

COMMENT MESURER LA QUALITÉ DU CRÉDIT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LONG TERME ?

ANTOINE COUTIÈRE*, ALEXANDRE PROFIT**

Une commune, un département, une région représente un acteur primordial de la vie locale. Emanation de la volonté populaire, il est tenu de vivre, investir, et gérer son budget dans un souci d'intérêt général. Notamment, le recours à l'emprunt ne doit pas être excessif eu égard à ses possibilités de remboursement.

Pendant longtemps, avant les lois de décentralisation, les collectivités locales étaient soumises à un ensemble d'obligations qui leur laissaient peu d'initiatives dans ce domaine. La tutelle de l'Etat était très forte. Depuis la loi du 2 mars 1982, les choses ont bien changé. Les collectivités peuvent désormais emprunter comme elles l'entendent, sous réserve de limiter l'emprunt aux dépenses d'investissement. En contrepartie, le remboursement de la dette constitue une dépense obligatoire (article 11 de la loi de 1982).

Cette garantie juridique a longtemps été suffisante pour le banquier. Aujourd'hui ces pratiques ont cessé et le risque « collectivités » est pris en compte lors de toute opération financière. Angoulême a constitué, à cet égard, un puissant révélateur. Désormais, c'est en fonction de ce paramètre que sera prise ou non la décision de prêter et à quel taux.

L'article développé dans ces pages se propose de présenter une nouvelle grille d'analyse des finances locales, très synthétique, dont l'approche a été testée par le département d'analyse financière des collectivités locales de la Caisse des Dépôts sur un échantillon de 2000 communes de plus de 2000 habitants pris sur la période 1993-97. Cette étude repose sur des données issues de la Banque de France, de la Direction Générale des Collectivités Locales et de la Direction Générale des Impôts.

En moyenne, la qualité de l'endettement des collectivités est bonne. Les collectivités ne sont pas surrendettées. Toutefois, le calcul d'une

* Directeur du Département de l'Analyse Financière des Collectivités Locales de la Caisse des Dépôts et Consignations.

** Analyste Financier Collectivités Locales à la Caisse des Dépôts et Consignations.

moyenne reflète mal la diversité des situations particulières observées. Seule une analyse exhaustive permet d'appréhender de manière globale la qualité de l'endettement des communes.

PRÉSENTATION DE LA GRILLE D'ANALYSE RETENUE

Pour apprécier la qualité de la gestion et du risque d'une collectivité, l'analyste financier se doit de mener une étude en deux temps : d'une part, en vérifiant si les ressources actuelles de la collectivité, et leur potentiel, sont suffisantes pour permettre un développement à long terme, et d'autre part, en analysant la capacité de la collectivité à faire face à ses échéances à moyen terme et long terme.

La pérennité des ressources à long terme les marges de manœuvre fiscales

A long terme, le mode de financement d'une collectivité repose essentiellement sur la fiscalité et les concours de l'Etat.

Or, depuis quelques années, les concours de l'Etat (essentiellement la Dotation Globale de Fonctionnement ou DGF) sont assez stables. Ainsi, pour 1998, l'enveloppe de l'Etat accordée au titre de la DGF n'augmentera que de 1,38% par rapport à 1997.

196

Cette situation induit des effets pervers inévitables. En effet, les contraintes que supportent les collectivités sont telles que la progression des budgets d'une année sur l'autre dépasse presque toujours celle de la DGF. Les collectivités sont donc condamnées, par une sorte d'effet de levier inverse, à faire progresser plus vite leurs impôts que la DGF qui leur est allouée. Cela est d'autant plus grave que le phénomène est accentué pour les communes qui, structurellement, bénéficient d'une DGF importante, et cela au titre de la solidarité nationale.

Dans ce contexte, les marges de manœuvre fiscales constituent un point essentiel à analyser. Le tissu socio-économique de la commune est-il en mesure de supporter la fiscalité existante ou à venir ?

Plusieurs façons d'aborder le problème sont possibles : la méthode la plus rigoureuse et la plus complète consiste à réaliser une étude détaillée, des fondamentaux socio-économiques à travers l'analyse du niveau et de la répartition des revenus, de la démographie, de la structure et du dynamisme des activités économiques et industrielles. Cette approche est cependant lourde et ne peut être mise en œuvre qu'au cas par cas.

Traditionnellement, les analystes financiers et les banques ont donc recours au calcul d'un potentiel fiscal censé représenter de manière synthétique les capacités contributives des contribuables. Le principe est simple : il s'agit de multiplier les bases fiscales de la commune par le taux moyen national de chacune des taxes. Mais cette méthode n'est pas sans

inconvenients dans la mesure où elle repose en grande partie sur les valeurs locatives cadastrales qui n'ont pas été révisées depuis 1971. Celles-ci ayant perdu une bonne partie de leur signification économique pour les ménages, le calcul d'un potentiel fiscal sur ces bases s'en trouve irrémédiablement biaisé.

Une troisième méthode, retenue ici, semble plus pertinente : elle repose sur le calcul d'un indicateur de pression fiscale. Celle-ci est déclinée entre ménages et entreprises. Sur les ménages, le calcul retenu rapporte le montant des impôts locaux payés aux revenus nets imposables (au sens de l'impôt sur le revenu) déclarés par les habitants de la commune. La pression fiscale est ici calculée sur un flux de revenus dont le niveau est particulièrement stable d'une année sur l'autre, et dont la signification économique est réelle. Sur les entreprises, au contraire, le calcul de la pression fiscale est plus difficile à appréhender. En effet, le calcul d'une pression fiscale sur un flux (résultat net comptable, valeur ajoutée brute) semble particulièrement difficile à obtenir dans la mesure où les montages juridiques mis en place par beaucoup d'entreprises nécessiteraient des retraitements importants. Seul un calcul sur les comptes consolidés pourrait être envisagé, mais l'information est alors difficile à obtenir à une telle échelle. Pour simplifier l'approche, la méthode choisie a donc été de calculer la pression fiscale par rapport aux facteurs de production mesurés par les bases brutes de taxe professionnelle. Celle-ci, résultent pour une grande part de la valeur comptable des immobilisations utilisées par les entreprises locales et des salaires qu'elles versent. Elles ont donc une réelle signification économique et ne sont pas tributaires des modes d'évaluation.

