

Finances locales

en France

Septembre 2008 - Version provisoire

INVESTISSEMENT LOCAL : BAISSÉ POUR LE SECTEUR COMMUNAL, HAUSSE POUR LES DÉPARTEMENTS ET LES RÉGIONS

En 2008, le dynamisme **des dépenses de gestion** des collectivités locales (141,4 milliards d'euros, + 5,5 %) relève en grande partie de l'accueil de 50 000 TOS et agents des DDE transférés par l'État, qui accroît **les charges de personnel** (52,0 milliards), et de la hausse des prix qui contribue à l'augmentation des achats de biens et de services (44,6 milliards).

À l'inverse, **les dépenses au titre de l'aide sociale départementale** (environ 25 milliards d'euros) ralentissent, en lien avec la baisse du nombre d'allocataires du RMI et la moindre progression du nombre de bénéficiaires de l'APA.

Les dépenses d'investissement des collectivités locales (51,9 milliards) accusent quant à elles un repli sous l'effet de la baisse de l'effort d'équipement du secteur communal, traditionnelle en cette première année de mandat.

Au global, avec **des charges d'intérêt** qui restent orientées à la hausse (5,6 milliards), **les dépenses des collectivités locales** (198,9 milliards d'euros hors remboursement de dette) progressent de manière modérée en 2008, + 3,7 % après + 6,9 % en 2007.

Du côté des ressources, **les recettes courantes** (181,0 milliards, + 3,8 %) sont affectées par la mise en place du « contrat de

stabilité » qui limite l'évolution **des dotations de l'État** (45,0 milliards, + 1,1 %) et par la baisse **du produit des droits de mutation** (10,1 milliards, - 3,0 %) consécutive au retournement du marché de l'immobilier.

Avec une augmentation de **la pression fiscale** de 0,8 % en 2008, toutes taxes et toutes collectivités confondues, **le produit des quatre taxes directes locales** (64,7 milliards), progresse de 4,0 % essentiellement grâce à l'évolution des bases d'imposition.

L'ensemble des recettes fiscales (107,0 milliards, + 4,5 %) continue d'être alimenté par l'attribution de nouvelles fractions de TIPP et de TSCA (1,7 milliard supplémentaire en 2008) visant à compenser les transferts de charges.

L'épargne brute (34,0 milliards, - 3,6 %), qui constitue le solde de la section de fonctionnement, baisse pour la deuxième année consécutive, réduisant ainsi légèrement la capacité à autofinancer l'investissement. Avec **des ressources spécifiques d'investissement** dynamiques (11,0 milliards, + 8,9 %), **le recours à l'endettement** se stabilise à environ 7 milliards d'euros en 2008. **La dette des collectivités locales** s'établira ainsi à 126,0 milliards d'euros fin 2008, en hausse de 5,6 %, et représentera 6,4 % du PIB. ■

COMPTE SIMPLIFIÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Section de fonctionnement					Financement de l'investissement				
	2007/06 %	2007 Md€	2008/07 %	2008 Md€		2007/06 %	2007 Md€	2008/07 %	2008 Md€
RECETTES COURANTES	+ 4,7	174,3	+ 3,8	181,0	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+ 8,1	52,8	- 1,6	51,9
Recettes fiscales	+ 6,4	103,3	+ 4,5*	107,0	MOYENS DE FINANCEMENT	-	52,8	-	51,9
<i>dont produit 4 taxes</i>	+ 3,2	62,2	+ 4,0	64,7	Autofinancement	+ 4,5	36,1	- 5,2	34,2
Dotations de l'État	+ 1,7	43,6	+ 1,1*	45,0	Dotations d'investissement	+ 7,1	7,7	+ 9,8	8,5
Autres recettes	+ 3,6	27,4	+ 5,8	29,0	Autres recettes	+ 8,4	2,4	+ 5,9	2,5
DÉPENSES DE GESTION	+ 6,4	133,9	+ 5,5	141,4	Flux net de dette (emprunts – remboursements)	-	6,5	-	6,7
Dépenses de personnel	+ 9,5	48,1	+ 8,1	52,0	<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	+ 6,2	19,6	+ 3,4	20,3
Achats de biens et de services	+ 4,8	42,4	+ 5,1	44,6	<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	- 4,1	13,1	+ 3,9	13,6
Transferts versés et autres dépenses	+ 4,7	43,4	+ 3,2	44,8					
ÉPARGNE DE GESTION	- 0,6	40,3	- 1,9	39,6					
Intérêts de la dette	+ 9,1	5,1	+ 10,1	5,6					
ÉPARGNE BRUTE	- 1,8	35,2	- 3,6	34,0					

* À périmètre constant

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'agglomérations nouvelles ;
- 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 présentées dans le compte associé 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	■ Les départements	18
■ Ensemble du secteur public local		■ Les communes	22
Section de fonctionnement	4	■ Les groupements à fiscalité propre	24
Section d'investissement	10	■ Les syndicats	26
Perspectives	12	■ Tableau d'équilibre sur dix ans	27
■ Les régions	14	■ Marchés financiers	28

ENVIRONNEMENT MACROÉCONOMIQUE : NET RALENTISSEMENT DE LA CROISSANCE

L'économie américaine continue de subir les effets des crises immobilière et financière, mais bénéficie d'un plan de relance budgétaire qui lui permet d'enregistrer un regain de croissance au cours du deuxième trimestre 2008 (+ 0,5 %, après + 0,2 % au premier trimestre). L'évolution du PIB pourrait s'établir à + 1,3 % sur l'ensemble de l'année, contre + 2,2 % en 2007.

Signe qu'aucune reprise ne se dessine dans le secteur de l'immobilier, l'investissement résidentiel poursuit sa chute (- 7 % au deuxième trimestre) tandis que l'investissement des entreprises se replie (- 1,0 %). La consommation des ménages reste atone (+ 0,5 %) sous l'effet des pertes de richesse, notamment immobilières, du recul de l'emploi et du ralentissement des salaires. Seules les exportations, dopées par la faiblesse du dollar, résistent, avec une progression de 0,8 % au deuxième trimestre 2008.

En zone euro, le rebond de croissance enregistré au premier trimestre (+ 0,7 %) marque le pas au deuxième trimestre, avec un recul de 0,2 %. Le rythme annuel de la croissance pourrait ainsi s'établir à + 1,5 % en 2008, soit une progression bien en deçà des 2,6 % enregistrés en 2007.

Confrontées aux mêmes chocs : crise immobilière et flambée des matières premières, les principales économies européennes sont mises en difficulté : au deuxième trimestre, l'Allemagne et l'Italie accusent un recul de leur croissance respectivement de 0,5 % et de 0,3 %, les Pays-Bas parviennent à stabiliser leur PIB, et l'Espagne à dégager une légère croissance de 0,1 %. Cette croissance en berne est le résultat d'une dégradation de la demande extérieure et d'un ralentissement de la consommation intérieure.

Ralentissement de la croissance française au 2^e trimestre

Après une croissance de 0,4 % au premier trimestre 2008, le PIB de la France décroît de 0,3 % au deuxième trimestre.

La consommation des ménages, principal moteur de la crois-

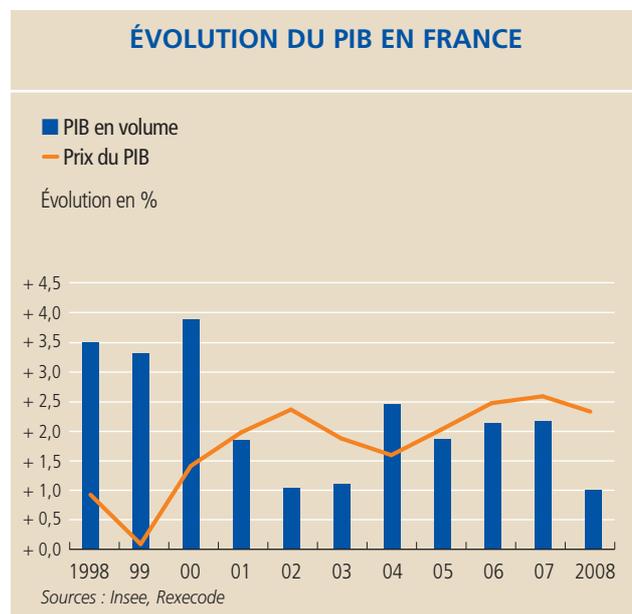
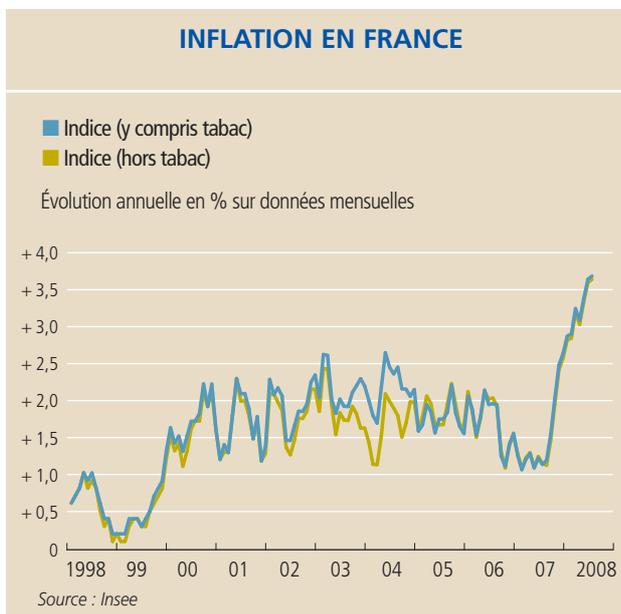
sance française, peine à repartir (+ 0,1 %) après la diminution enregistrée au premier trimestre (- 0,1 %). La forte hausse des prix à la consommation (+ 3,2 % en moyenne annuelle sur les sept premiers mois de l'année, après + 1,5 % en 2007) grève le pouvoir d'achat des ménages, dont l'évolution reste inférieure à + 2 %. Le ralentissement du marché de l'emploi (12 200 destructions nettes d'emplois au deuxième trimestre selon l'Insee, contre 57 000 créations au trimestre précédent) et le retournement du marché immobilier pèsent sur le moral des ménages qui supportent également le resserrement des conditions de crédit suite à la remontée des taux d'intérêt.

L'investissement baisse au deuxième trimestre de 1,5 % après + 0,7 % au premier trimestre sous l'effet du repli des investissements des entreprises non financières (- 1,0 % après + 1,2 %) – mouvement inédit depuis l'année 2002 –, de ceux des ménages (- 2,9 % après - 0,1 %) et des administrations publiques (- 1,7 %, après + 0,1 % au premier trimestre).

Le solde du commerce extérieur se dégrade fortement au deuxième trimestre : les exportations baissent de manière marquée (- 2,0 %, après + 2,4 % au premier trimestre), sous l'effet de la conjoncture mondiale et de l'appréciation de l'euro, tandis que les importations enregistrent une légère baisse (- 0,3 %, après + 1,8 %). Le déficit commercial se creuse, et la contribution des échanges extérieurs à la croissance redevient négative.

Cette dégradation marquée de la conjoncture économique au deuxième trimestre affecte les perspectives de croissance pour l'ensemble de l'année. Les économistes anticipent **une progression du PIB** proche de 1 % en 2008.

La hausse des prix pourrait se limiter à 2,8 % sur l'ensemble de l'année dans l'hypothèse d'un reflux des prix des matières énergétiques et des produits alimentaires tel qu'initié à l'été 2008. ■



RALENTISSEMENT DES RECETTES COURANTES ET HAUSSE SOUTENUE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les recettes courantes ralentissent en 2008 (+ 3,8 % après + 4,7 % en 2007) sous l'effet d'une baisse du produit des droits de mutation liée au retournement du marché de l'immobilier et d'une faible augmentation des taux d'imposition de la fiscalité directe. Malgré le léger ralentissement des dépenses au titre de l'aide sociale départementale, les dépenses de gestion progressent de 5,5 % sous l'effet de la poursuite des transferts de personnels et de la hausse des prix. Avec des intérêts toujours en forte progression, l'épargne dégagée sur la section de fonctionnement enregistre une baisse de 3,6 %.

RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Les recettes de fonctionnement perçues par les collectivités locales progressent de 3,8 % en 2008 pour atteindre un montant de 181,0 milliards d'euros. Elles sont composées de ressources d'origine fiscale (107,0 milliards d'euros, soit 59 % des recettes de fonctionnement), de dotations versées par l'État (45,0 milliards d'euros, soit 25 % des recettes de fonctionnement) et d'autres recettes issues du produit de la vente de biens et services ou de transferts reçus en provenance de tiers (29,0 milliards d'euros, 16 % du total).

RECETTES FISCALES

Progression des bases d'imposition

En 2008, les bases d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties ralentissent : + 3,4 % pour chacune d'entre elles, après + 3,9 % en 2007 pour la taxe d'habitation et + 3,6 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cette progression plus modérée s'explique par une plus faible revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales pour les logements existants (+ 1,6 % en 2008, après + 1,8 % les trois années précédentes) et par le ralentissement observé depuis 2006 sur le marché de la construction neuve

(+ 2,6 % de logements déclarés commencés en 2006 contre + 13,1 % en 2005 et + 15,6 % en 2004) qui vient ralentir l'élargissement de la matière imposable à de nouveaux logements.

À l'inverse, les bases de taxe professionnelle enregistrent en 2008 une progression nettement plus soutenue que celle observée en 2007 (+ 3,6 %, contre + 2,7 % en 2007). Elles bénéficient en 2008 d'une plus forte croissance du volume d'investissement réalisé par les entreprises en 2006 (+ 4,9 % contre + 3,7 % en 2005) et réintègrent des bases non taxées en 2007, suite à l'application des nouvelles normes comptables IAS/IFRS, compte tenu de la neutralisation décidée par le législateur.

Nouvelle hausse modérée de la pression fiscale

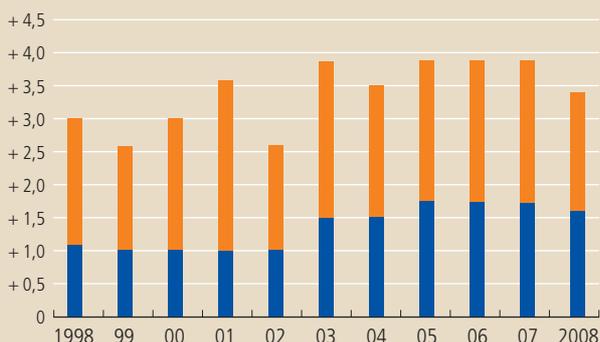
Les taux de la fiscalité directe locale, toutes taxes et toutes collectivités confondues, progressent de 0,8 % en 2008 (après + 0,8 % en 2007 et + 2,5 % en 2006).

Toutes les catégories de collectivités locales participent à ce mouvement. Année d'élections municipales et cantonales, 2008 enregistre des évolutions de taux d'imposition relativement proches de celles constatées en 2007 pour les communes et leurs groupements (+ 0,5 % après + 0,4 % en 2007 et + 0,8 % en 2006) et pour les départements (+ 1,2 %, après + 1,4 % en 2007

ÉVOLUTION DES BASES DE TAXE D'HABITATION

■ Revalorisation forfaitaire ■ Évolution physique des bases

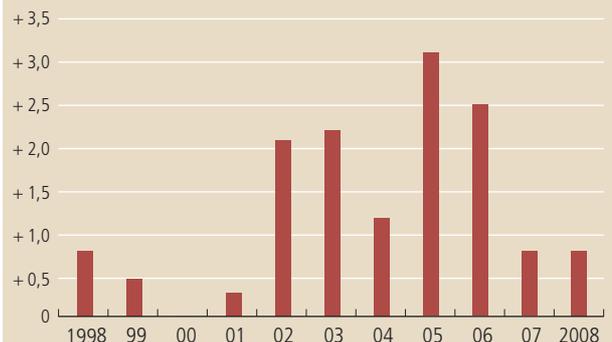
Évolution en %



ÉVOLUTION DES TAUX DES IMPÔTS LOCAUX

Évolution en %

Toutes taxes et toutes collectivités confondues



et + 5,0 % en 2006). Les régions ralentissent la hausse de leurs taux d'imposition : + 1,5 % (après + 2,4 % en 2007 et + 7,4 % en 2006).

Hausse de 4 % du produit des quatre taxes

Le produit voté, qui progresse sous l'effet de l'accroissement des bases et des taux d'imposition, est diminué du prélèvement opéré par l'État depuis 2007 pour financer une partie du dégrèvement

LA FISCALITÉ LOCALE ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS FONCIERS

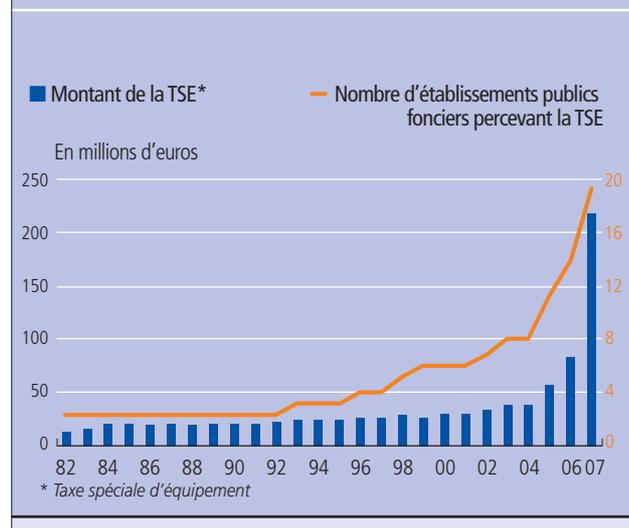
Les collectivités locales ne sont pas les seules entités à lever la « fiscalité directe locale ». Les « quatre vieilles » alimentent également le budget :

- des chambres consulaires (chambres des métiers, chambres du commerce et de l'industrie, chambres d'agriculture) pour un montant de 1,7 milliard d'euros, en hausse de 4,0 % en 2007 comme en 2006 ;
- des établissements publics fonciers (EPF) pour 215 millions d'euros, en augmentation de 160 % en 2007 après + 45 % en 2006.

