



Les premières tendances présentées dans cette étude par la Direction Générale de la Comptabilité Publique résultent de l'extrapolation en année pleine des comptes arrêtés au 30 septembre 2002 des collectivités territoriales (communes, départements, régions).

En 2002, les finances locales sont marquées par :

- l'extension de la régionalisation des transports ferroviaires à l'ensemble des régions de métropole ;
- la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) dans les départements en remplacement de la prestation spécifique dépendance (PSD) ;
- le développement de l'intercommunalité, amenant à des transferts de fiscalité et de charges des communes vers les groupements à fiscalité propre (GFP).

Depuis le milieu des années 90 les collectivités ont conduit une politique d'assainissement, qui se traduit par l'amélioration des principaux indicateurs financiers (hausse de l'autofinancement, désendettement, croissance de l'investissement et de la trésorerie disponible).

L'exercice 2001 marquait une inflexion des principaux indicateurs. L'année 2002 devrait confirmer ce ralentissement : autofinancement en recul et stabilisation des dépenses d'investissement avec de fortes disparités selon le niveau de collectivité.

Equilibre financier global

en millions d'euros

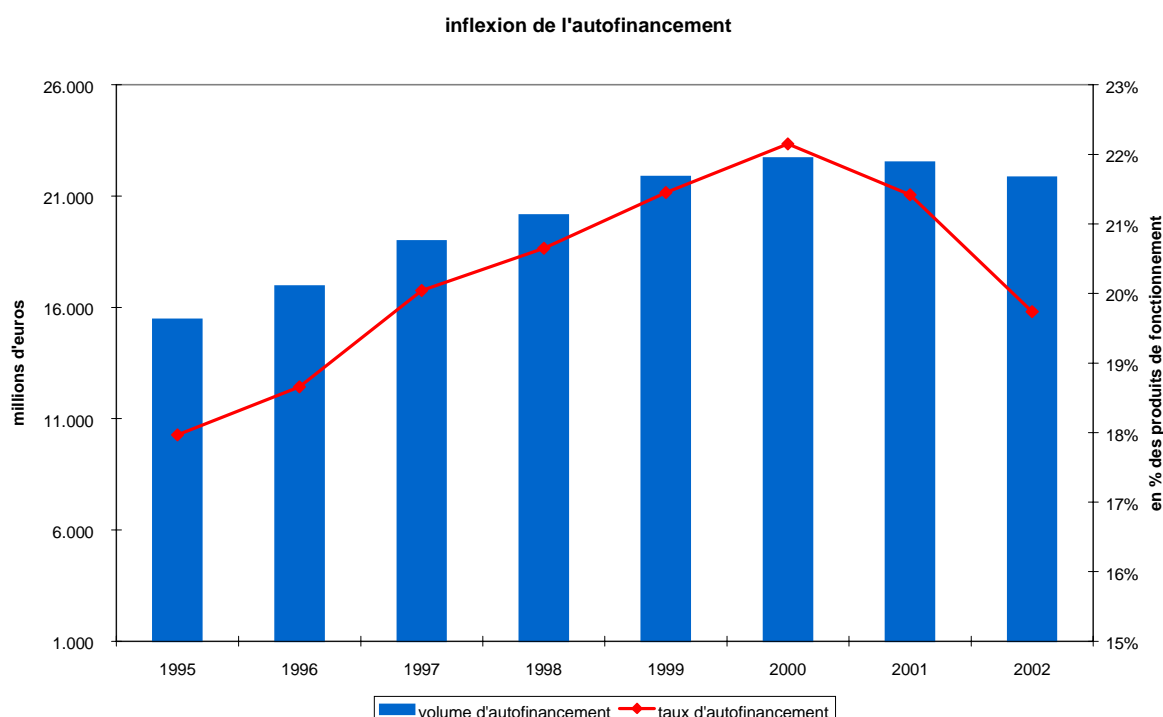
	communes	départements	régions	total 2002	02 / 01 (en %)
Dépenses totales	79.031	42.469	16.300	137.800	+5,1
Recettes totales	79.361	41.318	15.735	136.414	+3,9
Charges de fonctionnement (1)	54.039	26.982	7.829	88.850	+7,4
Produits de fonctionnement (2)	63.540	34.961	12.201	110.702	+5,2
Autofinancement (A) = (2)-(1)	9.501	7.979	4.372	21.852	-2,8
Dépenses d'investissement hors dettes (3)	16.961	11.094	6.250	34.305	+0,8
Recettes d'investissement hors emprunts (4)	8.137	3.200	1.544	12.881	-1,4
Variation endettement (emprunts-remboursements)	- 347	- 1.237	- 231	- 1.814	n.s.
Variation du fonds de roulement (prélèvement si <0)	330	- 1.152	- 565	- 1.387	n.s.

n.s. non significatif

La pause de l'autofinancement se confirme

En progression continue depuis 1995, l'autofinancement, qui correspond au solde des produits et des charges de fonctionnement, avait marqué un premier recul de 1,1 % en 2001, qui se poursuit par une nouvelle diminution de 2,8 % en 2002. Comme en 2001, les charges augmentent plus vite que les

produits de fonctionnement, quel que soit l'échelon de collectivité. Le volume global de l'autofinancement reste cependant élevé puisque près de 20 % des produits de fonctionnement sont dégagés pour financer la section d'investissement.



