508 millions d'euros.

4 – Poursuite de la baisse du niveau d'épargne

Les communes de moins de 10 000 habitants connaissent en 2002 une forte augmentation (+5,6%) de leurs dépenses de gestion qui n'est pas compensée par la reprise des recettes de fonctionnement (+3,6%), ce qui engendre une **nouvelle baisse du niveau d'épargne en 2002**.

L'**épargne brute**, qui est égale à la différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement hors travaux en régie, diminuées du montant des intérêts de la dette, représente **4,8 milliards d'euros** pour l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, soit une moyenne de 158 euros par habitant.

Cette **épargne diminue de -3,6%** en euros courants sur l'exercice 2002. Cette nouvelle évolution stoppe la reprise enregistrée lors des années précédentes et qui illustre le développement d'une politique financière tournée vers l'autofinancement. Après une stabilisation du niveau d'épargne en 2000 et 2001, l'exercice 2002 accentue la diminution de l'épargne pour les communes de moins de 10 000 habitants.



Cette décroissance de l'épargne résulte avant tout de la forte progression des dépenses courantes. Il est important de rappeler que le niveau atteint par l'épargne brute, à la faveur des efforts entrepris par les communes à la fin des années quatre-vingt dix, était particulièrement élevé. Ceci permet à l'épargne brute de rester encore à un niveau élevé (4,8 milliards d'euros) et largement suffisant pour financer les remboursements de dette hors gestion active de la dette (2,7 milliards d'euros).

Pour l'exercice 2002, on constate que ce sont les plus petites communes (moins de 500 habitants) qui affichent la plus forte diminution de leur épargne brute (-5,2%) ; alors que pour les plus grandes communes (de 5 000 à 10 000 habitants), l'évolution de l'épargne brute atteint -1,4%.

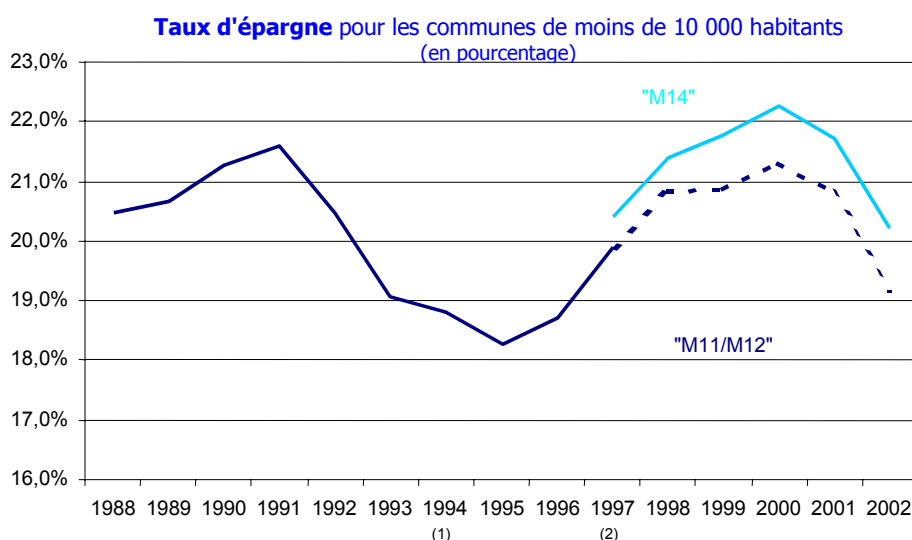
Le **taux d'épargne**, qui rapporte le montant de l'épargne brute à celui des recettes de fonctionnement, s'établit en 2002 à 20,2% soit une diminution de 1,5 point par rapport à 2001. On constate néanmoins que pour l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, un cinquième des recettes réelles de fonctionnement reste consacré à la constitution de l'autofinancement.

Le taux d'épargne décroît fortement avec la taille des communes ; l'observation du tableau suivant montre l'importance des écarts entre les strates de population. En revanche, la progression sur cinq ans est d'autant plus forte que la population est élevée.