Les EPF ont pour objet de réaliser des acquisitions foncières ou immobilières en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'actions ou d'opérations d'aménagement, et peuvent percevoir la taxe spéciale d'équipement (TSE), taxe additionnelle aux quatre taxes directes locales. Cette ressource s'est fortement accrue ces dernières années, essentiellement en raison de la croissance du nombre d'établissements l'ayant instituée : 19 établissements en 2007 contre 14 en 2006 et 4 en 1997. La TSE perçue en 2007 concerne ainsi dorénavant la moitié des bases de la fiscalité directe locale, contre plus d'un quart en 2006 et environ 10 % en 1997, suite notamment à la création de plusieurs EPF sur le territoire francilien en 2007. En outre, les lois « Libertés et responsabilités locales » de 2004 et « Cohésion sociale » de 2005 ont accru et uniformisé le montant maximum de TSE à 20 euros par habitant.

Dans les prochaines années, le produit de la TSE devrait poursuivre sa progression : 7 EPF nouvellement créés peuvent décider de l'instituer, et plusieurs autres EPF sont encore en projet.

TAXE SPÉCIALE D'ÉQUIPEMENT DES EPF



accordé aux entreprises afin de limiter leur cotisation de taxe professionnelle à 3,5 % de la valeur ajoutée. Ce prélèvement s'élève à 775 millions d'euros en 2008 (contre près de 650 millions d'euros en 2007) et correspond au produit des accroissements de taux votés depuis 2006, et pour partie en 2005, appliqués aux bases des entreprises bénéficiant du plafonnement à la valeur ajoutée (47 % des bases de taxe professionnelle notifiées au niveau national sont concernées).

Alors que le produit « brut » des quatre taxes directes locales progresse de 4,2 % en 2008 (après + 4,3 % en 2007), le produit « net » du prélèvement s'accroît de 4,0 % en 2008 (après + 3,2 % en 2007) pour atteindre 64,7 milliards d'euros.

Le produit perçu (66,7 milliards d'euros), qui inclut les compensations fiscales, enregistre un ralentissement en 2008 (+ 2,5 %, après + 3,1 % en 2007) suite à l'intégration en 2008 de certaines compensations fiscales dans le contrat de stabilité régissant l'évolution des principaux concours financiers de l'État.

Poids croissant des nouvelles recettes fiscales

Les nouvelles ressources fiscales, perçues en compensation des transferts de compétences ou en substitution de dotations de l'État, représentent désormais 12 % des recettes fiscales des collectivités locales et atteignent 12,5 milliards d'euros en 2008 (en hausse de 17,3 % par rapport à 2007).

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) perçue en 2008 par les régions et les départements s'élève à 8,7 milliards d'euros :

- 5,2 milliards d'euros reviennent aux départements, principalement en contrepartie de la décentralisation du RMI ;

- 3,6 milliards d'euros sont perçus par les régions, dont 2,9 milliards au titre de la compensation des compétences transférées dans le cadre de la loi « Libertés et responsabilités locales » et 650 millions d'euros mobilisés grâce à la modulation régionale des tarifs de TIPP portée à son maximum en 2008 par la quasi-totalité des régions.

Cette ressource progresse au fur et à mesure des transferts de compétences et sous l'effet des hausses de tarifs décidées par les régions, l'assiette constituée des quantités consommées de produits pétroliers étant stable depuis plusieurs années, voire en légère baisse.

La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) perçue par les départements atteint 3,2 milliards d'euros en 2008 et est destinée à compenser les compétences transférées depuis 2005 (2,2 milliards d'euros, dont 0,9 milliard au titre des transferts 2008) et à financer les services départementaux d'incendie et de secours (environ 930 millions d'euros). L'assiette de la TSCA relative aux contrats d'assurance des véhicules terrestres à moteur (2,5 milliards d'euros), part principale de la TSCA transférée aux départements, subit ces dernières années le ralentissement observé sur le marché de l'assurance automobile.

Enfin, la taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage perçue par les régions s'élève à 650 millions d'euros en 2008.

Après une montée en charge sur la période 2005-2007 (avec un taux passé de 0,06 % à 0,18 % en contrepartie d'une réfaction de la dotation générale de décentralisation au titre de la formation professionnelle), cette ressource progresse désormais comme la masse salariale des entreprises.

Baisse du produit des droits de mutation

Les autres recettes fiscales s'élèvent à 27,7 milliards d'euros en 2008, en hausse de 0,9 %, après + 4,1 % en 2007.

Ce ralentissement provient essentiellement de la baisse du produit des droits de mutation perçu par les communes et les départements (10,1 milliards d'euros en 2008). Le ralentissement observé en 2007 du produit des droits de mutation avec une progression de + 5 % en 2007, après des hausses annuelles autour de 15 % entre 2004 et 2006, laisse place à une diminution en 2008. Sur les sept premiers mois de l'année 2008, l'évolution observée des droits de mutation présente une baisse de 1,7 % par rapport aux mêmes mois de l'année 2007, en lien avec les signes de contraction du marché de l'immobilier observés au début de l'année: recul des prix des logements anciens (- 0,8 % au premier trimestre 2008 selon l'indice Notaires-Insee), affaiblissement de la demande et augmentation des stocks de logements proposés à la vente.

Au global, et compte tenu du profil infra-annuel, la baisse des droits de mutation est évaluée à 3 % sur l'ensemble de l'année 2008.

Le versement transport perçu par les communes et leurs groupements s'élève à 5,6 milliards d'euros en 2008. Après des hausses assez soutenues suite à l'accroissement des taux et à l'élargissement des périmètres de transport urbains, le produit du versement transport tend désormais à progresser au rythme de l'assiette imposable constituée de la masse salariale des établissements assujettis (de l'ordre de + 3 %).

Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçu par les communes et leurs groupements: 5,0 milliards d'euros en 2008, progresse légèrement moins qu'en 2007 (+ 4,5 %), en raison notamment d'une croissance moins soutenue de l'assiette imposable, proche de celle de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Le produit des cartes grises perçu par les régions s'élève à 2,0 milliards d'euros en 2008 et enregistre une augmentation de 5 %, similaire à celle de 2007, grâce aux nouvelles augmentations de tarifs votées par certaines régions.

Au total, les recettes fiscales des collectivités locales s'élèvent à 107,0 milliards d'euros en 2008, en hausse de 4,5 % par rapport à 2007, à périmètre stable.

DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT

En 2008, les dotations de l'État sont régies par « le contrat de stabilité » qui se substitue à l'ancien « contrat de croissance et de solidarité » en vigueur depuis 1999. Ce nouveau contrat définit une nouvelle règle d'indexation: l'enveloppe normée, qui englobe les principaux concours financiers de l'État, progresse comme l'inflation prévisionnelle des prix hors tabac (+ 1,6 % en 2008) et ne tient plus compte de l'évolution du PIB.

Au sein de cette enveloppe, la dotation globale de fonctionnement (DGF) reste indexée en 2008 sur l'inflation prévisionnelle augmentée de 50 % de l'évolution en volume du PIB prévue pour l'année N-1 (+ 2,25 %).

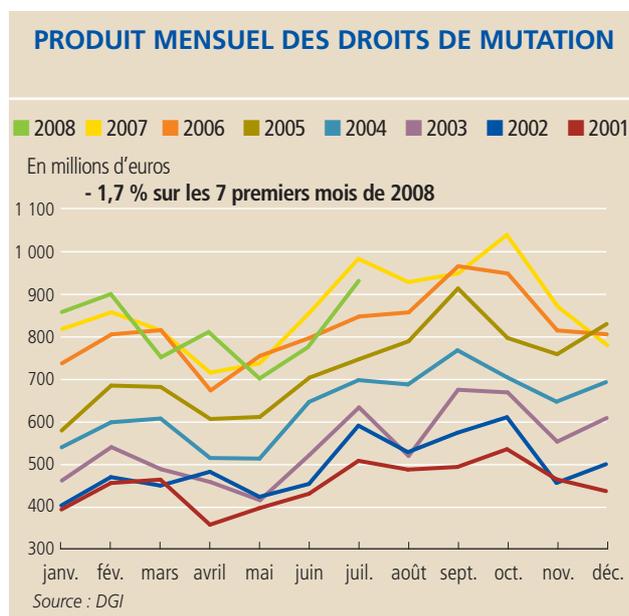
En 2008, l'enveloppe normée progresse de 1,6 %.
Le taux d'indexation de la DGF s'élève à + 2,73 %
(1,6 % + 50 % x 2,25 %).

Après divers ajustements, le montant versé de DGF s'élève à 40,1 milliards d'euros, en hausse de 2,08 % par rapport au montant distribué en 2007.

La dotation générale de décentralisation (DGD) atteint 1,4 milliard d'euros en 2008, dont 277 millions au titre de la DGD Corse, et la DGD formation professionnelle approche 1,7 milliard d'euros.

La dotation élu local représente 63 millions d'euros et la dotation spéciale instituteurs 52 millions d'euros, après prise en compte de l'intégration progressive des instituteurs dans le corps des professeurs des écoles.

En 2008, afin d'absorber la moindre progression de l'enveloppe normée tout en évitant une baisse trop brutale de la dotation de compensation de la taxe professionnelle, le champ des concours financiers de l'État qui sert de variable d'ajustement est élargi pour intégrer certaines compensations fiscales (réduction pour création d'établissement, réduction de la fraction « recettes » des bases de taxe professionnelle et exonération des parts départementales et régionales de foncier non bâti agricole). D'un montant global de 1,4 milliard d'euros en 2008, les variables d'ajustement enregistrent une baisse sensible de 23,8 %.



L'ensemble des dotations de fonctionnement atteint près de 45,0 milliards d'euros en 2008 et progresse de 1,1 % à champ constant.

AUTRES RECETTES

Les autres recettes de fonctionnement, composées de recettes tarifaires et de transferts en provenance de tiers (administrations publiques ou secteur privé), s'élèvent à 29,0 milliards d'euros en 2008 et enregistrent une progression plus vive que celle observée en 2007 (+ 5,8 % cette année, après + 3,6 % en 2007).

Les recettes tarifaires (19,5 milliards d'euros en 2008) sont constituées du produit de la vente de biens et de services aux usagers. Leur évolution est fonction de l'offre de nouveaux services et de l'amélioration de la qualité, de la hausse du nombre d'usagers et de l'augmentation des tarifs. Leur taux de progression, autour de 6 % sur les trois dernières années, tend à rester soutenu sous l'effet des revalorisations consécutives à la hausse des coûts.

Les transferts versés aux collectivités locales et les autres recettes (9,5 milliards d'euros en 2008) ne font l'objet d'aucun abondement exceptionnel en 2008. Ils continuent de bénéficier des transferts déjà existants en provenance :

- du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) créé par la loi de finances pour 2006 et doté de 500 millions d'euros chaque année de 2006 à 2008 ;

- de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui verse plus de 2,1 milliards d'euros aux départements, dont 1,6 milliard pour financer les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), 550 millions pour couvrir le coût de la prestation de compensation du handicap (PCH) et 30 millions pour les maisons départementales des personnes handicapées.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de gestion des collectivités locales, d'un montant de 141,4 milliards d'euros en 2008, enregistrent une progression de 5,5 %, contre + 6,4 % en 2007. Elles sont composées de charges de personnel (52,0 milliards d'euros), d'achats de biens et de services (44,6 milliards d'euros) et de transferts versés et autres dépenses (44,8 milliards d'euros). Avec des charges d'intérêt qui s'élèvent à 5,6 milliards en 2008 (+ 10,1 % par rapport à 2007), les dépenses de fonctionnement atteignent 147,0 milliards d'euros, en hausse de 5,7 % en 2008.

FRAIS DE PERSONNEL

La progression des charges de personnel des collectivités locales reste forte en 2008 (+ 8,1 % en 2008, après + 9,5 % en 2007) et contribue à hauteur de 49 % à la hausse des dépenses de fonctionnement. Les facteurs qui permettent d'expliquer le dynamisme de ce poste de dépenses résident dans la revalorisation des salaires des fonctionnaires, l'effet de l'avancement automatique du personnel en place, la progression des effectifs et, pour une part

significative, la prise en charge par les départements et les régions des nouveaux personnels transférés par l'État.

En 2008, le point d'indice de la fonction publique fait l'objet d'une revalorisation de 0,5 % au mois de mars et de 0,3 % au mois d'octobre, après une hausse de 0,8 % en février 2007. La hausse du point d'indice se traduit par un accroissement de la masse salariale des collectivités locales de 0,6 % en 2008. Cette mesure générale est complétée par la mise en place de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) qui vise à accorder un rattrapage dès 2008 aux agents ayant subi une perte de pouvoir d'achat au cours des quatre années écoulées. L'impact de ce dispositif sur les budgets locaux pourrait être sensible sur la fin de l'année, les principaux agents concernés étant les agents de catégorie C qui représentent plus des trois quarts des effectifs des collectivités locales.

Les effectifs (hors transferts de personnel) continuent de progresser en 2008 avec, selon l'enquête annuelle réalisée par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), des perspectives de recrutement (créations de postes et remplacements de départs de permanents) en hausse de 6 % par rapport à 2007 pour l'ensemble de l'année. Ces recrutements concerneraient 24 350 postes, soit 1,5 % des effectifs présents en 2007 toutes collectivités confondues. Plus de la moitié des recrutements envisagés se concentre sur huit secteurs d'activités : la voirie, la petite enfance, le bâtiment et patrimoine bâti, le social, les affaires scolaires, les espaces verts, les affaires juridiques et administratives et la santé. A contrario, le nombre de contrats aidés parmi les effectifs des collectivités locales est orienté à la baisse. D'après les statistiques de la Direction de l'animation et de la recherche des études et des statistiques (DARES) du ministère du Travail, le nombre de contrats aidés présents dans les collectivités locales (44 milliers) a baissé de 7,7 % au premier trimestre 2008, poursuivant une tendance initiée durant le second semestre 2007.

POINT D'INDICE DE LA FONCTION PUBLIQUE



Le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) de l'Éducation nationale se poursuit en 2008 et concerne 31 000 agents supplémentaires, après les 45 000 agents transférés en 2007. Il ouvre un droit à compensation évalué à 915 millions d'euros en 2008, dont 367 millions au profit des départements et 548 au profit des régions. En 2008, s'ajoute la première vague **du transfert des personnels des Directions départementales de l'Équipement (DDE)** du ministère de l'Équipement vers les conseils généraux. Elle concerne environ 19 000 agents et ouvre un droit à compensation de 703 millions d'euros pour les départements. Au total, la prise en charge des 50 000 agents transférés en 2008 explique environ 3,5 points de croissance des charges de personnel en 2008.

Enfin, il est à noter que depuis 2007, les collectivités sont assujetties à la cotisation pour le financement **du Fonds national d'aide au logement (FNAL)**. Cette contribution, assise sur la masse salariale des employeurs de plus de 20 salariés au taux de 0,4 % en 2008 (après 0,2 % en 2007), s'élève à 130 millions d'euros pour les collectivités locales.

ACHAT DE BIENS ET SERVICES

Les achats de biens et de services, d'un montant de 44,6 milliards d'euros, progressent de 5,1 % en 2008, contre 4,8 % en 2007. Ils contribuent à hauteur de 27 % à la hausse des dépenses de fonctionnement.

Leur progression résulte :

- d'un effet « volume » en partie lié à l'accroissement des effectifs des collectivités locales, impliquant des dépenses supplémentaires en termes notamment d'équipements, de fournitures de bureaux et de matériel informatique, et à l'amélioration ou l'augmentation des services rendus à la population ;

- d'un « effet prix » qui retrace le coût des diverses composantes de la dépense publique locale. Les indices de prix publiés par l'Insee intéressant les collectivités locales témoignent d'une accélération, dans le sens de la hausse généralisée des prix observée sur le début de l'année 2008.

Par exemple, la hausse persistante du prix des combustibles et carburants (+ 26 % entre les premiers semestres 2007 et 2008) et, de manière générale, de l'ensemble des consommations énergétiques, se répercutera de manière non négligeable sur les achats effectués directement par les collectivités locales et sur les rémunérations des prestataires de services, notamment pour les services de transport, de ramassage des ordures ménagères ou d'éclairage public. De même, la hausse des prix des produits alimentaires (+ 5,4 % entre les premiers semestres 2007 et 2008) pèsera sur les services de cantine et de restauration collective.

TRANSFERTS VERSÉS ET AUTRES DÉPENSES

Les transferts versés et autres dépenses, d'un montant de 44,8 milliards d'euros, enregistrent une progression moins

soutenue en 2008 (+ 3,2 %, après + 4,7 % en 2007) en raison du ralentissement des prestations sociales et de moindres transferts de compétences.

