

Premières tendances 2005 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 étude comprend les collectivités territoriales (communes, départements, régions), les groupements à fiscalité propre (GFP), les établissements publics de santé (EPS), et, pour la première fois, les 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. Les données chiffrées de 2005 ont été obtenues à partir d'une extrapolation en année pleine des comptes de ces collectivités et établissements arrêtés au 30 septembre.

L'expansion des finances des collectivités locales se poursuit à un rythme moins rapide qu'en 2004 : les dépenses totales augmentent de 4,3% contre 9,6% en 2004.

Les charges de fonctionnement progressent essentiellement sous l'effet des nouveaux transferts de compétences vers les départements et les régions, résultant de la poursuite de la décentralisation (application de la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004). Ces nouvelles compétences sont

toutefois d'un poids financier moindre qu'en 2004, année marquée par le transfert du Revenu minimum d'insertion (RMI) aux départements. Dans le même temps, les produits de fonctionnement progressent rapidement (+5,3%) sous l'effet des transferts de taxes indirectes pour financer les nouvelles compétences, mais aussi en raison d'un relèvement des taux d'imposition, en particulier pour les régions et dans une moindre mesure pour les départements.

Ces évolutions aboutissent à un net redressement de l'autofinancement (+10,9%) après la baisse constatée en 2004. Celui-ci, augmenté de dotations et subventions d'investissement en hausse, couvre les nouveaux investissements des collectivités, ce qui se traduit par de moindres besoins d'emprunts en 2005.

Les finances des EPS se caractérisent par un ralentissement de la progression des dépenses, alors que les dépenses des EPSMS continuent à progresser de manière soutenue (+7%), notamment en matière d'investissement.

Equilibre financier global (collectivités territoriales + GFP)

en millions d'euros

	2003	2004	04/03 en %	2005	05/04 en %
Dépenses totales	154 308	169 174	+9,6	176 370	+4,3
Recettes totales hors emprunts	141 573	153 128	+8,2	161 224	+5,3
Charges de fonctionnement (1)	101 055	112 310	+11,1	116 823	+4,0
Produits de fonctionnement (2)	126 601	137 703	+8,8	144 976	+5,3
Autofinancement (A) = (2)-(1)	25 547	25 392	-0,6	28 153	+10,9
Emplois d'investissement (3)	53 253	56 863	+6,8	59 548	+4,7
Ressources d'investissement (hors emprunts) (4)	14 971	15 425	+3,0	16 248	+5,3
Solde d'investissement avant emprunt = (A) + (4) - (3)	-12 735	-16 046	-26,0	-15 146	5,6

Les finances des collectivités locales

Fonctionnement (collectivités territoriales + GFP)

en millions d'euros

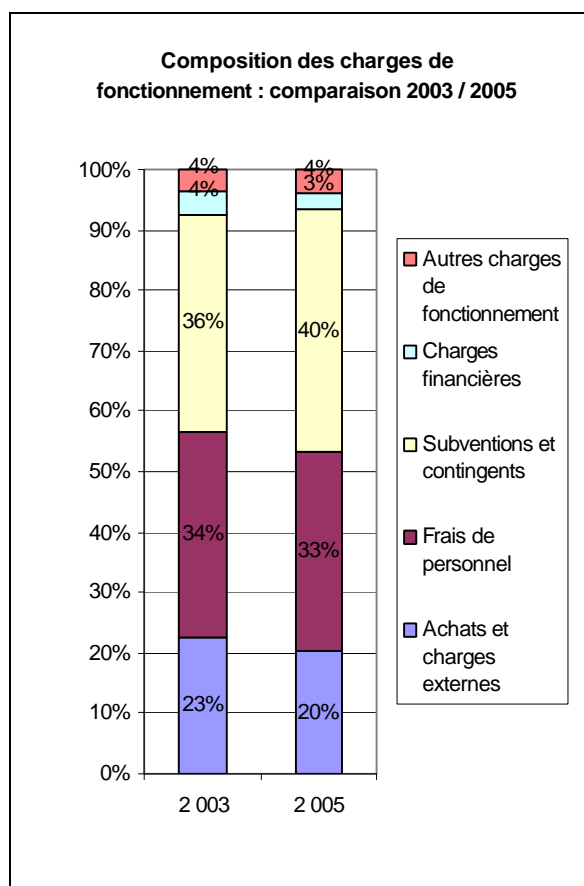
	2003	2004	04/03 en %	2005	05/04 en %
Charges de fonctionnement (1)	101 055	112 310	+11,1	116 823	+4,0
Achats et charges externes	22 767	23 131	+1,6	23 844	+3,1
Frais de personnel	34 380	36 617	+6,5	38 353	+4,7
Subventions et contingents	36 244	44 802	+23,6	46 802	+4,5
Charges financières	3 895	3 681	-5,5	3 420	-7,1
Autres charges de fonctionnement	3 769	4 080	+8,2	4 404	+8,0
Produits de fonctionnement (2)	126 601	137 703	+8,8	144 976	+5,3
Impôts directs	51 615	53 775	+4,2	57 026	+6,0
Impôts indirects et autres taxes	15 381	21 821	+41,9	24 864	+13,9
Concours de l'Etat	42 547	44 203	+3,9	45 242	+2,4
- DGF	18 907	36 203	+91,5	37 310	+3,1
- Autres dotations	7 770	2 804	-63,9	3 332	+18,8
- Péréquation et compensations fiscales	15 871	5 195	-67,3	4 600	-11,5
Subventions et participations	6 676	6 689	+0,2	6 080	-9,1
Autres produits de fonctionnement	10 381	11 215	+8,0	11 764	+4,9
Autofinancement (A)=(2) - (1)	25 547	25 392	-0,6	28 153	+10,9

Les charges de fonctionnement augmentent moins vite qu'en 2004.

Le poste des **achats et charges externes** représente les achats de biens et de services auprès des entreprises, et notamment les marchés publics de fournitures et de services. Ce poste évolue moins vite que le total des charges de fonctionnement, ce qui est le signe d'une bonne maîtrise des coûts par les collectivités, dans un contexte de hausse soutenue des prix du pétrole.

Les **frais de personnel** subissent une hausse significative (+4,7%) mais moindre qu'en 2004 au terme de laquelle elle a atteint 6,5%. La revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+1,8%), la hausse des charges employeurs (augmentation de 0,4 point du taux de cotisation à la CNRACL), la progression de l'ancienneté et de la qualification moyennes des effectifs¹ induisent une hausse des charges de personnel pour toutes les catégories de collectivités. Les départements (+6,3%) et les régions (+7,9%) enregistrent des hausses élevées en raison des nouvelles compétences qui sont les leurs. Ce sont cependant les GFP qui connaissent la hausse la plus importante

(+11,5%) en raison du développement de l'intercommunalité.



