

# Premières tendances 2006 des finances locales

Secteur  
public  
local

**Les finances des collectivités territoriales, des groupements à fiscalité propre, des établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux**

Le champ de la présente note de conjoncture comprend les collectivités territoriales (communes, départements, régions), les groupements à fiscalité propre (GFP), les établissements publics de santé (EPS) et les établissements publics sociaux et médico-sociaux (EPSMS). Les collectivités locales sont présentées en première partie de cette étude, tandis que les EPS et EPSMS sont traités à part en raison de l'activité et du mode de financement spécifiques de ces établissements. Les données chiffrées de 2006 ont été obtenues par une extrapolation en année pleine des comptes de ces collectivités et de ces établissements arrêtés au 30 septembre 2006.

**Les dépenses des collectivités locales (+6,2%) progressent au même rythme qu'en 2005 et atteignent 188 milliards d'euros.**

Les compétences transférées aux départements et aux régions au cours des deux derniers exercices et celles opérées au 1<sup>er</sup> janvier 2006 expliquent principalement l'évolution des **charges de fonctionnement** (+5,1%). Toutefois, en 2006, le nouveau mode de comptabilisation des subventions d'investissement versées par les communes et les GFP conduit à minorer ce chiffre. Dans le même temps, les **produits de fonctionnement**

augmentent également (+5,5%), soit un taux supérieur à celui des charges. Cette progression résulte des impôts indirects et des autres taxes transférés pour financer les nouvelles compétences. De plus, le produit issu des impôts directs affiche une hausse supérieure à 8% pour toutes les collectivités excepté les communes (+2,9%).

Ces évolutions associées à la réforme de la nomenclature M14 aboutissent pour le deuxième exercice consécutif à un net redressement de l'**autofinancement** (+7,6%) après une hausse de 7,0% en 2005. En 2006, les emplois d'investissement continuent de progresser rapidement (+8,4%) alors que la croissance des ressources se ralentit (+4,4%). Dans ce contexte, les collectivités devraient encore accroître leur endettement en 2006.

La situation financière des **établissements publics de santé** est marquée en 2006 par une forte dégradation de l'autofinancement (-21,9%) qui renforce la tendance observée en 2005.

A l'inverse, les **établissements publics sociaux et médico-sociaux** dont les produits d'exploitation (+3,7%) progressent plus vite que les charges (+2,7%), dégagent un autofinancement en hausse de 18,6%.

## Equilibre financier global (collectivités territoriales + GFP)

en millions d'euros

	2004	2005	05/04 en %	2006	06/05 en %
<b>Dépenses totales</b>	<b>167 018</b>	<b>177 002</b>	<b>+6,0</b>	<b>187 899</b>	<b>+6,2</b>
<b>Recettes totales hors emprunts</b>	<b>153 151</b>	<b>162 044</b>	<b>+5,8</b>	<b>170 834</b>	<b>+5,4</b>
Charges de fonctionnement (1)	112 325	118 238	+5,3	124 216	+5,1
Produits de fonctionnement (2)	137 725	145 405	+5,6	153 458	+5,5
<b>Autofinancement (A) = (2)-(1)</b>	<b>25 400</b>	<b>27 167</b>	<b>+7,0</b>	<b>29 242</b>	<b>+7,6</b>
Emplois d'investissement (3)	54 693	58 764	+7,4	63 684	+8,4
Ressources d'investissement (hors emprunts) (4)	15 426	16 639	+7,9	17 376	+4,4
<b>Solde d'investissement avant emprunt = (A) + (4) - (3)</b>	<b>-13 867</b>	<b>-14 958</b>	<b>-7,9</b>	<b>-17 065</b>	<b>-14,1</b>

## Les finances des collectivités locales

### Fonctionnement (collectivités territoriales + GFP)

en millions d'euros

	2004	2005	05/04 en %	2006	06/05 en %
<b>Charges de fonctionnement (1)</b>	<b>112 325</b>	<b>118 238</b>	<b>+5,3</b>	<b>124 216</b>	<b>+5,1</b>
Achats et charges externes	23 143	24 129	+4,3	25 494	+5,7
Frais de personnel	36 622	38 566	+5,3	40 738	+5,6
Subventions et contingents	44 802	47 716	+6,5	49 774	+4,3
Charges financières	3 685	3 559	-3,4	3 772	+6,0
Autres charges de fonctionnement	4 073	4 268	+4,8	4 437	+4,0
<b>Produits de fonctionnement (2)</b>	<b>137 725</b>	<b>145 405</b>	<b>+5,6</b>	<b>153 458</b>	<b>+5,5</b>
Impôts directs	53 796	57 144	+6,2	60 760	+6,3
Impôts indirects et autres taxes	21 598	25 469	+17,9	28 156	+10,5
Concours de l'Etat	44 214	45 430	+2,8	46 886	+3,2
- DGF	36 211	36 683	+1,3	38 065	+3,8
- Autres dotations	2 805	3 649	+30,1	3 732	+2,3
- Péréquation et compensations fiscales	5 197	5 100	-1,9	5 182	+1,6
Subventions et participations	6 690	6 142	-8,2	6 575	+7,1
Autres produits de fonctionnement	11 427	11 220	-1,8	11 081	-1,2
<b>Autofinancement (A)=(2) - (1)</b>	<b>25 400</b>	<b>27 167</b>	<b>+7,0</b>	<b>29 242</b>	<b>+7,6</b>

### Le taux d'évolution des charges de fonctionnement (+5,1%) reste au même niveau qu'en 2005.

Les subventions d'équipement versées par les communes et les GFP sont désormais comptabilisées à la section d'investissement et non plus à la section de fonctionnement. Cet aménagement se traduit mécaniquement par une réduction des charges de fonctionnement, une amélioration de l'autofinancement et une hausse corrélative des emplois d'investissement. Dorénavant, cette dépense est enregistrée de manière homogène par l'ensemble des collectivités.

Le poste des **achats et charges externes** progresse plus vite (+5,7%) qu'en 2005 (+4,3%). Cette accélération provient du dynamisme des dépenses des régions résultant de l'élargissement de leur compétence en matière de formation professionnelle et la première année pleine de la gestion du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) par la région francilienne. Par ailleurs, la hausse du prix du pétrole se répercute sur les dépenses de combustibles et de carburants de toutes les collectivités.

La hausse des **frais de personnel** (+5,6%) est légèrement supérieure à celle de 2005 (+5,3%). Cette augmentation est liée, d'une part, à l'accroissement des effectifs et, d'autre part, à

la revalorisation du point d'indice de la fonction publique. L'augmentation des effectifs provient, pour partie, de recrutements effectués par les collectivités locales pour accomplir les missions qui leur reviennent. Ils sont complétés, pour les départements et les régions, par le personnel transféré dans les secteurs des affaires scolaires, de la voirie et de la restauration collective.

De plus, toutes les collectivités enregistrent la revalorisation de 0,5% du point d'indice intervenue en juillet 2006 et l'attribution à tous les fonctionnaires d'un point d'indice en novembre. En outre, des mesures catégorielles en faveur des traitements proches du SMIC et des agents bloqués au dernier échelon de leur grade terminal ont été également adoptées. Par ailleurs, la revalorisation de 1,8% du point d'indice intervenue l'année précédente se fait pleinement sentir alors que son impact n'était que de 0,84% en 2005.

Enfin, il ne faut pas omettre la progression de l'ancienneté et de la qualification moyennes des effectifs<sup>1</sup> qui induisent une hausse des charges de personnel pour toutes les catégories de collectivités.

