

Les finances des collectivités locales

Fonctionnement (collectivités territoriales + GFP)

en millions d'euros

	2005	2006	06/05 en %	2007	07/06 en %
Charges de fonctionnement (1)	126 351	132 861	+5,2	141 931	+6,8
Achats et charges externes	24 129	25 482	+5,6	26 061	+2,3
Frais de personnel	38 566	40 683	+5,5	44 433	+9,2
Reversement de fiscalité des GFP	8 113	8 328	+2,7	8 661	+4,0
Subventions et contingents	47 716	50 018	+4,8	53 740	+7,4
Charges financières	3 559	3 856	+8,4	4 242	+10,0
Autres charges de fonctionnement	4 268	4 494	+5,3	4 793	+6,7
Produits de fonctionnement (2)	153 518	161 551	+5,2	171 381	+6,1
Impôts directs	57 144	60 501	+5,9	62 759	+3,7
Impôts indirects et autres taxes	25 469	27 778	+9,1	31 665	+14,0
Concours de l'Etat	45 430	46 829	+3,1	47 844	+2,2
- DGF	36 683	37 923	+3,4	39 156	+3,3
- Autres dotations	3 649	3 788	+3,8	3 550	-6,3
- Péréquation et compensations fiscales	5 100	5 120	+0,4	5 246	+2,5
Subventions et participations	6 142	7 226	+17,6	7 689	+6,4
Autres produits de fonctionnement	19 333	19 218	-0,6	21 425	+11,5
Autofinancement (A)=(2) - (1)	27 167	28 690	+5,6	29 450	+2,6

L'évolution des charges de fonctionnement (+6,8%) demeure impactée par la hausse des dépenses de personnel (+9,2%).

Entre 2006 et 2007, les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales ont augmenté de 6,8%.

Les **achats et charges externes** progressent de 2,3% entre 2006 et 2007. Ce poste apparaît mieux maîtrisé par rapport à l'année passée, au cours de laquelle une augmentation de 5,6% avait été enregistrée. Le secteur communal, (communes et GFP) reste le plus gros contributeur de ce poste avec près de 75% des dépenses totales. Toutefois, les GFP se distinguent par une évolution plus dynamique (+4,5%) de ce poste de dépenses.

Les **frais de personnel** sont en net accroissement (+9,2%) entre 2006 et 2007.

La hausse est plus sensible dans les départements (+17,6%) et surtout les régions (+103,6%). Ces dernières voient, en effet, leur masse salariale passer de 783 millions d'euros en 2006 à 1 595 millions en 2007. Les transferts de personnels consécutifs à l'acte II de la décentralisation sont à l'origine de cette évolution pour ces deux types de collectivités. L'année 2007 marque ainsi l'importante

montée en charge - déjà initiée en 2006 - du transfert des personnels exerçant des missions relevant de compétences transférées par la loi du 13 août 2004, en particulier les techniciens et ouvriers de service (TOS) de l'éducation nationale et les personnels des directions départementales de l'équipement en charge du réseau routier national.

La progression reste sensible pour les GFP (+10,9%) et plus limitée pour les communes (+4,4%).

Plus globalement, le point d'indice de la fonction publique a fait l'objet d'une revalorisation de 0,8% en février 2007. Cette revalorisation fait suite à celle de 0,5% en juillet 2006. Un point d'indice supplémentaire a aussi été attribué à tous les fonctionnaires en novembre 2006. Ces mesures seules induisent une hausse mécanique de 1,2% des charges de personnel des collectivités locales.

Enfin, il ne faut pas omettre la progression de l'ancienneté et de la qualification moyennes des effectifs¹ qui induisent une hausse des charges de personnel pour toutes les catégories de collectivités.

¹ Phénomène appelé également « Glissement vieillesse-technicité » (GVT)

Les subventions et contingents versés par les collectivités locales progressent globalement de 7,4%. Cette hausse est sensiblement supérieure à celle enregistrée l'année précédente (+4,8%). Il s'agit, ici aussi, des conséquences de l'acte II de la décentralisation. En effet, les départements et les régions sont à l'origine de 76% de ces dépenses.

S'agissant des départements, cette charge s'accroît de 6,2%. Elle traduit le rôle central des départements en matière d'action sociale. En effet, les dépenses liées à la prestation de compensation du handicap, transférées depuis 2006, montent en puissance. Le département assure aussi, conformément aux dispositions de la loi du 11 février 2005, la tutelle administrative et financière des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), guichet unique pour les droits et prestations des personnes handicapées. Les dépenses liées à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) restent aussi dynamiques. En matière d'éducation, les départements versent en 2007 le forfait d'externat, contribution forfaitaire due aux collèges de l'enseignement privé calculée par référence aux dépenses correspondantes de rémunération des personnels techniciens et ouvriers de service des établissements publics locaux d'enseignement.