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

Les groupements à fiscalité propre (GFP)

Malgré un ralentissement du nombre de créations de nouvelles structures, le poids de l'intercommunalité ne cesse de se renforcer. En 2005, 88% des communes appartiennent désormais à un groupement fiscalisé, et la part des communes regroupées ayant opté pour une intercommunalité à taxe professionnelle unique (TPU) est de plus en plus forte.

	Effectif	Nombre de communes	Population		Evolution 2004/2005 (en %)
			Nombre d'habitants (en milliers)	Répartition (en %)	
Communautés urbaines	14	355	6 211	11,9	0,03
<i>dont TPU</i>	<i>11</i>	<i>322</i>	<i>5 872</i>	<i>11,3</i>	<i>0,03</i>
Communautés d'agglomération	162	2 753	20 398	39,2	3,5
Communautés de communes	2 342	29 166	25 134	48,2	2,7
<i>dont TPU</i>	<i>924</i>	<i>11 295</i>	<i>12 839</i>	<i>24,6</i>	<i>8,6</i>
Syndicats d'agglomérations nouvelles	6	34	353	0,7	1,8
Total	2 524	32 308	52 095	100,0	2,7
<i>dont TPU</i>	<i>1 103</i>	<i>14 404</i>	<i>39 462</i>	<i>75,7</i>	<i>4,5</i>

Après la hausse exceptionnelle de 23,6% des **subventions et contingents** en 2004, hausse due pour l'essentiel à la prise en charge du RMI par les départements, les subventions et contingents progressent plus modérément en 2005 (+4,5%). Cette hausse est la traduction des nouveaux transferts de compétences au bénéfice des départements et des régions prévus par la loi « Libertés et responsabilités locales » du 13 août 2004.

Les compétences transférées en 2005 sont nombreuses mais leur poids financier est moindre par rapport aux transferts importants qu'ont constitué le RMI (pour les départements) ou le transport ferroviaire (pour les régions). Ainsi, en 2005, les subventions et contingents augmentent de 4,6% pour les départements contre 41,2% en 2004. Le poids des nouvelles compétences est plus important s'agissant des régions puisque cette catégorie de collectivité voit son poste des subventions et contingents augmenter de 10,4% en 2005.

Les **charges financières** connaissent pour la douzième année consécutive une baisse en 2005 (-7,1%). Les charges financières ne représentent plus que 2,7% des charges de fonctionnement contre 10,7% en 1993. Cette baisse est d'autant plus significative qu'elle

s'accompagne d'une hausse de l'endettement depuis 2002. Une meilleure gestion de la dette conjuguée à l'extinction progressive des emprunts anciens à taux élevés et la souscription de nouveaux emprunts à taux bas peuvent expliquer cette évolution.

Les produits de fonctionnement sont tirés par la hausse des produits des impôts directs et le transfert d'une partie du produit de taxes indirectes.

Les bases d'imposition de la **fiscalité directe** locale progressent de façon dynamique depuis deux ans, en particulier pour les bases de taxe d'habitation (+3,9%) et les bases de foncier bâti (+3,6%). Ces évolutions s'expliquent par le rythme soutenu de la construction, celui-ci se traduisant par une augmentation du nombre de biens taxés, et par la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives (+1,5%). Au contraire les bases de taxe professionnelle évoluent plus modérément (+2,0%) sous l'effet d'un moindre dynamisme économique en 2003 (les bases de taxe professionnelle étant calculée à partir des données de l'année n-2). Le produit des impôts directs est en hausse globale de 6,0% en 2005, mais cette évolution est contrastée selon la catégorie de collectivité. L'augmentation modérée des taux d'imposition

pour les communes et les GFP (+1,0%), un peu plus forte pour les départements (+4,3%), aboutit à une hausse des produits de 4,3% pour l'ensemble communes + GFP et de 6,1% pour les départements. Les régions en revanche relèvent leurs taux d'imposition de taxe professionnelle de 22% en moyenne et de 20% pour la taxe sur le foncier bâti, après plusieurs années de quasi-stagnation des taux, ce qui aboutit à une progression de 25% du produit des impôts directs pour cette catégorie de collectivité.

Le produit des **impôts indirects** s'accroît de 13,9% en 2005. Cette évolution est due pour l'essentiel au transfert de fractions de taxes indirectes en vue de compenser financièrement les nouvelles compétences des départements et des régions. Ainsi, les régions bénéficient du transfert d'une fraction de la TIPP (à hauteur de 380 millions d'euros) et de la taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage, elles relèvent dans le même temps le tarif de la taxe sur les certificats d'immatriculation (« cartes grises ») de 12% en moyenne, ce qui génère 170 millions d'euros de recettes supplémentaires au titre de cette taxe. Les départements qui ont reçu en 2004 une fraction de la TIPP en vue de compenser le transfert du RMI-RMA, perçoivent en 2005 une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance (TCA) venant compenser les nouvelles compétences transférées en 2005. Les départements profitent également d'une hausse du produit des droits d'enregistrement (+10 %) sous l'effet d'une forte activité du marché immobilier.

Le produit des impôts indirects évolue également fortement pour les GFP (+16,4%) sous l'effet d'un relèvement des tarifs de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères suite aux coûts croissants de collecte et de mise aux normes des installations.

Les **concours de l'État** augmentent de 2,4%. La dotation globale de fonctionnement (DGF), principal concours de l'État aux collectivités, augmente de 3,1%. Les communes et les GFP bénéficient d'une évolution un peu plus forte de la DGF en raison des créations de GFP (cette dotation augmente de 20% pour cette catégorie de collectivités). Du fait de la substitution de la Taxe sur les conventions d'assurance (TCA), la DGF des départements baisse à dû concurrence de ce transfert. Les régions voient leur DGF augmenter de 4,4%.

Le poste « **subventions et participations** » diminue sous l'effet de la mise en application de la nouvelle instruction comptable M71 des régions. Celle-ci opère en effet une nouvelle ventilation de certaines dotations et participations pour un reclassement dans le poste **concours de l'État** au niveau des « autres dotations ».

