



Rapport de l'Observatoire des finances locales

LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS
LOCALES EN 2009



OBSERVATOIRE
DES FINANCES
LOCALES

Rapport présenté en juillet 2009
Président : André Laignel
Rapporteur : Charles Guené

Rapport de l'Observatoire des finances locales

LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS
LOCALES EN **2009**

Rapport de l'Observatoire des finances locales
Les finances des collectivités locales en 2009

Sous la direction d'ANDRÉ LAIGNEL, maire d'Issoudun, secrétaire général de l'AMF, président de l'Observatoire des finances locales, et de CHARLES GUENÉ, sénateur de la Haute-Marne, rapporteur de l'Observatoire des finances locales, en collaboration avec la chargée de mission de l'Observatoire des finances locales, ANGÉLINE MAHEN, et les services de la DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES :

Département des études et des statistiques locales,
GHISLAINE COSTIER, BERNARD COURCOUX, MARIE-CHRISTINE FLOURY, FRANÇOIS GITTON,
JEAN-LUC HELLER, MALIKA KROURI, JEAN-PIERRE LAFARGE, GUILLAUME LEFORESTIER, FLORIAN LEZEC,
ANGÉLINE MAHEN, CHRISTINE SÉVERAC-BASTIDE, MARIE-CHRISTINE TAVAN ;

Sous-direction des finances locales et de l'action économique,
ANNE ARCHAMBAULT, FRANÇOISE BOST, AURÉLIEN DEHAINE, PASCALE DIRION, ÉLODIE DUCROHET,
YANN FAUCHEUX, ALEXANDRA JARDIN, ALARIC MALVES, ARMEL PICCOZ, SÉBASTIEN PINO, LUCILE PRÉVOT,
CAROLE PUIG, MATHIEU SEINGIER, SÉBASTIEN TRES, JULIETTE TRIGNAT, VALÉRIE VARLET ;

Sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale,
FRANCINE BECKER.

Avec la participation de la DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES,
de la DIRECTION GÉNÉRALE À L'OUTRE-MER et de l'INSEE.

Directeur de la publication :
ANNE ARCHAMBAULT, secrétaire du Comité des finances locales

Conception graphique et réalisation :
CURSIVES, Paris
Achevé d'imprimer en septembre 2009
© Observatoire des finances locales, septembre 2009
ISBN : 978-2-11-098388-6

Photos de couverture : ministère des affaires étrangères et européennes – ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (DICOM).

Rapport de l'Observatoire des finances locales

LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS
LOCALES EN **2009**



OBSERVATOIRE
DES FINANCES
LOCALES

Rapport présenté le 7 juillet 2009
Président : André Laignel
Rapporteur : Charles Guéné

Sommaire

| | |
|--|----|
| Liste des abréviations..... | 6 |
| Avant-propos..... | 8 |
| Vue d'ensemble | 11 |
| 2008, l'année charnière..... | 11 |
| Dépenses, recettes et besoin de financement des collectivités locales en 2008 | 14 |
| 2009, les collectivités locales face à la crise..... | 19 |
| Analyse détaillée des finances locales | 23 |
| Les dépenses de fonctionnement | 23 |
| Les dépenses d'intervention progressent à un rythme plus modéré..... | 25 |
| Des dépenses de personnel toujours soutenues..... | 30 |
| Les recettes de fonctionnement | 34 |
| Les recettes de fiscalité..... | 35 |
| Les concours financiers de l'État..... | 45 |
| L'autonomie financière des collectivités territoriales..... | 50 |
| Les opérations d'investissement et leur financement | 54 |
| Affaiblissement des capacités d'autofinancement en 2008 et 2009..... | 54 |
| Première année d'un nouveau cycle d'investissement communal : dépenses d'équipement en baisse en 2008.... | 56 |
| Stabilité des subventions d'équipement en 2008..... | 58 |
| Recettes d'investissement : progression moins soutenue des dotations et subventions en 2008..... | 59 |
| Nouvelle progression du recours à l'emprunt en 2008 .. | 62 |
| La dette continue de progresser en 2008 | 64 |
| Conclusion | 69 |
| Annexes | 73 |

Annexes

ANNEXE 1

Les comptes des administrations publiques locales en 2008 76

ANNEXE 2

Les finances des collectivités locales 80

ANNEXE 3

Les collectivités territoriales d'outre-mer 97

ANNEXE 4

Les transferts, extensions et créations de compétences 104

ANNEXE 5

**Les disparités des situations communales, départementales
et régionales.** 159

ANNEXE 6

Démographie et géographie des EPCI 167

ANNEXE 7

Les finances des établissements publics locaux (EPL) en 2007. . . 179

ANNEXE 8

La fiscalité locale 186

ANNEXE 9

Les concours financiers de l'État aux collectivités locales 214

ANNEXE 10

Les effectifs des collectivités locales et les frais de personnel . . . 234

ANNEXE 10 *BIS*

Les comptes de résultat de la CNRACL 236

ANNEXE 11

**La prise en compte des nouvelles populations légales
des communes dans les dotations** 237

Liste des abréviations

| | |
|------------------|--|
| 4T | 4 taxes |
| ACTP | Allocation compensatrice pour tierce personne |
| AFPA | Association nationale pour la formation professionnelle des adultes |
| APA | Allocation personnalisée d'autonomie |
| APUL | Administration publique locale |
| ASS | Allocation de solidarité spécifique |
| BP | Budget primitif |
| CA | Communauté d'agglomération <i>ou</i> compte administratif (<i>suivant contexte</i>) |
| CASF | Code de l'action sociale et des familles |
| CC | Communauté de communes |
| CCAS | Centre communal d'action sociale |
| CCEC | Commission consultative sur l'évaluation des charges |
| CFL | Comité des finances locales |
| CGCT | Code général des collectivités territoriales |
| CIF | Coefficient d'intégration fiscale |
| CI-RMA | Contrat insertion-revenu minimum d'activité |
| CIVIS | Contrat d'insertion dans la vie sociale |
| CLIC | Centre local d'information et de coordination |
| CLTR | Crédit long terme renouvelable |
| CMPF | Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal |
| CMSA | Caisse de mutualité sociale agricole |
| CMU (loi) | Loi relative à la couverture maladie universelle |
| CNRACL | Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales |
| CNSA | Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie |
| CODERPA | Comité départemental des retraités et des personnes âgées |
| COM | Collectivité d'outre-mer |
| CSG | Contribution sociale généralisée |
| CU | Communauté urbaine |
| CV | Communauté de ville |
| DCTP | Dotations de compensation de la taxe professionnelle |
| DDEC | Dotations départementales d'équipement des collèges |
| DDR | Dotations de développement rural |
| DDU | Dotations de développement urbain |
| DFM | Dotations de fonctionnement minimale |
| DGCL | Direction générale des collectivités locales |
| DGD | Dotations générales de décentralisation |
| DGDDI | Direction générale des douanes et des droits indirects |
| DGE | Dotations générales d'équipement |
| DGF | Dotations globales de fonctionnement |
| DGFIP | Direction générale des finances publiques |
| DIN | Dégrèvement de taxe professionnelle au titre des investissements nouveaux |
| DMTO | Droits de mutation à titre onéreux |
| DNP | Dotations nationales de péréquation |
| DOM | Départements d'outre-mer |
| DPU | Dotations de péréquation urbaine |
| DREES | Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques |
| DRES | Dotations régionales d'équipement scolaire |
| DRF | Dépenses réelles de fonctionnement |
| DSC | Dotations de solidarité communautaire |
| DSI | Dotations spéciales instituteurs |
| DSR | Dotations de solidarité rurale |
| DSU | Dotations de solidarité urbaine |

| | |
|------------------|--|
| EPA | Établissement public d'administration |
| EPCI | Établissement public de coopération intercommunale |
| EPIC | Établissement public industriel et commercial |
| EPL | Établissements publics locaux |
| EPLE | Établissement public local d'enseignement |
| ETP | Équivalent temps plein |
| FAJ | Fonds d'aide aux jeunes |
| FARPI | Fonds académique de rémunération des personnels d'internat |
| FB | Foncier bâti |
| FBCF | Formation brute de capital fixe |
| FCDR | Fonds de correction des déséquilibres régionaux |
| FCTVA | Fonds de compensation de la TVA |
| FDPTP | Fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle |
| FFAPA | Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie |
| FMDI | Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion |
| FNB | Foncier non bâti |
| FNP | Fonds national de péréquation |
| FNPTP | Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle |
| FPT | Fonction publique territoriale |
| FSRIF | Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France |
| GFP | Groupement à fiscalité propre |
| GIP | Groupement d'intérêt public |
| GVT | Glissement vieillesse technicité |
| LFI | Loi de finances initiale |
| LFR | Loi de finances rectificative |
| MAC | Marge d'autofinancement courant |
| M€ | Million d'euros |
| Md€ | Milliard d'euros |
| MDPH | Maison départementale des personnes handicapées |
| NBI | Nouvelle bonification indiciaire |
| PCH | Prestation de compensation du handicap |
| PF | Potentiel fiscal |
| Pfi | Potentiel financier |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PSD | Prestation spécifique dépendance |
| PVA | Plafonnement en fonction de la valeur ajoutée |
| Réam. | Réaménagement de dette |
| REI | Réduction pour embauche et investissement |
| REOM | Redevance d'enlèvement des ordures ménagères |
| RMA | Revenu minimum d'activité |
| RMI | Revenu minimum d'insertion |
| ROM | Régions d'outre-mer |
| RSA | Revenu de solidarité active |
| RRF | Recettes réelles de fonctionnement |
| SAFER | Société d'aménagement foncier et d'établissement rural |
| SAN | Syndicat d'agglomération nouvelle |
| SDIS | Service départemental d'incendie et de secours |
| SEM | Société d'économie mixte |
| SMUR | Service médical d'urgence régional |
| SRV | Service régional de voyageurs |
| SRU (loi) | Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains |
| STIF | Syndicat des transports d'Île-de-France |
| TEOM | Taxe d'enlèvement des ordures ménagères |
| TOS | (Personnels) techniques, ouvriers et de service |
| TH ou THA | Taxe d'habitation |
| TIPP | Taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers |
| TP | Taxe professionnelle |
| TPU | Taxe professionnelle unique |
| TPZ | Taxe professionnelle de zone |
| TSCA | Taxe spéciale sur les contrats d'assurance |
| VLC | Valeur locative cadastrale |
| ZAE | Zone d'activités économiques |

Avant-propos

Le rapport de l'*Observatoire des finances locales* dresse depuis maintenant quatorze ans un état des lieux des finances locales, mission ambitieuse et complexe qui permet chaque année de nourrir le débat entre les parties prenantes.

Des **modifications et améliorations sont apportées d'un rapport à l'autre** dans le souci de répondre au mieux à l'ensemble des questions posées sur les sujets concernés.

Ce document commence par une **vue d'ensemble de l'évolution des principaux indicateurs pour 2008 et des perspectives pour 2009**. Puis l'**analyse détaillée** des finances des collectivités suit classiquement la nature des opérations budgétaires. Viennent enfin les **fiches thématiques** qui permettent d'analyser en profondeur les sujets essentiels et d'en présenter les principaux chiffres. Certaines fiches reprennent et développent les points abordés dans le commentaire d'ensemble.

La lecture du rapport peut donc se faire par deux entrées distinctes : le commentaire d'ensemble ou les annexes.

Afin de faciliter la lecture, les fiches thématiques situées à la fin de ce rapport se présentent de manière assez proche de celles des rapports antérieurs. Cependant, selon l'actualité, elles ont vocation à évoluer.

Comme l'an dernier, le lecteur trouvera une fiche sur les **comptes des administrations publiques locales en 2008** (annexe 1) exprimant leur besoin de financement dans les termes de la comptabilité nationale.

Les **fiches financières sur les collectivités locales** (annexe 2) sont actualisées et réorganisées pour couvrir tous les niveaux de collectivités avec des séries de comptes homogènes jusqu'à 2008. Elles reprennent et illustrent la présentation fonctionnelle des budgets primitifs 2009 des départements et des régions, complétée cette année par la présentation par fonctions des dépenses des communes et des groupements de communes les plus importants à partir de leurs comptes de 2007.

L'annexe 3 sur l'**outre-mer** présente une analyse réalisée par les services du secrétariat d'État à l'outre-mer sur l'octroi de mer ainsi qu'une présentation des finances des collectivités des départements d'outre-mer.

L'annexe 4 sur les **transferts, extensions et créations de compétences** retrace les principes et modalités de la compensation financière aux collectivités. Elle dresse un point complet sur l'ensemble des compétences déjà transférées avant le 1^{er} janvier 2005 et sur

les transferts de compétences opérés depuis. Le transfert des personnels, la mise en place du RMA ou la généralisation du RSA font l'objet d'une information détaillée.

L'annexe 5 regroupe des **éléments de comparaison expliquant les disparités des différentes collectivités locales**. Les principaux ratios financiers des communes, groupements de communes, départements et régions sont présentés sous la forme de tableaux de données, afin de mettre en évidence certaines disparités. Pour les communes, les ratios sont calculés selon la strate de population de la commune, son appartenance intercommunale, sa situation géographique (rurale ou urbaine) ou son caractère touristique (littoral ou de montagne).

L'intercommunalité est traitée dans plusieurs annexes : l'annexe 6 est consacrée aux **évolutions démographiques des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)** et présente la carte des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2009 ; l'annexe 7 détaille les données financières des syndicats et des établissements publics.

L'annexe 8 présente la **fiscalité locale**. Ce dossier actualise les données sur les **bases d'imposition, l'évolution des produits et taux de fiscalité** des collectivités locales (8-B) ainsi que celles sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) (8-D) et sur les règles de lien entre les taux (8-E). Une partie sur les allègements de fiscalité et leurs conséquences (8-F) traite des allègements de taxe professionnelle (TP) et de la **réforme de la TP** mise en œuvre en 2007, des allègements de taxe d'habitation (TH) ainsi que des contributions versées par l'État au titre des 4 taxes directes locales. La fiche sur la fiscalité indirecte (8-G) présente l'évolution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et un récapitulatif des montants des différentes redevances perçues par les collectivités.

L'annexe 9, consacrée aux **concours financiers de l'État**, présente toujours les dotations, ainsi que leurs règles d'évolution en 2008 et 2009. Elle précise les modalités d'évolution des dotations (changement de périmètre de l'enveloppe, indexation, effets des résultats du recensement de population rénové). Elle comporte également des fiches synthétiques sur le **potentiel fiscal** et le **potentiel financier** des collectivités locales (9-C), le **coefficient d'intégration fiscale** (9-D) et la **péréquation** (9-E).

L'annexe 10, traitant des **effectifs des collectivités locales et des frais de personnel**, expose aussi des éléments sur les effectifs moyens des agents employés par les organismes communaux en 2007.

Enfin, l'annexe 11 présente les **procédures du recensement rénové**, d'authentification des résultats et leurs conséquences sur les dotations des collectivités.

La réalisation de ce rapport se heurte à des difficultés qu'il semble important de préciser pour aider à son utilisation :

- les informations sur l'exercice 2009 utilisées dans ce rapport sont des prévisions ou des estimations à interpréter avec prudence. Elles reposent pour certaines d'entre elles sur les inscriptions aux budgets primitifs (grandes communes et grands groupements, départements, régions), dont on sait l'écart avec les réalisations. Les incertitudes particulières de l'année 2009, les changements de contexte entre le vote des budgets primitifs et celui de décisions modificatives, pèsent tout spécialement. En revanche, l'évolution des bases d'imposition correspond aux informations transmises aux collectivités locales, et l'évolution des taux des régions et des départements est celle qui est constatée d'après le vote des taux 2009 par les états de fiscalité directe. Afin de faciliter la lecture de l'analyse financière d'ensemble, **les informations sur 2009 sont mises en valeur à l'aide d'un filet bleu**. De plus, le lecteur est avisé que **les informations sur l'exercice 2008, issues de la comptabilité publique ou de la comptabilité nationale, sont des premiers résultats**, sujets à réajustements; certains de ces réajustements concernent d'ailleurs des données de 2007 ou 2006 publiées dans le rapport précédent. D'autres parfois s'étendent aux séries longues par souci de cohérence;
- **les volumes ou croissances** indiqués pour l'ensemble des collectivités locales **ne reposent pas sur des consolidations** des comptes locaux, en ce sens qu'ils ne neutralisent pas les transferts entre collectivités. Toutefois, lorsque des montants de dépenses et de recettes sont agrégés pour les communes et les groupements à fiscalité propre pour présenter des données concernant le secteur communal, le total est neutralisé des reversements de fiscalité de taxe professionnelle des groupements vers les communes;
- si les informations financières sur les budgets principaux des collectivités locales et de certains établissements publics locaux (EPL) sont maintenant assez fines et disponibles dans des délais toujours améliorés, il n'en est pas de même pour certaines structures locales influentes, telles que les sociétés d'économie mixte (SEM), et pour les budgets annexes, qui ne sont pour l'instant pas traités (hormis les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement à l'annexe 7-D).

Les principales sources d'informations sont issues de la **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**, de l'**Insee** et de la **Direction générale des collectivités locales**.

D'autres sources, trop nombreuses pour être citées ici, ont été utilisées pour ce document, elles sont nommées individuellement lors de leur utilisation.

Vue d'ensemble

Cette partie présente la situation financière d'ensemble des collectivités locales en 2008, et expose les principales tendances observables pour l'année 2009.

La plupart des données chiffrées citées sont reprises et détaillées dans les tableaux et textes placés en annexes. Les évolutions des grandeurs budgétaires présentées ci-dessous sont, sauf mention explicite du contraire, exprimées en euros courants.

L'ensemble des collectivités locales analysé ici recouvre les régions, les départements, les communes et leurs groupements à fiscalité propre.

2008, l'année charnière

Avec la consolidation de l'acte II de la décentralisation, les collectivités locales ont maintenant en charge une grande part des politiques publiques en matière sociale, d'éducation et de formation, d'équipement, d'environnement et de transport. Elles assurent le service public local, vis-à-vis duquel la demande de la population est croissante, traduite parfois par la reconnaissance de droits nouveaux.

Les régions sont notamment compétentes dans le secteur du transport ferroviaire de voyageurs et ont renforcé et élargi leurs compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Les départements ont accru et étendu, entre autres, leurs compétences en matière d'aide sociale aux personnes, avec notamment la gestion de l'APA, le versement des allocations de RMI-RMA et la nouvelle prestation de compensation du handicap; une partie de la voirie nationale est transférée aux départements avec ses personnels. Les départements et les régions se voient transférer les personnels exerçant des missions relevant des compétences transférées, notamment les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) dans le cadre de l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien des collèges et lycées. En 2008 a commencé le transfert effectif des personnels de l'Équipement.

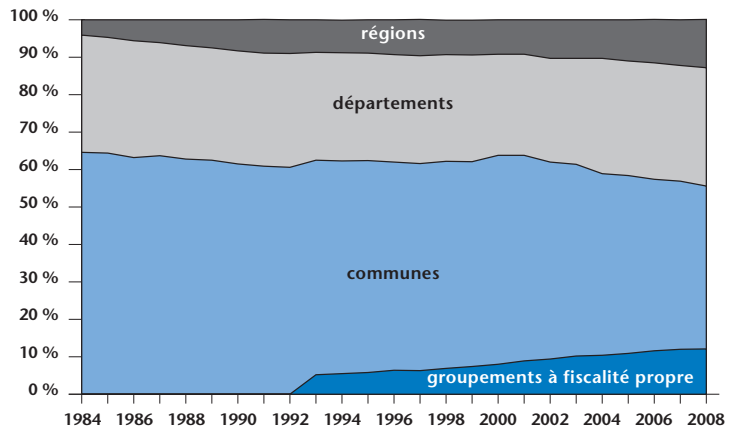
Les communes et leurs groupements à fiscalité propre n'ont pas été directement concernés par les mesures de décentralisation (excepté les ports et aérodromes en 2007) et les transferts de compétences et de recettes fiscales associées. Depuis quelques années, leur actualité est marquée par le développement de l'intercommunalité à fiscalité propre. Après l'extension de la couverture du territoire par les

structures intercommunales à fiscalité propre lancée au début des années 2000, l'année 2008, comme l'année précédente, est surtout marquée par une montée en puissance des structures existantes, qui peu à peu prennent le relais des communes : de plus en plus de charges de fonctionnement deviennent mutualisées, et de nombreux investissements sont pensés à l'échelon intercommunal. L'intercommunalité permet la prise en charge de nouveaux équipements par des structures plus étendues. C'est l'échelon privilégié en matière de développement et d'aménagement économiques, d'assainissement et de déchets, et dans le domaine des transports.

L'année 2008 a été une année électorale dans le secteur communal, ce qui a eu des conséquences importantes, car le cycle d'investissement communal est lié au cycle électoral. L'année 2009 et les suivantes devraient être marquées par le chantier de rationalisation de l'intercommunalité.

En 2008, les dépenses totales du secteur communal représentent 56 % de l'ensemble des dépenses des collectivités locales (44 % pour les communes et 12 % pour les groupements à fiscalité propre). Son poids tend à se réduire chaque année (- 7 points en dix ans), alors que celui des départements et des régions suit le schéma inverse avec les transferts de compétences. Ainsi, la part des départements dans les dépenses totales est de 32 %, et celle des régions s'élève à 13 %.

RÉPARTITION DES DÉPENSES TOTALES
DES COLLECTIVITÉS LOCALES DE 1984 À 2008



Source : DGCL, données DGFIP.

En 2008, la progression des dépenses totales des collectivités locales ralentit (+ 2,8 %, contre + 6,9 % en 2007). Cette évolution modérée s'explique par un repli (- 0,4 %) des dépenses des communes alors qu'elles représentent 45 % des dépenses totales des collectivités

locales. Pour tous les autres niveaux de collectivités, on observe un ralentissement de la croissance.

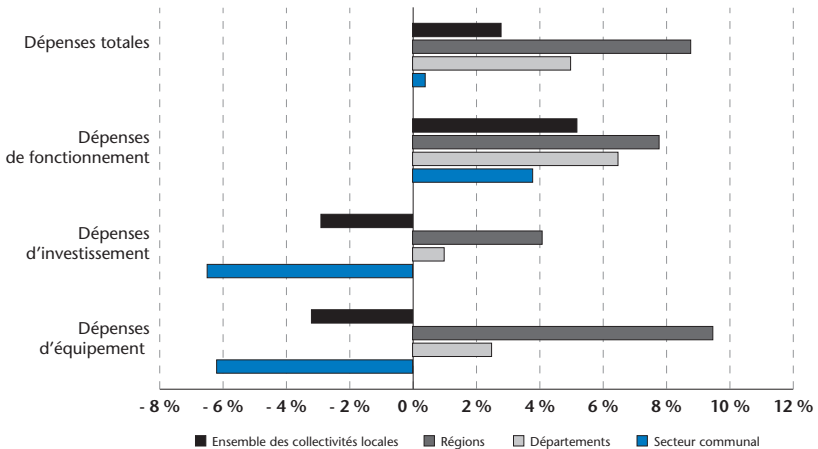
VOLUME BUDGÉTAIRE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

| Dépenses totales (en milliards d'euros) | 2007 | 2008 | Évolution 2008/2007 |
|---|--------------|--------------|------------------------|
| Communes | 90,1 | 89,7 | - 0,4 % |
| Départements | 62,0 | 65,1 | 5,0 % |
| Régions | 24,4 | 26,6 | 8,8 % |
| Total collectivités territoriales | 176,5 | 181,3 | 2,7 % |
| Groupements à fiscalité propre (hors reversements fiscaux) | 24,1 | 24,9 | 3,5 % |
| Total collectivités territoriales + groupements à fiscalité propre | 200,6 | 206,3 | 2,8 % |

Source : DGFiP.

La progression plus modérée des dépenses pour l'ensemble des collectivités s'explique d'une part par une croissance ralentie des dépenses de fonctionnement, d'autre part par une évolution plus contrastée de l'investissement. L'effort d'équipement des régions reste soutenu alors que, pour les départements, le fléchissement est sensible. Dans le cas du secteur communal, le mouvement s'inverse avec un investissement orienté à la baisse au démarrage d'un nouveau cycle électoral.

LES PRINCIPALES ÉVOLUTIONS DES DÉPENSES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2008 PAR RAPPORT À 2007



Source : DGCL, données DGFiP.

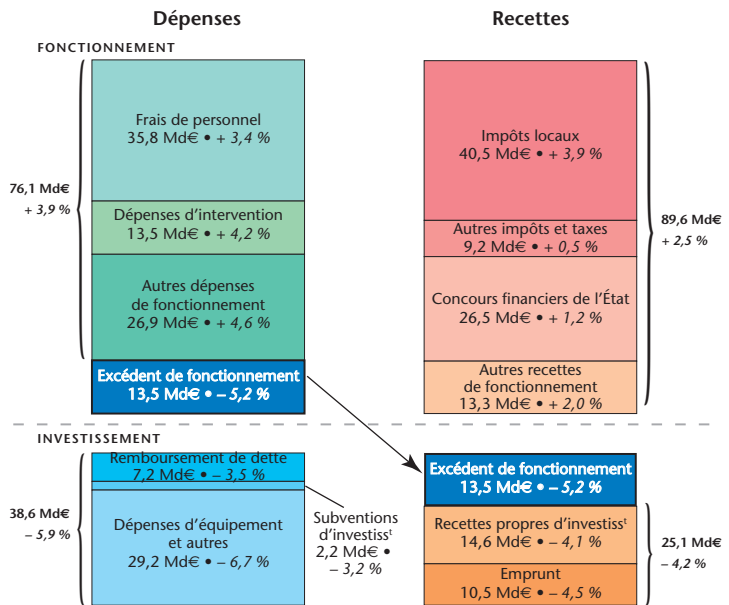
Avant l'analyse détaillée, les prochaines pages sont consacrées à une présentation synthétique des principaux résultats 2008 par type de collectivité, suivie d'un aperçu sur les perspectives pour 2009. Cette

estimation est rendue délicate par la conjoncture économique difficile et les mesures de relance déployées au cours de l'année 2009 influant sur la gestion budgétaire des collectivités locales.

Dépenses, recettes et besoin de financement des collectivités locales en 2008

Le secteur communal (communes et groupements de communes à fiscalité propre)

LA SITUATION FINANCIÈRE DU SECTEUR COMMUNAL EN 2008



Source : DGFIP.

Les pourcentages correspondent aux évolutions des montants entre 2007 et 2008.

Dans le secteur communal, le report des élections municipales marque sensiblement l'évolution du cycle d'investissement. Ainsi, 2007 a été l'occasion de prolonger la dynamique d'investissement (+ 10,2 %) grâce à une année supplémentaire qui permettait d'achever les programmes du mandat précédent. Cet effort est suivi d'une rupture en 2008 avec le démarrage d'un nouveau cycle électoral : la baisse de l'effort d'investissement est nette (- 5,9 %).

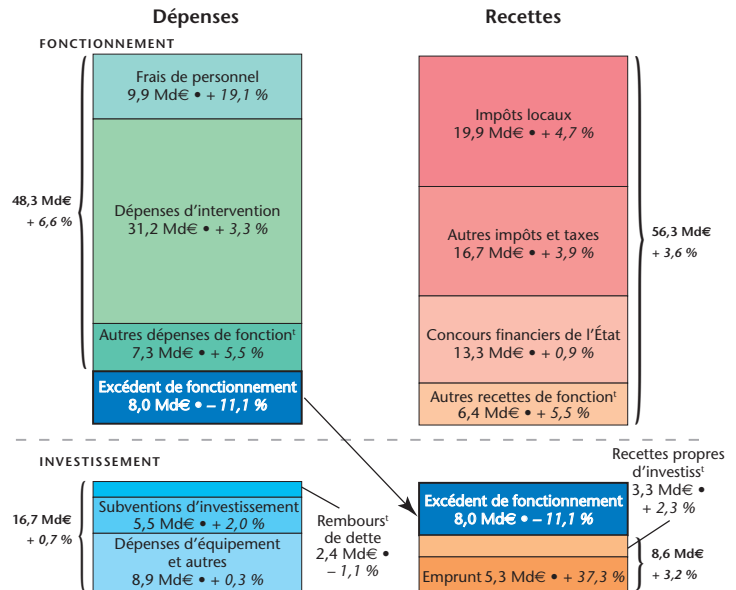
Les dépenses de fonctionnement ont progressé au même rythme qu'en 2007, du fait du maintien des dépenses communales et intercommunales. Les recettes de fonctionnement progressent

moins rapidement. En effet, l'augmentation des impôts locaux de 3,9 % en euros courants s'établit à + 1,1 % en euros constants. Il en résulte une baisse des marges de manœuvre, d'autant plus marquée que c'est la seconde année où s'applique la participation au coût du dégrèvement lié au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée. La progression des recettes issues de la taxe professionnelle est donc relativement faible (+ 1,9 % en volume). Les capacités d'autofinancement s'amointrissent alors qu'elles constituent un tiers des moyens de financement de l'investissement. Les autres postes de recettes : concours financiers de l'État et « Autres recettes de fonctionnement » progressent peu, tandis que l'évolution des « Autres impôts et taxes » reste atone.

Les recettes propres d'investissement composées des dotations d'équipement de l'État et des subventions d'investissement des régions et départements subissent également un repli. Dans ce contexte général de baisse des efforts d'investissement, la stratégie du secteur communal n'est plus de recourir davantage à l'emprunt pour soutenir les efforts (à l'inverse du scénario de 2007). La baisse est parallèle pour les dépenses d'équipement, les subventions versées et l'effort de désendettement.

Les départements

LA SITUATION FINANCIÈRE DES DÉPARTEMENTS EN 2008



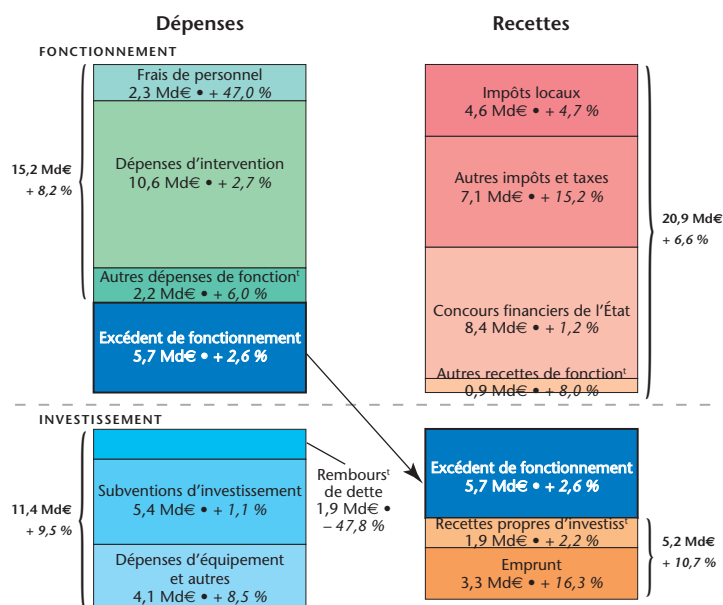
Source : DGFIP.

Les pourcentages correspondent aux évolutions des montants entre 2007 et 2008.

Les dépenses de fonctionnement ont progressé au même rythme qu'en 2007 en raison des charges liées à l'action sociale qui augmentent modérément. En revanche, les dépenses de personnel sont maintenues à la hausse (+ 19,1 %) avec le transfert des agents techniciens, ouvriers et de service (TOS) émanant de l'Éducation nationale et des agents des directions départementales de l'Équipement (DDE). Parallèlement à la progression des charges de fonctionnement, les recettes ont progressé moins rapidement. Dans le contexte de hausse des volumes budgétaires, la capacité d'auto-financement relative des départements s'est nettement affaiblie (- 11,1 %). Afin de pallier cette baisse des recettes d'investissement, les départements recourent fortement à l'emprunt (+ 37,3 %), ce qui permet juste de stabiliser les efforts d'investissement au niveau de 2007 par le maintien des efforts d'investissement direct et une légère progression des subventions aux autres collectivités.

Les régions

LA SITUATION FINANCIÈRE DES RÉGIONS EN 2008



Source : DGFIP.

Les pourcentages correspondent aux évolutions des montants entre 2007 et 2008.

En 2008, les dépenses totales des régions ont progressé fortement (+ 8,8 %) si on les compare à celles des autres collectivités locales. En effet, les charges de fonctionnement s'accroissent sous l'effet des transferts de compétences. La première vague de transfert de personnel TOS de l'Éducation nationale entraîne une augmentation

de près de 50 % des dépenses de personnel (pour rappel : 104 % en 2007). Les dépenses d'intervention, premier poste de dépenses des conseils régionaux, progressent plus modérément qu'en 2007, quand l'intégration des compétences en matière de formation professionnelle, de transport ferroviaire et d'éducation avait entraîné une croissance importante des dépenses.

Le poste «Autres impôts et taxes», qui inclut notamment les recettes de fiscalité indirecte, progresse moins fortement qu'en 2007 (+ 15,2 % contre + 56,3 %). Cette progression est surtout portée par la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), attribuée en compensation des charges transférées. Concernant la fiscalité locale, les régions ont inscrit une augmentation des recettes de 4,7 % après un léger repli en 2007 (- 0,4 %).

L'excédent de fonctionnement reste stable (5,7 Md€ en 2008, contre 5,6 Md€ en 2007). Toutefois, dans un contexte de hausse des volumes budgétaires, la croissance des recettes de fonctionnement reste toujours moins rapide que celle des charges. Les dépenses d'investissement ont été dynamiques en 2008, progressant de 9,5 %. Cette progression est portée d'une part par l'effort de remboursement de la dette, qui augmente de 47,8 % par rapport à 2007, et d'autre part par le deuxième poste, «Dépenses d'équipement et autres», qui concentre les efforts concernant les lycées et le transport ferroviaire.

Le besoin de financement des administrations publiques locales en 2008

(Voir ci-après l'annexe 1 sur les comptes des APUL.)

En terme de comptabilité nationale, l'étude de la capacité ou du besoin de financement permet de visualiser l'évolution des marges financières avant appel à l'emprunt. La capacité (ou besoin) de financement est le solde du compte de capital.

Dans la notion de déficit public retenue **en comptabilité nationale**, l'équilibre résulte de la différence entre les recettes des deux sections (moins l'emprunt) et les dépenses des deux sections (moins le remboursement du capital de l'emprunt). Le besoin de financement des administrations est à la source du déficit public notifié dans le cadre des obligations du traité de Maastricht, dont il ne diffère que par le traitement de certaines opérations pour un montant de 0,33 Md€ en 2008.

Les budgets locaux doivent être votés en équilibre au sens de la comptabilité publique et exécutés avec un déséquilibre limité. **En comptabilité publique** (les règles budgétaires et comptables des collectivités locales), un budget est voté à l'équilibre lorsque l'ensemble des ressources (emprunt compris) couvre l'ensemble des dépenses (remboursement du capital compris). En revanche, un budget peut avoir été exécuté en déséquilibre (autorisé par le

CGCT dans la limite de 5 ou 10 %, selon la taille de la commune, des recettes réelles de fonctionnement [article L.1612-14]), d'où l'apparition d'une première notion de déficit, qui, notons-le, est dans la pratique très exceptionnel.

Les règles budgétaires qui encadrent strictement les dépenses des collectivités locales leur permettent d'avoir **recours à l'endettement uniquement pour financer les investissements**. La marge dégagée par l'excédent des produits sur les charges de fonctionnement contribue au financement des dépenses d'investissement.

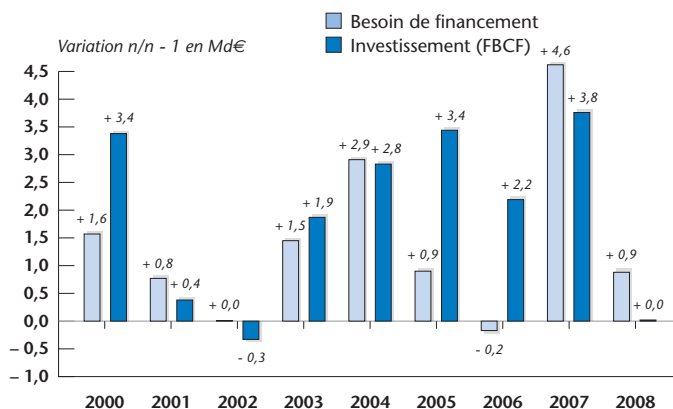
Pour boucler le budget, l'arbitrage se fait entre recours à l'emprunt et levier fiscal. Ce choix relève du partage des charges entre générations présentes (fiscalité) et futurs bénéficiaires de l'investissement (recours à l'emprunt).

Les administrations publiques locales (APUL) présentent à nouveau un besoin de financement : en 2008, il s'élève à 8,6 Md€, alors que celui de 2007 est révisé à 7,7 Md€. Ce besoin correspond au niveau de l'emprunt nécessaire pour équilibrer les budgets locaux.

En 2007, la croissance des dépenses d'investissement n'est pas suffisamment compensée par les excédents supplémentaires, il en résulte une progression du besoin de financement de 4,6 Md€, à mettre en regard d'une progression de 3,8 Md€ de l'investissement.

L'année 2008 se démarque au contraire par un maintien du niveau de l'investissement. Cependant, compte tenu du resserrement des marges de manœuvre des collectivités, et notamment de l'épargne, le besoin de financement progresse de 0,9 Md€. Le creusement du besoin de financement est identique à celui de 2005, mais dans un contexte de stagnation de l'investissement et non plus de développement.

ÉVOLUTION ANNUELLE DU BESOIN DE FINANCEMENT ET DE L'INVESTISSEMENT DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES



Source : INSEE, comptes nationaux 2008 - base 2000.

2009, les collectivités locales face à la crise

La crise économique mondiale modifie considérablement l'environnement économique dans lequel évoluent les collectivités locales. Crise des liquidités bancaires et difficultés d'accès au crédit, préoccupation majeure sur l'investissement public pour soutenir la demande intérieure, forte demande sociale en perspective, les collectivités locales sont directement concernées par la crise et les différentes actions pour y remédier.

Cette crise survient à la suite de plusieurs années de resserrement des marges de manœuvre des collectivités locales. Après avoir affecté considérablement le second semestre de 2008, elle produit tous ses effets au cours de 2009. Or les marges de manœuvre fiscales ont déjà été largement mobilisées de 2003 à 2006, et la pression fiscale est sensiblement plus élevée qu'elle ne l'était en 2003 ou 2004.

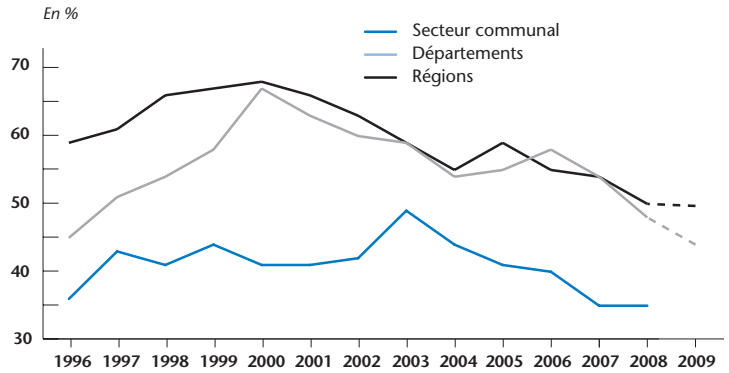
La crise du crédit bancaire survenue à l'automne 2008 s'est traduite par des difficultés d'accès au crédit ainsi que par la crainte d'un renchérissement durable du coût de la dette. Ce dernier risque est à nuancer, en comparaison des menaces qui pèsent sur certaines ressources fiscales, tels les droits de mutation à titre onéreux (assis sur les transactions immobilières, dits « frais de notaire »), potentiellement beaucoup plus importantes en volume financier.

Les collectivités locales ont un poids croissant dans l'économie. Les dépenses des administrations publiques locales représentent 11,3 % du PIB. En France, les collectivités locales assurent près des trois quarts (73 %) de l'investissement public, dont le rôle est particulièrement important en période de crise. Alors que les communes en début de mandat n'étaient théoriquement pas dans une phase d'accroissement des dépenses d'investissement, le plan de relance de l'économie incite toutes les collectivités locales à ne pas réduire leurs dépenses d'équipement.

Les collectivités locales jouent également un rôle important en matière d'action sociale. La conjoncture économique et notamment la dégradation du marché du travail laissent craindre une forte demande sociale, dont une part est de la compétence des collectivités locales, en particulier des départements.

Une baisse sensible de la capacité d'autofinancement des collectivités locales

ÉPARGNE BRUTE/DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT



Sources : DGFip, DGCL, estimations à partir des budgets primitifs pour l'évolution 2008-2009.

Communes et groupements de communes : une année de début de mandat mouvementée

Dans le secteur communal, l'année 2009 est une année postélectorale. Généralement, les dépenses d'équipement sont en baisse au cours de l'année qui suit les élections (- 4 % en 1978, - 7 % en 1984, 0 % en 1990, - 13 % en 1996, - 6 % en 2002). À partir de cette corrélation observée entre cycle électoral et cycle d'investissement communal, il était logique de prévoir une baisse des dépenses d'équipement des communes et groupements de communes en 2009, surtout compte tenu du haut niveau de l'effort d'équipement atteint en fin de mandat précédent. Les communes et groupements de communes assurent près de 70 % des dépenses d'équipement des collectivités locales, soit la moitié de l'investissement public en France. Dans un contexte de crise économique, une baisse des dépenses d'équipement – et donc une baisse de la demande publique de bâtiments et travaux publics – pourrait se révéler source de récession. Le plan de relance de l'économie incite les collectivités locales à ne pas réduire leur effort d'investissement par rapport aux années précédentes. Les communes et groupements de communes sont donc incités à investir dès le début du mandat. En général, la baisse des dépenses en début de mandat s'explique par la nécessaire phase de définition des projets, aussi est-il demandé aux communes et groupements de communes d'anticiper sur leur calendrier courant des périodes sans crise. Les premiers éléments sur les budgets primitifs des communes de plus de 10 000 habitants et des communautés d'agglomération et urbaines font état au niveau global d'un quasi-maintien des

dépenses d'équipement par rapport à 2008. Il est donc élevé pour une année postélectorale. Les décisions modificatives prises compte tenu des mesures de relance vont peser dans le bilan complet de l'année 2009, qu'il est donc particulièrement difficile d'anticiper au vu des budgets primitifs d'une partie du secteur communal.