<sup>1</sup> Phénomène appelé également « Glissement vieillesse-technicité » (GVT)

## Les groupements à fiscalité propre (GFP)

Malgré un ralentissement du nombre de créations (49 GFP créés), le poids de l'intercommunalité ne cesse de se renforcer. En 2006, 90% des communes appartiennent à un groupement fiscalisé. La part des groupements ayant opté pour le régime de la taxe professionnelle unique (TPU) représente 45% de l'intercommunalité fiscalisée.

	effectif	nombre de communes	population		
			nombre d'habitants (en milliers)	répartition en%	06/05 en %
CU	14	356	6 220	11,7	0,03
<i>dont TPU</i>	<i>11</i>	<i>323</i>	<i>5 881</i>	<i>11,0</i>	<i>0,03</i>
CA	164	2 788	20 680	38,8	3,5
CC	2 389	29 735	26 078	48,9	2,7
<i>dont TPU</i>	<i>980</i>	<i>11 985</i>	<i>13 956</i>	<i>26,2</i>	<i>8,6</i>
SAN	6	34	357	0,7	1,8
<b>TOTAL</b>	<b>2 573</b>	<b>32 913</b>	<b>53 335</b>	<b>100,0</b>	<b>2,4</b>
<i>dont TPU</i>	<i>1 161</i>	<i>15 130</i>	<i>40 874</i>	<i>76,6</i>	<i>3,6</i>

Dans ce contexte, la plus forte progression des charges de personnel est enregistrée par les régions (+18,3%), suivies des GFP (+12,9%) et des départements (+7,7%).

Les **subventions et contingents** versés par les collectivités locales progressent globalement de 4,3%. Du fait de la réforme de la M14 mentionnée précédemment, ce poste de dépense diminue de 3,9% pour les communes et de 7,5% pour les GFP.

S'agissant des départements, cette charge s'accroît de 6,3% contre 5,4% en 2005. Cette plus forte hausse a pour origine, d'une part, l'augmentation des dépenses liée aux compétences transférées antérieurement (RMI, APA, RMA) et, d'autre part, la prise en charge à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 de la nouvelle prestation de compensation du handicap (loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances). Enfin, l'élargissement du rôle des régions dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage ainsi que la gestion du STIF par la région Île-de-France expliquent la progression de 12,7% des subventions versées par ces collectivités.

Après douze années de baisse ininterrompue, les **charges financières** repartent à la hausse (+6,0%). Elles augmentent plus fortement que

l'ensemble des charges de fonctionnement. Ce retournement de tendance est la conséquence d'un endettement accru depuis 2002 associé à un relèvement des taux d'intérêt. Cependant, cette progression est atténuée par une gestion active de la dette et l'extinction progressive des anciens emprunts à taux élevés.

### **Le dynamisme des recettes fiscales permet le maintien du taux de croissance des produits de fonctionnement (+5,5%).**

En 2006, le produit issu de la **fiscalité directe** locale progresse de 6,3% soit un rythme sensiblement similaire à celui observé sur l'exercice 2005 (+6,2%). Cette augmentation résulte d'une progression des bases et des taux votés par chaque collectivité. La revalorisation forfaitaire de 1,8% de la valeur locative des logements et l'élargissement de la matière taxable dynamisent les bases de la taxe d'habitation (+3,9%) et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+3,7%).

La base communale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties diminue en 2006 suite à l'exonération de 20% des bases des terres agricoles.

S'agissant des taux votés, ceux des régions et des départements progressent plus fortement que ceux des communes et des groupements.

Les taux appliqués par les régions françaises progressent de 7,4% soit une progression en repli par rapport au bond observé en 2005 (+21%). A contrario, l'accroissement de la pression fiscale des départements constatée en 2006 (+5,0%) est supérieure à celle de 2005 (+4,3%). Dans ce contexte, le produit de la fiscalité des régions progresse de 12,0% et celui des départements de 8,9%. Par ailleurs, la création de 49 nouveaux GFP participe à la progression de 8% des revenus de la fiscalité directe locale.

Après un accroissement de 17,9% en 2005, le produit des **impôts indirects** s'apprécie encore de 10,5% en 2006. Cette augmentation est corrélative au transfert de ressources attribuées aux régions et aux départements en vue de compenser les charges induites par les nouvelles compétences. Ainsi, ces deux niveaux de collectivités reçoivent une partie du produit de la TIPP. De plus, la progression de 24,9% de la fiscalité indirecte des régions comprend la mise en place progressive de la taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage et le relèvement de près de 14% du tarif sur les certificats d'immatriculations. Pour les départements, la hausse de 8,4% de ce produit provient pour partie du dynamisme des droits de mutation à titre onéreux résultant de la bonne tenue du marché de l'immobilier et de l'évolution de l'assiette de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) dont les départements sont affectataires d'une partie du produit. Les communes bénéficient également d'une appréciation d'environ 18% des droits de mutation. Enfin, la fiscalité indirecte des groupements est surtout composée par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères qui représente près de 85% de cette ressource.

Les **concours de l'État** en faveur des collectivités locales progressent de 3,2% en 2006 contre 2,8% en 2005. Cependant, l'évolution de 2005 était minorée par la substitution d'une partie de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements par un montant équivalent de TSCA affectée au titre de la contribution de l'État aux SDIS (Services Départementaux d'Incendie et de Secours).

La DGF augmente de 3,8%, elle demeure le principal concours de l'État. Les groupements et les départements bénéficient des plus fortes évolutions (respectivement +7,4% et +4,5%). La hausse concernant les GFP est majorée par la création de nouveaux établissements. Pour les départements, l'intégration dans la DGF de compensations résultant de la suppression de la première part de la dotation globale d'équipement explique ce taux plus élevé. Les communes voient le montant de leur **péréquation et compensation fiscale** progresser de 3,7% en contrepartie de l'exonération d'une fraction de la base de la taxe sur le foncier agricole.

Le poste « **subventions et participations** » est en hausse de 7,1%. Les évolutions sont contrastées. Ainsi, les départements voient ce poste progresser de 25,6%. En effet, en compensation de la prise en charge de la PCH (Prestation de Compensation du Handicap) ces collectivités reçoivent 500 millions d'euros en provenance de la Caisse Nationale de Solidarité et d'Autonomie. A l'inverse, les subventions reçues par les régions régressent de 19,0% car la compensation des charges de la région francilienne au titre du STIF est désormais versée sous forme d'affectation de TIPP.

**L'autofinancement** représente l'excédent des produits sur les charges de fonctionnement disponible pour financer les dépenses d'investissement. En 2006, l'autofinancement progresse de 7,6%, soit une continuité de la tendance initiée en 2005 (+7,0%). Cependant cette hausse est pour partie artificielle. En effet, la progression de l'autofinancement des communes et des groupements est amplifiée du fait de la réforme de la nomenclature comptable M14 (cf supra). Ainsi, l'autofinancement des communes s'améliore de 5,6%, mais demeure quasiment stable à périmètre constant. Le dynamisme des produits fiscaux et des subventions reçues par les départements devrait prolonger en 2006 (+13,4%) la hausse de l'autofinancement initiée en 2005 (+8,3%). Enfin, malgré un taux d'évolution des dépenses de fonctionnement supérieur aux recettes les régions améliorent également leur autofinancement grâce au dynamisme de leurs rentrées fiscales.