Précisions :

Pour un rang de collectivité ou d'établissement collecteur, la formule de calcul retenue pour la pression fiscale sur les ménages est la suivante :

$$P_{f_m}^c = \frac{TH_{tot} + FB_{tot} + FNB_{tot} + TEOM_{tot} - t_{FB} \times (vl_{rs} + vl_{ent}) \times 50\% - t^{TH} \times vl_{rs}}{RN_{IR}}$$

où

TH_{tot} représente le total de la taxe d'habitation payée sur le territoire de la commune ;

FB_{tot} représente le total de la taxe foncière sur les propriétés bâties sur le territoire de la commune ;

FNB_{tot} représente le total de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sur le territoire de la commune ;

$TEOM_{tot}$ représente le total de la taxe sur les ordures ménagères ;

t_{FB} représente le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties voté ;
 t^{TH} représente le taux de taxe d'habitation voté ;
 vl_{rs} représente la valeur locative des résidences secondaires de la commune ;
 vl_{ent} représente la valeur locative attribuée aux biens des entreprises passibles de taxe foncière ;
 RN_{IR} représente le revenu net des habitants de la commune au sens de l'impôt sur le revenu.

La pression fiscale consolidée se calcule en additionnant la pression fiscale attribuée à chaque niveau de collectivité (commune, intercommunalité, département, région).

Pour les entreprises, le calcul retenu est le suivant :

$$Pf_{ent} = \frac{TP_{tot} + t_{FB} \times vl_{ent}}{BBT_{TP}}$$

où

TP_{tot} correspond au total de la TP prélevée sur le sol de la commune ;
 t_{FB} est le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties voté ;
 vl_{ent} correspond à la valeur locative des biens passibles de taxe foncière pour les entreprises ;
 BBT_{TP} correspond aux bases brutes totales de taxe professionnelle.
 Pour calculer la pression fiscale consolidée, il convient d'additionner les pressions fiscales prélevées par chaque niveau de collectivité.

198

La capacité de remboursement

A moyen et long terme, la question essentielle n'est pas tant le niveau absolu de l'endettement, ni même le niveau par habitant mais plutôt la capacité qu'a la collectivité de rembourser sa dette présente.

En s'inspirant des méthodes classiques de l'analyse financière des entreprises, on propose de rapprocher l'encours de la dette d'un flux de ressources récurrentes et de déduire du résultat une opinion sur la plus ou moins grande capacité qu'aurait la collectivité de rembourser sa dette en y consacrant tout ou partie de ses ressources « stables ».

Une première méthode consiste à calculer d'abord la différence entre les recettes et les dépenses courantes (hors frais financiers dont les déterminants sont étrangers à ceux des dépenses de gestion courante) ; cette différence communément appelée « épargne de gestion » témoigne de la capacité d'une collectivité à dégager une partie plus ou moins grande de ses ressources stables à la couverture de ses charges directes d'investissement ou celles qui en découlent (comme les annuités de la

dette). Le rapport de l'encours de dette à cette épargne de gestion exprime, après actualisation, le nombre d'années d'épargne qui seraient nécessaires pour rembourser la dette par annuités constantes au taux présent des emprunts. Cette méthode est sans doute l'une des plus rigoureuses pour apprécier la capacité de désendettement d'une collectivité, elle est en outre assez parlante puisque son expression en nombre d'années revêt une signification concrète. Elle présente aussi l'avantage de tenir compte de l'évolution des taux d'intérêt par le biais de la technique d'actualisation retenue.

Des observations empiriques permettent de penser qu'une durée de 7 à 8 ans correspond à une capacité de désendettement convenable puisque la durée correspondante et réaliste d'une chronique d'annuités non plus constantes mais « régulièrement » décroissantes serait d'environ quinze ans, c'est à dire proche de la durée habituelle des crédits longs.

Dans le cadre de cette étude, elle s'est avérée malheureusement assez difficile à mettre en œuvre ; en effet, comme tout solde entre recettes et dépenses, l'épargne de gestion peut être assez volatile d'une année sur l'autre et nécessiter un retraitement statistique pour conserver une signification structurelle plus que conjoncturelle.

Une autre méthode beaucoup plus simple mais aussi plus fruste a été ici retenue : elle consiste à rapporter l'encours de la dette au total des seules ressources stables : impôts directs et dotation globale de fonctionnement.

Ce ratio qui varie entre zéro pour les communes non endettées et plus de trois pour les communes surendettées, a le mérite de la simplicité ; il est d'ailleurs fréquemment retenu comme indicateur fondamental par certains banquiers. Il exprime toujours la capacité de gager la dette par des ressources stables. La moyenne empirique observée sur l'échantillon était de 1,7 années en 1993. Ce ratio a pour principal inconvénient de ne pas faire de distinction entre deux communes qui seraient également endettées et auraient des ressources identiques mais dont les « trains de vie » seraient différents. Comme dans la réalité, une insuffisance d'épargne courante est très souvent sanctionnée par un endettement plus lourd, une telle confusion est assez improbable et le biais introduit n'est sans doute pas considérable. Son autre inconvénient est de ne pas être sensible aux taux d'intérêt puisque aucune actualisation n'est nécessaire à la construction de l'indicateur.

Aussi peut-on envisager une troisième méthode qui revient à apprécier le nombre d'années qui seraient nécessaires pour qu'un collectivité se désendette totalement en consacrant chaque année par exemple 20% de ses recettes courantes à l'annuité de sa dette (actualisée au taux des prêts amortissables par annuités constantes). Là encore une valeur de 7 à 8 est convenable ; la méthode est en définitive voisine de la première

dans laquelle on supposerait de façon normative un taux d'épargne de gestion de 20% ce qui n'est pas très éloigné de la moyenne empirique.

Précisions :

La capacité de désendettement rapporte l'épargne de gestion au total des capitaux restant dus en prenant en compte un taux d'actualisation. Son calcul fait appel aux notions de base des mathématiques financières.

