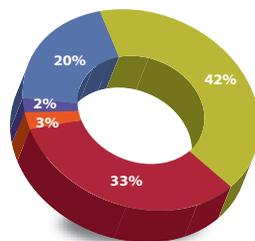


Baromètre financier 2007 des Communes et des Communautés

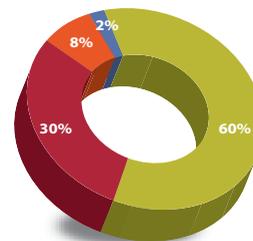
RECETTES : QUELLES PERSPECTIVES ?

Evolution des concours financiers de l'Etat : vive inquiétude et sentiment d'injustice

*Pour les maires, la suppression
de la prise en compte du PIB...*



*Pour les présidents, la suppression
de la prise en compte du PIB...*



- Priverait les collectivités d'un juste retour de la croissance auquel elles peuvent prétendre au regard de leur place dans le dynamisme de l'investissement public
- Diminuerait les marges de manœuvre au profit de la péréquation
- Autres
- NSPP
- Aucun

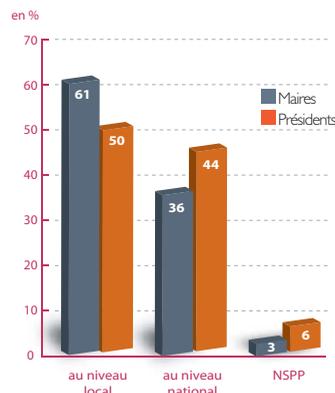
Malgré la confirmation par le gouvernement du maintien pour 2008 de l'indexation de la DGF, non seulement sur l'inflation, mais aussi sur une partie de la croissance, les élus sont inquiets des conséquences de la suppression de la prise en compte du PIB dans le calcul de l'indexation de l'enveloppe globale des dotations de l'Etat, dans le cadre du nouveau « contrat de stabilité », qui remplace l'ancien contrat de croissance et de solidarité. Majoritairement, les présidents de communautés (60%) et près de la moitié des maires (42%) estiment que cette décision privera les collectivités d'un juste retour de la croissance auquel elles peuvent prétendre au regard de leur place dans le dynamisme de l'investissement public. Ce sentiment est d'autant plus renforcé que les collectivités représentent plus de 70% de l'investissement public (rapport de l'Observatoire des finances locales édition 2007).

Enfin, pour près d'un tiers des élus (33% des maires et 30% des présidents), cette suppression entraînera une diminution des marges de manœuvre pouvant être mises au profit de la péréquation. Enfin, il faut relever qu'un cinquième des maires ne semble pas en mesure de se prononcer quant aux incidences de l'indexation des concours financiers sur la seule inflation. Ce manque de recul est assez inquiétant et démontre bien la complexité des relations Etat-Collectivités.

Aussi est-il important que la réflexion engagée par les élus sur la réforme de la fiscalité locale aille au delà et s'inscrive également dans une réflexion englobant l'ensemble des relations financières Etat-collectivités.

Majoritairement, les élus estiment que la révision des valeurs locatives devrait être initiée localement

La révision des valeurs locatives doit être faite...



L'édition 2006 avait montré l'attachement des maires et des présidents de communautés à la rénovation des impôts existants et notamment des valeurs locatives (64% des maires et 61% des présidents se prononçaient en faveur d'une révision des valeurs locatives). Cette année, les élus précisent leurs attentes et souhaitent majoritairement (61% pour les maires et 50% pour les présidents) que la révision des valeurs locatives, qui servent d'assiette à la taxe d'habitation, puisse être décidée localement. Cette idée est d'autant plus présente pour les élus de petites et moyennes collectivités qu'ils ont une meilleure vision du potentiel foncier de leur territoire.

Édito

L'Association des Maires de France et le Groupe Caisse d'Épargne ont le plaisir de vous présenter l'édition 2007 du Baromètre financier des communes et des communautés. Une fois de plus, plusieurs centaines de maires et de présidents de communautés ont accepté de nous donner leur avis sur la situation financière de leur collectivité : capacité d'épargne, d'emprunt, sensibilité aux évolutions des normes et des dotations de l'Etat, estimation de l'impact des réformes fiscales, etc.

A la veille des élections municipales de mars prochain, qui entraîneront la constitution d'équipes renouvelées dans les communes et les communautés, les résultats du Baromètre prennent une dimension particulièrement importante.

En 2007, plus de la moitié des maires et des présidents jugent leur situation financière « excellente » ou « bonne ». Toutefois, cette opinion est nuancée selon le type de commune ou de communauté ; mais surtout, si les élus interrogés sont globalement satisfaits de la situation actuelle, ils n'en expriment pas moins la ferme volonté de contribuer aux débats d'idées sur des sujets de première importance pour le prochain mandat : indexation des dotations de l'Etat, mutualisation des moyens communes-communautés, etc.