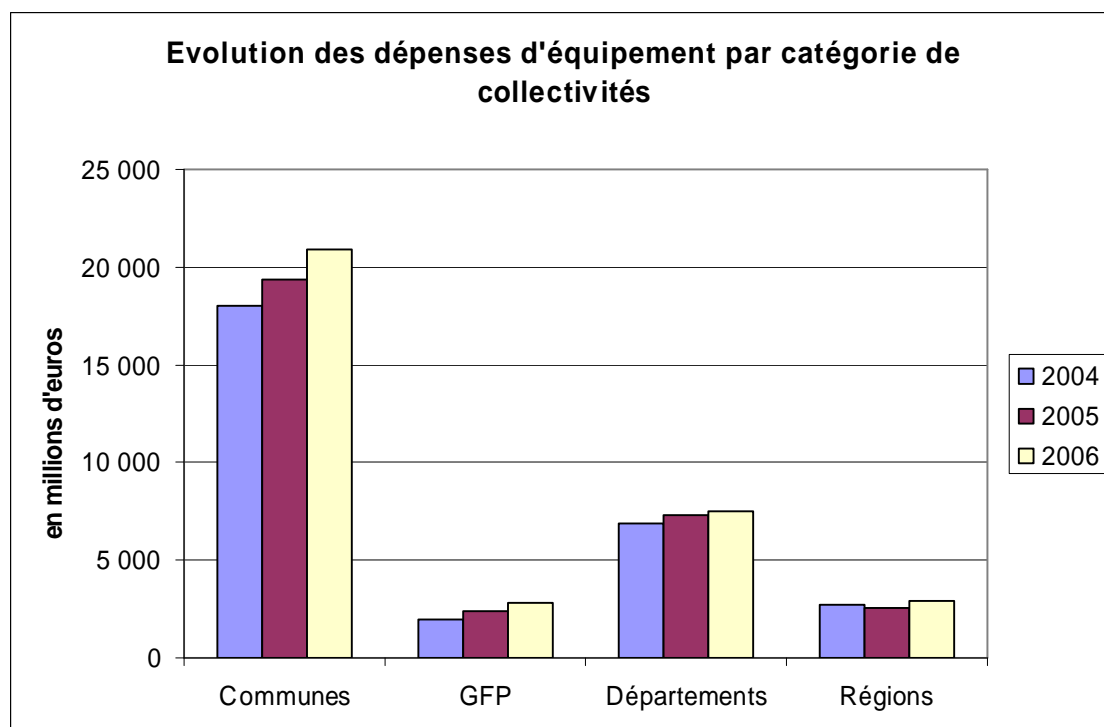
## Investissement (collectivités territoriales + GFP)

en millions d'euros

	2004	2005	05/04 en %	2006	06/05 en %
<b>Emplois d'investissement (3)</b>	<b>54 693</b>	<b>58 764</b>	<b>7,4</b>	<b>63 684</b>	<b>8,4</b>
Dépenses d'équipement	31 575	34 239	8,4	36 579	6,8
Subventions d'équipement versées	8 754	9 113	4,1	11 185	22,7
Remboursements d'emprunts	11 172	12 248	9,6	12 507	2,1
Autres dépenses	3 192	3 164	-0,9	3 413	7,8
<b>Ressources d'investissement (hors emprunts) (4)</b>	<b>15 426</b>	<b>16 639</b>	<b>7,9</b>	<b>17 376</b>	<b>4,4</b>
FCTVA	3 522	3 756	6,6	4 112	9,5
Autres dotations et subventions	7 724	8 695	12,6	9 374	7,8
Autres recettes (a)	4 180	4 188	0,2	3 890	-7,1
<b>Autofinancement (A)</b>	<b>25 400</b>	<b>27 167</b>	<b>7,0</b>	<b>29 242</b>	<b>7,6</b>
<b>Solde d'investissement avant emprunt = (A) + (4) - (3)</b>	<b>-13 867</b>	<b>-14 958</b>	<b>-7,9</b>	<b>-17 065</b>	<b>-14,1</b>

(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 2006, l'investissement direct des collectivités locales reste orienté à la hausse (+6,8%).**

L'investissement direct des collectivités progresse (+6,8%). Il s'agit là de la quatrième hausse consécutive mais à un rythme moindre qu'en 2005 (+8,4%). Ainsi, depuis 2002, l'investissement direct des collectivités locales a augmenté en moyenne de 7,9% par an.

En 2006, l'évolution des dépenses d'investissement direct est tirée à la hausse une nouvelle fois par les communes et les GFP qui

enregistrent respectivement une hausse de 7,9% et 7,6% mais également par les régions dont les dépenses progressent de 10,7%. En effet, après le renouvellement de l'exécutif régional en 2004 et le recul constaté en 2005 (-3,8%), l'exercice 2006 voit le lancement des programmes arrêtés par les nouvelles équipes. Les lycées et les transports ferroviaires constituent les principaux domaines de l'investissement direct des régions. Par ailleurs, une accélération du rythme de réalisation des contrats de plan signés avec l'État pourrait contribuer à l'accroissement de l'investissement régional. De leur côté, les

dépenses d'équipement des départements continuent de s'accroître (+2,2%) mais à un rythme inférieur à celui de 2005 (+5,8%). Du fait du récent transfert de la gestion des routes nationales aux départements, la voirie constitue un domaine d'intervention en expansion. Pour les GFP les dépenses d'équipement direct continuent d'être soutenues (+7,6%) mais le taux de croissance se ralentit par rapport à 2005 (+24,7%).

L'investissement des communes et des groupements est soutenu par les régions et les départements au travers des **subventions d'équipement** qu'ils leur versent. Ainsi, les aides à l'investissement attribuées par les régions progressent de 4,1% et atteignent un montant qui représente près du double de leurs dépenses d'équipement direct. Les départements enregistrent un léger recul (-0,8%) des subventions versées qui correspondent à un peu plus du tiers des dépenses d'équipement direct. Enfin, suite à la réforme de la M14 mentionnée précédemment les subventions d'équipement versées par les communes et les GFP sont distinctement identifiées. Elles représentent environ 7,3 % de leurs dépenses d'équipement direct.

L'analyse du poste des **remboursements d'emprunts** est perturbée par l'utilisation d'emprunts complexes ainsi que par des opérations d'ordre qui ne correspondent pas à un décaissement réel. L'évolution estimée pour 2006 des remboursements d'emprunts (+2,1%) est la conséquence de l'augmentation du poids de la dette des collectivités locales (à la hausse depuis 2002) qui engendre des annuités plus lourdes.

**La progression des ressources d'investissement (+4,4%) est inférieure à 2005 (+7,9%) et deux fois moins forte que celle des emplois (+8,4%).**

Pour la deuxième année consécutive l'évolution du **fonds de compensation pour la TVA** est particulièrement dynamique en 2006 (+9,5 %). Ce fonds, versé par l'État, évolue en corrélation avec la TVA acquittée par les collectivités pour leurs dépenses d'investissement. Il est versé deux ans après la réalisation de l'investissement, sauf 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.

La progression des ressources d'investissement et de l'autofinancement génère 2,8 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Cependant, cet accroissement de ressources ne permet pas de financer l'augmentation des emplois d'investissement qui atteint 4,9 milliards d'euros. Aussi, **le solde d'investissement avant emprunt**<sup>2</sup> se creuse de 2,1 milliards d'euros. Cette évolution est principalement imputable aux communes et aux GFP ainsi qu'aux régions dans une moindre mesure. En revanche, le solde d'investissement avant emprunt des départements se redresse nettement.

Compte tenu de ces éléments, l'endettement de toutes les catégories de collectivités devrait encore s'accroître en 2006.

---

<sup>2</sup> 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.

## Les finances des établissements publics de santé

### Exploitation (établissements publics de santé)

en millions d'euros

	2004	2005	05/04 en %	2006	06/05 en %
<b>Charges d'exploitation (1)</b>	<b>51 711</b>	<b>53 802</b>	<b>+4,0</b>	<b>55 955</b>	<b>+4,0</b>
Achats et charges externes non médicaux	5 247	5 583	+6,4	5 939	+6,4
Frais de personnel	37 806	39 222	+3,7	40 856	+4,2
Achats et charges médicaux	7 551	7 890	+4,5	8 046	+2,0
Charges financières	430	438	+2,0	467	+6,5
Autres charges de fonctionnement	678	668	-1,4	647	-3,2
<b>Produits d'exploitation (2)</b>	<b>55 245</b>	<b>56 926</b>	<b>+3,0</b>	<b>58 394</b>	<b>+2,6</b>
Produits de l'Assurance Maladie	40 536	41 656	+2,8	43 103	+3,5
Produits médicaux	2 917	3 259	+11,7	3 705	+13,7
Produits non médicaux	5 731	5 186	-9,5	5 010	-3,4
Produits des activités médico-sociales	6 061	6 825	+12,6	6 577	-3,6
<b>Autofinancement (A)=(2) - (1)</b>	<b>3 533</b>	<b>3 123</b>	<b>-11,6</b>	<b>2 439</b>	<b>-21,9</b>

L'exercice 2006 est marqué, dans le secteur public hospitalier, par la mise en œuvre de l'EPRD<sup>3</sup> et par l'extension du dispositif de la tarification à l'activité : désormais, 35% des recettes des hôpitaux sont directement proportionnelles à l'activité générée en matière de courts séjours hospitaliers, alors que les activités spécifiques et/ou ayant un caractère de service public, continuent à être financées forfaitairement.