Des départements très exposés

La crise économique a des répercussions particulièrement importantes sur les finances des départements français. En effet, la récession peut entraîner une hausse des dépenses sociales, qui représentent la moitié des dépenses des départements. En outre, ceux-ci disposent de recettes vulnérables.

Les droits de mutation à titre onéreux, qui avaient très fortement augmenté ces dernières années, sont prévus en forte baisse, en lien avec l'état du marché immobilier. La baisse du nombre de transactions ainsi que celle des prix désormais avérée expliquent une diminution rapide des ressources liées aux droits de mutation. De 8 Md€ en 2007 sur un budget total de 62 Md€, cette recette pourrait revenir en 2009 aux niveaux des années 2004-2005, autour de 6 Md€. L'incertitude est très grande, mais le montant de cette recette et son importance relative dans les budgets montrent que les départements sont très fortement exposés.

En outre, en compensation des charges transférées, les départements perçoivent des recettes de fiscalité indirecte. La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est sensible aux volumes de produits pétroliers consommés. Une contraction de l'activité s'accompagne généralement d'une moindre consommation de pétrole (moins de transports de marchandises et moindre utilisation de matières premières, dont le pétrole, dans certaines industries). L'évolution des modes de consommation va également dans le sens d'un très faible dynamisme des recettes de TIPP.

Par ailleurs, depuis quelques années, les départements sont soumis à des dépenses croissantes qui ont ceci de particulier qu'il s'agit de charges durables, et qui n'ont donc pas de raison de diminuer dans les années à venir. Les dépenses d'APA restent dynamiques malgré la fin de la montée en charge du dispositif. Les dépenses liées à la prestation de compensation du handicap (PCH) devraient croître fortement en 2009 sous l'effet de la poursuite de la montée en charge du dispositif ainsi que de la mise en place de la PCH enfant.

Dans les deux cas, les hausses des dépenses sont la traduction d'une inscription durable de ce type de charges aux comptes des départements.

En outre, la hausse du chômage déjà observée depuis quelques mois fait craindre une augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI, remplacé en cours d'année par le RSA. Même si, au

premier trimestre 2009, le nombre d'allocataires augmente faiblement (+ 1 %), il reste que l'ampleur de la crise demeure inconnue, avec des effets encore non mesurés, comme les différences sensibles entre pays et l'évolution des nouveaux coûts du travail dans le monde. De plus, 2009 est en France l'année de mise en place du RSA, il est donc très difficile de prévoir l'évolution des dépenses d'aide sociale liées à l'insertion.

En quelques années, sous l'effet croisé de la hausse des charges de fonctionnement et du faible dynamisme des recettes, la capacité d'autofinancement dégagée par les départements est en forte baisse (voir graphique p. 20). Les hausses d'impôts ont seulement atténué cette diminution de l'excédent de fonctionnement. En outre, la moyenne ne doit pas faire oublier les importantes disparités qui existent entre départements. Certains d'entre eux ont ainsi vu leur marge de manœuvre considérablement réduite en quelques années.

Les régions, acteurs économiques

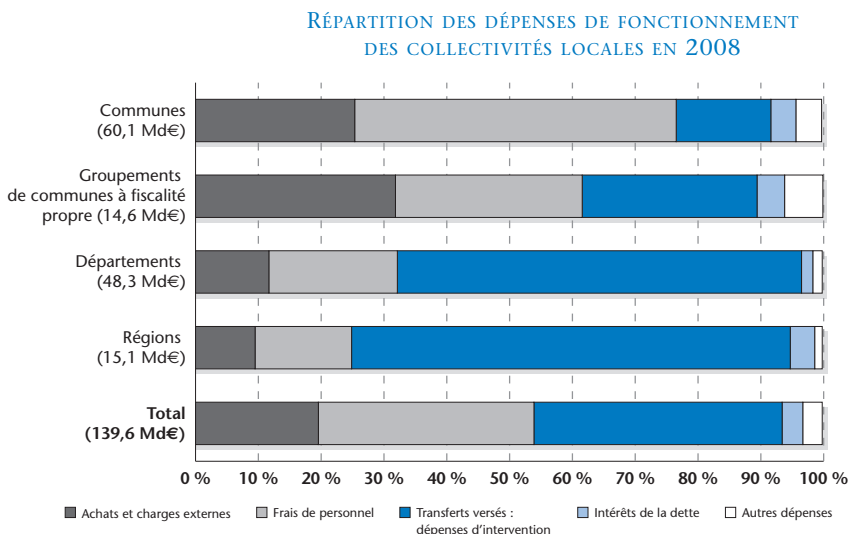
Dans les régions françaises, 2009 est la dernière année avant les élections. Cependant, le cycle d'investissement régional est beaucoup plus lissé que le cycle communal, et cet élément de calendrier pèse moins. Les régions subissent, comme les autres collectivités locales, l'impact de la crise avec une baisse prévisible de la capacité d'autofinancement des dépenses d'investissement. D'ailleurs, malgré une hausse importante des taux de fiscalité ces dernières années, la part des dépenses d'investissement autofinancées a considérablement diminué.

Les régions sont également concernées au premier plan par la récession en tant qu'acteurs économiques et leurs budgets peuvent être lus dans ce sens. Historiquement structures de soutien à l'investissement, les régions prévoient de verser environ 5,3 Md€ de subventions d'équipement, montant presque stable sur un an. Les difficultés sur le marché du travail pourraient également se traduire par un fort besoin de formation professionnelle, qui est désormais de la compétence des régions. Elles ont prévu d'y consacrer 18 % de leur budget, soit environ 5 Md€ en 2009 (comme en 2008). Les dépenses d'action économique représentent plus de 2 Md€, stables par rapport à 2008. Les dépenses d'investissement dans les infrastructures de transports devraient également représenter une part importante des budgets, même en fin de mandat. En résumé, dans un contexte de crise, les régions maintiennent leurs dépenses de soutien à l'économie.

Analyse détaillée des finances locales

Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales se composent essentiellement de trois types de dépenses : les frais de personnel, les dépenses d'intervention et les achats et charges externes.



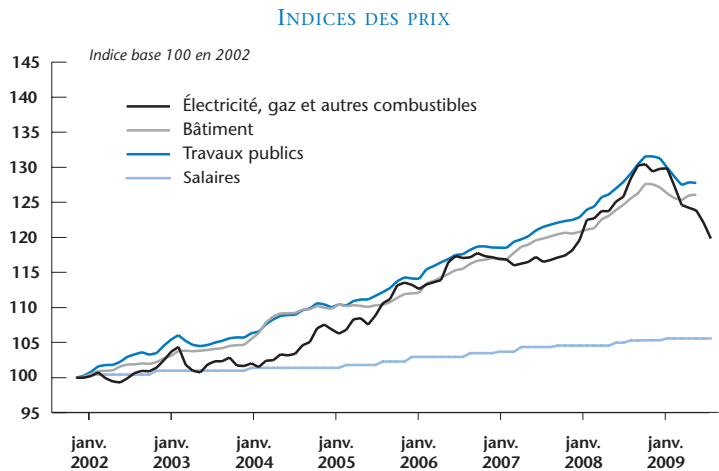
Source: DGCL, données DGFIP.

En 2008, les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 139,6 Md€, en hausse de 5,3 % sur un an. Cette progression plus modérée qu'en 2007 résulte globalement d'une montée en charge de toutes les composantes : accroissement continu des dépenses de personnel (+ 7,9 %), hausse plus modérée de 3,4 % des dépenses d'interventions, et augmentation des achats et charges externes (+ 4,6 %).

La forte progression des frais de personnel est liée à la vague de transferts de personnels titulaires de l'Éducation nationale (agents techniciens, ouvriers et de service : TOS), qui influe sur les finances des départements et des régions, et à la montée en puissance de l'intercommunalité.

Concernant les dépenses d'intervention, après une hausse régulière de 2004 à 2007 sous l'effet des divers transferts de compétences, la progression est plus modérée en 2008. Toutefois, l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou la prestation de compensation du handicap (PCH) occasionnent des dépenses en hausse régulière. La dégradation du marché du travail depuis l'automne 2008 se traduit par une augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI, remplacé en cours d'année 2009 par le RSA.

Les achats et charges externes continuent leur progression en raison de la hausse des prix, sensibles jusqu'à mi-2008 (voir graphique ci-après).



Source: INSEE.

- Salaires - Indice d'ensemble des traitements de la fonction publique (base 100 en décembre 1991) - Traitement brut total
- Index relatifs au bâtiment et travaux publics - Index BT01 - Index national du prix du bâtiment, tous corps d'état
- Index relatifs au bâtiment et travaux publics - Index TP01 - Index général, tous travaux
- Indice des prix à la consommation - IPC - Ensemble des ménages - France (métropole + DOM) - par fonction de consommation - Électricité, gaz et autres combustibles.

Sur la période 2002-2008, l'indice de prix des dépenses pour le secteur des travaux publics, du bâtiment, des combustibles et carburant, a progressé d'environ 35 %. Dans le même temps, l'indice de prix des salaires progresse plus modérément, mais dans un contexte d'augmentation des charges liée aux transferts de personnels dans les collectivités locales. Toutefois, au cours du second semestre 2008, ces indicateurs présentent une inflexion générale.

L'AMF et Dexia ont élaboré un indice reflétant le coût de la vie communale. La méthode retenue a consisté à sélectionner, parmi les nombreux indicateurs publiés par l'INSEE, les indices de prix

les plus appropriés (prix des carburants, de l'eau, du gaz et de l'électricité, du mobilier de bureau et du matériel informatique, des produits d'entretien et de réparation des bâtiments, des biens alimentaires...) pouvant être rapprochés de chaque poste de dépense des communes. La publication *Indice de prix des dépenses communales* parue en novembre 2008 explicite le principe et la méthode de calcul de cet indicateur ainsi que ses résultats (adresse internet : <http://www.amf.asso.fr>).

Au 1^{er} semestre 2009, la tendance amorcée en fin d'année 2008 se confirme : le mouvement d'augmentation des prix s'inverse, et particulièrement pour les combustibles et carburants. En revanche, la hausse prévisible des cours du pétrole à partir de juin devrait se répercuter sur les prix du carburant. L'indice de prix des salaires continue sa progression, même limitée.

Les dépenses d'intervention progressent à un rythme plus modéré

Les dépenses d'intervention ou transferts versés sont composées essentiellement de subventions et de prestations sociales en faveur des ménages, principalement au titre de l'action sociale départementale. Ce poste traduit l'essentiel des actions consenties par les collectivités au titre de leurs compétences. Les départements assurent plus de la moitié de ces dépenses (31,2 Md€ sur un total de 55,2 Md€). Les dépenses des régions dépassent les 10 Md€ en 2008, et celles des communes se rapprochent de ce niveau, avec une hausse de 3,8 % en 2008.

LES DÉPENSES D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES

| | Montants 2008 en Md€ | Évolution sur 1 an 2008/2007 | Évolution sur 4 ans (2008/2004) |
|---|----------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|
| Communes | 9,2 | 3,8 % | 10,0 % |
| Groupements de communes à fiscalité propre | 4,2 | 5,0 % | 25,8 % |
| Départements | 31,2 | 3,3 % | 23,7 % |
| Régions | 10,6 | 2,7 % | 57,1 % |
| Total | 55,2 | 3,4 % | 26,4 % |

Source : DGFIP.

Le rythme de progression des dépenses d'intervention est plus modéré en 2008, comparé à 2007 (+ 3,4 % contre + 6,6 %). Ce poste de dépenses a globalement progressé ces dernières années sous l'effet des divers transferts de compétences (+ 26,4 % entre 2004 et 2008). Il faut d'ailleurs tenir compte à la fois du volume des dépenses transférées et de leur dynamisme.

En 2002, les collectivités locales avaient connu une hausse exceptionnelle, due à la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) – gérée par les départements – et au transfert d'une partie du transport ferroviaire aux régions. Depuis, les dépenses relatives à ces deux postes augmentent à un rythme soutenu. En 2004, les départements sont devenus gestionnaires du RMI. Depuis le 1^{er} janvier 2005, les départements et les régions se sont vu transférer de nouvelles compétences, ce qui a élargi ainsi leur domaine d'action en matière d'aide sociale pour les départements et de formation professionnelle et d'apprentissage pour les régions. Ainsi, les transferts versés conservent un rythme d'évolution dynamique pour plusieurs raisons. La gestion et l'entretien des routes nationales transférées entraînent une progression des dépenses pour les départements. De plus, la prestation de compensation du handicap (PCH) mise en place il y a trois ans continue de concerner un nombre croissant de bénéficiaires. Depuis le 1^{er} avril 2008, l'ouverture de cette allocation aux enfants risque d'accentuer encore la montée en charge. Enfin, le déploiement de la PCH ne semble pas s'accompagner d'un recul équivalent de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Pourtant, l'objectif de départ visait à substituer l'ACTP à l'APA. Au final, le léger tassement des aides accordées au titre de l'ACTP n'est pas à la mesure de la forte croissance de la PCH.

Au 31 décembre 2008, 1 115 000 personnes bénéficient de l'APA, soit une hausse de 3,4 % sur 1 an. Le rythme de progression est moins soutenu par rapport à la hausse observée en 2007 (+ 5,1 %). Fin décembre 2008, 58 200 personnes ont été payées au titre de la PCH, contre 28 600 un an plus tôt, soit un doublement du nombre d'allocataires (Source : DREES, ministère du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité). Le phénomène de montée en charge du dispositif n'est probablement pas encore terminé, et le nombre de prestataires a vocation à augmenter dans les années à venir.

Parallèlement à la croissance des dépenses d'APA, celles pour le RMI diminuent légèrement.

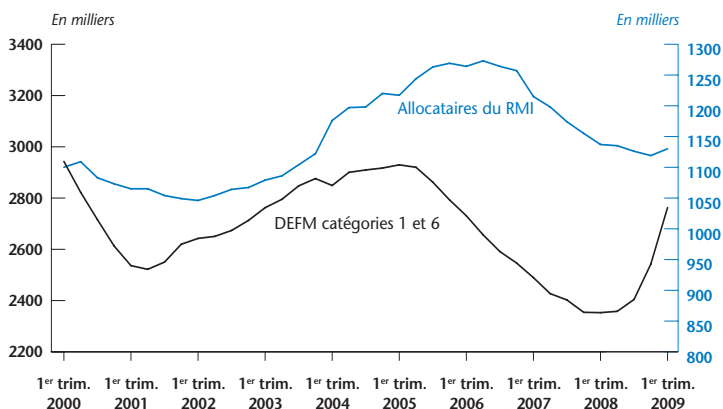
Au 31 décembre 2008, en métropole et dans les départements d'outre-mer (DOM), 1,12 million de foyers perçoivent le revenu minimum d'insertion (RMI), versé par les caisses d'allocations familiales (CAF). Ce nombre diminue de 3 % par rapport à décembre 2007. Malgré le début d'une détérioration du marché du travail, les effectifs de bénéficiaires du RMI ne sont pas encore en croissance, car les effets de la conjoncture se répercutent généralement avec un certain décalage (voir le graphique suivant).

Après 3 années de baisse continue du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM), le chômage augmente à nouveau à partir de la fin du second semestre 2008. Le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) des catégories 1 et 6 progresse ainsi de 5,9 % au dernier trimestre 2008 et de 8,2 % sur l'ensemble de l'année 2008. Or, une évolution à la hausse ou à

la baisse du nombre de DEFM peut se répercuter sur le nombre d'allocataires de RMI avec un certain décalage.

Aussi, même une amélioration de la conjoncture économique entraînant une diminution du nombre de DEFM n'aura pas un effet immédiat sur les dépenses de RMI. Le RMI/RSA peut ainsi être considéré comme une charge durable pour le département venant peser dans ses dépenses de fonctionnement, parallèlement à la progression des charges liées à l'APA et à la PCH.

**NOMBRE DE DEMANDEURS D'EMPLOI EN FIN DE MOIS (DEFM)
DES CATÉGORIES 1 ET 6* ET D'ALLOCATAIRES DU RMI
PAYÉS EN FIN DE TRIMESTRE**



* Les demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de la catégorie 1 recouvrent les personnes inscrites à l'ANPE déclarant être à la recherche d'un emploi à temps plein et à durée indéterminée; la catégorie 6 correspond aux personnes ayant exercé une activité réduite de plus de 78 heures au cours du mois.

Attention : les données correspondant aux catégories 1 et 6 ont été refondues dans une nouvelle classification.

Champ : France entière (métropole et DOM) pour le RMI et France métropolitaine pour les DEFM

Sources : CNAF, INSEE-DARES.

En revanche, au 31 mars 2009, le nombre d'allocataires est orienté à la hausse (+ 1,0 %) pour la première fois depuis la mi-2006. Ce retournement traduit les conséquences de la forte détérioration de la situation sur le marché du travail depuis le second semestre 2008.

Cet effet retardé entre la dégradation de la conjoncture et l'évolution du nombre d'allocataires RMI a été observé dans le passé. Ainsi, la remontée du chômage au second semestre 2001 s'était traduite par une hausse du nombre de bénéficiaires du RMI à partir du deuxième trimestre 2002.

Des difficultés afférentes à la compensation du RMI sont apparues dès 2004, résultant d'un effet de ciseaux entre les dépenses transférées qui ont augmenté à un rythme élevé et les ressources de TIPP allouées aux départements qui ont crû à un rythme plus faible.

La loi de finances rectificative 2005 formalise l'engagement pris par le gouvernement d'octroyer un abondement exceptionnel de 456,7 M€, qui correspond à la différence entre le droit à compensation prévu par la loi et les dépenses réellement engagées par les départements en 2004. Cet abondement a été voté en LFR 2005 et versé au début de l'année 2006. La loi de finances rectificative 2006 a mis en place le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI), initialement de 100 M€, puis porté à 500 M€ pour chaque année de 2006 à 2008 et dont 50 % seront versés au titre de la compensation des charges. La tranche du FMDI correspondant aux dépenses de RMI de 2005 a été versée au début 2007. La tranche afférente aux dépenses de RMI de 2006 a été inscrite dans la loi de finances pour 2007 et a été versée fin 2007. La tranche afférente aux dépenses de RMI de 2007 a été versée en 2008.

La loi de finances pour 2009 reconduit le FMDI en le maintenant à un montant de 500 millions d'euros.

Au total, les dépenses d'aide sociale des départements s'établissent à 30,4 Md€ en 2008, soit une augmentation de 4,1 % en un an.

Le revenu de solidarité active (RSA)

1. Le dispositif

Le revenu de solidarité active est entré en vigueur le 1^{er} juin 2009. Il a vocation à se substituer au revenu minimum d'insertion (RMI), à l'allocation de parent isolé (API) et aux dispositifs associés d'aide financière à la reprise d'emploi (intéressement), dont la prime pour retour à l'emploi.

Sa création et les modifications qu'il apporte dans le champ des politiques d'insertion sont encadrées par le premier article de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008.

Outre qu'il reprend les principes de financement du RMI, le RSA complète les revenus d'un foyer lorsque ces derniers sont inférieurs à un certain seuil, fonction des charges de famille et des revenus d'activité. Les travailleurs « pauvres » sont ainsi bénéficiaires de cette allocation : ils touchent un complément de ressources, en plus de leur salaire.

Il garantit ainsi que toute heure travaillée se traduit par un supplément de ressources. Ce principe n'était en effet pas toujours assuré par le RMI et l'API à l'issue de la période d'intéressement, notamment lorsque les allocataires reprenaient un emploi dont la durée de travail était inférieure à un mi-temps. De ce fait, le RSA vise à encourager l'activité professionnelle des allocataires d'un minimum social, dans une démarche de réinsertion professionnelle qui se veut active. Les allocataires reçoivent ainsi un surcroît de revenus dès l'instant où ils reprennent un emploi.

En 2009, le RSA pourrait concerner 3,1 millions de foyers (soit 6,8 millions de personnes) selon le haut-commissariat aux Solidarités actives contre la pauvreté.

2. Modalités de prise en charge

La mise en œuvre du RSA relève de la responsabilité de l'État et des départements. L'attribution de la prestation est à la charge des conseils généraux et le service du revenu de solidarité active est assuré par les caisses d'allocations familiales (et les caisses de mutualité sociale agricole) de chaque département. En terme budgétaires, ce versement aux organismes payeurs du montant des prestations RSA se traduit par une charge pour les départements. Par ailleurs, lorsque les conseils généraux décident de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements applicables, les dépenses afférentes sont inscrites à leur charge.

Les allocations forfaitaires (correspondant à l'ex-RMI) restent compensées sur le même modèle que précédemment. Toutefois, la loi de finances de 2009 garantit la compensation par l'État de l'éventuelle perte engendrée par la différence entre les recettes provenant de la TIPF – qui finançaient jusque-là la charge du RMI – et le droit à compensation effectif. Les recettes départementales à destination des autres aides (API, prime pour le retour à l'emploi et intéressement temporaire) sont conservées.

De plus, une nouvelle contribution basée sur une taxe sur les revenus du capital est créée pour couvrir le surcroît de dépenses engendré par le complément de salaires apporté. Elle sera orientée par le fonds national des Solidarités actives et donc intégralement destinée à la mise en œuvre de la réforme du RSA. Elle devrait apporter 1,5 milliard d'euros de ressources nouvelles par an.

3. Le partage du financement du RSA

L'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles (CASF) issu de la loi du 1^{er} décembre 2008 précise que le financement du RSA se partage ainsi entre l'État et les départements :

- Le RSA dit « de base » prévoit que les départements supportent la charge du montant forfaitaire correspondant au RMI actuel et à l'API (jusque-là à la charge de l'État) ;
- Le RSA dit « chapeau » prévoit que l'État finance la part cumulée avec les revenus d'activité (notamment les dépenses d'intéressement).

Les départements prennent également en charge le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Le montant des contributions versées s'est élevé à environ 2,2 Md€, en progression de 5,7 % en 2008.

Les dépenses de transferts des régions progressent modérément en 2008 (+ 2,7 %) après une montée en charge importante les

premières années du transfert de la formation professionnelle et des transports ferroviaires de voyageurs. Pour la formation professionnelle et l'apprentissage, après une forte croissance de 2003 à 2007, l'année 2008 marque le début d'un ralentissement, avec + 1,6 %.

Concernant la régionalisation des transports ferroviaires, après une accalmie en 2006, suivie d'une accélération, l'année 2008 connaît une progression modérée des dépenses (+ 1,2 %).

Pour 2009, les prévisions inscrites aux budgets primitifs des départements et des régions laissent apparaître un net infléchissement de la croissance des dépenses d'intervention après quelques années de très fortes évolutions. En effet, les départements prévoient d'augmenter leurs dépenses de 3,8 % et les régions de 1,0 %, ce qui en terme réel (si on ôte l'inflation) est sans commune mesure avec les évolutions connues depuis le début de l'acte II de la décentralisation. La tendance à la baisse du nombre de bénéficiaires du RMI-RMA devrait s'inverser rapidement avec la dégradation de la situation économique, ce qui devrait induire une nouvelle montée des charges pour les conseils généraux. De même, le rythme de progression des dépenses liées à l'APA pour les départements est plus soutenu en 2009 (+ 5,9 %, contre + 4,7 % en 2008).

Après une année 2008 amorçant un ralentissement des dépenses dans leurs deux principaux domaines d'intervention, les régions prévoient des dépenses modérées : seulement + 1,0 % pour la formation professionnelle, et même une baisse des dépenses liées au transport ferroviaire (- 1,5 %).

Des dépenses de personnel toujours soutenues

en milliards d'euros

| Frais de personnel | 2005 | 2006 | 2007 | 2008* | 2009** |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Régions | 0,62 | 0,78 | 1,60 | 2,35 | 2,68 |
| évolutions | + 8,4 % | + 26,5 % | + 103,7 % | + 47,0 % | + 14,4 % |
| Départements | 6,56 | 7,07 | 8,33 | 9,93 | 10,78 |
| évolutions | + 6,9 % | + 7,8 % | + 17,9 % | + 19,1 % | + 8,6 % |
| Communes | 27,90 | 29,0 | 30,4 | 31,2 | n. d. |
| évolutions | + 3,9 % | + 3,9 % | + 4,8 % | + 2,8 % | n. d. |
| Groupements à fiscalité propre | 3,50 | 3,85 | 4,20 | 4,53 | n. d. |
| évolutions | + 14,0 % | + 10,1 % | + 9,1 % | + 8,0 % | n. d. |
| Ensemble des collectivités locales | 38,57 | 40,69 | 44,51 | 48,03 | n. d. |
| évolutions | + 5,3 % | + 5,5 % | + 9,4 % | + 7,9 % | n. d. |

* Résultats provisoires. ** Prévisions.

n. d. : non disponible.

Sources : DGCL, DGFIP.

En 2008, les dépenses de personnel s'élèvent à 48 Md€, en progression de 7,9 % sur un an. Cette forte hausse est liée à deux phénomènes distincts : le dynamisme propre de ces dépenses de personnel (hausse des effectifs, augmentations salariales), et le transfert de personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) exerçant des missions relevant de compétences transférées. En effet, à compter du 27 décembre 2005, les personnels TOS ont disposé de deux ans pour choisir entre l'intégration dans la fonction publique territoriale et le détachement en continuant de dépendre de la fonction publique d'État. L'exercice du droit d'option a connu un réel succès, puisque 85,74 % des personnels TOS y ont eu recours. (Voir annexe 4.)

La dynamique de croissance des frais de personnel est très différente suivant le type de collectivité. Dans les régions, les transferts de personnel se sont traduits par une forte hausse des effectifs : doublement des dépenses entre 2006 et 2007, suivi d'une hausse de 47 % en 2008.

Dans le cas des départements, les transferts ont entraîné une croissance soutenue des frais : + 17,9 % en 2007, puis + 19,1 % en 2008. Si la hausse semble moins impressionnante en proportion par rapport aux régions, il faut rappeler que les frais de personnel de ces dernières représentent 4,9 % des frais de personnel de l'ensemble des collectivités alors que la part des départements est de 20,7 %.

Au total, 130 000 agents de l'État exerçant des missions relevant de compétences transférées par la loi du 13 août 2004 sont concernés par les transferts. Parmi eux, on dénombre 94 000 agents TOS relevant de l'Éducation nationale et 31 500 agents relevant des directions départementales de l'Équipement. Les effectifs concernés dans d'autres ministères (agriculture, culture, affaires sociales et intérieur) sont moins importants. Le partage entre départements et régions devrait aboutir à une hausse de 80 000 emplois pour les départements, et 50 000 pour les régions.

Les agents non titulaires (environ 4 000 personnes) ont été transférés pour une grande partie en 2006 – ils dépendaient jusqu'alors de l'Éducation nationale. En 2007, près de 500 agents issus de l'Équipement et de l'Agriculture ont également été transférés.

Au 1^{er} janvier 2009, 15 000 agents ont été transférés, dont 11 000 relevant de l'Éducation nationale, et 3 500 de l'Équipement. Les agents non titulaires ont tous été transférés précédemment.

Les dépenses de personnel de l'ensemble des collectivités locales augmentent également sous l'effet de leur dynamisme propre. Ainsi, entre 2000 et 2006, soit avant la vague de transferts de personnels, les effectifs progressaient au rythme annuel de + 1,9 %, et dans le même temps, les frais augmentaient au rythme plus rapide

de + 5,5 % par an en euros courants. En 2007, première année de la vague de transferts, la tendance se poursuit (+ 5,1 % pour les effectifs et + 9,4 % pour les dépenses).

| Évolution des frais de personnel et des effectifs | Évolution annuelle moyenne 2000-2006 | | Évolution sur 1 an 2006-2007 | | Évolution sur 1 an 2007-2008 | Évolution sur 1 an 2008-2009 |
|---|--------------------------------------|--------------|------------------------------|--------------|------------------------------|------------------------------|
| | Effectifs | Dépenses | Effectifs | Dépenses | Dépenses | Dépenses |
| | Communes | 0,5 % | 3,7 % | 0,9 % | 4,8 % | 2,8 % |
| Groupement de communes | 8,6 % | 15,8 % | 5,0 % | 9,1 % | 8,0 % | n. d. |
| Départements | 3,2 % | 9,1 % | 15,4 % | 17,9 % | 19,1 % | 8,6 % |
| Régions | 12,8 % | 11,9 % | 110,2 % | 103,7 % | 47,0 % | 14,4 % |
| Ensemble des collectivités | 1,9 % | 5,5 % | 5,1 % | 9,4 % | 7,9 % | n. d. |

n. d. : non disponible.

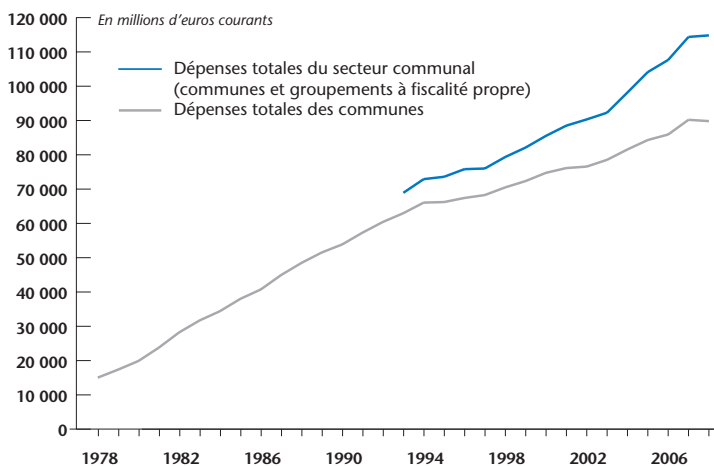
Sources : DGCL, DGFIP, INSEE (enquêtes annuelles sur les personnels des collectivités territoriales et des établissements publics locaux de 2000 à 2007).

En plus de l'augmentation des effectifs, l'évolution de la masse salariale dépend des mesures générales d'augmentation de la valeur du point d'indice de la fonction publique. En 2008, il a été revalorisé de 0,5 % au 1^{er} juillet et de 0,3 % au 1^{er} octobre. Cette revalorisation concerne près de 2 millions d'agents de la fonction publique territoriale et intervient en plus d'autres mesures salariales appliquées également en 2008.

En 2009, la progression des dépenses sera moins soutenue avec l'arrivée à terme des derniers transferts de personnels. Pour les départements et les régions, les dépenses devraient s'établir respectivement à 10,8 Md€ et à 2,7 Md€.

Concernant le secteur communal, les dépenses sont largement stimulées par la montée en puissance de l'intercommunalité. La tendance observée ces dernières années se poursuit, avec une hausse régulière des dépenses communales et une progression accélérée des dépenses des groupements de communes, notamment depuis 2004, mais qui s'interrompt en 2008 (voir graphique ci-contre).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU SECTEUR COMMUNAL (1978-2008)



Sources : DGCL, DGFIP.

Désormais, la couverture du territoire s'achève, et les structures intercommunales existantes se renforcent.

Le poids des groupements de communes dans l'ensemble des dépenses du secteur communal a régulièrement augmenté, passant de 10,2 % en 1997 à 21,7 % en 2008. Cette progression résulte également de la nécessité de renforcer les effectifs des groupements à fiscalité propre.

Pour 2009, les tendances pour les régions et les départements s'orientent vers une augmentation des effectifs. Les communes de taille importante sont plus nombreuses à anticiper une baisse de leurs effectifs au profit de l'intercommunalité.

Selon la note de conjoncture de l'Observatoire de l'emploi territorial (note de conjoncture n°13, janvier 2009), les collectivités locales sont moins nombreuses qu'en 2008 à envisager des recrutements. Les secteurs les plus concernés, et représentatifs des missions des collectivités locales, sont la voirie, les métiers du secteur social et de la santé.

Les recettes de fonctionnement

Les collectivités locales doivent respecter une **règle d'or** : **les recettes de fonctionnement doivent couvrir les dépenses de fonctionnement**, car elles ne sont pas autorisées à s'endetter pour d'autres opérations que des dépenses d'investissement. Aussi, les recettes de fonctionnement sont naturellement supérieures aux dépenses de fonctionnement : elles s'élèvent en 2008 à 166,8 Md€, en progression de 3,4 % sur 1 an.

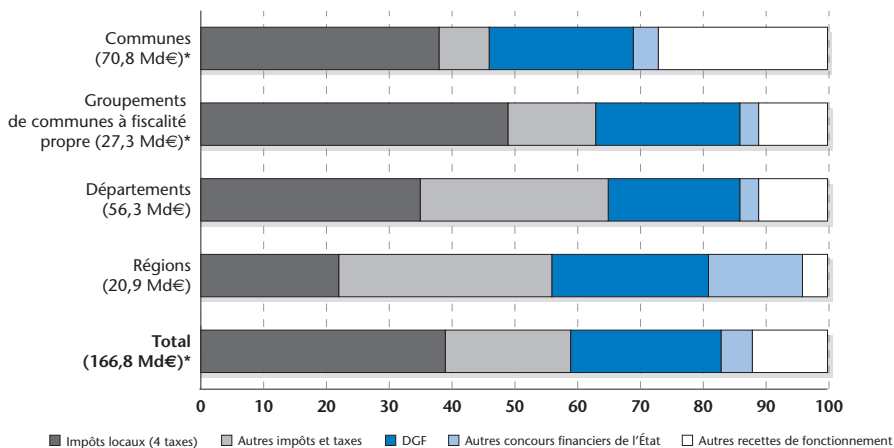
Ces recettes de fonctionnement sont essentiellement composées de recettes fiscales (59 %) et de concours financiers de l'État (29 %).

Les recettes fiscales se décomposent elles-mêmes en recettes issues des 4 taxes de la fiscalité locale : taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et taxe professionnelle (39 % des recettes de fonctionnement). Les autres impôts et taxes constituent 20 % des recettes de fonctionnement. Les principales autres taxes sont la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) et la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) : ces deux dernières ont été attribuées partiellement aux régions et aux départements pour financer les transferts de compétences.

Les concours financiers de l'État se décomposent eux-mêmes entre la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui constitue 24 % des recettes de fonctionnement, et les autres concours financiers de l'État, qui comprennent notamment les compensations des exonérations fiscales et divers dégrèvements législatifs.

La répartition des recettes de fonctionnement par type de collectivité est fournie par le graphique ci-dessous. Depuis les récents transferts de compétences, la part des recettes de fiscalité autres que les 4 taxes directes est beaucoup plus importante pour les départements et les régions.

RÉPARTITION DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2008



* Les groupements à fiscalité propre, en particulier ceux à TPU, perçoivent des recettes fiscales qu'ils reversent aux communes. Les reversements fiscaux (8,5 Md€) sont comptés dans les autres recettes pour les communes. Pour le total, ce montant n'est pris en compte qu'une fois (en recettes fiscales), ce qui explique que la somme des montants des recettes de fonctionnement des différentes collectivités locales soit différente du montant affiché pour le total.

Source : DGCL, données DGFIP.

Les recettes de fiscalité

Les recettes de fiscalité dans leur ensemble s'élèvent à 98 Md€ et progressent de 4,5 % sur un an. Les recettes des impôts locaux – les 4 taxes – sont en progression modérée (+ 4,2 %) depuis deux ans, après quelques années de forte hausse liée notamment à une augmentation de la pression fiscale de la part des départements et des régions. Les recettes des autres impôts et taxes progressent moins rapidement en 2008 (+ 5,1 %), après une hausse de 14,4 % en 2007.

► **Remarque** : les évolutions fournies ci-dessous résultent du traitement des informations figurant dans les états de notification de vote des taux; elles peuvent différer légèrement de celles présentées dans les fiches financières (annexe 2) qui retracent les données inscrites dans les comptes des collectivités. Pour plus d'informations sur l'analyse des recettes de fiscalité directe locale, le lecteur se reportera à l'annexe 8 (dossier fiscalité).

Les impôts locaux : faible hausse des taux en 2008

Après deux années de hausse soutenue des taux en 2005 et en 2006, les taux d'imposition des collectivités locales progressent faiblement en 2007 et en 2008 (+ 0,8 % par an).

Ainsi, le produit voté s'établit à 65,1 Md€ en 2008, en hausse de 4,2 %. Cette hausse résulte du dynamisme des bases d'imposition et de la progression de la pression fiscale.

La hausse des taux est modérée depuis deux ans en raison du contexte électoral pour les communes. Pour les départements et les régions, après une forte augmentation de la pression fiscale en 2005 et en 2006, la hausse est plus modérée en 2008.

ÉVOLUTION MOYENNE ANNUELLE DES TAUX D'IMPOSITION
DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN MÉTROPOLE
(TAXE D'HABITATION ET TAXE PROFESSIONNELLE)



Sources : DGCL, DGFIP.

ÉVOLUTION DES BASES D'IMPOSITION DU SECTEUR COMMUNAL
À LÉGISLATION CONSTANTE ET EN EUROS CONSTANTS
(TAXE D'HABITATION ET TAXE PROFESSIONNELLE)

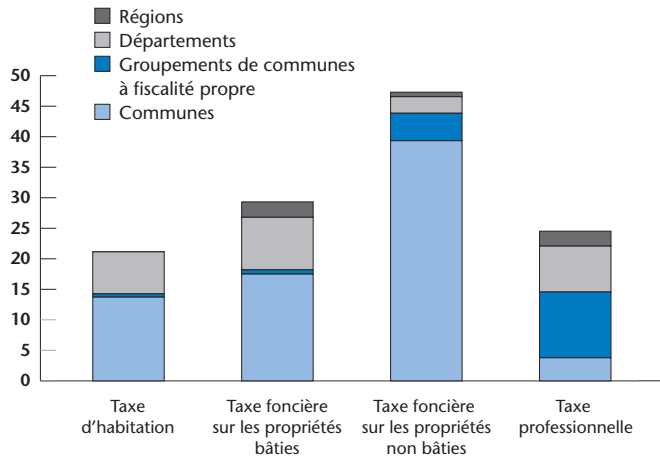


Sources : DGCL, DGFIP.

La répartition des produits respectifs des 4 taxes directes locales est très différente selon les taxes et les collectivités. Ainsi, le produit de la taxe professionnelle est le plus important, avec 27,4 Md€ de recettes de fiscalité levées par l'ensemble des collectivités locales. Le produit du foncier bâti s'élève à 20,0 Md€, celui de la taxe d'habitation à 15,0 Md€, alors que le produit du foncier non bâti atteint seulement 0,8 Md€.

Le produit global de la fiscalité directe se répartit inégalement entre le secteur communal (communes + groupements à fiscalité propre), les départements et les régions. Un peu moins des deux tiers (61,9 %) de ces taxes sont levés par le secteur communal, 30,6 % le sont par les départements et 7,5 % par les régions.

PRÉLÈVEMENTS DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2008 EN POURCENTAGE DES BASES COMMUNALES



Sources : DGCL, DGFIP.

L'évolution du produit perçu par le secteur communal (+ 3,9 %) est répartie entre communes (+ 3,8 % en 2008) et intercommunalités à fiscalité propre (+ 4,2 % en 2008). Depuis quelques années, la création de groupements s'est ralentie en raison du niveau de couverture communale atteint. Concernant le régime fiscal, une quarantaine de groupements à fiscalité propre pratiquant la fiscalité additionnelle ont opté pour le régime fiscal de la TPU, en 2008. Depuis 1999, le nombre de groupements à TPU a été multiplié par plus de 10. Le nombre de communes concernées par la TPU progresse encore, passant de 16 336 communes au 1^{er} janvier 2008 à 16 977 au 1^{er} janvier 2009 – cela concerne 44,3 millions d'habitants et 68,5 % de la population totale française. Ainsi, le secteur communal perçoit 59 % de la taxe professionnelle collectée par l'ensemble des collectivités. D'une manière générale, les groupements à fiscalité propre perçoivent relativement peu de produits issus des taxes ménages.

Après une année préélectorale marquée par une très faible progression des taux, le rythme de progression pour l'année 2008, première année du cycle électoral, augmente légèrement, passant de + 0,4 % à + 0,6 %.

Pour les départements et les régions, après deux années de forte hausse de la pression fiscale en 2005 et 2006, les années 2007 et

2008 se traduisent par une progression plus modérée des taux pour les départements et les régions. En 2008, la progression des taux est plus lente : respectivement + 1,2 % pour les départements et + 1,6 % pour les régions.

Toutefois en 2009, les taux votés par les départements repartent à la hausse, avec une progression de + 6,2 %. Dans le cas des régions, le ralentissement devrait se poursuivre (+ 0,7 %).

Le détail des évolutions des produits et des taux par taxe et par type de collectivité est fourni dans l'annexe 8, « La fiscalité locale ».

En résumé, en 2008, l'augmentation des taux est sensiblement homogène quel que soit le type de taxe. Les bases de foncier bâti et de taxe d'habitation ont encore progressé en raison de l'effort de construction, d'un accroissement de la population et des revalorisations forfaitaires des bases.

2008 est la deuxième année de la mise en place de la contribution des collectivités locales au coût du dégrèvement de la cotisation de taxe professionnelle des entreprises en fonction de la valeur ajoutée. Le coût du dégrèvement est réparti entre État et collectivités. Schématiquement, les collectivités prennent à leur charge le coût du dégrèvement lié aux récentes hausses des taux (depuis 2004 ou 2005 selon les cas). En conséquence, dans la plupart des cas, une hausse des taux s'appliquant à une base plafonnée se traduira essentiellement par une hausse du dégrèvement à la charge de la collectivité.

**INCIDENCE FINANCIÈRE DE LA PRISE EN CHARGE
PAR LES COLLECTIVITÉS D'UNE PARTIE DU DÉGRÈVEMENT
LIÉ À LA VALEUR AJOUTÉE EN 2008**

| | Participation au coût du dégrèvement lié à la valeur ajoutée (millions d'euros) | Poids des versements par rapport aux produits de taxe professionnelle (%) |
|---|--|--|
| Secteur communal | 111,0 | 0,6 |
| – dont communes et syndicats intercommunaux à contributions financières | 32,2 | 0,7 |
| – dont groupements à fiscalité propre | 78,8 | 0,6 |
| Départements | 335,5 | 3,8 |
| Régions | 318,5 | 10,3 |
| Toutes collectivités | 765,0 | 2,6 |

Données prévisionnelles.