Taux d'épargne (calculé à partir de la nomenclature M14)

	Moins de 500 habitants	De 500 à 2 000 habitants	De 2 000 à 3 500 habitants	De 3 500 à 5 000 habitants	De 5 000 à 10 000 habitants	Ensemble
Taux en 1997	25,5 %	22,6 %	20,9 %	18,5 %	16,0 %	20,4 %
Taux en 1998	26,1 %	23,8 %	22,0 %	19,8 %	17,2 %	21,4 %
Taux en 1999	26,3 %	24,1 %	22,4 %	20,4 %	17,6 %	21,8 %
Taux en 2000	26,7 %	24,3 %	22,8 %	20,8 %	18,4 %	22,3 %
Taux en 2001	25,8 %	23,8 %	22,4 %	20,5 %	17,9 %	21,7 %
Taux en 2002	23,8 %	21,8 %	21,1 %	19,0 %	17,0 %	20,2 %
<i>Ecart 2002 - 1997</i>	<i>-1,7 %</i>	<i>-1,5%</i>	<i>+0,2%</i>	<i>+0,5%</i>	<i>+1,0 %</i>	-0,2 %

A titre de comparaison, le taux d'épargne des communes de plus de 10 000 habitants est passé de 12,3 % en 1997 à 13,3 % en 2002. On constate qu'il se stabilise par rapport à 2001 pour les grandes communes.



(1) A partir de 1994, le taux est calculé sur l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, quelle que soit leur nomenclature (M11, M12, M14). Avant 1994, les taux sont ceux des communes en M11. La baisse du taux lisible en 1994 n'est due qu'à cette modification de champ d'étude.

(2) À partir de 1997 : retranscription M11/M12³.

Malgré la diminution observée depuis 2000, le taux d'épargne reste à un niveau relativement élevé et supérieur à celui de 1995.

5 – Chute des dépenses d'équipement

Après les progressions des dépenses d'équipement brut observées depuis 1997 et le sensible ralentissement en 2001 (-1,5%) en 2001, **l'exercice 2002 est marqué par une chute de l'investissement direct des communes de moins de 10 000 habitants (-6,4%)**.

Le volume des dépenses d'équipement des communes de moins de 10 000 habitants atteint, en 2002, **8,0 milliards d'euros**. À titre de comparaison, celui des communes de plus de 10 000 habitants s'élève à 6,2 milliards d'euros, celui des départements à 5,9 milliards et celui des régions à 2,5 milliards.

³ Le taux d'épargne recalculé en M11/M12 de façon à permettre une analyse rétrospective (19,2% en 2002) est inférieur à celui obtenu en prenant la définition M14. En effet, contrairement à la nomenclature M11 et M12, la nomenclature M14 intègre en section de fonctionnement les subventions d'investissement (en dépenses) et les cessions d'immobilisation (en recettes). Le montant des recettes abondées est en moyenne plus important que celui des dépenses, il en résulte une hausse mécanique du taux d'épargne.

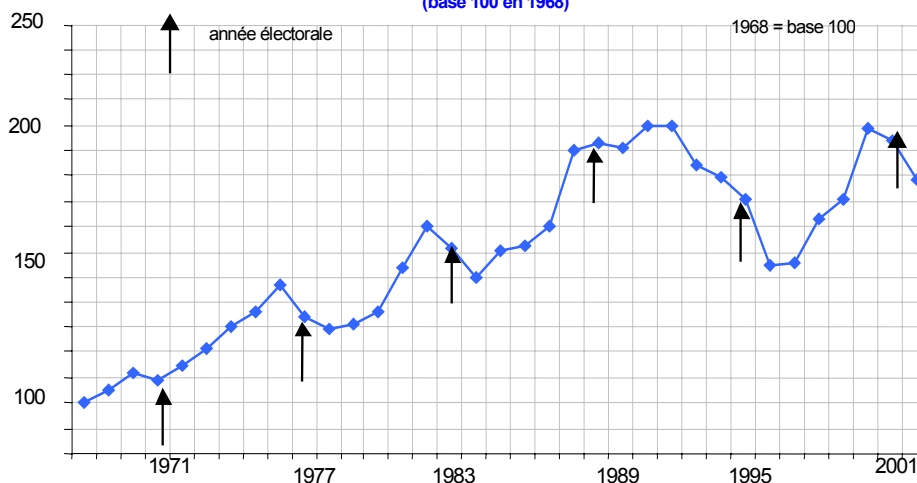
La chute des investissements directs communaux concerne l'ensemble des strates de population mais on distinguera les communes de moins de 500 habitants pour lesquelles le ralentissement est moins important que pour les autres strates.