Soit Eg l'épargne de gestion de la commune, K le total des capitaux restant dus, i , le taux d'intérêt de référence à la date de calcul (le TEC 10 du jour par exemple) et n , la capacité de désendettement, c'est à dire le nombre d'années théoriques nécessaires au remboursement de la dette.

Actuariellement, le total de l'endettement (K) est égal à la somme actualisée des annuités à venir. Si la collectivité consacre la totalité de son épargne de gestion dégagée annuellement aux paiements de ses annuités futures, ce montant est égal à la somme actualisée des épargnes de gestion qu'elle dégagera à l'avenir. Par prudence, nous supposons qu'elles sont constantes. Mathématiquement, il vient donc :

$$K = \frac{Eg}{1+i} + \frac{Eg}{(1+i)^2} + \dots + \frac{Eg}{(1+i)^n} = \sum_{j=1}^n \frac{Eg}{(1+i)^j}$$

On reconnaît ici la somme des termes d'une suite géométrique de raison $(1+i)$ de premier terme $Eg(1+i)^{-n}$ et constituée de n termes. La somme de ces termes est donc égale à :

$$K = Eg (1+i)^{-n} \frac{(1+i)^n - 1}{i} = Eg \frac{1 - (1+i)^{-n}}{i}$$

(formule classique de mathématiques financières)

$$\text{Dès lors : } \frac{Ki - Eg}{Eg} = (1+i)^{-n}$$

$$\text{Si } Eg > Ki, \text{ on peut écrire : } \ln \left(\frac{Ki - Eg}{Eg} \right) = \ln[(1+i)^{-n}]$$

$$\text{soit : } n = \frac{\ln \left(\frac{Eg}{Eg - Ki} \right)}{\ln(1+i)}$$

où n représente la capacité de désendettement.

Inversement, si $Eg \leq Ki$, nous sommes dans le cas où l'épargne de gestion dégagée par la collectivité ne permet pas de couvrir ses frais financiers. La collectivité est alors surendettée.

MISE EN PRATIQUE DE LA DÉMARCHE

L'étude réalisée s'appuie principalement sur les données issues du système de centralisation des risques de la Banque de France et utilise également des éléments statistiques de la Direction Générale des Collectivités Locales, et de la Direction Générale des Impôts. Elle porte sur un échantillon représentatif de plus 44 % des communes de plus de 2000 habitants de France métropolitaine. Des tests de représentativité ont été effectués afin de vérifier la pertinence potentielle des données recueillies, notamment par rapport à la population représentée ou aux impôts.

La démarche retenue repose sur deux étapes : au niveau micro-économique, un indice synthétique a d'abord été calculé pour chaque commune en fonction de sa capacité de remboursement et de sa pression fiscale. La deuxième étape a été celle de la synthèse des résultats.

Précisions méthodologiques : Le système de centralisation des risques par la Banque de France est issu du modifié par le Règlement n°95-03 du 21 juillet 1995. Une instruction en date du 25 janvier 1993 précise le dispositif.

Selon l'instruction de janvier 1993, « doivent déclarer les concours qu'ils ont consentis, tous les établissements de crédit qui disposent en France métropolitaine d'au moins un guichet d'exploitation, ainsi que les établissements habilités à fournir en France des concours en libre prestation de services [...] (article 1).

Les déclarations sont arrêtées en fin de mois [...]. Les risques et crédits bancaires sont soumis à déclaration si leur chiffre d'affaire global pour un même bénéficiaire atteint dans les livres du guichet déclarant le seuil de 700 000 FRF (article 4 inst. 25/1/93, inst. 4/12/90)

Sont recensés les concours à court terme et les concours à plus d'un an répartis par catégorie, les opérations de crédit-bail, les crédits titrisés et l'existence d'opérations de swap [...]. (article 5 al.1).

A l'issue de chaque centralisation, le Service central des risques récapitule, à l'intention des déclarants, les renseignements recueillis au nom de chacun des bénéficiaires pour lesquels ils ont effectué une déclaration (art. 5 al. 3) ».

Dans cette étude, l'endettement est évalué à partir du total des éléments suivants provenant de la Banque de France :

le montant des crédits à long et moyen terme (au sens du compte 16) ; le montant du crédit-bail mobilier et immobilier (montant de l'encours financier).

Les données sont disponibles sans décalage dans le temps.

Quant aux données relatives aux impôts locaux, il s'agit des bases et du total des impôts perçus par la commune au cours de l'année N-1.

La DGF correspond au montant perçu par la commune au cours de l'année N-1.

Enfin, les données correspondant à l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont celles de N-2.

Le calcul d'un indice synthétique pour chaque commune

La méthode d'analyse retenue repose sur le calcul d'indices synthétiques permettant de calculer un score pour chaque collectivité et de les positionner les unes par rapport aux autres.

Au niveau de chaque commune, la première étape a consisté à calculer les indicateurs de pression fiscale et de capacité de remboursement selon le schéma explicité plus haut. Chaque indicateur calculé a alors été traduit sous la forme d'une note sur 20 attribuée en fonction de la répartition statistique des indicateurs individuels sur l'échantillon. L'échelle de notation, déterminée en fonction de la moyenne et de l'écart-type de l'échantillon est totalement neutre et écarte tout jugement de valeur. Par ailleurs, elle reste figée d'une année sur l'autre afin de permettre des comparaisons dans le temps. L'année de référence retenue est 1993.

Pour la capacité de remboursement, l'éventail des situations particulières est très large. Ainsi, en 1993, dans les communes de plus 10000 habitants de l'échantillon, la note maximale (20) a été attribuée à une commune dont la capacité de remboursement était de 0,07 (exprimée en années) et la note minimale (0) pour la commune dont la capacité de remboursement se situait à 4,22. La moyenne générale de l'échantillon se situait à 1,73. Pour la pression fiscale, on retrouve aussi des situations très différenciées. Ainsi, dans la commune la moins fiscalisée pour les ménages, la pression se situe à 2,11%, (20) tandis que la pression fiscale de la commune la plus imposée monte à 9,21% (0). Sur les entreprises, l'écart est aussi important. On passe de 9,60% (20) pour la commune la moins fiscalisée à 32,24% pour celle qui l'est plus (0).

