

# Finances locales

## en France

Version provisoire Février 2009

## CRISE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE : DES COLLECTIVITÉS LOCALES CONCERNÉES ET RÉACTIVES

En 2009, les effets de la crise, ainsi que les actions des élus locaux pour en amortir les conséquences, se greffent sur des tendances spécifiques au secteur local : impact des transferts de compétences, effets du cycle lié aux échéances municipales.

Autour de comportements fortement différenciés, l'année 2009 devrait globalement se caractériser pour le secteur local par :

– **un net repli des recettes au titre des droits de mutation** (8,4 milliards d'euros, -11 %), résultant de la dégradation des marchés de l'immobilier ancien ;

– **une faible progression des dotations de fonctionnement** versées par l'État (45,8 milliards d'euros, +0,8 %) ;

– **un rebond sensible de la pression fiscale** : + 3,6 % sur les taux, toutes taxes et toutes collectivités locales confondues, dans un contexte où les bases progressent à un rythme soutenu. Cette augmentation des taux est marquée pour les communes (effet du cycle municipal) et les départements (les plus confrontés aux effets immédiats de la crise économique). Le produit des quatre taxes devrait ainsi s'établir à 69,2 milliards d'euros, en hausse de 6,8 %.

– **une évolution moins soutenue des dépenses de gestion** (148 milliards d'euros) + 4,6 %, contre + 5,6 % en 2008 compte tenu du poids financier plus réduit des nouveaux transferts de

compétences, et ceci malgré **une accélération des transferts de nature sociale**, 24,3 milliards d'euros (+ 6,4 %, après + 3,7 % en 2008) ;

– **un tassement de l'épargne brute** (33,4 milliards d'euros, -0,5 %) sous l'impact de la hausse des frais financiers qui relève essentiellement de l'accroissement des encours de dette ;

– **un léger repli des dépenses d'investissement** (53,1 milliards d'euros, -1,2 %) dans un contexte de ralentissement des coûts. Le dispositif de remboursement anticipé de la TVA et la volonté des élus locaux de soutenir l'activité des entreprises du BTP atténuent le repli postélectoral initialement attendu.

– **une réduction du recours à l'endettement** (5,5 milliards contre 8,4 en 2008) grâce aux 2,5 milliards de TVA remboursés par l'État par anticipation pour faciliter le financement des investissements. Le stock de la dette des collectivités locales atteindrait ainsi 133 milliards d'euros fin 2009, soit 6,8 % du PIB.

Ces tendances, estimées dans un contexte institutionnel et économique particulièrement incertain, seront susceptibles d'être affectées par des arbitrages ou des événements nouveaux en cours d'année. ■

### COMPTE SIMPLIFIÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Section de fonctionnement					Financement de l'investissement				
	2008/07 %	2008 Md€	2009/08 %	2009 Md€		2008/07 %	2008 Md€	2009/08 %	2009 Md€
<b>RECETTES COURANTES</b>	+ 3,5	180,7	+ 3,8	187,5	<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b>	+ 1,9	53,8	- 1,2	53,1
Recettes fiscales (*)	+ 4,0	106,7	+ 4,6	111,2	<b>MOYENS DE FINANCEMENT</b>	-	53,8	-	53,1
<i>dont produit 4 taxes</i>	+ 4,2	64,8	+ 6,8	69,2	Autofinancement	- 5,1	34,3	- 2,8	33,3
Dotations de l'État (*)	+ 1,1	45,0	+ 0,8	45,8	Dotations d'investissement	+ 9,8	8,5	+ 37,0	11,7
Autres recettes	+ 5,8	29,0	+ 5,5	30,6	Autres recettes	+ 5,9	2,5	+ 4,3	2,6
<b>DÉPENSES DE GESTION</b>	+ 5,6	141,4	+ 4,6	148,0	Flux net de dette (emprunts – remboursements)	-	8,4	-	5,5
Dépenses de personnel	+ 8,1	52,0	+ 5,2	54,6	<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	+ 10,8	21,8	- 8,2	20,0
Achats de biens et de services	+ 5,1	44,6	+ 3,9	46,3	<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	+ 1,7	13,3	+ 8,7	14,5
Transferts versés et autres dépenses	+ 3,3	44,9	+ 4,8	47,0					
<b>ÉPARGNE DE GESTION</b>	- 3,2	39,3	+ 0,7	39,6					
Intérêts de la dette	+ 12,1	5,7	+ 7,2	6,1					
<b>ÉPARGNE BRUTE</b>	- 5,4	33,6	- 0,5	33,4					

\* Évolutions à périmètre stable

# Repères

Le « *compte simplifié* » des collectivités locales publié dans la Note de conjoncture de Dexia Crédit Local adapte et actualise, au sein du compte des administrations publiques locales publié par l'Insee, le sous-compte « collectivités locales » afin de lui donner une forme proche de celle de la comptabilité publique.

Ce sous-compte regroupe et consolide les budgets des entités suivantes (métropole et départements d'outre-mer) :

- collectivités territoriales à compétence générale : communes, départements et régions (budgets principaux et budgets annexes) ;
- groupements de communes à fiscalité propre : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle ;
- syndicats intercommunaux à vocation unique, à vocation multiple, et mixtes ;
- régies des collectivités locales (établissements publics locaux, etc.).

L'utilité de ce compte est de porter un regard d'ensemble sur l'activité et sur le comportement économique des collectivités locales.

La présentation du « *compte simplifié* » ne doit pas être interprétée comme le simple « total » des comptes des collectivités locales. En effet, d'une part, les masses financières sont consolidées (les flux croisés et les doubles comptes entre budgets sont éliminés) et, d'autre part, certaines notions, même adaptées, s'écartent encore des définitions adoptées en comptabilité publique.

Les données associées à chaque niveau de collectivités locales – communes, départements (hors Paris), régions, groupements à fiscalité propre et syndicats – sont des prévisions quant à l'activité réelle de l'année ; en termes comptables, il s'agit d'une estimation des comptes administratifs (budgets principaux uniquement).

Le « *compte simplifié* » présente trois notions d'épargne :

- l'épargne de gestion (différence entre les recettes courantes et les dépenses de gestion) ;
- l'épargne brute (épargne de gestion diminuée des charges d'intérêt) ;
- l'autofinancement (épargne brute corrigée du flux de créances et de trésorerie).

Les évolutions présentées, sauf mention contraire, sont des évolutions en valeur.

La Note de conjoncture de Dexia Crédit Local, réalisée par la Direction des études, utilise pour ses estimations les travaux statistiques de différentes administrations : Direction générale des finances publiques, Direction générale des collectivités locales. Elle s'appuie également sur les informations tirées de ses partenariats avec SFL-Forum et les associations d'élus, notamment l'Association des maires de grandes villes de France, la Fédération des maires des villes moyennes, l'Assemblée des communautés de France et l'Association des communautés urbaines de France. ■

## Sommaire

■ Environnement macroéconomique	3
■ Finances publiques	4
<b>Section de fonctionnement</b>	
■ Recettes de fonctionnement	6
■ Dépenses de gestion	11
■ Intérêts de la dette et épargne	14

### Section d'investissement

■ Dépenses d'investissement	15
■ Moyens de financement	17
■ Tableau d'équilibre sur dix ans	19
■ Marchés financiers	20

# VERS UNE RÉCESSION ÉCONOMIQUE EN FRANCE EN 2009

Les prévisions du Fonds monétaire international telles qu'établies fin janvier anticipent que la croissance mondiale ne devrait pas dépasser + 0,5 % en 2009, taux le plus faible depuis la Seconde Guerre mondiale. L'institution estime que l'économie des pays développés devrait enregistrer une contraction de 2,0 %.

**Aux États-Unis**, le PIB s'est replié de 3,8 % en rythme annuel sur le dernier trimestre 2008, soit un rythme jamais enregistré depuis plus d'un quart de siècle. Il s'agit du deuxième trimestre consécutif de baisse. L'économie américaine est marquée par une consommation en baisse depuis deux trimestres, un recul de l'investissement des entreprises et par des destructions massives d'emplois.

Pour y faire face, le gouvernement a annoncé un plan de relance de grande ampleur (à hauteur de 5,8 % du PIB) et, mi-décembre, la Réserve fédérale a abaissé son taux directeur qui est désormais compris dans une fourchette allant de 0 % à 0,25 %.

Le PIB devrait se contracter de 1,7 % en 2009 (après une hausse de 1,2 % sur l'année 2008).

Les prévisions pour **la zone euro** s'établissent à - 1,3 % après + 0,9 % en 2008. Le recul le plus important serait enregistré par le Royaume-Uni (- 2,4 % après + 0,7 % en 2008). En Allemagne, première économie de l'Union européenne, le recul devrait atteindre 1,4 % selon Dexia Banque, voire 2,4 % selon le FMI (après + 1,0 % en 2008).

**En France**, les prévisions du gouvernement pour 2009, initialement fixées à + 1,0 % pour construire la loi de finances, ont été revues à la baisse dès le mois de décembre avec l'annonce d'une progression comprise entre + 0,2 % et + 0,5 % et pourraient être encore révisées à la baisse en raison d'un quatrième trimestre 2008 qui pourrait s'avérer particulièrement mauvais.

La crise financière pèse sur l'activité à travers le durcissement des conditions de crédit aux ménages et aux entreprises, tandis que le ralentissement mondial freine les exportations françaises.

La production industrielle a été impactée négativement par le très fort mouvement de déstockage enregistré sur la fin de l'année 2008.

En dépit du reflux de l'inflation qui procure des gains de pouvoir d'achat, la consommation des ménages, traditionnellement le principal moteur de la croissance française, risque d'être affectée par un comportement frileux, notamment face à la montée du chômage.

Toutefois, l'augmentation de l'investissement des entreprises publiques et l'accélération des programmes visant à soutenir le secteur du BTP prévues dans le cadre du plan de relance de l'économie devraient commencer à soutenir l'activité et limiter la baisse des investissements des entreprises au deuxième trimestre 2009.

Le recul du PIB prévisible au quatrième trimestre 2008 se prolongerait au premier semestre 2009. *In fine*, le PIB français est attendu en baisse de 1,1 % en 2009 selon Dexia Banque et même en baisse de 1,9 % selon le FMI, après une croissance évaluée à + 0,6 % en 2008.

Après une inflation en forte hausse au premier semestre 2008 en lien avec la flambée des cours des matières premières, notamment énergétiques et alimentaires, les prix à la consommation ont enregistré un ralentissement sensible du fait de la nette décreue des prix des matières premières au cours du second semestre. Au global, les prix à la consommation ont progressé de 2,8 % en 2008 et pourraient continuer de ralentir en 2009 avec une évolution limitée à + 1,5 %.

Il est à noter que toutes ces prévisions sont teintées d'incertitudes, notamment quant à l'évolution des tensions financières et à l'impact des plans de relance pris par les différents pays industrialisés. ■

## INFLATION EN FRANCE

■ Indice hors tabac

Évolution en %, mois (i) année (n) / mois (i) année (n-1)

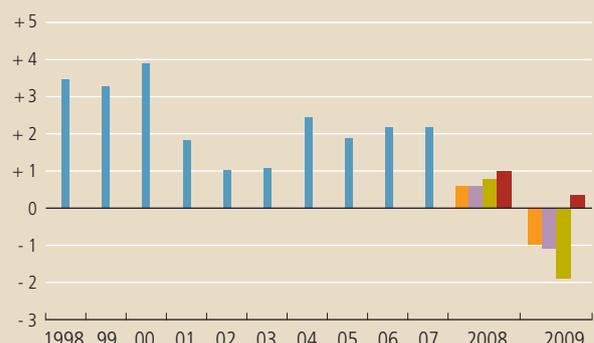


Source : Insee

## ÉVOLUTION DU PIB EN FRANCE

■ INSEE Prévisions : ■ Centre Prévision Expansion  
■ DEXIA Banque ■ FMI ■ Gouvernement

Évolution en volume en %



# LES PERSPECTIVES POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2009

## Un budget révisé face à la crise

Lors de l'élaboration du projet de loi de finances 2009 en septembre 2008, le budget de l'État a été construit selon la norme de stabilisation des dépenses en volume, soit une évolution égale à l'inflation prévisionnelle évaluée à + 2 %.