Exercice 2002	Moins de 500 habitants	De 500 à 2 000 habitants	De 2 000 à 3 500 habitants	De 3 500 à 5 000 habitants	De 5 000 à 10 000 habitants	Ensemble
Dépenses d'investissement direct par habitant	294	257	261	245	258	262
Évolution 2002/ 2001	-4,3%	-6,6%	-6,9%	-8,3%	-6,3%	-6,4%

Pour information, le niveau moyen de ces dépenses dans les communes de plus de 10 000 habitants est de 226 euros par habitant.

Cette chute de l'investissement direct communal pour 2002 illustre l'influence du cycle électoral sur les dépenses d'investissements directs des communes, à savoir une forte augmentation en année n-1, baisse en année n et n+1. En effet, les conseils municipaux ont été réélus en 2001 d'où le ralentissement de l'investissement direct des communes en 2001 et la confirmation de la baisse en 2002.

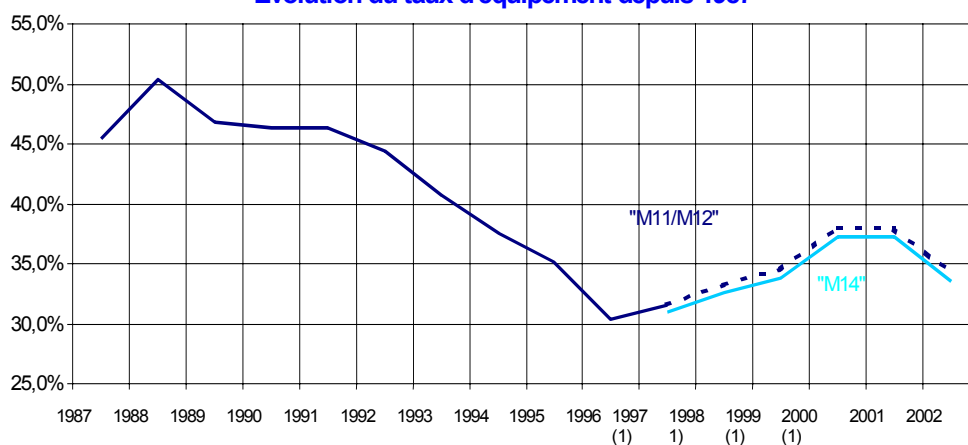
Les dépenses d'équipement des communes * depuis 1968 en euros constants
(base 100 en 1968)



* Totalité des communes : moins de 10 000 habitants et plus de 10 000 habitants

Le taux d'équipement permet d'apprécier l'effort d'équipement relatif. Il est égal au rapport entre les dépenses d'équipement brut et les recettes réelles de fonctionnement. En nomenclature M14, ce taux est de 33,6 % en 2002, il diminue de près de 4 points entre 2001 et 2002 ⁴.

Evolution du taux d'équipement depuis 1987



(1) : transcription en M11/M12 du taux de 1997 à 2002.

⁴ Après retraitements en M11/M12 pour effectuer une comparaison dans le temps, le taux d'équipement est légèrement supérieur en raison de l'absence des cessions d'immobilisations dans les recettes de fonctionnement et s'établit en moyenne à 34,0%.

Le taux d'équipement décroît de façon importante avec la taille des communes : de 45,6% pour les communes de moins de 500 habitants à 25,8 % pour celles de 5 000 à 10 000 habitants. Pour l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants, le taux d'équipement atteint 18,2%.

Taux d'équipement (calculé à partir de la nomenclature M14)

	Moins de 500 habitants	De 500 à 2 000 habitants	De 2 000 à 3 500 habitants	De 3 500 à 5 000 habitants	De 5 000 à 10 000 habitants	Ensemble
Taux en 1997	44,3%	35,3%	30,6%	26,0%	22,5%	31,0%
Taux en 1998	44,7%	37,1%	32,8%	28,6%	24,2%	32,6%
Taux en 1999	44,6%	38,1%	33,9%	29,4%	26,2%	33,8%
Taux en 2000	47,5%	42,2%	37,0%	33,3%	29,1%	37,2%
Taux en 2001	49,1%	42,7%	36,9%	31,9%	28,5%	37,2%
Taux en 2002	45,6%	38,5%	33,0%	28,1%	25,8%	33,6%
<i>Ecart 2002 - 1997</i>	<i>+1,3 %</i>	<i>+3,2%</i>	<i>+2,4%</i>	<i>+2,1%</i>	<i>+3,3 %</i>	<i>+2,6 %</i>

Les dépenses d'équipement brut représentent près des ¾ des dépenses réelles d'investissement, la part restante étant occupée par les remboursements de dette.