Pour la pression fiscale, la note globale a été attribuée en fonction du poids de chaque type de contribuable dans le total des impôts locaux. Par exemple, pour la commune de plus de 10000 habitants dont la note est la meilleure sur ce point, le poids des entreprises est de 72%. La note obtenue sur les entreprises est de 16 et celle sur les ménages de 20, ce qui donne une note pondérée de 17.

Dès lors, un indice synthétique a été calculé pour chaque commune par moyenne arithmétique entre les notes attribuées à la pression fiscale et à la capacité de remboursement. La pondération retenue est de 50% pour chaque indicateur. Cet indice est le score final attribué à la commune. Ainsi, une commune ayant obtenu 12 en pression fiscale et 8 en capacité de remboursement obtiendra 10.

Méthodes pour une vision d'ensemble

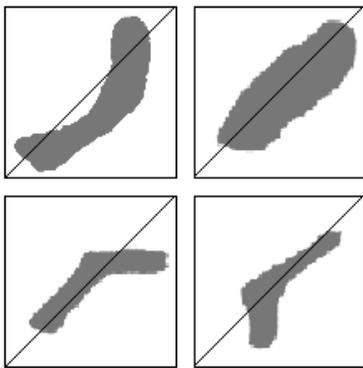
La richesse de l'information individuelle disponible conduit à s'interroger sur la meilleure manière de l'exploiter. Au cas présent, l'approche

macro-économique habituelle conduit à mesurer par exemple la pression fiscale moyenne sur les ménages par le rapport du total des impôts au total de leurs revenus ; il en va de même pour la capacité de remboursement moyenne qui serait égale à la dette totale des communes de l'échantillon rapportée au total de leurs impôts et de leurs dotations globales de fonctionnement.

La prise en considération des données individuelles enrichit considérablement l'information mais pose tout de suite la question de la « moyenne » la plus pertinente à retenir. S'il s'agit de comparer des individus, la moyenne arithmétique semble plus naturelle ; s'il s'agit de comparer des encours portés par ces individus, le réflexe naturel est de pondérer leurs moyennes.

Dans le cadre de l'étude présentée, deux méthodes ont été retenues pour le calcul de l'indice moyen de la qualité de l'endettement. Dans un premier calcul, aucune pondération n'a été retenue. Il s'agissait ici d'obtenir une vision d'ensemble de la qualité de la dette en donnant le même poids à chaque collectivité, ce qui évite « d'écraser » les petites communes sous le poids des autres. Dans un deuxième calcul, l'indice a été calculé en pondérant chaque commune par l'encours de sa dette. Dans ce cas, l'indice moyen obtenu permet d'obtenir une évaluation de l'encours global de la dette des collectivités.

En troisième lieu, la répartition des individus autour de la moyenne retenue peut être riche d'enseignements : dans le cas de nombreuses observations, la forme du « nuage de points » qui les représente est intéressante comme on le verra plus loin.



La configuration en haut à gauche est celle dans laquelle la situation des communes « moyennes » s'est détériorée tandis que simultanément celle des communes mal notées et bien notées s'améliorait. Dans la configuration en haut à droite, la majorité des situations se détériore quelle que soit la situation de départ mais on observe dans toutes les catégories la présence de quelques communes dont la situation s'améliore.

Dans la figure en bas à gauche, la détérioration moyenne est surtout imputable aux communes initialement bien notées ; elle n'a donc pas la même signification que la configuration suivante dans laquelle c'est la dégradation des communes mal notées qui concourt le plus à la dégradation de la moyenne alors que les communes « moyennes » et bien notées pour une situation globale inchangée.

Précisions :

L'indice moyen sans pondération est déterminé simplement par la moyenne des indices individuels, soit :

$$I_m = \frac{\sum_{j=1}^n I_j}{n} \quad \text{avec } I_j, \text{ l'indice individuel de la commune } j, \text{ et } n \text{ le nombre de communes dans l'échantillon.}$$

Le calcul de l'indice moyen pondéré par l'encours est le suivant :

$$I_m = \frac{\sum_{j=1}^n I_j \times D_j}{D_{tot}} \quad \text{avec } I_j, \text{ l'indice individuel de la commune } j, D_j, \text{ la dette de la commune } j, \text{ et } D_{tot} \text{ l'encours de dette total des communes de l'échantillon.}$$

PRÉSENTATION DES RÉSULTATS OBTENUS

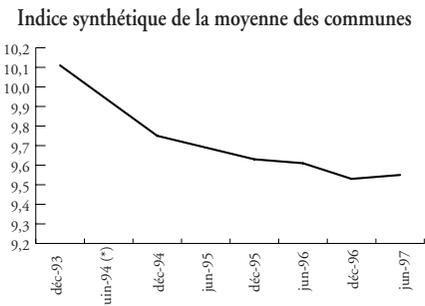
De manière générale, la qualité de l'endettement des communes est bonne. Toutefois, on constate une légère dégradation de cette qualité au cours de la période 1993-97.

204

Cette évolution résulte à la fois d'une très nette amélioration de la capacité de remboursement mais aussi d'une augmentation importante et ininterrompue de la pression fiscale.

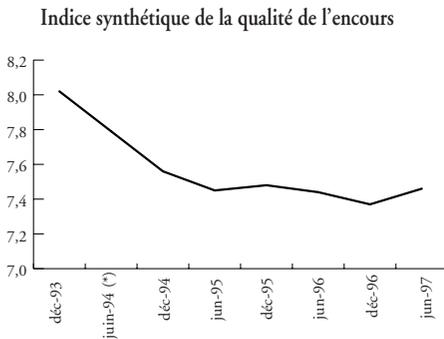
Les indices synthétiques de la qualité de l'endettement reflètent une légère amélioration au cours du premier semestre 1997

Les deux indices, calculés selon le schéma expliqué plus haut, illustrent ce phénomène. Après une baisse jusqu'en 1996, la tendance semble s'inverser depuis 1997. Les communes se désendettent et la hausse des prélèvements fiscaux se ralentit.