S'agissant des régions, la progression est plus importante (+18,2%). Elle résulte, dans le domaine de la formation professionnelle, de la prise en charge de la gestion par les régions de la rémunération des stagiaires de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). A compter de 2007, la commande publique de cette association peut être transférée aux régions, sous réserve de l'existence d'une convention tripartite entre l'AFPA, l'Etat et la région. Le forfait d'externat concernant les lycées est également versé par les régions en 2007 aux lycées de l'enseignement privé.

Les charges financières enregistrent une hausse pour la deuxième année consécutive (+10,0%). Cette progression est la conséquence de la reprise de l'endettement constatée au cours des trois derniers exercices ainsi que du relèvement général des taux d'intérêts.

Le secteur communal concourt à hauteur de 69% à ces dépenses, conséquence de son rang de premier investisseur. Les départements et régions enregistrent de fortes hausses de leurs charges financières, respectivement +15,3% et +26%. Mais, l'ampleur de l'évolution (notamment pour les régions) doit être nuancée en tenant compte du faible volume représenté par ces charges.

Le dynamisme de la fiscalité indirecte soutient la croissance des produits de fonctionnement (+6,1%).

Le produit issu de la **fiscalité directe** locale progresse en 2007 de 3,7%. Cette augmentation résulte d'une hausse des bases de la taxe d'habitation (+3,9%) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+3,7%) liée à la revalorisation forfaitaire de 1,8% de la valeur locative des logements et à l'élargissement de la matière taxable dû à l'accroissement du parc de logement.

S'agissant des taux votés², un ralentissement de la pression fiscale est constaté pour toutes les collectivités. Ainsi, le taux d'imposition appliqué par les régions est en moyenne en hausse de 2,4% contre +7,4% en 2006. Les départements ralentissent aussi l'augmentation de leurs taux d'imposition : +1,4% en 2007 contre +5% en 2006. Les communes et leurs groupements, dans un contexte préélectoral, accroissent leurs taux de 0,4%. Dans le cadre des règles de plafonnement à la valeur ajoutée de la taxe professionnelle, les collectivités participent pour la première fois en 2007 à hauteur de 645,3 millions d'euros au financement des surplus de dégrèvements accordés aux entreprises suite aux augmentations de leurs taux de taxe professionnelle.

Le produit des **impôts indirects** augmente encore de 14% en 2007, après 9,1% en 2006. Cette évolution résulte du transfert de fiscalité indirecte attribuée aux régions et aux départements en compensation des charges induites par les nouvelles compétences. En effet, les départements et les régions perçoivent respectivement 50% et 21% du total des recettes de ce type. Concernant les départements, ce poste augmente de 7,8%. Cette hausse résulte, tout d'abord, de

² source : DGCL.

l'attribution, à partir de 2007, d'une fraction majorée de 8,705% de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance afférente aux véhicules terrestres à moteur. Cette fraction s'ajoute à la celle de 6,45% de cette même taxe, attribuée en compensation du financement des services départementaux d'incendie et de secours. La quasi-totalité de la part de la TSCA relative aux contrats automobiles est ainsi transférée aux départements. Les départements sont également destinataires d'une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) affectée au financement du revenu minimum d'insertion (RMI).

Par ailleurs, les droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme des départements s'accroissent de façon plus modérée que les années précédentes (+5,2% en 2007 contre +13,8% en 2006) et devraient atteindre ainsi 7,6 milliards d'euros en 2007.

Quant aux régions, elles disposent aussi d'une fraction de la TIPP dont l'assiette et le taux sont régionalisés. Les tarifs de cette taxe peuvent être modulés, dans des limites encadrées. Les régions sont aussi destinataires du produit de la carte grise, en croissance en 2007 sous l'effet d'une augmentation des tarifs. Par ailleurs, la taxe additionnelle sur l'apprentissage termine sa montée en charge en 2007. Au total, le produit de la fiscalité indirecte pour les régions augmente de 68% entre 2006 et 2007.

Les communes enregistrent une légère baisse (-1%) de la fiscalité indirecte, conséquence du ralentissement des droits de mutations à titre onéreux déjà évoqués, mais aussi du transfert, sur de nombreux territoires, de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères aux GFP. De façon corollaire, ces derniers bénéficient, du dynamisme de cette ressource (+4%).

Les **concours de l'État** en faveur des collectivités locales progressent de 2,2% en 2007. Parmi ces concours, la DGF a augmenté de 3,3%. L'évolution de ces concours est encadrée par la prorogation du contrat de croissance et de solidarité. Il indexe l'évolution des concours de l'État sur la hausse des prix (hors tabac) prévue pour 2007 et sur une fraction de l'augmentation du produit intérieur brut anticipée sur 2006.