### Exploitation

**Les charges d'exploitation (+4,0% en 2006) augmentent au même rythme qu'en 2005.**

Les **frais de personnel** constituent près des trois quarts des charges de fonctionnement des hôpitaux publics. Ils progressent en 2006 à un rythme voisin de celui de 2005 (4,2% contre 3,7%) et au même rythme que l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Au sein de ces dépenses, les **charges de personnel médical** (médecins, praticiens hospitaliers) se caractérisent par un accroissement observé en 2006 de 5,4%, soit un rythme similaire à 2005, mais nettement moindre que celui des exercices précédents.

Les **dépenses des personnels techniques, administratifs et soignants** des budgets généraux augmentent de 3,9%.

Le poste des **achats et charges médicaux**, qui regroupe pour l'essentiel l'acquisition de médicaments et de fournitures médicales d'usage courant est en augmentation de 2,0%, ce qui contraste avec les hausses de 10% enregistrées au cours de chacun des exercices 2000-2004. Les charges liées à la maintenance de matériels médicaux s'accroissent fortement alors que les achats de médicaments et de consommables médicaux stagnent.

Le poste **autres achats et charges externes** (non médicaux), connaît, quant à lui, une progression soutenue, de l'ordre de 6,4%.

En détail, il apparaît que cet accroissement provient des **achats liés aux fournitures d'eau, d'énergie, d'électricité et de chauffage** (+15%), de l'accroissement des primes d'assurance (+9,4%). La hausse est en revanche modérée pour d'autres postes (+0,1% pour l'alimentation, +1,9% pour les fournitures hôtelières).

Après une baisse continue depuis 1992, les **charges financières** se sont stabilisées en 2004 et ont entamé une hausse depuis 2005, sous l'effet de l'accroissement significatif de l'encours de dette depuis 2002, lié à la mise en œuvre du plan de relance de l'investissement hospitalier (« plan hôpital 2007 »).

<sup>3</sup> État Prévisionnel de Recettes et de Dépenses

## Investissement (établissements publics de santé)

en millions d'euros

	2004	2005	05/04 en %	2006	06/05 en %
<b>Emplois d'investissement (3)</b>	<b>6 353</b>	<b>6 704</b>	<b>+5,5</b>	<b>7 753</b>	<b>+15,6</b>
Dépenses d'équipement	4 418	4 794	+8,5	5 237	+9,2
Remboursements d'emprunts*	1 783	1 809	+1,5	2 422	+33,9
Autres dépenses	152	101	-33,8	93	-7,7
<b>Ressources d'investissement (hors emprunts) (4)</b>	<b>789</b>	<b>596</b>	<b>-24,6</b>	<b>406</b>	<b>-31,9</b>
Dotations et subventions	400	400	+0,0	210	-47,5
Autres recettes (a)	390	196	-49,8	196	+0,0
<b>Autofinancement (A)</b>	<b>3 533</b>	<b>3 123</b>	<b>-11,6</b>	<b>2 439</b>	<b>-21,9</b>
<b>Solde d'investissement avant emprunt = (A) + (4) - (3)</b>	<b>-2 031</b>	<b>-2 986</b>	<b>+47,0</b>	<b>-4 908</b>	<b>+64,4</b>

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

\* y compris refinancements

**Les produits d'exploitation sont en hausse de 2,6 %, ce qui est inférieur à la progression de 2005.**

Les produits provenant de l'Assurance Maladie (titre I des EPRD) représentent plus de 70 % des produits de fonctionnement et augmentent de 3,5 % en 2006.

En détail, il apparaît que les produits forfaitaires hospitaliers sont en augmentation de 3,5 %. En revanche, pour les produits liés à l'activité hospitalière, l'augmentation apparaissant dans les budgets n'est que de 1,1 %. Par contre, les autres dotations forfaitaires augmentent sensiblement en 2006 (+17%, soit +740 M€), de même que les produits de prestations faisant l'objet d'une tarification spécifique.

En termes d'exécution, la hausse des **produits médicaux** (titre II) liés à l'activité hospitalière continue d'être soutenue, et atteint près de 14%. La hausse des produits issus des forfaits journaliers est modérée (+3,7%). En revanche, les produits issus de la tarification (hors assurance maladie) en hospitalisation complète sont en hausse de 20%.

En revanche, les **produits non médicaux** des budgets hospitaliers (titre III) sont en stagnation (+1,0%), notamment du fait de la baisse des produits procurés par l'activité de rétrocession de médicaments (-12,5%) et de la baisse des remboursements de frais. Ces baisses sont compensées par l'accroissement important des produits des activités annexes.

## Investissement

La quatrième année de mise en œuvre du volet relance de l'investissement hospitalier du plan

Hôpital 2007 se traduit par une **poursuite de l'accroissement des dépenses d'équipement** des EPS, de l'ordre de 10%. Cette hausse est plus modérée que celles des exercices 2003 et 2004, mais supérieure à celle de 2005. Les dépenses d'équipement dépasseront cette année le cap des cinq milliards d'euros, soit l'un des objectifs du plan Hôpital 2007.

Comme pour les exercices précédents, l'accroissement des **dépenses d'équipement directes** concerne principalement la construction et/ou la réhabilitation de bâtiments (+11%) alors que l'achat et la mise en œuvre de nouveaux équipements et matériels (+3% environ) augmente peu.

Le poids des subventions d'équipement provenant notamment du FMESPP<sup>4</sup> reste marginal par rapport au total des **recettes d'investissement** (4,7% environ). Elles sont en diminution, mais il faut noter que les dotations MIGAC<sup>5</sup> contribuent en partie au financement de l'effort d'investissement.

**L'autofinancement est en forte diminution**, au regard des prévisions inscrites dans les EPRD.

Aussi, pour assurer le financement de l'investissement, les hôpitaux publics recourront cette année de manière importante à l'emprunt. Le montant des nouveaux emprunts de 2006 devrait s'accroître de l'ordre de 20% par rapport à 2005 et représenter 3,5 milliards d'euros.

<sup>4</sup> Fonds de Modernisation des Établissements Sanitaires Publics et Privés.

