

3

Les finances des collectivités locales en termes de comptabilité publique

Remarques méthodologiques

3.1 - Les comptes de l'État et des collectivités locales en 2003

3.2 - L'évolution des finances de l'ensemble des collectivités territoriales 1998-2003

3.3 - Les finances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux en 2003

3.4 - Les groupements de communes à fiscalité propre en 2003

3.5 - Les finances des collectivités territoriales en 2004 : éléments d'évolution

3.6 - Les budgets primitifs des collectivités territoriales en 2005

3.7 - Les données détaillées sur les départements et les régions

3.8 - Les interventions économiques des collectivités locales en 2004

Les données figurant dans ce chapitre sont issues :

- pour les collectivités locales, des comptes administratifs, des comptes de gestion et des budgets primitifs.
- pour l'État, des lois de règlement.

Sources

- *Direction générale de la comptabilité publique* : Les finances du secteur public local, *Synthèses comptables des collectivités locales* : Les comptes des départements; Les comptes des régions; Les comptes des communes; Les finances des établissements publics locaux.
- *Direction générale des collectivités locales* : Les finances des communes de plus de 10 000 habitants; Les finances des communes de moins de 10 000 habitants; Les finances des régions; Les finances des départements; Les budgets primitifs des communes; Les budgets primitifs des départements et Les budgets primitifs des régions en 2004 et 2005 (cf. bibliographie).

Remarques méthodologiques

Les résultats présentés dans ce chapitre proviennent de l'analyse :

- des comptes de gestion par la Direction générale de la comptabilité publique ;
- des comptes administratifs et des budgets primitifs par la Direction générale des collectivités locales.

Ces comptes sont établis suivant les règles de la comptabilité publique pour les différentes catégories de collectivités locales et ne peuvent être comparés sans précaution à ceux de la comptabilité nationale retracés dans le chapitre précédent.

- L'établissement des résultats en comptabilité publique procède de la synthèse des comptes et non d'une consolidation par élimination des flux entre collectivités. Il en résulte un gonflement des dépenses et des recettes des collectivités locales.
- Les rubriques étudiées correspondent aux différents comptes de fonctionnement et d'investissement de la nomenclature de la comptabilité publique et diffèrent dans certains cas des concepts utilisés en comptabilité nationale.
- Le champ d'application n'est pas identique à celui de la comptabilité nationale. Il est d'usage de regrouper, sous le terme de « collectivités locales », les collectivités territoriales *stricto sensu* (communes, départements, régions), certains de leurs regroupements (syndicats, communautés d'agglomération et de communes), leurs services industriels et commerciaux (services à comptabilité distincte...), leurs établissements publics créés pour certaines activités spécifiques (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles...).

Ainsi l'analyse des finances des collectivités locales doit passer par la collecte et le traitement de quelque 200 000 comptabilités locales. Ceci contribue à expliquer les délais de mise à disposition des résultats d'ensemble. Le lecteur trouvera dans ce chapitre des données financières 2000 pour certains types d'établissements publics locaux (établissements publics intercommunaux, centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, régies personnalisées, services départementaux d'incendie et de secours et associations syndicales de propriétaires) dont les résultats ont été établis par la Direction générale de la comptabilité publique. En revanche, s'agissant des autres établissements publics (services à comptabilité distincte, établissements publics industriels et commerciaux [EPIC] ...), aucun chiffre n'est actuellement disponible.

Par ailleurs, les groupements à fiscalité propre font l'objet d'un développement spécifique, grâce à un traitement des comptes administratifs par la DGCL.

Les données figurant dans ce chapitre sont issues :

- pour les collectivités locales, des comptes administratifs, des comptes de gestion et des budgets primitifs.
- pour l'État, des lois de règlement.

Sources

- *Direction générale de la comptabilité publique* : Les finances du secteur public local,

Synthèses comptables des collectivités locales : Les comptes des départements; Les comptes des régions; Les comptes des communes; Les finances des établissements publics locaux.