Le premier de ces indices est celui correspondant à l'évolution moyenne de la qualité de l'endettement des communes. Son évolution est retracée dans le graphique ci-contre : entre décembre 1993 et juin 1997, il est passé de 10,11/20 à 9,55/20. Depuis 1995, la

courbe semble se tasser, le premier semestre 1997 constituant même un point de retournement.



Le deuxième indice est celui relatif à la qualité de l'encours de la dette des collectivités (indice pondéré).

Son niveau est inférieur à l'indice précédent, ce qui signifie que la dette des communes est concentrée sur les communes les moins

bien notées, en particulier avec une forte pression fiscale.

En tendance, les évolutions depuis 1993 sont identiques à l'indicateur précédent, mais ses variations sont plus marquées. Son niveau est passé de 8,02 à 7,46/20.

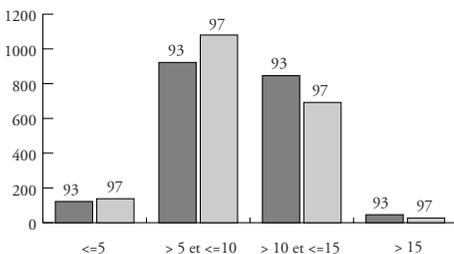
L'amélioration du premier semestre 1997 est encore plus nette. Cela signifie que les communes les plus endettées ont un fait un réel effort pour améliorer leur situation.

L'analyse exhaustive des communes de l'échantillon laisse apparaître des profils et des évolutions contrastées

La construction de l'indice synthétique nous permet de classer les communes en fonction du score qu'elles ont obtenu.

La répartition statistique des communes suit à peu près une loi de Gauss. Au bas de l'échelle, seules 5 à 6% des communes connaissent un score réellement détérioré, et cela aussi bien en 1993 qu'en 1997. Les communes dans cette situation ont eu tendance à améliorer leur position, ce qui signifie que les efforts entrepris ont porté leurs fruits.

Répartition des communes selon leur indice entre 93 et 97



En haut de l'échelle, on retrouve également un nombre assez faible de communes (1%). Mais celles-ci se sont

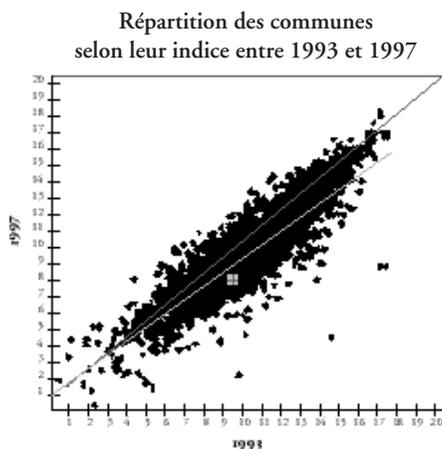
en général dégradées au cours de la période.

Les autres communes, c'est à dire la grande majorité d'entre-elles se situent à des positions moyennes. Leurs indices sont compris entre 5 et 15. En règle générale, ces dernières ont également connu un certain retrait entre 1993 et 1997.

Une étude plus précise permet de mieux cerner les évolutions.

Une détérioration générale de la qualité de l'endettement

On observe, pour chaque collectivité, de fortes disparités dans l'évolution de leur situation depuis 1993. Le graphique ci-dessous représente sous la forme d'un nuage de points les 1937 communes de notre échantillon.



Chaque point de ce graphique représente une commune en fonction de son indice en décembre 1993 (abscisse) et en juin 1997 (ordonnée).

Le point clair central représente la moyenne macro-économique.

La droite centrale (la bissectrice) correspond aux communes dont l'indice est identique en 1993 et 1997.

La droite légèrement plus

basse (droite des moindres carrés) représente la tendance. Sa pente est inférieure à la bissectrice, ce qui confirme la dégradation générale de l'indice synthétique.

Les points situés dans le triangle en bas à droite correspondent aux communes dont la situation s'est dégradée depuis 1993.

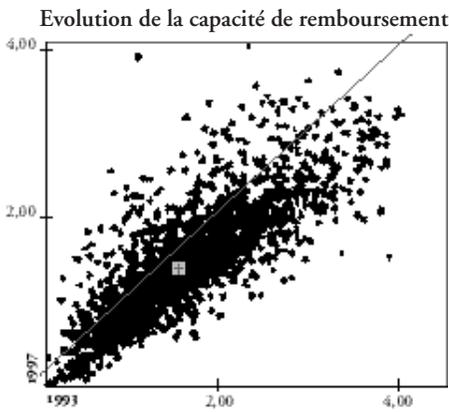
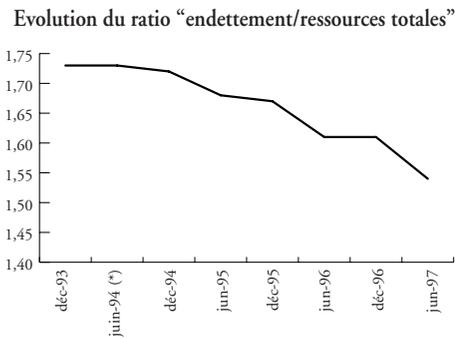
Inversement, les points situés dans le triangle en haut à gauche représentent les communes dont la situation s'est améliorée.

Sur le plan méthodologique, le graphique confirme les insuffisances du calcul des moyennes : il apparaît ainsi que la dégradation de l'indice moyen néglige le fait qu'une grande partie des communes ont vu leur situation s'améliorer même si, sur la même période, un nombre plus important d'entre-elles ont connu une dégradation de leur score.

L'explication des évolutions constatées par la capacité de remboursement et la pression fiscale.

Une capacité de remboursement en amélioration.

La capacité de remboursement permet de déterminer la capacité de la collectivité à faire face à ses échéances. Le ratio « endettement/(Impôts + DGF) », retenu pour la mesurer, représente le nombre d'années qu'il faudrait à la collectivité pour rembourser sa dette si elle y consacrait la totalité de ses ressources fiscales et de sa DGF.



capacité de remboursement s'est améliorée. En valeur absolue, le niveau du ratio a diminué, ce qui signifie que l'endettement a diminué par rapport aux ressources. Ces communes sont très majoritaires, ce qui explique l'amélioration de la capacité de désendettement moyenne, notamment parmi celles qui étaient les plus endettées en 1993. Les efforts et la rigueur ont porté leurs fruits.