Cependant, **les hypothèses macroéconomiques ont dû être revues** en fin d'année et au fil des discussions parlementaires pour tenir compte du contexte de crise économique et financière. L'inflation prévisionnelle pour 2009 a notamment été revue à 1,5 % pour tenir compte de la baisse des prix des matières premières enregistrée au cours des derniers mois de l'année 2008.

**Un plan de relance de l'économie** a été annoncé le 4 décembre 2008 ; il prévoit un soutien de l'activité et un effort d'investissement public.

**Les dispositions fiscales de ce plan** (représentant 9,2 milliards d'euros) ont été insérées par amendement du gouvernement dans la loi de finances rectificative pour 2008 (LFR 2008) et prises en compte dans la loi de finances pour 2009 (LFI 2009).

Alors même que la LFI 2009 venait d'être adoptée, le gouvernement a élaboré, dès janvier 2009, **une loi de finances rectificative pour 2009** (dite « PLFR de relance »). Ce nouveau texte traduit **les mesures budgétaires du plan de relance de l'économie** (12,8 milliards d'euros en crédits de paiement au titre de l'année 2009, dont 3 milliards pour le Fonds stratégique d'investissement - FSI).

**L'intégration des dépenses au titre du plan de relance** entraînera, à périmètre constant, une augmentation de 3,9 % en volume des dépenses de l'État en 2009.

Enfin, **un dernier texte législatif destiné à mettre en œuvre le plan de relance de l'économie et visant à accélérer les programmes de constructions et d'investissements publics et privés** vient simplifier les diverses procédures, donner plus de souplesse au régime d'autorisation de construction de logements et faciliter les programmes d'investissements publics et privés, notamment en raccourcissant leurs délais d'exécution.

**Au final, les dépenses nettes** du budget général (dépenses hors remboursements et dégrèvements d'impôts) atteignent 287,3 milliards d'euros. Trois missions représentent la moitié des crédits budgétaires de l'État : l'enseignement scolaire (21 %), les engagements financiers (16 %) et la défense (13 %).

## DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL (en crédits de paiement)

En milliards d'euros	LFI 2008	PLF 2009	LFI 2009	LFR 2009
Total général	354,5	368,4	379,0	390,4
Remboursements et dégrèvements	83,2	89,9	102,0	103,1
Total net (a)	271,3	278,5	277,1	287,3

Au sein des dépenses du budget général, l'effort financier de l'État au profit des collectivités locales s'élève à 4,1 milliards d'euros, inscrits dans les missions « relations avec les collectivités territoriales » et « travail et emploi », et représente 1,4 % des dépenses nettes du budget.

Avec les dégrèvements d'impôts locaux (17,1 milliards d'euros), cette proportion atteint 5,5 % des dépenses brutes du budget général. En prenant en compte également les montants comptabilisés en prélèvements sur les recettes de l'État (54,7 milliards d'euros), soit l'essentiel des concours de l'État, l'effort financier en faveur des collectivités locales représente un poids de 16,4 %.

**Les recettes fiscales** du budget général s'élèvent à 355,4 milliards d'euros en LFR 2009. Les trois principales recettes proviennent de la TVA, 183,8 milliards d'euros, de l'impôt sur le revenu, 59,4 milliards d'euros, et de l'impôt sur les sociétés, 56,7 milliards d'euros.

**Les remboursements et dégrèvements d'impôts** augmentent fortement et atteignent 103,1 milliards d'euros en 2009. Cette évolution reflète notamment les mesures fiscales prises dans le cadre du plan de relance : les remboursements et dégrèvements d'impôt sur les sociétés augmentent ainsi de 6,7 milliards d'euros et les remboursements de crédits de TVA de 3,6 milliards d'euros en raison de leur mensualisation. Hors ces remboursements et dégrèvements, les recettes fiscales nettes de l'État s'élèvent à 252,4 milliards d'euros.

En prenant en compte **les recettes non fiscales** (22,7 milliards d'euros) et **les prélèvements sur recettes** (- 73,6 milliards d'euros dont 54,7 milliards d'euros au profit des collectivités locales, compte tenu des 2,5 milliards d'euros de remboursement anticipé de FCTVA), **les recettes totales nettes de l'État** s'établissent à 201,4 milliards d'euros.

## RECETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

En milliards d'euros	LFI 2008	PLF 2009	LFI 2009	LFR 2009
<b>Recettes fiscales</b>	354,8	365,8	361,3	355,4
Dont TVA	179,4	187,1	186,3	183,8
Impôt sur le revenu	60,5	59,7	59,4	59,4
Impôt sur les sociétés	63,7	63,1	60,1	56,7
TIPP	16,5	15,6	15,3	15,3
<b>Remboursements et dégrèvements</b>	- 83,2	- 89,9	- 102,0	- 103,1
<b>Recettes fiscales nettes</b>	271,6	275,9	259,4	252,4
<b>Recettes non fiscales</b>	28,1	22,7	22,7	22,7
<b>Prélèvements sur recettes</b>	- 69,6	- 71,3	- 71,1	- 73,6
Dont prélèvement au profit des collectivités territoriales	- 51,2	- 52,4	- 52,2	- 54,7
<b>Recettes totales nettes (b)</b>	230,1	227,2	210,9	201,4

**Le déficit budgétaire prévisionnel de l'État**, évalué initialement lors du projet de loi de finances pour 2009 à 52,1 milliards d'euros, est porté à 67,0 milliards d'euros en LFI 2009, en raison de l'intégration des mesures fiscales du plan de relance prévues en LFR 2008 et de la prise en compte des nouvelles prévisions macro-économiques. Sous l'impact des mesures budgétaires du plan de relance, le déficit prévu de l'État a été réévalué à 86,8 milliards d'euros en LFR 2009, contribuant à porter le déficit de l'ensemble des administrations publiques à 4,4 % du PIB.

### SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT

En milliards d'euros	LFI 2008	PLF 2009	LFI 2009	LFR 2009
Solde du budget général (b - a)	- 41,2	- 51,3	- 66,2	- 85,9
Solde des comptes spéciaux	- 0,5	- 0,8	- 0,8	- 0,8
Solde de l'État	- 41,7	- 52,1	- 67,0	- 86,8

### La loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, qui s'inscrit dans le cadre des engagements

européens de la France, met en œuvre, pour la première fois, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et fixe, par un vote du Parlement, la stratégie nationale de finances publiques par une programmation triennale des dépenses de l'État.

Cette loi, adoptée fin janvier, tient compte des mesures du plan de relance de l'économie comprises dans la loi de finances pour 2009 et dans la loi de finances rectificative pour 2009.

### DÉFICIT PAR SOUS-SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES À L'HORIZON 2012

En % du PIB	2008	2009	2010	2011	2012
APU	- 3,2	- 4,4	- 3,1	- 2,3	- 1,5
État	- 2,7	- 3,8	- 2,8	- 2,4	- 1,9
ODAC	0,0	0,2	0,1	0,2	0,3
ASSO	- 0,1	- 0,4	- 0,3	- 0,1	0,0
APUL	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0,0

Selon cette programmation, la dette publique s'inscrirait à 69,9 % du PIB en 2009, à 70,5 % en 2010, puis respectivement à 70,0 % et 68,6 % les deux dernières années de la période. ■

## PLAN DE RELANCE DE L'ÉCONOMIE : 26 MILLIARDS D'EUROS (SOIT 1,3 % DU PIB)

L'objectif du Plan de relance est de renouer avec la croissance économique sans perdre de vue la santé financière à long terme des finances publiques. Sa priorité est le renforcement de l'investissement productif, qu'il soit public ou privé. Pour suivre son exécution, une nouvelle mission budgétaire unique a été créée pour une durée de deux ans.

### Le Plan de relance comprend, au titre de l'année 2009 :

- 9,2 milliards d'euros de remboursements de créances fiscales inscrites dans la LFR 2008.
  - 10,3 milliards d'euros de dépenses de l'État inscrits dans la LFR 2009 :
    - 7,2 milliards d'euros au titre des trois programmes exceptionnels du Plan de relance : respectivement 2,7 milliards d'effort d'investissement de l'État, 3,0 milliards de soutien à l'investissement et à l'emploi des entreprises (dont 700 millions pour la prime à l'embauche dans les très petites entreprises et 500 millions pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi), et 1,5 milliard d'euros destinés à renforcer l'effort de l'État en faveur de la construction et de la rénovation urbaine (760 millions) et à financer la prime de solidarité active (760 millions) ;
    - 2,5 milliards d'euros au titre de l'avance du versement du fonds de compensation de la TVA aux collectivités locales ;
    - 0,5 milliard d'euros au titre de la consommation de reports du ministère de la Défense destinée à accélérer le paiement de ses dettes envers les PME.
- En termes d'investissement, le Plan de relance représente 10,6 milliards d'euros d'investissements publics répartis entre l'État pour 4,0 milliards d'euros (dont 1,5 milliard dans le domaine

de la défense et de la sécurité et 1,1 milliard pour les infrastructures et équipements civils), les entreprises publiques pour 4 milliards d'euros (dont EDF : 2,5 milliards, La Poste : 600 millions et la RATP : 450 millions), et, au travers du versement anticipé de FCTVA, un accroissement des dépenses d'investissement des collectivités locales. En complément la LFR 2009 ouvre également les crédits destinés à permettre le versement de la dotation d'État de 3 milliards d'euros au Fonds stratégique d'investissement (FSI). Ce fonds a vocation à renforcer les fonds propres et à stabiliser le capital des entreprises.

En milliards d'euros	Plan de relance	Coût en 2009
Allègements fiscaux (LFR 2008)	10,5	9,2
Dépenses (PLFR 2009)	11,9	10,3
Programme d'investissement public	4,0	2,7
Soutien à l'activité économique et à l'emploi (hors FSI)	3,0	3,0
Effort en faveur du logement et de la solidarité	1,9	1,5
FCTVA	2,5	2,5
Accélération du paiement des dettes du ministère de la Défense aux PME	0,5	0,5
<b>Total État</b>	<b>22,0</b>	<b>19,5</b>
Investissement des entreprises publiques	4,0	
<b>Total général</b>	<b>26,4</b>	

## EN 2009, HAUSSE DE LA PRESSION FISCALE ET BAISSÉ DU PRODUIT DES DROITS DE MUTATION

*Les recettes courantes progressent de 3,8 % en 2009 et comprennent une nouvelle fraction de TIPP (860 millions d'euros) visant à compenser les charges transférées. Le produit des quatre taxes s'accroît de 6,8 % sous l'effet de l'augmentation des taux d'imposition (+ 3,6 %) et de la progression des bases d'imposition. Le produit des droits de mutation enregistre une nouvelle baisse (- 11,0 %) et les dotations de fonctionnement versées par l'État, une hausse limitée (+ 0,8 %).*

Les recettes courantes des collectivités locales, 187,5 milliards d'euros en 2009 (+ 3,8 %), se composent de trois éléments :

- **les « recettes fiscales »,** qui représentent 59 % de l'ensemble des recettes de fonctionnement, sont essentiellement constituées du produit des quatre taxes directes locales (taxe d'habitation, taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, taxe professionnelle) et des compensations d'exonérations fiscales qui s'y rattachent pour celles qui n'ont pas été appelées à jouer le rôle de variables d'ajustement au sein de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État.