L'autofinancement représente l'excédent des produits sur les charges de fonctionnement disponible pour financer les dépenses d'investissement. Après un recul en 2004 (-0,6%) dû aux départements et aux régions, l'autofinancement des collectivités locales se redresse nettement en 2005 (+10,9%). Les GFP bénéficient d'une forte croissance de leur autofinancement en raison d'un effet de volume (création de 64 nouveaux GFP en 2005) et d'un effet de structure (hausse plus rapide des produits de fonctionnement que des charges). L'autofinancement des régions augmente de 18% essentiellement en raison d'une hausse des taux de la fiscalité directe et indirecte. Les départements retrouvent un autofinancement supérieur à celui de 2003 après une nette baisse en 2004, sous l'effet d'une hausse du produit des impositions indirectes (TIPP, TCA et droits d'enregistrement contribuant à parts égales à cette évolution) et directes, consécutivement au relèvement des taux.

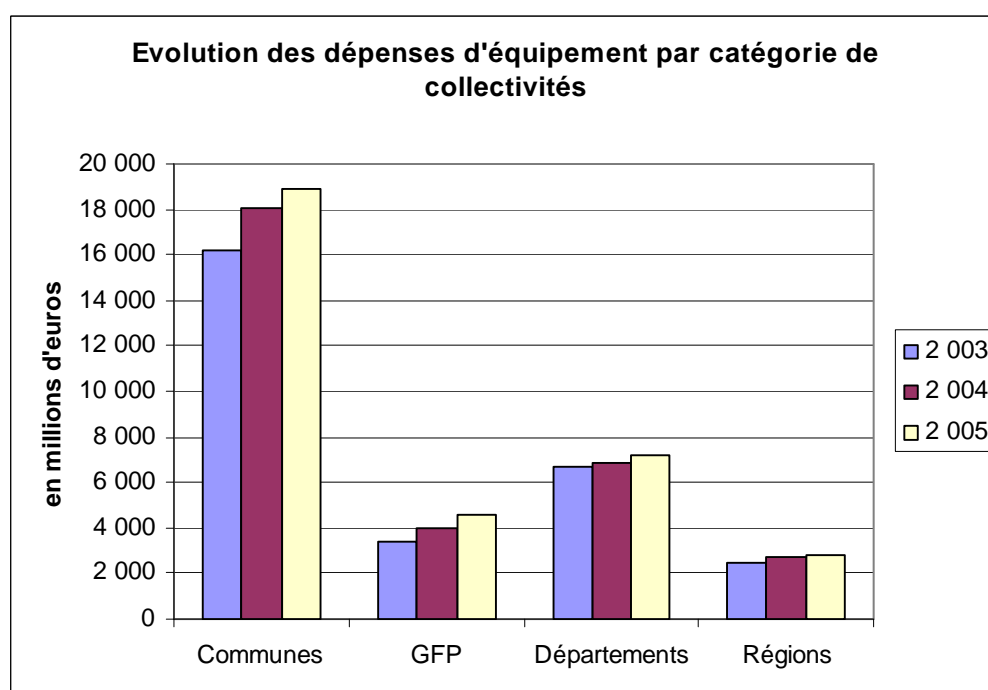
Investissement (collectivités territoriales + GFP)

en millions d'euros

	2003	2004	04/03 en %	2005	05/04 en %
Emplois d'investissement (3)	53 253	56 863	6,8	59 548	4,7
Dépenses d'équipement	28 692	31 570	10,0	33 465	6,0
Subventions d'équipement versées	8 018	8 747	9,1	8 782	0,4
Remboursements d'emprunts	13 193	13 356	1,2	14 073	5,4
Autres dépenses	3 351	3 191	-4,8	3 228	1,2
Ressources d'investissement (hors emprunts) (4)	14 971	15 425	3,0	16 248	5,3
FCTVA	3 615	3 523	-2,5	3 811	8,2
Autres dotations et subventions	7 331	7 723	5,3	8 159	5,6
Autres recettes (a)	4 025	4 179	3,8	4 278	2,4
Autofinancement (A)	25 547	25 392	-0,6	28 153	10,9
Solde d'investissement avant emprunt = (A) + (4) - (3)	-12 735	-16 046	-26,0	-15 146	5,6

(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)



L'investissement des collectivités locales reste soutenu pour la troisième année consécutive

L'investissement direct continue sa progression en 2005 (+6,0%) bien que moins vive qu'en 2004 (+10,0%). Depuis 2002, l'investissement direct des collectivités locales a augmenté de 23%.

En 2005, la variation des dépenses d'investissement direct est de nouveau tirée par les communes et les GFP, qui enregistrent une hausse de 6,7% de leurs investissements directs. Parmi les facteurs explicatifs de cette

évolution, on peut citer les coûts croissants de la construction (+10,1% de hausse de l'indice INSEE du coût de la construction sur la période 2002-2005), les obligations de mise en conformité des infrastructures d'assainissement d'eau et de retraitement des déchets, les effets du cycle électoral (augmentation des dépenses d'investissement constatée à partir de la moitié du mandat).

L'évolution enregistrée par les départements et les régions n'est cependant pas négligeable (+4,3%). Les secteurs bénéficiaires de ces crédits correspondent aux principales compétences de ces collectivités : voirie et

collèges pour les départements, infrastructures ferroviaires et lycées pour les régions. Certains secteurs d'intervention connaissent un accroissement significatif des dépenses d'équipement. C'est le cas du haut débit ou de la culture pour les départements. Les **subventions d'équipement** versées par les départements et les régions demeurent stables en 2005 (+0,9% pour les départements, -0,1% pour les régions).

L'analyse du poste des **remboursements d'emprunts** est perturbée par l'utilisation d'emprunts complexes pour lesquels certaines opérations, bien que se traduisant par un encaissement, ne correspondent pas à une véritable augmentation de l'endettement. L'évolution estimée pour 2005 des remboursements d'emprunts (+5,4%) 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.

Les ressources d'investissement suivent une progression soutenue en 2005 (+5,3%) pour l'ensemble des collectivités.

L'évolution du **fonds de compensation pour la TVA** est particulièrement dynamique en 2005 (+8,2%). Ce fonds versé par l'État compense 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 GFP où il est versé l'année même.

Les **autres dotations et subventions** suivent l'évolution des dépenses d'équipement constatée en 2005, le versement de ces dotations étant le plus souvent conditionné par la réalisation de l'investissement.