Sources : DGFIP, DGCL.

Pour l'année 2008, comme en 2007, les régions sont fortement mises à contribution pour participer au coût du dégrèvement lié à la valeur ajoutée. La contribution étant calculée par rapport à un taux de référence établi à partir des taux pratiqués en 2004 et 2005, elle est relativement élevée pour les régions qui ont voté de fortes hausses des taux depuis 2005. En 2008, les régions ont augmenté leurs taux de TP plus fortement que l'ensemble des collectivités locales (+ 1,7 % contre 0,8 % en moyenne); aussi, en plus d'être déjà élevée, la contribution des régions a davantage augmenté. Le poids de leur versement est de 10,3 %, contre 2,6 % en moyenne pour l'ensemble des collectivités.

Pour l'année 2009, à législation constante et en euros courants, les bases d'imposition des 4 taxes du secteur communal évoluent comme suit :

- les bases de taxe d'habitation devraient progresser de 4,5 %;
- les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties devraient progresser de 4,5 %;
- les bases de la taxe foncière sur les propriétés non bâties devraient progresser de 1,4 %;
- les bases de taxe professionnelle devraient progresser de 5,1 %.

L'évolution prévue pour les bases de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti est la plus rapide observée sur la période 1999-2009. L'évolution inscrite pour la taxe sur le foncier non bâti est en ralentissement par rapport aux années précédentes, mais reste conforme à la moyenne observée sur les dernières années. En revanche, l'évolution de la base de taxe professionnelle est dynamique (+ 5,1 %). Cette progression plus importante est partiellement liée au système de réévaluation forfaitaire permettant aux collectivités locales de bénéficier de bases relevées chaque année : le coefficient de revalorisation forfaitaire est de 2,5 % en 2009, contre 1,6 % en 2008. Le reste de la hausse des bases de taxe professionnelle est lié au dynamisme propre de la matière imposable.

Les taux de fiscalité votés en 2009 augmentent de 6,2 % pour les départements et de 0,7 % pour les régions.

Le produit de la fiscalité départementale est en forte hausse en 2009 (+ 11,3 %). Alors que, pour 25 départements, les taux votés restent ceux de 2008, 75 départements votent une augmentation (ils étaient seulement 43 dans ce cas en 2008). Parmi ces derniers, 38 ont voté une augmentation comprise entre 1,4 % et 5 %, 23 ont appliqué une hausse comprise entre 5,1 % et 10 % et enfin, 14 ont voté une évolution du taux moyen supérieure à 10 %.

Pour les régions, l'année 2009 s'inscrit dans la continuité de 2007 et 2008, avec une augmentation du produit fiscal de 5,4 % (+ 5,2 % en 2007). Plus des deux tiers des régions (19 contre 13 en 2008) conservent les taux de l'année précédente. Enfin, parmi les 7 régions qui ont voté une hausse des taux, 4 d'entre elles ont voté une hausse comprise entre 1,4 % et 2,8 %. Les 3 autres régions ont voté une progression des taux supérieure à 4 %.

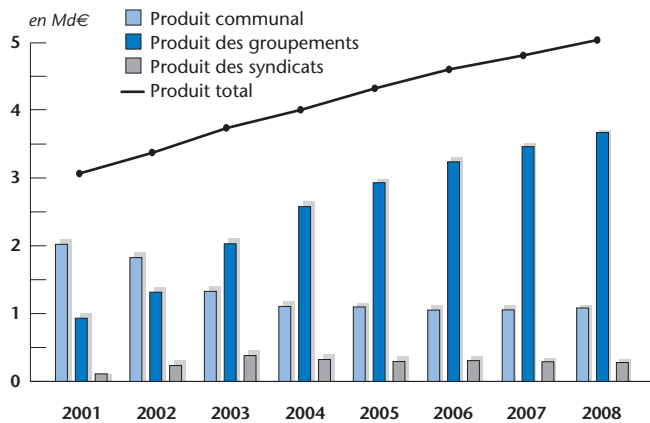
Les autres impôts et taxes : progression moins soutenue des recettes de fiscalité indirecte

Les autres impôts et taxes progressent de + 5,1 % en 2008 et représentent 32,9 Md€. Le rythme de progression est moins soutenu qu'en 2007 (+ 14,4 %). Ce ralentissement est lié à la baisse des recettes issues de la TIPP et des droits de mutation pour les départements (baisse totale de 7,5 %). Les recettes de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçues par le secteur communal progressent régulièrement. Concernant les régions, les recettes issues de la TIPP continuent leur progression. Ces dernières perçoivent également la taxe sur les cartes grises.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères

En 2008, le produit de la TEOM s'est élevé à 5,04 Md€, en hausse de 4,7 % par rapport à 2007. Les recettes issues de cette taxe ont augmenté particulièrement rapidement ces dernières années pour faire face aux dépenses spécifiques liées à la collecte et au traitement des ordures ménagères : mise aux normes, équipements. Toutefois, depuis deux ans, les recettes augmentent moins rapidement que dans la période 2002-2006.

ÉVOLUTION DES PRODUITS DE TEOM PERÇUS



Sources : DGCL, DGFIP.

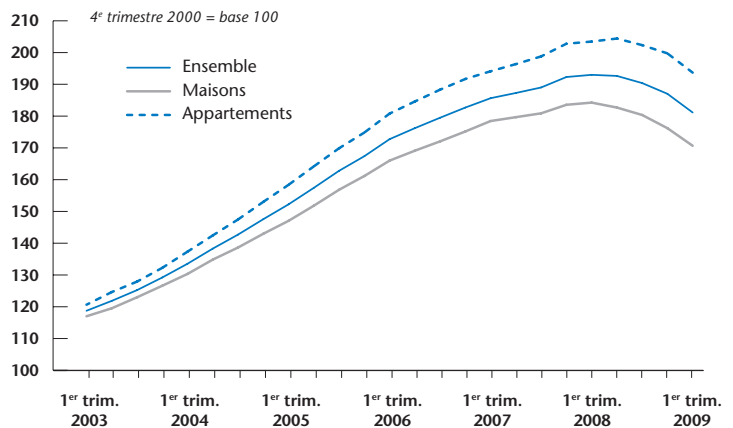
La part des recettes directement perçues par les groupements est de 72,9 % en 2008, contre 30,4 % en 2001. Les recettes se répartissent majoritairement entre groupements de communes (3,7 Md€) et communes (1,1 Md€).

Le rôle de l'intercommunalité et son développement expliquent cette répartition. On observe donc un effet de substitution des groupements à fiscalité propre aux communes dans le domaine des ordures ménagères.

Les droits de mutation à titre onéreux

Les droits de mutation à titre onéreux sont perçus par les départements, à hauteur de 7,4 Md€ en 2008, et par les communes pour un volume d'environ 2,15 Md€. Si ces recettes connaissent une hausse sensible ces dernières années, l'année 2008 marque un retournement de la tendance avec une forte baisse (- 8,5 % pour les départements, - 3,6 % pour les communes). En effet, les DMTO dépendent non seulement du prix des transactions, mais également du nombre de transactions immobilières. Les prix ont sensiblement diminué en 2008, surtout sur la seconde partie de l'année (- 3 % pour les logements anciens entre le premier et le second semestre 2008, et - 3,4 % sur le premier trimestre 2009). Le nombre de transactions a lui aussi fortement diminué en entraînant d'ailleurs à la baisse le secteur de la construction avec un fort reflux des mises en chantier de logements.

INDICE TRIMESTRIEL DES PRIX DES LOGEMENTS ANCIENS
FRANCE MÉTROPOLITAINE – INDICE CVS



Source: INSEE.

Sur douze mois, d'avril 2008 à mars 2009, le nombre de mises en chantier s'élève à près de 367 000 logements. Il est en repli de 19,2 % par rapport au chiffre constaté au cours des douze mois précédents. Le recul des mises en chantier est, là aussi, plus important pour les logements collectifs (- 26,8 %). Le nombre total de mises en chantier se situe à un niveau comparable à celui observé fin avril 2004. (Source : SOeS.)

LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS EN FRANCE

| | 1 ^{er} trimestre 2009 | | d'avril à mars 2009 | |
|---------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|---------------------|--------------------------|
| | cumul | variation ⁽¹⁾ | cumul | variation ⁽²⁾ |
| Autorisations de construction | | | | |
| Total | 102 429 | - 17,6 % | 461 295 | - 15,1 % |
| • Selon le type de construction | | | | |
| Constructions neuves | 92 304 | - 19,1 % | 423 159 | - 13,4 % |
| Constructions sur bâtiments existants | 10 125 | - 0,3 % | 38 136 | - 30,3 % |
| • Selon le type de logement | | | | |
| Logements ordinaires | 94 183 | - 20,9 % | 427 191 | - 17,2 % |
| <i>dont collectifs</i> | 43 229 | - 27,1 % | 197 628 | - 21,1 % |
| En résidence | 8 246 | + 57,7 % | 34 104 | + 23,4 % |
| Chantier commencés | | | | |
| Total | 64 661 | - 33,8 % | 366 840 | - 19,2 % |
| • Selon le type de construction | | | | |
| Constructions neuves | 58 321 | - 32,6 % | 330 666 | - 18,3 % |
| Constructions sur bâtiments existants | 6 340 | - 43,5 % | 36 174 | - 26,6 % |
| • Selon le type de logement | | | | |
| Logements ordinaires | 61 926 | - 34,0 % | 349 488 | - 19,2 % |
| <i>dont collectifs</i> | 23 675 | - 48,4 % | 147 251 | - 26,8 % |
| En résidence | 2 735 | - 30,7 % | 17 352 | - 18,8 % |

(1) (janvier 2009 à mars 2009)/(janvier 2008 à mars 2008).

(2) (avril 2008 à mars 2009)/(avril 2007 à mars 2008).

Source : SOeS, Sit@del 2.

Sur douze mois, d'avril 2008 à mars 2009, ce sont plus de 461 000 logements qui ont reçu l'autorisation de construction en France. Ce chiffre, bien qu'inférieur de 15,1 % à celui relevé d'avril 2007 à mars 2008, se situe à un niveau élevé, proche du chiffre constaté fin juillet 2004.

La construction neuve est en recul de 13,4 % d'avril 2008 à mars 2009 par rapport à la période d'avril 2007 à mars 2008. Le repli de 30,3 % est plus important pour la construction sur existant. Le recul est plus marqué pour les logements collectifs (- 21,1 %).

L'année 2009 devrait être marquée par une forte dégradation des recettes pour les départements : les budgets primitifs prévoient un produit de 6,7 Md€, soit une baisse de 700 M€. Au premier trimestre 2009, la demande de logement neuf se contracte de nouveau, et les prix des logements anciens ont diminué de 3,3 %.

De ce fait, les taux votés pour les autres produits de fiscalité sont sensiblement revus à la hausse afin de compenser cette dégradation du produit des DMTO.

La taxe intérieure sur les produits pétroliers

La TIPP est fortement mise à contribution pour financer les transferts de compétences. L'idée du transfert de fiscalité en compensation du transfert de charges consiste à allouer aux collectivités locales une recette dynamique en contrepartie d'une charge dynamique, tout en respectant leur autonomie financière et donc le poids de leurs ressources propres. Il est cependant très difficile de relier le dynamisme de charges qui peuvent augmenter régulièrement – comme les dépenses sociales à destination des personnes âgées – avec l'évolution plus aléatoire de certaines recettes fiscales. Les recettes issues de la TIPP, dépendent par exemple des volumes de pétrole consommés. La consommation de pétrole dépend en partie de son prix, très variable ces dernières années, mais également de l'activité économique ou de l'évolution des modes de consommation. Une contraction de l'activité se traduit généralement par une plus faible consommation de pétrole : une baisse de l'activité signifie moins de transports de marchandises et également une moindre utilisation de matières premières, dont le pétrole, dans certaines industries.

Depuis 2006, les recettes issues de la TIPP n'ont cessé de diminuer pour les départements. En 2008, la baisse est plus sensible qu'en 2007 (- 5,9 % contre - 2,0 % en 2007). Les recettes s'élèvent à 4,6 Md€.

A l'inverse, les recettes de TIPP des régions augmentent fortement sous l'effet de la compensation financière de nouveaux transferts de compétences. Elles passent de 2,8 Md€ en 2007 à 3,6 Md€ en 2008 (+ 26 %).

Pour 2009, les départements et les régions prévoient une recette de TIPP respectivement de 5 Md€ et de 3,8 Md€. Les recettes sont donc prévues à la hausse pour les départements (+ 6,6 %) et les régions (+ 5,4 %).

La taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA)

Les départements perçoivent une fraction de la TSCA pour les compétences transférées depuis 2005, et une seconde fraction destinée au financement des SDIS. En 2008, ils ont perçu une recette de TSCA de 3,2 Md€, en hausse dynamique de 53,4 % sur un an.

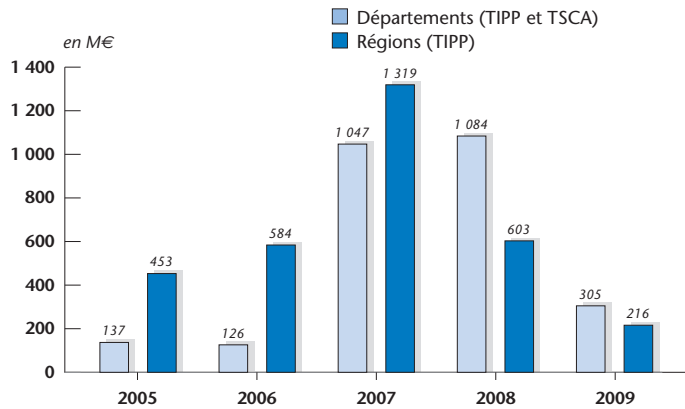
Depuis 2008, les départements perçoivent en sus une fraction de TIPP en compensation des nouveaux transferts. En complément, un ajustement du droit à compensation leur a été accordé à travers une extension de l'assiette de TSCA afférente aux contrats de navigation maritime et d'incendie.

Pour 2009, les départements prévoient de toucher 3,5 Md€ au titre de la TSCA, soit une hausse de 9,3 % par rapport à 2008.

Les transferts de l'acte II de la décentralisation bien avancés

Le graphique suivant montre le montant des compensations additionnelles accordées chaque année aux départements et aux régions en contrepartie des nouveaux transferts de l'année. Après les importants transferts réalisés en 2007 et 2008, avec notamment la majeure partie des transferts des personnels techniciens, ouvriers et de service de l'Éducation nationale, l'année 2009 est marquée par un ralentissement du rythme de décentralisation, les principaux transferts concernant la voirie et l'enseignement étant bien avancés.

COMPENSATIONS VERSÉES AU TITRE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES DEPUIS 2005



Source : LFI 2009.

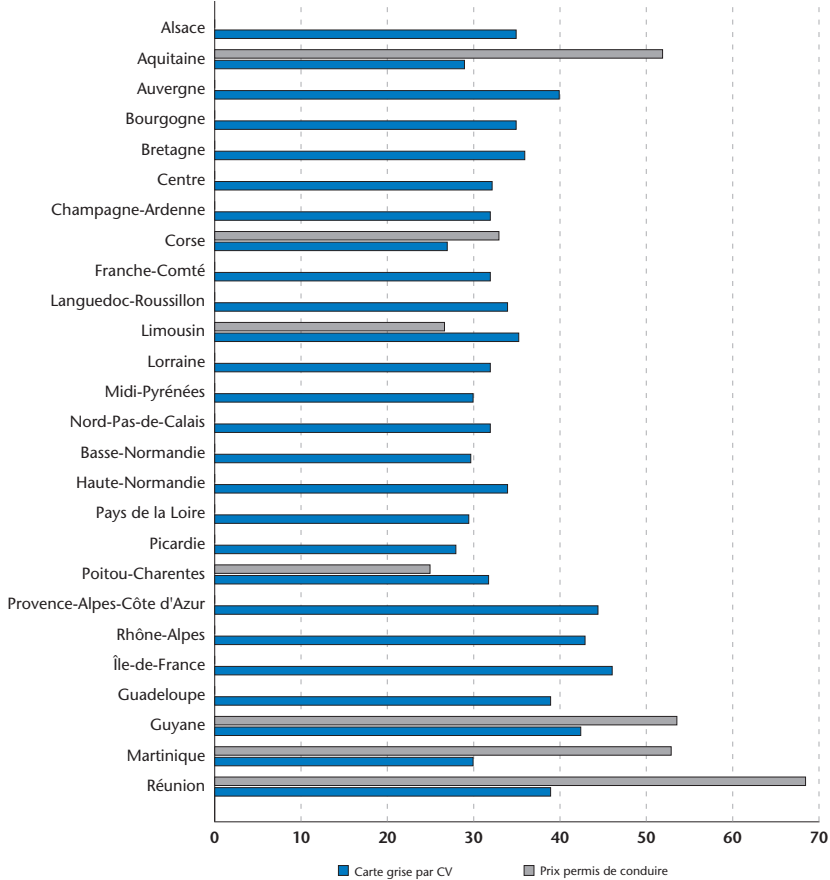
La taxe sur les cartes grises

Les régions perçoivent les recettes issues de la taxe sur les cartes grises et également, pour certaines d'entre elles, des recettes issues de la taxe sur le permis de conduire. En 2008, la taxe sur les cartes grises représente environ 2 Md€, en hausse de 5,4 % par rapport à 2007.

Les tarifs votés sont en progression pour 5 régions et contribuent à réduire les inégalités de tarif entre régions. En 2008, le tarif moyen par cheval vapeur s'établit à 36,1 euros. 7 régions conservent encore en 2008 une taxe sur les permis de conduire (4 en métropole et 3 régions outre-mer).

TARIFS DE FISCALITÉ INDIRECTE (2008)

En euros, par permis et par cheval vapeur
pour les cartes grises



Source : DGCL.

Les concours financiers de l'État en 2008 : 1^{re} année du « contrat de stabilité »

Le projet de loi de finances pour 2008 associe les collectivités territoriales à l'effort de maîtrise de la dépense publique et transforme le « contrat de croissance et de solidarité » en un « contrat de stabilité ». L'évolution des dotations constituant le « contrat de stabilité » est ainsi limitée au rythme de l'inflation, estimée à 1,6 % dans le cadre du PLF 2008, tandis que le périmètre de l'enveloppe normée est élargi à trois nouvelles dotations : la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes de la taxe professionnelle, la part de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) liée à la réduction pour création

d'établissement, et les dotations de compensation des exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties afférentes aux terrains agricoles (hors Corse).

Les dotations sous enveloppe augmentent au total de 3 % en 2008, pour s'établir à 46,5 Md€, contre 45,2 Md€ en 2007.

La DGF, qui reste indexée sur le taux de l'inflation hors tabac (1,6 %) augmenté de 50 % du PIB en volume, progresse de 2,08 % en 2008 et dépasse 40 Md€. En 2008, elle représente 88 % de l'enveloppe normée.

La dotation forfaitaire des communes atteint quasiment 14 Md€ en 2008 et progresse de 0,97 %, recensements complémentaires et mouvements de périmètre compris. Le taux d'évolution de la dotation de base est établi par le CFL à 1,88 %, hors prise en compte des recensements complémentaires. La dotation superficielle connaît une progression de 1,88 %, identique hors mouvements de périmètre, et s'établit à 3,17 € par hectare en 2008 (5,27 € par hectare en zone de montagne). Le complément de garantie évolue de + 0,52 % en 2008 (soit 25 % du taux de croissance de la DGF). La loi de finances pour 2007 a introduit un système de double indexation du complément de garantie. Cette mesure permet de contribuer à la péréquation communale à hauteur de 11 M€ et touche 3 630 communes en 2008 (3 554 en 2007). Enfin, le CFL a accordé la progression maximale (soit 50 % du taux DGF) à la part de « compensations » (qui englobe la compensation de la suppression des bases salaires de taxe professionnelle et la compensation des baisses de DCTP subies entre 1998 et 2001). Les communes qui en bénéficient la voient donc progresser de 1,04 % en 2008. La dotation « parc national » s'élève à 3,05 M€, répartie en 2008 entre 177 communes éligibles.

La DSU et la DSR enregistrent en 2008 une forte progression (+ 9,42 % chacune) par rapport à 2007. La dotation nationale de péréquation (DNP) progresse quant à elle de 3,87 %.

La **DGF versée aux EPCI** (dotation d'intercommunalité et dotation de compensation des EPCI) s'élève à 6,4 Md€ (+ 2,29 % par rapport à 2007). S'agissant de la **dotation d'intercommunalité**, le CFL ayant choisi pour la quatrième année consécutive une indexation favorable des dotations par habitant (+ 2,5 % pour les communautés d'agglomération et + 4 % pour les communautés de communes), elle atteint 2,3 Md€ et progresse ainsi de 3,56 % en 2008. Cette évolution est à relier logiquement à la création de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou à la transformation d'EPCI existants en EPCI à taxe professionnelle unique.

La **DGF des départements** s'établit à près de 12 Md€, soit une augmentation de 2,08 % par rapport à 2007. Depuis la réforme

de 2005, elle se répartit entre une **dotations de compensation** (2,8 Md€), une **dotations forfaitaire** (7,8 Md€), et deux dotations de péréquation : la **dotations de péréquation urbaine** (555,5 M€) et la **dotations de fonctionnement minimale** (744 M€).

La **DGF des régions** (5,31 Md€) connaît une progression identique à celle de la DGF des départements (soit 2,08 %).

En 2009, un périmètre de dotations élargi (y compris FCTVA) et indexé sur une inflation prévisionnelle à 2 %

L'effort financier total de l'État en faveur des collectivités locales représente près de 97 Md€ en 2009. Ce périmètre recouvre à la fois les concours financiers de l'État aux collectivités locales pris en compte dans le périmètre de la loi de programmation des finances publiques (56,3 Md€), les dégrèvements d'impôts locaux et les autres subventions budgétaires (19 Md€), et la fiscalité transférée (21,7 Md€).

La dotation globale de fonctionnement (DGF) constitue la quasi-totalité des subventions et dotations de fonctionnement. Elle s'élève à 40,855 Md€ en 2009. Les concours financiers de l'État aux collectivités locales (hors dégrèvements, réserve parlementaire et fiscalité transférée) seront **indexés entre 2009 et 2011 sur l'inflation**, hors tabac. En dépit de la révision, en cours de débat parlementaire, de l'inflation prévisionnelle associée au PLF pour 2009 (de 2 % à 1,5 %), le gouvernement a cependant arbitré en faveur d'une progression des concours financiers de l'État aux collectivités de 2 % en 2009. La norme d'inflation s'étend à la totalité des concours financiers. **L'intégration dans le périmètre normé de dotations dynamiques absorbe une part importante de l'augmentation totale de l'enveloppe.** Ainsi, l'accroissement du FCTVA corrélé à celui du haut niveau de l'investissement local réalisé deux ans auparavant est important. De fait, pour que l'enveloppe normée de l'ensemble des dotations suive la progression de l'inflation, certaines autres dotations sont prévues en baisse ou gelées.

Par ailleurs, la notion de « contrat de stabilité » disparaît au profit d'un périmètre de dotations élargi, évoluant comme l'inflation. La progression des concours s'établit ainsi à **1 103,4 M€ en 2009, dont 663 M€ d'augmentation du FCTVA.**

L'exercice 2009 constitue la première année de prise en compte des effets des résultats du recensement. Les conséquences du recensement se feront sentir cette année avec un montant de DGF calculé sur un nouveau périmètre de la population (voir annexe 11).

Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales en 2009

Enveloppe normée : périmètre élargi
(indexé sur l'inflation prévisionnelle de 2 % en 2009)

Dotations actives : DGF, DGD, DRES-DDEC, DSI, dotation élu local...

Indexation sur l'inflation, la DGF ou la FBCF

Intégration dans le périmètre élargi : FCTVA, amendes,
compensations d'exonérations...

Règles propres d'évolution

Variables d'ajustement

DCTP, DCTP-RCE, compensation d'exonération FNB agricole (hors Corse),
compensation de la réduction de la fraction imposable des salaires (BNC),
autres compensations d'exonérations (hors DCTH, FNB communal et Corse)

Dotations hors enveloppe

Fiscalité transférée + dégrèvements + réserve parlementaire

La **dotation forfaitaire des communes** atteint quasiment 14,1 Md€ en 2009 et progresse de 0,64 % par rapport à 2008, effets de recensements et mouvements de périmètre compris. Le taux d'évolution de la **dotation de base** est fixé à 1,3 % (65 % du taux de progression de la DGF) par rapport à 2008, hors prise en compte des effets du recensement rénové, ce qui la situe dans une fourchette de 64,17 € à 128,35 € par habitant en fonction de la taille des communes. La prise en compte du recensement conduit à une progression totale de 3,97 % par rapport à 2008. Au final, la dotation de base s'élève à 6,6 Md€ en 2009.

La **dotation superficière** connaît une progression de 1,3 %, identique hors mouvements de périmètre à celle de la dotation de base, et s'établit à 3,21 €/hectare en 2009 (5,35 €/hectare en zone de montagne). Le **complément de garantie** est exceptionnellement écrié de 2 % en 2009, ce qui permet de financer le coût de l'augmentation de la population à hauteur des deux tiers de la dotation de base.

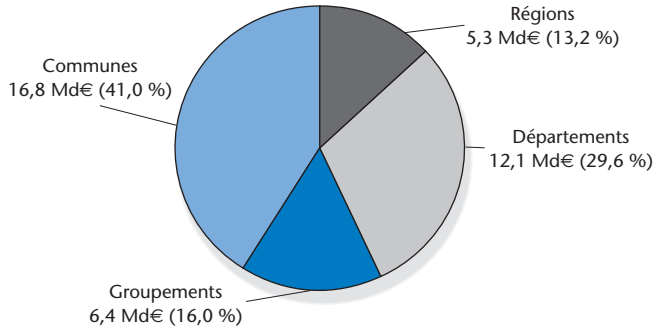
Le Comité des finances locales a accordé une progression de 0,8 % (soit 40 % du taux de progression de la DGF) à la **part de « compensations »** – qui englobe la compensation de la suppression de la part « salaires » de la taxe professionnelle et la compensation des baisses de DCTP (dotation de compensation de la taxe professionnelle), subies par certaines communes entre 1998 et 2001.

Enfin, la **dotation « parc national »** est versée aux communes dont une partie du territoire est située dans le cœur d'un parc national. 3,09 M€ ont ainsi été répartis en 2009 (+ 1,30 % par rapport à 2008) entre 177 communes éligibles.

Concernant les dotations de péréquation, la **DSU** (dotation de solidarité urbaine) et la **DSR** (dotation de solidarité rurale) enregistrent en 2009 une progression de 6,40 % par rapport à 2008. 1,16 Md€ sont répartis au titre de la DSU. 756,8 M€ sont répartis au titre

de la DSR, la fraction «bourg-centre» augmentant de 7,67 % et la fraction «péréquation» de 5,20 %. La DNP (dotation nationale de péréquation) progresse quant à elle de 1,71 % et s'établit à 699,8 M€.

LA RÉPARTITION DE LA DGF EN 2009



La **DGF versée aux EPCI** (dotation de compensation des EPCI et dotation d'intercommunalité) s'élève à 6,6 Md€ en 2009 (+ 3,25 % par rapport à 2008). La **dotation de compensation** représente 4,2 Md€ en 2009, soit une augmentation du montant réparti de 2,68 % par rapport à 2008. S'agissant de la **dotation d'intercommunalité**, le montant de la dotation par habitant progresse de 0,75 % pour les communautés d'agglomération et de 1,20 % pour les communautés de communes. Au total, elle atteint 2,4 Md€ et connaît une progression de 4,26 %. Cette évolution est à relier logiquement à la création de nouveaux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou à l'adoption de la TPU par certains EPCI.

La **DGF des départements** s'établit à près de 12,1 Md€. Le Comité des finances locales a décidé d'appliquer une indexation de 50 % du taux d'évolution globale de la DGF (2 %) à la dotation de base (soit un taux de progression de + 1 %). Depuis la réforme de 2005, elle se répartit entre une **dotation de compensation** (2,8 Md€), une **dotation forfaitaire** (7,9 Md€, en hausse de 2,19 %), et deux dotations de péréquation : la **dotation de péréquation urbaine** (514,6 M€) et la **dotation de fonctionnement minimale** (730,8 M€).

La **DGF des régions** est composée d'une dotation forfaitaire et d'une dotation de péréquation; elle s'élève cette année à **5,416 Md€**, en progression de 2 %. La dotation forfaitaire des régions atteint 5,245 Md€ en 2009, en hausse de 1,68 %. La masse de la **dotation de péréquation** — à laquelle sont éligibles 11 régions en 2009 — s'élève à 170,716 M€ cette année, soit une progression de 12,21 %.

L'autonomie financière des collectivités territoriales

Suite aux profondes modifications qu'a connues la fiscalité locale durant les dernières années, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inséré dans la Constitution un article 72-2 qui dispose que :

« Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivité, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi.

La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

La loi organique promulguée le 29 juillet 2004 apporte les précisions nécessaires à la mise en œuvre des dispositions constitutionnelles du 3^e alinéa de l'article 72-2 en fixant dans son article 2 le périmètre précis des trois catégories de collectivités territoriales, en expliquant dans son article 3 la notion de ressources propres, et en prévoyant dans son article 4 que **les recettes fiscales et les autres recettes propres des collectivités ne peuvent être inférieures au niveau constaté au titre de l'année 2003.**

Ainsi, la loi organique prévoit le calcul d'un ratio d'autonomie financière pour chaque catégorie de collectivité.

1) Catégories de collectivités territoriales

- Les communes de métropole et d'outre-mer, auxquelles s'ajoutent les établissements publics de coopération intercommunales (EPCI), à l'exception des syndicats mixtes.
- Les départements de métropole et d'outre-mer, auxquels s'ajoutent les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.
- Les régions de métropole et d'outre-mer ainsi que la collectivité territoriale de Corse, auxquelles s'ajoutent les collectivités de Wallis-et-Futuna et la Polynésie française.

2) Notion de ressources propres

Les ressources propres sont constituées des éléments suivants :

- le produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités territoriales à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette;

- les redevances pour services rendus;
- les produits du domaine;
- les participations d'urbanisme;
- les dons et legs;
- les produits financiers.

L'ensemble des ressources est constitué des ressources propres augmentées des dotations (DGF, DGE, FCTVA...), des participations (participations d'autres collectivités, de l'État), des compensations (compensations fiscales, compensation des pertes de taxe professionnelle ou de redevances des mines) et des opérations réalisées pour le compte de tiers (travaux, opérations sous mandat). La loi organique exclut de cet ensemble les emprunts, qui ne constituent pas des ressources définitivement acquises dans la mesure où ils font l'objet, à terme, d'un remboursement.

Enfin, les transferts financiers entre collectivités d'une même catégorie doivent également être écartés sous peine de comptabiliser deux fois une même ressource, au niveau de la collectivité versante et au niveau de la collectivité bénéficiaire. Ces transferts concernent principalement les subventions, les fonds de concours, les transferts prévus par la loi du 10 janvier 1980 et certains prélèvements (fonds de solidarité de la région Île-de-France, fonds de correction des déséquilibres régionaux et fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle).

Il en est de même des transferts financiers entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, à travers notamment l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire perçues par les communes membres d'un groupement qui relève de la taxe professionnelle unique.

3) Ratio d'autonomie financière 2003

Le **ratio d'autonomie financière doit être utilisé par référence à la valeur constatée au titre de l'année 2003**. La loi organique garantit aux collectivités le maintien d'un taux plancher de ressources propres : donc plus que son niveau, **c'est l'évolution du ratio qui importe**. Pour que la mesure de cette évolution soit la plus fiable possible, il convient que la méthode de calcul de l'autonomie financière soit stable dans le temps¹.

| | Communes et EPCI | Départements | Régions |
|---------------------------------|---------------------|---------------|----------------|
| Ratio constaté pour 2003 | 60,8 % | 58,6 % | 41,7 %* |

** Le ratio des régions a été corrigé suite à l'intégration des données issues du compte de gestion de la Polynésie française, qui avait été, lors des travaux de 2005, imparfaitement pris en compte. La prise en compte de la Polynésie française a comme conséquence de porter le ratio des régions pour 2003 à 41,7 % contre 39,5 % initialement.*

1. Pour de plus amples explications sur la méthode de calcul du ratio 2003, on peut se reporter au rapport sur l'autonomie financière des collectivités territoriales déposé au Parlement en juin 2005.

4) Ratio d'autonomie financière 2004

| | Communes et EPCI | Départements | Régions |
|---------------------------------|---------------------|---------------|---------------|
| Ressources propres (en Md€) | 57,21 | 30,17 | 6,54 |
| Autres ressources (en Md€) | 36,13 | 17,43 | 9,49 |
| Ressources totales (en Md€) | 93,34 | 47,60 | 16,03 |
| Ratio constaté pour 2004 | 61,3 % | 63,4 % | 40,8 % |

5) Ratio d'autonomie financière 2005

| | Communes et EPCI | Départements | Régions |
|---------------------------------|---------------------|---------------|---------------|
| Ressources propres (en Md€) | 59,54 | 33,52 | 8,16 |
| Autres ressources (en Md€) | 37,71 | 16,98 | 10,36 |
| Ressources totales (en Md€) | 97,25 | 50,51 | 18,52 |
| Ratio constaté pour 2005 | 61,2 % | 66,4 % | 44,1 % |

6) Ratio d'autonomie financière 2006

| | Communes et EPCI | Départements | Régions |
|---------------------------------|---------------------|---------------|---------------|
| Ressources propres (en Md€) | 63,45 | 36,00 | 9,57 |
| Autres ressources (en Md€) | 39,20 | 18,97 | 10,33 |
| Ressources totales (en Md€) | 102,65 | 54,98 | 19,90 |
| Ratio constaté pour 2006 | 61,8 % | 65,5 % | 48,1 % |

7) Ratio d'autonomie financière 2007

| | Communes et EPCI | Départements | Régions |
|---------------------------------|---------------------|---------------|---------------|
| Ressources propres (en Md€) | 66,75 | 38,05 | 11,99 |
| Autres ressources (en Md€) | 40,97 | 19,56 | 10,53 |
| Ressources totales (en Md€) | 107,71 | 57,61 | 22,52 |
| Ratio constaté pour 2007 | 62,0 % | 66,0 % | 53,2 % |

Les données recueillies au titre de 2007 montrent une légère progression du ratio des communes (+ 0,2 point) et du ratio des départements (+ 0,5 point) ainsi qu'une amélioration significative du ratio des régions (+ 5,1 points).

1 – La catégorie des communes, qui intègre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, a connu en 2007 une légère amélioration de son ratio de 0,2 point. Ce ratio se situe, par conséquent, 1,2 point au-dessus du niveau observé en 2003.

Cette augmentation s'explique par une croissance plus soutenue des ressources propres (+ 5,20 %) par rapport à l'ensemble des ressources (+ 4,94 %).

2 – Les départements connaissent une progression de 0,5 point de leur ratio, ce qui les situe 7,4 points au-dessus du ratio de référence (58,6 %).

Cette progression est due à la croissance plus soutenue des ressources propres (+ 5,69 %) par rapport à l'ensemble des ressources (+ 4,82 %).

Cette évolution s'explique surtout par une progression de 5,81 % des recettes fiscales, due principalement à l'augmentation du produit de taxe spéciale sur les contrats d'assurance (+ 81 %). Cette très forte évolution à la hausse des recettes de TSCA trouve son origine dans la compensation financière des transferts de compétences réalisés en 2007, en application des dispositions de la loi n° 2004 839 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Il a par ailleurs été constaté une augmentation du produit des contributions directes (+ 3 %) et des droits de mutation (+ 6 %). L'évolution positive du ratio des départements qui aurait dû découler de cette augmentation des ressources propres a néanmoins été partiellement compensée par l'augmentation des autres ressources des départements et majoritairement des concours financiers versés par l'État. Cette progression des autres ressources (+ 3,1 %) trouve son explication dans le versement des premières attributions du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

3 – S'agissant des régions, après avoir progressé de 3,3 points au titre de 2005 puis de 4 points au titre de 2006, leur ratio d'autonomie financière augmente à nouveau de 5,1 points entre 2006 et 2007 et s'établit à 53,2 %.

Cette très nette amélioration s'explique principalement par une augmentation de 26 % des recettes fiscales, correspondant très majoritairement à la progression des recettes de TIPP (+ 173 %). L'augmentation de ces recettes représente 80 % de l'augmentation des ressources fiscales des régions.

Cette très forte évolution à la hausse des recettes de TIPP s'explique par deux facteurs :

- la compensation financière des transferts de compétences réalisés en 2007, en application des dispositions de la loi n° 2004 839 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ;
- la perception de recettes supplémentaires par les régions ayant choisi d'augmenter leurs fractions de tarif de TIPP en faisant application du dispositif de modulation de ces tarifs prévu par l'article 85 de la loi de finances rectificative pour 2005.

Par ailleurs, il a été constaté que les régions avaient bénéficié de l'augmentation marquée des recettes relatives à la contribution au développement de l'apprentissage. Ces recettes augmentent

ainsi de 84 % par rapport à 2006, progression qui représente 11 % de l'augmentation des recettes fiscales.

Enfin, malgré un accroissement des dotations de l'État aux régions, les autres ressources des régions n'ont, dans le même temps, progressé que de 2 %, confortant ainsi la nette amélioration du ratio des régions.

Les opérations d'investissement et leur financement

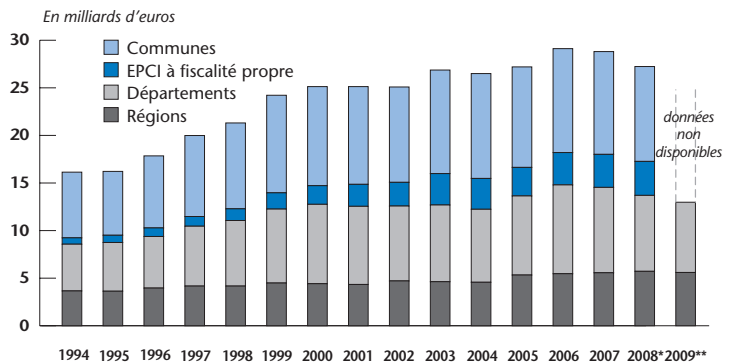
Affaiblissement des capacités d'autofinancement en 2008 et 2009

Les collectivités locales dégagent un excédent de fonctionnement total de 27,2 Md€, en baisse (- 5,5 %) sur 1 an. Il était déjà en baisse en 2007 (- 1,1 %) : cette nouvelle décre de l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses signifie une diminution des marges de manœuvre des collectivités. Cet excédent de fonctionnement est utilisé prioritairement pour couvrir les remboursements de dette, puis finance une partie des dépenses d'investissement (subventions versées et dépenses d'équipement brut).

Après une amélioration marquée en 2005 et surtout en 2006, l'année 2007 voit un tassement de l'épargne brute. L'année 2008 se présente donc comme une année de baisse des marges d'autofinancement des collectivités.

Les montants inscrits aux budgets primitifs 2009 des départements et des régions laissent envisager une diminution en valeur de l'excédent de fonctionnement ou épargne brute, c'est-à-dire, dans un contexte de hausse des volumes budgétaires, une baisse plus importante des capacités d'autofinancement.

ÉPARGNE BRUTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES DEPUIS 1994



* Données provisoires. ** Estimations.

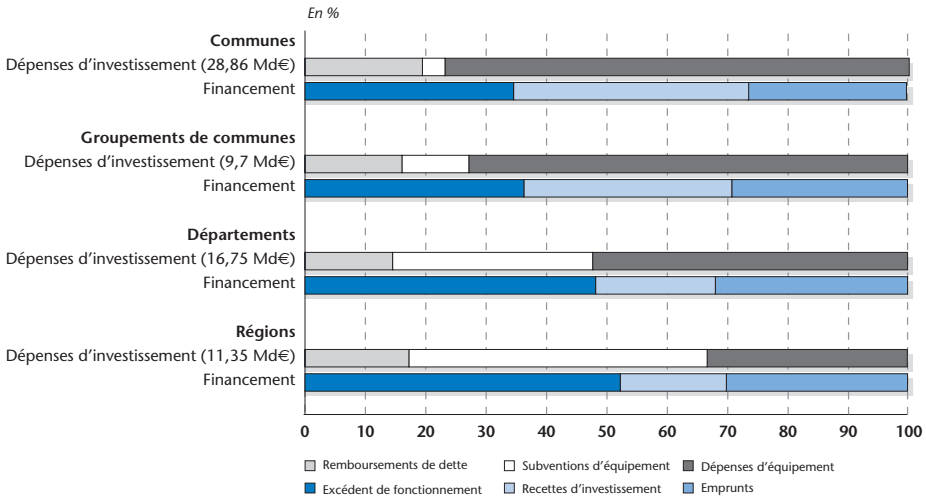
Sources : DGCL, DGFIP.

En 2007, l'excédent de fonctionnement couvrait plus de 50 % des dépenses d'investissement pour les régions et les départements. En 2008, ce n'est plus le cas pour les départements du fait de la rétraction de leur épargne brute depuis deux ans. Leur recours à l'emprunt est plus important et finance désormais un tiers des investissements. Pour les régions, les marges d'autofinancement sont importantes (52 %) et les emprunts financent un tiers des investissements car la part des recettes propres d'investissement est faible. Par rapport à 2007, les régions se concentrent un peu plus sur leurs efforts de désendettement que sur leurs dépenses d'équipement.

Pour les départements comme pour les régions, les subventions d'investissement versées représentent une part importante des dépenses d'investissement (environ un tiers pour les départements et près de la moitié pour les régions).

Dans le secteur communal, les dépenses d'investissement sont composées très majoritairement de dépenses d'équipement (74,7 %). L'excédent de fonctionnement couvre les remboursements de dettes et les versements de subventions. Ces derniers sont d'ailleurs relativement faibles. Les recettes propres d'investissement, composées en partie des subventions versées par les autres collectivités, constituent une part plus importante du financement. Le recours à l'emprunt représente 26 % des dépenses d'équipement brut des communes, et 29 % de celles des groupements à fiscalité propre.