Les autres recettes fiscales comprennent, en plus de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, du versement transport et des taxes indirectes (tels que les droits de mutations, les cartes grises et les taxes d'urbanisme), les ressources transférées depuis 2004 afin de compenser les transferts de compétences ou d'accroître l'autonomie financière des collectivités locales (taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxe spéciale sur les conventions d'assurance, taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage) ;

- **les « dotations de l'État »,** 24 % des recettes de fonctionnement, comprennent les dotations de fonctionnement de l'enveloppe normée – dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation générale de décentralisation (DGD), dotation élu local, dotation spéciale instituteurs – ainsi que les compensations fiscales servant de variables d'ajustement au sein de l'enveloppe ;

- **les « autres recettes de fonctionnement »,** 16 % des recettes de fonctionnement, regroupent les transferts financiers

provenant de tiers (le « compte simplifié » exclut les transferts entre collectivités locales), c'est-à-dire les recettes tarifaires, les produits financiers, les produits domaniaux, les versements de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

### RECETTES FISCALES

#### Progression des impôts directs

**Les bases de taxe d'habitation et de taxe foncière sur les propriétés bâties,** après avoir enregistré une évolution de + 3,4 % en 2008, progressent de manière plus soutenue en 2009, au rythme de 4,2 %. Cette accélération s'explique principalement par une plus forte revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales (+ 2,5 % en 2009, contre + 1,6 % en 2008) et par l'évolution du marché de la construction neuve qui, malgré un ralentissement ces dernières années (+ 0,3 % en 2007, après + 2,6 % en 2006 et + 13,1 % en 2005), est resté à un niveau élevé de mises en chantier (supérieur à 400 000 logements), générant un accroissement de la matière imposable.

**Les bases de taxe professionnelle** enregistrent en 2009 une croissance moins soutenue que celle observée en 2008 : + 3 % en 2009, contre + 3,6 % l'année précédente. L'accroissement des bases de taxe professionnelle reste soutenu en 2009 par le dynamisme des investissements réalisés par les entreprises en 2007 (+ 7,4 % en volume, après + 4,1 % en 2006) mais subit les effets

#### ÉVOLUTION DES BASES DE TAXE D'HABITATION

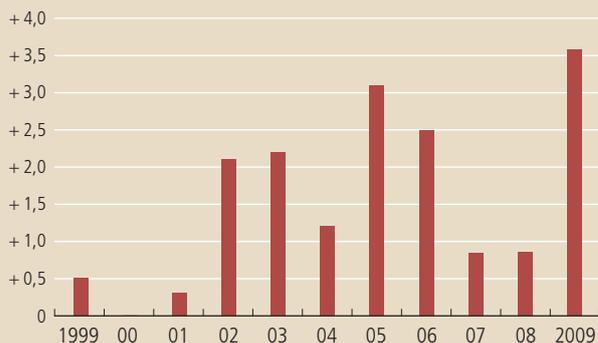
■ Revalorisation forfaitaire ■ Évolution physique des bases

Évolution en %



#### ÉVOLUTION DES TAUX DES IMPÔTS LOCAUX

Évolution en % Toutes taxes et toutes collectivités confondues



du ralentissement des créations d'entreprises (+ 1,8 % en 2008, contre + 13 % en 2007) et de l'accélération des défaillances (+ 9,6 % au cours des douze derniers mois disponibles, contre + 6,7 % en 2007).

### Hausse de la pression fiscale

Les taux des quatre taxes directes locales, toutes collectivités locales confondues, devraient progresser d'environ 3,6 % en 2009, après deux années de modération fiscale (+ 0,8 % en 2007 et 2008).

En ce début de mandat, **les communes et leurs groupements** pourraient procéder à une augmentation moyenne de leurs taux d'imposition d'environ 3,5 %, après + 0,5 % en 2008 et + 0,4 % en 2007. **Les départements** exerceraient un accroissement de la pression fiscale proche de + 4,6 % en moyenne en 2009, après + 1,2 % en 2008. **Les régions** resteraient sur une tendance très modérée avec une hausse moyenne de leurs taux d'imposition d'environ + 0,7 % en 2009, après + 1,5 % en 2008.

### Hausse du produit « 4 taxes » de 6,8 %

Depuis 2007, le produit des quatre taxes, qui progresse sous l'effet de l'accroissement des bases d'imposition et de la hausse de la pression fiscale, est diminué du prélèvement opéré par l'État pour financer une partie du dégrèvement accordé aux entreprises dont la cotisation de taxe professionnelle excède 3,5 % de la valeur ajoutée. Compte tenu, d'une part, des hausses de taux votées en 2009 et, d'autre part, de l'augmentation de la proportion des bases issues des entreprises plafonnées au sein de l'ensemble des bases notifiées aux collectivités locales – liée aux effets calendrier de la réforme – le prélèvement au titre du plafonnement des cotisations de taxe professionnelle pourrait s'élever à environ 1,2 milliard d'euros en 2009 (contre près de 765 millions d'euros en 2008).

**Le produit « brut » des quatre taxes** atteint 70,4 milliards d'euros en 2009, en hausse de 7,4 %, après + 4,3 % en 2008. Le produit « net » du prélèvement s'élève à 69,2 milliards d'euros et enregistre une progression de 6,8 %.

**Le produit perçu** (70,7 milliards d'euros en 2009, en hausse de 5,8 %) qui n'inclut que les compensations fiscales ne jouant pas le rôle de variables d'ajustement au sein de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État voit son champ se réduire de l'équivalent de 491 millions d'euros sous l'effet de l'élargissement pour la deuxième année consécutive du nombre de variables d'ajustement.

**Les nouvelles recettes fiscales**, accordées en compensation des transferts de compétences ou en substitution de dotations de l'État, représentent 13,3 milliards d'euros en 2009, en hausse de 7,2 %, et pèsent pour 12 % des recettes fiscales des collectivités locales.

**La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** perçue en 2009 par les départements et les régions atteint 9,6 milliards d'euros :

– 5,8 milliards d'euros sont destinés aux départements. Cette

somme sert principalement à financer la gestion du revenu minimum d'insertion transférée aux départements depuis 2004, 4,9 milliards d'euros, complétés en 2009 par 322 millions d'euros visant à compenser la généralisation du revenu de solidarité active. S'y ajoute un montant d'environ 500 millions correspondant au financement des compétences transférées dans le cadre de la loi « Libertés et responsabilités locales », dont 305 millions au titre de la tranche 2009 visant essentiellement à compenser les nouveaux transferts de personnels de l'État ;

– 3,8 milliards d'euros reviennent aux régions. Ce montant comprend près de 3,2 milliards perçus en contrepartie des transferts de compétences prévus par la loi « Libertés et responsabilités locales », dont 216 millions au titre de la tranche 2009 visant non seulement à compenser les nouveaux transferts de personnels de l'État mais aussi le financement de l'Association pour la formation professionnelle des adultes, et 655 millions d'euros mobilisés par la modulation régionale des tarifs de TIPP portée à son maximum en 2009 par 20 régions (contre 19 en 2008).

L'assiette de la TIPP, basée sur les quantités consommées de produits pétroliers, étant stable ces dernières années, voire en légère diminution, la progression du produit de TIPP revenant aux collectivités locales résulte essentiellement des mesures de transferts de compétences et de leur compensation, ainsi que des hausses de tarifs décidées par les régions.

#### PRODUIT 4 TAXES EN 2008

(en milliards d'euros)

Répartition par niveau de collectivités		Répartition par taxe	
Communes	26,8	Taxe d'habitation	15,2
Groupements	13,8	Foncier bâti	20,4
Départements	19,6	Foncier non bâti	0,8
Régions	4,5	Taxe professionnelle	28,3
<b>Ensemble</b>	<b>64,8</b>	<b>Ensemble</b>	<b>64,8</b>

#### RECETTES FISCALES EN 2008

(en milliards d'euros)

<b>Produit 4 taxes</b>	<b>64,8</b>
<b>Nouvelles ressources fiscales</b>	<b>12,4</b>
TIPP des départements	5,1
TIPP des régions	3,6
TSCA	3,0
Taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage	0,7
<b>Autres recettes fiscales</b>	<b>27,5</b>
Dont droits de mutation	9,4
TEOM	5,0
Versement transport	5,9
Cartes grises	2,0
<b>Compensations fiscales</b>	<b>2,1</b>
<b>Ensemble des recettes fiscales</b>	<b>106,7</b>

**La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)**, environ 3 milliards d'euros, est perçue par les départements pour financer les services départementaux d'incendie et de secours, pour environ 900 millions d'euros, et compenser l'essentiel des compétences transférées depuis 2005, pour plus de 2,1 milliards d'euros. Les fractions de TSCA relatives aux véhicules terrestres à moteur, aux contrats « incendies » et à la navigation maritime ou fluviale des bateaux de sport ou de plaisance étant affectées en intégralité aux départements, les droits à compensation supplémentaires au titre des transferts aux départements de nouvelles compétences sont pris en charge depuis 2008 par une nouvelle fraction de taxe intérieure sur les produits pétroliers.

**La taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage** perçue par les régions, dont la montée en charge progressive s'est achevée en 2007 avec un taux porté à 0,18 % de la masse salariale des entreprises assujetties à la taxe d'apprentissage, s'élève à près de 700 millions d'euros en 2009.

**Les autres recettes fiscales**, 27,1 milliards d'euros en 2009, sont orientées à la baisse, - 1,3 % par rapport à 2008 :

– **le produit des droits de mutation**, perçu par les communes et les départements, accuse un nouveau recul sensible en 2009 et représenterait 8,4 milliards d'euros, après 9,4 milliards en 2008 et 10,4 milliards en 2007 ;

– **le versement transport**, perçu par les communes et leurs groupements, s'élève à 6,1 milliards d'euros en 2009. L'évolution du produit de cette taxe dépend essentiellement de la croissance de la masse salariale des entreprises assujetties, les marges de manœuvre sur le taux du versement transport étant limitées et les périmètres de transports urbains relativement stabilisés ;

– **le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**, perçue par les communes et leurs groupements, atteint 5,3 milliards en 2009. Après une progression de 4,7 % en 2008, le produit de la TEOM pourrait progresser de manière plus dynamique en 2009, de l'ordre de + 5,5 %, compte tenu de la croissance plus soutenue de l'assiette imposable, proche de celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties, et de la volonté toujours affichée de couvrir par cette recette spécifique le coût du service ;

– **la taxe sur les cartes grises** perçue par les régions représente 2,1 milliards d'euros en 2009. Malgré la hausse des tarifs décidée par certaines régions, son produit progresse de manière modérée en lien avec la stabilisation, voire la diminution concernant les véhicules d'occasion, du nombre d'immatriculations.

**Au total, les recettes fiscales des collectivités locales s'élèvent à 111,2 milliards d'euros en 2009, en hausse de 4,6 % à périmètre stable.**

## BAISSE IMPORTANTE DU PRODUIT DES DROITS DE MUTATION À TITRE ONÉREUX

Après le ralentissement observé en 2007 (+ 5,3 %, contre + 13,2 % en 2006) et un premier semestre 2008 relativement stable (- 0,7 % sur les 6 premiers mois), le produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), perçu par les communes et les départements, s'est fortement contracté au second semestre avec des baisses du produit mensuel pouvant dépasser - 20 % en glissement annuel.

Sur l'ensemble de l'année 2008, le recul du produit des droits de mutation s'établit à - 9,4 % par rapport à l'année précédente. Avec une diminution de 975 millions d'euros, cette ressource fiscale aura rapporté aux collectivités locales près de 9,4 milliards d'euros, contre 10,4 milliards en 2007.

Cette évolution est intimement liée aux évolutions du marché de l'immobilier ancien, qui connaît depuis la fin de l'année 2008 un retournement dont l'ampleur a pu surprendre et se traduit aujourd'hui dans de nombreux indicateurs.

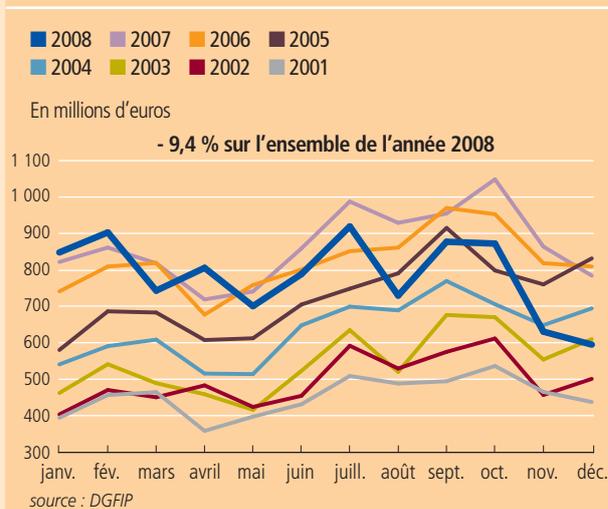
Concernant le nombre de transactions, l'Observatoire national des marchés de l'immobilier a constaté, dans son tableau de bord publié en décembre 2008, une baisse du nombre de transactions de 9,8 % au troisième trimestre par rapport au même trimestre 2007, après - 5,6 % aux premier et deuxième trimestres.