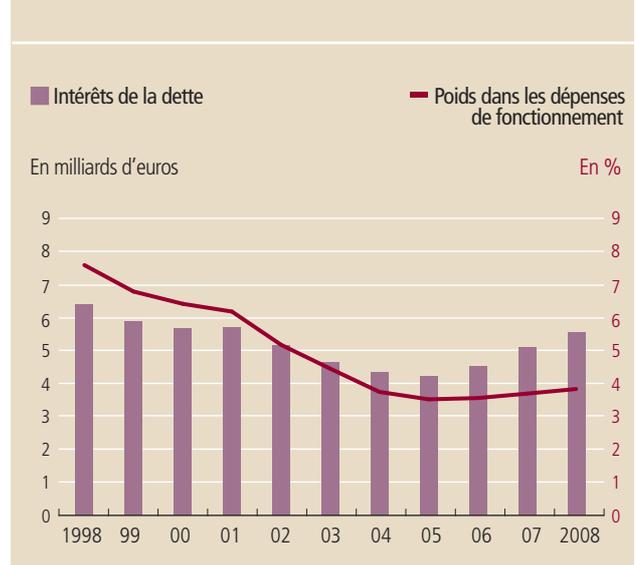
Les transferts versés, essentiellement en direction des ménages au titre de l'aide sociale départementale, confirment leur ralentissement en 2008. Les dépenses réalisées au titre **du revenu minimum d'insertion (RMI)**, dont environ 6 milliards d'euros pour les seules allocations, reculent en 2008 en raison de la poursuite de la tendance à la baisse du nombre d'allocataires observée sur l'année 2007 (- 7,1 % au 1^{er} trimestre 2008 par rapport au même trimestre 2007 selon les statistiques de la DREES – Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques).

Les dépenses générées par **l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)**, dont plus de 4,8 milliards d'euros pour les seules allocations, commencent à décélérer avec une hausse de l'ordre de 4 % en 2008. Cette évolution est liée au ralentissement du nombre de bénéficiaires, qui enregistre une hausse de 4,5 % au 1^{er} trimestre 2008 par rapport à la même période en 2007, contre + 8 % un an auparavant, selon les données du ministère de la Santé.

Les dépenses liées à **la prestation de compensation du handicap (PCH)**, près de 500 millions d'euros, poursuivent leur montée en charge en 2008, comme en 2007, en lien avec la croissance du nombre de bénéficiaires (de 6 800 fin 2006 à 28 600 fin 2007, selon la DREES).

Les autres dépenses de gestion enregistrent un fort ralentissement (environ + 3 % en 2008, après des hausses supérieures à 6 % les années précédentes) lié à l'achèvement des transferts de compétences (hors personnel) prévus par la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Les droits à compensation au titre des transferts 2008 s'élèvent à environ 100 millions d'euros (contre 1,1 milliard d'euros en 2007). Plus de la moitié concerne le financement de l'Association nationale pour la formation profes-

INTÉRÊTS DE LA DETTE



sionnelle des adultes (AFPA) transféré aux régions, les autres compétences transférées intéressant les routes, les ports et l'enseignement artistique.

ÉPARGNE ET INTÉRÊTS DE LA DETTE

Après s'être stabilisée en 2007, l'épargne de gestion dégageée par les collectivités locales sur les opérations courantes (39,6 milliards d'euros en 2008) se réduit en 2008 d'environ 750 millions d'euros, ce qui représente une baisse de 1,9 %, après - 0,6 % en 2007. Cette érosion de l'épargne s'explique essentiellement par le ralentissement des recettes courantes (+ 3,8 %, après + 4,7 % en 2007) lié à une pression fiscale peu tonique, à la baisse des droits de mutation et à l'institution du contrat de stabilité.

Sous l'effet de la remontée des taux d'intérêt et de la progression de l'encours de dette des collectivités locales, les charges d'intérêt augmentent de 10,1 % (après + 9,1 % en 2007) et atteignent 5,6 milliards d'euros en 2008.

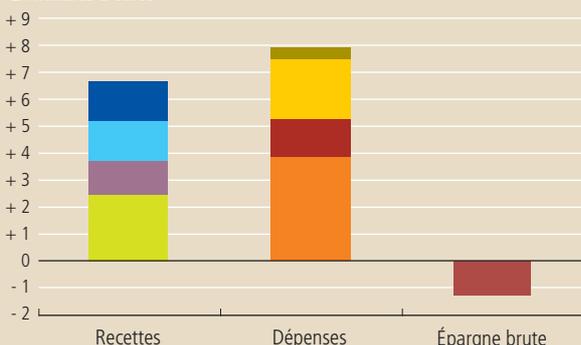
Alors que la Banque centrale européenne a relevé son principal taux directeur de 25 points de base au début du mois de juillet, les taux courts du marché monétaire sont restés orientés à la hausse depuis le début de l'année, avec une augmentation moyenne de 16 % de l'euribor 6 mois sur les huit premiers mois par rapport aux mêmes mois de 2007 (après + 33 % en moyenne sur l'ensemble de l'année 2007). Les taux longs, avec une détente observée à la fin du mois d'août, enregistrent une hausse moyenne de 2 % sur les huit premiers mois de l'année.

L'épargne brute, qui correspond à l'épargne de gestion diminuée des intérêts de la dette, enregistre une nouvelle baisse en 2008 avec un recul de 3,6 %, après - 1,8 % en 2007. D'un montant de 34,0 milliards d'euros, elle est destinée au financement des investissements. ■

VARIATION DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT EN 2008



En milliards d'euros

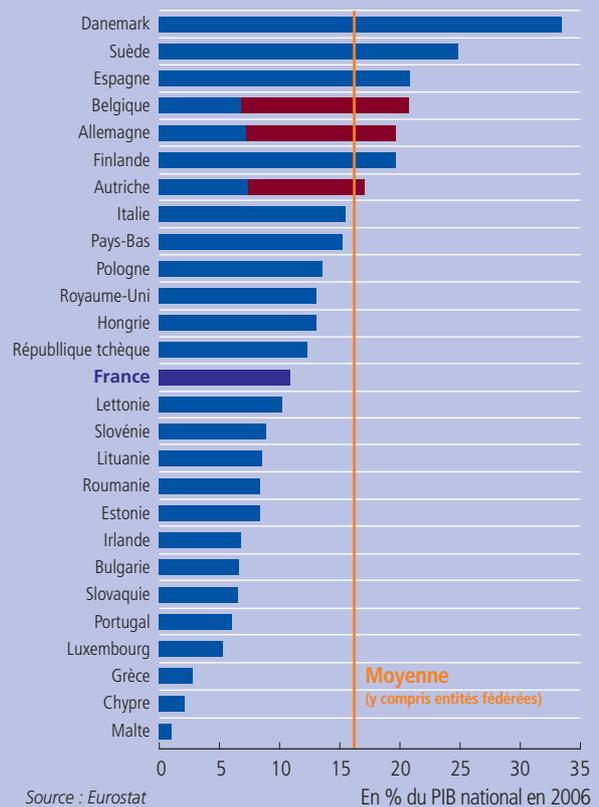
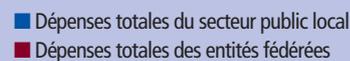


COMPARAISON EUROPÉENNE

En 2006, les dépenses des administrations publiques locales françaises représentaient 11,1 % du PIB et 20,8 % des dépenses publiques totales contre respectivement 15,7 % et 33,6 % en moyenne dans les 27 pays de l'Union européenne. Comparativement à l'ensemble des pays européens, la France reste donc un pays où les collectivités locales sont dotées de moins de compétences, en particulier en matière de fonctionnement des services publics (rémunération des enseignants, santé, services sociaux, emploi, logement, etc.). La situation évolue progressivement en raison notamment des dernières vagues de décentralisation, qui devraient continuer à produire leurs effets dans les années à venir. À l'inverse, en matière d'investissement, les collectivités locales françaises se démarquent nettement de leurs consœurs européennes : elles réalisent 72,4 % des investissements publics nationaux contre 64,4 % en moyenne à l'échelle européenne. Ainsi, alors que les collectivités locales françaises assument seulement 11 % de l'ensemble des dépenses publiques infra-nationales européennes, elles réalisent 22 % de l'investissement infra-national européen. Rappelons que la France représente 13 % de la population européenne et 15 % du PIB européen.

Source : Note de conjoncture 2007 sur les finances publiques territoriales de l'Union européenne.

LE POIDS DU SECTEUR PUBLIC LOCAL



Source : Eurostat

BAISSE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL SOUS L'EFFET DU CYCLE ÉLECTORAL

Après cinq années de forte augmentation (+ 7,8 % en moyenne par an sur la période 2003-2007), l'investissement public local recule de 1,6 % en 2008 sous l'effet de la baisse de l'effort d'équipement du secteur communal, traditionnelle en cette première année de mandat. Il continue cependant de représenter un effort financier important qui s'élève à 51,9 milliards d'euros. Les moyens de financement sont constitués à hauteur de 87 % par des ressources propres d'investissement et de 13 % par un accroissement de la dette.

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Des indices de coûts en forte hausse

En 2008, l'investissement local doit faire face à un contexte de coûts élevés dans le secteur du bâtiment et des travaux publics, suite à l'envolée des prix du pétrole. Alors que le prix du baril a enregistré une évolution de 11,4 % en 2007, son rythme de progression s'accélère nettement en 2008, avec une hausse de 73,2 % sur les sept premiers mois de l'année par rapport à la même période en 2007. Cette forte augmentation conduit à un prix record du baril de 133,40 \$ en moyenne au mois de juillet 2008 (contre 76,80 \$ un an auparavant). Si, à partir du mois d'août, un repli semble s'amorcer, la très forte hausse observée depuis le début de l'année contribue à une augmentation des index de coûts dans le bâtiment et les travaux publics, particulièrement sensibles à l'évolution des prix des produits pétroliers et de leurs dérivés ainsi que des matières premières. L'index TP01 s'inscrit dans une tendance de forte augmentation avec une évolution moyenne de + 6,8 % sur les cinq premiers mois de l'année par rapport à la même période en 2007. L'index BT01 reste également dynamique avec une progression moyenne de 5,1 % sur les cinq premiers mois de l'année.

Une activité orientée à la baisse

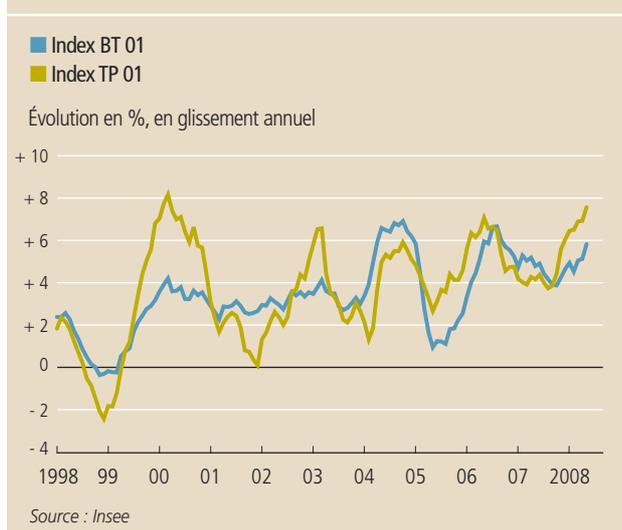
La Fédération nationale des travaux publics (FNTP) fait état d'une dégradation de la conjoncture et d'une forte contraction de l'activité au deuxième trimestre 2008. Si l'activité s'est maintenue

en début d'année, en raison notamment de conditions climatiques favorables, un net recul apparaît dès le mois de mars avec une baisse des travaux réalisés de 4,7 % en volume entre les deuxièmes trimestres de 2008 et 2007. Au global, sur l'ensemble du premier semestre, l'activité des travaux publics affiche une baisse en volume de 2,6 % par rapport au premier semestre 2007. Les perspectives futures restent médiocres avec des carnets de commandes nettement moins fournis et une baisse des marchés conclus de 3 % en cumul depuis le début de l'année.

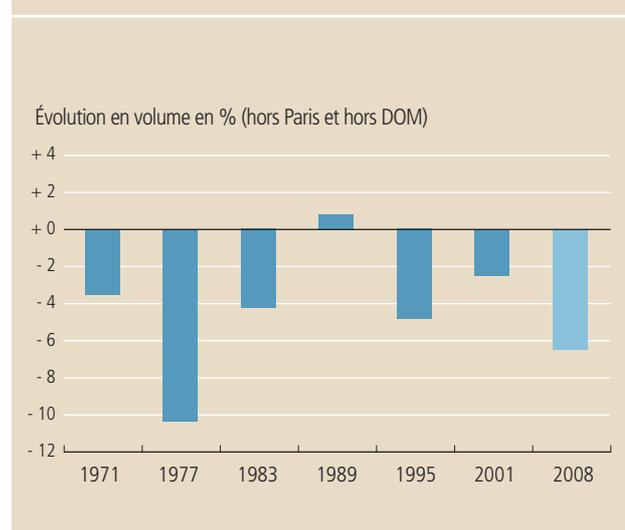
Concernant la construction de bâtiments administratifs, la Fédération française du bâtiment (FFB) observe une forte baisse des surfaces mises en chantier (- 23,5 % sur les cinq premiers mois de l'année en glissement annuel) ainsi que des permis de construire (- 21,0 % sur les cinq premiers mois de l'année, contre - 11,2 % sur l'ensemble de l'année 2007).

Les statistiques détaillées concernant la construction de locaux non résidentiels, publiées par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, indiquent une baisse particulièrement forte pour les équipements publics, principalement ceux de la culture et des loisirs (- 23,4 % pour les surfaces mises en chantier entre les deuxièmes trimestres 2008 et 2007 et - 19,4 % pour les autorisations de construire). Les équipements de l'enseignement, de la formation et de la recherche continuent de générer un léger accroissement des travaux en cours (+ 0,5 % de

COÛTS DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS



DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES COMMUNES LA PREMIÈRE ANNÉE DU MANDAT



surfaces déclarées commencées entre les deuxièmes trimestres 2008 et 2007) mais avec un fort infléchissement à venir (- 26,0 % pour les surfaces autorisées).

L'investissement local recule en 2008

Après cinq années de forte augmentation (+ 7,8 % en moyenne par an sur la période 2003-2007), les dépenses d'investissement des collectivités locales (hors remboursement de dette) reculent de 1,6 % en 2008, et représentent un montant de 51,9 milliards d'euros.

Ce repli de l'effort d'investissement s'explique essentiellement par la baisse observée pour le secteur communal, traditionnelle en cette première année de mandat et liée à la mise en place des nouvelles équipes et à la définition des projets. Les dépenses d'investissement des communes se réduisent de 2,2 %, après une progression de 10,3 % en 2007. L'investissement des groupements à fiscalité propre recule de 3,7 %, après une croissance de 15,8 % en 2007.

Les départements conservent un investissement orienté à la hausse mais de manière très modérée, + 1,0 % après + 7,8 % en 2007.

L'investissement régional reste le plus dynamique au regard des autres niveaux de collectivités locales, avec une hausse de 6,5 % (après + 9,4 % en 2007).

MOYENS DE FINANCEMENT

Les dépenses d'investissement des collectivités locales sont financées à hauteur de 66 % par l'autofinancement, qui s'élève à 34,2 milliards d'euros après variation des sommes déposées au Trésor, à hauteur de 21 % par les recettes d'investissement et pour 13 % par le recours à l'endettement.

Les recettes d'investissement s'élèvent à 11,0 milliards d'euros en hausse de 8,9 % par rapport à 2007. Elles sont compo-

sées pour un montant de 8,5 milliards d'euros de dotations et participations de l'État et pour un montant de 2,5 milliards d'euros d'autres recettes d'investissement provenant notamment de fonds de concours européens et d'entités telles que l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF), les agences de l'eau ou l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

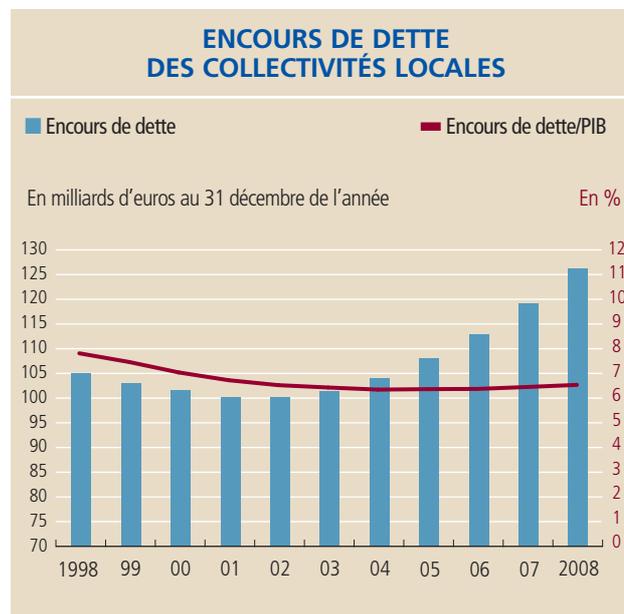
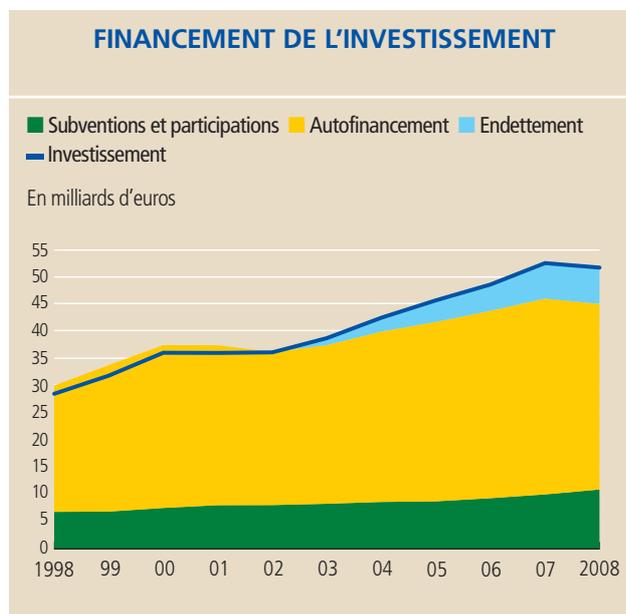
Parmi les dotations de l'État, le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) constitue la composante principale avec un montant de 5,2 milliards d'euros en 2008, en hausse de 10,2 % par rapport à 2007. Les autres dotations (dotation globale d'équipement, dotation d'équipement des établissements scolaires du second degré, amendes forfaitaires de police de la circulation) représentent un montant de près de 2,4 milliards d'euros.