Le poste « **subventions et participations** » est en hausse de 6,4% en 2007, mais on observe un ralentissement par rapport à 2006 (+17,6%). Ce poste reste dynamique pour les départements (+10,4%). Ces derniers bénéficient encore des fonds versés par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie, de la prestation de compensation du handicap, des maisons départementales des personnes handicapées. Ils ont aussi bénéficié d'un versement début 2007 de 500 millions d'euros du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (cf. loi de Finances rectificative pour 2006).

L'autofinancement représente l'excédent des produits sur les charges de fonctionnement disponible pour financer les dépenses d'investissement. En 2007, l'autofinancement progresse de 2,6%, soit une augmentation inférieure à celle de l'année précédente (+5,6%). Cette évolution résulte d'un accroissement plus rapide des charges (+6,8%) par rapport aux recettes (+6,1%). Seules les régions voient leur autofinancement progresser plus rapidement en 2007 (+5,9%) qu'en 2006 (+2,6%).

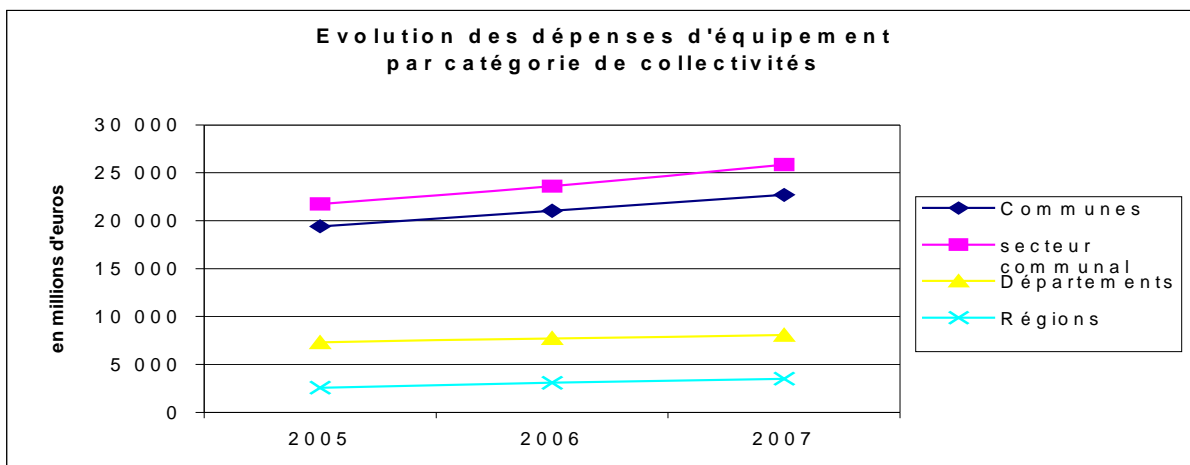
Investissement (collectivités territoriales + GFP)

en millions d'euros

	2005	2006	06/05 en %	2007	07/06 en %
Emplois d'investissement (3)	58 908	63 423	7,7	67 918	7,1
Dépenses d'équipement	34 239	37 461	9,4	40 451	8,0
Subventions d'équipement versées	9 113	11 344	24,5	12 357	8,9
Remboursements d'emprunts*	12 392	12 408	0,1	12 662	2,0
Autres dépenses	3 164	2 209	-30,2	2 448	10,8
Ressources d'investissement (hors emprunts) (4)	16 639	18 475	11,0	20 853	12,9
FCTVA	3 756	4 139	10,2	4 485	8,4
Autres dotations et subventions	8 695	9 332	7,3	10 273	10,1
Autres recettes (a)	4 188	5 005	19,5	6 095	21,8
Autofinancement (A)	27 167	28 690	5,6	29 450	2,6
Solde d'investissement avant emprunt = (A) + (4) - (3)	-15 102	-16 258	-7,7	-17 614	-8,3

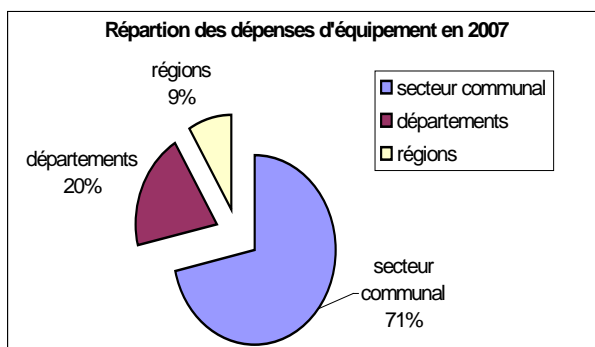
(a) Produits de cessions, recettes sur travaux pour tiers...