Concernant les prix, l'indice Insee/Notaires sur les prix des logements anciens, après un simple ralentissement observé au premier trimestre 2008, diminue légèrement au deuxième trimestre (- 0,2 %) et subit un recul plus marqué au troisième trimestre avec une évolution de - 1,3 % par rapport au trimestre précédent. Selon la Fédération nationale de l'immobilier, la baisse des prix dans l'immobilier ancien s'établirait à - 3,1 % sur l'ensemble de l'année 2008.

Selon les professionnels, les prix devraient rester orientés à la baisse en 2009 : - 10 % selon la FNAIM, entre - 6 % et - 10 % selon le réseau d'agences Century 21.

Dans l'hypothèse d'une dégradation encore soutenue durant la première moitié de l'année 2009, avec des tendances similaires à celles observées sur les derniers mois de 2008, puis d'un léger redressement du marché de l'immobilier au cours de la seconde partie de l'année, le produit des droits de mutation pourrait enregistrer une nouvelle baisse significative en 2009, évaluée à - 11 %, et se replier autour de 8,4 milliards d'euros : 6,4 milliards d'euros pour les départements et près de 2 milliards d'euros pour les communes.

### PRODUIT MENSUEL DES DROITS DE MUTATION



## DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT

La **dotation globale de fonctionnement (DGF)** est indexée à compter de 2009 sur la seule évolution prévisionnelle des prix hors tabac. Malgré la révision de la hausse des prix anticipée pour l'année 2009 (initialement évaluée à + 2,0 % dans le projet de loi de finances, puis ramenée à + 1,5 % dans la loi de finances pour 2009 afin de tenir compte du changement de tendance observé sur la fin de l'année 2008), l'indexation de la DGF est maintenue à + 2,0 % en 2009. Le montant à répartir entre les collectivités locales s'élève ainsi à 40,8 milliards d'euros.

Collectivité par collectivité, le taux de progression des attributions de DGF peut être très variable en fonction notamment de l'évolution de la population.

La **dotation générale de décentralisation (DGD)**, 1,4 milliard d'euros, ainsi que la **DGD formation professionnelle**, près de 1,7 milliard d'euros, sont gelées en 2009.

La **dotation spéciale instituteurs** (37,5 millions d'euros) se réduit en 2009 suite à l'intégration des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles.

La **dotation élu local** (64,6 millions d'euros) progresse comme la DGF de 2,0 %.

Les **compensations fiscales** qui servent de variables d'ajustement au sein de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État continuent de baisser en 2009 :

- la dotation de compensation de la taxe professionnelle, qui constitue la variable d'ajustement historique, s'élève à 595 millions d'euros, en baisse de 18,5 % ;

- la compensation de taxe professionnelle au titre de la réduction pour création d'établissements (43 millions d'euros en 2009), la compensation de taxe professionnelle au titre de la réduction de la fraction « recettes » (300 millions) et la compensation de foncier non bâti agricole pour les parts départementales et régionales (216 millions), intégrées dans le champ des variables d'ajustement depuis 2008, accusent un nouveau repli de 17,1 % ;

- en 2009, de nouvelles compensations fiscales sont utilisées pour absorber les contraintes résultant de l'enveloppe normée. Elles représentent un montant global de 491 millions en 2008, abaissé à 407 millions en 2009, après une réduction de 17,1 %.

**Au total, les dotations de fonctionnement s'élèvent à près de 45,8 milliards d'euros en 2009, en hausse de 0,8 % à périmètre stable.**

### L'ÉLARGISSEMENT DE L'ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT

La notion de concours financiers « sous enveloppe »/« hors enveloppe » permet de distinguer les concours financiers qui sont soumis à une norme d'évolution globale de ceux qui évoluent selon des critères plus souples. Afin de mieux associer les collectivités locales à l'effort de maîtrise de la dépense publique, le périmètre des concours financiers de l'État inclus dans le champ de l'enveloppe normée est élargi en 2009. Seules les subventions versées par les divers ministères (1,8 milliard d'euros en 2009) et les dégrèvements d'impôts locaux (17,2 milliards) restent non soumis à une norme d'évolution. Tous les autres concours (56,3 milliards d'euros au total en 2009), qu'il s'agisse de concours inscrits en fonctionnement ou en investissement dans

les comptes des collectivités locales, sont contraints de respecter une évolution globale limitée à l'inflation prévisionnelle de l'année (+ 2,0 % en 2009). Chaque concours évoluant de manière différenciée, certaines composantes de l'enveloppe doivent s'ajuster pour absorber le différentiel de taux de progression entre l'enveloppe et chacune de ses composantes.

Sont notamment intégrés en 2009 dans le champ de l'enveloppe l'ensemble des compensations fiscales, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), les amendes de police.

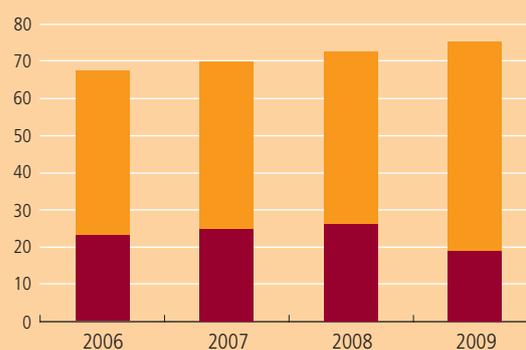
Compte tenu du dynamisme de certains de ces concours, notamment du FCTVA (+ 12,8 % en 2009) lié aux investissements réalisés par les collectivités locales, diverses dispositions ont dû être prises en 2009 afin de respecter l'évolution globale de 2 % de l'enveloppe normée :

- modification de la règle d'indexation de la DGF de manière à réduire sa progression ;
- gel en valeur du montant de certaines dotations, de fonctionnement ou d'investissement ;
- élargissement du nombre de variables d'ajustement.

#### CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT

■ Hors enveloppe ■ Sous enveloppe

En milliards d'euros courants



## AUTRES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Les autres recettes de fonctionnement, d'un montant de 30,6 milliards d'euros en 2009, représentent 16 % des recettes de fonctionnement des collectivités locales. Ces ressources, composées principalement de recettes tarifaires et de subventions versées par des tiers (administrations publiques ou secteur privé), enregistrent un rythme de progression encore relativement élevé en 2009 (+ 5,5 %, après + 5,8 % en 2008).

Les recettes tarifaires qui proviennent de la vente de biens et de services aux usagers s'élèvent à 20,6 milliards d'euros. Depuis 2006, la fixation des prix des services publics ne faisant l'objet d'aucun encadrement de la part de l'État, les tarifs sont librement déterminés par les collectivités locales. Ces recettes progressent en fonction de l'étendue des services rendus à la population, de l'évolution du nombre d'usagers et de la hausse des tarifs décidée par les exécutifs locaux. Afin de répercuter une partie des hausses de prix subies au cours de l'année 2008, les décisions en matière de tarifs pourraient rester orientées à la hausse en 2009.

En 2009, les collectivités locales bénéficient de divers transferts en provenance des administrations publiques :

- les départements continuent de percevoir 500 millions d'euros

au titre du **Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)**. Institué pour les années 2006 à 2008, et destiné à financer en partie la politique d'insertion menée par les départements, ce fonds a été reconduit par la loi de finances pour 2009 ;

- les montants alloués par la **Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)** aux départements s'élèvent à plus de 2,2 milliards d'euros, en progression de 4,7 % par rapport à 2008, dont 1,6 milliard au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), environ 560 millions d'euros au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH) et 45 millions pour les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) ;

- les subventions versées par les divers ministères représentent un montant global de 1,7 milliard en 2009, la moitié environ constituant des recettes de fonctionnement. Essentiellement concentrés dans quelques missions (dont ville et logement, outremer, culture, politique des territoires, écologie développement et aménagements durables, agriculture pêche forêt et affaires rurales), ces crédits sont en progression de 6 % par rapport aux montants ouverts en 2008. Les montants prévisionnels et les montants exécutés peuvent toutefois présenter des écarts significatifs et très variables selon les années. ■

### ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT : EN 2009, 56,3 MILLIARDS, +2,0 %

Principaux concours de fonctionnement		
Dotation globale de fonctionnement (DGF)	40 847	2,0 %
Dotation spéciale instituteurs (DSI)	38	-28,6 %
Dotation élu local	65	2,0 %
Dotation générale de décentralisation (DGD)	1 393	0,0 %
DGD formation professionnelle	1 686	0,0 %
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)*	500	0,0 %
Compensations fiscales « préservées »**	1 502	7,0 %
Variables d'ajustement		
Dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) hors RCE	595	-18,5 %
Réduction pour création d'établissement (RCE)	43	-17,1 %
Compensation de taxe professionnelle au titre de la réduction de la fraction « recettes »	300	-17,1 %
Compensation au titre du foncier non bâti agricole (parts départementale et régionale)	216	-17,1 %
Nouvelles compensations fiscales « ajustées »	407	-17,1 %
Principaux concours d'investissement		
Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)	326	0,0 %
Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)	661	0,0 %
Dotation globale d'équipement (DGE)	709	0,0 %
Fonds de compensation de la TVA	5 855	12,8 %
Amendes de police	600	-7,7 %
Autres concours	596	

### AUTRES CRÉDITS : EN 2009, 19,0 MILLIARDS, +6,9 %

Dégrèvements législatifs d'impôts locaux	17 191	7,2 %
Subventions des ministères (fonctionnement et investissement)	1 771	-

\* imputé en autres recettes de fonctionnement dans le « compte simplifié » \*\* imputées en recettes fiscales dans le « compte simplifié »

# EN 2009, RALENTISSEMENT DES CHARGES DE PERSONNEL ET HAUSSE DES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE

*En 2009, les charges de personnel (+ 5,2 %) ralentissent en raison de transferts moins importants vers les départements et les régions et de faibles intentions d'accroissement des effectifs. Les achats de biens et de services décélèrent (+ 3,9 %) grâce au ralentissement de l'inflation et aux efforts d'économies budgétaires. À l'inverse, les dépenses d'aide sociale sont plus soutenues, en lien avec la hausse attendue du nombre d'allocataires du RMI et la généralisation du RSA.*

En 2009, les dépenses de gestion des collectivités locales s'élèvent à 148,0 milliards d'euros, en progression de 4,6 %. Elles sont composées :

- à hauteur de 37 %, **de charges de personnel** (rémunérations et charges sociales) pour un montant de 54,6 milliards d'euros ;
- à hauteur de 31 %, **d'achats de biens et de services** (46,3 milliards d'euros) qui correspondent aux dépenses des collectivités locales nécessaires à leur fonctionnement (fournitures, loyers, prestations de services...);
- et pour 32 %, **de transferts versés et autres dépenses** (47,0 milliards d'euros) qui comprennent notamment les prestations sociales en faveur des ménages et les subventions versées à des tiers dans le cadre de l'exercice de leurs compétences (formation des professions paramédicales, formation professionnelle des adultes, primes d'apprentissage, etc.).

Le « compte simplifié » des collectivités locales est un compte consolidé qui neutralise les transferts entre niveaux de collectivités locales (notamment les reversements fiscaux des groupements à fiscalité propre vers les communes membres). Seuls les transferts versés à des tiers (ménages et associations principalement) sont enregistrés dans le « compte simplifié ».

## FRAIS DE PERSONNEL

Les charges de personnel, qui représentent 54,6 milliards d'euros, tendent à ralentir en 2009 avec une évolution limitée à + 5,2 %, après + 8,1 % en 2008 et + 9,5 % en 2007. Leur contribution à la hausse des dépenses de fonctionnement s'avère plus modérée en 2009 et s'établit à 38 %.