NATURE ET FINANCEMENT DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT EN 2008



Sources : DGCL, DGFIP.

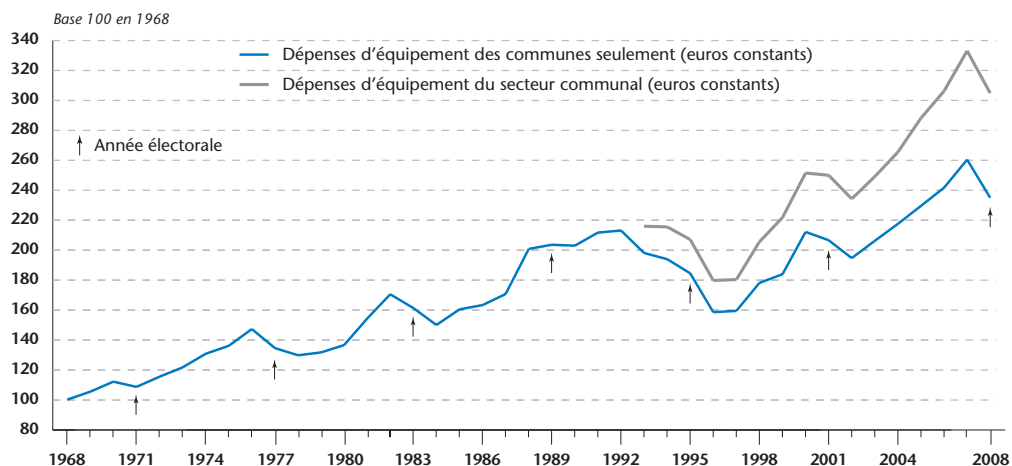
Première année d'un nouveau cycle d'investissement communal : dépenses d'équipement en baisse en 2008

La première année de mandat est marquée par la mise en place des équipes municipales et la définition de nouveaux projets. La phase de décision sur le lancement de nouveaux équipements explique le moindre dynamisme de l'année 2008. La mise au point des projets, la passation des marchés et le lancement des travaux sont des étapes qui se réalisent plus tard, dessinant le cycle d'investissement.

Ainsi, les dépenses d'équipement, d'un montant de 40 Md€, sont en baisse de 3,2 % en 2008. En cette année d'élection municipale, la diminution peut sembler modeste étant donné le très haut niveau d'effort atteint en 2007 (+ 10,6 % sur un an). De ce fait, malgré la baisse des investissements en 2008, l'effort d'équipement est encore à un niveau important, largement supérieur à ceux de 2004, 2005 et 2006.

En 2008, les communes et leurs groupements concentrent 69,3 % des dépenses d'équipement des collectivités locales. Cependant, certaines de ces dépenses sont financées indirectement par les départements et les régions sous la forme de subventions d'investissement. Il s'agit d'un double compte si l'on considère l'ensemble des collectivités locales : les subventions d'investissement d'une collectivité sont pour une autre une recette d'investissement servant à financer une dépense d'équipement. Le poids du secteur communal dans l'ensemble des dépenses d'équipement des collectivités est légèrement en retrait (pour rappel : 71,5 % en 2007) face aux investissements croissants des départements et des régions. Pour ces dernières, l'année 2008 n'est pas une année électorale, de plus on n'observe pas de corrélation entre les calendriers.

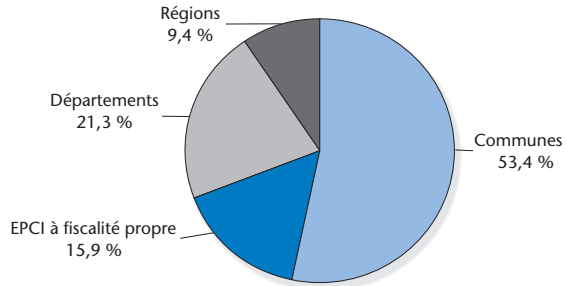
DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT BRUT DES COMMUNES ET DU SECTEUR COMMUNAL (COMMUNES + GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE)



Sources : DGCL, DGFIP.

Les dépenses d'équipement des départements s'élèvent à 8,5 Md€ en 2008, soit une hausse de 2,5 %. Ce rythme de progression est moins soutenu comparé aux évolutions constatées les années précédentes : + 5,8 % en 2005, + 6,4 % en 2006 et + 7,3 % en 2007. Les efforts des départements se concentrent sur les collèges, mais également sur la voirie depuis le transfert des routes nationales.

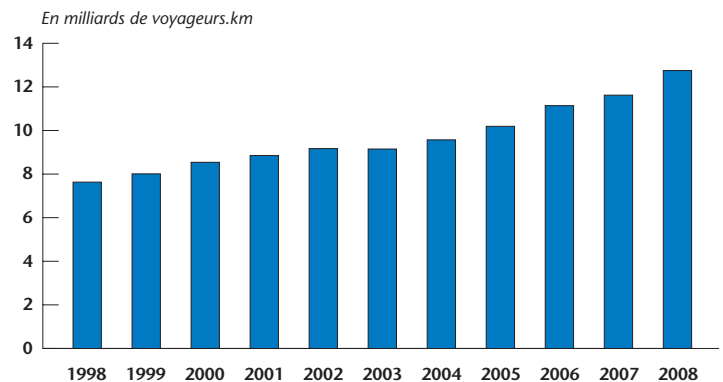
DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2008



Sources : DGCL, DGFIP.

Les dépenses d'équipement des régions conservent un rythme de progression dynamique en 2008 (+ 9,5 %). En plus des dépenses relatives aux lycées, les régions investissent massivement dans les transports ferroviaires; la fréquentation des trains express régionaux est en forte hausse depuis plusieurs années. Ainsi, en 2008 les dépenses consacrées aux transports ferroviaires représentent plus des trois quarts des dépenses d'équipement des régions.

FRÉQUENTATION DES TRAINS EXPRESS RÉGIONAUX



Source : SOeS.

Selon les prévisions inscrites aux budgets primitifs, les dépenses d'équipement des départements devraient reculer de 6,8 % alors que celles des régions amorcent une baisse de 0,4 %. En plus du cycle d'investissement communal situé dans un point bas, le retournement de tendance de la conjoncture économique accentue le coup de frein donné aux efforts d'équipement. Toutefois, il est difficile de prévoir l'impact réel de la conjoncture. Surtout, le plan de relance mis en place par l'État en début d'année va influencer sur l'investissement des collectivités. Les décisions modificatives votées par ces dernières auront intégré ces mesures, mais les données issues de ces documents budgétaires n'ont pas pu être prises en compte dans le présent rapport.

Par ailleurs, les premières estimations réalisées sur un échantillon de budgets primitifs de 88 % des communes de plus de 10 000 habitants indiquaient une baisse des dépenses d'équipement de - 0,6 %. À partir des premières estimations réalisées également sur un échantillon de 89 % des syndicats d'agglomérations nouvelles, des communautés d'agglomération et des communautés urbaines, il ressort une baisse plus sensible des dépenses d'équipement (- 2,2 %). Mais il est difficile de tirer les conséquences en année pleine de ces premières indications, car les budgets primitifs ont été en général votés avant l'intervention des mesures adoptées pour soutenir les investissements des collectivités (voir l'encadré sur le plan de relance et le fonds de compensation pour la TVA, p. 60).

Stabilité des subventions d'équipement en 2008

Les dépenses d'investissement indirect, c'est-à-dire les subventions d'investissement, s'élèvent, toutes collectivités locales confondues, à 13,1 Md€ et restent atones en 2008. Ce montant se décompose entre 5,5 Md€ versés par les départements, 5,4 Md€ versés par les régions et 2,2 Md€ issus à parts égales des communes et des groupements à fiscalité propre. Alors que les dépenses d'investissement direct amorcent une chute de 3,2 %, les dépenses d'investissement indirect restent stables en 2008.

Cette évolution est toutefois différenciée selon le type de collectivité. Pour les départements et les régions, les subventions continuent de croître en 2008, mais le rythme est nettement moins soutenu (+ 10,7 % en 2007, + 1,9 % en 2008). Ce ralentissement s'explique par la baisse des subventions versées notamment au secteur communal. En ce début du cycle d'investissement, le soutien apporté par les régions et les départements à l'investissement du secteur communal est moins fort. Dans le cas des régions, on constate que l'effort pour l'investissement indirect représente 57 % de leur investissement total. Elles restent ainsi très impliquées dans le financement croisé des projets portés par les autres collectivités locales.

Les subventions des départements progressent de seulement 2 % et celles des régions, de 1,1 %.

Dans le secteur communal, les montants d'investissement indirect, déjà plus faibles en volume par rapport aux autres collectivités, diminuent de 3,2 % en 2008. Cette baisse est, là encore, liée à la politique de réduction des investissements en début de mandat.

En termes de comptabilité publique, le volume total des investissements des collectivités locales en 2008 est de 45,4 milliards d'euros, au même niveau qu'en 2007. La formation brute de capital fixe (FBCF) des APUL représente, en 2008, 73 % de l'investissement public et 11 % de la FBCF nationale¹. Les travaux publics et les bâtiments représentent plus de 80 % de la FBCF des APUL.

L'année 2009 est fortement influencée par plusieurs facteurs. Elle s'inscrit dans un creux du cycle d'investissement des collectivités, de plus la crise économique freine les projets d'investissement. En revanche, pour soutenir l'activité économique, le gouvernement a mis en place en début d'année un plan de relance. Mais ce plan est intervenu, alors qu'une partie des collectivités locales avaient déjà voté leurs budgets, dont les indications vont se trouver modifiées.

Les subventions des départements devraient rester stables (+ 0,6 %). Pour les régions, l'enveloppe devrait baisser de 1,6 %.

Recettes d'investissement : progression moins soutenue des dotations et des subventions en 2008

Les recettes d'investissement hors emprunt s'élèvent en 2008 à 19,8 Md€, en baisse de 2,5 % sur un an. Cette baisse intervient après une progression continue de 2004 à 2007, et est principalement lié au secteur communal (- 4,1 %). En effet, ce dernier concentre 14,6 Md€ de recettes d'investissement, soit près de trois quarts des recettes d'investissement de l'ensemble des collectivités. Pour les autres collectivités, les recettes d'investissement continuent de progresser.

Les recettes d'investissement se composent de dotations et subventions de l'État, de subventions spécifiques en provenance de divers ministères, de fonds de concours européens et de subventions versées par des tiers.

Les dotations et subventions de l'État s'élèvent à 15 Md€ et constituent la majeure partie de ces recettes. Le FCTVA (fonds de compensation pour la TVA) est la principale contribution de l'État à l'effort d'équipement des collectivités locales. Rappelons toutefois que celui-ci étant un remboursement lié au volume d'investissements, il reste très fluctuant.

1. Voir l'annexe 1 sur les comptes des administrations publiques locales (APUL).

L'évolution du FCTVA en 2008 suit en grande partie celle des dépenses d'investissement des collectivités locales en 2006 : la progression des recettes du FCTVA en 2008 (+ 12,3 %) est la conséquence d'une augmentation de l'investissement local en 2006.

Le plan de relance et le fonds de compensation pour la TVA

1. Le plan de relance

En réponse à la crise structurelle qui traverse la France depuis l'automne 2008, le gouvernement a mis en place un plan destiné à relancer l'effort d'investissement dans tous les secteurs de l'économie. Le montant global de ce plan s'élève à 26 Md€ d'euros répartis entre le secteur public et le secteur privé.

Les collectivités représentant à elles seules 73 % de l'investissement public, elles bénéficient d'un dispositif important du plan : **le remboursement anticipé du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), prévu pour un montant estimé à 2,5 Md€. Il devra leur permettre d'accélérer la réalisation de leurs programmes d'équipement.**

2. Le dispositif du FCTVA

Le FCTVA est une aide à l'investissement des collectivités territoriales.

Il a pour objet de compenser de manière forfaitaire (15,482 %), la TVA que les bénéficiaires du fonds, principalement les collectivités territoriales et leurs groupements, ont acquittée sur leurs dépenses réelles d'investissement et qu'ils ne peuvent pas récupérer directement par la voie fiscale.

L'article L. 1615-6 du CGCT précise que les dépenses réelles d'investissement prises en considération pour l'attribution du FCTVA, au titre d'une année déterminée (année n), sont celles afférentes à la pénultième année (année $n - 2$). Il existe donc un décalage de deux ans entre la réalisation de la dépense par la collectivité territoriale et l'attribution du FCTVA.

En 2008, une enveloppe de 5,555 Md€ a été versée au titre des dépenses réalisées en 2006.

Dans le cadre du plan de relance, les lois de finances rectificatives des 4 février 2009 et 20 avril 2009 ont introduit ce mécanisme de versement anticipé du FCTVA.

3. Les conditions

Les collectivités territoriales et leurs groupements qui se sont engagés, par convention avec le représentant de l'État, à une progression de leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 par rapport à la moyenne constatée dans leurs comptes pour les exercices 2004 à 2007, pourront bénéficier d'attributions anticipées du FCTVA, calculées sur les dépenses de l'année précédente ($n - 1$).

En 2009, les signataires se verront donc attribuer le **FCTVA au titre des dépenses réalisées en 2007 (FCTVA de droit commun) et de celles réalisées en 2008 (FCTVA plan de relance)**.

Toutefois, il est important de noter que cette mesure sera pérenne uniquement si les bénéficiaires respectent leur engagement de progression des dépenses d'équipement. Si la collectivité a respecté son engagement, elle continuera à percevoir le FCTVA avec un an d'avance (le FCTVA 2009 sera versé en 2010). Dans le cas contraire, elle perd le bénéfice de l'avance : ayant déjà perçu en 2009 le FCTVA correspondant aux investissements de 2008, elle ne percevra pas de FCTVA en 2010.

Les communautés d'agglomération et les communautés de communes bénéficiant déjà d'un versement anticipé du FCTVA ne sont pas concernées par cette disposition.

La date limite pour conventionner avec l'État et participer au plan de relance était fixée au 15 mai 2009.

4. Premier bilan

Au 15 mai 2009, la mesure fait apparaître que 19 540 bénéficiaires du fonds ont conventionné (dont 23 régions, 90 départements et 17 156 communes) pour un montant prévisionnel de dépenses de 54,518 Md€, soit une augmentation des dépenses d'investissement de 54,86 % par rapport à la moyenne de référence (basée sur les investissements réalisés de 2004 à 2007).

En 2008, le FCTVA progresse au rythme dynamique de 10,2 %, compte tenu de l'augmentation de l'investissement local en 2006.

En 2009, à nouveau, le FCTVA devrait progresser au rythme soutenu de 12,8 % compte tenu du dynamisme des investissements réalisés en 2007.

La dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) et la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC) sont indexées conformément à la loi sur l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Elles progressent de 2,9 %.

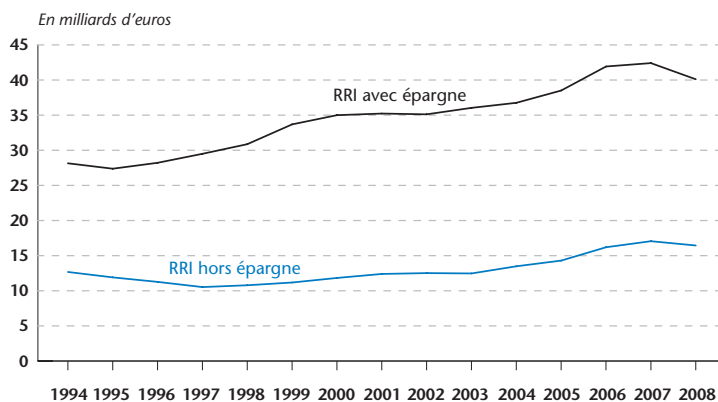
En 2009, ces dotations restent au même niveau qu'en 2008.

La dotation globale d'équipement (DGE) des communes et des départements est elle aussi indexée sur l'évolution de la formation brute de capital fixe des administrations publiques. En 2008, la hausse a été de 2,6 %.

| Cette dotation est gelée pour 2009.

Globalement, pour l'ensemble des collectivités locales, les recettes d'investissement (19,8 Md€) sont nettement inférieures à l'épargne brute ou excédents de fonctionnement (27,2 Md€). Le détail de la répartition des financements par type de collectivité est illustré par le graphique sur la nature et le financement des opérations d'investissements (voir p. 55).

ÉVOLUTION DES RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (RRI) HORS EMPRUNT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, AVEC ET HORS ÉPARGNE



Sources : DGCL, DGFIP.

Nouvelle progression du recours à l'emprunt en 2008

En plus de l'épargne brute et des recettes d'investissement, les collectivités locales ont recours à l'emprunt pour financer leurs opérations d'investissement. Toutes collectivités locales confondues, les emprunts s'élèvent à 19 Md€ en 2008, en hausse de 8 % sur un an. Le rythme de cette progression est plus soutenu qu'en 2006 (+ 5,2 %) et en 2007 (+ 2,8 %).

Cette évolution moyenne résulte d'une hausse importante des emprunts pour les départements (+ 37,3 %) et pour les régions (+ 16,3 %). En revanche, les emprunts sont en baisse dans le secteur communal (- 4,7 % pour les communes et - 3,7 % pour les groupements). Cette décreue va de pair avec la baisse des dépenses

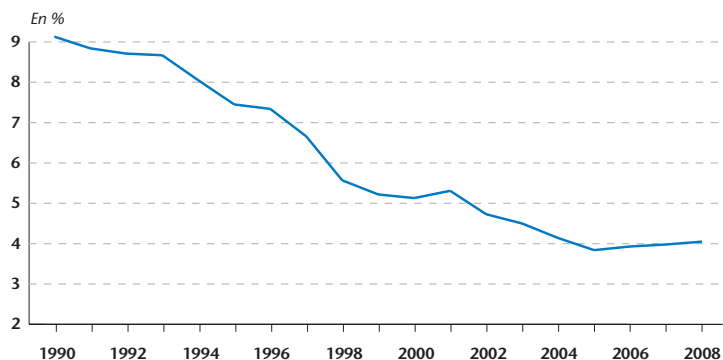
d'équipement en année électorale. En 2008, la hausse des emprunts est sensiblement supérieure à celle des volumes budgétaires (+ 2,8 % pour les dépenses totales).

Pour l'année 2009, les départements devraient recourir plus modérément à l'emprunt (+ 5,5 %). Dans un contexte où l'épargne brute est en baisse, cette hausse de l'emprunt permet de soutenir l'investissement, qui baisse toutefois de 2,1 %. Dans le cas des régions, les emprunts devraient diminuer (- 2,3 %), entraînant une stagnation des dépenses d'investissement (- 0,2 %) et cela, dans un contexte identique de réduction des marges d'autofinancement (baisse de l'épargne brute de 2 %).

Toutefois, les montants d'emprunts inscrits aux budgets primitifs ne sont pas toujours effectivement réalisés en cours d'exercice.

La différence entre les emprunts et les remboursements de dettes représente l'évolution de la dette, soit un volume de 7,5 Md€ en 2008 pour l'ensemble des collectivités, en hausse de 1,1 Md€ sur un an. Cette hausse résulte d'une augmentation des emprunts et des remboursements (respectivement de 1,4 Md€ et de 0,3 Md€ par rapport au volume de 2007).

TAUX D'INTÉRÊT MOYEN DE LA DETTE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DEPUIS 1990



Sources : DGCL, DGFIP.

À la fin du troisième trimestre 2008, les tensions sur le marché bancaire sont fortes, avec une hausse importante des taux d'intérêt et un durcissement des conditions de crédit. Au début 2009, les conditions de financement restent défavorables à l'emprunt malgré le début d'un assouplissement.

Le montant des intérêts de la dette progresse à un rythme supérieur à celui de 2007. En 2008, il augmente de 9,4 %, sous l'effet de la hausse des nouveaux emprunts et de remboursements plus modérés. Cette nouvelle hausse des intérêts de la dette réduit davantage les marges d'autofinancement restant aux collectivités.

La dette continue de progresser en 2008

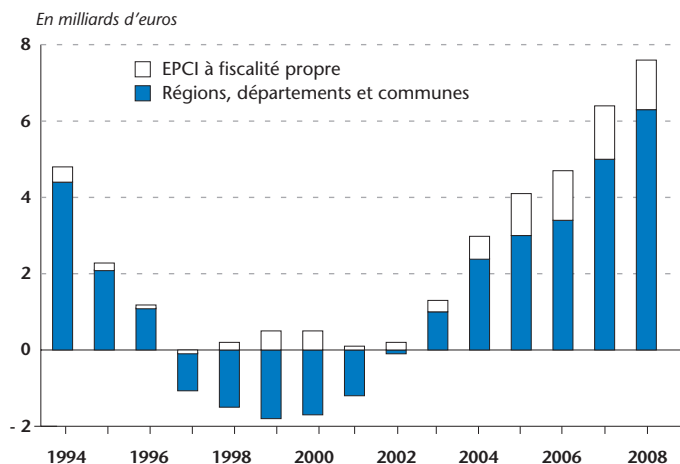
L'ENDETTEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2008

| | Communes | | Groupements de communes à fiscalité propre | | Départements | | Régions | | Total | |
|--|----------------|---------------------|--|---------------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|----------------|---------------------|
| | montant en Md€ | évolution 2008/2007 | montant en Md€ | évolution 2008/2007 | montant en Md€ | évolution 2008/2007 | montant en Md€ | évolution 2008/2007 | montant en Md€ | évolution 2008/2007 |
| Intérêts de la dette | 2,4 | 5,5 % | 0,7 | 13,1 % | 0,9 | 12,0 % | 0,6 | 18,8 % | 4,6 | 9,4 % |
| Remboursements de dette | 5,6 | - 5,1 % | 1,6 | 2,9 % | 2,4 | - 1,1 % | 1,9 | 47,8 % | 11,5 | 2,9 % |
| Nouveaux emprunts | 7,6 | - 4,7 % | 2,9 | - 3,8 % | 5,3 | 37,3 % | 3,3 | 16,3 % | 19,0 | 8,0 % |
| Dette au 31/12 | 57,5 | 3,6 % | 16,3 | 8,6 % | 24,8 | 13,1 % | 14,1 | 11,1 % | 112,6 | 7,2 % |
| Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement | 81,2 % | | 59,6 % | | 44,0 % | | 67,2 % | | 67,5 % | |
| Annuité de la dette / recettes de fonctionnement | 11,4 % | | 8,2 % | | 5,8 % | | 36,4 % | | 9,6 % | |

Source : DGFIP.

En 2008, les quatre types de collectivités locales ont plus emprunté qu'elles n'ont remboursé leur dette, aussi celle-ci s'est accrue, alors que les volumes budgétaires progressent à un rythme moins soutenu. Globalement, la dette a progressé de 7,2 %, soit près de 4 points de plus que les recettes de fonctionnement (+ 3,4 %). Le ratio « dette/recettes de fonctionnement » des différentes collectivités locales progresse dès lors, passant de 65,1 % en 2007 à 67,5 % en 2008.

VARIATION DE LA DETTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES (EMPRUNTS – REMBOURSEMENTS)



Sources : DGCL, DGCP.

Plus précisément, les remboursements de dette progressent pour les régions et les groupements de communes, mais diminuent pour les communes (- 5,1 %) et pour les départements (- 1,1 %). Pour les groupements de communes, la dette n'atteint pas les deux-tiers des recettes de fonctionnement, car ces structures ne portent pas le poids d'investissements anciens, à l'inverse des communes, pour lesquelles le ratio d'endettement atteint 81,2 %. Pour les départements, le ratio atteint 44 % (contre 40,3 % en 2007) en raison de la progression des emprunts et d'un niveau de remboursements faible. Les départements sont les collectivités qui en proportion ont le plus de charges et de recettes de fonctionnement. De ce fait, le ratio de la dette rapportée aux recettes de fonctionnement est favorable.

En terme d'emprunts, il faut signaler le niveau toujours élevé des produits de financement de type crédit à long terme renouvelable (CLTR), qui viennent, comme le réaménagement de la dette, perturber la lecture des prévisions des sections d'investissement en gonflant les volumes. Depuis 2006, les données sont calculées hors gestion active de la dette dans la mesure où elle est comptablement bien imputée et facilement neutralisable.

Les comptes nationaux¹ évaluent le montant de la dette des administrations publiques locales (APUL) au 31 décembre 2008 à 146,7 Md€, soit 11 % de la dette des administrations publiques dans leur ensemble, et à 7,1 % du PIB. La dette des APUL est en hausse de 8,4 Md€ sur un an.

1. Voir l'annexe 1 sur les comptes des administrations publiques locales (APUL).

Les emprunts et les produits financiers proposés aux collectivités locales, et les mécanismes de gestion active de la dette

L'acte I de la décentralisation a constitué le point de départ de la libéralisation de l'emprunt. Le recours à l'emprunt, justifié sur un plan économique par la nécessité de faire supporter le coût d'un équipement par l'ensemble des générations qui vont en bénéficier, est motivé en pratique par la nécessité d'optimiser les ressources financières de la collectivité pour financer ses dépenses d'investissement. En effet, le droit budgétaire applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ne leur permet de souscrire des emprunts qu'à hauteur du besoin de financement de la section d'investissement, ce dernier étant calculé en excluant les remboursements en capital des emprunts souscrits, qui doivent être couverts par des ressources propres.

D'un point de vue budgétaire, les emprunts contractés par les collectivités locales figurent au compte 16 « Emprunts et dettes assimilées » et principalement au compte 164 « Emprunts contractés auprès des établissements de crédits ».

Cependant, il est nécessaire de préciser que les montants apparaissant aux comptes 16449 « Opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie » et 166 « Refinancement de dette », bien que figurant parmi les comptes d'emprunts et dettes assimilées, ne participent pas au montant de la dette. Ces deux comptes ont, en effet, vocation à être soldés en fin d'exercice.

Compte 16449 « Opérations afférentes à l'option de tirage sur ligne de trésorerie » : certains emprunts, comptabilisés au compte 1644, sont assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie, dont la levée permet le remboursement anticipé préalable du capital. La mise à disposition de fonds dans le cadre de la ligne de trésorerie dure, au plus, un an. Ces fonds n'ont donc pas vocation à financer l'investissement mais constituent un outil de gestion financière.

Compte 166 « Refinancement de dette » : du fait de l'évolution des marchés financiers, les produits contractés peuvent perdre de leur intérêt et amener la collectivité à opter pour le refinancement de son emprunt. Cette opération, retracée dans le compte 166, consiste, d'une part, à rembourser l'emprunt initial et, d'autre part, à en contracter un nouveau, équivalent.

La libéralisation de l'emprunt a entraîné la multiplication de l'offre et la complexification des produits financiers proposés aux collectivités locales et à leurs groupements. Les charges d'intérêt de nombre de ces produits évoluent en fonction des taux, le plus souvent, des index monétaires. Or, après une période de baisse des taux d'intérêt, dont le niveau le plus bas a été atteint au dernier trimestre 2005, le marché financier connaît aujourd'hui une remontée des taux qui suscite, chez certains experts et observateurs des finances locales, des interrogations quant à la soutenabilité des charges financières induites par le recours, depuis quelques années, à des produits structurés toujours plus complexes.

1. L'appréhension du risque

Les différents instruments financiers actuellement proposés aux collectivités locales sont destinés à couvrir le risque. Les opérations de couverture de risques sont par nature aléatoires dès lors qu'elles sont liées à des anticipations sur les évolutions des marchés financiers. Elles peuvent, de ce fait, engendrer des pertes conséquentes qui viendront augmenter le coût originel de l'emprunt couvert.

Le recours à ces contrats nécessite, par conséquent, une analyse en amont, qui définit une stratégie de minimisation des risques de taux en fonction des caractéristiques de la dette (structure de la dette en terme de répartition du taux fixe, du taux variable, des indices obligataires ...) et des anticipations sur le profil de la courbe des taux.

Cette courbe des taux, également appelée « courbe des rendements », reflète l'état des anticipations des marchés monétaire et obligataire et exprime ainsi les perspectives d'évolution des taux d'intérêt en fonction de leur échéance.

Le recours aux instruments de couverture a, en tout état de cause, un coût pour les collectivités. De ce fait, les gains escomptés de la souscription d'instruments de couverture doivent, dans un premier temps, être rapprochés du coût global de l'emprunt. Le coût des opérations de couverture doit, ensuite, dans un second temps, être comparé avec les avantages que peuvent également procurer les autres techniques de gestion active de la dette.

2. Les instruments financiers à terme

Conçus pour protéger les emprunteurs contre les risques de marché, les instruments financiers à terme sont, selon l'article L. 211-1 II du code monétaire et financier :

- les contrats financiers à terme sur tous effets, valeurs mobilières, indices ou devises;
- les contrats à terme sur taux d'intérêt;
- les contrats d'échange;
- les contrats à terme sur toutes marchandises et denrées;
- les contrats d'options d'achat ou de vente d'instruments financiers;
- tous les autres instruments de marché à terme.

L'ensemble de ces contrats présente les caractéristiques suivantes :

- la définition de la valeur de l'encours sur lequel porte la garantie;
- la définition des taux de référence, dont les variations peuvent engendrer des risques à couvrir;
- le niveau de taux à partir duquel la protection est activée;
- la durée de vie de la couverture et la possibilité de différer sa date de départ;
- le versement d'une prime exprimée le plus souvent en pourcentage du capital courant et réglée à la conclusion de l'opération (sauf stratégies à primes nulles);
- leur liquidité;
- la possibilité de résilier un tel contrat.

Ce contrat est juridiquement distinct du contrat d'emprunt auquel il est adossé. Il peut être contracté auprès d'un établissement prêteur différent de celui de l'emprunt qu'il tend à couvrir. Par ailleurs, sa durée et son montant peuvent différer de ceux de la dette couverte, sous réserve de ne pas être supérieurs. Seuls les instruments financiers à terme appartenant à la catégorie des instruments de gré à gré sont accessibles aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Les principaux contrats de couverture peuvent être regroupés selon qu'ils modifient le type de taux, qu'ils figent un taux ou qu'ils le garantissent.

3. L'encadrement du recours aux instruments financiers

Bien que souscrits librement, les contrats de couverture de risques financiers n'en doivent pas moins respecter les principes généraux applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

L'interdiction de l'usage spéculatif. Les collectivités territoriales ne peuvent légalement agir que pour des motifs d'intérêt général présentant un caractère local, ce qui exclut la finalité purement spéculative. Les contrats répondent à l'intérêt général dès lors qu'ils peuvent être qualifiés de contrats de couverture. Ces caractéristiques sont les suivantes :

- le contrat doit avoir pour effet de réduire le risque de variation de valeur affectant l'élément couvert ou un ensemble d'éléments homogènes;
- l'élément couvert peut être un actif, un passif, un engagement existant ou une transaction future non encore matérialisée par un engagement si cette transaction est définie avec précision et possède une probabilité suffisante de réalisation;
- l'identification du risque à couvrir est effectuée en tenant compte des autres actifs, passifs et engagements de la collectivité;
- une corrélation doit être établie entre les variations de valeur de l'élément couvert et celles du contrat de couverture, puisque la réduction du risque doit résulter d'une neutralisation totale ou partielle, recherchée a priori entre les pertes éventuelles sur l'élément couvert et les gains attendus sur le contrat de couverture.

Il ressort principalement de ces caractéristiques que chaque contrat de couverture doit obligatoirement et à tout moment être adossé à un ou plusieurs contrats d'emprunt bien définis, à un encours existant afin d'éviter toute opération spéculative. En conséquence, le montant total des dettes de référence servant de base de calcul des intérêts échangés ou garantis par l'instrument de couverture ne peut, en aucun cas, pour une même collectivité ou tous contrats de couverture confondus, excéder le montant total de la dette existante, augmenté de la dette inscrite au budget de l'exercice en cours (compte 16 « Emprunts et dettes assimilées ») dans la mesure où celle-ci est effectivement contractée.

Ainsi, dans le cas où la collectivité souhaite rembourser par anticipation un élément de la dette d'adossement, elle doit lui substituer immédiatement un autre élément d'encours pour que le contrat de couverture ne revête pas un caractère spéculatif.

Conclusion

Les collectivités locales ont maintenant en charge une grande part des politiques publiques en matière sociale, d'éducation et de formation, d'équipement, d'environnement et de transport.

Les communes et leurs groupements à fiscalité propre n'ont pas été directement concernés par les mesures de décentralisation (excepté les ports et aérodromes en 2007) et les transferts de compétences et de recettes fiscales associées. Après l'extension de la couverture du territoire par les structures intercommunales à fiscalité propre lancée au début des années 2000, 2008 comme l'année précédente est surtout marquée par une montée en puissance des structures existantes qui peu à peu prennent le relais des communes : un certain nombre de charges de fonctionnement deviennent mutualisées, et de nombreux investissements sont pensés à l'échelon intercommunal. L'intercommunalité permet la prise en charge de nouveaux équipements par des structures plus étendues. C'est l'échelon privilégié en matière de développement et d'aménagement économique, d'assainissement et de déchets ou de transports.

Les départements ont accru et étendu, entre autres, leurs compétences en matière d'aide sociale aux personnes, avec notamment la gestion de l'APA, le versement des allocations de RMI-RMA (auquel succède le RSA) et la prestation de compensation du handicap ; une partie de la voirie nationale est transférée aux départements avec ses personnels. Les départements et les régions se voient transférer les personnels exerçant des missions relevant des compétences transférées, notamment les personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) dans le cadre de l'accueil, de la restauration, de l'hébergement et de l'entretien des collèges et lycées. Les régions sont notamment compétentes dans le secteur du transport ferroviaire de voyageurs et ont renforcé et élargi leurs compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

En 2008, la progression des dépenses totales des collectivités locales ralentit (+ 2,8 %, contre + 6,9 % en 2007). Cette évolution s'explique par un repli (- 0,4 %) des dépenses des communes, pour lesquelles l'année 2008 est une année électorale. Pour tous les autres niveaux de collectivités, on observe un ralentissement de la croissance.

La progression plus modérée des dépenses pour l'ensemble des collectivités s'explique d'une part par une croissance ralentie des dépenses de fonctionnement, d'autre part par une évolution plus contrastée de l'investissement. L'effort d'équipement des régions reste soutenu alors que, pour les départements, le fléchissement

est sensible. Dans le cas du secteur communal, le mouvement s'inverse, avec un investissement orienté à la baisse au démarrage d'un nouveau cycle électoral.

Au final, l'année 2008 se marque par un maintien du niveau global de l'investissement. Cependant, compte tenu du resserrement de l'épargne des collectivités, le besoin de financement, au sens de la comptabilité nationale, progresse de 0,9 Md€.

La crise économique mondiale modifie l'environnement économique dans lequel évoluent les collectivités locales. Crise des liquidités bancaires et difficultés d'accès au crédit, préoccupation majeure sur l'investissement public pour soutenir la demande intérieure, forte demande sociale en perspective, les collectivités locales sont directement concernées par la crise et les différentes actions pour y remédier.

Après avoir affecté le second semestre de 2008, la crise produit tous ses effets au cours de 2009. Or les marges de manœuvre fiscales ont déjà été largement mobilisées de 2003 à 2006, et la pression fiscale est sensiblement plus élevée qu'elle ne l'était en 2003 ou 2004.

La crise du crédit bancaire survenue à l'automne 2008 s'est traduite par des difficultés d'accès au crédit ainsi que par la crainte d'un renchérissement durable du coût de la dette. Ce dernier risque est cependant à comparer aux menaces qui pèsent sur certaines ressources fiscales, à l'instar des droits de mutations à titre onéreux, potentiellement beaucoup plus importantes en volume financier.

Les collectivités locales ont un poids croissant dans l'économie. Les dépenses des administrations publiques locales représentent 11,3 % du PIB. En France, les collectivités locales assurent près de trois quarts (73 %) de l'investissement public, dont le rôle est particulièrement important en période de crise. Alors que les communes en début de mandat n'étaient théoriquement pas dans une phase d'accroissement des dépenses d'investissement, le plan de relance de l'économie incite toutes les collectivités locales à ne pas réduire leurs dépenses d'équipement.

Les collectivités locales jouent également un rôle important en matière d'action sociale. La conjoncture économique – et notamment la dégradation du marché du travail – laisse craindre une forte demande sociale, dont une part relève de la compétence des collectivités locales, en particulier des départements.

Dans le secteur communal, l'année 2009 est une année postélectorale. Généralement, l'année qui suit les élections, les dépenses d'équipement sont en baisse. Les communes et les groupements de communes assurent plus de 70 % des dépenses d'équipement des collectivités locales, soit la moitié de l'investissement public en France.

La majorité des collectivités locales a signé les conventions avec l'État sur la mesure-FCTVA du plan de relance (versement du FCTVA l'année $n + 1$, au lieu de l'année $n + 2$, pour les collectivités qui s'engagent à augmenter leur investissement en 2009 par rapport à la moyenne 2004-2007). Cette mesure étant intervenue après le vote de la plupart des budgets primitifs 2009, ces derniers, qui prévoyaient une stabilité de l'investissement par rapport à 2008, n'incorporaient pas encore les effets du plan de relance.

Les départements français sont particulièrement exposés à la crise économique. En effet, la récession peut entraîner une hausse des dépenses sociales, qui représentent la moitié des dépenses des départements. En outre, certaines recettes des départements sont vulnérables à la conjoncture économique.

Les droits de mutation à titre onéreux, qui avaient très fortement augmenté ces dernières années, sont prévus en forte baisse en lien avec l'état du marché immobilier. La baisse du nombre de transactions ainsi que celle des prix désormais avérée expliquent une diminution rapide des ressources liées aux droits de mutation. En outre, en compensation des charges transférées, les départements perçoivent des recettes de fiscalité indirecte. La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est sensible aux volumes de produits pétroliers consommés.

Par ailleurs, depuis quelques années les départements sont soumis à des dépenses croissantes. Les dépenses d'APA restent dynamiques malgré la fin de la montée en charge du dispositif. Les dépenses liées à la prestation de compensation du handicap (PCH) devraient croître fortement en 2009 sous l'effet de la poursuite de la montée en charge du dispositif ainsi que de la mise en place de la PCH enfant. Dans les deux cas, les hausses des dépenses sont la traduction d'une inscription durable de ce type de charges aux comptes des départements. En outre, la hausse du chômage déjà observée depuis quelques mois fait craindre une augmentation du nombre de bénéficiaires du RMI, remplacé en cours d'année par le RSA.

En quelques années, sous l'effet croisé de la hausse des charges de fonctionnement et le faible dynamisme des recettes, la capacité d'autofinancement dégagée par les départements est en baisse. Les hausses d'impôts ont seulement atténué cette diminution de l'excédent de fonctionnement. Par ailleurs, la moyenne ne doit pas faire oublier les importantes disparités qui existent entre départements. Certains d'entre eux ont ainsi vu leur marge de manœuvre considérablement réduite en quelques années.

Dans les régions françaises, 2009 est la dernière année avant les élections. Cependant le cycle d'investissement régional est beaucoup plus lissé que le cycle communal, et cet élément de calendrier pèse moins. Dans un contexte de crise, les régions maintiennent leurs dépenses de soutien à l'économie. Elles subissent, comme les

autres collectivités locales, l'impact de la crise, avec une baisse prévisible de la capacité d'autofinancement des dépenses d'investissement. Les régions sont également concernées par la récession en tant qu'acteurs économiques. Les difficultés sur le marché du travail pourraient également se traduire par un besoin de formation professionnelle, qui est désormais de la compétence des régions. Les dépenses d'investissement dans les infrastructures de transports devraient également représenter une part importante des budgets.

À la mi-2009, il est difficile d'anticiper les résultats en année pleine du secteur des collectivités locales. Ils procéderont des choix que les collectivités pourront faire au regard des contraintes qui s'exercent sur leurs dépenses et leurs recettes, de la nécessité de maîtrise de leurs équilibres, et de l'objectif de soutien à l'activité.

Si les finances des collectivités locales sont encore saines, la prospective n'est pas aisée. L'écart entre la hausse naturelle des charges et la baisse des ressources fiscales, la stagnation, voire la diminution des dotations de l'État, lui-même en butte à la réduction de ses propres recettes, risquent d'obérer les marges de manœuvre de bon nombre de départements et d'intercommunalités et de les réduire fortement pour tous.

De plus, les incertitudes demeurent au sujet de la réforme des finances locales : taxe professionnelle, DSU, avenir du FCTVA, sans oublier les interrogations concernant la profondeur et la durée de la crise, qui pourraient aussi influencer le dynamisme de l'investissement des collectivités.