Des charges de fonctionnement en nette augmentation

En 2002, les charges de fonctionnement des collectivités territoriales progressent de 7,4 %.

Les charges de personnel continuent de progresser à un rythme comparable aux exercices précédents (+ 4,6 %). Cette évolution est plus forte dans les départements (+ 7,7 %) et les régions (+ 10,8 %) que dans les communes (+ 4 %).

Ce poste de dépenses évolue sous l'influence :

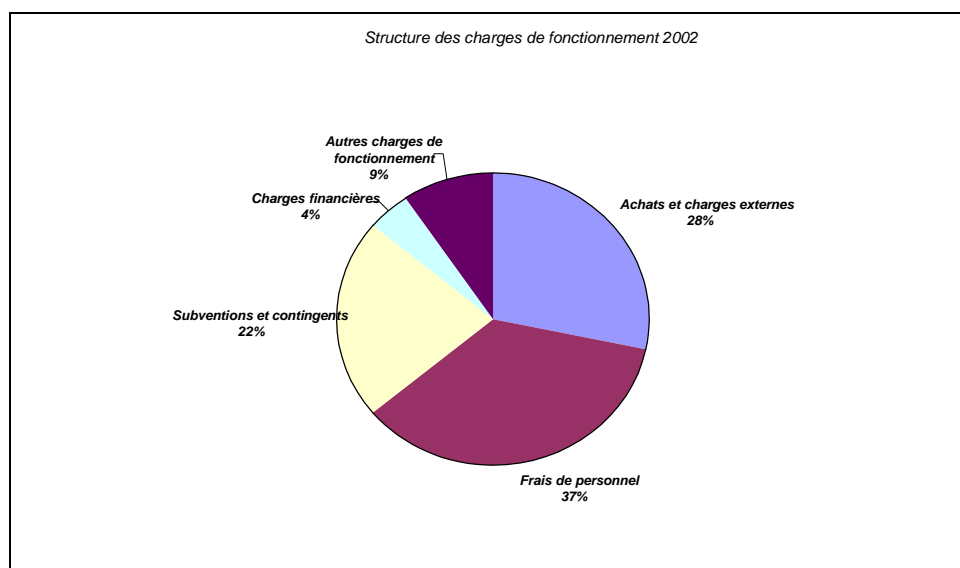
- de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique en 2002 (+ 0,6 % au 1^{er} mars et + 0,7 % au 1^{er} décembre, *décrets du 16 février et du 26 octobre 2002*)
- de l'effet en année pleine de la revalorisation du point d'indice en 2001 (+ 0,5 % au 1^{er} mai et + 0,7 % au 1^{er} décembre, *décrets du 28 avril et 29 septembre 2001*) ;
- de l'effet GVT ;
- des recrutements dans le cadre de la mise en place de l'APA dans les départements et dans le cadre de nouvelles actions en

faveur de la formation professionnelle dans les régions ;

- et de la mise en œuvre généralisée des 35 heures dans l'ensemble des collectivités.

Deuxième poste de dépenses des collectivités territoriales après les charges de personnel, les **achats et charges externes** progressent fortement en 2002, et ce, quel que soit le type de collectivité (+ 5,6 %). Ce phénomène

s'explique notamment par les nouveaux transferts de compétences (APA pour les départements et transport ferroviaire pour les régions), conduisant à une hausse de 4,7 % de ce poste pour les départements et de 40 % pour les régions. Ces augmentations pèsent toutefois moins lourdement sur les charges de fonctionnement totales des régions puisque les achats et charges externes n'en représentent que 7 % contre 42 % pour les départements.



Les subventions et contingents versés représentent globalement 22 % des charges de fonctionnement en 2002. La hausse globale de 9,4 % est soutenue principalement par les régions (+ 22 %) et les départements (+ 10,8 %). A l'échelon départemental, l'augmentation reflète d'une part la charge liée à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et d'autre part l'implication dans le financement des Services Départementaux

d'Incendie et de Secours (SDIS) : les sommes versées à ce titre progressent de 30 %, en réponse à un secteur en pleine mutation (loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dans son titre III). Les régions ont fortement accru leurs subventions de fonctionnement dans le cadre des conventions passées avec la SNCF.

Mise en place de l'APA dans les départements en remplacement de la PSD

La loi sur l'APA du 20 juillet 2001 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2002. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) vise à une meilleure prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées. Elle se substitue à la prestation spécifique dépendance (PSD), créée en 1997. L'APA est ouverte à toute personne âgée dépendante quel que soit son niveau de revenu. A la différence de la PSD, elle est attribuée dans des conditions identiques sur l'ensemble du territoire. Ainsi, l'APA peut bénéficier à des personnes dépendantes jusque là exclues de la PSD.