Inversement, les points situés en haut à droite correspondent aux communes pour lesquelles la situation s'est dégradée. Celles-ci sont toutefois minoritaires.

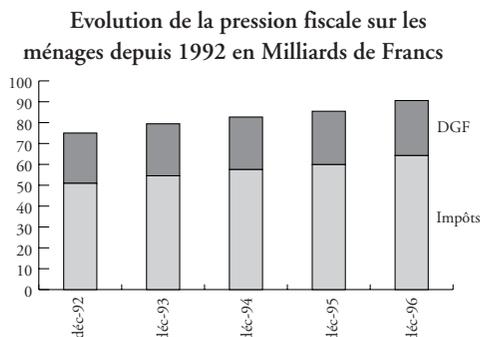
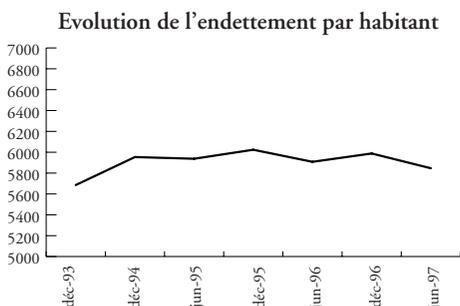
Enfin, on note une plus grande dispersion des points situés dans les zones de fort endettement (en haut à droite). Les communes concernées sont beaucoup plus instables que les autres, ce qui reflète deux tendances : une grande majorité d'entre-elles a fortement amélioré sa capacité de remboursement en menant des politiques de rigueur, mais certaines, au contraire, se sont laissées aller.

L'amélioration générale constatée en moyenne, résulte à la fois d'une stabilisation du recours à l'emprunt et d'une augmentation des ressources, principalement l'impôt. Le graphique suivant nous donne l'évolution de l'endettement par habitant résultant de la moyenne des communes de l'échantillon. Les évolutions, bien qu'irrégulières, laissent

Les conclusions sont les suivantes : entre décembre 1993 et juin 1997, la capacité de remboursement moyenne, s'est fortement améliorée tout au long de la période.

Depuis 1995, le mouvement est plus rapide. Après avoir connu un certain répit au cours du deuxième semestre 1996, le phénomène s'est encore accéléré au cours du premier semestre 1997.

Ce mouvement général ne doit pas cacher les évolutions particulières de chacune des communes. Le nuage de points dessiné ci-contre est révélateur à cet égard. *Les points situés en dessous du segment central représente les communes dont la*

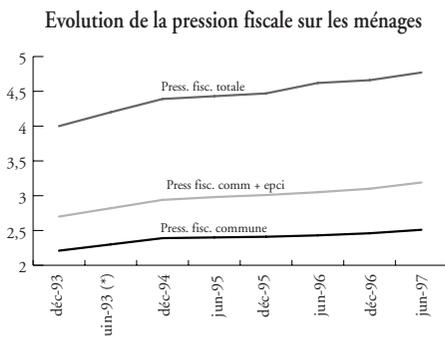


de la fiscalité a permis aux communes d'améliorer leur capacité de remboursement.

Une pression fiscale toujours plus importante

La hausse des impôts se retrouve dans l'étude de la pression fiscale. Cette augmentation est si nette qu'en termes économiques, il est possible de parler d'un véritable effet de ciseaux entre des impôts qui croissent et des contribuables dont les capacités contributives ne suivent pas. En effet, ni les revenus des ménages, ni les facteurs de production utilisés par les entreprises (dont l'évaluation se fait par celles des bases de taxe professionnelle) n'ont progressé aussi vite.

Les graphiques ci-dessous illustrent l'évolution de la pression fiscale



percevoir une légère augmentation du niveau de la dette jusqu'en décembre 1995. Depuis, la dette amorce une certaine décade, surtout au cours de l'année 1997.

Ce mouvement s'accompagne d'une forte hausse de l'impôt.

Le graphique ci-contre est particulièrement révélateur à cet égard. Il montre l'évolution du niveau et de la structure des ressources des collectivités de l'échantillon entre 1992 et 1996.

Comme cela a déjà été souligné, la DGF n'a pas beaucoup progressé sur la période. Seule la hausse

de la moyenne des communes de l'échantillon, en distinguant les impôts payés au profit des communes, des structures intercommunales et des autres collectivités.

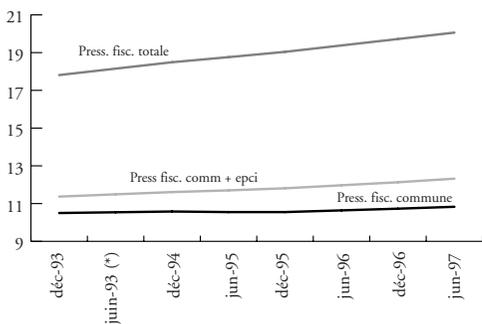
Pour les ménages, le niveau de pression fiscale (mesuré par rapport aux revenus nets imposables)

a augmenté de manière très importante entre décembre 1993 et juin 1997. Celle-ci est passée de 2,21% à 2,51% pour les communes seules.

Cette hausse est surtout le fait des structures intercommunales et des régions et départements (la pression fiscale totale est passée de 4,00% à 4,77%). Par contre, les communes seules se sont montrées plus sages. Cela n'implique pas pour autant que leurs marges de manœuvre soient restées en grande partie intactes. En effet, le contribuable supporte l'ensemble de la fiscalité locale perçue et la hausse des impôts d'un niveau de collectivité obère les marges de manœuvre des autres.

Depuis 1995, la hausse de la pression fiscale semble se ralentir comme le confirme le graphique ci-dessus (baisse de la pente de la courbe depuis déc. 95).