Les facteurs qui permettent d'expliquer l'évolution des frais de personnel résident dans la revalorisation des salaires des fonctionnaires, l'avancement automatique du personnel en place, les mesures spécifiques de soutien du pouvoir d'achat des fonctionnaires, la poursuite des transferts de personnels de l'État vers les départements et les régions, la progression des effectifs liée aux décisions de recrutement.

Le point d'indice de la fonction publique, qui sert de base au calcul du salaire des fonctionnaires territoriaux, a augmenté de 0,8 % en 2008 (+ 0,5 % en mars et + 0,3 % en octobre). L'augmentation pour 2009, décidée dans le cadre d'une négociation salariale triennale (2009-2011) au mois de juin 2008, est également fixée à + 0,8 % et opérée en deux temps : + 0,5 % en juillet et + 0,3 % en octobre. Compte tenu des effets « année pleine » des revalorisations ainsi mises en œuvre, la progression de la masse salariale liée au point d'indice atteindra 0,6 % sur l'ensemble de l'année 2009.

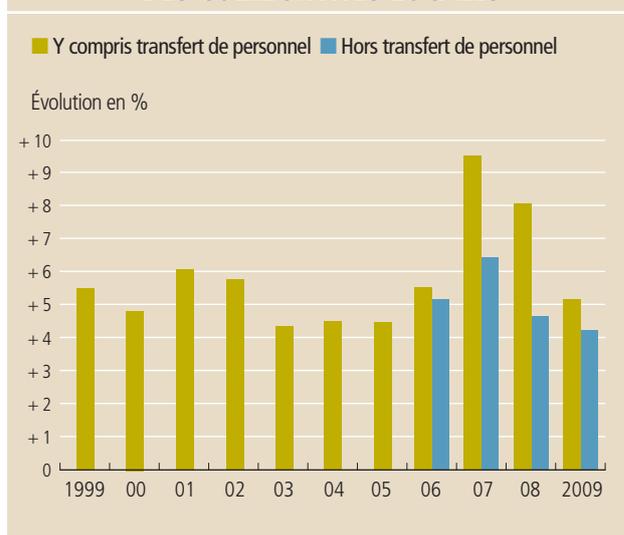
Par ailleurs, deux revalorisations du SMIC ont été effectuées au cours de l'année 2008 : + 2,3 % dès le mois de mai et + 0,89 % au mois de juillet. Cette double revalorisation, décidée pour faire face aux fortes hausses de prix, a une incidence directe sur les traitements de la fonction publique, les plus bas salaires ne pouvant être inférieurs au SMIC, et produit des effets en année pleine en 2009.

La garantie individuelle de pouvoir d'achat mise en œuvre en 2008 pour rattraper l'inflation enregistrée sur la période 2003-2007 (+ 6,8 %) est reconduite en 2009 de manière universelle, par un examen des situations individuelles pour l'ensemble des agents, afin de tenir compte du pic inflationniste de 2008, et non comme initialement prévu pour les seuls agents bloqués au sommet de corps ou de grade.

Enfin, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, un dispositif de prise en charge par l'employeur des frais de transport domicile-travail supportés par leurs salariés est instauré pour compenser la hausse des prix du carburant. Les employeurs publics et privés sont tenus d'indemniser 50 % des titres d'abonnement aux réseaux de transports collectifs, généralisant à l'ensemble du territoire et à l'ensemble des employeurs, le dispositif applicable en Île-de-France ainsi que, depuis 2007, aux agents de la fonction publique d'État affectés hors Île-de-France.

Concernant les effectifs, l'année 2009 est marquée par l'achèvement du transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) de l'Éducation nationale (11 800 équivalents temps plein transférés au 1<sup>er</sup> janvier 2009) et par la poursuite du transfert aux départements des personnels des directions départementales

### ÉVOLUTION DES FRAIS DE PERSONNEL DES COLLECTIVITÉS LOCALES



de l'Équipement entamé en 2008 (2 500 équivalents temps plein), soit un impact moins marqué qu'en 2008 (53 000 agents concernés) et 2007 (47 200 agents). Les transferts de personnels représentent un droit à compensation global de près de 500 millions d'euros pour la tranche 2009, dont environ 300 millions pour les départements et 200 millions pour les régions.

Au-delà des effectifs transférés, les décisions propres aux collectivités locales en matière **d'accroissement des effectifs** pourraient témoigner d'un ralentissement par rapport aux années antérieures : les personnels d'encadrement, recrutés pour faire face aux transferts de personnels en provenance de l'État, sont en place, les nouvelles équipes issues des élections de 2008 sont constituées, et les mutualisations de services entre communes et communautés se poursuivent progressivement.

Selon la dernière note de conjoncture du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) sur les tendances de l'emploi territorial, 90 % des collectivités anticipent une stagnation de leurs effectifs en 2009. À noter que cette stabilisation n'est pas incompatible avec des prévisions de recrutement (créations et remplacements de postes) supérieures à celles de 2008, conséquence de la pyramide des âges et des départs à la retraite. L'enquête relève également que les communes de taille importante sont plus nombreuses à anticiper une baisse de leurs effectifs au profit de l'intercommunalité d'agglomération.

## ACHATS DE BIENS ET DE SERVICES

Les achats de biens et de services s'élèvent à 46,3 milliards d'euros, en augmentation de 3,9 % en 2009, après + 5,1 % en 2008. Ils contribuent à hauteur de 25 % à la hausse des dépenses de fonctionnement.

Leur progression résulte :

– **d'un « effet prix »** qui retrace le coût des diverses composantes entrant dans le champ de la dépense publique locale. La forte baisse des prix du pétrole enregistrée à compter de la fin de l'été 2008 a porté le prix du baril de brut aux alentours de 40 dollars au mois de décembre 2008. Cette baisse de prix, répercutée notam-

ment sur les prix des combustibles et carburants, devrait permettre d'alléger en 2009 les coûts induits par le fonctionnement des services de transport ou de ramassage des ordures ménagères. Quelques tensions sur les prix pourraient toutefois subsister, certains indices tels que celui de l'eau, du gaz et de l'électricité tendant simplement à se stabiliser fin 2008 sans manifester de mouvement baissier ;

– **d'un « effet volume »** en partie lié à l'évolution des effectifs des collectivités territoriales et à l'amélioration ou à l'augmentation des services rendus à la population. En 2009, dans un contexte de recherche d'économies budgétaires, certaines collectivités vont tenter de maîtriser le volume des achats et charges externes par la suppression de dépenses jugées non prioritaires, la réduction des achats de matières et de fournitures, la renégociation ou le non-renouvellement de contrats de prestations extérieures.

## TRANSFERTS VERSÉS ET AUTRES DÉPENSES

Les transferts versés et autres dépenses de gestion, d'un montant de 47,0 milliards d'euros en 2009, progressent de manière plus dynamique, + 4,8 % après + 3,3 % en 2008. Leur évolution explique 31 % de la hausse de l'ensemble des dépenses de fonctionnement.

Les prestations sociales versées par les collectivités locales, essentiellement prises en charge par les départements et dans une moindre mesure par les communes, représentent environ la moitié des transferts versés et autres dépenses. Après les fortes hausses enregistrées depuis 2002, suite à l'extension du champ de compétence des départements en matière d'aide sociale (création de l'allocation personnalisée d'autonomie en 2002, transfert de la gestion du revenu minimum d'insertion en 2004, création de la prestation de compensation du handicap en 2006), les dépenses de prestation sociale enregistrent une nouvelle progression sensible en 2009, + 6,4 % après + 3,7 % en 2008.

Le revenu minimum d'insertion (RMI), avec un montant de près de 6,2 milliards d'euros au titre des allocations versées, constitue la principale prestation prise en charge par les départements.

### PLAN DE RELANCE ET COMMANDE PUBLIQUE

Suite aux annonces faites dans le cadre du plan de relance de l'économie, un certain nombre de dispositifs vient alléger les procédures de passation des marchés publics. Il en est ainsi **du relèvement du seuil minimal** (de 4 000 euros à 20 000 euros) en dessous duquel il n'existe pas d'obligation de publicité et de mise en concurrence. Le relèvement de ce seuil permet de favoriser la passation de marchés de faibles montants correspondant généralement à l'achat des biens et services nécessaires au fonctionnement des collectivités locales. Les dispositions issues du plan de relance prévoient également **une réduction des délais de paiement** des marchés conclus par les collectivités territoriales afin d'améliorer la trésorerie des entreprises cocontractantes. Le délai global de paiement par les collectivités territoriales et leurs établissements publics est ramené

à 40 jours dès le 1<sup>er</sup> janvier 2009 (au lieu de 45 jours précédemment), puis sera abaissé à 35 jours au 1<sup>er</sup> janvier 2010 et aligné sur celui de l'État, 30 jours, au 1<sup>er</sup> juillet 2010. Cette réduction des délais de paiement s'accompagne d'un relèvement des intérêts moratoires dus aux entreprises en cas de retard, uniformément fixé désormais au taux de refinancement de la Banque centrale européenne majoré de sept points. Bien que, selon l'Observatoire des délais de paiement, le délai moyen de paiement s'établisse à 35,3 jours pour l'ensemble des collectivités locales, il reste supérieur à 30 jours pour 42 % d'entre elles. Selon la Commission consultative d'évaluation des normes, la réduction des délais de paiement générerait un surcoût pour les collectivités locales de l'ordre de 20 à 50 millions d'euros en 2009 qui pourrait dépasser 320 millions en 2010.

D'après les statistiques du ministère de la Santé, le nombre d'allocataires payés au titre du RMI a continué de baisser au troisième trimestre 2008 (- 4,5 % en données brutes par rapport au même trimestre de 2007 et - 4,0 % après correction des variations saisonnières). La baisse enregistrée, trimestre après trimestre, tend toutefois à s'affaiblir et pourrait, avec un certain décalage, être rattrapée par la dégradation de la conjoncture économique. Avec l'augmentation du taux de chômage et les difficultés accrues sur le marché du travail – au mois de décembre 2008, le nombre de demandeurs d'emploi a progressé de 2,2 % par rapport au mois précédent et de 11,4 % sur un an – le nombre d'allocataires du RMI pourrait repartir à la hausse en 2009. La progression des allocations au titre du RMI pourrait s'établir autour de 3 % en 2009, après prise en compte de la revalorisation de 1,5 % du montant des allocations versées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

Cette évolution englobe les bénéficiaires du **revenu de solidarité active (RSA)** qui vient se substituer à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009 au RMI. Avec la généralisation du RSA en 2009, suite à la phase d'expérimentation conduite dans 34 départements, les allocataires de l'actuel RMI deviendront des allocataires du RSA « de base ».

Celui-ci étant également versé aux bénéficiaires de l'actuelle allocation parents isolés (API), prise en charge jusqu'à présent par l'État, le financement du RSA « de base » constitue pour les départements une extension de compétences. La charge supplémentaire qui en résulte génère un nouveau droit à compensation évalué à 322 millions d'euros pour 2009 et à 644 millions à compter de 2010 en année pleine. La compensation financière est opérée par l'attribution d'une fraction supplémentaire de taxe intérieure sur les produits pétroliers et versée mensuellement à compter du mois de juillet.