Ces nouvelles ressources d'investissement, ajoutées à un autofinancement en nette progression, créent 3,6 milliards d'euros de ressources supplémentaires, ce qui permet de couvrir les 2,7 milliards d'euros de dépenses d'investissement supplémentaires. **Le solde d'investissement avant emprunt**² s'améliore

² Ce solde représente les besoins des collectivités locales pour financer les dépenses d'investissement, après utilisation de l'autofinancement et des autres

donc de 5,7%. Cette évolution est imputable aux départements et aux régions, dont le solde d'investissement avant emprunt se redresse nettement. Celui des GFP est stable tandis que celui des communes diminue de 450 millions d'euros.

En retenant l'hypothèse d'un accroissement du fonds de roulement des collectivités locales de l'ordre de 700 millions d'euros en 2005³, le recours à l'emprunt devrait ainsi diminuer en 2005 (-2,8%). Les remboursements d'emprunt demeurent cependant inférieurs aux emprunts nouveaux, ce qui aboutit donc à un encours de dette en progression de 2,0%, une progression cependant plus faible qu'en 2004 (+3,4%).

ressources d'investissement. Il est comblé par l'emprunt et/ou le prélèvement sur le fonds de roulement.

³ On considère ici que la variation de l'encours moyen de trésorerie des collectivités (voir troisième partie) est représentative de la variation du fonds de roulement.

Les finances des établissements publics de santé

Fonctionnement (établissements publics de santé)

en millions d'euros

	2003	2004	04/03 en %	2005	05/04 en %
Charges de fonctionnement (1)	50 096	52 287	+4,4	54 515	+4,3
Achats et charges externes non médicaux	5 362	5 246	-2,2	5 358	+2,1
Frais de personnel	36 358	37 797	+4,0	39 409	+4,3
Achats et charges médicaux	7 334	8 106	+10,5	8 462	+4,4
Charges financières	434	430	-1,0	438	+1,9
Autres charges de fonctionnement	607	708	+16,6	849	+19,8
Produits de fonctionnement (2)	52 440	55 496	+5,8	57 005	+2,7
Produits de l'Assurance Maladie	38 540	40 538	+5,2	41 263	+1,8
Produits médicaux	2 749	2 919	+6,2	3 125	+7,1
Produits non médicaux	5 724	6 103	+6,6	5 653	-7,4
Produits des activités médico-sociales	5 427	5 937	+9,4	6 964	+17,3
Autofinancement (A)=(2) - (1)	2 344	3 209	+36,9	2 490	-22,4

Fonctionnement

Les charges de fonctionnement (+4,3 % en 2005) augmentent au même rythme qu'en 2004 (+4,4%)

Les **frais de personnel** constituent près des trois quarts des charges de fonctionnement des hôpitaux publics. Ils progressent en 2005 à un rythme voisin de celui de 2004 (4,3 % contre 4,0%) et dans le même rythme que l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Au sein de ces dépenses, les **dépenses de personnel médical** (médecins, praticiens hospitaliers), la progression observée en 2005 atteint 4,3%, soit nettement moins que les exercices précédents.

Les **dépenses des personnels technique, administratif et soignant** des budgets généraux augmentent de seulement 2,5%.

Cette hausse globale est soutenue par la progression plus importante des dépenses de personnel liées aux « Écoles Paramédicales » et aux activités sociales et médico-sociales.

De plus, comme observé pour les collectivités locales, il apparaît que le rythme d'augmentation des charges sociale (5,3 %) est plus rapide que celui des dépenses de personnel. (0,3% de cotisation de solidarité pour l'autonomie, relèvement de 0,4 point du taux de cotisation à la CNRACL et mise en place du régime de retraite complémentaire de la fonction publique).

Le poste des **achats et charges médicaux**, qui regroupe pour l'essentiel l'achat de médicaments et des fournitures médicales d'usage courant est en augmentation de 4,4 %, soit un rythme moitié moindre que celui constaté au cours de chacun des exercices 2000-2004.

Le poste **autres achats et charges externes** (non médicaux), connaît, quant à lui, une progression plus modérée, de l'ordre de 2,1 %.

En détail, il apparaît que la hausse des **achats de biens** est modérée (+0,1 % pour l'alimentation, 1,9 % pour les fournitures hôtelières) de même que celle du **poste achats de services** (+3,1 %) (et ce en dépit d'une nouvelle hausse de 17 % pour les primes d'assurances).

Après une baisse continue depuis 1992, les **charges financières** se sont stabilisées en 2004 et entament une hausse en 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 (« plan hôpital 2007 ») hospitalier.

Investissement (établissements publics de santé)

en millions d'euros

	2003	2004	04/03 en %	2005	05/04 en %
Emplois d'investissement (3)	5 422	6 305	+16,3	6 660	+5,6
Dépenses d'équipement	3 646	4 418	+21,2	4 783	+8,3
Remboursements d'emprunts*	1 649	1 783	+8,1	1 807	+1,3
Autres dépenses	128	103	-19,1	70	-32,5
Ressources d'investissement (hors emprunts) (4)	413	572	38	438	1 040
Dotations et subventions	269	400	+48,8	328	-17,9
Autres recettes (a)	144	172	+19,2	110	-36,0
Autofinancement (A)	2 344	3 209	+36,9	2 490	-22,4
Solde d'investissement avant emprunt = (A) + (4) - (3)	-2 666	-2 524	-5,3	-3 732	+47,9

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

* y compris refinancements

Les produits de fonctionnement sont en hausse de 2,7 %, ce qui est inférieur à la progression de 2004.

Comme en octobre 2004, la hausse des produits issus de l'assurance maladie apparaît faible (mais il y avait eu rattrapage en fin d'année 2004). Par ailleurs, l'examen des prévisions budgétaires montre que la progression actuelle des dotations et produits facturés à l'assurance maladie (dans le cadre de la mise en œuvre de la tarification à l'activité) se limite à 1,8 %, soit, par rapport à la progression qui avait été estimée fin octobre 2004, un retrait d'un point et demi.

En termes d'exécution, la hausse des **produits médicaux** liés à l'activité hospitalière continue d'être soutenue, et atteint 7,1 %, plus sous l'effet de l'augmentation des produits issus des forfaits journaliers et des consultations et soins externes que sous l'effet des produits des activités en hospitalisation complète (- 2,5 %).

En revanche, les **produits non médicaux** des budgets hospitaliers (groupe III) diminuent sensiblement (-7,4 %), du fait de la baisse des produits procurés par l'activité de rétrocession de médicaments et de la baisse des remboursements de frais.

Investissement

La troisième 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 7 %. Cette hausse est

cependant bien plus modérée que celles des exercices 2003 et 2004.