Bonne lecture !

DIAGNOSTIC ET STRATÉGIE

Une situation financière jugée majoritairement satisfaisante

À l'approche d'un nouveau mandat, les élus se veulent positifs et, pour cette année 2007, plus d'un maire sur deux (55%) et un président sur deux (50%) estiment leur situation financière bonne.

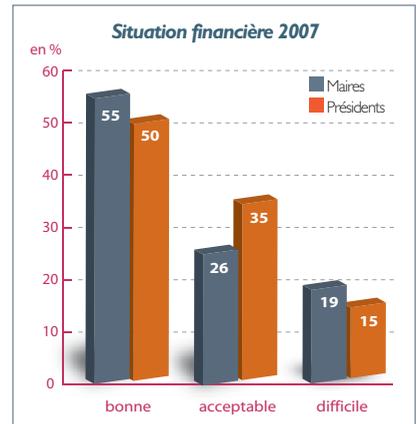
Toutefois, ce sentiment doit être nuancé, notamment pour les maires, car ils sont près d'un sur cinq, comme en 2006, à juger leur situation financière difficile.

Ce phénomène s'accroît nettement pour les maires des communes dont le montant total du revenu net imposable par habitant est inférieur à 9 150 euros, puisqu'ils sont près d'un sur deux (41%) à juger leur situation financière difficile ou mauvaise.

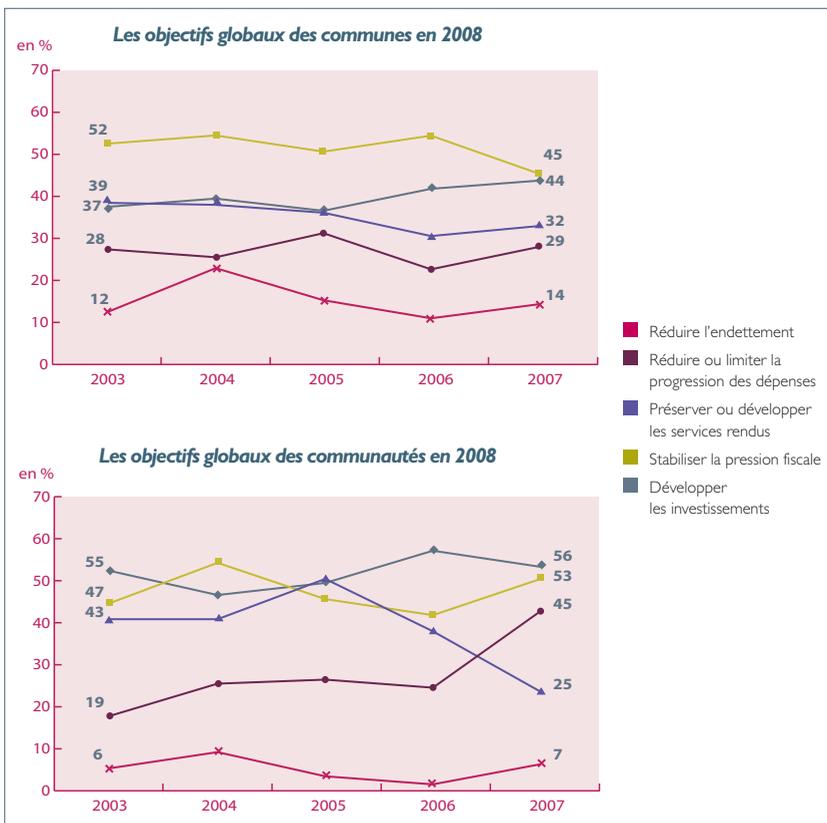
Quant à l'avenir, si les maires jugent toujours majoritairement (58 % en 2007 contre 54% en 2006) que cette situation va se maintenir, ils sont encore 26% à estimer que cette situation va se détériorer. Les inci-

dences de la réforme des concours financiers et les propositions de réforme de la fiscalité locale ne leur permettent pas de se prononcer précisément sur l'avenir.

Les présidents de communautés sont plus pessimistes que les maires, car si près d'un président sur deux (47%) estime que cette situation va se maintenir, 42% d'entre eux jugent que cette situation va se détériorer. Seulement 9% pensent que cette situation va s'améliorer, contre 12% en 2006. Les effets de la réforme du plafonnement de la taxe professionnelle se confirment une nouvelle fois.