<sup>5</sup> Missions d'Intérêt Général et d'Aide à la Contractualisation

## Les finances des établissements publics sociaux et médico-sociaux

### Fonctionnement (établissements publics sociaux et médico-sociaux) en millions d'euros

	2004	2005	05/04 en %	2006	06/05 en %
<b>Charges de fonctionnement (1)</b>	<b>5 807</b>	<b>6 276</b>	<b>+8,1</b>	<b>6 448</b>	<b>+2,7</b>
Dépenses afférentes à l'exploitation courante	1 048	1 100	+4,9	1 113	+1,2
Frais de personnel	4 125	4 513	+9,4	4 622	+2,4
Dépenses afférentes à la structure	474	489	+3,1	492	+0,6
Charges financières	73	74	+1,1	75	+0,6
Autres charges de fonctionnement	87	99	+14,4	147	+47,8
<b>Produits de fonctionnement (2)</b>	<b>6 182</b>	<b>6 665</b>	<b>+7,8</b>	<b>6 910</b>	<b>+3,7</b>
Produits Hébergement	1 336	1 560	+16,8	1 691	+8,4
Produits Dépendance	494	565	+14,3	597	+5,7
Produits Soins	469	589	+25,6	702	+19,3
Autres produits de tarification et Dotations	2 821	2 923	+3,6	2 860	-2,1
Autres produits	1 063	1 029	-3,2	1 059	+2,9
<b>Autofinancement (A)=(2) - (1)</b>	<b>375</b>	<b>390</b>	<b>+3,9</b>	<b>462</b>	<b>+18,6</b>

### Fonctionnement

#### Les charges de fonctionnement (+2,7% en 2006) augmentent modérément.

Les **frais de personnel** augmentent faiblement en 2006 (+2,4%). Ils constituent plus de 70% des charges de fonctionnement des établissements publics sociaux et médico-sociaux. Ils sont composés pour plus des trois quarts d'EHPAD (Établissement Hébergeant des Personnes Âgées Dépendantes), de maisons de retraite médicalisées ou non et de foyers-logements pour personnes âgées.

Au sein de ce poste, il est à noter que les dépenses de personnel non médical de remplacement augmentent plus rapidement que la moyenne (+5,0%), alors que les augmentations de masse salariale sur le personnel titulaire et sur le personnel non titulaire sur emplois permanents sont très faibles (respectivement +1,6% et +0,8%). Notons également la forte progression des emplois d'insertion (+18%).

Les **dépenses afférentes à l'exploitation courante** comprennent l'ensemble des achats et services externes ; elles dépassent 1,1 milliard d'euros et sont en augmentation de 1,2%. La progression des achats de biens est de 1,4% alors que celle des achats de services est de 0,3%. Par contre, le recours à la sous-traitance s'accroît de 6,4%.

Les dépenses afférentes à la structure comprennent les autres éléments, notamment les primes d'assurance, les locations, les frais d'entretien et les charges exceptionnelles.

Elles sont en quasi-stagnation : +0,6%, et ce malgré la hausse des primes d'assurance (+8,8%).

Les charges financières demeurent stables en 2006 mais devraient augmenter dans le futur consécutivement à l'augmentation de la dette bancaire.

#### Les produits de fonctionnement (+3,7% en 2006) voient leur structure se modifier.

Nombre de maisons de retraite signent des conventions tripartites (Établissement – Conseil Général – Assurance Maladie) et se transforment en EHPAD. Néanmoins, le nombre de transformations de maisons de retraite en EHPAD est moins important en 2006 qu'en 2005.

## Investissement (établissements publics sociaux et médico-sociaux)

en millions d'euros

	2004	2005	05/04 en %	2006	06/05 en %
<b>Emplois d'investissement (3)</b>	<b>727</b>	<b>831</b>	<b>+14,4</b>	<b>804</b>	<b>-3,3</b>
Dépenses d'équipement	546	629	+15,3	595	-5,3
Remboursements d'emprunts*	164	187	+13,8	194	+3,8
Autres dépenses	17	16	-7,9	14	-7,6
<b>Ressources d'investissement (hors emprunts) (4)</b>	<b>162</b>	<b>179</b>	<b>+10,7</b>	<b>164</b>	<b>-8,3</b>
Dotations et subventions	125	148	+18,0	130	-11,7
Autres recettes (a)	36	31	-14,3	34	-336,2
<b>Autofinancement (A)</b>	<b>375</b>	<b>390</b>	<b>+3,9</b>	<b>462</b>	<b>+18,6</b>
<b>Solde d'investissement avant emprunt = (A) + (4) - (3)</b>	<b>-190</b>	<b>-263</b>	<b>+38,2</b>	<b>-178</b>	<b>-32,5</b>

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

\* y compris refinancements

La structure des produits de fonctionnement de ces établissements est alors modifiée. Le tableau d'ensemble permet d'illustrer la transformation des maisons de retraite en EHPAD au travers de la forte augmentation des produits issus de l'hébergement, de la dépendance et des soins (dotations, forfaits et tarifications) alors que les autres produits de la tarification diminuent.

### Investissement

Les **dépenses d'investissement** des établissements publics sociaux et médico-sociaux **se replient** en 2006, après de forts accroissements constatés en 2004 comme en 2005.

Ces dépenses sont financées à hauteur d'un quart environ par des subventions en capital provenant des collectivités et établissements publics.

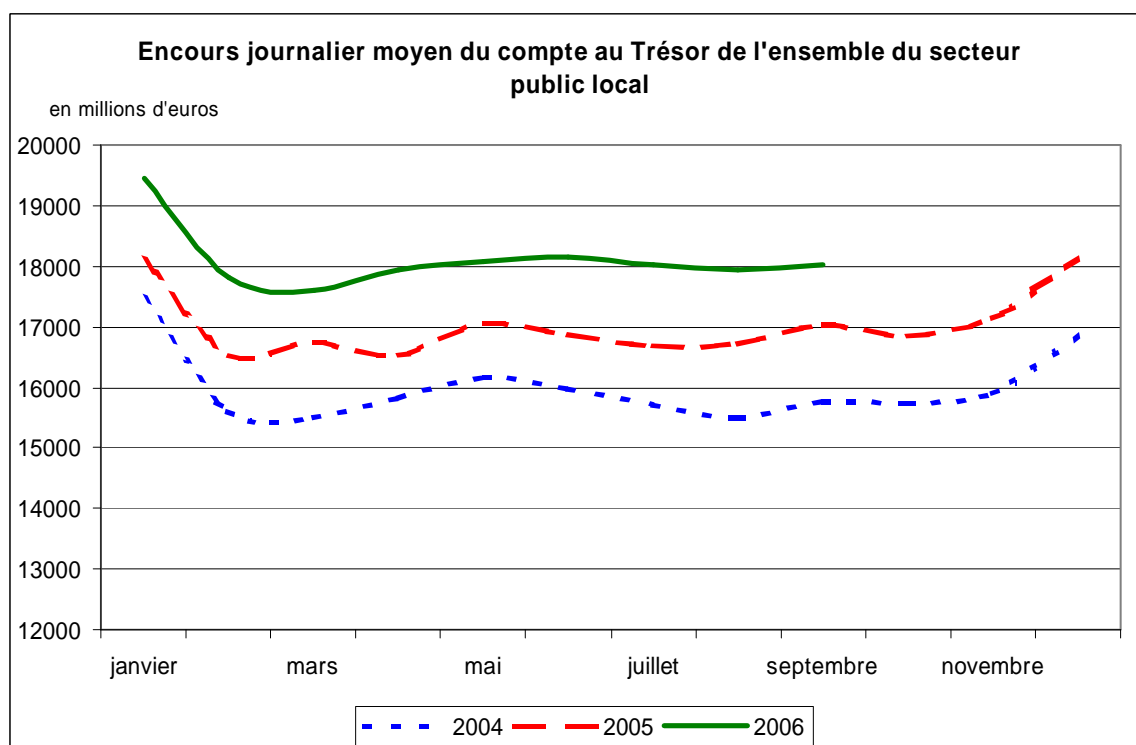
L'**autofinancement** s'est accru en 2004 et en 2005 ; il poursuit sa progression en 2006, à un rythme soutenu (+18,6%).

L'autofinancement dégagé permet de couvrir le remboursement du capital de la dette, soit 194 millions d'euros pour 2006. La différence constitue un financement disponible qui pourrait permettre de limiter le recours à l'emprunt pour équilibrer la section d'investissement. Cependant, il apparaît que le recours à l'emprunt sera encore important en 2006.

Pour mémoire, l'encours de la dette s'élevait à environ 1,8 milliard d'euros au 31 décembre 2005, et devrait s'accroître de 7 à 8 % en 2006.

Le Fonds de Roulement est confortable : 1,0 milliard d'euros au 30 septembre 2006 et s'est accru de 90 millions d'euros en l'espace d'une année.