- *Direction générale des collectivités locales* : Les finances des communes de plus de 10 000 habitants;

Les finances des communes de moins de 10 000 habitants; Les finances des régions; Les finances des départements ; Les budgets primitifs des communes; Les budgets primitifs des départements et Les budgets primitifs des régions en 2003 et 2004 (cf. bibliographie).

3.1 - Les comptes de l'État et des collectivités locales en 2003

en milliards d'euros

| Comptes 2003 | ÉTAT loi de règlement | Collectivités territoriales et leurs groupements : | | | | |
|---|-----------------------------|--|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| | | Total | Régions | Départements | Communes | Groupements (1) |
| Total des dépenses | 280,8 | 184,51 | 15,84 | 45,95 | 78,44 | 44,28 |
| Dépenses de fonctionnement | 252,00 | 117,25 | 8,00 | 29,84 | 52,18 | 27,24 |
| - frais de personnel | 78,27 | 35,74 | 0,52 | 5,27 | 26,00 | 3,96 |
| - intérêts de dette | 40,80 | 4,17 | 0,29 | 0,69 | 2,34 | 0,84 |
| - transferts versés (coll. loc.) | - | 25,74 | 6,18 | 11,31 | 8,25 | - |
| - dépenses d'intervention (Etat) | - | - | - | - | - | - |
| Dépenses d'investissement | 28,82 | 67,26 | 7,84 | 16,12 | 26,26 | 17,04 |
| - investissements directs civils | 4,08 | 35,11 | 2,50 | 6,58 | 16,33 | 9,70 |
| - remboursement de dette | (2) | 17,09 | 0,88 | 4,67 | 7,95 | 3,59 |
| - subventions aux investissements civils | 12,92 | nd | nd | nd | nd | nd |
| Total des recettes | 224,11 | 189,24 | 15,73 | 46,34 | 79,51 | 47,66 |
| Recettes fiscales | 305,95 | 91,21 | 7,96 | 24,67 | 40,53 | 18,05 |
| dont recettes fiscales nettes | 239,82 | - | - | - | - | - |
| Remboursements, prélèvements et dégrèvements fiscaux (État) | -119,05 | - | - | - | - | - |
| Recettes non fiscales | 37,21 | 98,03 | 7,77 | 21,67 | 38,98 | 29,61 |
| - fonds de concours, transferts | 4,50 | 55,06 | 5,98 | 13,54 | 21,53 | 14,01 |
| - emprunts | (2) | 18,75 | 1,42 | 5,13 | 7,74 | 4,47 |
| Déficit (budget de l'État) (2) | -56,71 | - | | | | |
| Variation du fonds de roulement (coll. loc.) | - | +4,73 | -0,11 | +0,38 | +1,07 | +3,38 |

(1) Ensemble des groupements, avec et sans fiscalité propre.

(2) Les remboursements de dette et les emprunts ne sont pas retracés dans le budget de l'État, ils interviennent dans le calcul du financement du déficit budgétaire.

Source : Direction générale de la comptabilité publique et DGCL.

3.2 - L'évolution des finances de l'ensemble des collectivités territoriales* 1998-2003