* hors refinancements et opérations de gestion de la dette (lorsque celles-ci ont pu être identifiées)



En 2007, l'investissement direct des collectivités locales continue sa progression (+8%).

L'investissement direct des collectivités progresse (+8%), mais cette hausse est légèrement inférieure à celle constatée en 2006 (+9,4%).

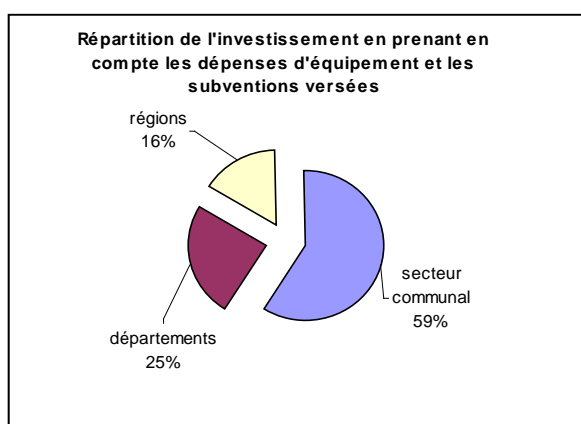


Le report des élections municipales n'a pas empêché les communes de maintenir en 2007 un niveau de dépenses d'équipement élevé (+7,9%). Les GFP, avec une augmentation de 10%, continuent leur montée en puissance et contribuent désormais à hauteur de 21% aux investissements du secteur communal.

Les départements, avec une progression de +4,6%, investissent surtout dans la voirie, conséquence des transferts de compétences, et dans les collèges.

Les dépenses d'investissement des régions sont très dynamiques (+13,4%). Elles interviennent dans le domaine de l'éducation (entretien des lycées, raccordement à des réseaux haut débit), dans celui des transports ferroviaires. Ce haut niveau résulte aussi du rattrapage, dans le domaine routier, du retard dans l'exécution des contrats de plan Etat-Région 2000-2006.

Mais les collectivités locales participent aussi indirectement à l'effort d'investissement par le biais des **subventions d'équipement** qu'elles versent. En 2007, les subventions versées par les communes et les GFP augmentent fortement (respectivement +22,3% et +40,6%) mais elles représentent de faibles montants (17% des subventions versées toutes collectivités confondues). A contrario, les montants versés par les départements et les régions sont importants et en hausse de respectivement +6,1% et +4,4%.



Alors que l'endettement des collectivités s'accroît sans discontinuer depuis 2003, le montant des remboursements de la dette évolue doucement. Ainsi, après une quasi-stagnation entre 2005 et 2006, le montant des remboursements progresse de 2,0% en 2007. Cette progression modérée résulte principalement d'un allongement de la durée d'amortissement des emprunts.

Les ressources d'investissement progressent à un rythme soutenu (+12,9%).

Après une hausse de 10,2% en 2006, le fonds de compensation de la TVA progresse de manière plus modérée en 2007 (+8,4%). Ce taux de progression correspond d'ailleurs à celui afférent aux dépenses d'équipement entre 2004 et 2005. Ainsi, entre 2004 et 2007 cette ressource se sera accrue de plus de 27%. L'évolution de cette ressource est la conséquence logique du dynamisme de l'investissement des collectivités locales.

Le FCTVA est versé deux ans après la réalisation de l'investissement, excepté pour les communautés de communes et les communautés d'agglomération où il est versé l'année même.

Les **autres dotations et subventions** reçues par les collectivités accompagnent souvent la réalisation de leurs investissements. L'évolution de cette ressource suit donc la tendance des dépenses d'équipement. Environ 75% de cette hausse provient du secteur communal.

L'accroissement de 4,5 milliards d'euros des emplois d'investissement constaté en 2007 est financé par une hausse de 0,8 milliard de la capacité d'autofinancement et par une progression de 2,4 milliards des ressources d'investissements. Par conséquent, **le solde d'investissement avant emprunt**³ s'accroît de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2006. Environ 80% de cette évolution est due aux GFP et aux départements.

Compte tenu de ces éléments, l'endettement de toutes les catégories de collectivités devrait encore s'accroître en 2007. Cependant, il est également envisageable que les collectivités locales puisent dans leur fonds de roulement afin de financer une partie du solde d'investissement avant emprunt.

³ Ce solde représente le besoin des collectivités locales pour financer les dépenses d'investissement, après utilisation de l'autofinancement et des autres ressources d'investissement. Il est comblé par l'emprunt et/ou le prélèvement sur le fonds de roulement.