## La trésorerie du secteur public local



Au cours de l'exercice 2006, le solde du compte au Trésor des collectivités locales suit une tendance sensiblement différente de celle des exercices précédents. En effet, le repli observé antérieurement au mois de mai est reporté sur le mois de juin et il est de moins forte amplitude. De plus, le solde moyen est relativement stable depuis le mois d'avril, aux environs de 18 milliards d'euros. Cependant, d'un exercice à l'autre, des effets récurrents de plus ou moins grande amplitude influencent le niveau de l'encours de trésorerie.

En début et en fin d'année, les disponibilités sont affectées par d'importants mouvements, liés notamment à l'utilisation de produits financiers tels que les emprunts assortis d'une option de tirage sur ligne de trésorerie. En fin d'exercice, les collectivités mobilisent ces produits afin d'équilibrer la section d'investissement. Cette mobilisation est tardive car la trésorerie disponible permet le plus souvent de couvrir les dépenses des collectivités territoriales en cours d'exercice. La mobilisation des emprunts s'effectuant dans les derniers jours de l'exercice N, l'impact sur

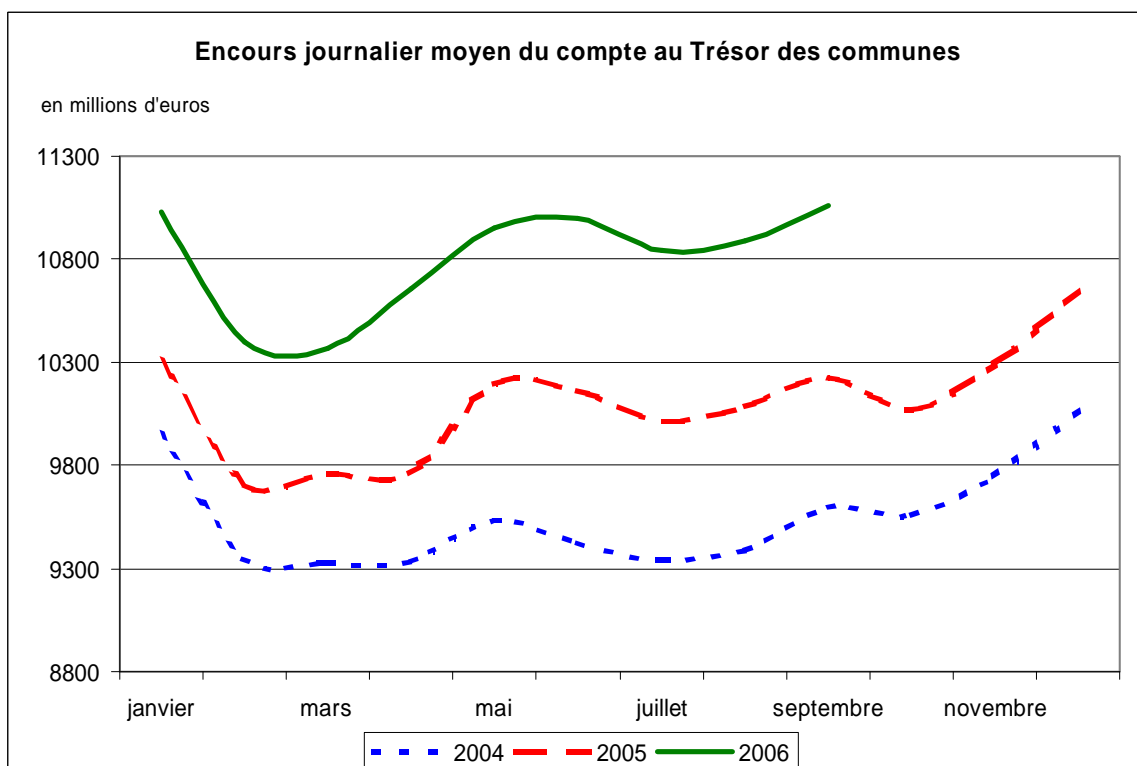
l'encours journalier moyen n'est visible qu'en janvier N+1 (pic de trésorerie).

La chute de trésorerie entre les mois de janvier et février s'explique par le phénomène inverse : les emprunts mobilisés le 31 décembre sont remboursés quand la collectivité n'a plus besoin de la trésorerie correspondante, afin d'alléger les charges financières. A ce phénomène s'ajoutent les conséquences traditionnelles de la journée complémentaire : les mandats de dépenses émis au début de l'année, en date du 31 décembre 2005, ont eu un effet sur la trésorerie en 2006.

En cours d'exercice, le niveau de trésorerie reflète le rythme d'activité des collectivités : l'accélération des mises en chantier des programmes d'investissement au cours du second semestre peut conduire les collectivités à puiser dans la trésorerie accumulée lors du premier semestre. Lorsque au contraire les collectivités font face à des dépenses moins élevées que prévues ou reportent des investissements, l'encours de trésorerie a tendance à rester élevé.

Après une progression annuelle d'un milliard d'euros en 2004 et en 2005, l'encours moyen de trésorerie des collectivités locales s'apprécie encore de 1,2 milliard d'euros en 2006. Cependant la situation est très hétérogène selon les collectivités. Cette hausse

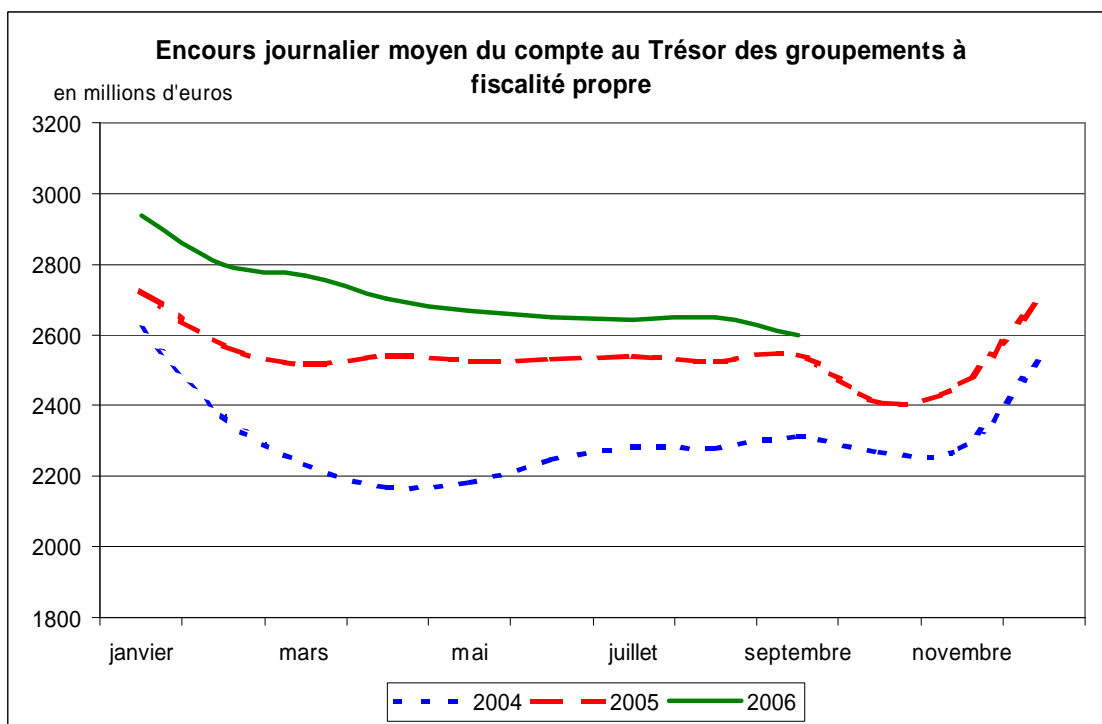
est essentiellement le fait des communes (+771 millions d'euros en moyenne sur neuf mois) et des départements (+389 millions). Mais elle est minorée par le recul de 284 millions d'euros de l'encours moyen des régions.