En 2002, **les remboursements de dette hors gestion active de la dette** diminuent légèrement (-0,7%), ils atteignent **2,7 milliards d'euros** soit 87 euros par habitant.

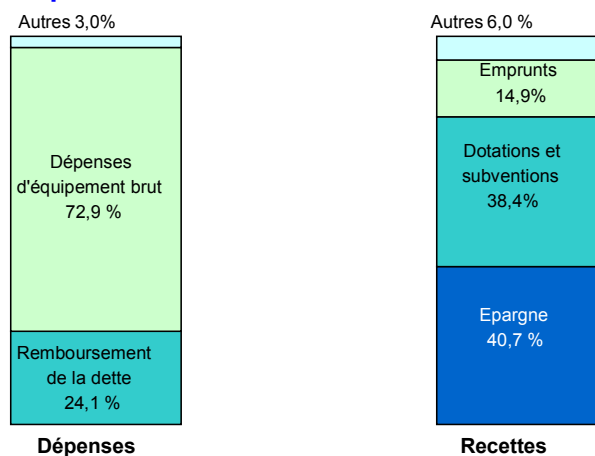
6 – Stabilisation du recours à l'emprunt et poursuite du désendettement des communes

Pour faire face à ces dépenses réelles d'investissement, les communes bénéficient de trois **ressources d'investissement** principales : l'épargne nette (épargne brute - remboursement de la dette), les autres recettes propres d'investissement et l'emprunt.

Dépenses et recettes d'investissement en 2002

Hors les recettes issues de la section de fonctionnement, les recettes propres d'investissement sont composées essentiellement de **dotations et subventions** dont le volume est de **3,4 milliards d'euros** en 2002.

Ces recettes regroupent deux postes comptables en 2002 :



- Tout d'abord les **dotations et fonds divers** (recettes du compte 10) pour **1,37 milliard d'euros** qui comprennent notamment le FCTVA (1,1 milliard d'euros soit +7,1% d'augmentation par rapport à 2001) dont l'évolution dépend de la forte augmentation des investissements réalisés par les communes en 2000 (le FCTVA est calculé sur la base des dépenses d'équipement réalisés deux ans auparavant).

Pour l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, ces recettes augmentent de manière sensible : +8,3 %. Cependant, cette croissance est différente selon les strates de population ; près de 3% d'augmentation pour les communes de moins de 500 habitants et plus de 23% pour les communes de plus de 5 000 habitants.

- D'autre part, **les subventions d'investissement** (recettes du compte 13) pour **2,0 milliards d'euros** en diminution de -4,2% en 2002.

Au total, on constate une stabilisation pour 2002 pour l'ensemble des **dotations et subventions d'investissement** (+0,4%).

Parallèlement à la chute des investissements directs, les **emprunts** hors gestion active de la dette se stabilisent en 2002 (+0,4%) après leurs fortes diminutions en 2001 (-7,8%). Ils atteignent en 2002 un volume de **2,5 milliards d'euros**, soit 83 euros par habitant et représentent 14,9 % des recettes réelles d'investissement.

La stabilisation du montant des emprunts en 2002 pour les communes de moins de 10 000 habitants est à analyser avec précaution car en 2001, il était impossible d'isoler un certain nombre de mouvements liés aux