Ces nouvelles dispositions impliquent une forte croissance des dépenses d'aide sociale des départements attendue pour 2002 : de 148.000 bénéficiaires de la PSD en 2001 (source : DREES – Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées), l'observatoire de l'action sociale décentralisée (ODAS) estime le nombre de bénéficiaires potentiels de l'APA à 780.000. Dans les faits, 480.000 dossiers ont été déposés au cours du premier semestre 2002, avec un taux de refus de 15%.

Financement des dépenses d'APA par le fonds de financement

L'APA est en partie financée par un nouvel établissement public : le «fonds national de financement de la prestation autonomie» (FFAPA). Il reçoit le produit de la CSG et des contributions des caisses de sécurité sociale. Une part importante des dépenses du fonds sont constituées de concours versés aux départements. A titre transitoire, les deux premières années de mise en œuvre de l'APA, le concours est réparti entre les départements en fonction du nombre de personnes âgées de plus de 75 ans, du potentiel fiscal et du nombre de bénéficiaires du RMI dans chaque département. Le montant réparti par le fonds de financement ne pourra pas excéder par département la moitié des dépenses d'APA du département considéré.

Situation au 30 septembre 2002

Allocations versées par les départements au titre de l'APA : 928 millions d'euros (source : DGCP) pour un montant de concours versés par le FFAPA de 385 millions au 30/09 (source : FFAPA). Une partie des dépenses de l'APA est en effet couverte par le FFAPA (cf. infra).

Les charges totales supportées par les départements au titre de l'APA en 2002 dépendront de l'évolution des demandes au dernier trimestre 2002 et de leur réactivité face à cette demande.

Les dépenses d'aide sociale, hors APA, progressent de 3,2% entre 2001 et 2002. Avec les dépenses de l'APA, la progression de ces dépenses devrait être portée à près de 15%.

Après une année 2001 «atypique», marquée par une stabilisation des **charges financières**, ce poste de dépenses est à nouveau orienté à la baisse (- 9,2 %). Cette diminution s'explique par la conjugaison de la baisse des taux et de la diminution du stock de dette.

La hausse des produits de fonctionnement reste inférieure à l'augmentation des charges

L'augmentation des charges de fonctionnement est couverte par une hausse de 5,2 % des produits. Les collectivités territoriales ont accru la pression fiscale et bénéficié de financements publics complémentaires, destinés à compenser les charges nouvelles.

L'accentuation de la **pression fiscale** se conjugue à une baisse générale de 1 % du produit de la fiscalité directe perçue par les collectivités locales hors GFP.

Les bases demeurent dynamiques malgré la suppression progressive de la part «salaires» de la taxe professionnelle.

Les taux votés augmentent, notamment en matière d'impôts "ménages". En intégrant les GFP, la hausse des taux d'imposition au niveau national est de 2,1 %. Les départements ont eu recours à la hausse des taux votés pour financer l'APA. Les communes ont également augmenté les taux en début de cycle électoral. Les régions ont stabilisé leur taux d'imposition par rapport à 2001.

Au total (effet de base conjugué à l'effet de taux), le produit fiscal des collectivités

territoriales évolue dans les conditions suivantes :

	Évolution du produit voté 2002/2001	Évolution des taux 2002/2001
Communes	- 3,1 %	+ 1,9 %
GFP	+ 14,2 %	+ 1,5 %
Départements	+ 3 %	+ 3,4 %
Régions	- 1,4 %	+ 0,2 %
National (hors GFP)	- 1,0 %	/
National	+ 1,4 %	+ 2,1 %

(source : DGCL)

Les régions et les communes voient leur produit fiscal total diminuer tandis que celui des départements et des groupements à fiscalité propre augmente.

La réduction du produit voté par les communes (- 3,1 %) qui résulte en partie d'un transfert croissant des bases de taxe professionnelle vers les groupements est amortie par une hausse des taux votés liée notamment au cycle électoral. La diminution du produit de la fiscalité directe des communes est atténuée par les reversements des GFP (pour 4,9 milliards d'euros).

Les taux votés pour les groupements sont en hausse de 1,5 % ; de plus, l'adhésion de