De janvier à septembre 2006, l'encours de trésorerie mensuel moyen des **communes** est resté au-dessus de 10,3 milliards d'euros. L'encours moyen des neuf premiers mois s'établit à 10,8 milliards d'euros, soit une hausse de 7,7% par rapport à 2005.

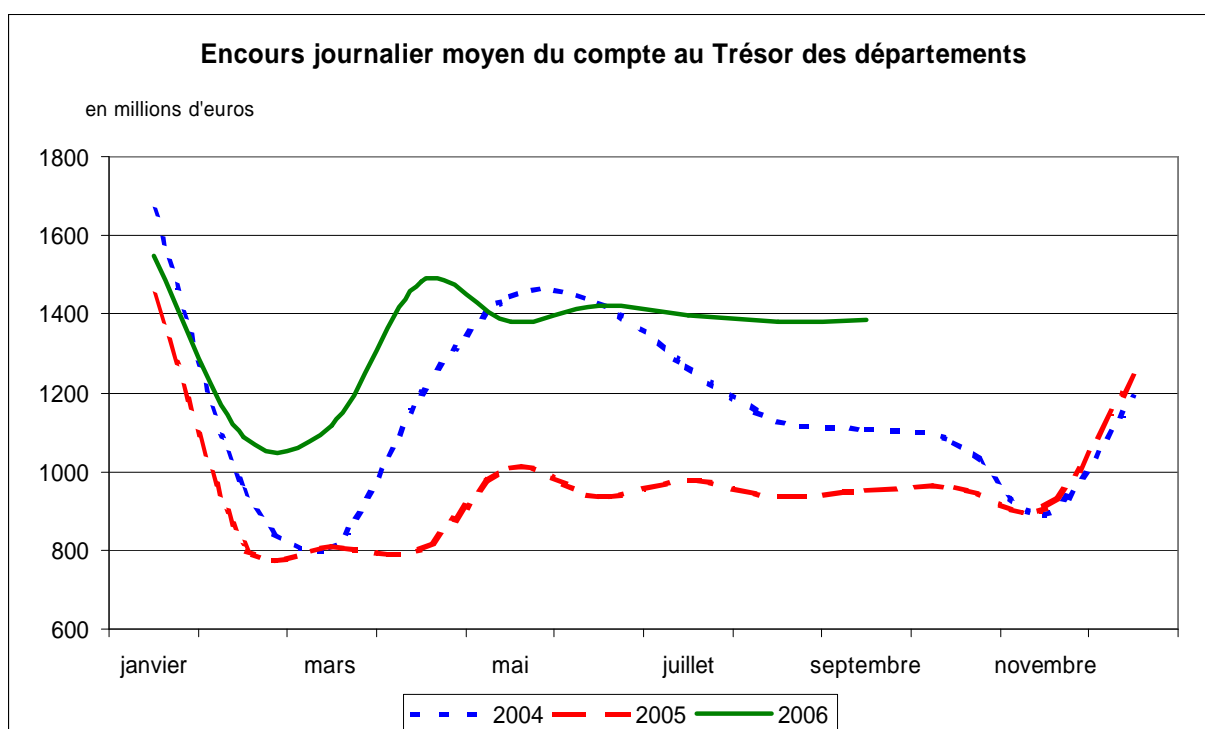
Cet encours moyen sur les neuf premiers mois représente 44,9 jours de dépenses totales des communes contre 42,7 en 2005 et 41,8 en 2004.

Ainsi, l'encours de trésorerie des communes s'accroît à un rythme supérieur à celui de leurs dépenses. En un an, la progression de l'encours moyen des communes de moins de 10 000 habitants s'effectue à un rythme deux fois plus rapide que celui observé pour les autres communes. Ce différentiel peut s'expliquer par la volonté des grandes collectivités de limiter leur « trésorerie oisive ».



Le profil des courbes de trésorerie des **GFP** ne se retrouve pas d'une année sur l'autre. En 2006, seuls 49 nouveaux groupements ont été créés ce qui explique le ralentissement de la progression de l'encours moyen. En effet, sur les neuf premiers mois de l'année, l'encours journalier moyen de trésorerie des GFP

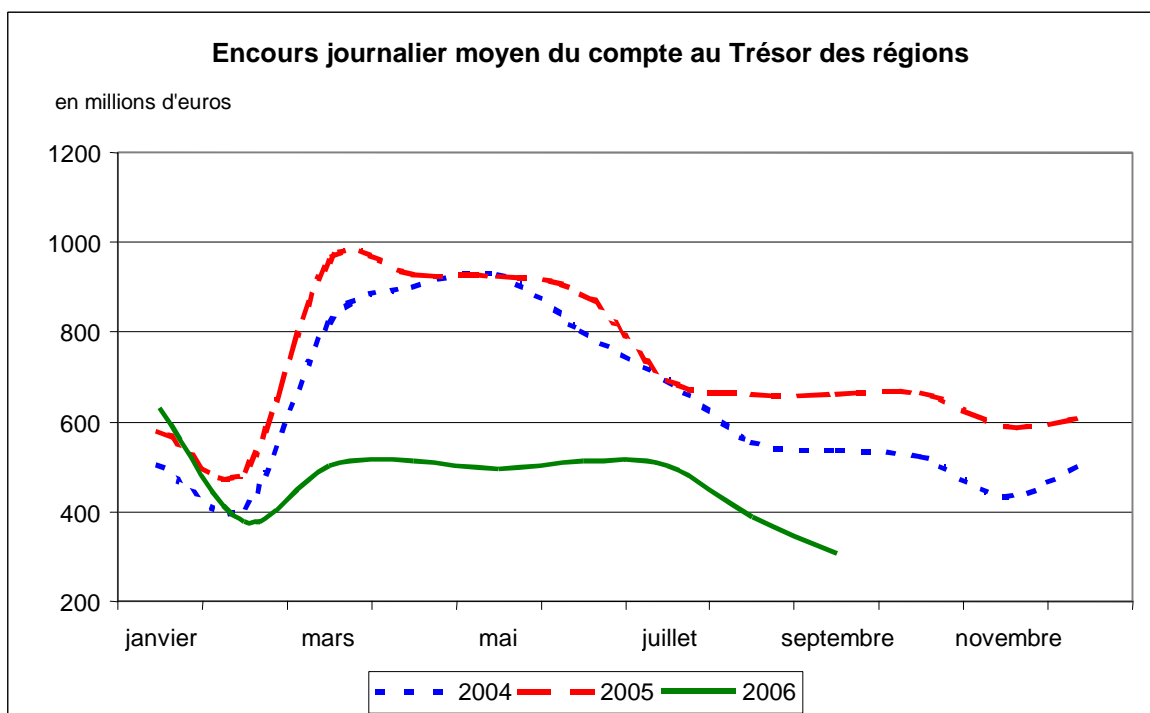
augmente de 6,0 % contre 11,3 % en 2005. Cette évolution est inférieure à celle des dépenses totales (+8,0 %). Dans ces conditions, l'encours de trésorerie dont disposent les GFP leur permet de faire face à 44,3 jours de dépenses totales contre 45,1 jours en 2005.



Après la forte baisse constatée en 2005, l'encours moyen de trésorerie des **départements** est reparti à la hausse (+ 40,3 %) s'établissant à 1,4 milliard d'euros, soit un niveau supérieur aux neuf premiers mois de 2004 (1,2 milliard d'euros). En 2006, l'encours moyen permet aux départements de payer 8,5 jours de dépenses contre 6,5 en 2005.

Cette amélioration s'explique pour partie par la progression de 13,4 % de l'autofinancement.