Deux objectifs prioritaires : la stabilisation de la pression fiscale et le développement des investissements



Comme en 2006, le développement des investissements et la stabilisation de la pression fiscale constituent pour les maires comme pour les présidents de communautés les deux objectifs essentiels.

Si les présidents souhaitent toujours, pour 56% d'entre eux, que leur communauté joue le rôle d'investisseur local, ils sont près d'un sur deux (25% en 2006), à juger, qu'en 2008, il faudra réduire ou limiter la progression des dépenses.

Cette situation contraint les présidents de communautés à faire passer au 4^e rang l'objectif de préserver ou développer les services rendus (baisse de 14 points par rapport à 2006, de 39 à 25%).

Cette volonté de réduire ou de limiter la progression des dépenses est également présente chez les maires (29% contre 22% en 2006), mais de façon moins marquée.

Ce phénomène s'explique dans la mesure où les maires souhaitent, pour 32% d'entre eux, préserver ou développer les services. Ils confirment ainsi le rôle traditionnel de gestionnaires de services des communes auprès des administrés.

Par ailleurs, ces éléments mettent en avant le resserrement des marges de manœuvres financières, puisque les maires, en souhaitant maintenir les services rendus et en essayant de réduire ou de limiter la progression des dépenses, devront recourir à la fiscalité.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Vers une relative stabilité des dépenses ?

Si les présidents de communautés évoquent pour les trois quarts une augmentation des dépenses de personnel entre 2006 et 2007, l'évolution de ce poste est présentée comme stable par la majorité des maires (53%). De manière plus générale, différents postes de fonctionnement auront, semble-t-il, majoritairement connu une stabilité cette année :

- les dépenses sociales stagnent pour une quasi majorité des présidents (49%) et 59% des maires,
- le coût d'entretien du patrimoine et des équipements ne devrait pas globalement progresser, sauf pour une majorité relative des maires (49%),
- les intérêts de la dette sont pour une majorité relative d'élus (41% des maires, 46% des présidents) une charge qui ne devrait pas cette année s'alourdir.

Les dépenses de transferts à caractère intercommunal tendent par ailleurs elles-aussi à se stabiliser : c'est le cas pour les contributions à des organismes externes (52% des maires et des présidents) mais aussi et surtout pour les transferts internes

aux territoires communautaires - attribution de compensation et dotations de solidarité - (59% des maires et 57% des présidents).

en %	Augmentation		Stabilité		Diminution	
	Maires	Présidents	Maires	Présidents	Maires	Présidents
Dépenses de personnel	43	74	53	23	4	3
Dépenses sociales	36	25	59	49	1	0
Dépenses d'entretien du patrimoine et des équipements	49	40	46	53	2	4
Contributions aux syndicats et autres organismes de regroupement	43	39	52	52	2	6
Intérêts de la dette	18	35	41	46	36	18
Reversement aux communes (pour les présidents EPCI) et à la communauté (pour les maires)	19	12	59	57	1	7

FISCALITÉ

Stabilité des taux en cette année pré-électorale



* sauf pour les communes concernées par la TPU

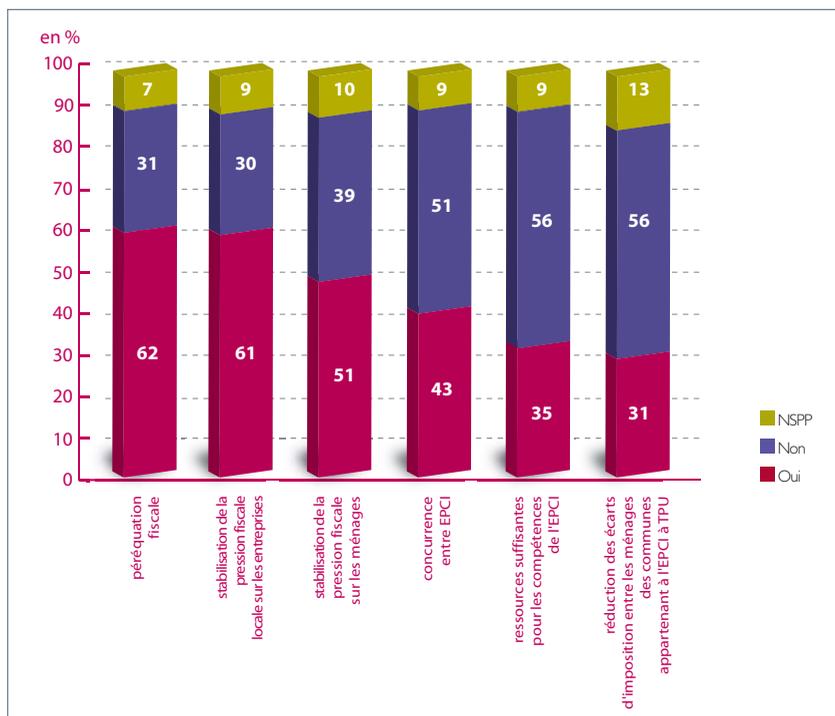
Les résultats 2007 du baromètre sur la question de la pression fiscale sont cohérents avec ce qui peut être attendu en année pré-électorale.