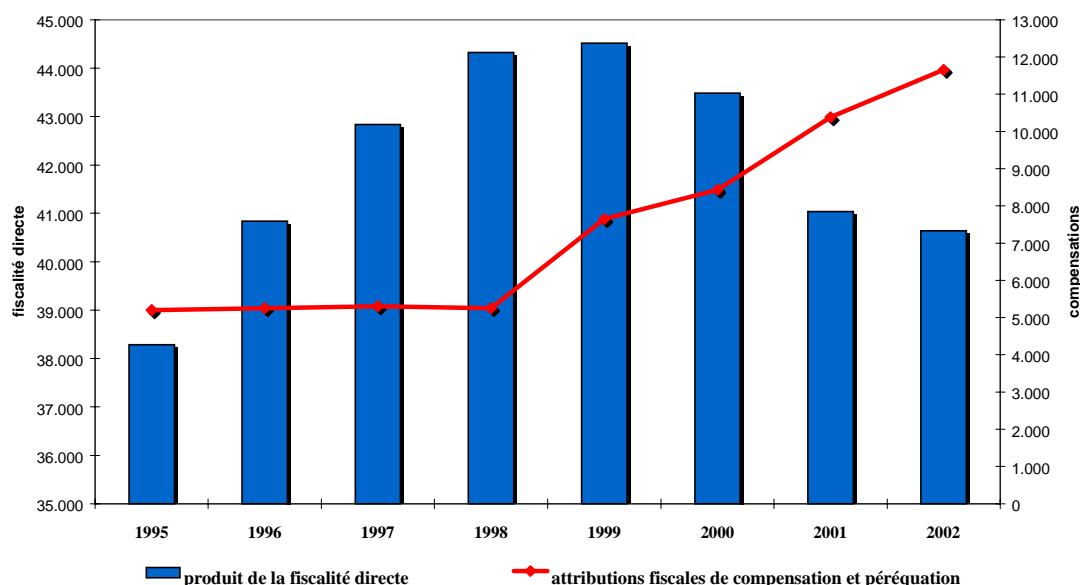
nouvelles communes et le passage à la taxe professionnelle unique élargissent les bases de ces structures.

La hausse des taux dans les départements s'explique notamment par la mise en œuvre de l'APA.

Les régions sont affectées par la réforme de la taxe professionnelle puisque celle-ci constitue près des deux tiers des produits régionaux.

La diminution des recettes fiscales est compensée par la hausse des compensations perçues par les collectivités.

Evolution comparée de la fiscalité directe (hors reversements des GFP) et des compensations
millions d'euros



Au second rang des ressources de fonctionnement, les **dotations et compensations de l'État** progressent de 10 % en 2002. De nouveaux abondements ont

notamment été créés au sein de la DGD pour financer le transfert de compétence ferroviaire aux régions (1.518 millions d'euros).

La régionalisation du transport ferroviaire

La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire prévoit 5 d'attribuer aux régions l'organisation et le financement des transports collectifs d'intérêt général.

Une phase d'expérimentation a débuté en 1997 dans 6 régions puis 7 en 1999.

La loi du 13 janvier 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain prévoit à compter du 1^{er} janvier 2002, l'extension de la régionalisation des transports ferroviaires à l'ensemble des régions de métropole (exceptées la Corse et l'Ile de France).

Les régions sont déclarées autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs de la SNCF. Les conditions de fonctionnement et de financement de ces services ainsi que leur évolution sont fixées par une convention passée entre la région et la SNCF.

Elles reçoivent chaque année, directement de l'État, une compensation forfaitaire des charges transférées à la date en vigueur de l'expérimentation.

Les transferts ferroviaires représentent 13 % des recettes de fonctionnement des régions.

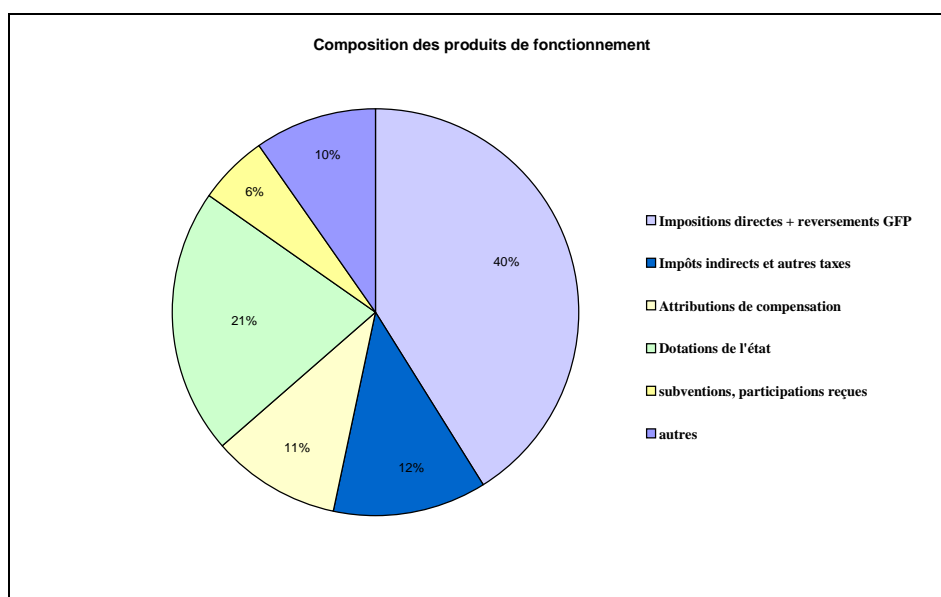
En 2002, 1.518 millions d'euros y sont consacrés. Cette compensation comprend :

- le montant de la contribution pour l'exploitation des services transférés (1.122 M);
- le montant de la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc matériel roulant (206 M);
- le montant de la dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat (180 M).