Le recours à l'endettement se stabilise

Afin de compléter le financement de leurs investissements, les collectivités locales stabilisent leur recours à l'endettement à hauteur de 6,7 milliards d'euros en 2008.

Les emprunts nouveaux progresseraient de 3,4 % (après + 6,2 % en 2007) pour atteindre 20,3 milliards d'euros. Les remboursements enregistreraient une progression de 3,9 % (contre - 4,1 % en 2007) correspondant à un montant de 13,6 milliards d'euros. Ces montants ne prennent pas en compte les opérations de gestion active de la dette, neutres sur le plan budgétaire, qui permettent aux collectivités locales de tirer parti des conditions du marché et de modifier les caractéristiques de leur encours.

L'encours de dette des collectivités locales s'établirait ainsi à 126,0 milliards d'euros fin 2008, et enregistrerait une progression de 5,6 % par rapport à 2007. Le poids de la dette publique locale représenterait 6,4 % du PIB, niveau quasiment stable ces six dernières années. ■



PERSPECTIVES

Les orientations budgétaires pour 2009 — faible progression des dotations de l'État, impact décalé de la réforme de la taxe professionnelle de 2007, transferts de compétences moins marqués, réduction de l'investissement local au cours de la deuxième année du mandat municipal — s'inscrivent dans un cadre prospectif à moyen terme incertain. L'environnement économique et financier ainsi que les projets de réforme fiscale suscitent nombre d'interrogations, alors même que les collectivités locales auront à se mobiliser autour de lourds enjeux.

2009

Évolution des bases d'imposition

Les bases d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties devraient bénéficier d'une plus forte revalorisation des valeurs locatives cadastrales si l'inflation prévisionnelle associée au projet de loi de finances pour 2009 continuait à servir de référence. Toutefois, les bases d'imposition à la taxe d'habitation et à la taxe foncière pourraient subir le ralentissement observé sur le marché de la construction de logements : le nombre de logements mis en chantier se stabilise en 2007 (+ 0,3 %, après + 2,6 % en 2006).

Les bases d'imposition de la taxe professionnelle devraient conserver un taux de progression relativement dynamique grâce à l'accroissement du volume d'investissement réalisé par les entreprises en 2007 (+ 7,4 %, après + 4,9 % en 2006) et au rythme de créations d'entreprises (+ 12,0 % constaté en juin 2008 en cumul sur douze mois par rapport aux douze mois précédents) plus soutenu que celui des défaillances (+ 8,9 %) selon les observations de l'Insee.

Le produit voté de taxe professionnelle subira cependant un accroissement sensible du prélèvement au titre du plafonnement

par rapport à la valeur ajoutée en raison des effets de calendrier introduits par la réforme et de l'entrée dans le régime de croisière.

Frais de personnel

Les charges de personnel des collectivités locales devraient continuer à progresser de manière dynamique sous l'effet notamment des revalorisations du point d'indice d'ores et déjà programmées et de la poursuite des transferts de personnels.

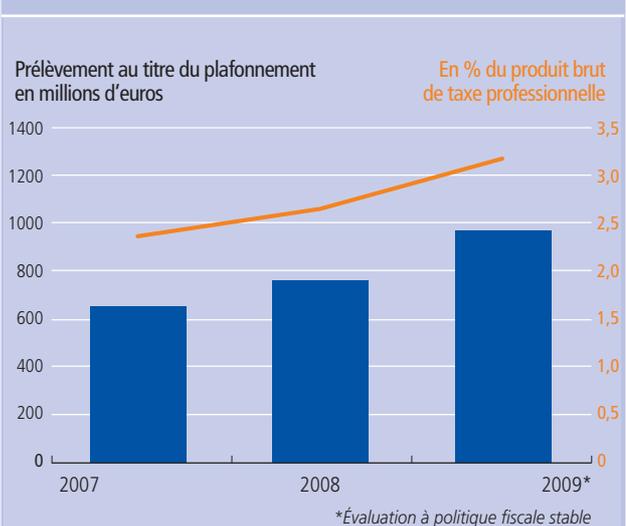
Selon les déclarations du ministre du Budget et de la Fonction publique lors de l'ouverture des discussions salariales fin juin, **le point d'indice de la fonction publique** serait revalorisé de 0,8 % en 2009 (+ 0,5 % en juillet et + 0,3 % en octobre, conduisant à une progression de 0,6 % sur l'ensemble de l'année compte tenu de l'effet année pleine des revalorisations opérées courant 2008), puis de 0,5 % aux mois de juillet 2010 et 2011.

L'année 2009 sera marquée par l'achèvement **du transfert des personnels TOS** de l'Éducation nationale (10 600 équivalents temps plein restant à transférer) et par la poursuite du transfert aux départements des personnels de l'Équipement entamé en 2008, 9 300 équivalents temps plein restant à transférer au 1^{er} janvier 2009 —

« L'EFFET CALENDRIER » DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE DE 2007

Depuis 2007, un prélèvement est opéré sur le produit voté de taxe professionnelle représentant la participation des collectivités locales au financement du dégrèvement accordé aux entreprises au titre du plafonnement par rapport à la valeur ajoutée. Pour calculer son montant, les services fiscaux notifient chaque année aux collectivités locales les bases de l'année N des entreprises qui bénéficiaient du plafonnement en N-2. 2007 et 2008 ont ainsi constitué deux années transitoires, seules étant prises en compte les entreprises plafonnées en 2005 et 2006, années où l'ancien dispositif de plafonnement était en vigueur. L'année 2009 marque l'entrée dans un régime de croisière. Les collectivités locales seront informées des bases 2009 des entreprises plafonnées en 2007, soit la première année d'application du dispositif de plafonnement à 3,5 % de la valeur ajoutée. Avec un taux de référence actualisé et un seuil de plafonnement abaissé et unifié, le nombre d'entreprises susceptibles d'être plafonnées tend à s'accroître de manière mécanique. Compte tenu des informations disponibles, cette augmentation pourrait générer au niveau national une hausse de 10 points de la proportion des bases issues des entreprises plafonnées au sein de l'ensemble des bases notifiées aux collectivités locales, induisant un coût supplémentaire, à politique fiscale stable, de 200 millions d'euros. Le prélèvement au titre du plafonnement atteindrait ainsi près de 1,0 milliard d'euros en 2009, soit 3,3 % du produit de taxe professionnelle (après 2,7 % en 2008).

IMPACT DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE



soit un impact moins marqué qu'en 2008 (50 000 agents concernés) et 2007 (45 000 agents).

Investissement local

L'investissement local devrait rester orienté à la baisse en 2009, comme constaté traditionnellement au cours de la deuxième année du mandat municipal. L'observation des cycles antérieurs permet d'envisager une contraction de l'investissement encore plus sensible que celle enregistrée en 2008, phénomène qui s'ajoute à un contexte économique conjoncturel peu porteur.

Cette nouvelle baisse de l'investissement local, associée à une augmentation de la pression fiscale attendue en cette année post-électorale, conduirait à une réduction du besoin de financement des collectivités locales.

PROJETS DE RÉFORMES

Dotations de l'État

Après l'institution du contrat de stabilité en 2008, et afin de mieux associer les collectivités locales à l'effort de maîtrise de la dépense publique, les règles régissant l'évolution des principaux concours financiers de l'État pourraient être à nouveau modifiées.

Une piste à l'étude consisterait à élargir le périmètre de l'enveloppe normée. Seraient ainsi potentiellement concernés le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, le produit des amendes de police, le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion, les subventions des divers ministères et la dotation de développement rural. Dans ce cadre, compte tenu du dynamisme de l'investissement local observé sur la fin du dernier mandat, le FCTVA absorberait à lui seul une part conséquente de l'accroissement de l'enveloppe, impliquant une progression très modérée des autres dotations.

Se poseraient alors les questions de la soutenabilité au sein d'un tel système d'une DGF indexée sur l'inflation prévisionnelle augmentée de 50 % de la croissance du PIB et de l'impact de la prise en compte en 2009 du recensement rénové de la population.

Fiscalité directe locale

Dans le cadre de la revue générale des prélèvements obligatoires, le gouvernement envisage **une modernisation des valeurs locatives** servant de bases à la fiscalité locale qui serait précisée dans le cadre de la loi de finances pour 2009. Il s'agirait de mettre en adéquation la charge fiscale supportée par les contribuables avec la valeur réelle de leur bien immobilier, de manière progressive, au fur et à mesure des mutations. Aucun élément relatif à l'impact sur les finances locales d'un tel dispositif et aux éventuels mécanismes de correction ou de transition qui pourraient accompagner cette réforme n'a été communiqué.

Par ailleurs, une réforme de la fiscalité applicable aux investissements des entreprises, par le biais **d'une réforme de la taxe professionnelle**, pourrait intervenir selon un calendrier encore imprécis. Elle pourrait être évoquée dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques, faire l'objet de propositions début 2009 et être mise en œuvre à compter de 2010.

PERSPECTIVES

Revenu de solidarité active

Après expérimentation dans 34 départements, le Revenu de solidarité active (RSA), qui doit remplacer le Revenu minimum d'insertion (RMI) et l'Allocation de parent isolé (API), devrait être généralisé à la mi-2009 et pourrait bénéficier à 3,7 millions de ménages. Le coût de cette mesure en faveur du retour à l'emploi, estimé à 1,5 milliard d'euros de crédits supplémentaires, devrait être pour l'essentiel couvert par un « fonds national des solidarités actives », lui-même alimenté par un prélèvement additionnel de 1,1 % sur les revenus du capital dont la mise en place est prévue au 1^{er} janvier 2009. Bien que cofinancé par l'État et les départements, les décisions relatives au RSA (attribution et suspension) seront confiées au seul président du conseil général.

Grenelle de l'environnement

La mise en œuvre du Grenelle de l'environnement implique les collectivités locales à plusieurs titres :

- dans le secteur du bâtiment, les collectivités locales sont invitées à engager un programme de rénovation énergétique et devront concevoir, à compter de 2010, des bâtiments publics suivant la norme « basse consommation » ;

- en matière d'urbanisme, les conseils régionaux, les conseils généraux et les communes de plus de 50 000 habitants sont incités à établir des plans climat énergie territoriaux avant 2012 ;

- en matière de transport, un objectif de réalisation de 1 500 kilomètres de transports collectifs urbains en site propre (hors Ile-de-France) a été fixé à l'horizon 2020.

L'évaluation des conséquences financières pour les collectivités locales et la participation de l'État au financement global de ces mesures devra être précisée, notamment par les lois « Grenelle II et III » à venir.

Afin d'accroître les ressources des autorités organisatrices des transports, la possibilité d'instaurer le versement transport pourrait être étendue aux communes touristiques de moins de 10 000 habitants (réservé pour l'instant aux plus de 10 000) et son taux maximal serait relevé de 0,2 % avec une majoration supplémentaire de 0,1 % pour les projets de tramway généralement plus onéreux.

Contrats de partenariat

L'usage des contrats de partenariat pourrait bénéficier de l'assouplissement introduit par la loi du 28 juillet 2008 qui intègre, aux côtés des caractères d'urgence et de complexité, le critère de bilan « avantages-inconvénients » plus favorable que celui d'autres contrats de la commande publique.

Le constat dressé fin août 2008 par la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat recense 25 projets de partenariats attribués, dont 21 avec des collectivités locales. Signe d'une montée en puissance de ce mode de financement, 90 appels d'offres avaient été lancés pour des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage en vue de la passation d'un contrat de partenariat, dont 74 % par des collectivités locales. Les contrats de partenariats concernent essentiellement les domaines du bâtiment, de l'équipement urbain, de l'énergie et des transports. ■

RÉGIONS : STABILISATION DE L'ÉPARGNE MAIS INVESTISSEMENT TOUJOURS EN HAUSSE

COMPTE SIMPLIFIÉ DES RÉGIONS (FRANCE ENTIÈRE)

Section de fonctionnement					Financement de l'investissement				
	2007/06 %	2007 Md€	2008/07 %	2008 Md€		2007/06 %	2007 Md€	2008/07 %	2008 Md€
RECETTES COURANTES	+13,6	19,6	+6,3	20,9	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+9,4	9,0	+6,5	9,6
Recettes fiscales	+27,2	10,3	+9,9*	11,2	MOYENS DE FINANCEMENT	-	9,0	-	9,6
<i>dont produit 3 taxes</i>	-0,7	4,3	+4,6	4,5	Autofinancement	-1,1	5,6	-0,1	5,6
Dotations et participations	-0,2	8,4	+0,9*	8,6	Dotations et subventions	+14,6	1,6	+6,0	1,7
Autres recettes	+19,8	0,9	+16,5	1,1	Autres recettes	+12,5	0,3	+7,5	0,3
DÉPENSES DE GESTION	+18,8	13,6	+8,5	14,8	Flux net de dette (emprunts – remboursements)	-	1,6	-	2,0
Dépenses de personnel	+104,4	1,6	+47,6	2,4	<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	+26,0	2,6	+20,6	3,2
Autres dépenses de gestion	+12,6	12,0	+3,2	12,4	<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	-5,8	1,1	+6,6	1,1
ÉPARGNE DE GESTION	+2,6	6,0	+1,5	6,1					
Intérêts de la dette	+25,4	0,4	+25,5	0,6					
ÉPARGNE BRUTE	+1,1	5,6	-0,4	5,6					

*À périmètre constant

Fiscalité : part croissante des nouvelles recettes

En 2008, les bases d'imposition régionales s'accroissent en moyenne de 3,3 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et de 3,6 % pour la taxe professionnelle.

Les taux d'imposition régionaux progressent en moyenne de 1,5 % (après + 2,4 % en 2007 et + 7,4 % en 2006), avec une évolution plus marquée pour le taux de taxe professionnelle (+ 1,7 % contre + 1,3 % pour celui de la taxe foncière sur les propriétés bâties). L'augmentation de la pression fiscale concerne la moitié des régions, l'autre moitié ayant décidé de stabiliser ses taux d'imposition.

Le prélèvement opéré par l'État depuis 2007 sur le produit de taxe professionnelle pour financer une partie du dégrèvement au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée s'élève

à 320 millions d'euros en 2008 (contre près de 280 millions d'euros en 2007). Il correspond à l'impact des hausses de taux votées depuis 2006, et pour partie en 2005, sur les bases des entreprises bénéficiant du plafonnement à la valeur ajoutée (47 % des bases de taxe professionnelle au niveau national). Ce prélèvement représente 6,5 % du produit « brut » des taxes directes locales, cette proportion est très variable d'une région à l'autre avec des écarts allant d'un prélèvement nul à 13 % du produit de la fiscalité directe locale.

Alors que le produit « brut » progresse de 5,2 % en 2008 (après + 5,6 % en 2007), le produit « net » du prélèvement est en hausse de 4,6 % en 2008 (après - 0,7 % en 2007) pour atteindre 4,5 milliards d'euros. En intégrant les compensations fiscales, il s'établit 4,7 milliards d'euros.

ÉVOLUTION DE LA TAXE SUR LE FONCIER BÂTI

■ Augmentation des bases ■ Augmentation des taux

Évolution en %



NOUVELLES RECETTES FISCALES RÉGIONALES

■ Taxe d'apprentissage
■ TIPP modulation
■ TIPP compétences

— Poids des nouvelles recettes dans la fiscalité régionale

En milliards d'euros

En %



Les nouvelles recettes fiscales, 4,2 milliards d'euros, sont en hausse de 20 % en 2008. Elles englobent :

- le produit de **la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) perçu en compensation des transferts de compétences** opérés dans le cadre de la loi « Libertés et responsabilités locales », 2,9 milliards d'euros en 2008 (contre 2,4 milliards d'euros en 2007) ;

- le produit de **TIPP provenant de la modulation régionale des tarifs** portée à son maximum par la quasi-totalité des régions, 650 millions d'euros en 2008 (contre 515 millions d'euros en 2007).

- **la taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage**, qui progresse au rythme de la masse salariale des entreprises et atteint près de 650 millions d'euros en 2008.

Ces nouvelles ressources représentent désormais 38 % des recettes fiscales régionales (après 34 % en 2007 et 17 % en 2006). Cette proportion croit essentiellement en raison de la compensation des nouveaux transferts de compétences et de la hausse des tarifs de TIPP, l'assiette de la TIPP constituée des quantités consommées de carburants étant stable, voire en légère baisse (- 1 % étant prévu au projet de loi de finances pour 2008).

Les autres recettes fiscales, 2,3 milliards d'euros en 2008, reposent essentiellement sur **le produit des cartes grises** qui s'élève à 2,0 milliards d'euros en 2008, en hausse d'environ 5 %. Cette évolution résulte essentiellement des hausses de tarifs décidées par certaines régions, les immatriculations progressant modérément (+ 1,5 % sur les six premiers mois de l'année, selon les statistiques du Comité des constructeurs français d'automobiles).