Tout comme ces trois dernières années, une majorité croissante de maires affirme avoir maintenu les taux de taxes locales (mis à part la taxe professionnelle). 75% (+5 points) ont maintenu le niveau de la taxe sur le foncier non bâti, 74% (+6 points) celui de la taxe sur le foncier bâti, 73% (+6 points) celui de la taxe d'habitation. Enfin, 74% des communes concernées (c'est-à-dire parmi celles n'appartenant pas à une communauté à taxe professionnelle unique) ont maintenu le taux de la taxe professionnelle (-2 points par rapport à 2006).

A l'instar des maires, les présidents d'EPCI ont surtout maintenu les taux de leurs taxes. Ils sont plus nombreux cette année que l'année dernière à avoir maintenu le taux de la taxe professionnelle (68% contre 51% en 2006) mais sont moins nombreux à avoir maintenu le taux de la taxe d'habitation (40% contre 45%), de la taxe sur le foncier non-bâti (40% contre 46%), et de la taxe sur le foncier bâti (42% contre 47%).

FISCALITÉ

Les effets de la TPU : des inquiétudes qui se confirment en 2007



Cette année encore, 62% des élus confirment le rôle péréquateur de la taxe professionnelle unique pour les communes et sont 61% à reconnaître son rôle stabilisateur de la pression fiscale sur les entreprises.

En revanche, l'inquiétude persiste concernant les ressources offertes par la TPU pour financer les compétences des communautés. En effet, déjà perceptible depuis quelques années, l'effet de ciseaux issu de l'augmentation des charges liées à l'exercice des compétences d'une part, et à la réforme de la TP et la baisse des concours financiers de l'Etat d'autre part, privent les communautés d'une partie de leur capacité de financement. Comme en 2005 (59%) et 2006 (58%), 56% des élus interrogés estiment que les ressources de TPU demeurent insuffisantes.

Par ailleurs, les élus ne sont que 39% à estimer que la TPU est en mesure de permettre une stabilisation de la pression fiscale sur les ménages. Ceci peut être valablement considéré comme un signe avant-coureur d'un recours croissant à la fiscalité mixte dans les prochaines années.

Notons par ailleurs que les élus restent nombreux à penser que la TPU ne favorise pas une réduction des écarts d'imposition entre les ménages des communes appartenant à la même communauté à TPU.

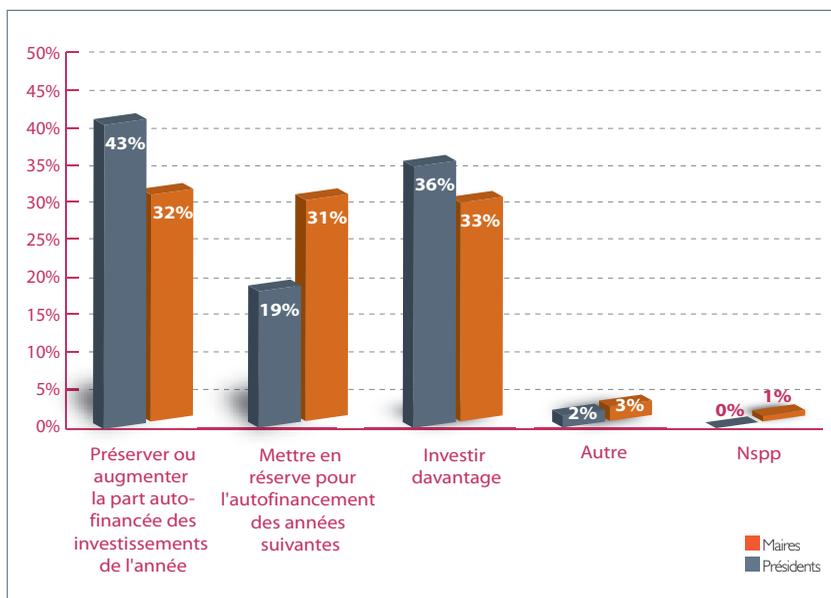
ÉPARGNE

Priorité à l'autofinancement des investissements de l'année pour 2008

Les réponses apportées en 2007 à la question de l'affectation de l'épargne de 2008 diffèrent sensiblement de celles de l'an dernier.