ANNEXES

Plan des annexes

| | |
|---|------------|
| ANNEXE 1 | |
| Les comptes des administrations publiques locales en 2008 . . . | 76 |
| ANNEXE 2 | |
| Les finances des collectivités locales | 80 |
| A. Fiches financières | 80 |
| B. Tendance 2009 des finances. | 87 |
| C. Structure des comptes départementaux et régionaux | 90 |
| D. Présentation fonctionnelle des comptes des communes et des groupements de communes à fiscalité propre. | 92 |
| E. Présentation fonctionnelle des budgets primitifs 2009 des départements et des régions. | 93 |
| ANNEXE 3 | |
| Les collectivités locales d'outre-mer. | 97 |
| A. L'octroi de mer. | 97 |
| B. Les finances des départements d'outre-mer | 101 |
| ANNEXE 4 | |
| Les transferts, extensions et créations de compétences. | 104 |
| A. Les principes et les modalités de la compensation financière | 104 |
| B. Compétences transférées avant le 1 ^{er} janvier 2005 | 111 |
| C. Les nouveaux transferts de compétences | 124 |
| D. L'évolution des dépenses des collectivités locales de 1999 à 2009 dans les principaux domaines de compétences transférés | 158 |
| ANNEXE 5 | |
| Les disparités communales, départementales et régionales. | 159 |
| A. Définitions | 159 |
| B. Disparités communales | 161 |
| C. Disparités des intercommunalités | 164 |
| D. Disparités départementales et régionales | 165 |
| ANNEXE 6 | |
| Démographie et géographie des EPCI. | 167 |
| A. Vers un achèvement de la couverture en intercommunalités | 168 |
| B. Les chiffres clés de l'intercommunalité | 174 |
| ANNEXE 7 | |
| Les finances des établissements publics locaux (EPL) en 2007 | 179 |
| A. Comptes des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par type d'établissement | 179 |

| | |
|--|-----|
| B. Comptes des établissements publics locaux par type d'établissement | 180 |
| C. Recettes et dépenses des syndicats selon l'activité . . . | 183 |
| D. Les finances des budgets annexes et des syndicats de l'eau et de l'assainissement. | 185 |

ANNEXE 8

| | |
|---|------------|
| La fiscalité locale | 186 |
| A. Bases d'imposition. | 186 |
| B. Produits et taux de la fiscalité locale depuis 2003. . . . | 190 |
| C. Séries des taux d'imposition pour l'ensemble des collectivités locales depuis 1999. | 194 |
| D. Taxe et redevance d'enlèvement des ordures ménagères | 197 |
| E. Règles de liens entre les taux | 200 |
| F. Les allègements de fiscalité et leurs conséquences financières. | 202 |
| G. Fiscalité directe et indirecte | 211 |

ANNEXE 9

| | |
|---|------------|
| Les concours financiers de l'État aux collectivités locales. . . . | 214 |
| A. Évolution des concours financiers de l'État aux collectivités locales | 214 |
| B. Règles d'évolution des principaux concours financiers de l'État | 223 |
| C. Le potentiel fiscal et le potentiel financier des collectivités locales | 224 |
| D. Le coefficient d'intégration fiscale (CIF) | 227 |
| E. La péréquation | 229 |

ANNEXE 10

| | |
|--|------------|
| Les effectifs des collectivités locales et les frais de personnel . | 234 |
| A. Évolution des effectifs des collectivités locales | 234 |
| B. Effectif moyen des agents employés par les organismes communaux au 31/12/2007. | 235 |
| C. Évolution des frais de personnel dans les collectivités locales. | 235 |

ANNEXE 10 BIS

| | |
|---|------------|
| Les comptes de résultat de la CNRACL | 236 |
|---|------------|

ANNEXE 11

| | |
|--|------------|
| La prise en compte des nouvelles populations légales des communes dans les dotations. | 237 |
|--|------------|

ANNEXE 1

Les comptes des administrations publiques locales en 2008

En 2008, le déficit des administrations publiques locales se creuse de 0,9 Md€ pour atteindre 8,6 Md€, après 7,7 Md€ en 2007. La dépense locale décélère en 2008 (+ 3,6 %, après + 7,3 %) du fait de la pause dans les dépenses d'investissement. Les recettes locales ralentissent également (+ 3,3 %, après 5,1 % en 2007).

La part des APUL dans l'ensemble du besoin de financement des administrations publiques est de 13 %.

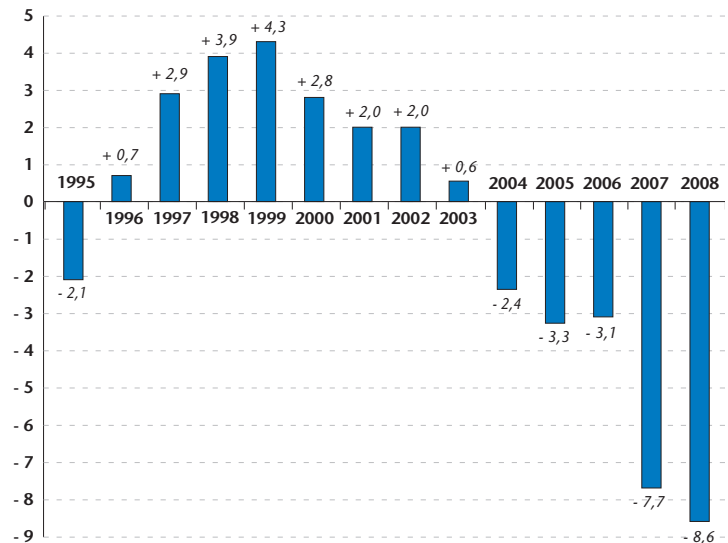
L'ensemble des administrations publiques affiche un besoin de financement en hausse. Il s'élève à 66,2 Md€ en 2008, contre 51,7 Md€ en 2007, soit un creusement de 14,6 Md€. Ce creusement résulte d'un besoin de financement supplémentaire pour l'État et les organismes d'administration centrale de 13,2 Md€, de 0,9 Md€ pour les administrations publiques locales et de 0,5 Md€ pour les administrations de sécurité sociale.

Parallèlement, les comptes nationaux indiquent qu'avec 45,4 Md€, au même niveau qu'en 2007, la formation brute de capital fixe (FBCF) des APUL représente, en 2008, 73 % de l'investissement public et 11 % de la FBCF nationale.

En 2008, les dépenses des APUL représentent 11,3 % du PIB, contre 7,6 % en 1978.

Capacité (+) ou besoin (-) de financement des administrations publiques locales

En milliards d'euros



Source : INSEE, comptes nationaux 2008 - base 2000.

en milliards d'euros

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| État | - 35,33 | - 35,71 | - 56,37 | - 61,98 | - 52,76 | - 52,19 | - 48,29 | - 39,74 | - 54,44 |
| Organismes divers d'administration centrale | + 4,49 | + 4,47 | + 9,08 | + 4,77 | + 9,47 | + 7,09 | + 10,46 | - 3,85 | - 2,30 |
| Administrations publiques locales | + 2,78 | + 2,01 | + 2,00 | + 0,55 | - 2,36 | - 3,27 | - 3,10 | - 7,73 | - 8,60 |
| Administrations de sécurité sociale | + 6,81 | + 5,95 | - 3,71 | - 9,02 | - 14,56 | - 2,76 | - 0,95 | - 0,35 | - 0,90 |
| Administrations publiques | - 21,24 | - 23,29 | - 49,01 | - 65,68 | - 60,22 | - 51,13 | - 41,88 | - 51,66 | - 66,25 |
| Déficit public notifié (au sens du traité de Maastricht) | | | | | | | | | |
| <i>En pourcentage du PIB</i> | - 1,5 | - 1,5 | - 3,1 | - 4,1 | - 3,6 | - 2,9 | - 2,3 | - 2,7 | - 3,4 |

Source : INSEE, comptes nationaux 2008 - base 2000.

Le déficit public notifié au sens du traité de Maastricht diffère légèrement du besoin de financement. En 2008, il atteint 65,9 Md€, un creusement de 14,6 Md€ par rapport à 2007. Il représente maintenant 3,4 points de PIB, contre 2,7 en 2007.

Prélèvements obligatoires depuis 2000

en % du PIB

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Impôts après transferts ⁽¹⁾ perçus par | | | | | | | | | |
| • l'État | 16,2 | 15,8 | 15,1 | 14,8 | 15,9 | 15,7 | 14,6 | 13,9 | 13,3 |
| • les organismes divers d'administration centrale | 0,7 | 0,7 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 0,9 | 1,0 | 0,9 |
| • les administrations publiques locales | 5,2 | 5,0 | 4,9 | 5,0 | 5,3 | 5,5 | 5,6 | 5,7 | 5,8 |
| • les administrations de sécurité sociale | 5,6 | 5,8 | 5,7 | 5,7 | 4,8 | 5,1 | 6,3 | 6,3 | 6,6 |
| • les institutions de l'Union européenne | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Cotisations sociales effectives ⁽²⁾ perçues par : | | | | | | | | | |
| • l'État | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,5 | 0,4 |
| • les administrations de sécurité sociale | 15,6 | 15,6 | 15,7 | 15,9 | 15,7 | 15,8 | 15,8 | 15,6 | 15,6 |
| Prélèvements obligatoires effectifs | 44,1 | 43,8 | 43,1 | 42,9 | 43,2 | 43,6 | 43,9 | 43,2 | 42,8 |

Les prélèvements comprennent :

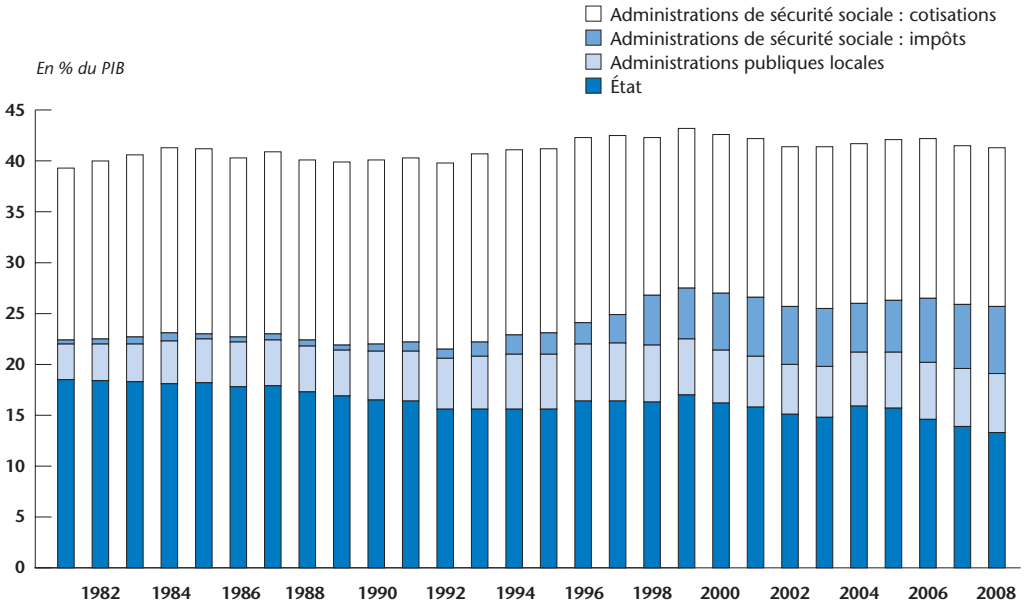
(1) les impôts après transferts (c'est-à-dire après transferts de recettes fiscales et nets des impôts dus non recouvrables) ;

(2) les cotisations sociales effectives (nettes des cotisations dues non recouvrables).

Source : INSEE, comptes nationaux 2008 - base 2000.

Les prélèvements obligatoires regroupent impôts et cotisations sociales effectives ; la TEOM ne figure pas dans les prélèvements obligatoires. Leur taux en pourcentage du PIB se replie de 0,4 point en 2008. Le recul du taux de prélèvements obligatoires s'explique par les allègements de charges fiscales qui résultent des mesures de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, pour 0,3 point de PIB.

Répartition des principaux prélèvements de 1981 à 2008

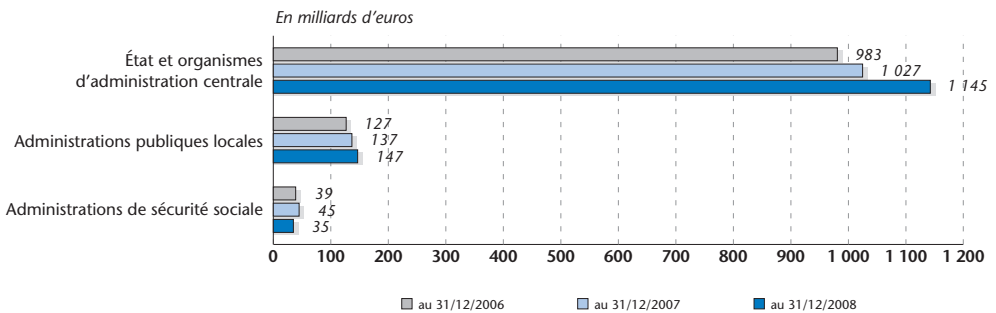


Source : INSEE, comptes nationaux 2008 - base 2000.

La période est marquée par un net accroissement des impôts destinés aux administrations de sécurité sociale : création puis montée en charge de la CSG. La part importante des cotisations est, elle, restée stable.

Depuis 1981, la part des impôts destinés aux APUL a augmenté en phase avec le mouvement de décentralisation. Elle se réduit de 1997 à 2002, sous l'effet notamment des réformes visant à alléger les impôts destinés aux collectivités locales (vignette, taxe d'habitation régionale, taxe professionnelle, droits de mutation). Depuis 2003, les impôts revenant aux APUL connaissent une nouvelle hausse.

Dettes publiques (au sens du traité de Maastricht)



Source : INSEE, comptes nationaux 2008 - base 2000.

La dette publique s'élève à 1 327,1 Md€ fin 2008; son poids dans le PIB remonte de 4,3 points, pour représenter 68,1 % du PIB. Dans cet ensemble, les administrations publiques locales avec 146,7 Md€ représentent 11 %. De fin 2007 à fin 2008, la dette a augmenté au total de 118,3 Md€, avec l'évolution suivante :

- augmentation de 118,4 Md€ pour l'État et les organismes d'administration centrale;
- augmentation de 10,0 Md€ pour les APUL;
- baisse de 10,1 Md€ pour les organismes de sécurité sociale.

Définitions

Les comptes nationaux sont établis selon le système européen de comptabilité nationale. Précédemment établis sur une base 1995, ils le sont désormais selon la méthodologie de la base 2000. Au fur et à mesure de la disponibilité des données, les comptes sont revus. Les comptes de 2008 sont provisoires, ceux de 2007, révisés, sont maintenant semi-définitifs et ceux de 2006, définitifs.

Le champ des administrations publiques locales (APUL) qui y est défini et qui décrit le secteur local est plus large que celui des collectivités locales: hormis les collectivités territoriales (régions, départements et communes), leurs groupements à fiscalité propre (communautés urbaines, d'agglomération ou de communes), certains autres groupements (syndicats, SIVU, SIVOM...) et leurs services annexes, figurent également les organismes divers d'administration locale (chambres d'agriculture, de commerce, des métiers, organismes consulaires, sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural [SAFER]...). À l'inverse, certains syndicats de communes et les régies sont désormais exclus du champ des APUL lorsque le produit de leurs ventes couvre plus de 50 % de leurs coûts de production.

En 2008, les dépenses des collectivités locales (collectivités territoriales et groupements et syndicats de communes) dans les comptes nationaux s'élèvent à 202,8 Md€, ce qui représente 92 % de celles des administrations publiques locales (APUL).

ANNEXE 2

Les finances des collectivités locales

A. Fiches financières

1. Communes (France entière)

en milliards d'euros

| | 2004 | 2005/ 2004 | 2005 | 2006/ 2005 | 2006 | 2007/ 2006 | 2007 | 2008/ 2007 | 2008* |
|--|---------------|----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|---------------|
| Dépenses totales | 79,9 | + 3,8 % | 82,9 | + 3,5 % | 85,8 | + 5,0 % | 90,1 | - 0,4 % | 89,7 |
| Recettes totales | 80,5 | + 3,9 % | 83,6 | + 3,7 % | 86,7 | + 3,3 % | 89,6 | + 0,0 % | 89,6 |
| Dépenses totales hors remboursements de dette | 73,4 | + 3,8 % | 76,2 | + 4,7 % | 79,7 | + 5,6 % | 84,2 | - 0,1 % | 84,1 |
| Recettes totales hors emprunts | 73,6 | + 3,2 % | 75,9 | + 4,3 % | 79,2 | + 3,1 % | 81,6 | + 0,5 % | 82,0 |
| DRF | 53,4 | + 4,0 % | 55,5 | + 2,5 % | 56,9 | + 3,4 % | 58,9 | + 3,4 % | 60,8 |
| Dépenses de fonction¹ hors intérêts de dette (1) | 51,2 | + 4,4 % | 53,4 | + 2,4 % | 54,7 | + 3,4 % | 56,5 | + 3,3 % | 58,4 |
| • achats et charges externes | 13,5 | + 3,4 % | 14,0 | + 3,9 % | 14,5 | + 2,4 % | 14,9 | + 4,0 % | 15,5 |
| • personnel | 26,9 | + 3,9 % | 27,9 | + 3,9 % | 29,0 | + 4,8 % | 30,4 | + 2,8 % | 31,2 |
| • transferts versés | 8,4 | + 7,3 % | 9,0 | - 3,0 % | 8,7 | + 1,8 % | 8,9 | + 3,8 % | 9,2 |
| Recettes de fonctionnement (2) | 64,4 | + 2,6 % | 66,1 | + 2,6 % | 67,8 | + 2,7 % | 69,7 | + 1,6 % | 70,8 |
| • impôts et taxes | 36,4 | + 3,8 % | 37,8 | + 3,3 % | 39,1 | + 2,7 % | 40,1 | + 2,3 % | 41,1 |
| – dont impôts locaux ** | 24,0 | + 2,9 % | 24,7 | + 3,0 % | 25,4 | + 2,8 % | 26,1 | + 3,7 % | 27,1 |
| – dont fiscalité reversée | 7,2 | + 5,5 % | 7,7 | + 3,0 % | 7,9 | + 1,8 % | 8,0 | + 0,2 % | 8,0 |
| – autres impôts indirects et taxes | 5,2 | + 5,4 % | 5,5 | + 4,9 % | 5,8 | + 3,6 % | 6,0 | - 0,7 % | 5,9 |
| – dont TEOM *** | 1,4 | - 2,6 % | 1,4 | - 2,3 % | 1,4 | - 1,0 % | 1,3 | + 1,3 % | 1,4 |
| • Concours de l'État ⁽⁴⁾ | 18,1 | + 1,8 % | 18,5 | + 2,4 % | 18,9 | + 1,5 % | 19,2 | + 0,9 % | 19,4 |
| – dont DGF | 15,0 | + 2,5 % | 15,3 | + 2,2 % | 15,7 | + 2,2 % | 16,0 | + 1,7 % | 16,3 |
| – dont péréquation et compensations fiscales | 2,8 | - 2,4 % | 2,7 | + 18,4 % | 3,2 | - 1,8 % | 3,2 | - 3,2 % | 3,1 |
| Épargne de gestion (3) = (2) - (1) | 13,2 | - 4,1 % | 12,7 | + 3,8 % | 13,1 | - 0,3 % | 13,1 | - 5,4 % | 12,4 |
| • intérêts de dette (4) | 2,2 | - 4,0 % | 2,1 | + 5,6 % | 2,2 | + 3,7 % | 2,3 | + 5,5 % | 2,4 |
| Épargne brute (5) = (3) - (4) | 11,0 | - 4,2 % | 10,6 | + 3,4 % | 10,9 | - 1,1 % | 10,8 | - 7,8 % | 10,0 |
| Épargne nette (5) - rembours ⁵ | 4,5 | - 14,9 % | 3,8 | + 26,1 % | 4,9 | + 0,8 % | 4,9 | - 10,9 % | 4,4 |
| DRI | 26,5 | + 3,3 % | 27,4 | + 5,5 % | 28,9 | + 8,1 % | 31,2 | - 7,6 % | 28,9 |
| Dépenses d'investissement hors rembours⁵ (6) | 20,0 | + 3,3 % | 20,7 | + 10,4 % | 22,8 | + 11,0 % | 25,3 | - 8,1 % | 23,3 |
| • subventions d'équipement | 0,6 | – | – | – | 0,9 | – | 1,2 | - 6,7 % | 1,1 |
| • équipement | 18,0 | + 7,7 % | 19,4 | + 7,8 % | 20,9 | + 10,5 % | 23,1 | - 7,5 % | 21,4 |
| RRI | 16,1 | + 9,0 % | 17,5 | + 7,8 % | 18,9 | + 5,6 % | 19,9 | - 5,5 % | 18,8 |
| Recettes d'investissement hors emprunts (7) | 9,2 | + 7,4 % | 9,8 | + 15,4 % | 11,4 | + 5,3 % | 12,0 | - 6,1 % | 11,2 |
| • dotations et subventions | 6,6 | + 9,1 % | 7,2 | + 6,8 % | 7,7 | + 6,3 % | 8,2 | - 1,0 % | 8,1 |
| Besoin ou capacité de financement = (5) + (7) - (6) | + 0,18 | | - 0,25 | | - 0,53 | | - 2,55 | | - 2,06 |
| Variation fonds de roulement | + 0,57 | | + 0,70 | | + 0,90 | | - 0,50 | | - 0,08 |
| Évolution de la dette | | | | | | | | | |
| • remboursements de dette | 6,5 | + 3,3 % | 6,7 | - 9,6 % | 6,1 | - 2,5 % | 5,9 | - 5,1 % | 5,6 |
| • emprunts | 6,9 | + 11,2 % | 7,7 | - 2,1 % | 7,5 | + 6,1 % | 8,0 | - 4,7 % | 7,6 |
| • emprunts - remboursements de dette | 0,4 | | 1,0 | | 1,4 | | 2,1 | | 2,0 |
| Dette totale au 31/12 | 50,9 | | 52,0 | | 53,4 | | 55,5 | | 57,5 |
| Ratios | | | | | | | | | |
| Taux d'épargne de gestion | 20,5 % | | 19,2 % | | 19,4 % | | 18,8 % | | 17,5 % |
| Taux d'épargne brute | 17,1 % | | 16,0 % | | 16,1 % | | 15,5 % | | 14,1 % |
| Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement | 79,1 % | | 78,7 % | | 78,7 % | | 79,6 % | | 81,2 % |
| Annuité / recettes de fonctionnement | 13,5 % | | 13,3 % | | 12,2 % | | 11,8 % | | 11,4 % |

Les montants sont calculés hors gestion active de la dette.

* Premiers résultats DGFIP. ** Les impôts locaux ne comprennent pas les reversements de TP des EPCI vers les communes. *** Les montants de la TEOM prennent en compte les montants des syndicats, mais pas ceux des groupements à fiscalité propre, dont on trouve les montants dans le tableau suivant.

(4) Réforme de l'architecture des concours financiers à partir de 2004; consulter l'annexe 9. La plus grande partie des compensations fiscales est désormais intégrée dans la DGF.

Par souci de cohérence avec les autres collectivités territoriales et pour prendre en compte les modifications de la nomenclature M14 intervenues au 1^{er} janvier 2006, les subventions d'équipement des communes, qui se trouvaient dans la section de fonctionnement, ont été réintégréées en dépenses d'investissement.

Afin de tenir compte des modifications et mises à jour faites par la DGFIP sur leurs séries de données, l'ensemble des tableaux chiffrés calculés à partir des données de la DGFIP ont été mis à jour. Ainsi, certaines données de ces tableaux ont pu être modifiées par rapport aux versions précédentes des rapports de l'OFL.

Source : DGFIP.

2. Groupements de communes à fiscalité propre (France entière)

en milliards d'euros

| | 2004 | 2005/ 2004 | 2005 | 2006/ 2005 | 2006 | 2007/ 2006 | 2007 | 2008/ 2007 | 2008* |
|--|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|---------------|
| Dépenses totales | 25,9 | + 12,7 % | 29,2 | + 2,9 % | 30,0 | + 8,3 % | 32,5 | + 2,9 % | 33,4 |
| Recettes totales | 26,2 | + 10,2 % | 28,9 | + 4,8 % | 30,3 | + 7,0 % | 32,4 | + 3,4 % | 33,6 |
| Dépenses totales hors rembours ^{ts} de dette | 24,6 | + 12,9 % | 27,8 | + 3,0 % | 28,6 | + 8,3 % | 31,0 | + 2,9 % | 31,9 |
| Recettes totales hors emprunts | 24,3 | + 8,7 % | 26,4 | + 4,3 % | 27,6 | + 6,8 % | 29,5 | + 4,1 % | 30,7 |
| DRF | 19,2 | + 10,1 % | 21,1 | + 2,7 % | 21,7 | + 4,9 % | 22,7 | + 4,5 % | 23,7 |
| Dépenses de fonction^l hors intérêts de dette (1) | 18,7 | + 10,4 % | 20,7 | + 2,4 % | 21,2 | + 4,6 % | 22,1 | + 4,2 % | 23,1 |
| • achats et charges externes | 3,7 | + 9,6 % | 4,1 | + 8,3 % | 4,4 | + 3,9 % | 4,6 | + 6,1 % | 4,9 |
| • reversements fiscaux | 7,8 | + 4,6 % | 8,1 | + 2,6 % | 8,3 | + 0,9 % | 8,4 | + 1,2 % | 8,5 |
| • personnel | 3,1 | + 14,0 % | 3,5 | + 10,2 % | 3,9 | + 8,9 % | 4,2 | + 8,0 % | 4,5 |
| • transferts versés | 3,4 | + 21,8 % | 4,1 | - 7,3 % | 3,8 | + 6,2 % | 4,0 | + 5,0 % | 4,2 |
| Recettes de fonctionnement (2) | 22,4 | + 7,6 % | 24,1 | + 4,0 % | 25,1 | + 4,5 % | 26,2 | + 4,2 % | 27,3 |
| • impôts et taxes | 13,9 | + 7,5 % | 14,9 | + 5,6 % | 15,7 | + 4,4 % | 16,4 | + 4,6 % | 17,2 |
| – dont impôts locaux | 10,9 | + 6,7 % | 11,6 | + 6,4 % | 12,3 | + 4,3 % | 12,8 | + 4,5 % | 13,4 |
| – autres impôts indirects et taxes | 3,0 | + 10,6 % | 3,3 | + 3,0 % | 3,4 | + 4,5 % | 3,6 | + 5,0 % | 3,7 |
| – dont TEOM | 2,6 | + 13,7 % | 2,9 | + 10,6 % | 3,2 | + 6,8 % | 3,5 | + 6,1 % | 3,7 |
| • Concours de l'État ^(a) | 6,1 | + 6,6 % | 6,5 | + 4,0 % | 6,8 | + 3,3 % | 7,0 | + 1,9 % | 7,1 |
| – dont DGF | 5,1 | + 9,4 % | 5,6 | + 5,4 % | 5,9 | + 4,0 % | 6,1 | + 2,9 % | 6,3 |
| – dont péréquation et compensations fiscales | 1,0 | - 7,8 % | 0,9 | + 0,3 % | 0,9 | - 4,3 % | 0,9 | - 1,5 % | 0,9 |
| Épargne de gestion (3) = (2) - (1) | 3,7 | - 6,4 % | 3,4 | + 13,7 % | 3,9 | + 4,0 % | 4,1 | + 4,4 % | 4,2 |
| • intérêts de dette (4) | 0,4 | + 0,5 % | 0,4 | + 16,2 % | 0,5 | + 16,7 % | 0,6 | + 13,1 % | 0,7 |
| Épargne brute (5) = (3) - (4) | 3,2 | - 7,3 % | 3,0 | + 13,3 % | 3,4 | + 2,1 % | 3,5 | + 2,9 % | 3,6 |
| Épargne nette (5) - rembours ^{ts} | 1,9 | - 18,5 % | 1,6 | + 24,8 % | 2,0 | - 1,7 % | 1,9 | + 2,8 % | 2,0 |
| DRI | 6,7 | + 20,0 % | 8,1 | + 3,3 % | 8,3 | + 17,2 % | 9,8 | - 0,8 % | 9,7 |
| Dépenses d'investissement hors rembours^{ts} (6) | 5,4 | + 22,6 % | 6,7 | + 3,9 % | 6,9 | + 19,2 % | 8,2 | - 1,4 % | 8,1 |
| • subventions d'équipement | 0,5 | + 18,8 % | 0,6 | + 18,8 % | 0,8 | + 41,0 % | 1,1 | + 0,6 % | 1,1 |
| • équipement | 4,0 | + 24,8 % | 5,0 | + 12,7 % | 5,6 | + 15,5 % | 6,5 | - 1,5 % | 6,4 |
| RRI | 3,9 | + 25,5 % | 4,8 | + 8,6 % | 5,2 | + 19,2 % | 6,3 | - 0,1 % | 6,3 |
| Recettes d'investissement hors emprunts (7) | 1,9 | + 20,9 % | 2,4 | + 7,0 % | 2,5 | + 30,4 % | 3,3 | + 3,3 % | 3,4 |
| • dotations et subventions | 1,3 | + 20,0 % | 1,5 | + 19,9 % | 1,9 | + 19,4 % | 2,2 | + 12,4 % | 2,5 |
| Besoin ou capacité de financement = (5) + (7) - (6) | - 0,25 | | - 1,30 | | - 1,00 | | - 1,49 | | - 1,17 |
| Variation fonds de roulement | 0,36 | | - 0,24 | | 0,30 | | - 0,05 | | 0,12 |
| Évolution de la dette | | | | | | | | | |
| • remboursements de dette | 1,3 | + 9,2 % | 1,4 | + 0,6 % | 1,4 | + 7,2 % | 1,5 | + 2,9 % | 1,6 |
| • emprunts | 1,9 | + 30,2 % | 2,5 | + 10,1 % | 2,7 | + 8,9 % | 3,0 | - 3,8 % | 2,9 |
| • emprunts - remboursements de dette | 0,6 | | 1,1 | | 1,3 | | 1,4 | | 1,3 |
| <i>Dette totale au 31/12</i> | <i>12,0</i> | | <i>12,3</i> | | <i>13,6</i> | | <i>15,0</i> | | <i>16,3</i> |
| Ratios | | | | | | | | | |
| Taux d'épargne de gestion | 16,4 % | | 14,2 % | | 15,6 % | | 15,5 % | | 15,5 % |
| Taux d'épargne brute | 14,4 % | | 12,4 % | | 13,6 % | | 13,2 % | | 13,1 % |
| Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement | 53,7 % | | 50,8 % | | 54,1 % | | 57,3 % | | 59,6 % |
| Annuité / recettes de fonctionnement | 7,7 % | | 7,7 % | | 7,7 % | | 8,1 % | | 8,2 % |

Les montants sont calculés hors gestion active de la dette.

* Premiers résultats DGFiP.

(a) Réforme de l'architecture des concours financiers à partir de 2004; consulter l'annexe 9. La plus grande partie des compensations fiscales est désormais intégrée dans la DGF.

Par souci de cohérence avec les autres collectivités territoriales et pour prendre en compte les modifications de la nomenclature M14 intervenues au 1^{er} janvier 2006, les subventions d'équipement des groupements à fiscalité propre qui se trouvaient dans la section de fonctionnement ont été réintégrées en dépenses d'investissement.

Source: DGFiP.

3. Départements (France entière)

en milliards d'euros

| | 2004 | 2005/2004 | 2005 | 2006/2005 | 2006 | 2007/2006 | 2007 | 2008/2007 | 2008* |
|--|---------------|----------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|---------------|-----------------|---------------|
| Dépenses totales | 51,7 | + 5,0 % | 54,3 | + 7,5 % | 58,3 | + 6,3 % | 62,0 | + 5,0 % | 65,1 |
| Recettes totales | 51,3 | + 6,1 % | 54,4 | + 8,3 % | 58,9 | + 4,2 % | 61,4 | + 5,7 % | 64,9 |
| Dépenses totales hors remboursés de dette | 49,2 | + 4,6 % | 51,4 | + 7,2 % | 55,1 | + 8,0 % | 59,6 | + 5,2 % | 62,7 |
| Recettes totales hors emprunts | 47,9 | + 5,2 % | 50,4 | + 8,7 % | 54,8 | + 5,0 % | 57,5 | + 3,6 % | 59,6 |
| DRF | 37,4 | + 5,0 % | 39,3 | + 7,4 % | 42,2 | + 7,5 % | 45,4 | + 6,6 % | 48,3 |
| Dépenses de fonction¹ hors intérêts de dette (1) | 36,7 | + 5,4 % | 38,7 | + 7,3 % | 41,5 | + 7,4 % | 44,6 | + 6,5 % | 47,5 |
| • achats et charges externes | 4,7 | + 4,1 % | 4,9 | + 5,2 % | 5,2 | + 3,4 % | 5,3 | + 5,8 % | 5,6 |
| • personnel | 6,1 | + 6,9 % | 6,6 | + 7,9 % | 7,1 | + 17,8 % | 8,3 | + 19,1 % | 9,9 |
| • transferts versés | 25,2 | + 5,4 % | 26,5 | + 7,7 % | 28,6 | + 5,5 % | 30,2 | + 3,3 % | 31,2 |
| Recettes de fonctionnement (2) | 45,1 | + 5,5 % | 47,6 | + 8,3 % | 51,5 | + 5,4 % | 54,3 | + 3,6 % | 56,3 |
| • impôts et taxes | 27,5 | + 12,0 % | 30,8 | + 7,4 % | 33,1 | + 5,8 % | 35,0 | + 4,4 % | 36,6 |
| – dont impôts locaux | 15,7 | + 7,3 % | 16,9 | + 8,9 % | 18,4 | + 3,3 % | 19,0 | + 4,7 % | 19,9 |
| – autres impôts indirects et taxes | 11,8 | + 18,2 % | 13,9 | + 5,7 % | 14,7 | + 8,9 % | 16,0 | + 3,9 % | 16,7 |
| <i>dont droits de mutation</i> | 5,7 | + 13,8 % | 6,4 | + 13,7 % | 7,4 | + 9,4 % | 8,1 | - 8,5 % | 7,4 |
| <i>dont TIPP</i> | 4,9 | + 8,2 % | 5,3 | - 17,5 % | 5,0 | - 2,0 % | 4,9 | - 5,9 % | 4,6 |
| <i>dont TSCA</i> | – | | 1,0 | + 12,8 % | 1,2 | + 78,4 % | 2,1 | + 53,4 % | 3,2 |
| • Concours de l'État ^(a) | 12,9 | - 3,8 % | 12,4 | + 4,1 % | 12,9 | + 2,1 % | 13,2 | + 0,9 % | 13,3 |
| – dont DGF | 11,3 | - 4,2 % | 10,8 | + 4,4 % | 11,3 | + 2,5 % | 11,6 | + 2,1 % | 11,8 |
| – dont péréquation et compensations fiscales | 1,2 | + 2,5 % | 1,2 | - 2,1 % | 1,6 | - 0,6 % | 1,6 | - 7,9 % | 1,5 |
| Épargne de gestion (3) = (2) - (1) | 8,4 | + 6,2 % | 8,9 | + 12,4 % | 10,1 | - 3,0 % | 9,7 | - 9,2 % | 8,8 |
| • intérêts de dette (4) | 0,8 | - 16,1 % | 0,6 | + 14,2 % | 0,7 | + 8,5 % | 0,8 | + 12,0 % | 0,9 |
| Épargne brute (5) = (3) - (4) | 7,7 | + 8,3 % | 8,3 | + 12,3 % | 9,3 | - 3,9 % | 9,0 | - 11,1 % | 8,0 |
| Épargne nette (5) - remboursés | 5,1 | + 6,4 % | 5,4 | + 12,7 % | 6,1 | + 6,7 % | 6,5 | - 14,8 % | 5,6 |
| DRI | 14,3 | + 5,0 % | 15,0 | + 7,5 % | 16,1 | + 3,1 % | 16,6 | + 0,7 % | 16,7 |
| Dépenses d'investissement hors remboursés (6) | 11,7 | + 3,4 % | 12,1 | + 6,6 % | 12,9 | + 9,9 % | 14,2 | + 1,0 % | 14,3 |
| • subventions d'équipement | 4,4 | + 2,4 % | 4,5 | + 6,4 % | 4,8 | + 11,9 % | 5,4 | + 2,0 % | 5,5 |
| • équipement | 6,9 | + 5,8 % | 7,3 | + 6,4 % | 7,8 | + 7,3 % | 8,3 | + 2,5 % | 8,5 |
| RRI | 6,2 | + 10,3 % | 6,8 | + 8,4 % | 7,4 | - 4,4 % | 7,1 | + 21,3 % | 8,6 |
| Recettes d'investissement hors emprunts (7) | 2,8 | - 0,7 % | 2,8 | + 16,4 % | 3,2 | - 0,9 % | 3,2 | + 2,3 % | 3,3 |
| • dotations et subventions | 2,2 | + 4,1 % | 2,3 | + 10,1 % | 2,5 | + 4,4 % | 2,7 | + 5,7 % | 2,8 |
| Besoin ou capacité de financement = (5) + (7) - (6) | - 1,25 | | - 1,03 | | - 0,35 | | - 2,03 | | - 3,08 |
| Variation fonds de roulement | - 0,44 | | + 0,12 | | + 0,59 | | - 0,61 | | - 0,21 |
| Dépenses totales collèges | 3,2 | + 4,2 % | 3,3 | + 1,9 % | 3,4 | + 14,4 % | 3,9 | + 6,8 % | 4,2 |
| Dépenses totales d'aide sociale | 24,6 | + 5,4 % | 25,9 | + 7,0 % | 27,7 | + 5,2 % | 29,2 | + 4,1 % | 30,4 |
| Évolution de la dette | | | | | | | | | |
| • remboursements de dette | 2,6 | + 12,2 % | 2,9 | + 11,5 % | 3,2 | - 24,2 % | 2,4 | - 1,1 % | 2,4 |
| • emprunts | 3,4 | + 19,5 % | 4,0 | + 2,8 % | 4,1 | - 7,2 % | 3,8 | + 37,3 % | 5,3 |
| • emprunts - remboursements de dette | 0,8 | | 1,2 | | 0,9 | | 1,4 | | 2,9 |
| <i>Dette totale au 31/12</i> | <i>18,2</i> | | <i>19,3</i> | | <i>20,5</i> | | <i>21,9</i> | | <i>24,8</i> |
| Ratios | | | | | | | | | |
| Taux d'épargne de gestion | 18,7 % | | 18,8 % | | 19,5 % | | 17,9 % | | 15,7 % |
| Taux d'épargne brute | 17,0 % | | 17,5 % | | 18,1 % | | 16,5 % | | 14,2 % |
| Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement | 40,3 % | | 40,5 % | | 39,7 % | | 40,3 % | | 44,0 % |
| Annuité / recettes de fonctionnement | 7,3 % | | 7,4 % | | 7,6 % | | 5,9 % | | 5,8 % |

Les montants sont calculés hors gestion active de la dette.

* Premiers résultats DGFIP.

(a) Réforme de l'architecture des concours financiers à partir de 2004; consulter l'annexe 9. La plus grande partie des compensations fiscales est désormais intégrée dans la DGF.

Source : DGFIP.

4. Régions (France entière)

en milliards d'euros

| | 2004 | 2005/ 2004 | 2005 | 2006/ 2005 | 2006 | 2007/ 2006 | 2007 | 2008/ 2007 | 2008* |
|--|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|
| Dépenses totales | 17,3 | + 13,0 % | 19,5 | + 11,3 % | 21,7 | + 12,3 % | 24,4 | + 8,8 % | 26,6 |
| Recettes totales | 17,1 | + 14,2 % | 19,6 | + 10,3 % | 21,6 | + 12,8 % | 24,3 | + 7,4 % | 26,1 |
| Dépenses totales hors rembours^{ts} de dette | 16,5 | + 10,2 % | 18,2 | + 10,4 % | 20,0 | + 15,4 % | 23,1 | + 6,6 % | 24,7 |
| Recettes totales hors emprunts | 15,1 | + 15,6 % | 17,5 | + 7,8 % | 18,8 | + 14,2 % | 21,5 | + 6,2 % | 22,8 |
| DRF | 9,0 | + 15,9 % | 10,4 | + 12,5 % | 11,7 | + 19,5 % | 14,0 | + 8,2 % | 15,2 |
| Dépenses de fonction¹ hors intérêts de dette (1) | 8,7 | + 15,5 % | 10,1 | + 12,9 % | 11,4 | + 19,3 % | 13,5 | + 7,8 % | 14,6 |
| • achats et charges externes | 1,2 | - 1,1 % | 1,2 | + 19,4 % | 1,4 | + 0,4 % | 1,4 | + 1,7 % | 1,4 |
| • personnel | 0,6 | + 8,4 % | 0,6 | + 26,5 % | 0,8 | + 103,8 % | 1,6 | + 47,0 % | 2,3 |
| • transferts versés | 6,8 | + 19,6 % | 8,1 | + 11,1 % | 9,0 | + 15,1 % | 10,4 | + 2,7 % | 10,6 |
| Recettes de fonctionnement (2) | 13,6 | + 16,1 % | 15,8 | + 9,1 % | 17,2 | + 13,9 % | 19,6 | + 6,6 % | 20,9 |
| • impôts et taxes | 5,3 | + 32,0 % | 6,9 | + 20,5 % | 8,3 | + 26,2 % | 10,5 | + 10,8 % | 11,7 |
| – dont impôts locaux | 3,2 | + 24,4 % | 4,0 | + 10,8 % | 4,4 | - 0,4 % | 4,4 | + 4,7 % | 4,6 |
| – autres impôts indirects et taxes dont cartes grises | 2,0 | + 43,9 % | 2,9 | + 33,8 % | 3,9 | + 56,3 % | 6,1 | + 15,2 % | 7,1 |
| dont TIPP | 1,5 | + 9,8 % | 1,6 | + 12,9 % | 1,8 | + 5,9 % | 1,9 | + 5,4 % | 2,0 |
| | – | | 0,4 | | 1,0 | | 2,8 | | 3,6 |
| • Concours de l'État ^(a) | 7,0 | + 13,9 % | 8,0 | + 2,9 % | 8,3 | + 0,3 % | 8,3 | + 1,2 % | 8,4 |
| – dont DGF | 4,8 | + 2,3 % | 4,9 | + 3,2 % | 5,1 | + 1,9 % | 5,2 | + 1,3 % | 5,3 |
| – dont péréquation et compensations fiscales | 0,2 | + 6,7 % | 0,2 | - 3,0 % | 0,2 | + 3,1 % | 0,2 | - 9,2 % | 0,2 |
| Épargne de gestion (3) = (2) - (1) | 4,9 | + 17,3 % | 5,7 | + 2,5 % | 5,9 | + 3,5 % | 6,1 | + 3,9 % | 6,3 |
| • intérêts de dette (4) | 0,3 | + 27,4 % | 0,4 | + 1,3 % | 0,4 | + 25,3 % | 0,5 | + 18,8 % | 0,6 |
| Épargne brute (5) = (3) - (4) | 4,6 | + 16,6 % | 5,3 | + 2,6 % | 5,5 | + 1,9 % | 5,6 | + 2,6 % | 5,7 |
| Épargne nette (5) - rembours^{ts} | 3,8 | + 5,2 % | 4,0 | - 4,5 % | 3,8 | + 13,7 % | 4,3 | - 10,8 % | 3,8 |
| DRI | 8,3 | + 9,8 % | 9,1 | + 10,0 % | 10,0 | + 3,9 % | 10,4 | + 9,5 % | 11,4 |
| Dépenses d'investissement hors rembours^{ts} (6) | 7,5 | + 3,3 % | 7,7 | + 7,7 % | 8,3 | + 9,6 % | 9,1 | + 4,1 % | 9,5 |
| • subventions d'équipement | 4,3 | + 6,0 % | 4,6 | + 7,4 % | 4,9 | + 8,6 % | 5,4 | + 1,1 % | 5,4 |
| • équipement | 2,7 | - 3,8 % | 2,6 | + 20,1 % | 3,1 | + 10,9 % | 3,4 | + 9,5 % | 3,8 |
| RRI | 3,5 | + 6,7 % | 3,8 | + 15,0 % | 4,3 | + 8,4 % | 4,7 | + 10,7 % | 5,2 |
| Recettes d'investissement hors emprunts (7) | 1,5 | + 10,3 % | 1,7 | - 4,5 % | 1,6 | + 17,8 % | 1,9 | + 2,2 % | 1,9 |
| • dotations et subventions | 1,1 | + 26,8 % | 1,4 | - 3,4 % | 1,4 | + 15,5 % | 1,6 | + 3,3 % | 1,6 |
| Besoin ou capacité de financement = (5) + (7) - (6) | - 1,37 | | - 0,70 | | - 1,22 | | - 1,63 | | - 1,83 |
| Variation fonds de roulement | - 0,15 | | + 0,03 | | - 0,17 | | - 0,09 | | - 0,42 |
| Dépenses totales lycées | 3,6 | + 9,2 % | 4,0 | - 1,9 % | 3,9 | + 33,1 % | 5,2 | + 16,0 % | 6,0 |
| Dépenses totales formation professionnelle | 3,0 | + 16,8 % | 3,5 | + 15,1 % | 4,0 | + 22,1 % | 4,9 | + 1,6 % | 5,0 |
| Dépenses transport ferroviaire | 2,4 | + 14,2 % | 2,7 | + 5,0 % | 2,9 | + 9,4 % | 3,2 | - 7,6 % | 2,9 |
| Évolution de la dette | | | | | | | | | |
| • remboursements de dette | 0,8 | + 69,7 % | 1,4 | + 23,1 % | 1,7 | - 24,5 % | 1,3 | + 47,8 % | 1,9 |
| • emprunts | 2,0 | + 3,9 % | 2,1 | + 30,4 % | 2,7 | + 2,9 % | 2,8 | + 16,3 % | 3,3 |
| • emprunts - remboursements de dette | 1,2 | | 0,7 | | 1,1 | | 1,5 | | 1,4 |
| Dette totale au 31/12 | 9,4 | | 10,1 | | 11,1 | | 12,7 | | 14,1 |
| Ratios | | | | | | | | | |
| Taux d'épargne de gestion | 35,9 % | | 36,3 % | | 34,1 % | | 30,9 % | | 30,2 % |
| Taux d'épargne brute | 33,6 % | | 33,8 % | | 31,8 % | | 28,4 % | | 27,3 % |
| Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement | 69,5 % | | 64,3 % | | 64,5 % | | 64,5 % | | 67,2 % |
| Annuité / recettes de fonctionnement | 8,2 % | | 11,2 % | | 12,1 % | | 9,0 % | | 11,8 % |

Les montants sont calculés hors gestion active de la dette.