En fait, l'accroissement des **dépenses d'équipement directes** ne concerne que la construction ou la réhabilitation de bâtiments (+ 16 %) alors que l'achat et la mise en œuvre de nouveaux équipements et matériels (- 6 % environ) est en diminution.

Le poids des subventions d'équipement provenant notamment du FMESPP⁴ reste marginal par rapport au total des **recettes d'investissement** (7 % environ).

Aussi, pour assurer le financement de l'investissement, les hôpitaux publics, outre l'autofinancement, recourent de manière importante à l'emprunt. Le niveau des nouveaux emprunts de 2005 devrait s'établir à un niveau voisin de celui de l'an dernier (soit 2,8 milliards d'euros).

⁴ Fonds de Modernisation des Établissements Sanitaires Publics et Privés.

Les finances des établissements publics sociaux et médico-sociaux

Fonctionnement (établissements publics sociaux et médico-sociaux)

en millions d'euros

	2003	2004	04/03 en %	2005	05/04 en %
Charges de fonctionnement (1)	5 443	5 733	+5,3	6 078	+6,0
Dépenses afférentes à l'exploitation courante	951	969	+1,8	1 006	+3,9
Frais de personnel	3 720	3 978	+7,0	4 237	+6,5
Dépenses afférentes à la structure	455	469	+3,0	509	+8,6
Charges financières	75	71	-5,2	71	+0,3
Autres charges de fonctionnement	242	246	+1,8	255	+3,6
Produits de fonctionnement (2)	5 776	6 125	+6,0	6 412	+4,7
Produits Hébergement	1 186	1 328	+12,0	1 469	+10,6
Produits Dépendance	294	491	+67,3	544	+10,6
Produits Soins	365	467	+27,9	547	+17,2
Autres produits de tarification et Dotations	2 897	2 797	-3,5	2 730	-2,4
Autres produits	1 035	1 042	+0,7	1 122	+7,7
Autofinancement (A)=(2) - (1)	333	392	+17,5	334	-14,8

Fonctionnement

Les charges de fonctionnement (+6,0 % en 2005) augmentent à un rythme soutenu.

Les **frais de personnel** constituent près des deux tiers des charges de fonctionnement, des établissements publics sociaux et médico-sociaux, constitués 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. Ils augmentent sensiblement en 2005 (+ 6, 5 %).

Au sein de ce poste, il est à noter que les dépenses de personnels non médical de remplacement et de personnels non titulaire sur emplois permanents augmentent plus rapidement que la moyenne (respectivement 6,5 et 9,2 %).

Les **dépenses afférentes à l'exploitation courante** comprennent l'ensemble des achats et services externes et atteignent un milliard d'euros et sont en augmentation de 3,9 %. La progression des achats de biens approche 2,8% alors que celles des achats de services est voisine de 7 %.

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

Elles sont en augmentation sensible : + 8,6 % du fait notamment des primes d'assurance (+ 16 %).

Les charges financières demeurent stables en 2005 mais devraient augmenter dans le futur consécutivement à l'augmentation de la dette bancaire.

Les produits de fonctionnement (+4,7 % en 2005) voient leur structure se modifier.

Nombre de maisons de retraite signent des conventions tripartites (Établissement – Conseil Général – Assurance Maladie) et se transforment en EHPAD.

La structure des produits de fonctionnement de ces établissements est alors modifiée. Le tableau global permet de visualiser la transformation des maisons de retraite en EHPAD, ce qui explique 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 (établissements publics sociaux et médico-sociaux)

en millions d'euros

	2003	2004	04/03 en %	2005	05/04 en %
Emplois d'investissement (3)	541	719	+32,9	849	+18,1
Dépenses d'équipement	384	540	+40,8	652	+20,7
Remboursements d'emprunts*	148	163	+9,8	170	+4,5
Autres dépenses	9	16	+74,1	27	+70,0
Ressources d'investissement (hors emprunts) (4)	110	158	+43,4	143	-9,3
Dotations et subventions	90	124	+38,0	121	-2,8
Autres recettes (a)	20	34	+67,1	23	-66,4
Autofinancement (A)	333	392	+17,5	334	-14,8
Solde d'investissement avant emprunt = (A) + (4) - (3)	-98	-169	+73,5	-372	+119,8

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

* y compris refinancements

Investissement

Les **dépenses d'investissement** des établissements publics sociaux et médico-sociaux se sont beaucoup accrues en 2004 et **continuent de croître fortement** en 2005.

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

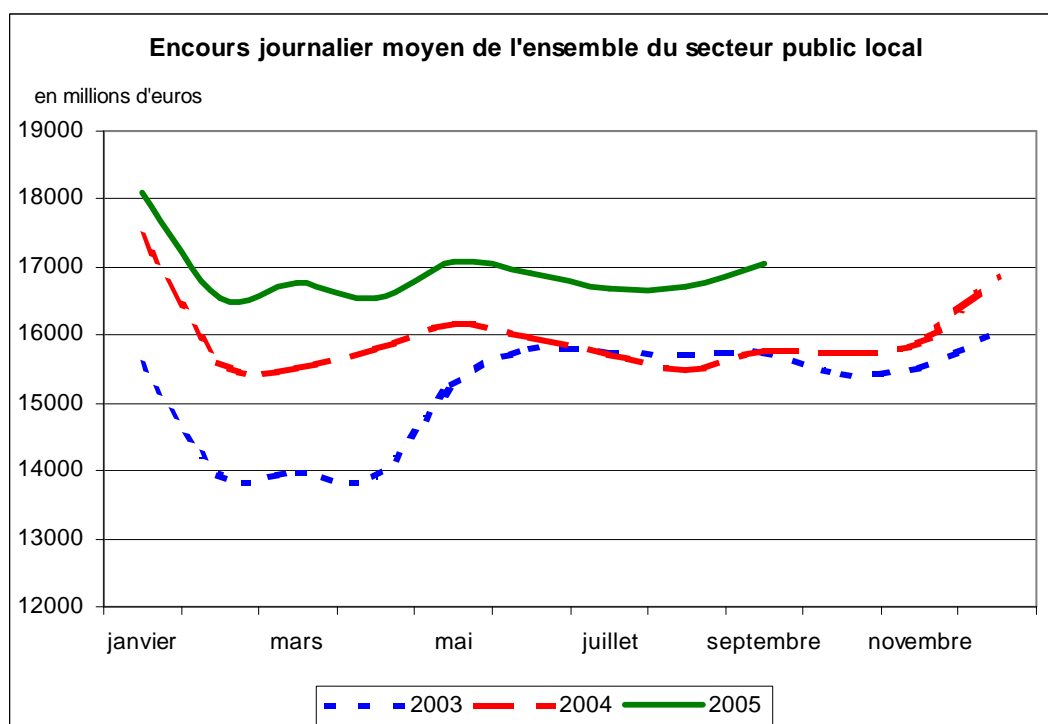
L'**autofinancement** s'est accru en 2004 mais se contracte en 2005.