Au global, les recettes fiscales des régions progressent de 9,9 %, à périmètre constant, pour atteindre 11,2 milliards d'euros en 2008.

Dotations de l'État

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des régions progresse de 2,08 % en 2008 pour atteindre 5,3 milliards d'euros. La part réservée à **la dotation forfaitaire** représente un montant de près de 5,2 milliards d'euros et progresse de 1,75 % en 2008. **La dotation de péréquation**, 152 millions d'euros alloués aux onze régions éligibles, constitue la part complémentaire et enregistre une augmentation de 14,9 %.

La dotation générale de décentralisation (DGD) des régions s'élève à 697 millions d'euros, y compris les 277 millions au bénéfice de la collectivité territoriale Corse et hors les 127 millions revenant au syndicat des transports d'Île-de-France. **La DGD formation professionnelle** atteint quasiment 1,7 milliard d'euros, en hausse de 2,08 %.

Avec les ressources issues du fonds de modernisation et de développement de l'apprentissage, les diverses participations reçues (en provenance des familles, de l'État, de l'Europe) et les compensations fiscales qui jouent le rôle de variables d'ajustement dans le cadre du « contrat de stabilité » (- 23,2 %), **l'ensemble des concours de fonctionnement** perçus par les régions s'élève à 8,6 milliards d'euros en 2008 et enregistre une progression de 0,9 % à champ constant.

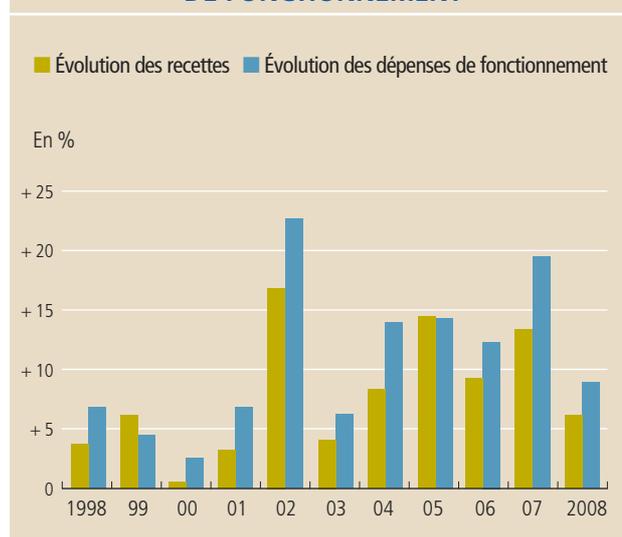
Dépenses de gestion

En 2008, **les dépenses de gestion** (14,8 milliards d'euros) enregistrent une progression de 8,5 %. Si cette évolution reste dynamique, elle marque toutefois un ralentissement par rapport aux années précédentes.

Les charges de personnel s'élèvent à 2,4 milliards d'euros, en hausse de près de 50 % par rapport à 2007. Cette progression résulte pour partie de la poursuite des transferts des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) en exercice dans les lycées. La rémunération par les régions des 18 600 agents titulaires ayant opté pour l'intégration de la fonction publique territoriale ou pour le détachement en 2008 (après 22 400 agents en 2007) représente un montant de droit à compensation supplémentaire de 548 millions d'euros. Le droit à compensation au titre de l'ensemble des personnels TOS rémunérés en 2008 par les régions est ainsi porté à 1,3 milliard d'euros. Les régions ont généralement supporté un surcoût au titre du transfert des personnels TOS, notamment en raison de l'alignement des statuts sur celui de leurs agents.

Cet effet mis à part, l'évolution des charges de personnel reste forte. Elle résulte à la fois de l'impact des mesures salariales générales et catégorielles (revalorisation du point d'indice de 0,5 % au mois de mars et de 0,3 % en octobre, mise en place du mécanisme de garantie individuelle de pouvoir d'achat) et de la progression des effectifs. Selon l'enquête du Centre national de la fonction publique territoriale sur les tendances de l'emploi territorial, 80 % des régions envisagent d'accroître leurs effectifs en 2008 (+ 690 agents, soit 1,5 % des effectifs présents en 2007). Ces recrutements concerneraient principalement les affaires scolaires et périscolaires, la restauration collective ainsi que les affaires générales et la gestion des ressources.

ÉVOLUTION DES RECETTES ET DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT



Les « autres dépenses de gestion » regroupent l'ensemble des charges d'activité (lycées, TER, formation professionnelle et apprentissage, etc.) et autres charges à caractère général. En 2008, ces dépenses ralentissent (+ 3,2 % après plusieurs années de hausse supérieure à 10 %) et atteignent 12,4 milliards d'euros. Alors que les dépenses en faveur des lycées et des services de transports régionaux de voyageurs enregistrent une progression similaire à celles observées ces dernières années, celles liées à la formation professionnelle et à l'apprentissage marquent un net ralentissement en 2008 avec l'achèvement des transferts de compétences prévus dans ce domaine par la loi « Libertés et responsabilités locales » de 2004.

Soldes d'épargne et intérêts de la dette

En 2008, l'accroissement des recettes courantes (+ 1,2 milliard d'euros, + 6,3 %) couvre l'augmentation des dépenses de gestion (+ 1,2 milliard d'euros, + 8,5 %) et génère une hausse de **l'épargne de gestion de 1,5 %**, légèrement inférieure à celle de 2007.

Les charges d'intérêt (environ 560 millions d'euros) progressent fortement pour la deuxième année consécutive (+ 25,5 % en 2008, après + 25,4 % en 2007), sous l'effet de la remontée des taux d'intérêt et de l'accroissement de l'encours de dette.

L'épargne brute, qui correspond à l'épargne de gestion diminuée des intérêts de la dette, se stabilise en 2008 (- 0,4 %, contre + 1,1 % en 2007) et s'élève à 5,6 milliards d'euros. Cette stabilisation résulte d'une croissance plus vive des dépenses de fonctionnement comparée à celle des recettes courantes.

Investissement et schéma de financement

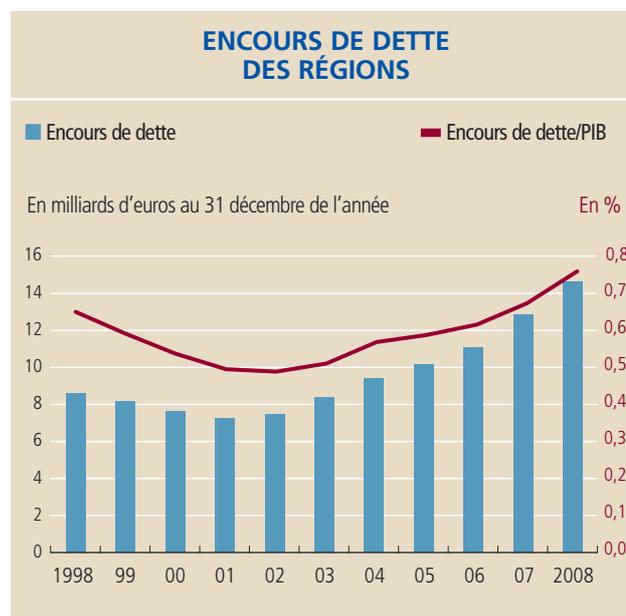
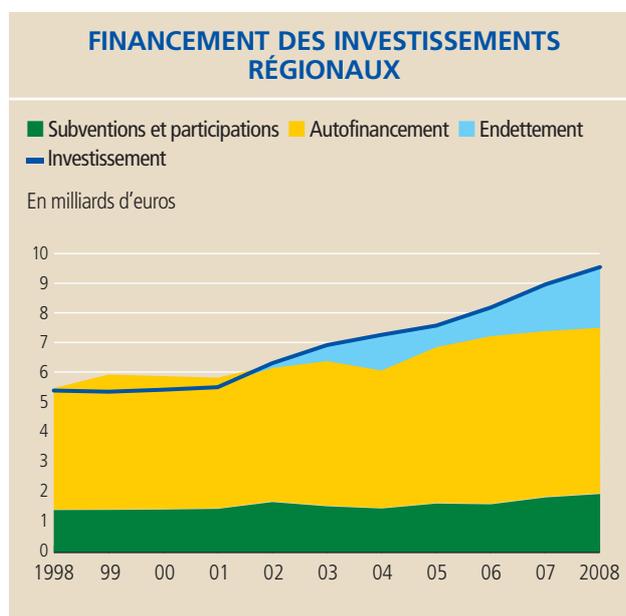
Les dépenses d'investissement des régions, 9,6 milliards d'euros, progressent légèrement moins rapidement en 2008 (+ 6,5 % après + 9,4 % en 2007). L'investissement régional reste toutefois le plus dynamique au regard des autres niveaux de collectivités locales.

Les dépenses d'investissement sont orientées vers le soutien à l'équipement dans le cadre de la politique d'aménagement et de développement du territoire mise en œuvre par les conseils régionaux. Les subventions d'investissement représentent 60 % de l'investissement régional et enregistrent en 2008 une croissance légèrement moins soutenue qu'en 2007 en raison notamment de la baisse de l'investissement du secteur communal en cette première année de mandat.

L'équipement direct des régions concerne principalement les domaines de l'éducation (construction de nouveaux lycées, rénovation des bâtiments existants, raccordement au réseau haut débit) et du transport ferroviaire de voyageurs (acquisition de matériel roulant, aménagement des gares et des infrastructures ferroviaires, construction d'ateliers de maintenance). Pour la première année depuis 2001 et après une forte hausse en 2007, une diminution des dépenses d'investissement au titre des TER est programmée en 2008. Elle résulterait en partie du recours au crédit-bail par plusieurs régions pour financer leurs investissements ferroviaires, mode de financement qui se traduit budgétairement par l'inscription d'un loyer en section de fonctionnement.

Le financement de l'investissement régional s'opère essentiellement par des ressources propres : les ressources d'investissement hors emprunt (2,0 milliards d'euros, dont 1,2 milliard au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée et de la dotation régionale d'équipement scolaire) ainsi que l'autofinancement dégagé sur la section fonctionnement (5,6 milliards d'euros) permettent de couvrir 79 % des dépenses d'investissement.

Le flux net de dette, d'un montant de 2,0 milliards d'euros en 2008 (après 1,6 milliard en 2007), fournit le complément avec une contribution aux moyens de financement à hauteur de 21 %. L'encours de dette des régions pourrait ainsi s'élever à 14,7 milliards d'euros à la fin de l'année. ■



FORMATION PROFESSIONNELLE ET APPRENTISSAGE

Un processus de décentralisation entamé en 1983

La décentralisation vers les régions de l'apprentissage et de la formation professionnelle s'est étalée sur plus de 20 ans, avec 4 étapes principales : le transfert de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (loi du 7 janvier 1983), celui de la formation professionnelle continue des jeunes (loi du 20 décembre 1993, étendue en 1999), celui du versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire (dite « prime d'apprentissage ») aux employeurs d'apprentis (loi du 27 février 2002) et celui de la subvention allouée à l'Afpa (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes), au titre des actions de formation (loi du 13 août 2004).

La loi de 2004, relative aux libertés et responsabilités locales élargit le champ d'action des régions au financement de la formation des travailleurs sociaux, au financement des écoles et instituts de formation aux professions paramédicales et de sage-femme, à la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes (organisation et financement des stages de formation de l'AFPA), et à l'organisation du réseau des centres d'information sur la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Le rôle des régions dans le financement de la formation professionnelle

Le montant de la dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage en 2005 est évalué à 20,4 milliards d'euros selon la Dares (hors formations de la fonction publique pour ses agents). Les principaux financeurs sont les entreprises (51,5 %), l'État (20,6 %), les régions (17,6 %) et l'Unedic (5,7 %).

En 2006, les conseils régionaux ont affecté 4,2 milliards d'euros (soit 21 % de leurs dépenses totales hors remboursement de dette) à la formation professionnelle, à l'apprentissage et aux actions d'accueil, d'information et d'orientation (après 3,6 milliards d'euros en 2005). Ce montant global représente en moyenne 67 euros par habitant, avec un étalement des régions autour de cette moyenne allant de 57 à 96 euros par hab., voire 109 euros pour les régions d'outre-mer.

Il est essentiellement constitué de charges de fonctionnement (96 %), au premier rang desquelles les transferts versés aux centres de formation. En 2007, les dépenses régionales au titre de la formation professionnelle pourraient progresser de plus de 19 % et s'établir à 5,1 milliards d'euros (17 régions prenant en charge la commande publique à l'Afpa, après une région en 2006), avant de ralentir en 2008 (la hausse ne serait que de 2 % entre les budgets primitifs 2007 et 2008), pour atteindre un montant de 5,2 milliards d'euros.

Les transferts de compétences liés à la loi de 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, ont essentiellement été couverts par l'attribution aux régions d'une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers. Par ailleurs, en vue de rationaliser le financement de l'apprentissage et de renforcer leur autonomie financière, les régions se sont vu transférer une ressource propre sous la forme d'une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage : la contribution au développement de l'apprentissage (CDA). Son taux, fixé à 0,06 % en 2005, a progressivement été élevé jusqu'à 0,18 % en 2007. Dans le même temps, la dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle a été réduite à due concurrence.

Les critiques à l'origine d'une nouvelle réforme

Complexe, inefficace, à bout de souffle... L'organisation de la formation professionnelle fait l'objet de nombreuses critiques. Sont notamment pointés l'inadéquation entre les qualifications des jeunes et les besoins des entreprises, l'inégalité d'accès à la formation (difficultés d'accès pour les personnes sorties du système éducatif sans diplôme, sans connaissances de base suffisantes ou ayant rencontré des incidents de parcours), le besoin de clarification des compétences entre les différents acteurs...

Ces critiques appellent une nouvelle réforme, promise par le gouvernement avant la fin de l'année afin de remanier le système et rationaliser le pilotage de la formation professionnelle.

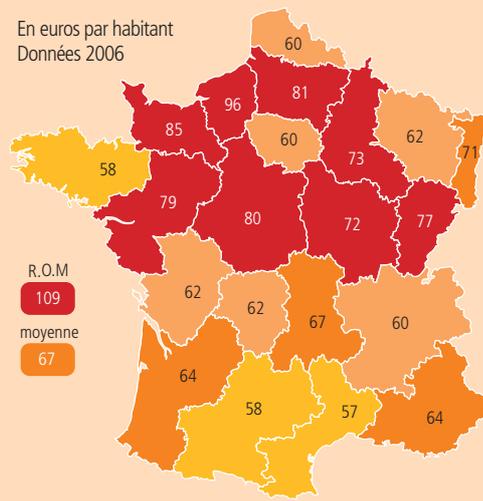
DÉPENSES RÉGIONALES DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D'APPRENTISSAGE

En milliards d'euros courants



MONTANT DES DÉPENSES PAR RÉGION

En euros par habitant
Données 2006



DÉPARTEMENTS : BAISSÉ DE L'ÉPARGNE ET RALENTISSEMENT DE L'INVESTISSEMENT

COMPTE SIMPLIFIÉ DES DÉPARTEMENTS (FRANCE ENTIÈRE HORS PARIS)

Section de fonctionnement					Financement de l'investissement				
	2007/06 %	2007 Md€	2008/07 %	2008 Md€		2007/06 %	2007 Md€	2008/07 %	2008 Md€
RECETTES COURANTES	+5,4	52,9	+4,1	55,1	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+7,8	13,6	+1,0	13,7
Recettes fiscales	+6,0	34,8	+5,1*	36,1	MOYENS DE FINANCEMENT	-	13,6	-	13,7
<i>dont produit 4 taxes</i>	+3,4	18,6	+4,5	19,5	Autofinancement	+6,4	9,4	-2,9	9,2
Dotations de l'État	+2,3	12,3	+0,8*	12,8	Dotations et subventions	-1,0	2,4	+6,3	2,6
Autres recettes	+8,5	5,9	+5,6	6,2	Autres recettes	+7,6	0,3	+4,0	0,3
DÉPENSES DE GESTION	+7,0	43,1	+6,1	45,7	Flux net de dette (emprunts – remboursements)	-	1,4	-	1,7
Dépenses de personnel	+17,9	8,1	+18,4	9,5	<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	+3,4	3,6	+10,0	4,0
Autres dépenses de gestion	+4,8	35,0	+3,3	36,2	<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	-13,6	2,2	+5,0	2,4
ÉPARGNE DE GESTION	-1,1	9,9	-4,5	9,4					
Intérêts de la dette	+9,9	0,7	+9,9	0,8					
ÉPARGNE BRUTE	-1,8	9,2	-5,6	8,6					

*À périmètre constant

Fiscalité : baisse des droits de mutation

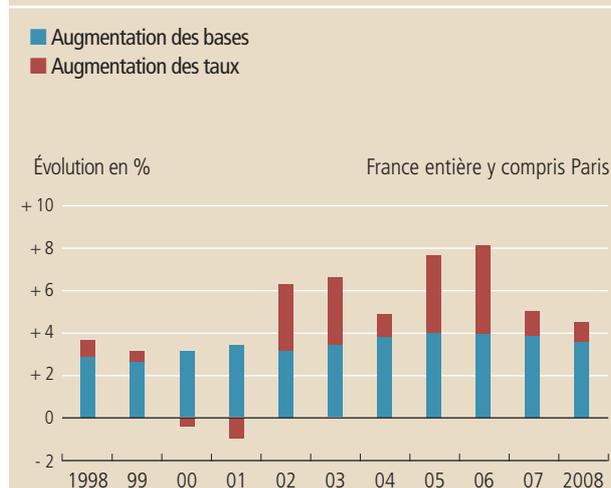
En 2008, les **bases d'imposition** départementales (hors Paris) progressent de 3,5 % pour la taxe d'habitation, 3,4 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 3,7 % pour la taxe professionnelle.