* Premiers résultats DGFIP.

(a) Réforme de l'architecture des concours financiers à partir de 2004; consulter l'annexe 9. La plus grande partie des compensations fiscales est désormais intégrée dans la DGF.

Source: DGFIP.

5. Secteur communal

Communes, groupements à fiscalité propre (France entière)

en milliards d'euros

| | 2004 | 2005/ 2004 | 2005 | 2006/ 2005 | 2006 | 2007/ 2006 | 2007 | 2008/ 2007 | 2008* |
|--|---------------|----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|---------------|
| Dépenses totales | 98,0 | + 6,1 % | 104,0 | + 3,4 % | 107,5 | + 6,2 % | 114,2 | + 0,4 % | 114,6 |
| Recettes totales | 98,9 | + 5,5 % | 104,4 | + 4,1 % | 108,7 | + 4,5 % | 113,6 | + 0,9 % | 114,7 |
| Dépenses totales hors rembours^{ts} de dette | 90,2 | + 6,2 % | 95,8 | + 4,3 % | 100,0 | + 6,7 % | 106,7 | + 0,7 % | 107,4 |
| Recettes totales hors emprunts | 90,1 | + 4,6 % | 94,3 | + 4,4 % | 98,5 | + 4,3 % | 102,7 | + 1,5 % | 104,2 |
| DRF | 64,8 | + 5,8 % | 68,5 | + 2,6 % | 70,3 | + 4,1 % | 73,2 | + 3,9 % | 76,1 |
| Dépenses de fonction^t hors intérêts de dette (1) | 62,2 | + 6,1 % | 66,0 | + 2,4 % | 67,5 | + 4,1 % | 70,3 | + 3,8 % | 73,0 |
| • achats et charges externes | 17,2 | + 4,7 % | 18,0 | + 4,9 % | 18,9 | + 2,7 % | 19,5 | + 4,5 % | 20,3 |
| • personnel | 29,9 | + 4,9 % | 31,4 | + 4,6 % | 32,9 | + 5,3 % | 34,6 | + 3,4 % | 35,8 |
| • transferts versés | 11,7 | + 11,5 % | 13,1 | - 4,4 % | 12,5 | + 3,2 % | 12,9 | + 4,2 % | 13,5 |
| Recettes de fonctionnement (2) | 79,0 | + 3,8 % | 82,1 | + 3,1 % | 84,6 | + 3,4 % | 87,4 | + 2,5 % | 89,6 |
| • impôts et taxes | 42,5 | + 4,9 % | 44,6 | + 4,2 % | 46,5 | + 3,6 % | 48,1 | + 3,3 % | 49,7 |
| – dont impôts locaux | 34,8 | + 4,1 % | 36,3 | + 4,1 % | 37,7 | + 3,3 % | 39,0 | + 3,9 % | 40,5 |
| – autres impôts indirects et taxes | 8,2 | + 7,3 % | 8,8 | + 4,2 % | 9,2 | + 3,9 % | 9,5 | + 1,4 % | 9,7 |
| – dont TEOM | 4,0 | + 7,9 % | 4,3 | + 6,5 % | 4,6 | + 4,5 % | 4,8 | + 4,7 % | 5,0 |
| • Concours de l'État ^(a) | 24,3 | + 3,0 % | 25,0 | + 2,9 % | 25,7 | + 2,0 % | 26,2 | + 1,2 % | 26,5 |
| – dont DGF | 20,1 | + 4,2 % | 20,9 | + 3,1 % | 21,5 | + 2,7 % | 22,1 | + 2,0 % | 22,6 |
| – dont péréquation et compensations fiscales | 3,8 | - 3,8 % | 3,7 | + 13,8 % | 4,2 | - 2,3 % | 4,1 | - 2,8 % | 4,0 |
| Épargne de gestion (3) = (2) - (1) | 16,9 | - 4,6 % | 16,1 | + 5,9 % | 17,0 | + 0,7 % | 17,2 | - 3,1 % | 16,6 |
| • intérêts de dette (4) | 2,6 | - 3,2 % | 2,5 | + 7,4 % | 2,7 | + 6,1 % | 2,9 | + 7,1 % | 3,1 |
| Épargne brute (5) = (3) - (4) | 14,3 | - 4,9 % | 13,6 | + 5,6 % | 14,3 | - 0,3 % | 14,3 | - 5,2 % | 13,5 |
| Épargne nette (5) - rembours ^{ts} | 6,5 | - 16,0 % | 5,4 | + 25,7 % | 6,8 | + 0,1 % | 6,8 | - 7,0 % | 6,3 |
| DRI | 33,2 | + 6,7 % | 35,4 | + 5,0 % | 37,2 | + 10,2 % | 41,0 | - 5,9 % | 38,6 |
| Dépenses d'investissement hors rembours^{ts} (6) | 25,4 | + 7,4 % | 27,3 | + 8,8 % | 29,7 | + 12,9 % | 33,6 | - 6,5 % | 31,4 |
| • subventions d'équipement | 1,1 | - | - | - | 1,6 | + 37,8 % | 2,2 | - 3,2 % | 2,2 |
| • équipement | 22,0 | + 10,8 % | 24,4 | + 8,8 % | 26,5 | + 11,5 % | 29,6 | - 6,2 % | 27,7 |
| RRI | 19,9 | + 12,2 % | 22,3 | + 7,9 % | 24,1 | + 8,6 % | 26,2 | - 4,2 % | 25,1 |
| Recettes d'investissement hors emprunts (7) | 11,1 | + 9,7 % | 12,2 | + 13,8 % | 13,9 | + 9,9 % | 15,2 | - 4,1 % | 14,6 |
| • dotations et subventions | 7,9 | + 10,9 % | 8,8 | + 9,1 % | 9,6 | + 8,8 % | 10,4 | + 1,9 % | 10,6 |
| Besoin ou capacité de financement = (5) + (7) - (6) | - 0,07 | | - 1,56 | | - 1,53 | | - 4,04 | | - 3,22 |
| Variation fonds de roulement | + 0,93 | | + 0,45 | | + 1,20 | | - 0,55 | | + 0,04 |
| Évolution de la dette | | | | | | | | | |
| • remboursements de dette | 7,8 | + 4,3 % | 8,1 | - 7,8 % | 7,5 | - 0,7 % | 7,5 | - 3,5 % | 7,2 |
| • emprunts | 8,8 | + 15,3 % | 10,1 | + 0,9 % | 10,2 | + 6,9 % | 10,9 | - 4,5 % | 10,5 |
| • emprunts - remboursements de dette | 1,0 | - | 2,0 | - | 2,7 | - | 3,5 | - | 3,3 |
| Dette totale au 31/12 | 63,0 | | 64,3 | | 67,0 | | 70,5 | | 73,7 |
| Ratios | | | | | | | | | |
| Taux d'épargne de gestion | 21,4 % | | 19,6 % | | 20,2 % | | 19,6 % | | 18,6 % |
| Taux d'épargne brute | 18,0 % | | 16,5 % | | 16,9 % | | 16,3 % | | 15,1 % |
| Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement | 79,7 % | | 78,3 % | | 79,2 % | | 80,6 % | | 82,3 % |
| Annuité / recettes de fonctionnement | 13,2 % | | 13,0 % | | 12,1 % | | 11,8 % | | 11,5 % |

Les montants sont calculés hors gestion active de la dette.

* Premiers résultats DGFIP.

(a) Réforme de l'architecture des concours financiers à partir de 2004; consulter l'annexe 9. La plus grande partie des compensations fiscales est désormais intégrée dans la DGF.

Par souci de cohérence avec les autres collectivités territoriales et pour prendre en compte les modifications de la nomenclature M14 intervenues au 1^{er} janvier 2006, les subventions d'équipement des groupements à fiscalité propre qui se trouvaient dans la section de fonctionnement ont été réintégrées en dépenses d'investissement.

Attention: les données figurant ici ne correspondent pas à la somme des opérations « communes » et « groupements de communes à fiscalité propre »: les reversements fiscaux des groupements vers les communes ont été neutralisés en dépenses comme en recettes de fonctionnement.

Source: DGFIP.

6. Ensemble des collectivités territoriales

Communes, départements et régions (France entière)

en milliards d'euros

| | 2004 | 2005/ 2004 | 2005 | 2006/ 2005 | 2006 | 2007/ 2006 | 2007 | 2008/ 2007 | 2008* |
|--|---------------|----------------|---------------|-----------------|---------------|-----------------|---------------|----------------|---------------|
| Dépenses totales | 148,9 | + 5,3 % | 156,7 | + 5,8 % | 165,9 | + 6,4 % | 176,5 | + 2,7 % | 181,3 |
| Recettes totales | 148,9 | + 5,9 % | 157,6 | + 6,1 % | 167,2 | + 4,8 % | 175,3 | + 3,0 % | 180,6 |
| Dépenses totales hors rembours^{ts} de dette | 139,0 | + 4,8 % | 145,8 | + 6,3 % | 154,9 | + 7,7 % | 166,9 | + 2,7 % | 171,4 |
| Recettes totales hors emprunts | 136,6 | + 5,3 % | 143,8 | + 6,3 % | 152,8 | + 5,1 % | 160,7 | + 2,4 % | 164,5 |
| DRF | 99,8 | + 5,5 % | 105,3 | + 5,3 % | 110,9 | + 6,7 % | 118,3 | + 5,2 % | 124,4 |
| Dépenses de fonction¹ hors intérêts de dette (1) | 96,6 | + 5,8 % | 102,1 | + 5,3 % | 107,5 | + 6,6 % | 114,7 | + 5,1 % | 120,5 |
| • achats et charges externes | 19,4 | + 3,3 % | 20,1 | + 5,2 % | 21,1 | + 2,5 % | 21,6 | + 4,3 % | 22,5 |
| • personnel | 33,6 | + 4,5 % | 35,1 | + 5,1 % | 36,8 | + 9,4 % | 40,3 | + 7,9 % | 43,5 |
| • transferts versés | 40,3 | + 8,2 % | 43,6 | + 6,2 % | 46,3 | + 6,7 % | 49,4 | + 3,3 % | 51,0 |
| Recettes de fonctionnement (2) | 123,1 | + 5,2 % | 129,5 | + 5,5 % | 136,6 | + 5,1 % | 143,6 | + 3,1 % | 148,0 |
| • impôts et taxes | 69,2 | + 9,2 % | 75,6 | + 6,6 % | 80,5 | + 6,4 % | 85,7 | + 4,2 % | 89,3 |
| – dont impôts locaux | 42,9 | + 6,2 % | 45,6 | + 5,9 % | 48,3 | + 2,7 % | 49,6 | + 4,2 % | 51,7 |
| – autres impôts indirects et taxes | 26,3 | + 14,2 % | 30,0 | + 7,6 % | 32,3 | + 12,0 % | 36,1 | + 4,2 % | 37,7 |
| • Concours de l'État ^(a) | 38,1 | + 2,2 % | 38,9 | + 3,1 % | 40,1 | + 1,5 % | 40,7 | + 1,0 % | 41,1 |
| – dont DGF | 31,1 | + 0,0 % | 31,1 | + 3,2 % | 32,1 | + 2,2 % | 32,8 | + 1,8 % | 33,4 |
| – dont péréquation et compensations fiscales | 4,2 | - 0,5 % | 4,2 | + 21,6 % | 5,1 | - 1,2 % | 5,0 | - 5,0 % | 4,8 |
| Épargne de gestion (3) = (2) - (1) | 26,5 | + 3,1 % | 27,3 | + 6,3 % | 29,1 | - 0,5 % | 28,9 | - 4,7 % | 27,6 |
| • intérêts de dette (4) | 3,3 | - 3,8 % | 3,1 | + 6,8 % | 3,3 | + 7,3 % | 3,6 | + 8,8 % | 3,9 |
| Épargne brute (5) = (3) - (4) | 23,3 | + 4,0 % | 24,2 | + 6,3 % | 25,7 | - 1,5 % | 25,3 | - 6,6 % | 23,7 |
| Épargne nette (5) - rembours ^{ts} | 13,4 | - 1,1 % | 13,2 | + 11,5 % | 14,8 | + 6,5 % | 15,7 | - 12,5 % | 13,8 |
| DRI | 49,1 | + 4,9 % | 51,4 | + 6,9 % | 55,0 | + 5,9 % | 58,2 | - 2,2 % | 57,0 |
| Dépenses d'investissement hors rembours^{ts} (6) | 39,2 | + 3,3 % | 40,5 | + 8,7 % | 44,0 | + 10,4 % | 48,6 | - 3,2 % | 47,1 |
| • subventions d'équipement | 9,3 | | | | 10,6 | + 12,2 % | 11,9 | + 0,8 % | 12,0 |
| • équipement | 27,6 | + 6,1 % | 29,3 | + 8,5 % | 31,8 | + 9,7 % | 34,9 | - 3,5 % | 33,7 |
| RRI | 25,8 | + 9,0 % | 28,1 | + 8,9 % | 30,6 | + 3,6 % | 31,7 | + 2,9 % | 32,6 |
| Recettes d'investissement hors emprunts (7) | 13,5 | + 6,0 % | 14,3 | + 13,3 % | 16,2 | + 5,3 % | 17,1 | - 3,6 % | 16,4 |
| • dotations et subventions | 10,0 | + 10,0 % | 11,0 | + 6,2 % | 11,6 | + 7,0 % | 12,4 | + 1,0 % | 12,6 |
| Besoin ou capacité de financement = (5) + (7) - (6) | - 2,44 | | - 1,99 | | - 2,11 | | - 6,21 | | - 6,96 |
| Variation fonds de roulement | - 0,02 | | 0,85 | | 1,32 | | - 1,20 | | - 0,71 |
| Évolution de la dette | | | | | | | | | |
| • remboursements de dette | 9,9 | + 11,1 % | 11,0 | + 0,0 % | 11,0 | - 12,3 % | 9,6 | + 2,9 % | 9,9 |
| • emprunts | 12,3 | + 12,3 % | 13,8 | + 4,3 % | 14,4 | + 1,7 % | 14,6 | + 10,4 % | 16,2 |
| • emprunts - remboursements de dette | 2,4 | | 2,8 | | 3,4 | | 5,0 | | 6,3 |
| <i>Dette totale au 31/12</i> | <i>78,6</i> | | <i>81,4</i> | | <i>85,0</i> | | <i>90,0</i> | | <i>96,3</i> |
| Ratios | | | | | | | | | |
| Taux d'épargne de gestion | 21,5 % | | 21,1 % | | 21,3 % | | 20,1 % | | 18,6 % |
| Taux d'épargne brute | 18,9 % | | 18,7 % | | 18,8 % | | 17,6 % | | 16,0 % |
| Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement | 63,8 % | | 62,9 % | | 62,2 % | | 62,7 % | | 65,0 % |
| Annuité / recettes de fonctionnement | 10,7 % | | 10,9 % | | 10,5 % | | 9,2 % | | 9,3 % |

Les montants sont calculés hors gestion active de la dette.

* Premiers résultats DGFIP.

*(a) Réforme de l'architecture des concours financiers à partir de 2004; consulter l'annexe 9. La plus grande partie des compensations fiscales est désormais intégrée dans la DGF.*Par souci de cohérence avec les autres collectivités territoriales et pour prendre en compte les modifications de la nomenclature M14 intervenues au 1^{er} janvier 2006, les subventions d'équipement des communes, qui se trouvaient dans la section de fonctionnement, ont été réintégrées en dépenses d'investissement.**Données non consolidées entre les différents niveaux de collectivités.**

Source: DGFIP.

7. Ensemble des collectivités territoriales et groupements à fiscalité propre

Communes, groupements à fiscalité propre, départements et régions (France entière)

en milliards d'euros

| | 2004 | 2005/ 2004 | 2005 | 2006/ 2005 | 2006 | 2007/ 2006 | 2007 | 2008/ 2007 | 2008* |
|--|--------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|
| Dépenses totales | 167,0 | + 6,4 % | 177,8 | + 5,5 % | 187,6 | + 6,9 % | 200,6 | + 2,8 % | 206,3 |
| Recettes totales | 167,3 | + 6,6 % | 178,4 | + 6,1 % | 189,2 | + 5,4 % | 199,3 | + 3,2 % | 205,7 |
| Dépenses totales hors rembours^{ts} de dette | 155,8 | + 6,1 % | 165,4 | + 5,9 % | 175,2 | + 8,1 % | 189,4 | + 2,8 % | 194,8 |
| Recettes totales hors emprunts | 153,2 | + 5,8 % | 162,1 | + 6,1 % | 172,1 | + 5,6 % | 181,7 | + 2,7 % | 186,7 |
| DRF | 111,2 | + 6,3 % | 118,3 | + 5,1 % | 124,2 | + 6,7 % | 132,6 | + 5,3 % | 139,6 |
| Dépenses de fonction^t hors intérêts de dette (1) | 107,5 | + 6,6 % | 114,7 | + 5,0 % | 120,4 | + 6,7 % | 128,4 | + 5,2 % | 135,0 |
| • achats et charges externes | 23,1 | + 4,3 % | 24,1 | + 5,7 % | 25,5 | + 2,7 % | 26,2 | + 4,6 % | 27,4 |
| • personnel | 36,6 | + 5,3 % | 38,6 | + 5,5 % | 40,7 | + 9,3 % | 44,5 | + 7,9 % | 48,0 |
| • transferts versés | 43,7 | + 9,2 % | 47,7 | + 5,0 % | 50,1 | + 6,6 % | 53,4 | + 3,4 % | 55,3 |
| Recettes de fonctionnement (2) | 137,7 | + 5,6 % | 145,5 | + 5,4 % | 153,4 | + 5,2 % | 161,4 | + 3,4 % | 166,8 |
| • impôts et taxes | 75,3 | + 9,4 % | 82,3 | + 6,8 % | 87,9 | + 6,6 % | 93,7 | + 4,5 % | 98,0 |
| – dont impôts locaux | 53,8 | + 6,3 % | 57,2 | + 6,0 % | 60,6 | + 3,1 % | 62,4 | + 4,2 % | 65,1 |
| – autres impôts indirects et taxes | 21,5 | + 17,1 % | 25,2 | + 8,7 % | 27,4 | + 14,4 % | 31,3 | + 5,1 % | 32,9 |
| – dont TEOM*** | 4,0 | + 7,9 % | 4,3 | + 6,5 % | 4,6 | + 4,5 % | 4,8 | + 4,7 % | 5,0 |
| • Concours de l'État ^(a) | 44,2 | + 2,8 % | 45,4 | + 3,2 % | 46,9 | + 1,7 % | 47,7 | + 1,1 % | 48,2 |
| – dont DGF | 36,2 | + 1,3 % | 36,7 | + 3,5 % | 38,0 | + 2,5 % | 38,9 | + 2,0 % | 39,7 |
| – dont péréquation et compensations fiscales | 5,2 | - 1,9 % | 5,1 | + 17,8 % | 6,0 | - 1,7 % | 5,9 | - 4,5 % | 5,6 |
| Épargne de gestion (3) = (2) - (1) | 30,2 | + 1,9 % | 30,8 | + 7,2 % | 33,0 | + 0,1 % | 33,0 | - 3,6 % | 31,8 |
| • intérêts de dette (4) | 3,7 | - 3,3 % | 3,6 | + 7,9 % | 3,8 | + 8,5 % | 4,2 | + 9,4 % | 4,6 |
| Épargne brute (5) = (3) - (4) | 26,5 | + 2,7 % | 27,2 | + 7,1 % | 29,1 | - 1,1 % | 28,8 | - 5,5 % | 27,2 |
| Épargne nette (5) - rembours ^{ts} | 15,3 | - 3,3 % | 14,8 | + 12,9 % | 16,7 | + 5,6 % | 17,7 | - 10,8 % | 15,7 |
| DRI | 55,8 | + 6,7 % | 59,5 | + 6,4 % | 63,3 | + 7,4 % | 68,0 | - 2,0 % | 66,7 |
| Dépenses d'investissement hors rembours^{ts} (6) | 44,6 | + 5,7 % | 47,1 | + 8,1 % | 50,9 | + 11,6 % | 56,8 | - 2,9 % | 55,2 |
| • subventions d'équipement | 9,8 | - 93,9 % | 0,6 | + 1793,4 % | 11,4 | + 14,2 % | 13,0 | + 0,7 % | 13,1 |
| • équipement | 31,6 | + 8,5 % | 34,2 | + 9,1 % | 37,4 | + 10,6 % | 41,3 | - 3,2 % | 40,0 |
| RRI | 29,6 | + 11,2 % | 32,9 | + 8,8 % | 35,8 | + 5,9 % | 37,9 | + 2,4 % | 38,8 |
| Recettes d'investissement hors emprunts (7) | 15,4 | + 7,9 % | 16,6 | + 12,4 % | 18,7 | + 8,7 % | 20,3 | - 2,5 % | 19,8 |
| • dotations et subventions | 11,2 | + 11,1 % | 12,5 | + 7,8 % | 13,5 | + 8,7 % | 14,6 | + 2,7 % | 15,0 |
| Besoin ou capacité de financement = (5) + (7) - (6) | - 2,69 | | - 3,29 | | - 3,11 | | - 7,70 | | - 8,13 |
| Variation fonds de roulement | 0,33 | | 0,61 | | 1,62 | | - 1,25 | | - 0,59 |
| Évolution de la dette | | | | | | | | | |
| • remboursements de dette | 11,2 | + 10,9 % | 12,4 | + 0,1 % | 12,4 | - 10,0 % | 11,2 | + 2,9 % | 11,5 |
| • emprunts | 14,2 | + 14,7 % | 16,3 | + 5,2 % | 17,1 | + 2,8 % | 17,6 | + 8,0 % | 19,0 |
| • emprunts - remboursements de dette | 3,0 | | 3,9 | | 4,7 | | 6,5 | | 7,5 |
| Dette totale au 31/12 | 90,6 | | 93,7 | | 98,6 | | 105,0 | | 112,6 |
| Ratios | | | | | | | | | |
| Taux d'épargne de gestion | 21,9 % | | 21,1 % | | 21,5 % | | 20,4 % | | 19,1 % |
| Taux d'épargne brute | 19,2 % | | 18,7 % | | 19,0 % | | 17,9 % | | 16,3 % |
| Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement | 65,8 % | | 64,4 % | | 64,3 % | | 65,1 % | | 67,5 % |
| Annuité / recettes de fonctionnement | 10,8 % | | 11,0 % | | 10,6 % | | 9,5 % | | 9,6 % |

Les montants sont calculés hors gestion active de la dette.

* Premiers résultats DGFIP.

(a) Réforme de l'architecture des concours financiers à partir de 2004; consulter l'annexe 9. La plus grande partie des compensations fiscales est désormais intégrée dans la DGF.

Attention: les données figurant ici ne correspondent pas à la somme des opérations « ensemble des collectivités territoriales » et « groupements à fiscalité propre »: les reversements fiscaux des groupements vers les communes ont été neutralisés en dépenses comme en recettes de fonctionnement.

Données non consolidées entre les différents niveaux de collectivités, sauf reversements fiscaux.

Source: DGFIP.

B. Estimations 2009 des finances départementales et régionales

Ces tableaux présentent les estimations des volumes budgétaires 2009 faites à partir des premiers résultats des comptes de gestion et des prévisions inscrites aux budgets primitifs des départements et des régions.

1. Départements (France entière - estimations 2009)

en milliards d'euros

| | 2008* | 2009/2008** | 2009*** |
|--|--------------|-----------------|--------------|
| Dépenses totales | 65,1 | + 3,8 % | 67,5 |
| Recettes totales | 64,9 | + 3,8 % | 67,3 |
| Dépenses totales hors rembours^{ts} de dette | 62,7 | + 3,5 % | 64,9 |
| Recettes totales hors emprunts | 59,6 | + 3,6 % | 61,8 |
| DRF | 48,3 | + 5,2 % | 50,8 |
| Dépenses de fonction^l hors intérêts de dette (1) | 47,5 | + 4,9 % | 49,8 |
| • achats et charges externes | 5,6 | + 1,8 % | 5,7 |
| • personnel | 9,9 | + 8,4 % | 10,8 |
| • transferts versés | 31,2 | + 3,8 % | 32,3 |
| Recettes de fonctionnement (2) | 56,3 | + 3,4 % | 58,2 |
| • impôts et taxes | 36,6 | + 4,5 % | 38,2 |
| – dont impôts locaux | 19,9 | + 9,3 % | 21,8 |
| – autres impôts indirects et taxes | 16,7 | - 1,2 % | 16,5 |
| <i>dont droits de mutation</i> | 7,4 | - 9,7 % | 6,7 |
| <i>dont TIPP</i> | 4,6 | + 6,6 % | 5,0 |
| <i>dont TSCA</i> | 3,2 | + 9,3 % | 3,5 |
| • Concours de l'État | 12,9 | + 0,7 % | 13,0 |
| – dont DGF | 11,8 | + 2,6 % | 12,1 |
| – dont péréquation et compensations fiscales | 1,0 | – | n. d. |
| Épargne de gestion (3) = (2) - (1) | 8,8 | - 5,0 % | 8,4 |
| • intérêts de dette (4) | 0,9 | + 18,1 % | 1,0 |
| Épargne brute (5) = (3) - (4) | 8,0 | - 7,5 % | 7,4 |
| Épargne nette (5) - rembours^{ts} | 5,6 | - 15,3 % | 4,7 |
| DRI | 16,7 | - 0,3 % | 16,7 |
| Dépenses d'investissement hors rembours^{ts} (6) | 14,3 | - 2,1 % | 14,0 |
| • subventions d'équipement | 5,5 | + 0,6 % | 5,5 |
| • équipement | 8,5 | - 6,8 % | 8,0 |
| RRI | 8,6 | + 6,4 % | 9,1 |
| Recettes d'investissement hors emprunts (7) | 3,3 | + 7,8 % | 3,5 |
| • dotations et subventions | 2,8 | + 10,0 % | 3,1 |
| Besoin ou capacité de financement = (5) + (7) - (6) | - 3,1 | | - 3,1 |
| Variation fonds de roulement | - 0,2 | | - 0,2 |
| Dépenses totales collèges | 4,2 | + 0,6 % | 4,2 |
| Dépenses totales d'aide sociale | 30,4 | + 3,6 % | 31,5 |
| Évolution de la dette | | | |
| • remboursements de dette | 2,4 | + 10,7 % | 2,7 |
| • emprunts | 5,3 | + 5,5 % | 5,6 |
| • emprunts - remboursements de dette | 2,9 | | 2,9 |
| Dettes totale au 31/12 | 24,5 | | 30,0 |
| Ratios | | | |
| Taux d'épargne de gestion | 15,7 % | | 14,4 % |
| Taux d'épargne brute | 14,2 % | | 12,7 % |
| Dettes au 31/12 / recettes de fonctionnement | 43,5 % | | 51,5 % |
| Annuité / recettes de fonctionnement | 5,8 % | | 6,3 % |

Les montants sont calculés hors gestion active de la dette.

n. d. : non disponible. * Premiers résultats DGFIP. ** Evolutions constatées sur les budgets primitifs départementaux 2008 et 2009.

*** Estimations 2009 obtenues à partir de l'évolution des budgets primitifs départementaux 2008 et 2009.

Sources : DGFIP, DGCL.

2. Régions (France entière - estimations 2009)

en milliards d'euros

| | 2008* | 2009/2008** | 2009*** |
|--|--------------|----------------|--------------|
| Dépenses totales | 26,6 | + 8,9 % | 28,9 |
| Recettes totales | 26,1 | + 8,9 % | 28,5 |
| Dépenses totales hors rembours^{ts} de dette | 24,7 | + 2,6 % | 25,3 |
| Recettes totales hors emprunts | 22,8 | + 2,6 % | 23,4 |
| DRF | 15,2 | + 4,5 % | 15,9 |
| Dépenses de fonction^t hors intérêts de dette (1) | 14,6 | + 0,1 % | 14,6 |
| • achats et charges externes | 1,4 | + 9,3 % | 1,6 |
| • personnel | 2,3 | + 14,4 % | 2,7 |
| • transferts versés | 10,6 | + 1,0 % | 10,7 |
| Recettes de fonctionnement (2) | 20,9 | + 3,1 % | 21,6 |
| • impôts et taxes | 11,7 | + 4,2 % | 12,2 |
| – dont impôts locaux | 4,6 | + 3,2 % | 4,8 |
| – autres impôts indirects et taxes | 7,1 | + 4,8 % | 7,4 |
| – dont cartes grises | 2,0 | + 1,5 % | 2,1 |
| – dont TIPP | 3,6 | + 5,4 % | 3,8 |
| • Concours de l'État | 8,4 | + 1,3 % | 8,5 |
| – dont DGF | 5,3 | + 1,3 % | 5,3 |
| – dont péréquation et compensations fiscales | 0,2 | - 8,5 % | 0,2 |
| Épargne de gestion (3) = (2) - (1) | 6,3 | + 0,2 % | 6,3 |
| • intérêts de dette (4) | 0,6 | + 16,3 % | 0,7 |
| Épargne brute (5) = (3) - (4) | 5,7 | - 2,0 % | 5,6 |
| Épargne nette (5) - rembours ^{ts} | 3,8 | - 3,9 % | 3,7 |
| DRI | 11,4 | + 13,6 % | 12,9 |
| Dépenses d'investissement hors rembours^{ts} (6) | 9,5 | - 0,2 % | 9,5 |
| • subventions d'équipement | 5,4 | - 1,6 % | 5,3 |
| • équipement | 3,8 | - 0,4 % | 3,7 |
| RRI | 5,2 | + 20,0 % | 6,3 |
| Recettes d'investissement hors emprunts (7) | 1,9 | + 1,1 % | 1,9 |
| • dotations et subventions | 1,6 | + 8,2 % | 1,8 |
| Besoin ou capacité de financement = (5) + (7) - (6) | - 1,8 | | - 1,9 |
| Variation fonds de roulement | - 0,4 | | - 0,5 |
| Dépenses totales lycées | 6,0 | + 7,1 % | 6,4 |
| Dépenses totales formation professionnelle | 5,0 | + 1,0 % | 5,0 |
| Dépenses transport ferroviaire | 2,9 | - 1,5 % | 2,9 |
| Évolution de la dette | | | |
| • remboursements de dette | 1,9 | + 5,3 % | 2,0 |
| • emprunts | 3,3 | - 2,3 % | 3,2 |
| • emprunts - remboursements de dette | 1,4 | | 1,2 |
| <i>Dette totale au 31/12</i> | <i>14,1</i> | | <i>15,3</i> |
| Ratios | | | |
| Taux d'épargne de gestion | 30,2 % | | 29,3 % |
| Taux d'épargne brute | 27,3 % | | 26,0 % |
| Dette au 31/12 / recettes de fonctionnement | 67,2 % | | 65,2 % |
| Annuité / recettes de fonctionnement | 11,8 % | | 12,4 % |

Les montants sont calculés hors gestion active de la dette.

* Premiers résultats DGFIP. ** Évolutions constatées sur les budgets primitifs régionaux 2008 et 2009.

*** Estimations 2009 obtenues à partir de l'évolution des budgets primitifs régionaux 2008 et 2009.

Sources : DGFIP, DGCL.

3. Secteur communal

(grandes communes et grands groupements - premières estimations 2009)

| | 2009/2008* | |
|--------------------------------|------------|----------------|
| | Communes** | Groupements*** |
| Dépenses totales | + 1,0 % | + 3,5 % |
| Recettes totales | + 0,8 % | + 3,0 % |
| DRF hors travaux en régie | + 1,7 % | + 4,0 % |
| • personnel | + 1,8 % | + 11,2 % |
| Recettes de fonctionnement | + 1,9 % | + 4,4 % |
| DRI y compris travaux en régie | - 0,5 % | + 2,4 % |
| • remboursements de dette | - 6,0 % | + 19,7 % |
| • équipement brut | - 0,6 % | - 2,2 % |
| RRI | - 2,2 % | - 0,4 % |
| • emprunts | - 6,2 % | - 1,0 % |

* Premières évolutions calculées à champ constant sur les budgets primitifs 2008 et 2009 dont les données financières sont disponibles mi-juin 2009.

** 836 communes de 10 000 habitants et plus au 1^{er} janvier 2009.

*** 174 groupements de communes à fiscalité propre. Seuls sont pris en comptes les CU, CA et SAN.

Méthodologie

Cette première estimation résulte de l'exploitation des montants inscrits dans les balances générales des budgets primitifs des grandes collectivités.

Les 836 communes pour lesquelles l'information est disponible représentent 88 % des communes de plus de 10 000 habitants et 28,9 millions d'habitants. En 2008, le volume budgétaire de ces communes représentait 96 % du volume budgétaire des communes françaises de 10 000 habitants et plus.

Les 174 groupements pour lesquels l'information est disponible représentent 89 % de l'ensemble des CA, CU et SAN, et 92 % de leur population. En 2008, le volume budgétaire de ces 174 groupements représentait 59 % du volume budgétaire global des intercommunalités à fiscalité propre françaises, c'est-à-dire y compris les communautés de communes.

Les montants ne sont pas retraités des opérations de gestion active de la dette.

Source : DGCL.

C. Structure des comptes départementaux et régionaux

1. Départements (France entière)

Le tableau suivant présente la structure des budgets départementaux à partir des derniers documents budgétaires votés connus : les comptes administratifs 2007 et les budgets primitifs 2009. En plus de la présentation de la structure par nature, les principales dépenses liées aux compétences spécifiques des départements sont mentionnées.

en milliards d'euros

| | Comptes administratifs 2007 | | Budgets primitifs 2009 | |
|--|-----------------------------|----------------|------------------------|----------------|
| Dépenses réelles totales^(b) | 61,74 | | 69,71 | |
| • Dépenses réelles de fonctionnement^(a) | 45,59 | 100,0 % | 51,81 | 100,0 % |
| Par nature : | | | | |
| – charges de personnel | 8,39 | 18,4 % | 10,78 | 20,8 % |
| – charges financières | 0,78 | 1,7 % | 1,17 | 2,3 % |
| – autres charges d'activités | 30,72 | 67,4 % | 33,25 | 64,2 % |
| Par fonction : | | | | |
| – aide sociale | 29,20 | 64,0 % | 31,57 | 60,9 % |
| – voirie | 0,97 | 2,1 % | 1,27 | 2,4 % |
| – collèges | 1,58 | 3,5 % | 1,96 | 3,8 % |
| • Dépenses réelles d'investissement^{(a) (b)} | 16,15 | 100,0 % | 17,90 | 100,0 % |
| Par nature : | | | | |
| – immobilisations | 8,39 | 52,0 % | 8,62 | 48,1 % |
| – remboursement de dette ^(b) | 2,30 | 14,3 % | 2,88 | 16,1 % |
| – subventions d'équipement | 5,27 | 32,6 % | 5,75 | 32,1 % |
| Par fonction : | | | | |
| – voirie | 4,59 | 28,4 % | 4,51 | 25,2 % |
| – collèges | 2,32 | 14,4 % | 2,54 | 14,2 % |
| Recettes réelles totales^(b) | 61,51 | | 69,67 | |
| • Recettes réelles de fonctionnement | 54,81 | 100,0 % | 57,12 | 100,0 % |
| Recettes fiscales | 35,05 | 63,9 % | 37,55 | 65,7 % |
| – contributions directes | 19,02 | 34,7 % | 21,38 | 37,4 % |
| – autres impôts et taxes (droits de mutation) | 16,03 | 29,2 % | 16,17 | 28,3 % |
| (TIPP) | (8,09) | 14,8 % | (6,24) | 10,9 % |
| (TSCA) | (4,94) | 9,0 % | (5,34) | 9,3 % |
| (TSCA) | (2,09) | 3,8 % | (3,32) | 5,8 % |
| Dotations et participations (dont compensations) | 16,85 | 30,7 % | 17,08 | 29,9 % |
| – DGF | 11,60 | 21,2 % | 12,12 | 21,2 % |
| – DGD | 0,45 | 0,8 % | 0,41 | 0,7 % |
| • Recettes réelles d'investissement^(b) | 6,70 | 100,0 % | 12,56 | 100,0 % |
| Subventions et participations | 2,60 | 38,8 % | 3,20 | 25,5 % |
| – FCTVA | 1,00 | 15,0 % | 1,37 | 10,9 % |
| – DGE | 0,22 | 3,3 % | 0,18 | 1,4 % |
| – DDEC ^(c) | 0,32 | 4,8 % | 0,33 | 2,6 % |
| Produit des emprunts ^(b) | 3,76 | 56,1 % | 8,86 | 70,6 % |

Note : les écarts que l'on peut observer avec les données diffusées par la DGFiP s'expliquent par des différences de concept.

(a) Les dépenses de fonctionnement et d'investissement peuvent être ventilées de deux façons : par nature de dépenses ou par secteurs d'intervention. (b) Les mouvements de gestion active de la dette ont été neutralisés (3,8 Md€ en 2007, et un montant prévu de 5,5 Md€ aux budgets primitifs 2009). (c) DDEC : dotation départementale d'équipement des collèges.

Source : DGCL, comptes administratifs et budgets primitifs.