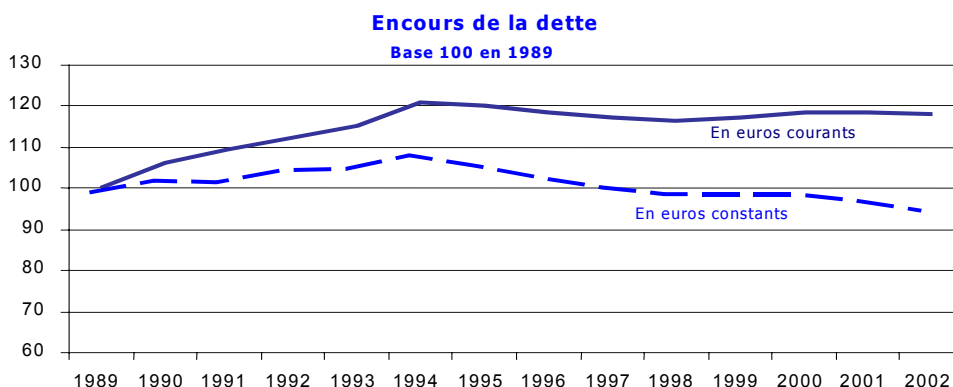
pratiques développées de réaménagement de dette. En effet, ces mouvements gonflent artificiellement les recettes comme les dépenses d'investissement et ne laissent que très peu de possibilités d'interprétation des évolutions notamment celles des emprunts et des remboursements de dette.

En revanche, même si les évolutions sont difficiles à interpréter, la comparaison des volumes de recettes et dépenses montre depuis 1999 la stabilisation et la poursuite du cycle de désendettement. En fait, en 2002, les communes de moins de 10 000 habitants affichent en moyenne une nouvelle, mais toujours légère, baisse de leur **endettement** (-0,4%). Pour chacune des strates de population, la tendance est à la baisse.

L'**encours de dette** au 31 décembre 2002 s'élève à près de **19,4 milliards d'euros**.

Ce volume correspond à une moyenne de 631 euros par habitant, montant qui varie fortement d'une strate à l'autre : de 374 euros pour les communes de moins de 500 habitants à 869 euros pour celles de 5 000 à 10 000 habitants.

Les exercices 1999 et 2000 ont connu une faible variation du stock de la dette des communes de moins de 10 000 habitants, après quatre années de baisse; les exercices 2001 et 2002 relancent le mécanisme de désendettement.



La dette totale au 31 décembre 2002 des communes de moins de 10 000 habitants représente, 0,81 année de recettes de fonctionnement. Ce ratio diminue en 2002.

La charge de l'endettement est mesurée par l'**annuité de la dette**, égale à la somme des intérêts et des remboursements. Elle atteint, en 2002, **3,7 milliards d'euros**, soit 121 euros par habitant. Hors gestion active de la dette, la diminution de la charge de la dette pour les communes de moins de 10 000 habitants provient de la diminution des remboursements de dette et de la forte baisse du montant des intérêts payés (-6,8%).

L'annuité de dette varie selon la taille des communes : de 79 euros par habitant pour la plus petite strate à 162 euros pour la plus grande, soit un rapport de un à deux.

La **couverture de la charge de la dette** par des recettes courantes peut être analysée à travers l'un ou l'autre des deux ratios suivants :

- "annuité de la dette / épargne de gestion"
- "(dépenses réelles de fonctionnement + remboursement de dette) / recettes réelles de fonctionnement" (celui-ci, intitulé aussi "**marge d'autofinancement courant**" (**MAC**) fait partie de la liste des 11 ratios que les communes de plus de 10 000 habitants doivent obligatoirement produire en annexe à leurs documents budgétaires, en application de l'article L 2313-1 du CGCT)

La MAC s'établit à 90,7 % en moyenne pour l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants en 2002. Cela signifie que 9,3% environ des recettes de fonctionnement restent disponibles, après couverture des dépenses de gestion et règlement de l'annuité de la dette, pour le financement des autres dépenses d'investissement, et en particulier pour l'équipement.

Les communes réduisent, depuis plusieurs années, le recours à « l'emprunt net », le poids relatif de la dette diminue. Depuis 5 ans, elles financent leur charge de la dette par l'épargne de gestion.

La **variation du fonds de roulement** pour les communes de moins de 10 000 habitants, calculée par différence entre les recettes et les dépenses totales, est une nouvelle fois positive sur l'exercice 2002 (+371 millions d'euros).

Le **fonds de roulement** des communes de moins de 10 000 habitants atteint en fin d'exercice **5,8 milliards d'euros**. Si l'on rapporte le volume de ce fonds de roulement pris au 1^{er} janvier 2002 aux dépenses totales de l'exercice, on observe qu'il représentait en moyenne **65 jours** de dépenses soit près de 5 fois plus que ce qu'affichent les communes de plus de 10 000 habitants. Cette différence s'explique aisément par le fait que les plus petites communes ne peuvent pratiquer le même type de gestion de trésorerie que les grosses collectivités.