Contrairement aux trois dernières années, la majorité des départements a décidé de stabiliser sa pression fiscale en 2008, 43 départements l'ont accrue (après 50 départements en 2007 et plus de 70 en 2006 et 2005). Au global, **les taux d'imposition départementaux, toutes taxes confondues, progressent en moyenne de 1,2 %** (après + 1,4 % en 2007 et + 5,0 % en 2006), avec une évolution plus marquée pour le taux de taxe professionnelle (+ 1,4 %, contre + 1,0 % pour celui de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties).

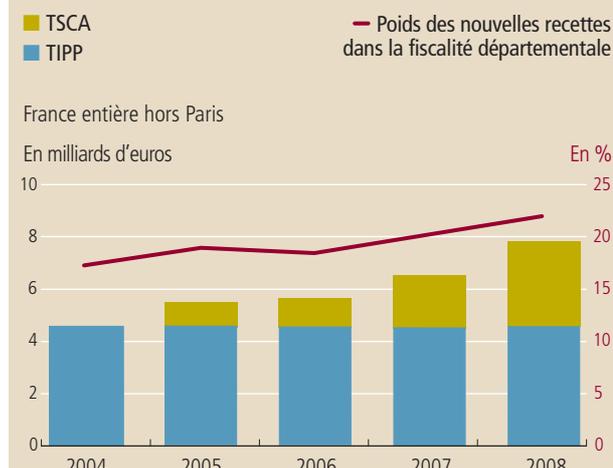
Le prélèvement opéré par l'État depuis 2007 sur le produit de taxe professionnelle pour financer une partie du dégrèvement au titre plafonnement en fonction de la valeur ajoutée s'élève à 335 millions d'euros en 2008 (contre près de 280 millions d'euros en 2007). Il correspond à l'impact des hausses de taux votées depuis 2006, et pour partie en 2005, sur les bases des entreprises bénéficiant du plafonnement à la valeur ajoutée (en moyenne 48 % des bases de taxe professionnelle au niveau national).

Alors que le produit « brut » des quatre taxes directes locales progresse de 4,8 % en 2008 (après + 4,9 % en 2007), **le produit « net » du prélèvement** est en hausse de 4,5 % en 2008 (après + 3,4 % en 2007) pour atteindre 19,5 milliards d'euros. Le produit perçu, qui inclut les compensations fiscales, s'établit à 20,0 milliards d'euros en 2008.

ÉVOLUTION DE LA TAXE D'HABITATION



NOUVELLES RECETTES FISCALES DÉPARTEMENTALES



Les nouvelles recettes fiscales, 7,9 milliards d'euros, en hausse de 16 % en 2008, représentent 20 % de l'ensemble des recettes fiscales. Elles englobent :

- 4,9 milliards d'euros de **taxe intérieure sur les produits pétroliers** (hors Paris) dont 4,7 milliards perçus en contrepartie de la décentralisation du RMI et 170 millions en complément de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour la compensation des transferts de compétences inscrits dans la loi « Libertés et responsabilités locales ».

- 3,0 milliards d'euros de **taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)**. La TSCA qui reposait initialement sur la seule part relative aux véhicules terrestres à moteur (2,5 milliards d'euros en 2008) a été élargie à celles relatives aux contrats « incendie » (environ 525 millions d'euros) et à la navigation maritime ou fluviale des bateaux de sport ou de plaisance (20 millions d'euros).

La part principale de la TSCA des départements repose sur le montant des contrats d'assurance relatifs aux véhicules terrestres à moteur. Cette assiette est atone depuis 2005 en lien avec l'évolution récente de l'assurance automobile observée par la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA).

Les autres recettes fiscales s'élèvent à 8,2 milliards d'euros en 2008, en recul de 2,3 %. Cette évolution s'explique essentiellement par la baisse du produit des droits de mutation (7,1 milliards d'euros, hors Paris). Sur les sept premiers mois de l'année 2008, les droits de mutation enregistrent une diminution de 1,7 % par rapport aux mêmes mois de 2007, en lien avec les évolutions observées sur le marché de l'immobilier ancien, notamment le repli des prix des logements anciens de 0,8 % sur le premier trimestre 2008 selon l'indice Notaires-Insee.

Au total, les recettes fiscales des départements s'élèvent à 36,1 milliards d'euros en 2008, en hausse de 5,1 % à périmètre constant (après + 6,0 % en 2007 et + 8,0 % en 2006).

Dotations de l'État

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements, composée d'une dotation forfaitaire, d'une dotation de compensation et de dotations de péréquation, s'élève à 11,8 milliards d'euros en 2008 (hors Paris et collectivités d'outre-mer à statut particulier), en hausse de 2,0 %.

La dotation forfaitaire atteint 7,7 milliards d'euros et comprend une dotation de base égale en 2008 à 73,07 euros par habitant, pour un montant global de près de 4,6 milliards d'euros et, le cas échéant, un complément de garantie qui progresse de 0,62 % en 2008 et représente près de 3,2 milliards d'euros.

La dotation de compensation atteint un montant de 2,8 milliards d'euros et progresse de 1,64 %.

Les dotations de péréquation atteignent près de 1,3 milliard d'euros, dont 543 millions pour la dotation de péréquation urbaine et 739 millions pour la dotation de fonctionnement minimale, soit des montants en hausse de 6,8 % par rapport à ceux versés en 2007. En 2008, les 33 départements de métropole éligibles à la dotation de péréquation urbaine perçoivent un montant moyen de 13,58 euros par habitant. Ceux éligibles à la

dotation de fonctionnement minimale (63 départements) bénéficient d'une dotation moyenne de 27,92 euros par habitant.

Avec les autres concours de l'État, notamment la part de dotation générale de décentralisation non intégrée à la DGF (environ 430 millions d'euros) et les compensations fiscales qui jouent le rôle de variables d'ajustement dans le cadre du « contrat de stabilité » (- 21,1 %), **l'ensemble des dotations de fonctionnement** des départements approche 12,8 milliards d'euros en 2008, en hausse de 0,8 % à champ constant.

Autres recettes de fonctionnement

En 2008, les autres recettes de fonctionnement s'élèvent à 6,2 milliards d'euros, en hausse de 5,6 % (après + 8,5 % en 2007 et + 20,8 % en 2006). Ce ralentissement provient d'une progression modérée des fonds versés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en 2008, de l'ordre de + 2 %. Ces fonds s'élèvent à 2,1 milliards d'euros, dont 1,5 milliard d'euros (hors Paris) au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), 0,5 milliard d'euros au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH) et 30 millions d'euros pour les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Par ailleurs, les conseils généraux continuent de bénéficier du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), doté de 500 millions d'euros chaque année de 2006 à 2008.

Les autres participations reçues par les départements en provenance de l'État, des autres collectivités locales et d'organismes de droit privé, s'accroissent en 2008 au même rythme qu'en 2007.

Dépenses de gestion

Les dépenses de gestion des départements, 45,7 milliards d'euros en 2008, progressent de manière encore soutenue mais ralentissent légèrement (+ 6,1 %, après + 7,0 % en 2007).

Les charges de personnel, 9,5 milliards d'euros, progressent de 18,4 % en 2008. Ce dynamisme s'explique en partie par les transferts de personnels de l'État vers les départements :

- le transfert des titulaires techniciens, ouvriers et de services (TOS) des collèges se poursuit : en 2008, 12 000 agents ont opté pour le détachement ou l'intégration dans la fonction publique territoriale (après 22 578 agents en 2007), leur rémunération représente un droit à compensation de 367 millions d'euros. Le droit à compensation au titre de l'ensemble des personnels TOS rémunérés en 2008 par les départements est ainsi porté à 1,1 milliard d'euros ;

- le transfert des personnels des directions départementales de l'Équipement (DDE) du ministère de l'Équipement débutant cette année : au nombre de 19 000 à avoir exercé leur droit d'option pour le détachement ou l'intégration dans la fonction publique territoriale, ces personnels représentent un droit à compensation de 703 millions d'euros.

En dehors de l'effet des transferts, la masse salariale demeure dynamique en raison des mesures salariales générales et catégorielles (revalorisation du point d'indice de 0,5 % au mois de mars et de 0,3 % en octobre, mise en place du mécanisme de garantie individuelle de pouvoir d'achat) et de la hausse des effectifs.

Selon l'enquête du Centre national de la fonction publique territoriale sur les tendances de l'emploi territorial en 2008, 74 % des conseils généraux envisagent de recruter en 2008 (+ 3 410 agents, soit 1,5 % des effectifs présents en 2007), notamment dans les secteurs de l'action sociale et de la voirie.

Au sein des autres dépenses de gestion (36,2 milliards, + 3,3 % en 2008), les transferts versés par les départements s'élèvent à 30 milliards d'euros, en hausse de l'ordre de 3 % par rapport à 2007. Les dépenses d'action sociale, plus de 85 % des transferts versés, progressent à un rythme similaire mais présentent des évolutions contrastées selon les prestations :

- après s'être stabilisées en 2007, les dépenses au titre du RMI reculent légèrement en 2008 en raison d'une baisse du nombre d'allocataires (- 7,1 % au premier trimestre 2008 par rapport au même trimestre de 2007);

- les dépenses au titre de l'APA commencent à décélérer avec une progression de l'ordre de 4 %, grâce à une évolution plus modérée du nombre de bénéficiaires (+ 4,5 % au premier trimestre 2008);

- enfin, les dépenses liées à la prestation de compensation du handicap (PCH) sont en très forte progression et commencent à tendre vers un niveau de croisière.

Les autres transferts versés sont toujours relativement dynamiques en raison notamment de la hausse continue des dépenses au titre des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), de l'ordre de 6 %.

Soldes d'épargne et intérêts de la dette

Alors que les dépenses de gestion conservent un rythme de croissance élevé (+ 2,6 milliards d'euros, + 6,1 %), les recettes courantes poursuivent leur ralentissement (+ 2,2 milliards d'euros, + 4,1 %). Ces évolutions croisées provoquent un recul de **l'épargne de gestion**, - 4,5 % en 2008. L'épargne de gestions s'élève ainsi à 9,4 milliards d'euros en 2008, après 9,9 milliards d'euros en 2007.

Pour la troisième année consécutive, **les charges d'intérêt** (près de 800 millions d'euros) progressent fortement en 2008 (+ 9,9 %, après + 9,0 % en 2007 et 17,6 % en 2006), en lien avec la hausse des taux d'intérêt et l'augmentation de l'encours de dette des conseils généraux depuis cinq ans.

L'épargne brute des départements, 8,6 milliards d'euros, se réduit de 5,6 % cette année, confirmant la tendance à la baisse observée en 2007.

Investissement et schéma de financement

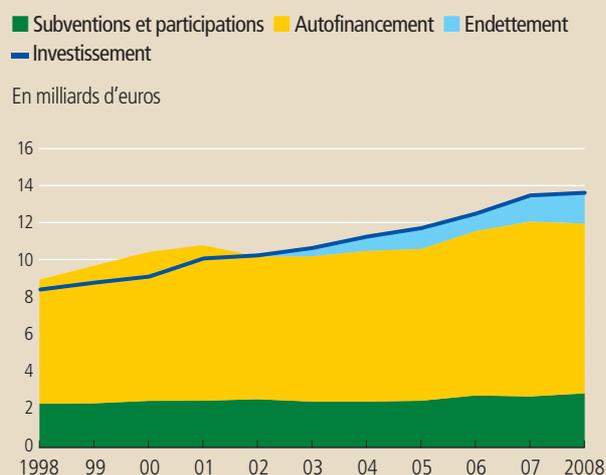
En 2008, **les dépenses d'investissement hors dette** des départements marquent le pas et progressent de 1,0 % (après + 7,8 % en 2007), pour atteindre 13,7 milliards d'euros.

Ce ralentissement pourrait concerner les principaux domaines d'action des départements. Les conseils généraux ont en effet programmé un effort moins soutenu dans leurs dépenses d'investissement relatives à la voirie et aux collèges (qui représentent la moitié de l'investissement départemental) et un ralentissement des dépenses d'investissement consacrées aux transports, à l'aménagement du territoire, à l'environnement ou au logement. Les subventions d'investissement versées, notamment aux communes et à leurs groupements, progresseraient plus faiblement (après + 13,5 % en 2007), en lien avec le ralentissement de l'équipement communal généralement observé en début de mandat.

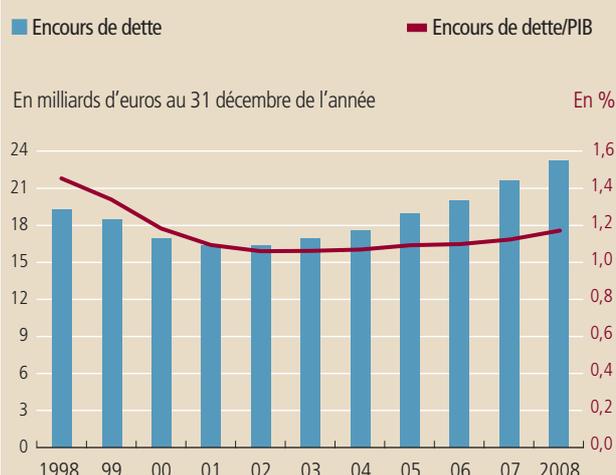
Les ressources propres d'investissement – fonds de compensation de la TVA, dotation globale d'équipement, dotation d'équipement des collèges – et l'autofinancement dégagé sur la section de fonctionnement permettent de couvrir 88 % de l'investissement départemental.

Ces ressources sont complétées par un flux net de dette de 1,7 milliard d'euros (après 1,4 milliard d'euros en 2007). L'encours de dette des départements s'élèverait ainsi à 23,0 milliards d'euros à la fin de l'année 2008. ■

FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DÉPARTEMENTAUX



ENCOURS DE DETTE DES DÉPARTEMENTS



DROITS DE MUTATION : DES PRÉVISIONS AUX RÉALISATIONS

De fortes variations à la hausse comme à la baisse

Le produit des droits de mutation perçu par les départements est fonction d'une part de l'évolution des prix et du nombre de transactions réalisées chaque année sur le marché de l'immobilier ancien, et d'autre part des modifications législatives et réglementaires. Au cours de la période 1986-2007, son évolution a été marquée par de fortes variations annuelles, allant de - 9 % en 1992 à + 21 % en 1990. Trois périodes aux tendances sensiblement différentes peuvent être dégagées :

- **1986-1990** : la croissance du marché de l'immobilier ancien se traduit par une hausse de 17 % du produit des droits de mutation en moyenne chaque année.
- **1991-1996** : le produit des droits de mutation diminue en moyenne de 3 % par an en raison du retournement du marché observé en 1991 et d'une baisse des droits de mutation en 1995-1996 destinée à relancer le marché de l'immobilier ancien.
- **1997-2007** : le produit des droits de mutation progresse en moyenne de 10 % par an malgré la réforme des droits de mutation mise en place au cours des années 1999-2000 se traduisant par un abaissement des taux et donnant lieu à compensation financière. Cette phase haussière est marquée par des années de très fortes augmentations (de l'ordre de + 15 % par an entre 2004 et 2006).

Des inscriptions prévisionnelles prudentes

Les fortes variations du produit des droits de mutation compliquent l'exercice de prévision budgétaire et rendent délicate l'anticipation des points de retournement. La comparaison des prévisions et des réalisations, par le biais des taux de réalisation (rapport entre les montants inscrits aux comptes administratifs et ceux prévus aux budgets primitifs) met en évidence :

- **des prévisions prudentes en période de croissance du marché immobilier**. Les réalisations sont supérieures aux prévisions, en moyenne de 27 % sur la période 1986-1990 et de 26 % sur la période 1997-2007 ;
- **des prévisions relativement proches de la réalité sur la période 1991-1996** avec un taux de réalisation moyen de 100 % sur la période.

Le retournement actuel

En 2007, des premiers signes d'essoufflement du marché de l'immobilier apparaissent (net ralentissement de la hausse des prix et tassement du nombre de transactions) et se répercutent sur l'évolution des droits de mutation (+ 5 % en 2007 après plusieurs années de très forte hausse). Le taux de réalisation est évalué à 118 % soit un taux inférieur à celui observé au cours des trois années précédentes (plus de 130 %). Pour 2008, les droits de mutation sont estimés, dans les budgets primitifs des départements, à 6,6 milliards d'euros, en hausse de 8,8 % après + 15,4 % en 2007. Cette croissance, encore soutenue, traduit plus un effort de rattrapage par rapport aux montants constatés dans les comptes administratifs 2007 qu'une hausse réellement attendue du produit pour l'année 2008.