2. Régions (France entière)

Le tableau suivant présente la structure des budgets régionaux à partir des derniers documents budgétaires votés connus : les comptes administratifs 2007 et les budgets primitifs 2009. En plus de la présentation de la structure par nature, les principales dépenses liées aux compétences spécifiques des régions sont mentionnées.

en milliards d'euros

| | Comptes administratifs 2007 | | Budgets primitifs 2009 | |
|--|-----------------------------|----------------|------------------------|----------------|
| Dépenses réelles totales ^(b) | 24,06 | | 27,75 | |
| • Dépenses réelles de fonctionnement ^(a) | 14,05 | 100,0 % | 16,80 | 100,0 % |
| Par nature : | | | | |
| – frais de personnel | 1,60 | 11,4 % | 2,73 | 16,3 % |
| – charges à caractère général | 1,42 | 10,1 % | 1,76 | 10,5 % |
| – autres charges d'activité | 10,47 | 74,5 % | 11,47 | 68,3 % |
| – intérêts de dette | 0,45 | 3,2 % | 0,71 | 4,2 % |
| Par fonction : | | | | |
| – lycées | 2,30 | 16,4 % | 2,74 | 16,3 % |
| – formation professionnelle | 4,70 | 33,4 % | 5,01 | 29,8 % |
| – transport ferroviaire de voyageurs | 2,26 | 16,1 % | 2,53 | 15,1 % |
| • Dépenses réelles d'investissement ^(a) ^(b) | 10,01 | 100,0 % | 10,95 | 100,0 % |
| Par nature : | | | | |
| – dépenses d'équipement brut | 3,69 | 36,9 % | 3,85 | 35,2 % |
| – remboursement de dette ^(b) | 1,07 | 10,7 % | 0,98 | 8,9 % |
| – subventions d'équipement | 5,07 | 50,6 % | 5,96 | 54,4 % |
| Par fonction : | | | | |
| – lycées | 2,87 | 28,7 % | 2,90 | 26,5 % |
| – formation professionnelle | 0,18 | 1,8 % | 0,24 | 2,2 % |
| – transport ferroviaire de voyageurs ^(e) | 0,90 | 9,0 % | 0,75 | 6,9 % |
| Recettes réelles totales ^(b) | 24,15 | | 27,75 | |
| • Recettes réelles de fonctionnement | 19,66 | 100,0 % | 21,18 | 100,0 % |
| Recettes fiscales propres | 10,64 | 54,1 % | 11,97 | 56,5 % |
| – fiscalité directe | 4,43 | 22,6 % | 4,69 | 22,1 % |
| – fiscalité directe (cartes grises) | 6,20 | 31,6 % | 7,28 | 34,4 % |
| (permis de conduire) | (1,94) | 9,9 % | (1,99) | 9,4 % |
| (TIPP) | (0,01) | 0,0 % | (2,65) | 12,5 % |
| (TIPP) | (2,83) | 14,4 % | (3,82) | 18,0 % |
| Compensations fiscales ^(c) | 0,23 | 1,2 % | 0,22 | 1,0 % |
| Transferts reçus | 8,79 | 44,7 % | 9,05 | 42,7 % |
| – DGF ^(c) | 5,21 | 26,5 % | 5,36 | 25,3 % |
| – DGD | 0,52 | 2,6 % | 0,59 | 2,8 % |
| – dotation formation professionnelle | 1,64 | 8,4 % | 1,81 | 8,6 % |
| • Recettes réelles d'investissement ^(b) | 4,49 | 100,0 % | 6,57 | 100,0 % |
| Subventions et participations | 1,55 | 34,6 % | 1,78 | 27,1 % |
| – FCTVA | 0,49 | 11,0 % | 0,66 | 10,1 % |
| – DRES ^(d) | 0,64 | 14,3 % | 0,57 | 8,7 % |
| Emprunts ^(b) | 2,65 | 58,9 % | 4,54 | 69,1 % |

(a) Les dépenses de fonctionnement et d'investissement peuvent être ventilées de deux façons : par nature de dépenses, et par secteurs d'intervention. (b) Les mouvements de réaménagements de dette ont été supprimés. (c) Refonte des concours financiers de l'État et création d'une DGF des régions. (d) DRES : dotation régionale d'équipement scolaire. (e) Généralisation de la régionalisation ferroviaire au 1^{er} janvier 2002.

Source: DGCL, comptes administratifs et budgets primitifs.

D. Présentation fonctionnelle des comptes des communes et des groupements de communes à fiscalité propre

1. Communes de 10 000 habitants et plus (France entière)

en millions d'euros

| | Fonctionnement | Investissement | Total | Part dans le budget | Valeur (en €/hab.) |
|---------------------------------------|----------------|----------------|---------------|---------------------|--------------------|
| Services généraux des administrations | 14 679 | 2 420 | 17 098 | 31,0 % | 545 |
| Sécurité et salubrité publiques | 1 300 | 91 | 1 391 | 2,5 % | 44 |
| Enseignement - formation | 4 747 | 1 367 | 6 114 | 11,1 % | 195 |
| Culture | 2 926 | 1 108 | 4 034 | 7,3 % | 129 |
| Sport et jeunesse | 3 504 | 1 381 | 4 885 | 8,8 % | 156 |
| Interventions sociales et santé | 2 288 | 171 | 2 460 | 4,5 % | 78 |
| Famille | 1 878 | 356 | 2 234 | 4,0 % | 71 |
| Logement | 156 | 464 | 619 | 1,1 % | 20 |
| Aménagement et services urbains | 5 718 | 5 552 | 11 269 | 20,4 % | 359 |
| Action économique | 570 | 252 | 821 | 1,5 % | 26 |
| Opérations non ventilées | 643 | 3 628 | 4 271 | 7,7 % | 136 |
| Total | 38 409 | 16 788 | 55 197 | 100,0 % | 1 759 |

Source : DGFip, comptes de gestion 2007.

2. Groupements de communes de 10 000 habitants et plus (France entière)

en millions d'euros

| | Fonctionnement | Investissement | Total | Part dans le budget | Valeur (en €/hab.) |
|---------------------------------------|----------------|----------------|---------------|---------------------|--------------------|
| Services généraux des administrations | 3 102 | 1 123 | 4 224 | 19,7 % | 91 |
| Sécurité et salubrité publiques | 670 | 27 | 696 | 3,2 % | 15 |
| Enseignement - formation | 208 | 168 | 376 | 1,8 % | 8 |
| Culture | 601 | 459 | 1 059 | 4,9 % | 23 |
| Sport et jeunesse | 402 | 545 | 947 | 4,4 % | 20 |
| Interventions sociales et santé | 156 | 82 | 237 | 1,1 % | 5 |
| Famille | 111 | 33 | 144 | 0,7 % | 3 |
| Logement | 73 | 225 | 299 | 1,4 % | 6 |
| Aménagement et services urbains | 5 014 | 3 094 | 8 107 | 37,8 % | 175 |
| Action économique | 476 | 652 | 1 128 | 5,3 % | 24 |
| Opérations non ventilées | 2 201 | 2 030 | 4 231 | 19,7 % | 91 |
| Total | 13 011 | 8 437 | 21 448 | 100,0 % | 462 |

Source : DGFip, comptes de gestion 2007.

E. Présentation fonctionnelle des budgets primitifs 2009 des départements et des régions

1. Départements (France entière)

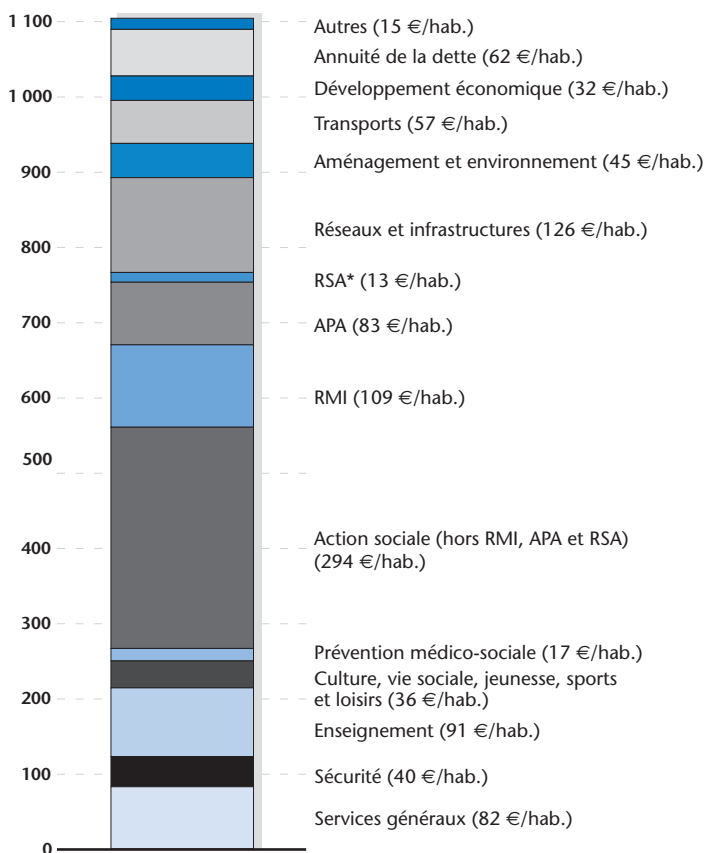
en millions d'euros

| | Fonctionnement | Investissement | Total | Part dans le budget | Valeur (en €/hab.) |
|--|----------------|----------------|---------------|---------------------|--------------------|
| Services généraux | 4 297 | 899 | 5 195 | 7,5 % | 82 |
| Sécurité | 2 342 | 182 | 2 524 | 3,6 % | 40 |
| dont service d'incendie et de secours | 2 286 | 80 | 2 365 | 3,4 % | 37 |
| Enseignement | 2 944 | 2 830 | 5 774 | 8,3 % | 91 |
| dont collèges | 1 959 | 2 519 | 4 478 | 6,4 % | 71 |
| dont lycées | 6 | 20 | 26 | 0,0 % | 0 |
| dont enseignement supérieur | 75 | 153 | 228 | 0,3 % | 4 |
| Culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs | 1 494 | 766 | 2 260 | 3,2 % | 36 |
| dont culture | 730 | 428 | 1 158 | 1,7 % | 18 |
| Prévention médico-sociale | 977 | 75 | 1 051 | 1,5 % | 17 |
| dont PMI et planification familiale | 411 | 24 | 435 | 0,6 % | 7 |
| dont prévention et éducation pour la santé | 100 | 16 | 116 | 0,2 % | 2 |
| Action sociale (hors RMI, APA et RSA) | 17 872 | 707 | 18 578 | 26,7 % | 294 |
| dont famille et enfance | 6 757 | 113 | 6 870 | 9,9 % | 109 |
| dont personnes handicapées | 5 844 | 83 | 5 927 | 8,5 % | 94 |
| dont personnes âgées | 2 490 | 315 | 2 805 | 4,0 % | 44 |
| RMI | 6 898 | 18 | 6 917 | 9,9 % | 109 |
| dont RMA | 170 | 0 | 170 | 0,2 % | 3 |
| APA | 5 257 | 0 | 5 257 | 7,5 % | 83 |
| RSA* | 820 | 0 | 820 | 1,2 % | 13 |
| Réseaux et infrastructures | 2 349 | 5 611 | 7 961 | 11,4 % | 126 |
| dont routes et voirie | 1 268 | 4 508 | 5 776 | 8,3 % | 91 |
| Aménagement et environnement | 721 | 2 151 | 2 872 | 4,1 % | 45 |
| Transports | 3 302 | 304 | 3 606 | 5,2 % | 57 |
| dont transports scolaires | 2 007 | 9 | 2 016 | 2,9 % | 32 |
| Développement économique | 958 | 1 093 | 2 051 | 2,9 % | 32 |
| dont développement touristique | 271 | 252 | 523 | 0,7 % | 8 |
| Annuité de la dette | 1 032 | 2 877 | 3 909 | 5,6 % | 62 |
| Opérations non ventilées | 546 | 390 | 936 | 1,3 % | 15 |
| Total | 51 807 | 17 905 | 69 711 | 100,0 % | 1 103 |

* Seuls 29 départements ont inscrit des dépenses de RSA dans les budgets primitifs 2009.

Source : DGCL, budgets primitifs 2009.

DÉPENSES TOTALES PAR FONCTION DES DÉPARTEMENTS EN 2009



* Seuls 29 départements ont inscrit des dépenses de RSA dans les budgets primitifs 2009.

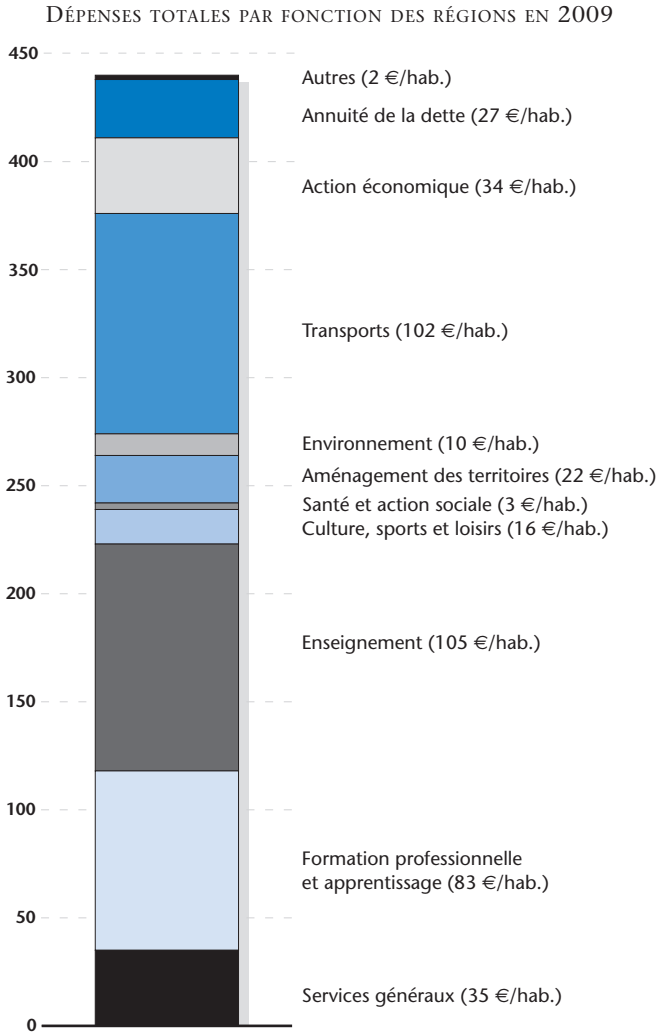
Source: DGCL, budgets primitifs 2009.

2. Régions (France entière)*en millions d'euros*

| | Fonctionnement | Investissement | Total | Part dans le budget | Valeur (en €/hab.) |
|---|----------------|----------------|---------------|---------------------|--------------------|
| Services généraux | 1 814 | 420 | 2 234 | 8,0 % | 35 |
| Formation professionnelle et apprentissage | 5 006 | 242 | 5 247 | 18,9 % | 83 |
| dont formation professionnelle | 2 212 | 49 | 2 261 | 8,1 % | 36 |
| dont apprentissage | 1 853 | 173 | 2 026 | 7,3 % | 32 |
| dont sanitaire et social | 856 | | 856 | 3,1 % | 13 |
| Enseignement | 3 344 | 3 300 | 6 644 | 23,9 % | 105 |
| dont lycées publics | 2 463 | 2 746 | 5 209 | 18,8 % | 82 |
| dont lycées privés | 279 | 155 | 434 | 1,6 % | 7 |
| dont enseignement supérieur | 113 | 277 | 389 | 1,4 % | 6 |
| Culture, sports et loisirs | 641 | 347 | 989 | 3,6 % | 16 |
| Santé et action sociale | 58 | 108 | 166 | 0,6 % | 3 |
| Aménagement des territoires | 280 | 1 129 | 1 409 | 5,1 % | 22 |
| dont agglomérations et villes | 11 | 216 | 227 | 0,8 % | 4 |
| dont espace rural | 97 | 299 | 395 | 1,4 % | 6 |
| dont habitat | 15 | 293 | 308 | 1,1 % | 5 |
| Environnement | 211 | 430 | 641 | 2,3 % | 10 |
| dont politique de l'eau | 26 | 115 | 142 | 0,5 % | 2 |
| dont politique de l'énergie | 30 | 144 | 173 | 0,6 % | 3 |
| dont patrimoine naturel | 60 | 56 | 117 | 0,4 % | 2 |
| Transports | 3 619 | 2 803 | 6 422 | 23,1 % | 102 |
| dont transp. ferroviaires de voyageurs | 2 534 | 752 | 3 286 | 11,8 % | 52 |
| dont gares et infrastr. ferroviaires | 4 | 685 | 689 | 2,5 % | 11 |
| dont voirie nationale | 12 | 383 | 395 | 1,4 % | 6 |
| Action économique | 999 | 1 177 | 2 175 | 7,8 % | 34 |
| dont recherche et innovation | 266 | 334 | 600 | 2,2 % | 9 |
| dont tourisme et thermalisme | 176 | 134 | 311 | 1,1 % | 5 |
| dont agriculture et pêche | 143 | 220 | 363 | 1,3 % | 6 |
| dont industrie et artisanat | 135 | 306 | 440 | 1,6 % | 7 |
| Annuité de la dette | 711 | 979 | 1 690 | 6,1 % | 27 |
| Autres | 115 | 14 | 129 | 0,5 % | 2 |
| Total | 16 798 | 10 948 | 27 746 | 100,0 % | 439 |

Source: DGCL, budgets primitifs 2009.

ANNEXE 2 – LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES



Source : DGCL, budgets primitifs 2009.

Les collectivités locales d'outre-mer

Les collectivités territoriales d'outre-mer sont regroupées en deux catégories : les DOM et les COM – la Nouvelle-Calédonie, quant à elle, n'est pas considérée comme une collectivité territoriale.

- Les départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et la Réunion), auxquels sont applicables, sauf adaptations possibles, les règles de droit commun. Ils disposent de quelques compétences particulières qui expliquent l'importance de leur budget. Ils disposent de recettes relevant du droit commun et de recettes fiscales spécifiques : l'octroi de mer et la taxe sur les carburants (cette dernière se substitue dans les DOM à la taxe intérieure sur les produits pétroliers).

- Les collectivités d'outre-mer (depuis la révision constitutionnelle de 2003) sont constituées, outre des anciens territoires d'outre-mer (Polynésie française et territoire de Wallis-et-Futuna), de deux collectivités territoriales : la collectivité départementale de Mayotte et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon. Deux anciennes communes de la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, ont été transformées en collectivités d'outre-mer par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer. En principe, les règles de droit commun ne s'appliquent aux COM que sur disposition expresse (principe de spécialité législative).

- La Nouvelle-Calédonie (collectivité *sui generis*), à laquelle est applicable le principe de spécialité législative.

Les COM et la Nouvelle-Calédonie disposent de compétences particulières, notamment de la compétence fiscale : elles fixent les règles fiscales et encaissent le produit de la fiscalité – le code général des impôts ne s'applique pas dans les COM.

Seuls seront examinés les DOM et la plus originale de leurs recettes fiscales spécifiques : l'octroi de mer (A). Les budgets des DOM font l'objet du (B).

A. L'octroi de mer

(Source : Délégation générale à l'outre-mer)

La loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, relative à l'octroi de mer, a renouvelé (avec des aménagements) le dispositif de l'octroi de mer et a réformé le fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE).

L'octroi de mer est particulièrement important pour les collectivités locales des départements d'outre-mer et notamment pour les communes, car cette recette fiscale spécifique aux départements d'outre-mer représente plus du quart de leurs recettes de fonctionnement.

1. Problématique de l’octroi de mer

L’octroi de mer est une taxe indirecte frappant les produits importés et (depuis 1992) les produits locaux dans les DOM, dont les recettes sont versées aux collectivités territoriales (communes et régions d’outre-mer, ainsi que le département de Guyane).

Si l’octroi de mer concerne essentiellement les produits importés, sa légitimité a été cependant reconnue par les institutions communautaires pour donner aux collectivités territoriales des DOM les moyens de leur propre développement et contribuer ainsi à la croissance ou au maintien des activités économiques locales et des emplois.

Par ailleurs, la différence de taxation entre les produits d’importation et les fabrications locales répond à cet objectif de développement économique en améliorant les conditions de compétitivité des productions des départements d’outre-mer.

Le 22 décembre 1989, le Conseil des Communautés européennes a rendu une décision autorisant les autorités françaises à exonérer de la taxe d’octroi de mer, totalement ou partiellement pour une durée de dix ans, les productions locales des départements d’outre-mer.

La réforme de l’octroi de mer mise en place par la loi du 17 juillet 1992, conforme à la décision de 1989, a été appliquée à compter du 1^{er} janvier 1993.

Cette loi a défini l’assiette, les taux et les modalités de recouvrement de l’octroi de mer dans les DOM et précisé le rôle des conseils régionaux, qui fixent les taux et les modalités d’exonération de cette taxe à l’introduction des produits dans les DOM comme sur les productions locales.

La loi a aussi précisé les règles d’affectation des recettes issues de l’octroi de mer aux communes dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion, avec en outre un partage de ce produit entre le département et les communes en Guyane.

Le 10 février 2004, le Conseil de l’Union européenne a autorisé la reconduction jusqu’en 2014 du régime de l’octroi de mer, moyennant certains aménagements qui ont été prévus par la loi précitée du 2 juillet 2004, applicable depuis le 1^{er} août 2004.

L’octroi de mer est composé de trois quotes-parts :

- les communes des DOM et le département de la Guyane reçoivent la « dotation globale garantie » (DGG), constituée par la DGG de l’année précédente multipliée par un coefficient (taux d’évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation hors tabac des ménages et taux d’évolution du produit intérieur brut total en volume);
- les communes et les régions perçoivent le « fonds régional pour le développement et l’emploi » (FRDE), constitué par le solde entre le montant de l’octroi de mer perçu et la DGG (voir 3°);
- les régions d’outre-mer perçoivent en outre l’« octroi de mer régional » qui est un droit additionnel à l’octroi de mer, pouvant être institué par les régions sans toutefois excéder le taux de 2,5 %.

2. La part de l’octroi de mer dans les finances des collectivités locales des DOM

La part de l’octroi de mer dans les recettes des collectivités locales concernées est très significative. **Pour les régions d’outre-mer, l’octroi de mer représente entre 34 et 45 % de leurs recettes fiscales**, et entre 18 et 33 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. **Pour les communes, le poids de l’octroi de mer est encore plus déterminant** : en moyenne, pour les communes de chacune des régions, **l’octroi de mer représente de 40 à 52% des recettes fiscales**, et entre 25 et 35 % des recettes réelles de fonctionnement.

Enfin, en Guyane, le département recevait, depuis 1974, 35 % de la dotation globale garantie des communes. La loi précitée du 2 juillet 2004 a plafonné, à partir de 2005, ce prélèvement à 27 M€ (soit la dotation reçue par le département de la Guyane en 2003, arrondie au million d’euros supérieur). Cette disposition nouvelle permettra d’accroître la part des communes sans réduire trop brutalement la dotation du département (13 % de ses recettes réelles de fonctionnement).

PART DE L’OCTROI DE MER DANS LES RECETTES FISCALES EN 2007

| | Communes (part moyenne) | Département | Région |
|------------|----------------------------|-------------|--------|
| Réunion | 40 % | – | 34 % |
| Guyane | 44 %* | 19 % | 45 % |
| Martinique | 52 % | – | 42 % |
| Guadeloupe | 40 % | – | 39 % |

* Après prélèvement de 35 % au profit du département.

Sources : DGFIP, DGCL, comptes administratifs.

Les disparités entre communes à l’intérieur d’un même DOM sont encore plus importantes : elles sont très marquées en Guyane, où l’octroi de mer représente de 9 à 83 % des recettes fiscales des communes, et c’est à la Réunion qu’elles sont les plus resserrées, de 33 à 65 %. Dans ces deux départements, les communes de l’« intérieur » ont une part d’octroi de mer plus faible que les communes littorales.

Le rendement des 4 taxes locales est plus faible dans les DOM qu’en métropole, en raison de deux facteurs :

- un recensement souvent insuffisant des bases fiscales, auquel il est progressivement porté remède ;
- la faiblesse des bases d’imposition elles-mêmes, due à la situation économique des DOM et aux exonérations particulières concernant la taxe d’habitation et les taxes sur le foncier.

L’octroi de mer ainsi que la taxe sur les carburants compensent ainsi cette faiblesse de la fiscalité locale directe et permettent en outre l’exercice par les DOM de compétences spécifiques.

3. La réforme du fonds régional pour le développement et l’emploi

La loi n° 92-676 du 17 juillet 1992 a créé dans chaque région d’outre-mer un fonds régional pour le développement et l’emploi (FRDE). Ce fonds, qui était inscrit jusqu’en 2004 au budget des régions (voir article 18 de la loi), est constitué par le solde annuel du produit de l’octroi de mer, après affectation aux communes de la dotation globale garantie.

Selon les termes de cette loi, les ressources du FRDE étaient affectées, par délibération du conseil régional, à des subventions aux investissements des communes et, depuis 2001, des EPCI, « facilitant l’installation d’entreprises et la création d’emplois dans le secteur productif ou contribuant à la réalisation d’infrastructures nécessaires au développement des entreprises ».

Or, il est apparu, au fil des années, que ce mode d’utilisation du FRDE n’était pas satisfaisant : les fonds n’étaient pas intégralement consommés en raison du champ trop restrictif des investissements éligibles et du délai nécessaire à l’instruction de dossiers spécifiques.

C’est pourquoi la loi du 2 juillet 2004 relative à l’octroi de mer a réformé le mode d’utilisation du FRDE (articles 49 et 50 de la loi). Dorénavant, 80 % des recettes du FRDE sont directement versées en section d’investissement, en début d’année, aux communes au prorata de leur population, sous forme d’une dotation d’équipement local, non affectée à un projet ; 20 % des recettes du FRDE sont parallèlement versées à la région pour financer ses projets ou ceux d’EPCI ; de plus, il est prévu le reversement des ressources du FRDE encaissées par la région depuis sa création jusqu’au 31 décembre 2003 et non engagées (reversement étalé sur trois ans, en 2005, 2006 et 2007).

Les sommes versées en 2006, 2007, 2008 et 2009 aux communes au titre du FRDE sont les suivantes :

| | FRDE versé en 2006 | FRDE versé en 2007 | FRDE versé en 2008 | FRDE versé en 2009 | % du FRDE versé en 2007 dans les RRI* des communes |
|------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|---|
| Guadeloupe | 17,7 M€ | 12,9 M€ | 16,1 M€ | 22,4 M€ | 10,5 % |
| Martinique | 21,7 M€ | 19,1 M€ | 15,5 M€ | 21,1 M€ | 14,8 % |
| Guyane | 6,7 M€ | 3,5 M€ | 9 M€ | 11,2 M€ | 6,3 % |
| Réunion | 24,3 M€ | 29,0 M€ | 31,2 M€ | 34,9 M€ | 11,0 % |

* RRI : recettes réelles d’investissement.

B. Les finances des départements d’outre-mer

Nombre de communes et population dans les DOM en 2009

| | Moins de 10 000 habitants DOM | Plus de 10 000 habitants DOM | Ensemble DOM | Rappel métropole |
|-----------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|-----------------|---------------------|
| Nombre de communes | 65 | 47 | 112 | 36 570 |
| Population totale * | 296 780 | 1 514 251 | 1 811 031 | 62 817 120 |
| Taille moyenne des communes | 4 566 | 32 218 | 16 170 | 1 718 |

* Population légale 2009 (année de référence : 2006).

Poids de l’intercommunalité à fiscalité propre dans les DOM en 2009

| | DOM | Métropole | France entière |
|--|-----------|------------|----------------|
| Nombre de groupements à fiscalité propre | 16 | 2 585 | 2 601 |
| Population totale* regroupée | 1 549 355 | 54 879 725 | 56 429 080 |
| part de la population regroupée | 86 % | 87 % | 87 % |

Les dernières données financières disponibles datent de l’année 2007. Au 1^{er} janvier 2007, le taux de couverture par l’intercommunalité était de 79 % dans les DOM, contre 87 % en métropole.

* Population légale 2009 (année de référence : 2006).

Les départements d’outre-mer présentent certaines particularités qui ont des incidences financières non négligeables. Le découpage administratif tout d’abord est très spécifique. Les régions sont composées d’un seul département. Les communes sont nettement plus étendues et comptent en moyenne sensiblement plus d’habitants. Régions et départements bénéficient de compétences étendues, ce qui justifie des volumes budgétaires beaucoup plus élevés qu’en métropole. La fiscalité locale est également différente, la situation socio-économique très particulière.

1. Communes et groupements à fiscalité propre

en euros par habitant*

| Les finances des communes des départements d’outre-mer et de leurs groupements en 2007 | DOM 2007 | | | Métropole 2007 | | |
|--|--------------|-----------------------------------|---------------------|----------------|-----------------------------------|---------------------|
| | Communes | Groupements à fiscalité propre | Secteur communal | Communes | Groupements à fiscalité propre | Secteur communal |
| Dépenses réelles totales | 1 615 | 304 | 1 918 | 1 429 | 388 | 1 817 |
| Dépenses réelles de fonctionnement | 1 196 | 234 | 1 430 | 954 | 227 | 1 181 |
| Charges générales | 230 | 160 | 390 | 244 | 72 | 316 |
| Charges de personnel | 719 | 37 | 755 | 492 | 70 | 562 |
| Autres charges de gestion courantes | 196 | 29 | 225 | 162 | 72 | 234 |
| Charges d’intérêts | 31 | 3 | 34 | 35 | 9 | 44 |
| Dépenses réelles d’investissement | 419 | 68 | 487 | 475 | 141 | 616 |
| Dépenses d’équipement brut | 337 | 55 | 393 | 369 | 109 | 478 |
| Remboursement de dette | 72 | 8 | 81 | 92 | 24 | 115 |
| Dette | 746 | 97 | 843 | 889 | 245 | 1 134 |

* Population totale légale en 2007 : population issue du recensement de 1999 modifiée par les recensements complémentaires. Données hors gestion active de la dette.

Sources : DGCL, comptes administratifs ; DGFIP, comptes de gestion.

Consolidation des données

Afin de ne pas compter deux fois certaines dépenses, certains flux ont été neutralisés.

Ainsi, les dépenses des groupements de communes s’entendent hors reversements fiscaux aux communes, hors subventions de fonctionnement aux communes ou autres groupements, et hors subventions d’équipement aux organismes publics.

Les dépenses des communes s’entendent hors subventions de fonctionnement aux groupements ou aux autres communes, et hors subventions d’équipement aux organismes publics.

2. Départements

| | CA 2007 | | BP 2009 | | | |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|------------------------|--------------------|------------------------|
| | DOM | Métropole* | DOM | | Métropole* | |
| | Euros par habitant | Euros par habitant | Euros par habitant | Évolution BP 2009/2008 | Euros par habitant | Évolution BP 2009/2008 |
| Dépenses réelles totales hors réaménagement de dette | 1 313 | 962 | 1 726 | + 10,7 % | 1 091 | + 3,1 % |
| Charges de personnel | 225 | 132 | 271 | + 17,7 % | 171 | + 7,9 % |
| Autres charges d’activités | 928 | 473 | 970 | + 5,9 % | 508 | + 3,5 % |
| Dépenses totales d’aide sociale | 932 | 452 | 986 | + 8,2 % | 496 | + 5,9 % |
| Dépenses pour les collèges (fonctionnement et investissement) | 82 | 62 | 73 | + 2,8 % | 73 | + 0,7 % |
| Recettes fiscales | 814 | 549 | 883 | + 9,5 % | 588 | + 3,8 % |
| – Contributions directes | 182 | 314 | 204 | + 12,8 % | 350 | + 7,8 % |
| – Autres impôts et taxes | 632 | 235 | 679 | + 8,5 % | 239 | - 1,7 % |
| Dépenses d’équipement brut | 203 | 130 | 146 | - 16,5 % | 140 | - 7,1 % |
| Subventions d’équipement | 73 | 86 | 65 | - 10,0 % | 92 | - 0,1 % |
| Dette au 1^{er} janvier | 553 | 351 | 622 | + 8,2 % | 386 | + 12,1 % |
| Taux d’épargne | 11,9 % | 21,3 % | 7,4 % | | 10,6 % | |

CA = comptes administratifs; BP = budgets primitifs stricto sensu (chiffres pouvant différer de ceux qui figurent en annexe 2).

* Hors Paris.

En 2009, les départements d’outre-mer représentent 4,1 % du volume budgétaire de l’ensemble des départements hors Paris.

Source: DGCL.

3. Régions

| | CA 2007 | | BP 2009 | | | |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|------------------------|--------------------|------------------------|
| | DOM | Métropole | DOM | | Métropole | |
| | Euros par habitant | Euros par habitant | Euros par habitant | Évolution BP 2009/2008 | Euros par habitant | Évolution BP 2009/2008 |
| Dépenses réelles totales hors réaménagement de dette* | 809 | 367 | 879 | + 3,6 % | 442 | + 4,9 % |
| Frais de personnel | 45 | 25 | 84 | + 52,5 % | 41 | + 10,9 % |
| Charges à caractère général | 42 | 25 | 54 | + 0,0 % | 25 | + 0,0 % |
| Autres charges d'activités | 221 | 164 | 197 | + 0,7 % | 179 | + 0,0 % |
| Dépenses totales formation professionnelle | 139 | 75 | 110 | - 12,6 % | 80 | - 0,8 % |
| Dépenses pour les lycées | 86 | 82 | 120 | + 17,7 % | 86 | + 1,6 % |
| Recettes fiscales | 377 | 161 | 390 | + 6,0 % | 179 | + 1,9 % |
| – Impôts directs | 39 | 71 | 42 | + 4,4 % | 73 | + 0,6 % |
| – Impôts indirects | 338 | 91 | 348 | + 6,2 % | 106 | + 2,8 % |
| Dépenses d'équipement brut | 339 | 50 | 304 | - 18,8 % | 53 | + 1,1 % |
| Subventions d'équipement | 120 | 79 | 125 | + 9,0 % | 91 | - 4,0 % |
| Dette** | 340 | 197 | 438 | + 146,0 % | 170 | - 7,3 % |
| Taux d'épargne | 37,9 % | 28,0 % | 37,4 % | | 19,8 % | |

CA = comptes administratifs ; BP = budgets primitifs stricto sensu (chiffres pouvant différer de ceux qui figurent en annexe 2).

* Hors transfert de compétence « transport ferroviaire ».

** Dette au 31/12 pour les comptes administratifs et dette au 01/01 pour les budgets primitifs.

En 2009, les régions d'outre-mer représentent 5,4 % du volume budgétaire de l'ensemble des régions (hors réaménagement de dette).

Source : DGCL.

Les transferts, extensions et créations de compétences

A. Les principes et les modalités de la compensation financière

Les transferts de compétences vers les collectivités territoriales s'accompagnent des ressources consacrées par l'État à l'exercice des compétences transférées. Ce principe a été érigé en principe à valeur constitutionnelle à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, créant un article 72-2 au sein de la Constitution, lequel dispose que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

1. Les principes de la compensation

La compensation financière des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi du 13 août 2004 répond ainsi à plusieurs principes tendant à assurer la neutralité desdits transferts, tant sur le budget de l'État que sur celui des collectivités territoriales bénéficiaires. La compensation financière est ainsi :

- **Intégrale** : les ressources transférées sont équivalentes aux dépenses effectuées par l'État au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées sont prises en compte.

Il a été inscrit, à l'article 119 de la loi, que les charges de fonctionnement sont évaluées à partir de la moyenne actualisée des dépenses consacrées par l'État au cours des trois années précédant le transfert. S'agissant des charges d'investissement, le niveau des dépenses variant d'un exercice à l'autre, l'évaluation des charges transférées s'effectue sur la base de la moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'État, au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours d'une période de dix ans précédant le transfert, sauf pour le domaine routier, pour lequel la durée est établie à cinq ans (décret n° 2005-1509 du 6 décembre 2005 pris pour l'application de l'article 109 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales) ;

- **Concomitante** : tout accroissement de charges résultant des transferts de compétences est accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences.

La compensation financière des transferts de compétences est établie en deux temps, dans le strict respect du principe de la concomitance des transferts de charges et de ressources :

- dès la loi de finances de l'année du transfert de compétences, des crédits sont inscrits à titre provisionnel pour donner aux collectivités territoriales les moyens financiers d'exercer leurs nouvelles compétences,
- lorsque le montant du droit à compensation est définitivement arrêté, il est procédé aux régularisations nécessaires ;

- **Contrôlée**: le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences est constaté par arrêté interministériel, après avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). C'est cette commission qui a pour mission principale de contrôler les compensations financières allouées en contrepartie des transferts de compétences. La CCEC est associée à la définition des modalités d'évaluation des accroissements et des diminutions de charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales. En donnant son avis sur les projets d'arrêtés interministériels fixant le montant de ces compensations pour chacune des collectivités territoriales concernées, elle veille ainsi à l'adéquation entre les charges et les ressources transférées. Elle a, dans ce cadre, été réunie à 30 reprises entre 2005 et 2008, 12 fois en séance plénière, 9 fois en section des régions et 9 fois en section des départements. Au total, la CCEC a examiné 91 arrêtés de compensation, dont 87 ont fait l'objet d'un avis favorable unanime.

La CCEC peut également être consultée par les ministres chargés de l'intérieur et du budget sur les réclamations éventuelles des collectivités bénéficiaires des transferts de compétences.

Elle est enfin chargée d'établir chaque année à l'intention du Parlement un bilan financier de l'évolution des charges transférées aux collectivités territoriales au cours des dix dernières années. Ce bilan retracera les conséquences des transferts de personnels et des délégations de compétences ainsi que l'évolution du produit des impositions de toutes natures transférées en compensation des créations, transferts et extensions de compétences;

- **Conforme à l'objectif d'autonomie financière** inscrit au sein de l'article 72-2 de la Constitution, qui dispose que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre* ». Ce dispositif a été précisé par la loi organique du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

C'est ainsi que la loi du 13 août 2004 prévoit que **la compensation financière s'opérera, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toutes natures**. Les transferts de compétences seront donc, dans leur quasi-totalité, financés par des **transferts de fiscalité**. Il s'agit de la **taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA)** pour les départements et de la **taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** pour les régions. Depuis 2008, les départements perçoivent également de la TIPP, l'assiette de la TSCA transférée ne permettant plus, bien qu'elle ait été élargie, de couvrir entièrement leur droit à compensation.

2. Les parts de fiscalité transférées aux départements : la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) et la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)

Modalités de la compensation des transferts de compétences en 2005, 2006 et 2007

L'article 52 de la LFI pour 2005 constitue le socle juridique de l'attribution aux départements d'une fraction de taux de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) afférente aux véhicules terrestres à moteur (au taux de 18 %), destinée à financer les transferts de compétences

prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En 2005, le financement de ces transferts (d'un montant de 136,7 M€) s'est effectué par l'attribution à l'ensemble des départements d'une fraction de taux de la TSCA. Cette fraction, fixée à 0,99 %, a été calculée en rapportant le montant total des charges transférées en 2005 à l'assiette nationale de la taxe au cours de l'année précédant le transfert, c'est-à-dire à l'année 2004. Cette fraction de taux a été répartie par la loi entre chaque département en fonction d'une clé permettant le maintien d'un lien entre la collectivité et la ressource transférée. Chaque département s'est donc vu attribuer un pourcentage de taux de TSCA qui correspond au rapport entre le montant des dépenses transférées et le montant total de ces dépenses au niveau national.

En 2006, la fraction de taux de TSCA a été majorée afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées aux départements, de la suppression définitive de la vignette ainsi que de la compensation des transferts de compétences réalisés en 2005. Cette fraction de taux (1,787 % correspondant à un droit à compensation prévisionnel de 246 M€) a été calculée en rapportant le droit à compensation de l'ensemble des transferts 2005 et 2006 à l'assiette de 2004 (et non, s'agissant des transferts 2006, à l'assiette 2005) et a été réévaluée à 2,035 % en loi de finances rectificative pour 2006 afin de tenir compte du montant du droit à compensation tel qu'il a été constaté par la CCEC (281 M€).

Le choix d'une assiette historique 2004 doit permettre aux départements de bénéficier du dynamisme de la taxe entre 2004 et l'année de perception. En effet, les départements perçoivent le produit d'une taxe qui est liquidée sur l'assiette réelle de l'année en cours (le montant des primes automobiles stipulées dans les contrats d'assurance) mais dont le taux est calculé à partir d'une base 2004, laquelle est en principe inférieure à la base de l'année en cours.

En 2007, afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées aux départements, la fraction de taux de TSCA a été fixée à 8,705 %. Elle a été calculée en rapportant le montant total des charges transférées aux départements en 2005, 2006 et 2007 à l'assiette 2004 de la taxe. Évalué de façon provisionnelle en LFI 2007 à 1 201 M€, le droit à compensation dû au titre de l'exercice 2007 a été définitivement ajusté en LFR 2007 à hauteur de 41,796 M€, élevant ainsi le montant du droit à compensation des départements pour 2007 à 1 242,9 M€. L'article 2 de la LFR 2007 a ainsi réévalué ce taux à 9,01 %.

Modalités de la compensation des transferts de compétences à compter de 2008 : l'élargissement de l'assiette de la TSCA transférée et l'attribution aux départements d'une part de TIPP

L'article 38 de la LFI pour 2008 a modifié l'article 52 de la loi de finances pour 2005 en fixant la fraction de tarif de la TSCA versée aux départements en compensation des transferts réalisés entre 2005 et 2008 à 11,55 % (toujours déterminée par rapport à l'assiette 2004).

En outre, l'assiette de la TSCA affectée au financement des transferts de compétences aux départements a été élargie. En effet, les transferts de compétences étaient jusqu'alors financés uniquement par l'affectation d'une fraction du tarif de la TSCA concernant les contrats automobiles (5^{°bis} de l'article 1001 du code général des impôts). En raison de l'ajustement du droit à compensation des départements (3 204 M€), cette assiette s'est révélée insuffisante pour assurer le financement des

transferts de compétences. L'assiette a donc été étendue à la TSCA afférente aux contrats navigation et incendie (1° et 3° de l'article 1001 du code général des impôts).

Cette assiette élargie de TSCA ne suffisant pas à financer le droit à compensation des départements au titre de l'exercice 2008, l'article 38 de la LFI pour 2008 a prévu **l'attribution aux départements d'un financement complémentaire** sous la forme d'une fraction du produit de la TIPP. Cette part de TIPP, **distincte de la TIPP attribuée au titre du RMI**, est obtenue pour l'ensemble des départements par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburant vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national.

Au total, en 2008, les départements ont perçu un montant de 2,346 Md€ de TSCA et de TIPP correspondant à la compensation des compétences transférées entre 2005 et 2008 (montant provisionnel de 2,313 Md€ inscrit en LFI 2008, ajusté en LFR 2008 à hauteur de 32,4 M€ par majoration des fractions de tarif de la TIPP, fixées à 0,539 € par hectolitre de supercarburant sans plomb et à 0,380 € par hectolitre de gazole).

L'article 49 de la LFI pour 2009 a reconduit le taux de fraction de TSCA à 11,55 % et a porté les fractions de tarif de la TIPP à 1,427 € par hectolitre de supercarburant sans plomb et à 1,010 € par hectolitre de gazole, correspondant à un montant provisionnel de compensation des charges transférées aux départements au titre de 2009 de 2,698 Md€.

Si la somme des produits de la TSCA et de la TIPP perçue pour une année donnée par un département représente un montant inférieur à son droit à compensation pour l'année considérée, l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée et l'article 52 de la LFI pour 2005 garantissent au département l'attribution à due concurrence d'une part du produit de la TIPP revenant à l'État. En vertu de l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2007, cette clause de garantie s'applique automatiquement : si nécessaire, l'État verse au département le solde du droit à compensation de l'année dès le début de l'année suivante.