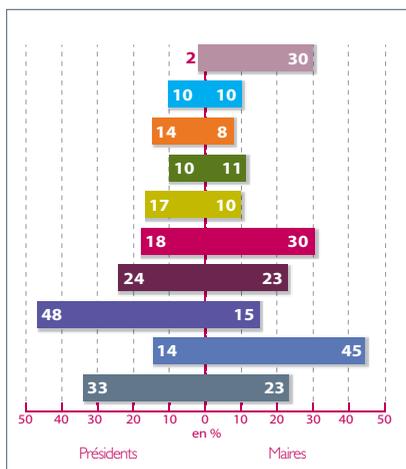
En effet, l'épargne devrait être affectée l'année prochaine prioritairement aux investissements de l'année, soit par une progression du taux d'autofinancement (33% des maires et 43% des présidents), soit, dans une moindre mesure, par le biais d'un surcroît de volume d'investissement. Compte tenu du cycle électoral, cette progression éventuelle de l'investissement devrait demeurer minimale, les premières années d'un mandat municipal étant marquées classiquement par une pause des investissements.

La mise en réserve de l'épargne pour les années ultérieures perd cette année corrélativement 10 points dans les réponses, tant pour les maires que les présidents.



INVESTISSEMENT

Besoins principaux : voirie, urbanisme et logement, développement économique



- La distribution de l'eau
- Le secteur culturel
- Le secteur sanitaire et social
- Le secteur sportif
- La collecte et le traitement des ordures ménagères
- L'assainissement de l'eau
- Le secteur scolaire et périscolaire
- Le soutien au développement économique local
- La voirie
- Le secteur de l'urbanisme et du logement

Depuis plusieurs années, dans les communes, la voirie reste en première place dans la hiérarchie des domaines privilégiés nécessitant des investissements et elle gagne même encore des points cette année (45%, +9 points). En revanche, la hiérarchie est modifiée dans tout le reste du classement : l'assainissement de l'eau arrive en deuxième position avec 30% et repart à la hausse (+3 points) après une baisse entre 2005 et 2006. Le secteur de l'urbanisme et du logement perd une place et se range en troisième position des secteurs nécessitant des investissements (23%, -5 points) à égalité avec le secteur scolaire et périscolaire (23%, -1 point).

Une analyse plus détaillée fait apparaître que la hiérarchie des secteurs privilégiés en matière d'investissement varie selon la taille de la commune. En effet, les grandes villes et les villes moyennes accordent beaucoup plus d'importance au secteur

de l'urbanisme et du logement : 44% des communes de plus de 30 000 habitants, 47% des villes de 10 001 à 30 000 habitants, contre 20% pour celles de moins de 2 000 personnes. Inversement, les communes rurales se concentrent davantage sur la voirie (47% contre 36% des villes de plus de 30 000 habitants) et sur l'assainissement de l'eau (32% contre 9%). La hiérarchie des domaines dans lesquels les présidents d'EPCI ressentent plus particulièrement des besoins d'investissement est assez différente de celle des maires : la première priorité des présidents est le soutien au développement économique local (48%, +3 points). Le secteur de l'urbanisme et du logement connaît une hausse importante (+16 points), tout comme le secteur scolaire et périscolaire (+12 points) : ces secteurs remontent par conséquent dans le classement et arrivent respectivement au second et au troisième rang avec 33% et 24%.

La raréfaction des subventions et l'incertitude concernant l'évolution des concours de l'Etat restent les deux principaux freins à l'investissement

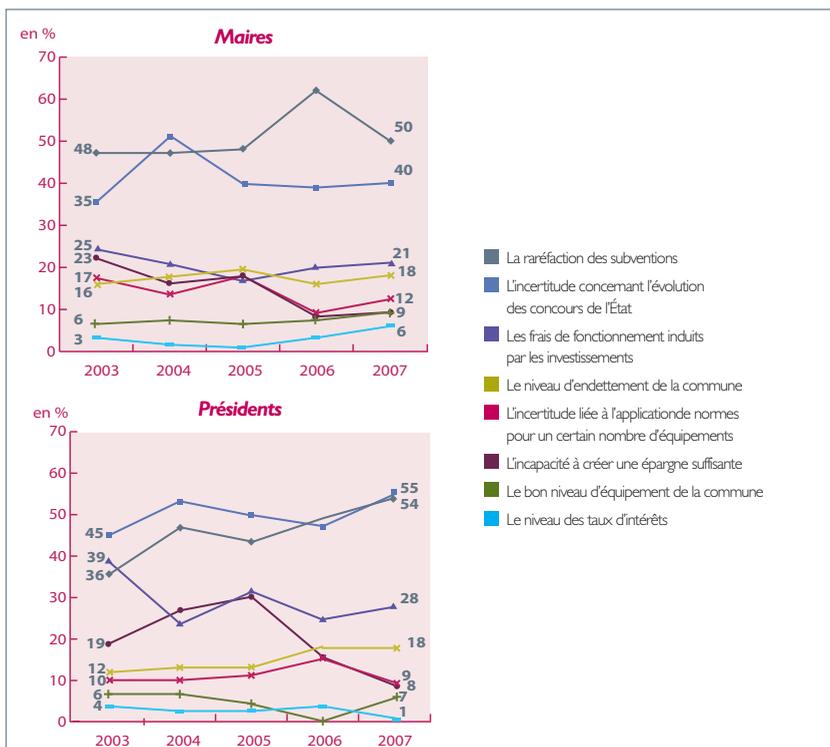
Même si les maires sont nettement moins nombreux qu'en 2006 (50% en 2007 contre 63% en 2006) à considérer que la raréfaction des subventions peut constituer un frein à l'investissement, il n'en demeure pas moins que les élus, maires et présidents de communautés, mettent, encore une fois, cet élément au premier rang de leur préoccupation.