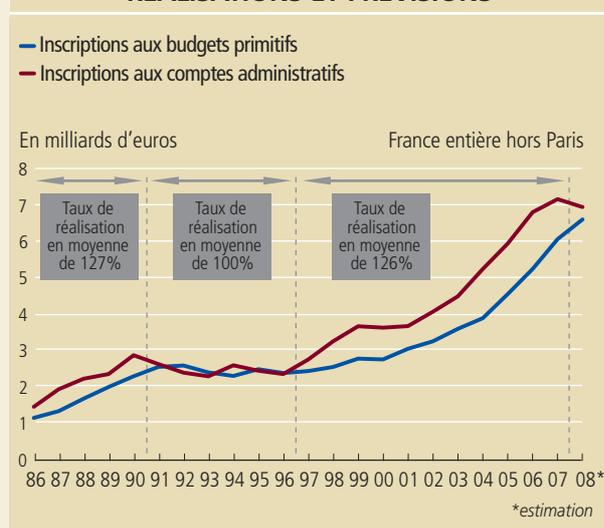
La fin de la phase haussière du cycle immobilier se confirme en 2008 : sur les sept premiers mois, les droits de mutation présentent une baisse de 1,7 % par rapport aux mêmes mois de 2007 (7,1 milliards d'euros). Sur l'ensemble de l'année et compte tenu du profil infra-annuel, la diminution du produit des droits de mutation est évaluée à 3 %. Elle générerait dès lors un affaiblissement du taux de réalisation pour le porter à environ 105 %.

Différence de sensibilité des départements

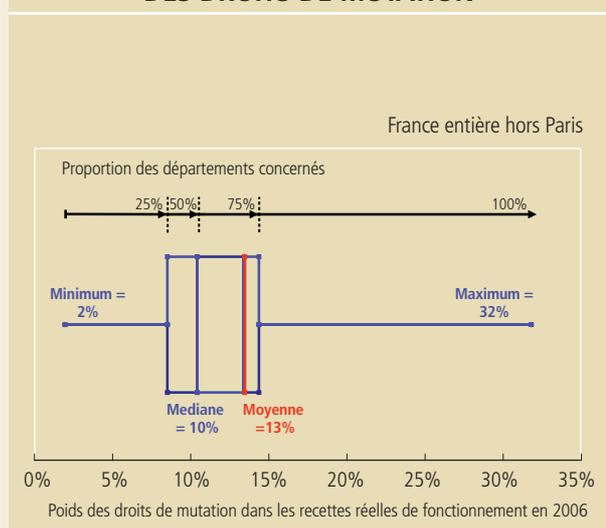
L'inégale répartition du produit des droits de mutation sur le territoire national se traduit par **une sensibilité financière plus ou moins marquée à l'évolution des droits de mutation**.

En 2006, le produit des droits de mutation varie, autour d'une moyenne de 111 euros par habitant, entre 22 et 294 euros. Il représente entre 2 % et 32 % des recettes de fonctionnement, ce poids excédant 10 % pour la moitié des départements et 14 % pour le quart des départements (hors Paris). Cette dépendance financière a été accentuée ces dernières années par les fortes hausses des droits de mutation, malgré l'intégration de nouvelles recettes fiscales (TIPP, TSCA). Pour le quart des départements dont le poids des droits de mutation excède 14 % en 2006, le produit des droits de mutation est passé en moyenne de 17 % des recettes de fonctionnement en 2001 à 20 % en 2006.

DROITS DE MUTATION : RÉALISATIONS ET PRÉVISIONS



SENSIBILITÉ À L'ÉVOLUTION DES DROITS DE MUTATION



COMMUNES : IMPACT DU CYCLE ÉLECTORAL

COMPTE SIMPLIFIÉ DES COMMUNES (FRANCE ENTIÈRE)

Section de fonctionnement					Financement de l'investissement				
	2007/06 %	2007 Md€	2008/07 %	2008 Md€		2007/06 %	2007 Md€	2008/07 %	2008 Md€
RECETTES COURANTES	+2,5	69,5	+2,0	71,0	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+10,3	25,2	-2,2	24,6
Recettes fiscales**	+2,8	41,4	+2,1*	42,2	MOYENS DE FINANCEMENT	-	25,2	-	24,6
dont produit 4 taxes	+3,3	25,9	+3,5	26,8	Autofinancement	+9,7	11,0	-3,7	10,8
Dotations de l'État	+1,3	17,3	+0,9*	17,6	Dotations et subventions	+6,6	8,2	+3,3	8,5
Autres recettes	+3,4	10,8	+3,6	11,2	Autres recettes	+8,6	4,0	+3,1	4,1
DÉPENSES DE GESTION	+3,3	56,5	+2,7	58,0	Flux net de dette (emprunts – remboursements)	-	2,0	-	1,4
Dépenses de personnel	+4,8	30,4	+3,3	31,4	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	+5,6	7,3	-5,8	6,9
Autres dépenses de gestion	+1,6	26,1	+2,0	26,6	Remboursements (hors opérations financières)	-2,9	5,3	+2,4	5,5
ÉPARGNE DE GESTION	-0,6	13,1	-0,9	12,9					
Intérêts de la dette	+3,9	2,3	+6,7	2,5					
ÉPARGNE BRUTE	-1,5	10,8	-2,5	10,5					

*À périmètre constant

**Y compris les reversements fiscaux des groupements à TPU vers les communes.

Ralentissement des recettes fiscales

Le produit des quatre taxes directes locales s'élève à 26,8 milliards d'euros en 2008 et enregistre une progression de 3,5 % par rapport à 2007.

Alors que les taux d'imposition progressent de manière très modérée, les communes subissent le ralentissement des bases d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 3,4 % en 2008), dont le produit pèse pour plus de 80 % dans l'ensemble de la fiscalité directe perçue par les communes. Le produit de taxe professionnelle, en baisse sur la période 1999-2007, progresse légèrement en 2008, l'évolution des bases d'imposition compensant les quelques nouveaux passages en taxe professionnelle unique (environ 480 communes supplémentaires).

Le produit perçu qui englobe les compensations d'exonérations fiscales et les reversements de fiscalité en provenance des groupements intercommunaux (environ 8,4 milliards d'euros) s'élève à 36,5 milliards d'euros en 2008.

Les autres recettes fiscales (5,7 milliards d'euros) s'affaiblissent en 2008 (- 0,7 %, après + 3,0 % en 2007). Ce léger recul provient :

- **de la diminution du produit des droits de mutation** (2,4 milliards d'euros en 2008). En lien avec les signes de tension sur le marché de l'immobilier ancien, l'évolution des droits de mutation constatée sur les sept premiers mois de l'année enregistre une baisse de 1,7 % par rapport aux mêmes mois de 2007. Sur l'ensemble de l'année, la baisse pourrait atteindre 3,0 %.

- **d'une stabilisation du produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** revenant aux communes (plus de 1 milliard d'euros en 2008) en raison d'une assiette moins dynamique en 2008 et, bien que moins marqués que ces dernières années, de nouveaux transferts de compétences en matière d'élimination des déchets ménagers vers les structures intercommunales.

Au total, les recettes fiscales des communes s'élèvent à 42,2 milliards d'euros en 2008, en hausse de 2,1 %.

Dotations de l'État

La dotation globale de financement (DGF) des communes s'élève à près de 16,5 milliards d'euros en 2008 et enregistre une progression de 2,0 %.

La dotation forfaitaire, qui approche les 14,0 milliards d'euros, rassemble à elle seule 85 % de l'ensemble de la DGF versée aux communes. Elle comporte :

- une dotation de base qui varie en 2008 entre 63,35 et 126,71 euros par habitant en fonction de la taille des communes et qui représente un montant de 6,3 milliards d'euros, en hausse de 1,9 % par rapport à 2007 ;
- une dotation superficie, en hausse de 1,6 %, calculée en 2008 sur la base de 3,17 euros par hectare (5,27 euros en zone de montagne) pour un montant de 218 millions d'euros ;
- une dotation de compensation qui progresse de 1,04 % et qui représente près de 2,1 milliards d'euros en 2008 ;
- un complément de garantie qui évolue de 0,3 % pour un montant de 5,3 milliards d'euros ;
- et une dotation « cœur de parc naturel » qui bénéficie à 177 communes pour un montant de 3 millions d'euros en 2008, en progression de 1,6 %.

Les dotations de péréquation s'élèvent au global à 2,5 milliards en 2008, en hausse de 7,8 % par rapport à 2007. Ce montant est réparti entre la dotation de solidarité urbaine (près de 1,1 milliard d'euros, en progression de 9,4 %), la dotation de solidarité rurale (711 millions d'euros, en hausse de 9,4 %) et la dotation nationale de péréquation (687 millions en augmentation de 3,9 %).

Avec les autres concours de l'État (notamment la dotation spéciale instituteurs, la dotation élu local, la dotation générale de décentralisation), les compensations fiscales qui jouent le rôle de variables d'ajustement dans le cadre du « contrat de stabilité » (- 25,3 %) et le nouveau fonds de compensation des baisses de dotation de compensation de la taxe professionnelle (doté de 60 millions d'euros), **l'ensemble des dotations de fonc-**

tionnement atteint 17,6 milliards d'euros en 2008, en hausse de 0,9 % à champ constant.

Hausse des dépenses de gestion

Les dépenses de gestion des communes, composées à 54 % de frais de personnel et à 46 % d'autres dépenses, progressent en 2008 de 2,7 % (+ 3,3 % en 2007) et atteignent 58,0 milliards d'euros.

Les frais de personnel (31,4 milliards d'euros) enregistrent une croissance moins vive en 2008 (+ 3,3 %, contre + 4,8 % en 2007), en lien avec les revalorisations salariales de l'année, qui produisent une augmentation de la masse salariale de 0,6 %, et la hausse plus modérée des effectifs. Selon l'enquête du Centre national de la fonction publique territoriale, les recrutements envisagés en 2008 représenteraient 1,2 % de l'effectif communal de 2007 (contre 1,4 % l'an dernier) et concerneraient en priorité la petite enfance, le bâtiment et la voirie. Par ailleurs, les communes sont, au même titre que les autres collectivités locales, assujetties à la cotisation pour le Fonds national d'aide au logement (Fnal), calculée à partir de la masse salariale sur un taux de 0,4 % cette année (contre 0,2 % en 2007).

Les autres dépenses de gestion (26,6 milliards d'euros) sont légèrement plus dynamiques qu'en 2007 (+ 2,0 %, contre + 1,6 %). Elles sont composées d'achats et de charges externes, et d'autres charges de gestion courante comme les subventions versées ou les contingents et participations.

La progression du poste « achats et charges externes », sensible à l'évolution des prix en raison de sa nature (prestations de services, achat de matériel et de fournitures...), accélère en 2008 sous l'effet de la hausse soutenue des prix, notamment de l'énergie. L'indice Insee sur le prix des combustibles et carburants enregistre ainsi une hausse de 35,2 % entre juin 2007 et juin 2008, sous l'effet de l'envolée des prix du pétrole, tandis que le prix de l'eau, du gaz et de l'électricité progresse de 7,6 % sur la même période (contre - 1,0 % un an auparavant).

Baisse de l'épargne brute

En 2008, les recettes courantes progressent plus faiblement (+ 2,0 %) que les dépenses de gestion (+ 2,7 %), entraînant un recul de **l'épargne de gestion** (12,9 milliards d'euros, - 0,9 %).

En raison de la hausse **des charges d'intérêt** (+ 6,7 %, après + 3,9 % en 2007), **l'épargne brute** enregistre une nouvelle baisse (- 2,5 % après - 1,5 % en 2007) qui porte son niveau à 10,5 milliards d'euros en 2008.

Repli de l'investissement

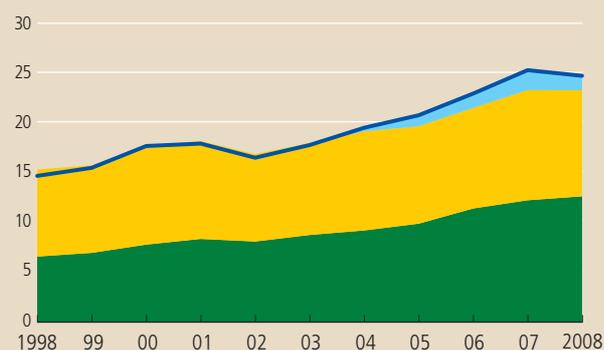
En cette année d'élections municipales, **les dépenses d'investissement** hors dette des communes affichent un recul (- 2,2 % par rapport à 2007). La première année du mandat coïncide traditionnellement avec une baisse de l'effort d'investissement des communes, le temps pour les nouvelles équipes municipales de se mettre en place et de définir les projets du mandat. Avec des dépenses d'investissement de 24,6 milliards d'euros, les communes demeurent toutefois le premier investisseur local. Malgré le repli observé en 2008, le secteur communal restera impliqué dans les années qui viennent dans nombre d'opérations d'ores et déjà programmées : le programme national de rénovation urbaine (PNRU), le « plan crèche », ou encore l'accessibilité des bâtiments publics aux personnes handicapées. Par ailleurs, des projets d'investissement sont en cours d'élaboration afin de répondre à la nécessité de maîtrise des consommations énergétiques dans les bâtiments publics définie dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Les recettes propres d'investissement des communes et l'auto-financement dégagé sur la section de fonctionnement permettent de couvrir 94 % des dépenses d'investissement. Ces moyens de financement sont complétés par un endettement annuel de 1,4 milliard d'euros portant l'encours de dette des communes à 55,9 milliards d'euros à la fin de l'année 2008. ■

FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS COMMUNAUX

■ Subventions et participations ■ Autofinancement ■ Endettement
— Investissement

En milliards d'euros



ENCOURS DE DETTE DES COMMUNES

■ Encours de dette ■ Encours de dette/PIB

En milliards d'euros au 31 décembre de l'année

En %



GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE : REPLI DE L'INVESTISSEMENT

COMPTE SIMPLIFIÉ DES GROUPEMENTS A FISCALITÉ PROPRE

Section de fonctionnement					Financement de l'investissement				
	2007/06 %	2007 Md€	2008/07 %	2008 Md€		2007/06 %	2007 Md€	2008/07 %	2008 Md€
RECETTES COURANTES	+ 4,6	26,6	+ 3,7	27,6	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+ 15,8	8,0	- 3,7	7,7
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 6,1	18,1	+ 5,1	19,0	MOYENS DE FINANCEMENT	-	8,0	-	7,7
Recettes fiscales	+ 4,5	17,5	+ 3,3	18,1	Autofinancement	+ 13,5	3,7	- 3,0	3,6
<i>dont produit 4 taxes</i>	+ 4,0	12,9	+ 4,6	13,5	Dotations et subventions	+ 21,3	2,1	+ 2,3	2,2
Dotations globale de fonctionnement	+ 3,2	6,3	+ 2,3	6,4	Autres recettes	+ 26,3	0,7	+ 6,6	0,8
Autres recettes	+ 8,6	2,8	+ 9,6	3,1	Flux net de dette (emprunts – remboursements)	-	1,5	-	1,2
DÉPENSES DE GESTION	+ 4,6	22,4	+ 3,8	23,2	<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	+ 9,0	3,0	- 6,6	2,8
<i>Hors reversements fiscaux</i>	+ 6,6	13,9	+ 5,7	14,6	<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	+ 8,3	1,5	+ 5,7	1,6
Dépenses de personnel	+ 9,0	4,3	+ 7,4	4,6					
Autres dépenses de gestion	+ 3,6	18,1	+ 2,9	18,6					
ÉPARGNE DE GESTION	+ 4,5	4,2	+ 3,3	4,4					
Intérêts de la dette	+ 17,8	0,6	+ 15,3	0,6					
ÉPARGNE BRUTE	+ 2,8	3,7	+ 1,4	3,7					

Évolution du nombre d'EPCI

Pour la première année, le nombre de groupements à fiscalité propre diminue en 2008 et s'élève à 2 583 unités (- 5 par rapport à 2007).

La couverture du territoire national étant quasi complète (92 % des communes et 87 % de la population sont désormais regroupées dans une structure intercommunale à fiscalité propre), les principales modifications du paysage intercommunal concernent désormais essentiellement les fusions de groupements, les extensions de périmètre et les changements de régimes fiscaux. Au 1^{er} janvier 2008, 1 224 groupements sont sous le régime de la taxe professionnelle unique (+ 24 par rapport à 2007) et rassemblent environ 68 % des bases de taxe professionnelle.

Ainsi, contrairement aux années précédentes, les budgets intercommunaux ne bénéficient plus de l'accroissement du nombre de structures : après des hausses annuelles moyennes d'environ 12 % depuis le début de la décennie, les dépenses des groupements à fiscalité propre (hors dette et hors reversements fiscaux – essentiellement l'attribution de compensation et la dotation de solidarité communautaire) progressent de 2,5 % en 2008 et s'élèvent 23 milliards d'euros.

Recettes fiscales

Les recettes fiscales progressent de 3,3 % en 2008 et atteignent 18,1 milliards d'euros en 2008. Elles proviennent essentiellement du produit de la fiscalité directe (13,5 milliards d'euros en 2008) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (environ 3,6 milliards d'euros).

Le produit de la fiscalité directe s'accroît de 4,6 % en 2008, après une hausse similaire en 2007 (hors impact de la réforme de la taxe professionnelle). Il repose à près de 93 % sur le produit de la taxe professionnelle (12,6 milliards d'euros après prélèvement d'environ 100 millions d'euros au titre du dégrèvement pour

plafonnement à la valeur ajoutée) et bénéficie ainsi de la progression soutenue des bases d'imposition de la taxe professionnelle en 2008 (+ 3,6 % après +2,7 % en 2007) et des nouveaux passages sous le régime de la taxe professionnelle unique. Compte tenu des reversements fiscaux de l'ordre 8,4 milliards d'euros, le produit de la fiscalité directe conservée par les groupements à fiscalité propre pour l'exercice de leurs compétences s'élève à 5,1 milliards d'euros.

Dotations de l'État

Depuis 2004, la dotation globale de fonctionnement (DGF) des groupements à fiscalité propre comprend une dotation de compensation, composée essentiellement de la compensation au titre de la suppression de la part salaires, et une dotation d'intercommunalité regroupant la dotation de base et la dotation de péréquation auxquelles sont ajoutées dans certains cas des garanties, majorations et bonifications.