Evolution de la pression fiscale sur les entreprises



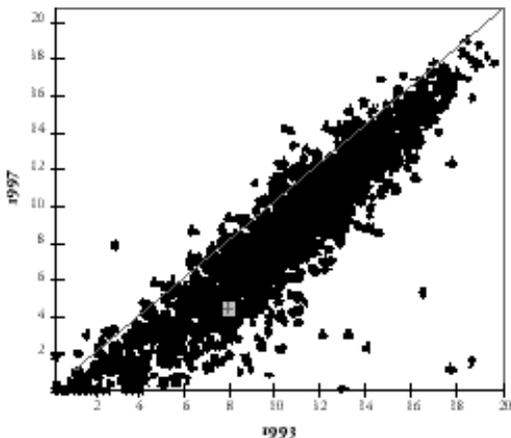
Sur les entreprises, là encore, les constat est le même. Le niveau de pression fiscale, mesuré par rapport aux bases brutes de taxe professionnelle, est passé de 10,50 % en décembre 1993 à 10,83% en juin 1997 pour les communes seules et de 17,81% à 23,84% pour l'ensemble des collectivités. Là encore,

209

cette hausse est surtout le fait de l'intercommunalité, des départements et régions.

Sur le plan individuel, l'analyse de la pression fiscale laisse percevoir

Evolution de la pression fiscale



des situations moins contrastées que ce qui était constaté lors de l'étude de la capacité de remboursement. En effet, la hausse de la pression fiscale est un mouvement général. *Seules très peu de communes ont baissé leur pression fiscale au cours de la période 1993-97.* Cette situation est particulièrement nette sur le graphique ci-contre. Celui représente l'évolution de la

pression fiscale dans les communes de l'échantillon, chaque commune étant représentée par un point dont les coordonnées correspondent à sa note en 1993 (abscisse) et 1997 (ordonnée).

Les communes pour lesquelles la pression fiscale a augmenté sont situées en bas à droite. Celles-ci représentent la quasi-totalité de l'échantillon.

Inversement, les communes pour lesquelles la pression fiscale a diminué se situent au-dessus de la ligne centrale. Les quelques communes dans ce cas sont situées à proximité de la diagonale, ce qui signifie que la baisse a été très faible.

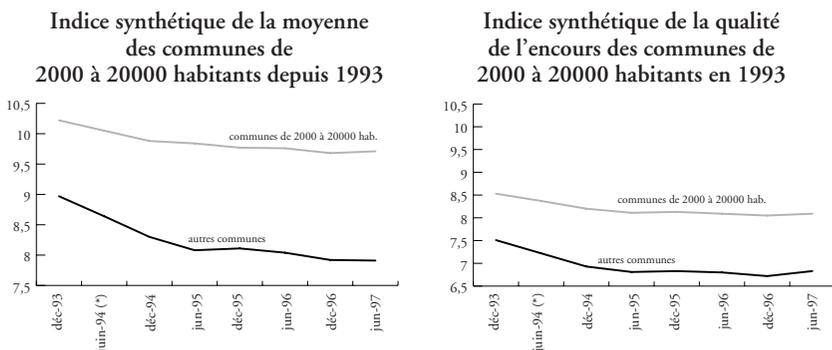
Des évolutions différenciées selon la taille des communes et les régions

Un effet taille en faveur des petites villes.

La taille des communes est un facteur particulièrement discriminant. Par rapport aux grandes villes, les villes de 2000 à 20000 habitants connaissent, de manière générale, une situation meilleure que la moyenne. L'endettement y est moins lourd et la pression fiscale maîtrisée.

Le niveau des indices individuels attribués à ces communes est supérieur à la moyenne de l'échantillon comme en témoignent les deux graphiques ci-dessous représentant respectivement les indices synthétiques moyens non pondérés et pondérés par l'encours.

210



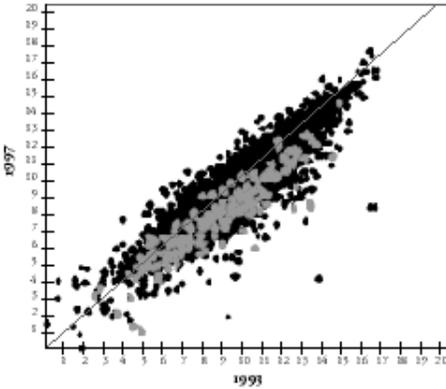
(*) estimation

Source : calcul CDC Département de l'analyse financière. Calcul réalisé à partir de données de la Direction Générale des Impôts et de la Direction Générale des Collectivités Locales

En examinant les communes individuellement, les conclusions sont identiques. Le nuage de points représenté ci-après illustre le positionnement des communes selon leur taille. En clair, apparaissent les communes de plus de 20.000 habitants. En foncé, sont représentées celles de moins de 20.000 habitants.

La majorité des communes de plus de 20.000 habitants se trouvent dans le triangle en bas à droite du graphique, ce qui signifie que leurs indices individuels se sont dégradés depuis 1993.

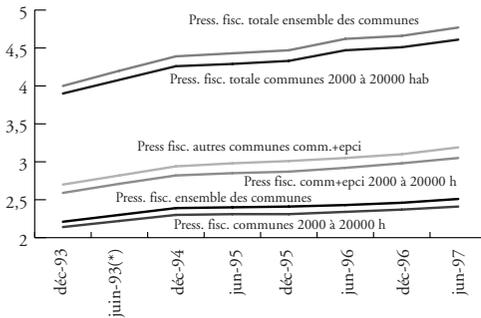
Répartition des communes selon leur indice en 1993



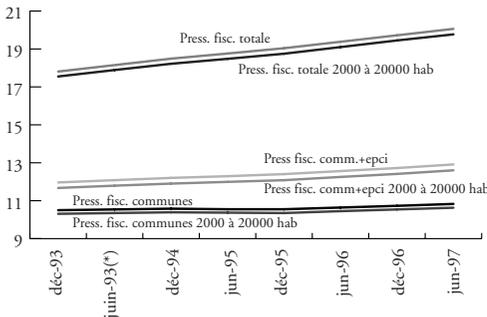
Source : CDC département de l'analyse financière à partir de données de la Direction Générale des Impôts, de la Direction Générale des Collectivités Locales et de la Banque de France.