Ce sentiment est d'ailleurs plus présent chez les maires de petites collectivités que pour les autres (52% pour les communes de moins de 2 000 habitants, contre 29% pour les communes de plus de 30 000 habitants).

Si l'incertitude concernant l'évolution des concours financiers reste, comme l'année dernière, pour 40% des maires le second frein à l'investissement, celui-ci est en nette progression (7 points) chez les présidents de communautés (55% contre 48% en 2006).

Il faut également relever que, plus la collectivité est grande, plus le maire est inquiet sur l'évolution des concours de l'Etat (59% pour les communes de plus de 30 000 habitants, contre 40% pour les communes de moins de 2 000 habitants).

En très légère progression, tant chez les maires que chez les présidents de communautés, les frais de fonctionnement induits par les investissements conservent la troisième place du classement des principaux freins à l'investissement.

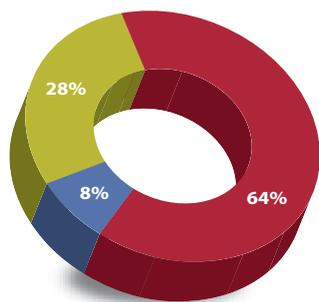




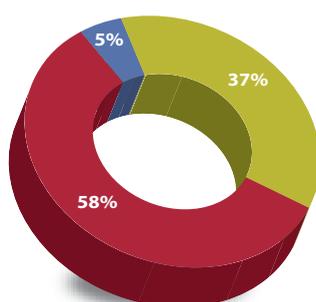
DETTE

Un niveau de dette acceptable pour les communes et les communautés

Sentiment des maires sur l'endettement de leur commune



Sentiment des présidents sur l'endettement de leur communauté



■ Est trop endettée
■ Peut s'endetter davantage
■ A un niveau d'endettement satisfaisant

L'ensemble communes/communautés est dans une situation d'endettement très saine, comme en témoignent les réponses des maires et présidents de communautés.

64% des maires déclarent que leur commune connaît un niveau d'endettement satisfaisant : 28% d'entre eux estiment même que leur commune peut s'endetter davantage, ce pourcentage étant toutefois en baisse par rapport à l'année dernière. 8% considèrent qu'elle est trop endettée, ce qui correspond à une légère hausse, de 3 points, par rapport à l'année dernière.

Logiquement, ce sont les maires qualifiant la situation financière de leur commune de difficile ou mauvaise qui pensent le plus souvent que leur commune est trop endettée (25%, contre 5% pour ceux qui jugent leur situation financière acceptable et 3% pour ceux qui jugent leur situation financière bonne ou excellente). Par ailleurs, on remarque que plus une commune est d'une taille conséquente, plus son maire est susceptible de déclarer qu'elle est trop endettée (22% des maires des communes de 10 001 à 30 000 ou de plus de 30 000 habitants, contre 14% des maires de communes

de 2000 à 10 000 habitants et 6% des maires de communes de moins de 2000 habitants).

Les réponses des présidents de communautés suivent de près celles des maires. À noter toutefois qu'ils sont moins nombreux que l'an dernier à déclarer que leur communauté peut encore s'endetter davantage (37%, -10 points), compte tenu pour la plupart de l'effort significatif effectué en cette fin de mandat en matière d'investissement et donc fréquemment du recours à l'emprunt.

L'emprunt comme une des alternatives à la hausse de la pression fiscale

Parmi les critères déterminants en matière d'emprunt en 2007, la limitation de la pression fiscale retrouve la première place qu'elle avait perdue l'année dernière (26%), pour les maires et surtout pour les présidents (40%). Le recours à l'emprunt s'affirme clairement comme une des alternatives majeures à la hausse de la pression fiscale.