La dotation de compensation progresse de 1,0 % environ et représente 4,1 milliards d'euros en 2008.

La dotation d'intercommunalité atteint plus de 2,3 milliards d'euros, en hausse de 3,6 % par rapport à 2007. Sa progression résulte de l'évolution du nombre de groupements, des changements de régime fiscal, et de l'augmentation des dotations moyennes par habitant décidées par le Comité des finances locales.

Dépenses de gestion

En 2008, les dépenses de gestion des groupements à fiscalité propre progressent de 5,7 % et atteignent 14,6 milliards d'euros (hors reversements fiscaux).

Les charges de personnel, près d'un tiers des dépenses de gestion, s'accroissent en 2008 à un rythme légèrement inférieur à la tendance observée ces deux dernières années (+ 7,4 % en

2008 après environ + 9 % par an en 2007 et 2006) pour atteindre 4,6 milliards d'euros. Cette croissance résulte de l'application de mesures salariales générales, dont l'impact sur 2008 est évalué à une hausse de 0,6 % des charges de personnel, de la mise en place du mécanisme de garantie individuelle de pouvoir d'achat et de l'accroissement des effectifs. Les perspectives de recrutement des groupements à fiscalité propre sont stables en 2008, selon l'enquête du centre national de la fonction publique territoriale, et concernent notamment les secteurs de l'environnement (déchets ménagers, eau et assainissement) et de la petite enfance.

Les autres dépenses de gestion progressent de 4,8 % en 2008 et atteignent 10,0 milliards d'euros (18,6 milliards y compris les reversements fiscaux). Elles sont constituées essentiellement de frais de gestion courante (achats de fournitures, entretien et réparation, etc.), qui subissent notamment la hausse des prix des matières premières, et de contingents, subventions et participations destinés aux services départementaux d'incendie et de secours, aux syndicats mixtes et aux organismes privés.

Soldes d'épargne et intérêts de la dette

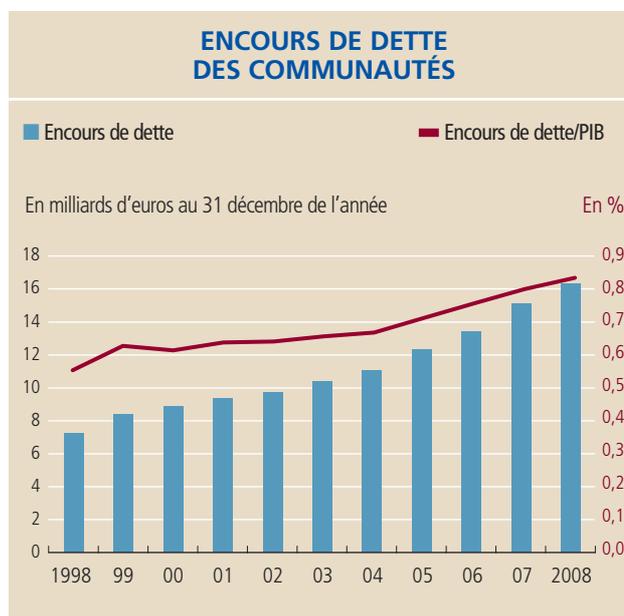
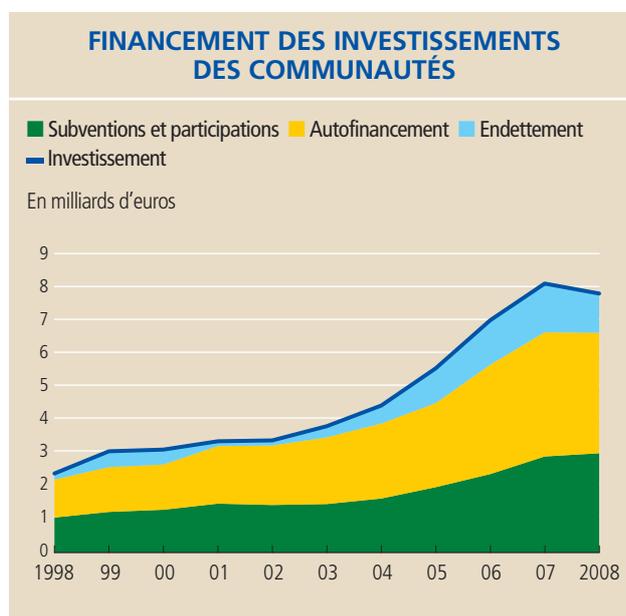
En 2008, l'accroissement des recettes courantes, hors reversements fiscaux (+ 0,9 milliard d'euros, + 5,1 %) couvre l'augmentation des dépenses de gestion (+ 0,8 milliard d'euros, + 5,7 %) et génère une hausse de **l'épargne de gestion de 3,3 %**, légèrement inférieure à celle observée en 2007. L'épargne de gestion atteint ainsi 4,4 milliards d'euros en 2008.

Pour la troisième année consécutive, **les charges d'intérêt** (environ 650 millions d'euros) progressent fortement en 2008 (+ 15,3 %, après environ + 17 % par an en 2007 et 2006). **L'épargne brute**, qui correspond à l'épargne de gestion diminuée des intérêts de la dette, atteint 3,7 milliards d'euros en 2008, en hausse de + 1,4 % (après + 2,8 % en 2007).

Investissement et schéma de financement

En 2008, l'investissement intercommunal ne bénéficie plus de l'accroissement du nombre de structures observé depuis le début de la décennie et subit les effets du cycle électoral : mise en place des nouvelles équipes communautaires et définition des projets du mandat. Ainsi, après plusieurs années de forte croissance (de l'ordre de + 15 % en moyenne annuelle entre 1998 et 2007), **les dépenses d'investissement** diminuent de 3,7 % en 2008 mais continuent de représenter un effort financier conséquent, 7,7 milliards d'euros en 2008, avec la prise en charge de compétences dans des domaines nécessitant des équipements lourds et structurants, tels que l'élimination des déchets et les transports publics urbains.

Les ressources propres (fonds de compensation de la TVA, subventions d'équipement reçues, etc.) et l'autofinancement dégagé sur la section de fonctionnement permettent de couvrir 85 % des dépenses d'investissement des groupements. Ces moyens de financement sont complétés par un recours à l'endettement à hauteur de 1,2 milliard d'euros en 2008. L'encours de dette des groupements à fiscalité propre s'élèvera ainsi à 16,2 milliards d'euros à la fin de l'année 2008. ■



SYNDICATS : 16 MILLIARDS D'EUROS DE DÉPENSES EN 2008

En 2008, le nombre de syndicats a diminué de 1,8 % pour s'établir à 16 098 unités, dont 13 153 syndicats intercommunaux, à vocation unique (Sivu) ou multiple (Sivom), en baisse de 3,6 %, et 2 945 syndicats mixtes (ouverts et fermés), en hausse de 7,1 %. Ces évolutions reflètent la poursuite des transformations des syndicats intercommunaux en syndicats mixtes, liée au développement de l'intercommunalité à fiscalité propre.

Taille et structure des budgets

Les dépenses des syndicats (hors remboursement de dette) atteignent plus de 16 milliards d'euros en 2008. Les trois quarts de ces dépenses concernent les domaines de l'eau et assainissement, l'élimination des déchets ménagers, le transport de personnes ainsi que la production et la distribution d'énergie.

Près de la moitié des dépenses des syndicats sont constituées de dépenses d'investissement. Ce poids est cependant très variable selon l'activité : il est nettement plus marqué pour les syndicats compétents en matière de production et distribution d'énergie ou intervenant dans le domaine de l'eau et l'assainissement que pour ceux ayant comme objet une activité culturelle ou scolaire.

Dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à près de 9 milliards d'euros en 2008. Elles concernent pour environ deux tiers les domaines de l'élimination des déchets (plus de 30 %), du transport de personnes ainsi que de l'eau et de l'assainissement.

Les dépenses de personnel (moins de 1,8 milliard d'euros en 2008) représentent 20 % des dépenses de fonctionnement. Ce faible poids s'explique notamment par la légèreté des structures administratives en raison de l'activité unique de la majorité des syndicats et de la taille des syndicats intercommunaux (9 communes membres en moyenne pour les Sivom et 3 pour les

Sivu). Selon l'enquête de l'Observatoire de la fonction publique territoriale, seuls 6 % des syndicats envisagent une augmentation de leurs effectifs en 2008, 91 % une stabilisation et 3 % une diminution.

Les achats et charges externes (plus de 4 milliards d'euros) constituent la moitié des dépenses de gestion. Ils comprennent les achats de matières premières (combustibles, énergie, eau...) et les prestations de services extérieurs (entretien et réparation, rémunération des délégataires et prestataires de services...).

Les autres dépenses de gestion incluent pour une large part les subventions versées et s'élèvent à plus de 2 milliards d'euros.

Les charges d'intérêt (plus de 600 millions d'euros) enregistrent, pour la deuxième année, une forte hausse en 2008 sous l'effet de l'accroissement de l'encours de dette des syndicats et de la remontée des taux d'intérêt. En 2008, les charges d'intérêt représentent environ 7 % des dépenses de fonctionnement.

Recettes de fonctionnement

Les ressources de fonctionnement des syndicats s'élèvent à plus de 11 milliards d'euros en 2008. La quasi-totalité des syndicats (98,6 %) perçoit des contributions versées par les collectivités membres. Le mode de financement le plus répandu (93 %) est celui des contributions budgétaires, certains syndicats ayant toutefois opté pour un financement assis en tout ou partie sur la fiscalité directe locale (contributions dites fiscalisées).

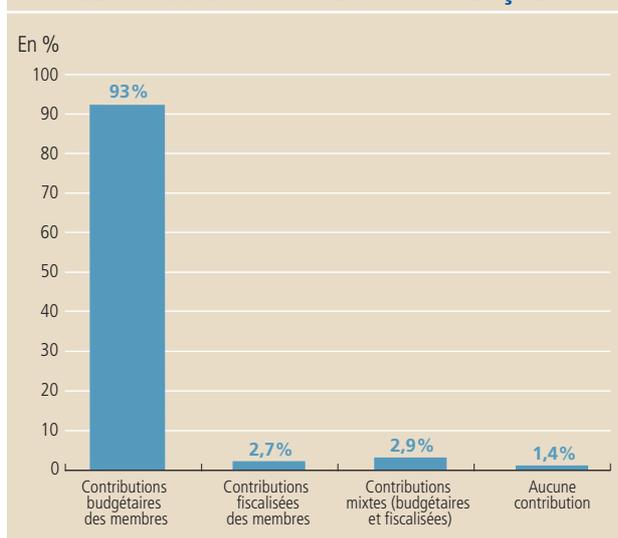
Les recettes de fonctionnement sont ainsi alimentées à hauteur de 40 % par **des dotations et participations** (les trois quarts provenant des communes, groupements à fiscalité propre et départements). Elles sont complétées par **le produit des ventes et prestations de services auprès des usagers** (plus d'un tiers des recettes de fonctionnement) et, pour une part plus faible (environ 15 %), du produit de la fiscalité directe ou indirecte (essentiellement le versement transport, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe sur l'électricité).

Dépenses d'investissement

Après plusieurs années de forte hausse (+ 15 % par an en moyenne), **les dépenses d'investissement des syndicats** ont ralenti en 2007 et se stabilisent en 2008 autour de 7,5 milliards d'euros. Cette évolution s'explique essentiellement par le renouvellement des mandats des conseillers intercommunaux en 2008. Toutefois, les secteurs comme la gestion et le traitement de l'eau, les transports ou la production d'énergie, qui concentrent environ les deux tiers de l'investissement réalisé par les syndicats, nécessitent toujours des équipements importants soumis à une réglementation onéreuse.

Ces dépenses d'investissement sont autofinancées pour plus de 80 % par les ressources propres des syndicats que sont l'épargne brute dégagée sur la section de fonctionnement et les dotations et subventions d'équipement reçues. Ces ressources propres sont complétées par un recours à l'endettement de plus d'un milliard d'euros en 2008. ■

RÉPARTITION DES SYNDICATS SELON LE TYPE DES CONTRIBUTIONS PERÇUES

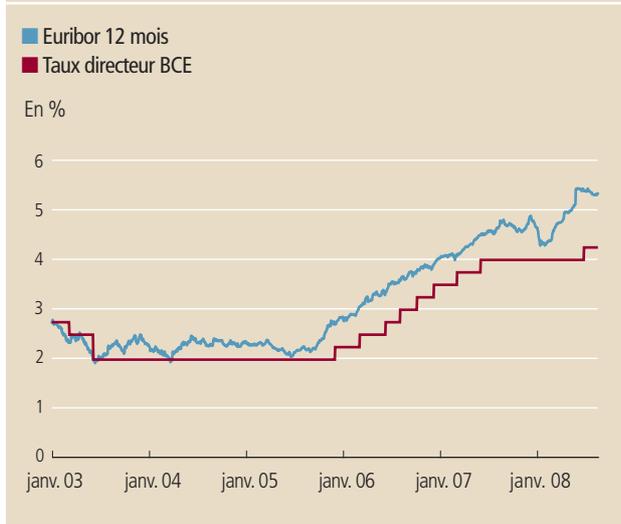


ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

En milliards d'euros courants	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Section de fonctionnement											
RÉCETTES COURANTES	110,2	115,9	120,3	122,9	131,6	137,7	148,3	157,0	166,4	174,3	181,0
Recettes fiscales	69,4	72,0	74,6	74,7	79,2	83,4	83,5	90,7	97,1	103,3	107,0
<i>dont produit 4 taxes à percevoir</i>	48,3	48,7	49,5	48,7	49,5	51,3	53,5	56,9	60,3	62,2	64,7
Dotations de l'État	22,6	25,0	24,4	28,1	30,5	31,2	41,6	41,8	42,9	43,6	45,0
Autres recettes	18,3	18,9	21,3	20,2	21,8	23,2	23,2	24,5	26,5	27,4	29,0
DÉPENSES DE GESTION	78,6	81,4	83,8	87,4	96,1	101,7	112,2	118,8	125,9	133,9	141,4
Dépenses de personnel	29,4	31,0	32,5	34,5	36,5	38,1	39,8	41,6	43,9	48,1	52,0
Achats de biens et de services	26,9	27,2	29,1	29,1	31,8	33,8	35,8	38,1	40,5	42,4	44,6
Transferts versés et autres dépenses de gestion	22,3	23,2	22,2	23,8	27,7	29,9	36,6	39,1	41,5	43,4	44,8
ÉPARGNE DE GESTION	31,6	34,5	36,6	35,5	35,6	36,0	36,1	38,1	40,6	40,3	39,6
Intérêts de la dette	6,5	6,0	5,8	5,8	5,2	4,7	4,4	4,3	4,7	5,1	5,6
ÉPARGNE BRUTE	25,1	28,6	30,8	29,7	30,3	31,2	31,7	33,9	35,9	35,2	34,0
Financement de l'investissement											
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	28,7	32,0	36,2	36,2	36,3	38,9	42,7	45,9	48,8	52,8	51,9
MOYENS DE FINANCEMENT	28,7	32,0	36,2	36,2	36,3	38,9	42,7	45,9	48,8	52,8	51,9
Autofinancement	23,3	27,0	30,0	29,5	28,2	29,3	31,4	33,1	34,6	36,1	34,2
Dotations d'investissement	5,6	5,7	6,1	6,6	6,2	6,3	6,6	7,2	7,2	7,7	8,5
Autres recettes	1,3	1,3	1,5	1,6	2,0	2,1	2,2	1,7	2,2	2,4	2,5
Flux net de dette (emprunts – remboursements)	- 1,5	- 1,9	- 1,4	- 1,4	- 0,1	1,3	2,5	4,0	4,8	6,5	6,7
<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	9,8	10,2	11,0	11,2	12,8	14,3	15,7	17,5	18,5	19,6	20,3
<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	11,3	12,1	12,4	12,6	12,9	13,0	13,1	13,6	13,7	13,1	13,6
Encours de dette au 1^{er} janvier											
TOTAL	106,5	105,0	103,0	101,6	100,2	100,1	101,4	103,9	107,9	112,7	119,3
Communes	51,0	50,4	50,1	50,2	49,9	49,6	49,4	49,9	51,0	52,4	54,4
Départements	19,9	19,3	18,4	17,1	16,4	16,5	17,0	17,8	18,9	19,9	21,3
Régions	8,6	8,6	8,1	7,8	7,5	7,6	8,2	9,5	10,2	11,1	12,7
Autres (groupements, budgets annexes, régies)	27,0	26,7	26,4	26,5	26,4	26,4	26,7	26,8	27,9	29,2	30,8
Références											
Produit intérieur brut (PIB)	1324	1368	1441	1497	1549	1595	1660	1726	1807	1892	1955
Évolution du PIB en volume	3,5 %	3,3 %	3,9 %	1,9 %	1,0 %	1,1 %	2,5 %	1,9 %	2,2 %	2,2 %	1,0 %
Évolution du prix du PIB	0,9 %	0,0 %	1,4 %	2,0 %	2,4 %	1,9 %	1,6 %	2,0 %	2,5 %	2,5 %	2,3 %

MARCHÉS FINANCIERS

TAUX DU MARCHÉ MONÉTAIRE



TAUX AU JOUR LE JOUR SUR LE MARCHÉ MONÉTAIRE



TAUX DU MARCHÉ OBLIGATAIRE



TAUX DE SWAP SUR LE MARCHÉ OBLIGATAIRE



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