Cette meilleure santé des petites villes trouve essentiellement ses explications dans une pression fiscale en retrait.

Evolution de la pression fiscale sur les ménages



Evolution de la pression fiscale sur les entreprises



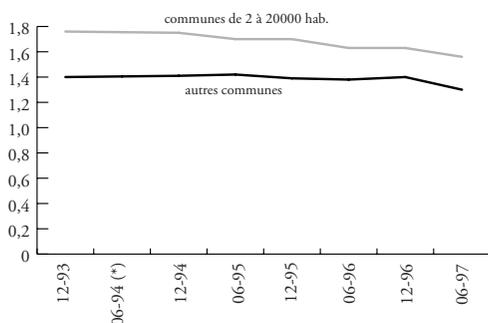
Par contre, les communes de moins de 20.000 habitants se trouvent réparties de part et d'autre de la droite centrale, ce qui signifie que leurs indices individuels se trouvent, en général à des positions meilleures que celles qui dépassent le seuil démographique.

Sur les ménages, la pression fiscale des petites villes est inférieure à la moyenne mais sa progression a été parallèle à la moyenne tout au long de la période.

Sur les entreprises, la situation est comparable. La progression est identique, mais le niveau de pression fiscale nettement inférieur à la moyenne tout au long de la période.

Au contraire, l'endettement, bien qu'inférieur à celui des grandes villes en niveau, est plus lourd dans les petites villes lorsqu'on le compare aux

Evolution du ratio « endettement/ressources totales »



ressources des communes. Le graphique ci-contre illustre cette situation. Il représente la capacité de remboursement moyenne des petites villes (exprimée en années) comparée à celle des grandes villes.

La différence entre les strates démographiques mérite cependant d'être relativisée.

Elle ne représente que 0,3 à 0,4 années.

Dans le score final moyen, cette différence ne compense pas les écarts de pression fiscale entre petites et grandes villes dont l'amplitude est bien plus élevée.

Cela explique que la qualité de l'endettement des petites villes soit jugée meilleure, dans la mesure où leurs marges de manœuvre fiscales sont encore bien plus grandes.

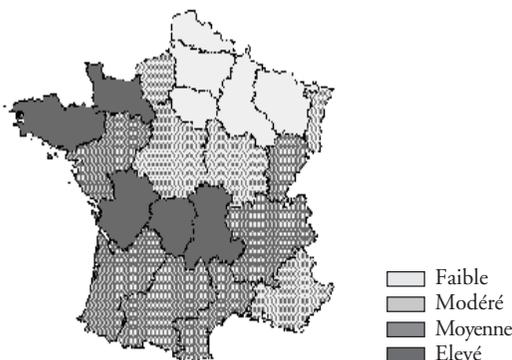
Des disparités régionales accentuées

212

La taille des communes n'est pas le seul facteur discriminant dans l'analyse de la qualité de l'endettement des communes étudiées. La déclinaison géographique de l'étude laisse percevoir de fortes disparités entre les communes des différentes régions, et cela aussi bien pour la capacité de remboursement de la dette que pour la pression fiscale.

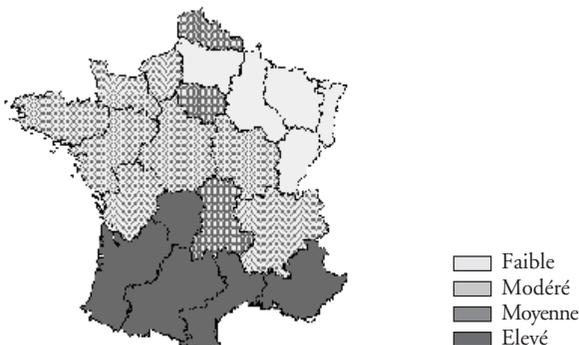
La carte de la capacité de remboursement moyenne des communes ne laisse apparaître qu'une seule zone géographique homogène, le Nord-Est, dans laquelle les communes ont en moyenne une meilleure capacité de remboursement. Les autres régions connaissent des situations contrastées : les communes de Bretagne, de Basse Normandie, Poitou-

Indice de la capacité de remboursement des communes par région

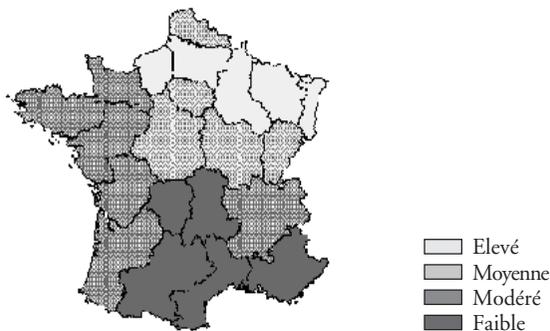


Charentes, Limousin et Auvergne ont une capacité de remboursement inférieure à la moyenne, tandis que dans les Pays de la Loire, le Centre, la Bourgogne, la Franche-Comté, l'Aquitaine, le Midi-Pyrénées, le Languedoc Roussillon, la région Provence-Alpes-Cote d'Azur, ou la région Rhône-Alpes, celle-ci est proche de la moyenne.

Indice de la pression fiscale par régions.



Indice synthétique de la qualité de l'encours des communes par région.



La carte de la pression fiscale par région laisse apparaître, quant à elle, trois zones géographiques distinctes : au nord-est, de la Picardie à la Franche-Comté, la pression fiscale est inférieure à la moyenne. De la Bretagne à la région Rhône-Alpes, la pression fiscale est modérée. Au Sud, par contre, celle-ci est plus élevée que la moyenne.

Enfin, la carte de la qualité de l'endettement des communes, qui résulte de la conjonction des deux cartes précédentes laisse apparaître quatre zones : au Nord-Est, (Nord-Pas de Calais excepté), la qualité de l'endettement est supérieure à la moyenne. Sur la façade atlantique (de la Basse Normandie à l'Aquitaine), celle-ci est légèrement en retrait, tandis qu'au Sud et au Sud-Est, elle est plus nettement en dessous.