La dotation a été versée en une seule fois en février 2002.

Parallèlement, les recettes des collectivités territoriales ont été alimentées par un accroissement des participations et subventions

reçues (+ 14,4 %). Notamment, les départements ont reçu chaque mois des fonds en provenance du FFAPA.



L'investissement en ralentissement par rapport à 2001

Les dépenses d'investissement hors dettes se stabilisent (+ 0,8 %) en 2002 du fait principalement de la baisse des dépenses d'équipement des communes (- 4,7 %).

Globalement les dépenses d'équipement connaissent un repli (- 1,4 %) tandis que les subventions d'investissement versées progressent de 7,1 %.

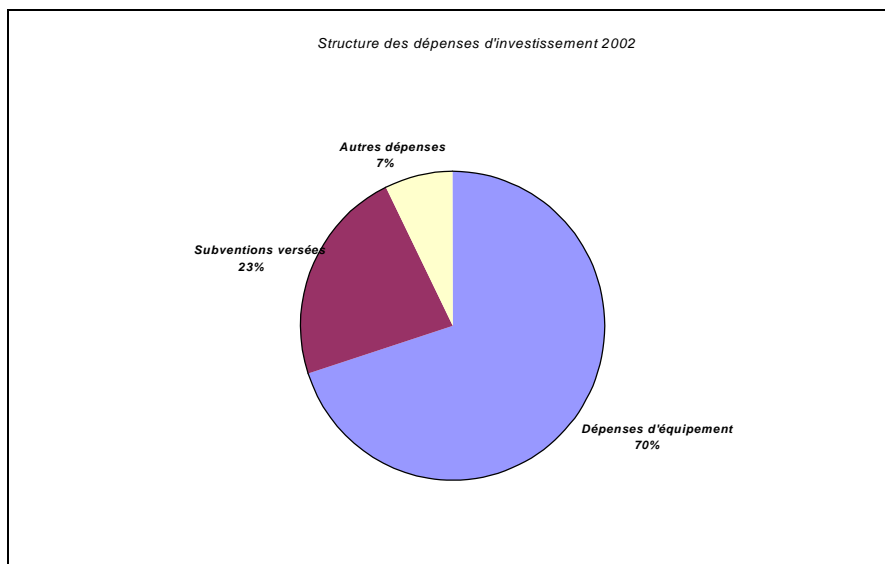
L'évolution des dépenses d'équipement s'explique par :

- l'effet de cycle électoral à l'échelon communal : les premières années de mandature se caractérisent par un repli des dépenses d'investissement (délai de mise en place des projets, ...). En 2001, cet effet de cycle électoral était amorti par le rattrapage des investissements prévus et non réalisés en 2000 pour cause de tensions dans le secteur du BTP d'une part, et la nécessité de chantiers liés à la normalisation (environnement, eau...) d'autre part. En 2002, le repli des dépenses d'équipement de 4,7 % est dû au cycle

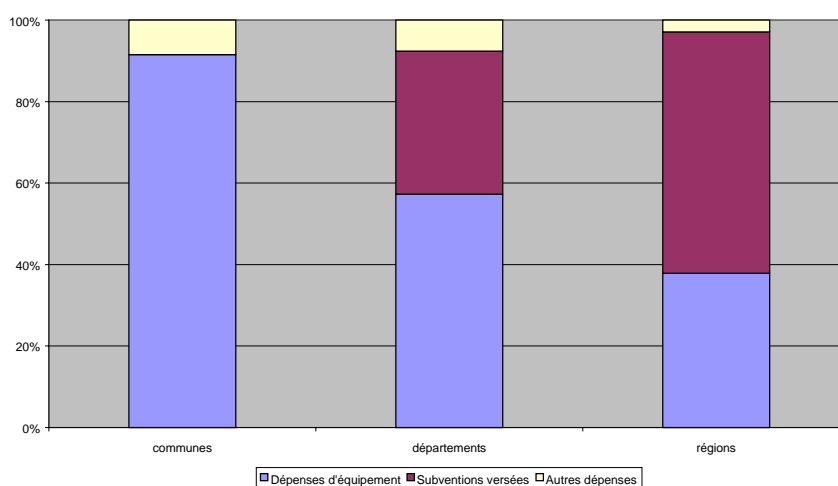
électoral et à l'adhésion aux structures intercommunales, qui conduisent à un certain attentisme en matière d'équipement ;

- départements : après une année de forte progression (+ 13 %), les dépenses d'équipement des départements retrouvent en 2002 le rythme de croissance modéré des exercices antérieurs (+ 3,5 %) ;
- régions : les dépenses d'équipement des régions, qui ne représentent que 37 % des dépenses nettes d'investissement, contre 57 % pour les départements et plus de 90 % pour les communes, augmentent de 9 %. Cette hausse s'explique par une reprise des dépenses d'équipement dans les établissements scolaires du second degré.