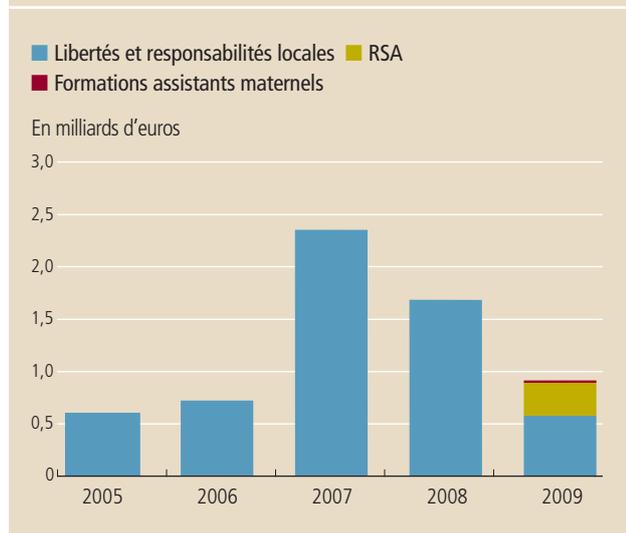
Les versements au titre de l'**allocation personnalisée d'autonomie (APA)** pourraient dépasser les 5 milliards d'euros en 2009, en hausse de l'ordre de 5 %, dans l'hypothèse d'une progression relativement modérée du nombre d'allocataires qui viendrait prolon-

ger le ralentissement observé en 2008: selon les statistiques du ministère de la Santé, les bénéficiaires de l'APA ont augmenté de 0,9 % entre les deuxième et troisième trimestres 2008 conduisant à une progression de 4,4 % sur les trois premiers trimestres par rapport aux mêmes trimestres de l'année 2007, après une augmentation de 6,5 % sur l'ensemble de l'année 2007.

**La prestation de compensation du handicap (PCH)** poursuit sa montée en charge avec des dépenses, de l'ordre de 700 millions d'euros en 2009, qui pourraient excéder cette année la contribution versée par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Depuis 2006, selon les estimations de la CNSA, l'excédent des concours financiers versés au titre de la PCH sur les dépenses des départements représenterait un solde cumulé de trésorerie de 730 millions d'euros. Cet excédent constaté au niveau global masque toutefois des disparités, certains départements enregistrant une dépense supérieure au concours versé.

Parmi **les autres composantes** du poste « transferts versés et autres dépenses », se trouvent en particulier diverses dépenses relatives aux transferts de compétences ou aux implications de modifications législatives: par exemple, la prise en charge par deux régions du financement de l'Association pour la formation professionnelle des adultes, le doublement de la durée de formation ainsi que la formation secourisme des assistants maternels. ■

### MONTANT DES CHARGES TRANSFÉRÉES PAR ANNÉE



### LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)

Le revenu de solidarité active a pour finalité de garantir à la fois un revenu minimum et une croissance des ressources en cas de reprise d'activité. Il complète ainsi les revenus du travail ou les supplée pour les personnes sans emploi. Afin de lutter contre les trappes à pauvreté, le RSA vise à améliorer les dispositifs actuels d'incitation des allocataires de minima sociaux à la reprise d'une activité professionnelle. Actuellement, l'allocataire du RMI dont les revenus professionnels augmentent voit son allocation diminuer et ses ressources globales rester stables.

Dans son principe, le RSA doit permettre d'atteindre un revenu garanti égal au revenu minimum garanti, dont le montant est identique au RMI actuel, augmenté d'une fraction de 62 % des revenus professionnels. Concrètement, une personne bénéficiaire du RSA dont les revenus professionnels augmentent de 100 euros verra son allocation baisser de 38 euros et donc son revenu global augmenter de 62 euros. Le fonctionnement du RSA implique qu'il ne sera plus versé lorsque les revenus professionnels dépasseront 2,63 fois le revenu minimum garanti. Cette logique conduit à distinguer deux parts dans l'allocation de RSA versée:

- un RSA dit « de base » qui correspond à la part de l'allocation permettant d'amener les revenus de l'allocataire jusqu'au niveau du revenu minimum garanti;
- un RSA dit « chapeau » qui correspond à la fraction des revenus professionnels qui s'ajoute à l'allocation de base et doit permettre d'inciter les allocataires à la reprise d'activité.

Les dépenses mises à la charge des départements correspondent au seul RSA « de base » dont le champ est strictement égal aux champs des actuels allocataires du RMI et de l'API. Le RSA « chapeau » est pris en charge par l'État et financé au travers du « fonds national des solidarités actives » alimenté par une taxe additionnelle sur les prélèvements sociaux.

# HAUSSE DES CHARGES D'INTÉRÊT ET QUASI-STABILISATION DE L'ÉPARGNE BRUTE

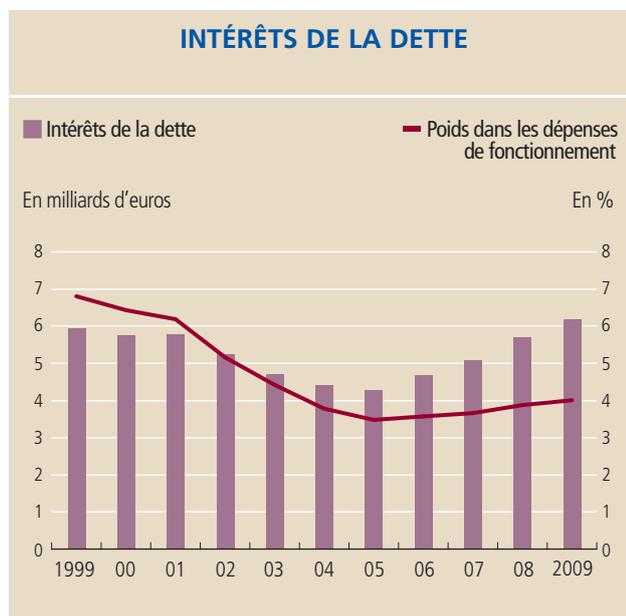
Depuis l'éclatement de la crise des crédits immobiliers américains à l'été 2007, la *Federal Reserve*, banque centrale des États-Unis, a procédé à 10 baisses successives de son principal taux directeur, le fixant à la mi-décembre 2008 dans une fourchette comprise entre 0 % et 0,25 %. Fin janvier 2009, elle a annoncé le maintien de son taux à ce niveau historiquement le plus bas.

En zone euro, la Banque centrale européenne (BCE) a décidé, début février, de faire une pause dans la baisse de ses taux, entamée en octobre 2008 pour faire face à la dégradation de la conjoncture économique. Son principal taux directeur est passé en quatre mois de 4,25 % à 2 %, soit une baisse de 225 points de base, revenant ainsi au niveau fixé de mi-2003 à fin 2005.

**Les taux courts** du marché monétaire sont restés orientés à la hausse sur une grande partie de l'année 2008 et ont atteint un plus haut début octobre (5,53 % pour l'Euribor 12 mois) avant d'entamer une chute jusqu'au niveau de 3,05 % fin décembre qui s'est poursuivie au mois de janvier 2009 (2,27 % à la fin du mois). Les taux courts auront ainsi perdu plus de 200 points de base entre les mois de janvier 2009 et 2008.

**Les taux longs**, après avoir débuté l'année 2008 autour de 4,45 %, comptaient 20 points de base supplémentaires à la fin du mois de juillet, avant d'amorcer une baisse jusqu'à 3,42 % fin 2008. Au global, les taux longs auront perdu 100 points de base entre le début et la fin de l'année 2008. Au début de l'année 2009, les taux longs tendent à remonter progressivement vers le niveau de 3,80 %.

**Les charges d'intérêt** acquittées par les collectivités locales, après une progression sensible au cours de l'année 2008 (+ 12,1 %), atteignent 6,1 milliards d'euros en 2009 et enregistrent une augmentation de 7,2 %, essentiellement sous l'effet de l'accroissement du volume de la dette des collectivités locales.



## SOLDES D'ÉPARGNE

**L'épargne de gestion** correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement sur les dépenses de gestion et permet de mesurer les marges de manœuvre dégagées par la section de fonctionnement avant la prise en compte des intérêts de la dette.

En 2009, l'épargne de gestion, d'un montant de 39,6 milliards d'euros, enregistre une légère hausse (+ 0,7 %, après - 3,2 % en 2008). Cette légère hausse est le résultat :

- de recettes courantes un peu plus dynamiques (+ 3,8 % en 2009, après + 3,5 % en 2008) suite à l'augmentation de la pression fiscale et malgré la baisse du produit des droits de mutation ;
- de dépenses de gestion en plus faible progression (+ 4,6 %, après + 5,6 % en 2008) malgré la hausse des charges au titre de l'aide sociale.

**L'épargne brute**, qui correspond à l'épargne de gestion diminuée des intérêts de la dette, s'élève à 33,4 milliards d'euros en 2009 et enregistre une légère baisse (- 0,5 %) en raison de l'accroissement des charges d'intérêt. ■

## LES DÉTERMINANTS DU « PRIX DE LA DETTE »

Les taux d'intérêt appliqués aux contrats de prêts des collectivités locales sont fonction de différentes variables qui ont été fortement impactées par la crise financière :

- le coût de refinancement pour l'établissement bancaire ;
- le niveau de risque présenté par l'emprunteur ;
- la durée des prêts.

**Le coût de refinancement :** chaque établissement bancaire a ses propres sources de financement : dépôts collectés, intermédiation de financements de banques institutionnelles ou refinancement sur le marché interbancaire où les banques se prêtent les unes aux autres. La principale conséquence de la faillite de Lehman Brothers a été la fermeture de ce marché interbancaire générant une crise de liquidité sans précédent et rendant le coût de la ressource extrêmement élevé. Ainsi, la liquidité se négocie aujourd'hui à plusieurs centaines de points de base en fonction des contreparties.

**Le niveau de risque :** les normes Bâle II, mises en place en 2008, constituent un dispositif prudentiel destiné à mieux appréhender les risques bancaires et principalement le risque de crédit ou de contrepartie et les exigences en fonds propres. Dans l'activité du secteur public, cette réglementation s'est traduite par la mise en place de modèles de risques liés au défaut de paiement potentiel de chaque emprunteur. Les modèles sont propres à chaque établissement bancaire mais rentrent désormais dans la structure de coût du taux d'intérêt final : plus l'entité présente des risques de défauts (type d'entité, défauts de paiement observés historiquement sur le type d'entité, situation financière dégradée, marge de manœuvre fiscale...) et plus la prime de risque à payer sera importante.

**La durée :** une banque a, traditionnellement, un rôle de transformateur : elle emprunte généralement à taux court terme sur les marchés et finance à long terme ses clients ; dans le contexte de courbe plate puis inversée constatée en 2008, cet exercice est devenu beaucoup plus délicat. En conséquence, la plupart des établissements prêteurs ont réduit la durée de leurs prêts ou ont répercuté le surcoût pour ajuster coût de refinancement et marges proposées.

# BAISSE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL EN DEUXIÈME ANNÉE DE MANDAT COMMUNAL

*Après une année 2008 durant laquelle, malgré la baisse observée pour les communes, l'investissement local est resté orienté à la hausse (+ 1,9 %) compte tenu d'un contexte de prix élevés, l'effort d'investissement fléchit en 2009 (53,1 milliards d'euros, - 1,2 %) sous l'effet conjugué du cycle communal et du ralentissement des coûts. Toutefois, conscientes de leur rôle d'investisseur économique, les collectivités locales devraient s'efforcer de limiter le repli de leurs investissements pour soutenir l'activité économique.*

Les dépenses d'investissement présentées dans le « compte simplifié » des collectivités locales sont composées de dépenses d'équipement direct (environ 90 %) et de transferts versés par les collectivités locales à des entités publiques ou privées en appui de leurs investissements. Les subventions d'investissement versées par les régions et les départements aux communes et à leurs groupements sont neutralisées par la consolidation du compte.

L'investissement des collectivités locales s'est inscrit en 2008 dans un **contexte de coûts élevés** dans le secteur du bâtiment et des travaux publics. Sur les dix premiers mois de l'année, les hausses de coûts s'établissent à + 5,8 % pour l'index BT01 et à + 7,7 % pour le TP01, contre une évolution annuelle moyenne respectivement de + 4,6 % et + 4,4 % en 2007. Ces augmentations particulièrement vives résultent essentiellement de la forte hausse des prix des produits pétroliers enregistrée jusqu'à l'été 2008, et des hausses consécutives des cours des matières premières, en particulier des métaux et des aciers. Après le pic atteint au mois de juillet, les prix du pétrole se sont considérablement repliés jusqu'au niveau de 40 \$/baril en décembre 2008. Les index de coût du secteur du BTP, ayant amorcé une détente au mois de septembre, pourraient observer une progression plus modérée sur l'année 2009.