Le tableau suivant récapitule, pour chaque loi de finances depuis 2005, les évolutions des fractions de TSCA et de tarifs de TIPP transférées aux départements en compensation pérenne des compétences transférées au titre de la loi LRL ainsi que leur valorisation financière.

COMPENSATION AUX DÉPARTEMENTS PAR TRANSFERT DE FISCALITÉ
EN APPLICATION DU III DE L'ARTICLE 52 DE LA LFI 2005

| Loi de finances | TSCA LRL | | | | TIPP LRL | | | | | Total fiscalité transférée LRL (en €) |
|-----------------|----------------------|--|-----------------------------------|----------------|----------------------------|--------|--|-----------------------------------|----------------|--|
| | fraction de TSCA LRL | Montant du droit à compensation provisionnel de l'exercice | Ajustement au titre de l'exercice | Total TSCA LRL | super-carburant sans plomb | gazole | Montant du droit à compensation provisionnel de l'exercice | Ajustement au titre de l'exercice | Total TIPP LRL | |
| | (en %) | (en €) | (en €) | (en €) | (€/hl) | (€/hl) | (en €) | (en €) | (en €) | |
| 2005 | | | | | | | | | | |
| LFI 2005 | 0,91 % | 126 560 000 | | 136 676 181 | / | / | / | / | 0 | 136 676 181 |
| LFR 2005 | 0,99 % | | 10 116 181 | | / | / | / | / | | |
| 2006 | | | | | | | | | | |
| LFI 2006 | 1,787 % | 246 658 233 | | 280 907 510 | / | / | / | / | 0 | 280 907 510 |
| LFR 2006 | 2,04 % | | 34 249 277 | | / | / | / | / | | |
| 2007 | | | | | | | | | | |
| LFI 2007 | 8,705 % | 1 201 443 841 | | 1 242 920 011 | / | / | / | / | 0 | 1 242 920 011 |
| LFR 2007 | 9,01 % | | 41 796 170 | | / | / | / | / | | |
| 2008 | | | | | | | | | | |
| LFI 2008 | 11,550 % | | 2 132 832 329 | 2 132 832 329 | 0,456 | 0,323 | 180 800 482 | | 213 198 567 | 2 346 030 896 |
| LFR 2008 | 11,550 % | | | | 0,539 | 0,380 | | 32 398 085 | | |
| 2009 | | | | | | | | | | |
| LFI 2009 | 11,550 % | 2 132 832 329 | | 2 132 832 329 | 1,427 | 1,010 | 565 874 594 | | 565 874 594 | 2 698 706 923 |
| LFR 2009 | | | | | | | | | | |

3. Les parts de fiscalité transférées aux régions : la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)

Modalités de la compensation des transferts de compétences effectués depuis 2005

L'article 52 de la loi de finances initiale pour 2005, complété par l'article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, constitue le socle juridique de l'attribution aux régions et à la collectivité territoriale de Corse d'une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) destinée à financer les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

En 2005, le financement de ces transferts (d'un montant de 441,2 M€) s'est effectué par l'attribution à l'ensemble des régions d'une fraction unique de tarif de TIPP portant sur le gazole et le supercarburant sans plomb, calculée en rapportant le montant total du droit à compensation à l'assiette nationale de la taxe en 2004. Chaque région s'est ensuite vu attribuer une quote-part de cette fraction de tarif, sous la forme d'un pourcentage obtenu en rapportant le montant des compétences transférées à chaque région en 2005 au montant total des compétences transférées au titre de cette même année.

En 2006, l'assiette de la TIPP a été **régionalisée** : les régions sont désormais bénéficiaires d'un produit calculé sur la base des consommations de carburant enregistrées sur leur territoire et non plus sur la base des consommations nationales de carburant. Afin d'ajuster au plus près le

niveau de la recette attribuée aux régions et le droit à compensation prévisionnel (995,4 M€), les régions, à l'exception des régions d'outre-mer (ROM), ne se voient plus transférer une seule et unique fraction de tarif de TIPP, mais autant de fractions de tarif qu'il y a de régions.

Ainsi, l'assiette et le taux de la taxe sont localisés. La fixation d'un tarif différent par région est neutre pour le consommateur puisque l'État procède aux ajustements de sa propre fraction de tarif de telle sorte que le tarif national reste toujours le même.

Comme en 2005, la loi de finances rectificative pour 2006 a modifié ces fractions régionales de tarif de TIPP, afin de tenir compte, d'une part, du montant du droit à compensation tel qu'il a été constaté par la CCEC (soit 1,034 Md€ en métropole, par agrégation des transferts 2005 et 2006), d'autre part, d'une évaluation plus fine des assiettes régionales de TIPP 2006 sur la base desquelles sont calculées les fractions de tarif.

Du fait de l'inexistence d'une TIPP perçue sur le territoire des **régions d'outre-mer** (ROM), les transferts de compétences à ces régions sont compensés, depuis 2006, par la majoration à due concurrence de leur **dotations générale de décentralisation** (DGD).

La LFI pour 2007 a modifié les fractions régionales de tarif de TIPP, afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées. Les nouvelles fractions régionales ont été calculées en rapportant le montant prévisionnel des charges transférées à chaque région entre 2005 et 2007 (évalué pour les régions métropolitaines à 2,307 Md€) à l'assiette de la taxe dans cette région en 2006. Comme les années précédentes, la LFR pour 2007 a modifié ces fractions afin de tenir compte, d'une part, des montants définitifs des droits à compensation tels qu'ils ont été constatés par la CCEC (soit 2,333 Md€ en métropole), d'autre part, des ajustements des montants provisoires inscrits en loi de finances pour 2007 (ajustement de la première vague d'option des TOS notamment).

Le choix d'une assiette historique 2006 doit permettre aux régions de bénéficier du dynamisme de la taxe entre 2006 et l'année de perception, puisque les régions perçoivent le produit d'une taxe qui est liquidée sur l'assiette réelle de l'année en cours, mais dont les tarifs sont calculés à partir d'une base 2006, laquelle est a priori inférieure à celle de l'année en cours. L'utilisation de l'assiette 2006 comme référence, et non de l'assiette 2004 comme pour la TSCA transférée aux départements, est justifiée par la régionalisation de l'assiette effectuée cette année-là et par l'absence de données statistiques précises relatives aux consommations régionales de carburants pour les années antérieures.

Néanmoins, si le produit de la TIPP transférée pour une année donnée à une région représente un montant inférieur à son droit à compensation pour l'année considérée, l'article 119 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée et le VI de l'article 40 de la LFI pour 2006 garantissent aux régions l'attribution à due concurrence d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers revenant à l'État. En vertu de l'article 1 de la loi de finances rectificative pour 2007, cette clause de garantie s'applique automatiquement : si nécessaire, l'État verse à la région le solde du droit à compensation de l'année dès le début de l'année suivante.

Afin de tenir compte des nouvelles compétences transférées en 2008 aux régions et à la collectivité territoriale de Corse, tout en incluant la compensation des transferts de compétences réalisés entre 2005 et 2007, la LFI pour 2008 a également modifié les fractions régionales de tarif de TIPP attribuées afin de compenser le montant provisionnel cumulé des charges

transférées à chaque région entre 2005 et 2008, évalué pour les régions métropolitaines à 2,935 Md€, dont 602 M€ au titre des compétences transférées en 2008. La LFR pour 2008 a ajusté chaque fraction de tarif de TIPP afin de tenir compte du montant définitif des droits à compensation, arrêté pour 2008 à 2,989 Md€.

L'article 50 de la LFI pour 2009 a augmenté les fractions de tarif de la TIPP attribuées aux régions métropolitaines et à la collectivité territoriale de Corse, correspondant à un montant provisionnel de compensation des charges transférées au titre de 2009 de 3,175 Md€.

La modulation des fractions de tarif de TIPP par les régions en 2007, 2008 et 2009

La réglementation en matière de carburants faisant l'objet d'un encadrement communautaire relatif, notamment, à la fixation de tarifs minimaux, la France a dû engager auprès de ses partenaires européens des négociations poussées afin d'obtenir l'autorisation d'appliquer des tarifs de TIPP différents entre chaque région.

Le 25 octobre 2005, le Conseil des ministres de l'Union européenne a autorisé la France à appliquer, pour une durée de trois ans et de façon encadrée, des tarifs différenciés au niveau régional. L'article 84 de la loi de finances rectificative pour 2005, modifié par l'article 112 de la loi de finances rectificative pour 2006, a précisé les modalités techniques de cette différenciation régionale.

Cette dernière se traduit par une modulation limitée, à la hausse comme à la baisse et pour chacun des deux carburants isolément ou pris ensemble, des fractions régionales de tarif de TIPP qui leur sont attribuées en compensation des transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004.

Chaque région peut donc :

- soit moduler à la hausse sa fraction régionale de tarif de TIPP applicable pour l'année en cours, c'est-à-dire augmenter le tarif régional sur son territoire, afin de dégager des marges de manœuvre financières supplémentaires ;
- soit moduler à la baisse cette fraction, c'est-à-dire diminuer le tarif régional applicable sur son territoire et supporter sur ses ressources la moindre recette qu'elle a décidée ;
- soit enfin ne pas moduler et se contenter de percevoir la recette assurée par la fraction régionale de TIPP déterminée par la loi de finances de l'année.

Les conseils régionaux et l'assemblée de Corse doivent, avant le 30 novembre de chaque année, prendre une délibération fixant le niveau de la modulation. Cette délibération doit être notifiée à la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), qui procède à la publication des tarifs de TIPP ainsi modifiés, au plus tard à la fin de la première quinzaine du mois de décembre suivant. Ces tarifs modifiés entrent en vigueur le 1^{er} janvier suivant. Ils ne peuvent pas être modifiés par les conseils régionaux en cours d'année et notamment pas par l'adoption d'une délibération modificative.

La capacité de modulation est doublement encadrée par la loi :

- d'une part, les régions ne peuvent faire varier leur tarif régional de TIPP qu'à concurrence du niveau de la fraction de tarif de TIPP qui leur a été attribuée par l'article 40 de la LFI pour 2006 (dans sa version en vigueur au moment de la décision de modulation, c'est-à-dire en 2008 dans sa version modifiée par l'article 29 de la LFI pour 2007) ;

– d’autre part, et en tout état de cause, le tarif régional de TIPP ne peut augmenter ou diminuer plus que de 1,77 €/hl s’agissant du supercarburant sans plomb et de 1,15 €/hl s’agissant du gazole.

Eu égard à l’importance des transferts de compétences réalisés, qui a pour conséquence la majoration par l’article 37 de la loi de finances initiale pour 2008 des tarifs fixés par l’article 40 de la loi de finances initiale pour 2006, la première limite n’a plus lieu de jouer pour la modulation 2009, laquelle s’effectuera donc dans les seules limites de $\pm 1,77$ €/hl pour le supercarburant sans plomb et $\pm 1,15$ €/hl pour le gazole.

Pour 2007, vingt régions avaient décidé, avant le 30 novembre 2006, de moduler à la hausse leurs tarifs de TIPP : 17 régions ont porté au maximum autorisé la modulation de leurs tarifs, trois régions n’ont pas utilisé à plein leur capacité de modulation et deux régions ont opté pour le maintien de leurs tarifs de TIPP au niveau fixé par la loi de finances pour compenser les transferts de compétences.

Pour 2008, sur 22 régions, deux ont renoncé à la modulation (la collectivité territoriale de Corse et la région Poitou-Charentes), tandis que les autres ont augmenté leur fraction de tarif jusqu’aux valeurs maximales autorisées, à l’exception de la Franche-Comté, qui l’a augmentée dans des limites inférieures à son plafond.

Pour 2009, seule la région Poitou-Charentes a renoncé à la modulation, tandis que les autres ont augmenté leur fraction de tarif jusqu’aux valeurs maximales autorisées, à l’exception de la collectivité territoriale de Corse, qui l’a augmentée dans des limites inférieures à son plafond.

La dérogation communautaire arrivant à échéance le 31 décembre 2009, la France a adressé à la Commission une demande de prorogation de ce dispositif.

B. Compétences transférées avant le 1^{er} janvier 2005

Avant l’adoption, le 13 août 2004, de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, plusieurs compétences avaient déjà été transférées aux départements, aux régions et aux communes.

En 1982-1983 avec l’adoption des lois Defferre, la première étape de décentralisation a eu lieu. En 1983, les régions ont reçu la compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d’apprentissage. Les communes ont été chargées de l’élaboration des documents d’urbanisme (plan d’occupation des sols) et de délivrer les autorisations d’utilisation du sol (permis de construire). En 1984, les départements ont reçu une compétence générale en matière de prestations d’aide sociale et en matière de préventions sanitaires et de services sociaux. Cette compétence de droit commun concernait notamment l’aide médicale, l’aide sociale à l’enfance, aux familles et aux personnes âgées, la lutte contre les fléaux sociaux, la vaccination.

De plus, en 1986, une nouvelle répartition des compétences a été fixée en matière d’enseignement public : les locaux de l’enseignement élémentaire et préélémentaire relèvent de la commune, les collèges du département, les lycées et certains établissements spécialisés de la région.

Plus récemment, l’allocation personnalisée d’autonomie (APA) et le revenu minimum d’insertion (RMI) ont été dévolus aux départements, tandis que les régions étaient concernées d’une part par le transfert de l’organisation et du financement des services ferroviaires de

transports collectifs d'intérêt régional (SRV [service régional de voyageurs]) et d'autre part par un élargissement de leurs compétences en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

1. L'organisation et le financement des services ferroviaires de transports collectifs d'intérêt régional

Depuis le 1^{er} janvier 2002, et conformément à la loi solidarité et renouvellement urbains (SRU), ont été transférés à **toutes les régions métropolitaines – à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse – l'organisation et le financement des services ferroviaires de transports collectifs d'intérêt régional.**

Autorités organisatrices à part entière, les régions ont, depuis cette date, la charge de définir le contenu du service public de transport régional de voyageurs, et notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'usager, dans le respect des compétences respectives des autres autorités organisatrices et des principes du système tarifaire national.

Ce transfert a donné lieu à une compensation financière d'un montant initial de 1,51 Md€. Celle-ci est actualisée chaque année en fonction du taux d'évolution de la DGD et de l'éventuelle hausse de la redevance d'usage du réseau ferroviaire fixée par Réseau ferré de France (RFF).

La hausse de la redevance, intervenue en 2004, a ainsi donné lieu à 227,5 M€ de compensation supplémentaire.

La réforme de la tarification ferroviaire, dont l'entrée en vigueur est fixée au 13 décembre 2009, entraînera une nouvelle hausse. L'accroissement de charges qui en résultera pour les régions sera compensé dans les mêmes conditions.

Par ailleurs, la mise en service, le 10 juin 2007, du TGV Est-européen a entraîné la suppression de services d'intérêt national qui assuraient à la fois un service d'intérêt national et un service d'intérêt régional. De ce fait, les régions Alsace, Champagne-Ardenne, Lorraine et Picardie ont été amenées à mettre en place des services régionaux supplémentaires, entraînant ainsi un accroissement de leurs charges. Cet accroissement a donné lieu à une compensation supplémentaire de 44,2 M€.

En outre, l'évolution récente de la jurisprudence communautaire ayant amené à considérer que les subventions d'exploitation versées par les régions à la SNCF devaient être considérées comme des subventions d'équilibre non assujetties à la TVA, les compensations correspondantes, initialement calculées TTC, ont fait l'objet d'une révision. L'article 168 de la loi de finances pour 2009 minore ainsi la DGD des régions d'un montant de 82,8 M€. Cette minoration impacte la part « contribution pour l'exploitation des services transférés » mentionnée à l'article L.1614-8-1 du CGCT et correspond au montant actualisé en valeur 2009 du montant de TVA compensé.

En 2009, la compensation s'établit donc à 1 975 M€ (302 M€ versés sous forme de DGD et 1 673 M€ sous forme de DGF, la loi de finances pour 2004 ayant entraîné le basculement de 95 % de la DGD des régions dans la DGF).

2. L'élargissement des compétences des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage

Depuis le 1^{er} juin 1983, les régions détiennent une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage. Cette compétence a été élargie par la loi quinquennale pour

l'emploi du 20 décembre 1993 à la formation qualifiante et préqualifiante des jeunes de moins de 26 ans, qui a pris effet le 1^{er} juillet 1994.

Depuis le 1^{er} janvier 2003 et conformément à la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, **les régions sont compétentes pour la prise en charge du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire, dite « prime d'apprentissage », versée à l'employeur**, à laquelle ouvrent droit les contrats d'apprentissage. Ce transfert a été compensé aux régions par abondement de leur dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle pour un montant de 801 M€ en 2008.

Par ailleurs, en vue de rationaliser le financement de l'apprentissage et de renforcer l'autonomie financière des régions, principe inscrit au sein de l'article 72-2 de la Constitution, la loi de finances pour 2005 a substitué une ressource de nature fiscale à une dotation versée par l'État en conférant aux régions, en lieu et place d'une part de la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle, **une ressource propre sous la forme d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage : la contribution au développement de l'apprentissage (CDA)**. Cette contribution est assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage. Le taux de la contribution a été fixé à 0,06 % pour les rémunérations versées en 2005, à 0,12 % pour celles de 2006, puis à 0,18 % pour celles de 2007. Corrélativement, il est prévu que la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle soit réduite aux mêmes échéances : en 2005, la minoration a ainsi été égale à un tiers du montant 2004 de cette dotation, actualisée comme la DGF, soit 197,92 M€ ; la minoration a été égale à 395,84 M€ en 2006, à 593,73 M€ en 2007. Le montant de la contribution effectivement perçue par les régions a en réalité été de 406,7 M€ en 2006 et de 666,3 M€ en 2007. Le montant de la contribution perçue par les régions en 2008 a été de 700 M€ et a fait l'objet de deux arrêtés de répartition, le premier du 23 septembre 2008, le second du 22 décembre 2008. En 2009, le montant de la DGD formation professionnelle versée aux régions, et qui ne tient donc plus compte des sommes correspondant à la contribution au développement de l'apprentissage, est dans ce contexte de 1 686 M€, identique au montant 2008.

3. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

Depuis le 1^{er} janvier 2002 et conformément à la loi du 20 juillet 2001, **la gestion de l'APA, en substitution de la prestation spécifique dépendance (PSD), est confiée aux départements**. L'APA est attribuée par le président du conseil général après avis d'une commission qu'il préside.

Lors de la mise en place de l'APA, le principe d'un financement de l'APA pour deux tiers par les départements et un tiers par l'État a été établi par le truchement du fonds de financement de l'APA (FFAPA), créé à cette occasion et alimenté, d'une part, par une fraction (0,1 %) de la contribution sociale généralisée (CSG) et, d'autre part, par une contribution des régimes obligatoires de base d'assurance vieillesse.

Compte tenu des difficultés financières éprouvées par les départements lors de la mise en œuvre de l'APA, la loi a été modifiée et complétée, afin notamment d'assurer le respect du principe établi lors de sa création : financement pour les deux tiers par les départements et pour un tiers par l'État.

En effet, la montée en charge du dispositif s'est révélée beaucoup plus onéreuse que ce qui a été initialement prévu pour les départements.

Estimé à 2 500 M€ pour les deux années 2002 et 2003, le coût de l'APA a été, en réalité, respectivement de 1 855 M€ et 3 205 M€.

Ainsi, en 2002, 53 % de la hausse totale des dépenses de fonctionnement des départements résulte de la montée en charge de l'APA qui a été le plus souvent financée par une réduction de l'épargne et un accroissement de la fiscalité locale et ce, après plusieurs années de modération fiscale. La fiscalité des départements a progressé de 3,5 % en 2002 et de 3,9 % en 2003.

Afin de pallier le besoin de financement de l'APA pris en charge par les départements, outre des mesures de « resserrement » du dispositif et d'économie (recul de la date d'ouverture des droits, contrôle accru de l'effectivité de l'aide, justificatifs complémentaires, augmentation de la participation des bénéficiaires...), la loi du 31 mars 2003 a prévu la souscription d'un emprunt par l'État de 400 M€ pour abonder le concours financier attribué aux départements. Ainsi, la prise en charge du surcoût APA, évalué à 1 200 M€, a été répartie en trois tiers : bénéficiaires APA, départements et État.

La loi du 30 juin 2004, en créant la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et en lui affectant notamment une fraction de la nouvelle contribution de solidarité, a permis de stabiliser et de pérenniser le financement de l'APA. Dans ce cadre, le concours APA est financé par 20 % du produit de la contribution de solidarité pour l'autonomie (CSA), 94 % du produit de la fraction de la CSG affectée à la CNSA (0,1 %) ainsi que les contributions des régimes obligatoires d'assurance vieillesse).

Répartition du concours APA

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la CNSA, laquelle contribue notamment au financement de la prestation de compensation pour les personnes handicapées, s'est substituée au FFAPA s'agissant du versement du concours de l'État aux départements pour le financement de l'APA.

Ce concours permet d'appliquer une péréquation entre les départements dans l'allocation de la ressource. Le décret du 22 décembre 2004¹, soumis au Comité des finances locales du 26 octobre 2004, a fixé les parts respectives des critères de répartition :

- 50 % nombre de personnes âgées de plus de 75 ans ;
- 20 % dépenses d'APA ;
- 25 % potentiel fiscal ;
- 5 % nombre de bénéficiaires du RMI.

Il est également prévu qu'après une première répartition du concours, sur la base des critères susmentionnés, soit pris en compte un critère correctif, dont le taux est déterminé par arrêté et ne peut être supérieur à 30 %.

L'opération de correction consiste, pour chaque département, à ce qu'en aucun cas le rapport entre, d'une part, les dépenses d'APA après déduction du montant précédemment réparti (charge nette de la dépense d'APA) et, d'autre part, leur potentiel fiscal ([dépenses APA – première répartition concours] / potentiel fiscal) ne puisse être supérieur au taux précité. Les départements qui ont un taux de charge nette

1. Décret n° 2004-1384 du 22 décembre 2004 portant application du titre III de la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

de la dépense d'APA par rapport au potentiel fiscal supérieur à 30 % bénéficient d'un abondement complémentaire de leur dotation sous la forme d'une redistribution d'une partie des crédits du concours. En effet, les départements, subissant une pression moins forte de la charge nette d'APA par rapport à leur potentiel fiscal, voient leur dotation diminuée au prorata de leur part au sein de la répartition du concours. Plus ce taux est élevé, moins la redistribution est soutenue en faveur des départements pour lesquels la dépense d'APA absorbe la proportion la plus forte de leur potentiel fiscal. Depuis 2004, le taux retenu est le taux plafond de 30 %.

Par ailleurs, afin de limiter, pour les départements concernés, les diminutions du concours entre 2003 et 2004, qui passe de 1 323 M€ à 1 299 M€, soit une baisse du taux de couverture de 41,3 % à 36,3 %, le principe d'un concours spécifique a été décidé pour un montant de 39,7 M€.

Le concours APA versé par la CNSA croît chaque année (+ 0,2 % en 2005, + 5,3 % en 2006, + 7,4 % en 2007 et + 5,4 % en 2008), pour atteindre 1 599 M€ en 2007, mais à un rythme inférieur à celui des dépenses des départements au titre de l'APA, dont le dynamisme ne se dément pas, contrairement aux prévisions envisagées. Ainsi, les dépenses provisoires au titre de l'APA 2008 sont de l'ordre de 4,9 Md€, en hausse d'environ 7 % en valeur sur un an. L'année 2008 confirme le dynamisme de la croissance des dépenses d'APA et la poursuite de la montée en charge du dispositif. Cette progression se situe dans la ligne de celle des années précédentes et ne montre pas un réel tassement de la dynamique (les dépenses avaient évolué de + 8 % en 2007, 2006 et 2005, et + 14 % en 2004).

Le concours financier aux départements au titre des dépenses d'APA 2008, qui s'établit à 1,599 Md€, assure un taux de couverture provisoire autour de 33 %, sensiblement identique au taux de 2007 (33,2 %).

Il apparaît enfin que la dépense augmente plus vite que le nombre de bénéficiaires : selon la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), au 31 décembre 2008, 1 115 000 personnes bénéficiaient de l'APA, soit une augmentation de 3,4 % sur un an, en ralentissement par rapport à la hausse observée au cours des années précédentes (+ 5,1 % entre décembre 2006 et décembre 2007, et + 8,1 % de décembre 2005 à décembre 2006).

Compte tenu des révisions des perspectives de croissance retenues par le gouvernement, la CNSA prévoit une baisse de ses recettes propres (CSA, CSG) et de ses produits financiers à hauteur de 179 M€ en 2009. Cette baisse se répercute directement sur le montant prévisionnel des concours APA (- 69 M€) et PCH (- 46 M€), soit une moindre recette pour les départements de l'ordre de 115 M€.

C'est dans ces conditions que, lors du conseil d'administration de la CNSA du 31 mars dernier, les départements, les associations du GR 31 (qui regroupe les 31 organisations représentant ou intervenant auprès des personnes âgées et handicapées) et les partenaires sociaux ont voté contre le budget 2009 rectifié présenté. Les représentants des conseils généraux ont formellement demandé d'une part à bénéficier à titre exceptionnel d'un financement complémentaire ponctuel, prélevé sur les excédents disponibles de la CNSA, visant à compenser la baisse annoncée des concours, et d'autre part que le Premier ministre ouvre des négociations sur les modalités actuelles de financement de l'APA et de la PCH.

Au regard des perspectives démographiques, la prise en charge de la perte d'autonomie, qu'elle soit liée au grand âge ou au handicap, devra être réformée. La création annoncée d'un cinquième risque de la protection sociale dédiée à la perte d'autonomie devra ainsi être l'occasion de redéfinir des modalités de financement qui préservent l'équilibre financier des départements tout en permettant de répondre au défi de la dépendance des personnes âgées, dont le nombre devrait plus que doubler d'ici à 2050. La concertation conduite avec l'ensemble des partenaires a été engagée en 2008, sur la base des premières orientations du gouvernement rendues publiques le 28 mai 2008 : permettre à l'ensemble des personnes en situation de perte d'autonomie de rester à domicile, augmenter le nombre de places en établissements médicalisés pour alléger le reste à la charge des familles et assurer le financement de la perte d'autonomie.

L'enjeu financier est de taille puisque la dépense publique consacrée à la prise en charge des personnes dépendantes est aujourd'hui de 1 point de PIB. Elle devrait considérablement augmenter dans les années à venir.

L'APA EN CHIFFRES

| Année | Dépenses | Concours FFAPA puis CNSA | Taux de couverture | Bénéficiaires au 31/12* |
|--------|----------|--------------------------|--------------------|-------------------------|
| 2003 | 3 205 M€ | 1 323 M€ | 41,28 % | 792 000 |
| 2004 | 3 581 M€ | 1 339 M€* | 37,38 % | 880 000 |
| 2005 | 3 930 M€ | 1 341 M€ | 34,12 % | 948 000 |
| 2006 | 4 243 M€ | 1 411 M€ | 33,27 % | 1 025 000 |
| 2007 | 4 555 M€ | 1 513 M€ | 33,21 % | 1 078 000 |
| 2008** | 4 850 M€ | 1 599 M€ | 32,97 % | 1 115 000 |
| 2009** | 5 150 M€ | 1 562 M€ | 30,30 % | – |

* Y compris concours spécifique de 39,7 M€.

** Chiffres provisoires.

Source : DREES.

4. Le revenu minimum d'insertion (RMI/RMA) et le revenu de solidarité active (RSA)

Rappel des principes de la compensation financière du RMI

La décentralisation du RMI/RMA, à compter du 1^{er} janvier 2004, prévue par la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, est compensée par l'attribution aux départements d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

En application de l'article 72-2 de la Constitution et des dispositions législatives présidant à la détermination du droit à compensation, le montant de la compensation financière a été déterminé à partir de celui des dépenses exécutées par l'État l'année précédant le transfert, soit 2003.

L'article 59 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2004 est venu préciser que « cette part est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de la TIPP aux quantités de carburants vendues sur le territoire national.

La fraction de tarif (...) est calculée de telle sorte qu'appliquée aux quantités de carburants vendues sur l'ensemble du territoire en 2003, elle conduise à un

produit égal au montant des dépenses exécutées par l'État en 2003 au titre de l'allocation RMI et de l'allocation de revenu de solidarité. Jusqu'à la connaissance des montants définitifs des quantités et dépenses susmentionnées, cette fraction est fixée à (...).

Le niveau de cette fraction est modifié par la loi de finances afférente à l'année 2004. Cette modification tient compte du coût supplémentaire résultant pour les départements, d'une part, de la création d'un RMA, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) ».

La part destinée à l'ensemble des départements est constituée par prélèvement au niveau national sur la TIPP perçue, pendant chaque période décadaire sur la base du tarif affecté aux départements par la loi de finances pour 2004 modifiée, soit 12,50 €/hl s'agissant des supercarburants sans plomb, 13,56 €/hl s'agissant du supercarburant ARS et 8,31 €/hl s'agissant du gazole. Cette part est ensuite répartie entre les départements selon les pourcentages fixés par la loi de finances rectificative pour 2004. Le pourcentage affecté à chaque département correspond au rapport entre le montant définitif des dépenses de RMI exécutées par l'État en 2003 dans ce département et le montant définitif des dépenses totales de RMI en 2003.

Ainsi, tout au long de l'année 2005, les départements ont perçu régulièrement des attributions fiscales calculées sur la base des dépenses exécutées par l'État en 2003, pour un total de 4 941 M€.

Comme en 2004, du fait d'un dynamisme insuffisant de l'assiette de la taxe, l'État a mis en œuvre la garantie issue de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (aujourd'hui inscrite dans les dispositions de la loi de finances pour 2004) selon laquelle les départements doivent, au minimum, percevoir le montant des sommes consacrées par l'État aux dépenses transférées avant leur décentralisation.

Les dispositions de l'article 59 rectifié de la loi de finances pour 2004 ont fait l'objet de plusieurs modifications.

Prise en compte dans le droit à compensation du coût supplémentaire du RMA

Tout d'abord, l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005 tient compte des dispositions de l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004 au terme desquelles le montant définitif de la compensation financière accordée aux départements doit être arrêté « *après connaissance des montants définitifs de dépenses exécutées par les départements en 2004 au titre de l'allocation de RMI et du RMA. Il tient compte du coût supplémentaire résultant pour les départements, d'une part, de la création du RMA, et, d'autre part, de l'augmentation du nombre d'allocataires du RMI résultant de la limitation de la durée de versement de l'allocation spécifique de solidarité [ASS]* ».

Pour mémoire, cette disposition appelée « clause de revoyure » n'a pas pour objet d'arrêter l'ensemble du montant de la compensation financière au niveau des dépenses réelles des départements en 2004 puisque, conformément aux principes régissant la compensation financière des transferts de compétences, les sommes transférées aux collectivités locales sont calculées sur la base des dépenses exécutées par l'État l'année précédant leur transfert.

Elle a pour objet de tenir compte, le cas échéant, de la dépense supplémentaire résultant, en 2004, de la réforme de l'ASS et de la mise en œuvre des contrats d'insertion de RMA.

Le montant de ces dépenses n'a pu être connu qu'après exploitation des comptes administratifs des départements pour 2004, lesquels ont été adoptés par les conseils généraux au plus tard le 30 juin 2005. Toutefois, la réforme de l'ASS ayant été suspendue et le nombre de bénéficiaires de RMA en 2004 ayant été très faible, leur impact financier sur le droit à compensation a été très limité.

Ainsi, conformément à la procédure prévue à l'article L.1614-3 du CGCT, le projet d'arrêté interministériel conjoint Budget-Intérieur constatant le montant définitif du droit à compensation relatif au transfert du RMI a été approuvé par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) lors de ses séances des 9 novembre 2005 et 14 juin 2006. Au final, le montant destiné à compenser la création du RMA et à tenir compte de la réforme de l'ASS a été arrêté à 0,824 M€, tandis que le montant définitif du droit à compensation du transfert du RMI et du RMA a été arrêté à **4 941 824 606 €** (arrêté du 17 août 2006, publié au *Journal officiel* du 7 octobre 2006).

L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005 en tire les conséquences en majorant à due concurrence la fraction de tarif de TIPP attribuée aux départements. Eu égard à la faiblesse des montants en cause, seul le tarif du supercarburant ARS est modifié, pour être porté à 13,62 €/hl. Appliquée à l'assiette 2003, cette fraction de tarif produit le montant de la compensation due aux départements, soit un peu moins de 4 942 M€.

L'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005 modifie également la répartition des pourcentages entre départements, l'ensemble des collectivités n'ayant pas toutes signé en 2004 des contrats RMA.

Versement aux départements d'un abondement exceptionnel de 457 M€

Le III de l'article 2 de la loi de finances rectificative pour 2005 abonde de façon exceptionnelle le budget des départements d'une somme de **456 752 304 €** destinée à tenir compte du décalage entre les dépenses des départements au titre de l'année 2004 et les versements de TIPP perçus au cours de cette même année. Le Premier ministre avait en effet annoncé le 7 mars 2005 que l'État « *financera[it] le coût exact de la dépense* » en 2004, allant ainsi au-delà des obligations fixées par le législateur.

Le montant de ce décalage a été constaté par la CCEC après exploitation des comptes administratifs pour 2004. L'abondement exceptionnel a donc été versé au début du mois de janvier 2006 aux départements par prélèvement sur le produit de TIPP revenant à l'État. Trois départements ayant dépensé au cours de l'année 2004 moins que leur droit à compensation, la loi prévoit une clé de répartition particulière : chaque département perçoit un montant égal à l'écart positif constaté entre la dépense exécutée en 2004 au titre du RMI et du RMA et le droit à compensation de ce département.

Création du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FDMI)

La dépense afférente au RMI ayant continué de croître en 2005 – quoique de manière plus modérée –, le gouvernement a tout d'abord accepté en loi de finances rectificative pour 2005 la création pour deux ans d'un fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, doté de 100 M€ en 2006 et de 80 M€ en 2007.

Le gouvernement a accepté, lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2006, d'accroître cet effort de l'État, en portant **le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion à 500 M€ et en le maintenant à ce niveau durant trois ans.**

L'article 14 de cette loi répartit les 500 M€ en trois parts : pour la première année, 50 % au titre de la compensation, 30 % au titre de la péréquation et 20 % au titre de l'insertion, pour les années suivantes, 40 % au titre de la compensation, 30% pour la péréquation et 30 % pour l'insertion ; on notera que :

- la part venant en complément de la compensation a pour objet de tenir compte de l'écart entre la compensation établie conformément aux règles constitutionnelles d'une part et la dépense exposée par les départements en 2005 d'autre part. Elle est répartie au prorata de l'écart entre la compensation constitutionnelle et les dépenses 2005. Pour les années suivantes, elle sera répartie en tenant compte de l'écart entre le droit à compensation et les dépenses des années 2006 puis 2007 ;
- la part poursuivant un objectif de péréquation est répartie en prenant en compte les critères de ressources et de charges des départements (le potentiel financier et le nombre d'allocataires du RMI rapporté au nombre d'habitants) ;
- s'agissant de la part visant à accompagner les politiques de retour à l'emploi, est ainsi pris en compte le nombre d'allocataires bénéficiant d'un dispositif mis en place pour « activer » la dépense de RMI et favoriser le retour durable à l'emploi : intéressements, contrats d'avenir, CI-RMA. Les chiffres pris en compte sont arrêtés au 31 décembre 2005, puis au 31 décembre 2006 et au 31 décembre 2007.

Modification de l'assiette de la TIPP transférée aux départements pour le financement du RMI

L'article 38 de la loi de finances initiale pour 2008 a pris en compte la suppression de l'ARS, un des trois types de carburant auxquels s'applique la fraction de tarif de TIPP, et a revalorisé en conséquence les fractions applicables aux deux carburants restants, à savoir le super sans plomb (13,02 €) et le gazole (8,67 €).

Reconduction du FMDI en 2009

L'article 47 de la LFI pour 2009 a reconduit pour 2009 le FMDI en maintenant le montant de 500 M€ à répartir entre les départements.

Par ailleurs, l'article 176 de la LFI pour 2009 a modifié l'article L.3334-16-2 du CGCT relatif aux modalités de répartition du FMDI en prévoyant, afin de ne pas léser les départements expérimentateurs, que seront pris en compte dans les données 2008 à partir desquelles le calcul de la répartition de la part insertion du FMDI 2009 sera effectué les contrats conclus et les prestations de RSA attribuées dans le cadre des expérimentations.

Si le FMDI est reconduit en 2010 et au-delà, il conviendra de réformer son mode de répartition afin de l'adapter au nouveau cadre juridique d'intervention des départements issu de la loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

La compensation des charges issues de l'extension de compétences résultant de la généralisation du RSA

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion conforte la place des départements dans les politiques sociales, en particulier dans le domaine de l'insertion professionnelle. En effet, le président du conseil général est au cœur du dispositif puisqu'il prend les décisions d'attribution du RSA.

Le RSA entend à la fois garantir un revenu minimum aux personnes privées d'emploi et apporter un complément de revenus aux personnes en situation d'emploi précaire ou disposant de revenus trop faibles pour assumer leurs charges de famille. Il a ainsi vocation à remplacer le revenu minimum d'insertion (RMI) et l'allocation de parent isolé (API), mais vise également à soutenir les « travailleurs pauvres ».

Le partage du financement du RSA entre l'État et les départements est posé à l'article L.262-24 du code de l'action sociale et des familles (CASF) issu de la loi du 1^{er} décembre 2008 :

- les départements supporteront la charge du montant forfaitaire mentionné au 2° de l'article L.262-2 du CASF pour les personnes sans ressources, qui correspond au RMI actuel, et le montant forfaitaire majoré mentionné à l'article L.262-9 du CASF, correspondant à l'API actuellement à la charge de l'État;
- l'État financera quant à lui la part cumulable avec les revenus d'activité, ce qui est la nouveauté du RSA. Cette part comprend notamment les dépenses d'intéressement versées actuellement par les départements aux bénéficiaires actuels du RMI reprenant un emploi ; cette reprise en charge par l'État entraîne une compensation « négative ».

Sur un coût total estimé à 8,5 milliards d'euros, les départements financeront la part « solidarité », qui correspond aux crédits du RMI, déjà gérés par les départements, et à ceux qu'ils supporteront au titre de l'API qui leur sont transférés.

- La généralisation du RSA : une extension de compétences

Au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, le RSA constitue une extension de compétences des départements. Ainsi, la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, qui abroge juridiquement le RMI et l'API pour les fusionner dans une allocation unique se traduisant par un surcroît de dépenses pour les départements, procède, d'une part, au maintien de la compétence RMI et, d'autre part, à une extension de la compétence des départements dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté.

- La compensation de l'extension de compétences

En application de l'article 72-2 de la Constitution, « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi ».

Le gouvernement a procédé à une appréciation globale de la charge supplémentaire résultant pour les départements de la loi, en procédant à la contraction entre les charges nouvelles induites par l'extension du public couvert et les économies générées par la prise en charge par l'État des mécanismes d'intéressement à la reprise d'activité.

Cette nouvelle charge sera intégralement compensée, sous le contrôle de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC).

Les modalités de compensation de la charge globale liée au RSA sont inscrites à l'article 7 de la loi du 1^{er} décembre 2008. D'une part, le I de cet article prévoit le maintien du droit à compensation accordé aux départements au titre du transfert du RMI et de la création du RMA par la loi du 18 décembre 2003, tandis que, d'autre part, le II précise que les charges issues pour les départements de l'extension de compétences résultant de la loi du 1^{er} décembre 2008 sont intégralement compensées par l'État dans les conditions fixées par la loi de finances, tout en indiquant les bases de calcul du droit à compensation.

L'article 51 de la LFI pour 2009 complète donc ce dispositif de compensation des charges.

Ainsi, au-delà du montant versé aux départements depuis 2004 au titre du transfert du RMI et de la création du RMA en application de l'article 59 de la loi de finances pour 2004 (montants figurant dans l'arrêté interministériel du 17 août 2006), les départements métropolitains percevront à compter du mois de juillet 2009 une nouvelle fraction du produit de la TIPP.

Le complément de compensation qui sera versé aux départements métropolitains en 2009 correspond :

- à la moitié des prévisions de dépenses exposées par l'État en 2008 dans les départements métropolitains au titre de l'API;
- à ces sommes diminuées de la moitié des prévisions de dépenses exposées en 2008 dans ces mêmes départements au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire applicables à l'API, relevant de l'article L.524-5 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, charges qui relèveront du fonds national des solidarités actives (FNSA);
- à ces sommes diminuées également de la moitié des prévisions de dépenses incombant en 2008 aux départements métropolitains dans le cadre du RMI, au titre de l'intéressement proportionnel et forfaitaire relevant de l'article L.262-11 du CASF dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008. Cette charge sera en effet transférée au FNSA à la date d'entrée en vigueur du RSA.

Le droit à compensation résultant de l'extension de compétences au titre du RSA est estimé provisoirement à 322 M€ en 2009, et il serait de 644 M€ en année pleine.

La somme de 322 M€ a été répartie entre chaque département métropolitain au prorata des dépenses API constatées en 2007 par la CNAF.

En réponse à l'inquiétude exprimée par les départements sur le dynamisme de la dépense au titre du RSA, le gouvernement a tenu à ce qu'une clause de réexamen soit prévue chaque année, fin 2009, fin 2010 et fin 2011. Ainsi, jusqu'en 2011, la CCÉC sera consultée chaque année pour s'assurer de l'adéquation entre les charges transférées et la compensation :

- en 2009, pour vérifier l'exactitude des calculs relatifs aux dépenses engagées par l'État au titre de l'API en 2008 et au coût en 2008 des intéressements proportionnels et forfaitaires relevant des articles L.262-11 du CASF (RMI) et L.524-5 du code de la sécurité sociale (API) dans leur rédaction antérieure à la loi RSA;
- en 2010, pour vérifier l'exactitude de la compensation provisionnelle aux dépenses exposées par les départements en 2009 en faveur des bénéficiaires du montant forfaitaire majoré mentionné à l'article L.262-9 du CASF;
- en 2011, sur l'adéquation de la compensation définitive au montant des dépenses engagées par les conseils généraux en 2010.