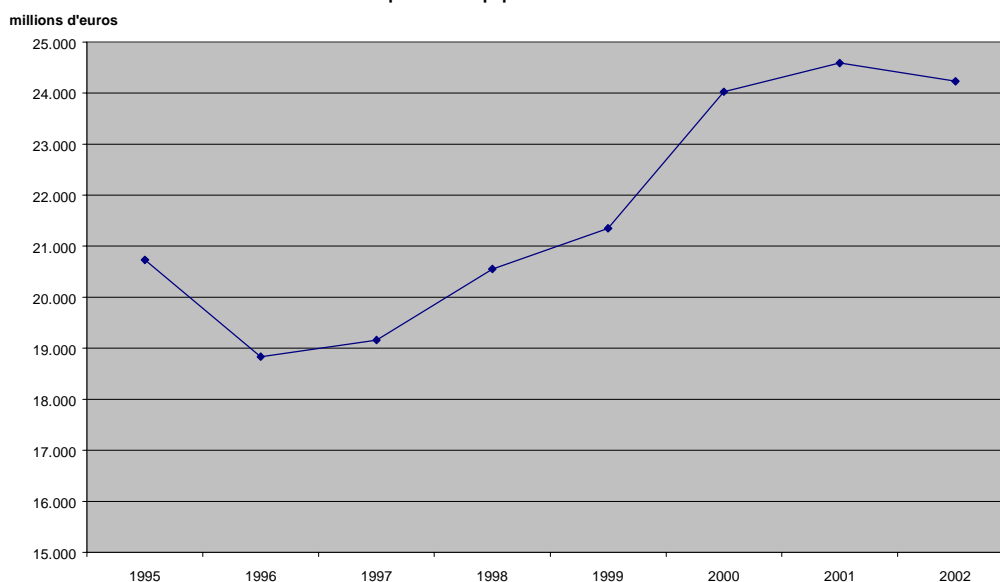
Le dynamisme des investissements indirects est sensible au niveau régional (+ 17 %) puisqu'ils représentent 59 % des dépenses d'investissement. Ces subventions sont essentiellement tournées vers le secteur des transports et télécommunications.



Structure des dépenses d'investissement par collectivité



évolution des dépenses d'équipement des collectivités locales



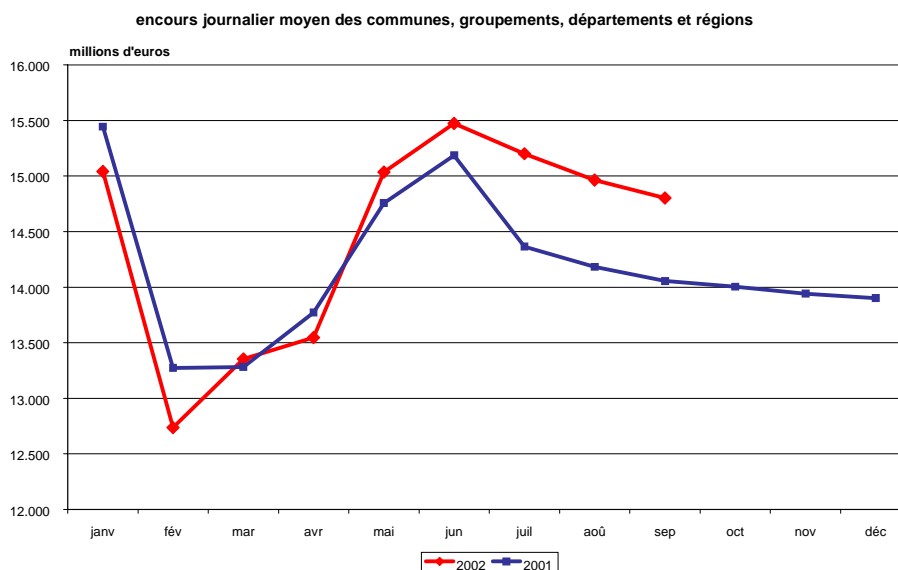
Poursuite du désendettement (- 1,8 milliard d'euros)

La politique de désendettement se poursuit depuis le milieu des années 90. Le ralentissement observé au cours des derniers exercices coïncide avec le regain des dépenses d'équipement, qui a conduit à une hausse des emprunts nouveaux. En 2002, le ralentissement des dépenses d'investissement réduit le recours

aux ressources externes : le maintien d'un niveau élevé de remboursements, associé à une diminution des emprunts, permet de poursuivre la politique de désendettement.

Les emprunts nouveaux se réduisent de 1,7 % tandis que les remboursements augmentent de 2,1 %. Le désendettement s'élève à 1,8 milliard d'euros contre 1,3 milliard en 2001.