L'autofinancement dégagé permet de rembourser le capital de la dette, soit 170 millions d'euros. La différence constitue un financement disponible qui permet de limiter le recours à l'emprunt pour équilibrer la section d'investissement.

Pour mémoire, l'encours de la dette s'élevait à environ 1,5 milliard d'euros au 31 décembre 2004.

Compte tenu de la diminution attendue de l'autofinancement et de l'augmentation importante du solde d'investissement à financer avant emprunt, le recours à celui-ci augmentera encore de manière importante cette année.

La trésorerie du secteur public local



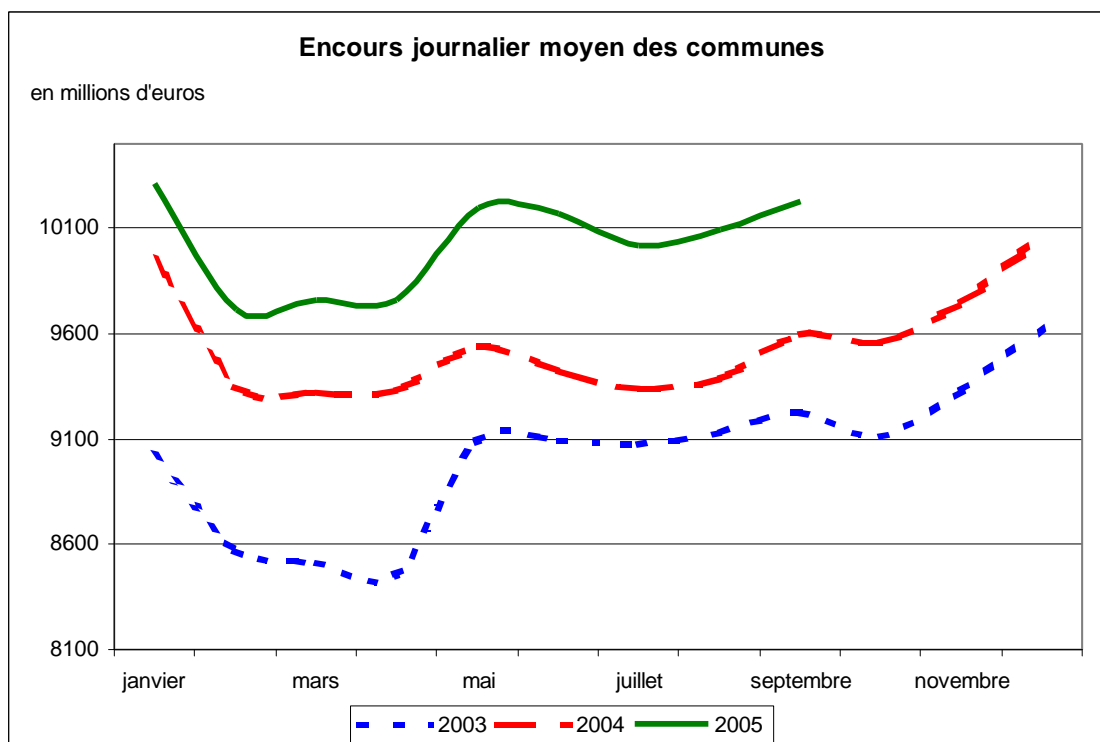
D'un exercice à l'autre, l'évolution infra-annuelle du solde du compte au Trésor des collectivités locales suit sensiblement la même tendance. En début et en fin d'année, les disponibilités sont affectées par d'importants mouvements, liés notamment à l'utilisation de produits financiers tels que les 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 pas 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 début 2005, en date du 31 décembre 2004 ont eu un effet sur la trésorerie en 2005.

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.

En 2005, l'encours moyen de trésorerie du secteur public local⁵ s'accroît comme l'an passé d'un milliard d'euros. Cette hausse est essentiellement le fait des communes (+554 millions d'euros en moyenne sur neuf mois) et des EPS et EPSMS (+349 millions). Cette progression de 5,7% de l'encours sur les neuf premiers mois est supérieure à la hausse des dépenses totales du secteur public local (+4,3% pour l'ensemble du secteur public local) et représente 25 jours de dépenses en moyenne.

⁵ Communes et GFP, départements, régions, établissements publics de santé (EPS), sociaux et médico-sociaux (EPSMS).