Selon les prévisions du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, l'évolution des prix dans le secteur du BTP s'établirait, pour l'ensemble

de l'année 2008, à + 4,7 % dans le secteur du bâtiment et à + 5,2 % dans celui des travaux publics. Les prix seraient moins dynamiques en 2009, avec une progression de 3,3 % dans le bâtiment et de 3,0 % dans les travaux publics.

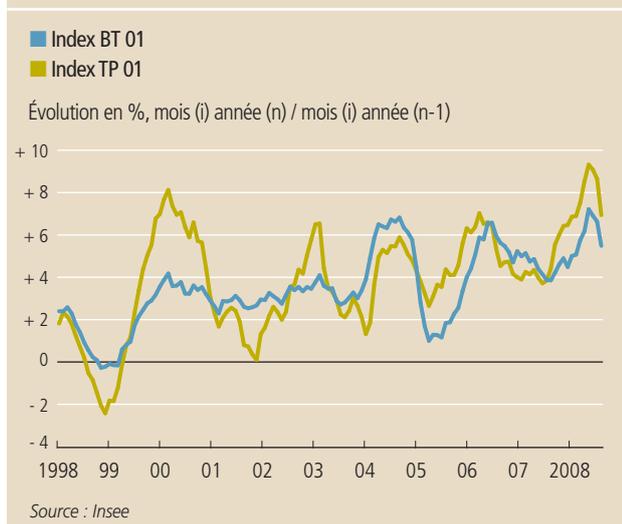
**Le volume d'activité des entreprises du secteur du BTP** s'est légèrement replié en 2008 et se dégraderait sensiblement en 2009. Selon la Fédération nationale des travaux publics (FNTP), après cinq années de croissance ininterrompue, l'activité a reculé en 2008 de 1,5 % en volume, tout en restant à un niveau élevé et supérieur à celui de 2006. Les prévisions de la profession pour l'année 2009 anticipent une forte baisse d'activité qui atteindrait - 6,0 % en volume. La commande publique locale, qui représente près de la moitié du chiffre d'affaires des entreprises de travaux publics, afficherait également un fort recul, avec - 7,0 % en volume.

Le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire confirme ce diagnostic en prévoyant pour 2008 un repli de l'activité des travaux publics de 1,3 % en volume, dont - 2,0 % pour la commande publique locale, et de - 1,5 % pour le secteur du bâtiment. Concernant la construction de bâtiments non résidentiels, le ministère relève sur l'ensemble de l'année 2008 une baisse très significative des surfaces autorisées au titre des équipements collectifs de culture et de loisirs (- 45,7 %), d'enseignement, de formation et de recherche (- 34,6 %), et une progression très modérée des équipements de santé d'hygiène et d'action sociale (+ 1,0 %). Cette réduction constatée au niveau des permis de construire laisse présager une baisse des mises en chantier à plus ou moins brève échéance, déjà sensiblement perceptible fin 2008 pour les équipements collectifs de culture et de loisirs (- 29,9 % de surfaces déclarées commencées par rapport à l'année 2007).

Pour l'année 2009, le ministère anticipe une contraction de la commande publique locale en matière de travaux publics comprise dans une fourchette allant de - 4,5 % à - 6,0 % en volume et une baisse de l'activité des entreprises du bâtiment comprise entre - 1,8 % et - 4,2 % en volume.

Ces prévisions, établies au mois de novembre 2008, devraient être infléchies par les mesures inscrites dans le cadre du plan de relance de l'économie (accélération des grands travaux, versement anticipé aux collectivités locales des remboursements de TVA) qui visent à stimuler l'investissement public de manière à réduire les effets de la crise économique. Selon la rapidité avec laquelle le plan de relance produira ses effets et selon l'ampleur de la crise, les révisions à la hausse des prévisions d'activité du secteur du BTP pourraient être plus ou moins marquées.

## COÛTS DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS



**L'investissement des collectivités locales**, tiré à la hausse par des effets-prix élevés, enregistre une croissance modérée en 2008 (+ 1,9 %, après cinq années de fortes augmentations) et représente 53,8 milliards d'euros. Cette croissance ralentie s'explique essentiellement par la baisse observée dans les communes qui, en première année de mandat, sont occupées à définir les projets des nouvelles équipes élues et à programmer sur les années suivantes la réalisation des futurs investissements. L'effort d'investissement des autres catégories de collectivités locales est resté soutenu, en particulier pour les régions et les départements et, de manière plus modérée, pour les groupements à fiscalité propre.

En 2009, l'investissement local pourrait fléchir et se contracter de 1,2 % conduisant à un montant de dépenses d'investissement hors remboursement de dette de 53,1 milliards d'euros. Ce repli résulte des effets conjoints de la détérioration générale du contexte économique – certaines des ressources des collectivités locales, telles que les droits de mutation, étant très sensibles aux retournements conjoncturels – et de l'impact du cycle électoral communal, souvent plus marqué encore en deuxième année de mandat.

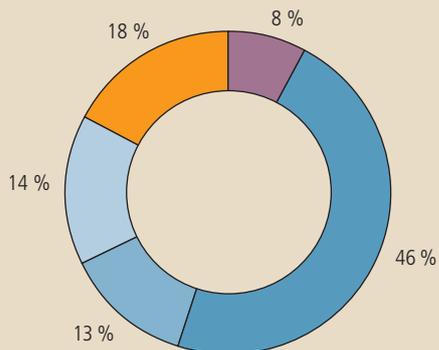
Si la baisse de **l'investissement communal** tend généralement à se produire dès la première année de mandat, les dépenses d'investissement restent néanmoins encore soutenues au cours de cette première année par des restes à réaliser provenant des travaux engagés par les équipes municipales précédentes. Cet effet ne jouant plus l'année suivante, l'orientation à la baisse de l'investissement communal tend à se creuser en deuxième année de mandat. Toutefois, pour l'année 2009, et compte tenu des effets attendus du plan de relance de l'économie, la baisse de l'investissement des communes devrait être quelque peu amortie.

Les effets du cycle électoral pourraient également affaiblir en 2009 **l'investissement intercommunal**. La création de nouvelles structures intercommunales étant désormais très modérée (2 601 EPCI à fiscalité propre dénombrés au 1<sup>er</sup> janvier 2009) et le nombre de syndicats intercommunaux se réduisant (15 903 syndicats dénombrés au 1<sup>er</sup> novembre 2008), l'évolution de l'investissement intercommunal est moins stimulée que par le passé par l'accroissement du nombre des structures intercommunales. Toutefois, certaines communautés pourraient s'efforcer de maintenir un niveau d'investissement élevé afin de réduire les effets de la crise économique. Selon une enquête menée au mois de janvier par l'Assemblée des communautés de France, un tiers des communautés estiment pouvoir jouer un rôle important au niveau local dans la relance de l'investissement et de l'activité économique, malgré des marges de manœuvre financière limitées.

L'investissement réalisé par **les départements et les régions** resterait orienté à la hausse en 2009 afin de poursuivre les efforts d'équipement en matière notamment d'infrastructures de transport, d'enseignement et de recherche, en lien avec la volonté inscrite dans le plan de relance de l'économie d'accélérer les contrats de projets État-Régions. ■

### RÉPARTITION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT EN 2008

■ Communes ■ Groupements à fiscalité propre ■ Syndicats  
■ Départements ■ Régions



### DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES COMMUNES LA 1<sup>RE</sup> ET 2<sup>E</sup> ANNÉE DU MANDAT

Évolution en volume en % (hors Paris et hors DOM)



# RECOURS À L'ENDETTEMENT PLUS MODÉRÉ EN 2009

*En 2009, compte tenu de l'affaiblissement de l'épargne brute, le financement des dépenses d'investissement, qui restent à un niveau élevé, requiert un nouveau recours à l'endettement (5,5 milliards d'euros). La structure de financement reste ainsi très largement marquée par le poids prépondérant de l'autofinancement. L'épargne brute contribue au financement de l'investissement à hauteur de 63 % (après 64 % en 2008), les dotations et participations acquièrent un poids de 27 % (après 21 % en 2008) essentiellement sous l'effet du remboursement anticipé du FCTVA, et le recours à l'endettement représente 10 % des moyens de financement (après 16 % en 2008).*

Les ressources dont disposent les collectivités locales pour financer leurs investissements sont composées de l'autofinancement dégagé par la section de fonctionnement, des dotations d'investissement, subventions et fonds de concours, essentiellement en provenance de l'État, et sont, le cas échéant, complétées par le recours à l'endettement.

D'un point de vue méthodologique, les flux croisés entre collectivités locales sont neutralisés par la consolidation du « compte simplifié ». Le montant des subventions et participations reçues, relativement modeste pour l'ensemble des collectivités locales, peut constituer une recette importante, en particulier pour les communes qui bénéficient des subventions d'investissement versées par les départements et les régions.

## DOTATIONS D'INVESTISSEMENT

En 2009, les principales dotations et participations de l'État contribuant à soutenir l'investissement des collectivités locales représentent un montant de 9,2 milliards d'euros, en hausse de 7,6 %, avant prise en compte des mesures du plan de relance pour l'économie, et atteignent 11,7 milliards d'euros, avec une progression de 37,0 % par rapport à 2008, si l'on tient compte des 2,5 milliards supplémentaires correspondant au remboursement anticipé du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Avec l'intégration au sein de l'enveloppe normée de la quasi-totalité des concours financiers de l'État, l'ensemble des dotations versées ne peut progresser plus vite que l'inflation, fixée à 2,0 % en 2009. Compte tenu du dynamisme de certains concours financiers, notamment du FCTVA, un certain nombre de dispositions ont été prises afin de respecter l'évolution de l'enveloppe globale.

Il en est ainsi **du gel en valeur, à titre dérogatoire en 2009, d'un certain nombre de dotations d'investissement** qui étaient auparavant indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques :

- **la dotation globale d'équipement (DGE)** attribuée aux communes et à leurs groupements, ainsi qu'aux départements, reste stable en 2009 et représente un montant de 652 millions d'euros en crédits de paiements ;

- **les dotations d'équipement scolaire (DDEC et DRES)**, versées aux départements et aux régions pour financer l'investissement en faveur des collèges et lycées, stagnent en 2009 à 988 millions d'euros ;

- **la dotation de développement rural (DDR)**, réservée aux établissements publics de coopération intercommunale ruraux et destinée à soutenir les projets de développement économique, social et touristique, ou les actions en faveur des espaces naturels, reste au niveau de 131 millions d'euros en 2009.

- **La dotation de développement urbain (DDU)**, créée en 2009, est dotée de 41 millions d'euros en crédits de paiement. Réservée aux 100 communes les plus en difficulté, parmi celles éligibles à la dotation de solidarité urbaine, son objet est de participer à la réalisation de projets d'investissement ou d'actions dans le domaine économique et social. Elle implique la signature d'une convention avec le représentant de l'État dans le département et doit répondre aux objectifs prioritaires fixés par le Comité interministériel des villes.

- **Le produit des amendes de police**, initialement fixé à 700 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2009, a été ramené à 600 millions lors du vote définitif de manière à lui appliquer le gel en valeur mis en œuvre en 2009 pour les autres dotations d'investissement.

- **Le fonds de compensation pour la TVA** s'élève à près de 5,9 milliards d'euros en 2009, hors mesure prise dans le cadre du plan de relance, et progresse de 12,8 % par rapport aux crédits ouverts en 2008, en lien avec la forte hausse des dépenses d'équipement enregistrée en 2007 (+ 8,4 %). Il devrait atteindre 8,4 milliards d'euros avec le versement anticipé de 2,5 milliards d'euros au titre du FCTVA à verser normalement en 2010.

S'ajoutent à ces montants **les subventions** versées par les ministères au titre d'opérations spécifiques qui s'inscrivent dans le cadre des diverses missions (culture, écologie, développement et aménagement durables, politique des territoires, sécurité civile, etc.).

- **Les autres recettes d'investissement**, d'un montant de 2,6 milliards d'euros en 2009, sont constituées des subventions versées par des entités autres que l'État : fonds structurels européens, dont les versements au titre des sommes allouées pour la période 2007-2013 devraient monter en charge, agence de financement des infrastructures de transport ou agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie.