La trésorerie au deuxième semestre 2002 est plus importante qu'en 2001



D'un exercice à l'autre, l'évolution infra-annuelle du solde du compte au Trésor des collectivités territoriales 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 : 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 quotidien 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 31-12 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 de la journée complémentaire : les factures comptabilisées en date du 31/12/2001 début 2002 ont impacté la trésorerie en 2002.

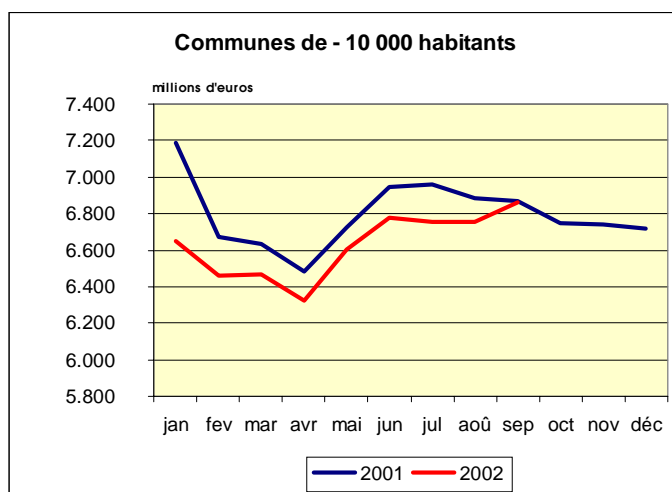
En cours d'exercice, le niveau de trésorerie reflète le rythme d'activité des collectivités : l'accélération des mises en chantier des programmes d'investissement au cours du second semestre conduit les collectivités à puiser sur la trésorerie accumulée lors du premier semestre.

Au cours du premier semestre 2002, les disponibilités sur le compte au Trésor des quatre échelons de collectivités territoriales (communes, structures intercommunales, départements, régions) représentent sensiblement le même volume qu'en 2001. C'est au cours du second semestre, période d'accélération des mises en chantier d'investissements, que les collectivités sollicitent généralement leur trésorerie. En 2001, les collectivités avaient eu recours à ces disponibilités pour financer une politique d'investissement dynamique. En 2002, les réserves financières sont moins mobilisées du fait du ralentissement des investissements : au mois de septembre, les collectivités disposent d'un encours quotidien de trésorerie supérieur de 750 millions d'euros à celui de septembre 2001, soit 1,8 jour de dépense supplémentaire par rapport à 2001.

Ce phénomène général masque des profils de trésorerie différenciés selon les catégories de collectivités.

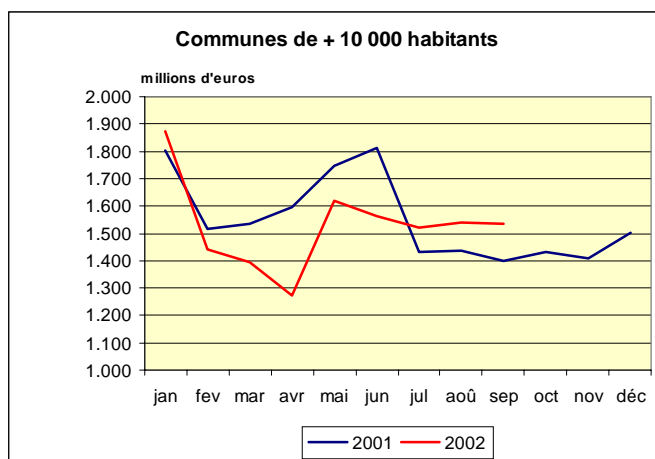
Les **communes de moins de 10.000 habitants** représentent deux tiers des volumes de trésorerie disponible des communes. Entre 2001 et 2002, le phénomène de mobilisation et de remboursement des emprunts est atténué : le mois de décembre 2001 n'affiche pas

d'augmentation de l'encours de trésorerie et, parallèlement, la balance d'entrée 2002 n'atteint que 7,2 milliards d'euros contre 8,3 milliards au 01-01-01. Le dernier trimestre 2002 pourrait être marqué par une augmentation de l'encours disponible sur le compte au Trésor du fait du ralentissement des investissements.



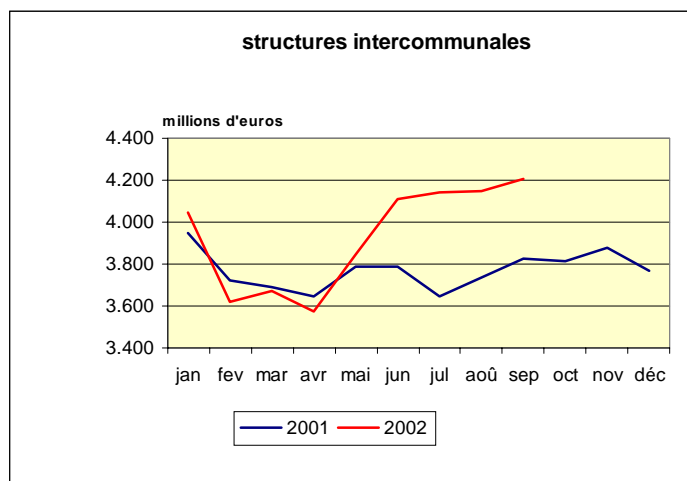
L'encours de trésorerie des **communes de plus de 10.000 habitants**, qui représente 15% de l'encours total des collectivités territoriales, est plus volatil que celui des petites communes. L'année 2002 a débuté par un remboursement

massif d'emprunts, débouchant sur une diminution de 40 % de l'encours journalier entre le 1^{er} et le 31 janvier 2002.