Par ailleurs, l'existence d'un décalage entre l'encaissement des compensations financières (subventions et impôts indirects) et le paiement de la charge afférente aux compétences transférées pourrait être à l'origine de cette amélioration de la trésorerie des départements. Enfin, le report de certaines dépenses d'investissement après la mobilisation de l'emprunt constitue un autre facteur explicatif de cette situation.

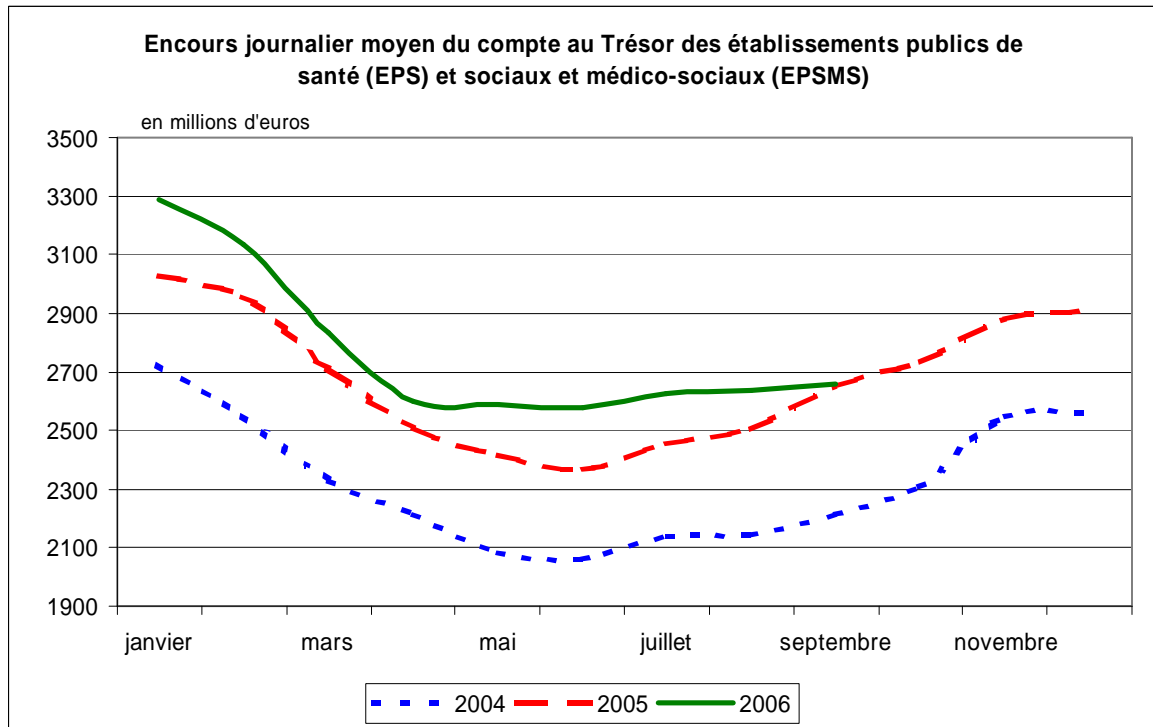


La courbe de trésorerie 2006 des régions est atypique par rapport aux autres collectivités car elle se situe à un niveau inférieur à celui des deux exercices précédents. Comparé à 2005, l'encours moyen est en recul de 37,6 %. Il permet de payer 7,7 jours de dépenses contre 14,9 en 2005.

Dans l'hypothèse où cette situation est voulue, elle résulte d'une politique de « trésorerie

zéro » (synchronisation des encaissements et des décaissements en vue d'avoir le moins de trésorerie oisive).

A l'inverse, si cet état de fait est subi, il provient de la forte augmentation des dépenses régulières (progression de 18,3 % des charges de personnel et de 20,3 % des achats et charges externes) associée à une irrégularité des encaissements.



L'encours de trésorerie des **EPS et EPSMS** au 30 septembre 2006 se situe au même niveau que celui du 30 septembre 2005, soit 2.660 millions d'euros. La hausse continue de l'encours de trésorerie, constatée depuis 2003 est donc stoppée. La moyenne sur les neuf premiers mois de 2006 atteint 2.771 millions d'euros contre 2.624 millions d'euros en 2005. La hausse de l'encours est donc de 5,6 %. Cet encours représente 13,4 jours de dépenses totales pour ces établissements (en moyenne) et s'est particulièrement accru dans les établissements sociaux et médico-sociaux.

L'encours de trésorerie des EPS était de 2,7 milliards d'euros au 31 décembre 2005 ; au 30 septembre 2004, il s'établissait à 1.720 millions d'euros, puis au 30 septembre 2005 à 1.970 millions d'euros, soit 250 millions d'euros de plus. Au 30 septembre 2006, l'encours de trésorerie des EPS est de 1.940 millions d'euros, soit une diminution de 30 millions d'euros en un an.

En termes de décaissements réels et d'encaissements réels<sup>6</sup> des EPS, il est à noter que les premiers sont en augmentation de 4,8 % alors que les seconds progressent de 2,9 % à 42,1 milliards d'euros (hors AP-HP).

Il faut également noter que l'encours des lignes de crédit de trésorerie mobilisé au 30 septembre 2006 est de 1.085 millions d'euros, soit 429 millions d'euros de plus qu'au 30 septembre 2005.

Au 31 décembre 2004, les disponibilités des EPSMS s'élevaient à 720 millions d'euros, puis à 750 millions d'euros au 31 décembre 2005 ; au 30 septembre 2006, elles atteignent 721 millions d'euros (+32 millions d'euros par rapport au 30 septembre 2005).

Les décaissements réels sont en augmentation de 4,3 % (3 630 millions d'euros) alors que les encaissements réels progressent de 4,8 % environ sur les neuf premiers de l'exercice 2006.

<sup>6</sup> Encaissements et décaissements nets des opérations sur lignes de trésorerie.

### **Note méthodologique**

La présente étude a été établie par la Direction Générale de la Comptabilité Publique (bureau 5A) à partir d'une extrapolation annuelle des comptes arrêtés au 30 septembre 2006 des collectivités locales (communes, groupements à fiscalité propre(1), départements, régions), des établissements publics de santé (EPS) et des établissements publics sociaux et médico-sociaux (EPSMS). Les collectivités locales sont traitées en première partie de cette étude, tandis que les EPS et EPSMS ont été traités à part en raison de l'activité et du mode de financement spécifiques de ces établissements.

Sur la période de référence de la présente étude (2004 à 2006), le cadre comptable des régions subit de profondes modifications avec **l'application de la nouvelle nomenclature comptables M71** (appliquée par 20 régions à partir de 2005 et 23 régions en 2006) en remplacement de l'ancienne nomenclature M51. Bien que les données des années où s'appliquait la M51 aient été recalculées dans l'optique de la nomenclature rénovée, les reclassements importants opérés par celles-ci n'ont pas toujours permis d'obtenir des variations à champ constant sur certaines rubriques : ainsi, certaines dépenses ou recettes, auparavant imputées sur un seul compte en M51, se trouvent parfois éclatées en plusieurs comptes en M71, ceux-ci étant répartis dans différentes rubriques.

Les refinancements, ainsi que l'utilisation des emprunts avec option de tirage sur ligne de trésorerie, affectent les montants enregistrés en emprunts et remboursements de dettes. Les montants de ces opérations ont été déduits des rubriques concernées lorsqu'ils ont pu être évalués.

Les évolutions et les montants relatifs aux dotations de l'État retracés dans cette note correspondent aux comptes du secteur local. Aussi, il peut exister des écarts significatifs entre l'analyse de ces opérations du point de vue des comptes de l'État et de celui des collectivités territoriales et des EPCI, notamment en raison de décalages dans le temps.

(1) Communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes et syndicats d'agglomération nouvelle.

### **Printemps 2007 : publication de la brochure "Premiers Résultats 2006 des finances locales" (exploitation des comptes de gestion provisoires 2006)**