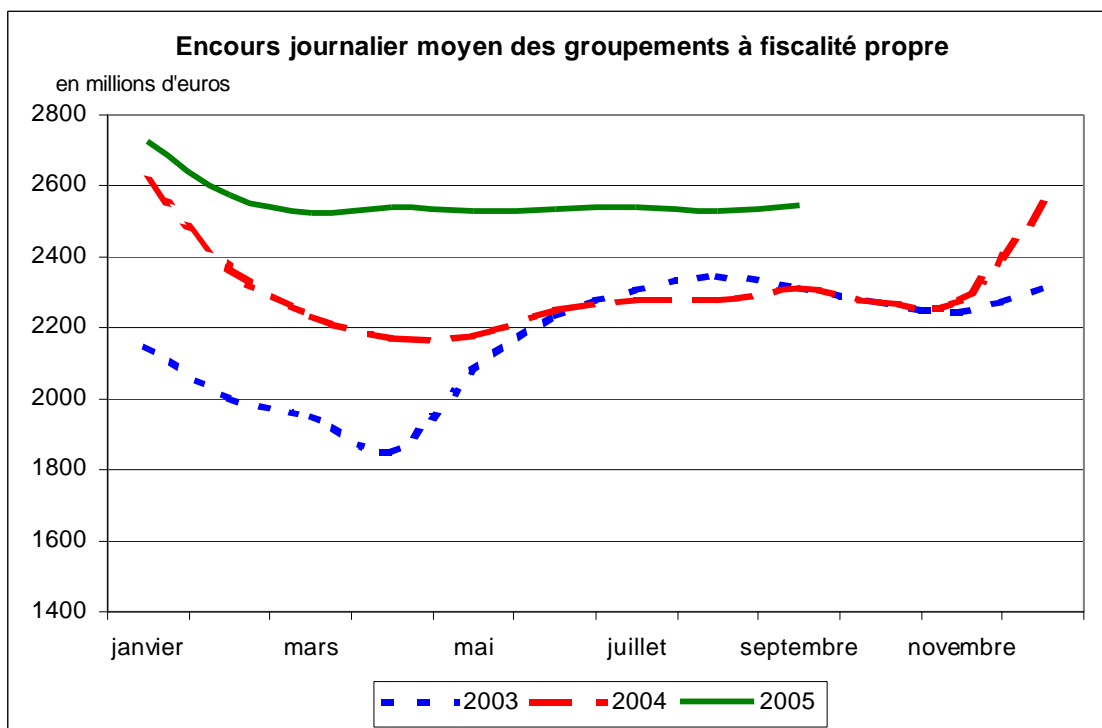


Sur les neuf premiers mois de 2005, l'encours journalier moyen de trésorerie des **communes** s'établit à 10,0 milliards d'euros, soit une hausse de 5,8% par rapport à 2004. Cette hausse est plus forte que les dépenses totales de cette catégorie de collectivités (+3,6% en 2005). Cet encours moyen sur les neuf premiers mois représente 42,7 jours de dépenses totales des communes contre 41,8 en 2004.

Cette évolution peut s'expliquer par la hausse de l'autofinancement au cours de 2005 conjuguée avec une moindre progression des

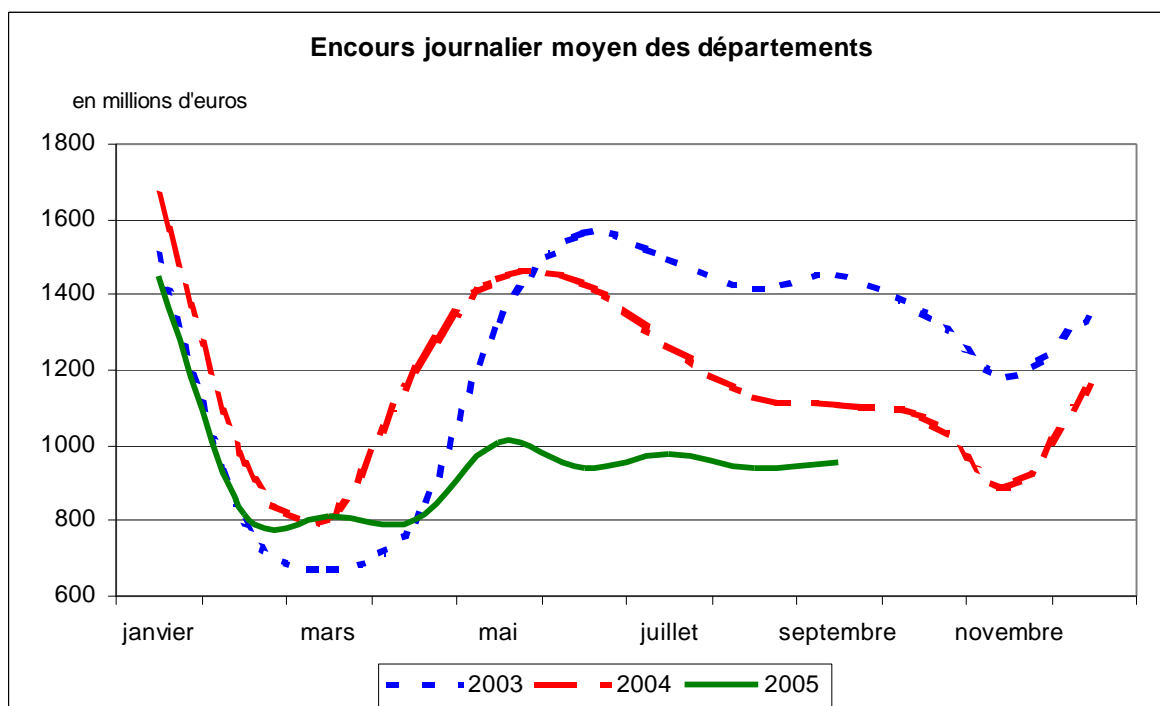
dépenses d'investissement (+5,0%) par rapport à 2004 où elle atteignait 9,7%.

En 2005, le profil de la courbe de l'encours de trésorerie des communes suit celui de 2004, avec toutefois une hausse plus marquée de l'encours en mai par rapport à la même période en 2004. Ce décalage provient probablement de la forte hausse des dépenses d'équipement ayant eu lieu au cours de l'exercice 2004 (+9,7%), qui avait abouti à une relative stabilité de l'encours moyen de trésorerie au second semestre 2004.



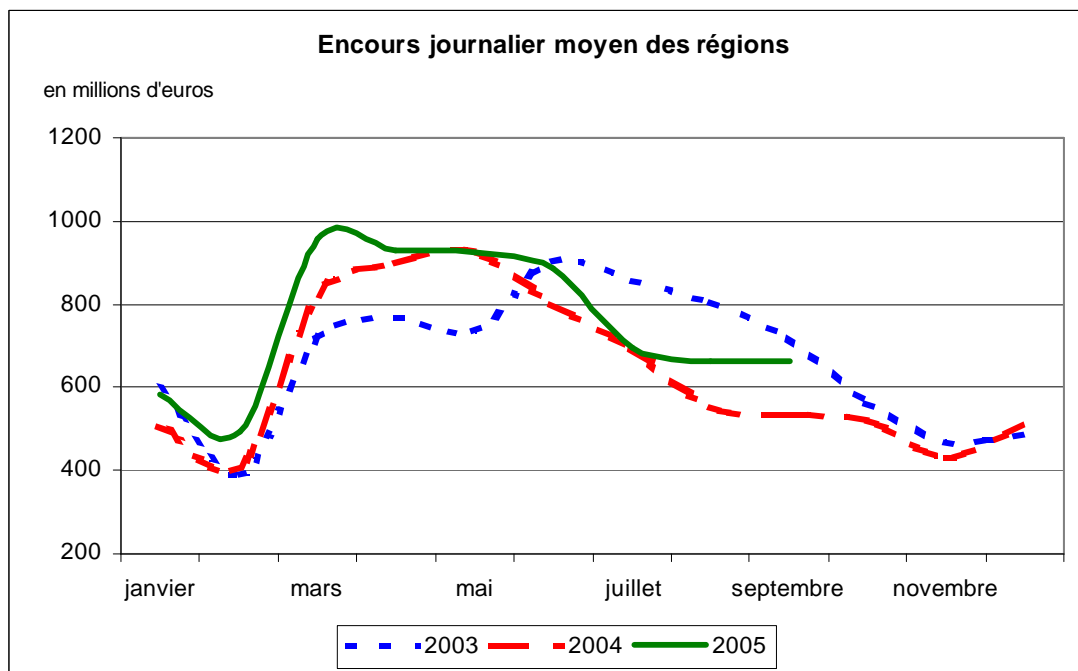
Sur les neuf premiers mois de l'année, l'encours journalier moyen de trésorerie des **GFP** augmente de 11%. Il représente 32,6 jours de dépenses totales (en incluant les reversements de fiscalité aux communes dans les dépenses), contre 31,4 en 2004. Cette évolution est, comme pour les communes,