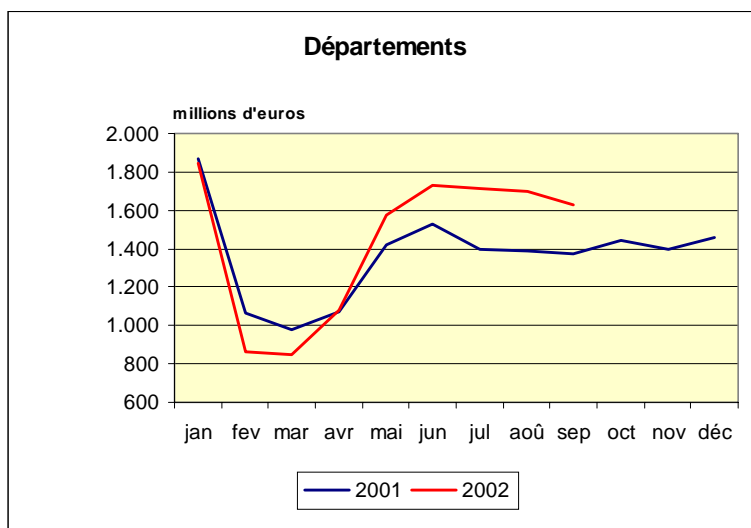
Les **structures intercommunales** connaissent une forte hausse de l'encours de trésorerie sur le deuxième semestre 2002. Cette hausse provient en majeure partie de l'augmentation du nombre de groupements (+ 174, dont 30

communautés d'agglomération). L'encours de trésorerie franchit donc un palier. En septembre, leur trésorerie est en hausse de 10 % par rapport à 2001.



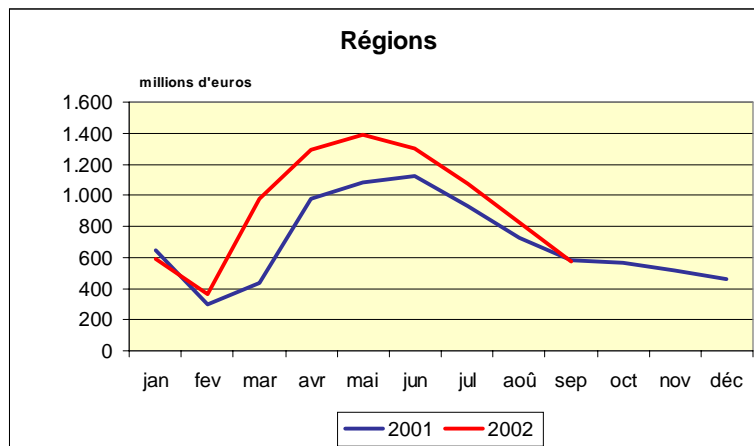
Les **départements** ont disposé au cours du premier semestre 2002 des mêmes volumes de trésorerie qu'en 2001 (soit environ 15% de l'encours global des collectivités territoriales). Le ralentissement des opérations d'investissement a permis une stabilisation de

l'encours de trésorerie à un niveau élevé : au mois de septembre, l'encours journalier moyen dépasse 1,6 milliard d'euros, contre 1,4 milliard en 2001.



Les **régions** ont accumulé au cours du premier semestre 2002 une marge de trésorerie plus importante qu'en 2001. Notamment, la DGD affectée au financement du transfert des compétences ferroviaires a été versée en une

fraction unique fin février 2002. La montée en charge de la régionalisation a conduit les régions à puiser largement sur ces réserves : en septembre 2002, l'encours journalier moyen est redescendu à son niveau de 2001.



Note méthodologique

La présente étude a été établie par la Direction Générale de la Comptabilité Publique (bureau 6C) à partir de l'exploitation des comptes arrêtés au 30 septembre des principales collectivités de métropole (régions, départements, communes de plus de 50 000 habitants) et de l'extrapolation d'un échantillon représentatif de 914 communes de moins de 50 000 habitants (701 communes de moins de 10 000 habitants et 213 comprises entre 10 000 et 50 000 habitants).

Les dépenses nettes d'investissement excluent les remboursements de dettes; de même, les recettes nettes d'investissement excluent les emprunts.

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. Ces opérations ont été déduites des rubriques concernées lorsqu'elles ont pu être évaluées.

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

**Printemps 2003 : publication de la brochure "Finances Locales Premiers Résultats 2002"
(exploitation des comptes de gestion provisoires 2002)**