Dans le détail, pour les maires, la limitation de la pression fiscale et la répartition du coût de l'investissement tout au long de sa durée d'utilisation sont des facteurs déterminants qui gagnent en importance avec la taille de la commune. 47% et 41% des maires de communes de plus de 30 000 habitants estiment que ce sont des facteurs déterminants contre 25% et 17% des maires de communes rurales de moins de 2000 habitants.

Ce critère est nettement prioritaire en comparaison avec la volonté de conserver une capacité d'endettement pour l'avenir (25% pour les maires, 32% pour les présidents) ou de répartir le coût de l'investissement tout au long de sa durée d'utilisation (19% pour les maires, 31% pour les présidents).

Le niveau réel des taux d'intérêt

8% Maires
6% Présidents

Réduire le niveau d'endettement

9% Maires
12% Présidents

Utiliser au mieux les offres de votre banquier

8% Maires
5% Présidents

Ne se prononcent pas

0%

Financer par l'emprunt les équipements générateurs de recettes (à terme)

25% Maires
21% Présidents

Stabiliser le niveau d'endettement

13% Maires
22% Présidents

Répartir le coût de l'investissement tout au long de sa durée d'utilisation

16% Maires
31% Présidents

Conserver une capacité d'endettement pour l'avenir

19% Maires
32% Présidents

Limiter la pression fiscale

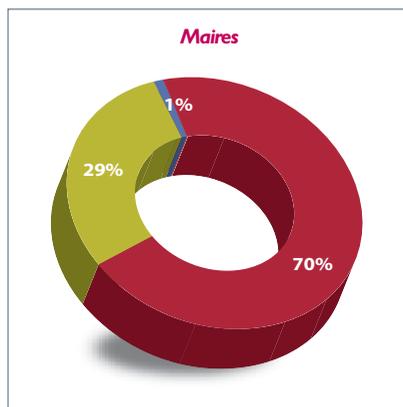
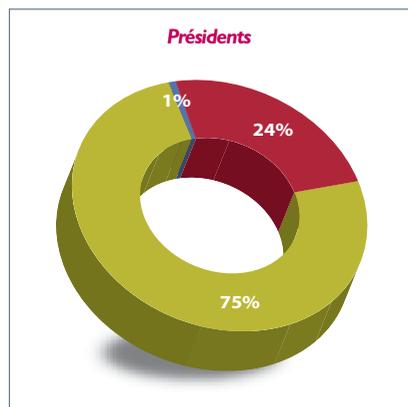
25% Maires
40% Présidents

0% 5% 10% 15% 20% 25% 30% 35% 40%

■ Maires
■ Présidents

RELATIONS COMMUNES / COMMUNAUTÉS

L'articulation de la prise des décisions fiscales entre les communes et les communautés en 2007



■ NSPP ■ Non ■ Oui

Conformément à la tendance générale de ces dernières années, les présidents de communautés considèrent les EPCI à TPU très liés aux décisions fiscales des communes membres. Les présidents de communautés sont 75% à confirmer cette interdépendance du taux de TPU avec les taux des taxes ménages.

A contrario, 70% des maires confirment la large indépendance des communes en matière de décision fiscale par rapport aux communautés dont elles sont membres.

Les maires sont 54% à plébisciter une déliaison totale entre le taux de TPU et les taxes sur les ménages, à proportion quasiment égale avec les présidents de communautés (55%). A noter toutefois la très forte proportion de présidents de communautés d'agglomération qui se prononcent à 81% pour cette déliaison totale des taux des quatre taxes locales.

Vers la recherche d'un équilibre entre stabilité des ressources pour les communes et souplesse du dispositif pour les communautés

En 2007, les fonds de concours demeurent, aux yeux de 53% des présidents de communauté, l'outil le mieux à même de réguler les relations financières au sein du couple communes/communauté. Deux éléments peuvent valablement justifier cela : dérogation aux principes d'exclusivité et de spécialité, les fonds de concours permettent aux communautés et aux communes d'intervenir dans des champs qui ne relèvent en principe plus de leur compétence dès lors que l'intérêt de la partie contributrice se voit justifié.