## REMBOURSEMENT ANTICIPÉ DU FCTVA

Le Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est un fonds qui permet de rembourser aux collectivités locales la TVA acquittée sur les dépenses réelles d'équipement (acquisitions et travaux) réalisées au cours de la pénultième année (n-2) ou de l'année même pour certaines catégories de groupements à fiscalité propre (communautés de communes et communautés d'agglomération). Le plan de relance de l'économie propose aux collectivités locales qui s'engagent à augmenter leurs dépenses réelles d'équipement en 2009 de bénéficier d'un versement anticipé du FCTVA. Cet engagement est formalisé, après délibération de l'assemblée, dans la signature d'une convention entre l'exécutif local et le représentant de l'État dans le département avant la date limite du 15 avril 2009. Le niveau des dépenses réelles d'équipement envisagé en 2009 est comparé à la moyenne des dépenses exécutées en 2004, 2005, 2006 et 2007. Dès le premier euro supplémentaire par rapport à cette référence, la collectivité percevra en 2009 le remboursement de TVA correspondant aux dépenses éligibles au titre de l'année 2008 – qui

n'aurait dû intervenir qu'en 2010 selon les dispositions antérieures – en sus de celui afférent aux dépenses de l'année 2007. Le respect de l'engagement pris par la collectivité sera vérifié *a posteriori*. Dans le cas où l'engagement est respecté, la mesure d'accélération du remboursement du FCTVA devient pérenne et la collectivité perçoit définitivement le FCTVA avec un an de décalage au lieu de deux. Dans le cas contraire, la collectivité revient dans le régime de droit commun et ne percevra en 2010 aucune attribution du FCTVA, celui correspondant aux dépenses d'équipement de 2008 ayant été versé en 2009. Le coût de cette mesure a été évalué à 2,5 milliards d'euros de crédits supplémentaires, inscrits en loi de finances rectificative pour 2009, dans l'hypothèse où 50 % des collectivités locales s'engageraient à accroître leurs investissements. Toutefois, le gouvernement a précisé que le montant de cette avance de trésorerie n'était pas limité et pourrait au besoin être relevé si le dispositif recueille une large adhésion des collectivités locales.

## SCHEMA DE FINANCEMENT ET DETTE

En 2009, les dépenses d'investissement des collectivités locales (53,1 milliards d'euros) sont financées à hauteur de 63 % par l'autofinancement dégagé sur la section de fonctionnement, de 27 % par les dotations, subventions et participations reçues et complétées à hauteur de 10 % par le recours à l'endettement.

**Les emprunts nouveaux** représentent 20,0 milliards d'euros en 2009 et enregistrent un repli de 8,2 % (après une forte augmentation en 2008, + 10,8 %) en raison d'un moindre recours à l'endettement.

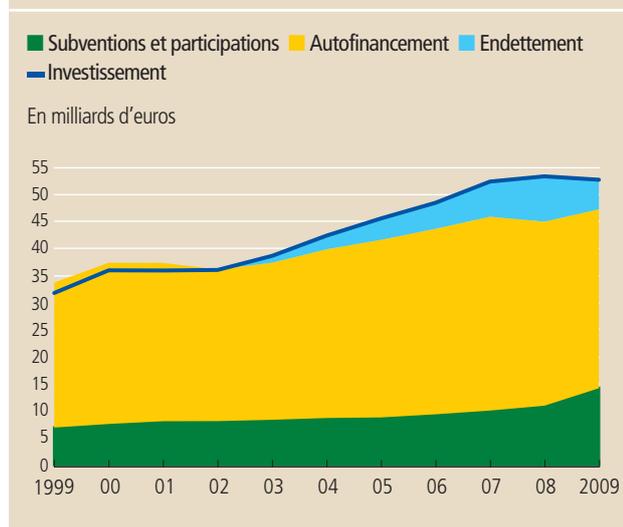
**Les remboursements** s'élèvent à 14,5 milliards d'euros en 2009, en hausse de 8,7 % après + 1,7 % en 2008.

À noter que ces montants ne prennent pas en compte les opérations de gestion active et de refinancement qui restent neutres sur le plan budgétaire.

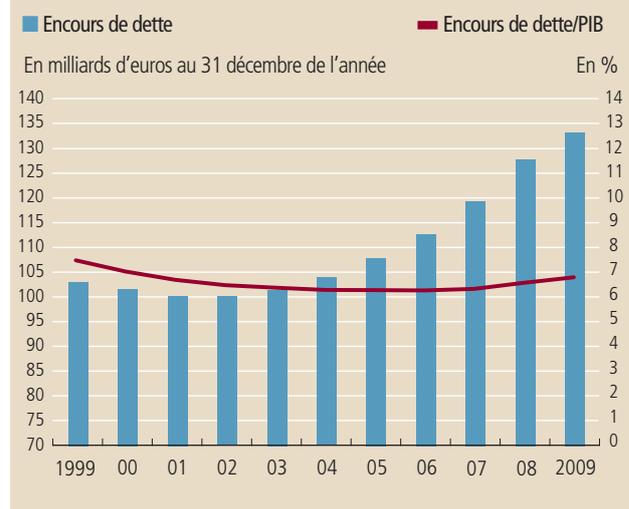
**Le flux net de dette**, qui correspond à la différence entre les emprunts et les remboursements, s'établit à 5,5 milliards d'euros en 2009, après 8,4 milliards en 2008.

**L'encours de dette** des collectivités locales s'élèverait à 133,2 milliards d'euros fin 2009, en hausse de 4,3 %, et représenterait 6,8 % du PIB. Le poids dans le PIB de la dette publique locale augmente ainsi légèrement pour la deuxième année consécutive mais ceci résulte en partie, en 2009, de la faible évolution du PIB en valeur liée à la crise économique. À titre de comparaison, la dette des collectivités locales représentait 8,8 % du PIB en 1993, année de récession. ■

### FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT



### ENCOURS DE DETTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES



# COMPTE SIMPLIFIÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES

En milliards d'euros courants	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Section de fonctionnement</b>											
<b>RECETTES COURANTES</b>	<b>115,9</b>	<b>120,3</b>	<b>122,9</b>	<b>131,6</b>	<b>137,7</b>	<b>148,3</b>	<b>157,0</b>	<b>166,4</b>	<b>174,5</b>	<b>180,7</b>	<b>187,5</b>
Recettes fiscales	72,0	74,6	74,7	79,2	83,4	83,5	90,7	97,0	103,5	106,7	111,2
<i>dont produit 4 taxes</i>	48,7	49,5	48,7	49,5	51,3	53,5	56,9	60,3	62,2	64,8	69,2
Dotations de l'État	25,0	24,4	28,1	30,5	31,2	41,6	41,8	42,9	43,6	45,0	45,8
Autres recettes	18,9	21,3	20,2	21,8	23,2	23,2	24,5	26,5	27,4	29,0	30,6
<b>DÉPENSES DE GESTION (1)</b>	<b>81,4</b>	<b>83,8</b>	<b>87,4</b>	<b>96,1</b>	<b>101,7</b>	<b>112,2</b>	<b>118,8</b>	<b>125,9</b>	<b>134,0</b>	<b>141,4</b>	<b>148,0</b>
Dépenses de personnel	31,0	32,5	34,5	36,5	38,1	39,8	41,6	43,9	48,1	52,0	54,6
Achats de biens et de services	27,2	29,1	29,1	31,8	33,8	35,8	38,1	40,5	42,4	44,6	46,3
Transferts versés et autres dépenses de gestion	23,2	22,2	23,8	27,7	29,9	36,6	39,1	41,5	43,4	44,9	47,0
<b>ÉPARGNE DE GESTION</b>	<b>34,5</b>	<b>36,6</b>	<b>35,5</b>	<b>35,6</b>	<b>36,0</b>	<b>36,1</b>	<b>38,2</b>	<b>40,5</b>	<b>40,6</b>	<b>39,3</b>	<b>39,6</b>
Intérêts de la dette (2)	6,0	5,8	5,8	5,2	4,7	4,4	4,3	4,7	5,1	5,7	6,1
<b>ÉPARGNE BRUTE</b>	<b>28,6</b>	<b>30,8</b>	<b>29,7</b>	<b>30,3</b>	<b>31,2</b>	<b>31,7</b>	<b>33,9</b>	<b>35,8</b>	<b>35,5</b>	<b>33,6</b>	<b>33,4</b>
<b>Financement de l'investissement</b>											
<b>DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (3)</b>	<b>32,0</b>	<b>36,2</b>	<b>36,2</b>	<b>36,3</b>	<b>38,9</b>	<b>42,7</b>	<b>45,9</b>	<b>48,8</b>	<b>52,8</b>	<b>53,8</b>	<b>53,1</b>
<b>MOYENS DE FINANCEMENT</b>	<b>32,0</b>	<b>36,2</b>	<b>36,2</b>	<b>36,3</b>	<b>38,9</b>	<b>42,7</b>	<b>45,9</b>	<b>48,8</b>	<b>52,8</b>	<b>53,8</b>	<b>53,1</b>
Autofinancement	27,0	30,0	29,5	28,2	29,3	31,4	33,1	34,6	36,1	34,3	33,3
Dotations d'investissement	5,7	6,1	6,6	6,2	6,3	6,6	7,2	7,2	7,7	8,5	11,7
Autres recettes	1,3	1,5	1,6	2,0	2,1	2,2	1,7	2,2	2,4	2,5	2,6
Flux net de dette (emprunts – remboursements)	- 1,9	- 1,4	- 1,4	- 0,1	1,3	2,5	4,0	4,8	6,5	8,4	5,5
<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	10,2	11,0	11,2	12,8	14,3	15,7	17,5	18,5	19,6	21,8	20,0
<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	12,1	12,4	12,6	12,9	13,0	13,1	13,6	13,7	13,1	13,3	14,5
<b>DÉPENSES TOTALES (hors remboursement de dette) (1 + 2 + 3)</b>	<b>119,4</b>	<b>125,8</b>	<b>129,4</b>	<b>137,6</b>	<b>145,4</b>	<b>159,4</b>	<b>169,0</b>	<b>179,4</b>	<b>191,8</b>	<b>200,9</b>	<b>207,3</b>
<b>ENCOURS DE DETTE AU 1<sup>er</sup> JANVIER</b>	<b>105,0</b>	<b>103,0</b>	<b>101,6</b>	<b>100,2</b>	<b>100,1</b>	<b>101,4</b>	<b>103,9</b>	<b>107,9</b>	<b>112,7</b>	<b>119,3</b>	<b>127,7</b>
<b>Références</b>											
Produit intérieur brut (PIB)	1368	1441	1497	1549	1595	1660	1726	1807	1892	1945	1959
Évolution du PIB en volume	3,3 %	3,9 %	1,9 %	1,0 %	1,1 %	2,5 %	1,9 %	2,2 %	2,2 %	0,6 %	- 1,1 %
Évolution du prix du PIB	0,0 %	1,4 %	2,0 %	2,4 %	1,9 %	1,6 %	2,0 %	2,5 %	2,5 %	2,2 %	1,8 %

# MARCHÉS FINANCIERS

## TAUX DU MARCHÉ MONÉTAIRE

■ Euribor 12 mois  
■ Taux directeur BCE

En %



## TAUX AU JOUR LE JOUR SUR LE MARCHÉ MONÉTAIRE

■ Eonia

En %



## TAUX DU MARCHÉ OBLIGATAIRE

■ TEC 10

En %



## TAUX DE SWAP SUR LE MARCHÉ OBLIGATAIRE

■ CMS 10 ans

En %



Consultez la Note *Finances locales en France* et toute l'actualité du monde local sur Internet

[www.dexia-creditlocal.fr](http://www.dexia-creditlocal.fr)

RÉALISÉ PAR LA DIRECTION DES ÉTUDES  
DEXIA CRÉDIT LOCAL, TOUR DEXIA  
1, PASSERELLE DES REFLETS  
F-92919 LA DÉFENSE CEDEX  
TÉL. : 01 58 58 75 73  
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION :  
PASCAL POUPELLE

**DEXIA**