supérieure au seul accroissement de l'activité de cette catégorie de collectivité puisque les dépenses totales des GFP augmentent de 8,5% en 2005. Cette évolution peut être imputable à un fort redressement de l'autofinancement des GFP en 2005 (+21%).



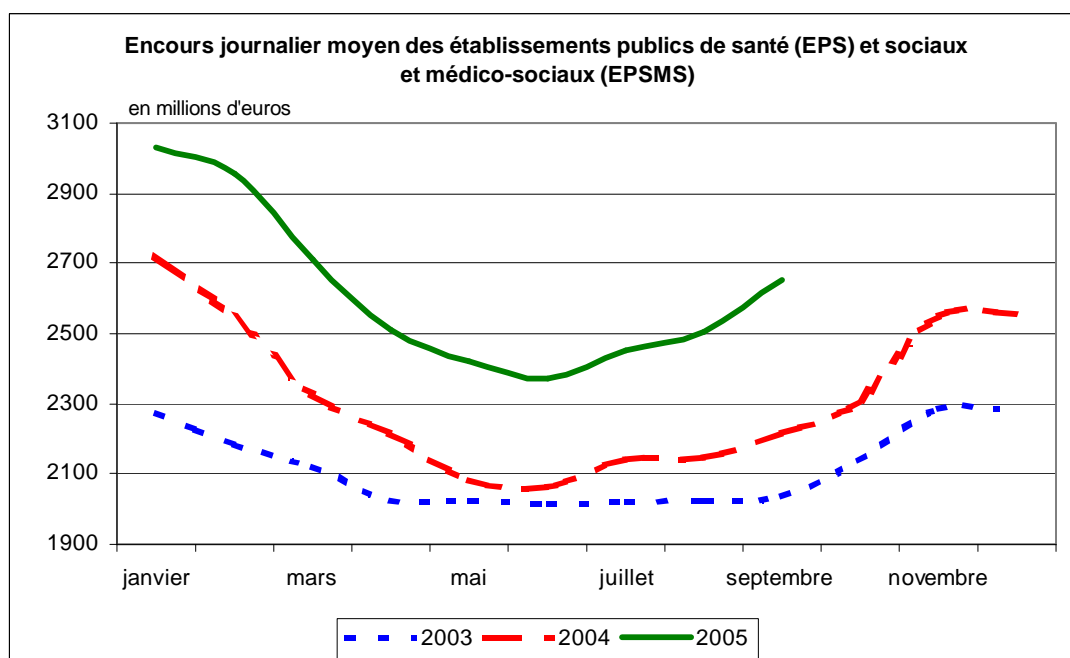
L'encours de trésorerie des **départements** est en forte baisse en 2005, avec une moyenne de 967 millions d'euros contre 1222 sur la même période en 2004. Cette évolution se manifeste à partir du mois d'avril : l'accumulation de trésorerie observée entre mars et juin en 2003 et 2004 ne s'est pas reproduite avec la même amplitude en 2005. L'encours moyen

représente 6,5 jours de dépenses des départements, contre 8,5 jours en 2004. Cet encours particulièrement faible au regard des dépenses est caractéristique de la politique de « trésorerie zéro » (synchronisation des encaissements et des décaissements en vue d'avoir le moins de trésorerie oisive) suivie par les collectivités de grande taille.



La trésorerie des **régions** varie de façon très similaire aux deux années précédentes, avec un pic de trésorerie entre mars et mai puis une décline progressive jusqu'en novembre.

L'encours de trésorerie des régions se révèle cependant supérieur à celui des départements si on le rapporte aux dépenses totales (14,9 jours en 2005, contre 6,5 pour les départements).



L'encours de trésorerie des **EPS et EPSMS** s'accroît nettement sur les neuf premiers mois de 2005 avec une moyenne de 2624 millions d'euros contre 2275 millions en 2004. Cette hausse de 15% de l'encours est supérieure à celle des dépenses totales de ces établissements (+4,4% pour les EPS et +7,4% pour les EPSMS). Cet encours représente 13,8 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 2,3 milliards d'euros au 31 décembre 2004 et de 1,95 milliard d'euros au 30 septembre 2005, soit 250 millions d'euros de plus qu'au 30 septembre 2004.

En termes de décaissements réels et d'encaissements réels⁶ des EPS, il est à noter que les premiers sont en augmentation de 4,25 % alors que les seconds progressent de 5,44 % à 43,6 milliards d'euros.

Au 31 décembre 2004, les disponibilités des EPSMS s'élevaient à 720 millions d'euros et à 680 millions d'euros au 30 septembre 2005.

Les décaissements réels sont en augmentation de 6 % (2,98 milliards d'euros) alors que les encaissements réels progressent de 3 % environ.

⁶ 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 2005 des collectivités locales (communes, groupements à fiscalité propre⁽¹⁾, départements, régions), des établissements publics de santé (EPS), et, **pour la première fois, 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 (2003 à 2005), le cadre comptable des départements et des régions subit de profondes modifications avec **l'application des nouvelles nomenclatures comptables M52** (généralisée pour les départements à partir de 2004) **et M71** (appliquée par 20 régions à partir de 2005) en remplacement de l'ancienne nomenclature M51. Bien que les données des années où s'appliquait la M51 aient été recalculées dans l'optique des nomenclatures rénovées, 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 M52 ou M71, ceux-ci étant répartis dans différentes rubriques. Le texte de la présente note signale les cas où la variation d'une rubrique est perturbée par le passage de la M51 aux nouvelles nomenclatures.

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 2006 : publication de la brochure "Premiers Résultats 2005 des finances locales" (exploitation des comptes de gestion provisoires 2005)