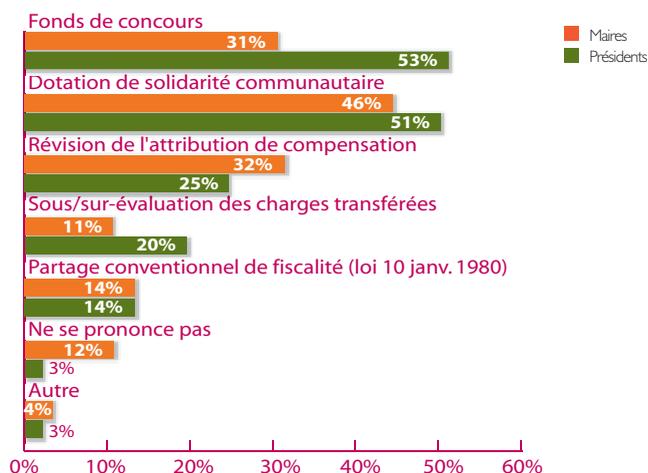
Par ailleurs, les fonds de concours ne rentrent pas dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale et n'ont donc pas d'incidence sur le montant de la DGF des communautés.

De même, 46% des maires et 51% des présidents de communautés demeurent fortement attachés à la dotation de solidarité communautaire (DSC) confirmant son rôle péréquateur au sein du territoire intercommunal.

Les élus dans l'ensemble restent plus réservés s'agissant de la révision libre de l'attribution de compensation. Seul 25% des présidents considèrent cette possibilité de réviser l'attribution de compensation comme un moyen décisif de régulation des relations financières entre les communes et leurs communautés.

Disposition lourde de conséquence pour le pacte financier de la communauté et des communes membres, la révision de l'attribution de compensation est toutefois perçue par 32% des maires comme un outil essentiel au fonctionnement du groupement et de ses communes.

Les outils de régulation financière



RELATIONS COMMUNES / COMMUNAUTÉS

Mutualisation des services : une logique de rationalisation

En réponse à une nécessaire rationalisation des dépenses et de l'organisation interne de leurs services, les intercommunalités et les communes se sont progressivement engagées dans des dispositifs de mises à disposition réciproques de services.

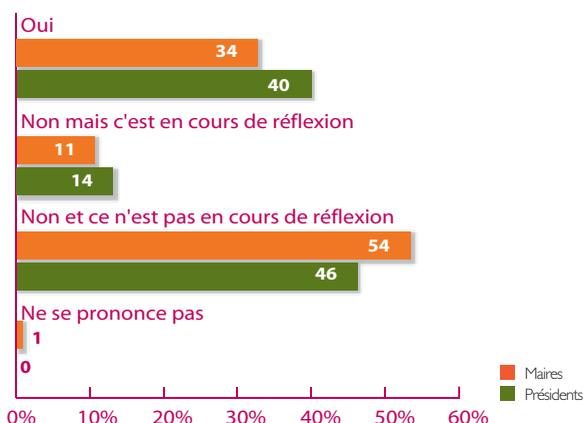
Ainsi, trois ans après la loi du 13 août 2004 qui a étendu la possibilité de mutualiser les services, 40% des présidents de communautés se sont engagés dans une telle démarche et 14% sont en cours de réflexion sur le sujet. Les maires interrogés sont 34% à avoir y avoir souscrit et 11% déclarent y réfléchir. En revanche, 54% d'entre eux annoncent ne pas envisager de s'investir dans ce sens.

A noter que 25% des élus communaux ne se prononcent pas sur les effets attendus de la mutualisation, marque probable d'une méconnaissance du dispositif voire d'une incertitude face aux risques juridiques. Sur ce point, la Commission européenne a récemment pris position et a sommé la France de se conformer aux règles de la concurrence lorsque les conventions concernent des services communaux mis à disposition de la communauté.

La mise à disposition de services communautaires au bénéfice des communes n'est, en revanche, pas remise en cause par la Commission européenne.

Ainsi, le mouvement largement engagé de mutualisation a vocation à se poursuivre, quelque soit l'issue du différend opposant la France à la Commission européenne. À suivre...

Mutualisation des services entre communes et communautés ?



Principes d'élaboration

Sondage exclusif CSA / Association des Maires de France / Groupe Caisse d'Épargne réalisé par téléphone du 21 au 31 août 2007 auprès d'un échantillon de 506 Maires et 98 Présidents d'EPCI.

L'échantillon de maires a été stratifié selon la région et la taille de la commune et raisonné selon la taille de la commune : certaines tailles de communes ont été surreprésentées de manière à disposer d'effectifs suffisants puis ramenées à leur poids réel dans l'échantillon lors du traitement informatique de l'étude.

L'échantillon de présidents d'EPCI a été stratifié selon le type d'EPCI. Il a également été raisonné en ce qui concerne le type d'EPCI : certains ont été surreprésentés de manière à disposer d'effectifs suffisants puis ont été ramenés à leur poids réel dans l'échantillon lors du traitement statistique de l'étude.

Sauf exception, les données présentées dans le présent baromètre sont pondérées en fonction du nombre de communes.