Dépenses et recettes en milliards d'euros : calculs des soldes intermédiaires

| | <i>en milliards d'euros</i> | | | | | |
|--|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Dépenses totales | 118,44 | 122,31 | 124,83 | 127,97 | 133,76 | 140,23 |
| Ressources totales | 118,39 | 123,43 | 124,93 | 127,63 | 134,83 | 141,58 |
| Dépenses de gestion ① (dépenses de fonctionn. - intérêts) | 72,89 | 74,94 | 74,83 | 76,47 | 82,95 | 86,69 |
| dont - personnel | 26,34 | 26,87 | 27,94 | 29,17 | 30,74 | 31,79 |
| - transferts versés (1) | 21,35 | 21,16 | 20,18 | 20,66 | 24,14 | 25,74 |
| Recettes de fonctionnement ② | 97,56 | 101,64 | 102,01 | 103,35 | 109,28 | 113,54 |
| dont - impôts et taxes (2) | 63,31 | 66,08 | 66,27 | 67,50 | 70,51 | 73,16 |
| (produit 4 taxes) | 44,32 | 44,51 | 43,48 | 41,05 | 40,63 | 41,61 |
| - dotations État | 20,00 | 21,09 | 20,78 | 22,91 | 25,01 | 25,55 |
| Épargne de gestion ③=②-① | 24,67 | 26,70 | 27,19 | 26,88 | 26,33 | 26,85 |
| intérêts de dette ④ | 4,58 | 4,19 | 4,03 | 4,05 | 3,73 | 3,33 |
| Épargne brute ⑤=③-④ | 20,08 | 22,51 | 23,16 | 22,82 | 22,60 | 23,53 |
| remboursement de dette ⑥ (3) | 11,60 | 12,39 | 12,50 | 12,84 | 12,91 | 13,50 |
| Épargne nette ⑦=⑤-⑥ | 8,48 | 10,12 | 10,66 | 9,99 | 9,69 | 10,03 |
| Autres dépenses d'investissement ⑧ | 29,36 | 30,79 | 33,48 | 34,60 | 34,18 | 36,72 |
| dont - subventions d'équipement | 6,63 | 7,07 | 7,31 | 7,68 | 8,16 | 8,75 |
| - équipement brut | 20,55 | 21,35 | 24,03 | 24,49 | 23,71 | 25,41 |
| Recettes d'investissement ⑨ | 20,83 | 21,80 | 22,91 | 24,28 | 25,55 | 28,03 |
| dont - dotations, subventions | 8,13 | 8,19 | 8,98 | 9,31 | 9,68 | 10,11 |
| - emprunts ⑩ (3) | 10,06 | 10,63 | 10,78 | 11,59 | 12,77 | 14,28 |
| Endettement nouveau (4) =⑩-⑥ | -1,54 | -1,76 | -1,72 | -1,25 | -0,13 | +0,78 |
| Variation du fonds de roulement =⑦+⑨-⑧ | -0,05 | +1,13 | +0,09 | -0,33 | +1,07 | +1,34 |

* Collectivités territoriales au sens strict : communes, départements et régions. Les séries annuelles concernant l'ensemble des groupements de communes et des autres établissements publics locaux ne sont pas disponibles à ce jour.

(1) Transferts versés : ils comprennent exclusivement les contingents, participations, allocations et subventions (au sens de la M14). (2) Impôts et taxes : y compris les taxes à caractère fiscal (taxe pour enlèvement des ordures ménagères, ...). (3) Remboursement de dette et emprunts : ils comportent les opérations de réaménagement de dette. (4) Endettement nouveau : écart entre emprunts et remboursement de dette.

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

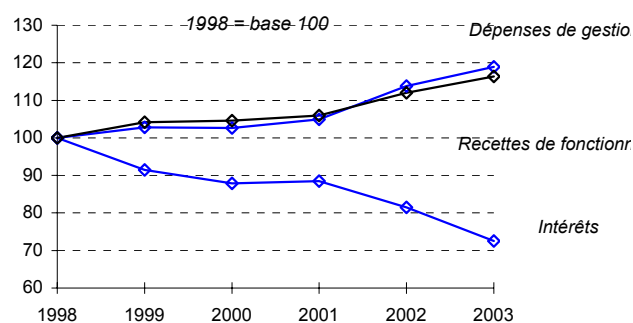
(Données non consolidées entre les différents niveaux de collectivité).

Évolution des données en euros constants (taux de croissance en volume) (taux déflatés par l'indice des prix du PIB *)

| | 1998/ 1997 | 1999/ 1998 | 2000/ 1999 | 2001/ 2000 | 2002/ 2001 | 2003/ 2002 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Dépenses totales | +1,6% | +3,5% | +0,7% | +0,7% | +2,3% | +3,2% |
| Ressources totales | +0,9% | +4,4% | -0,1% | +0,4% | +3,4% | +3,4% |
| Dépenses de gestion | +3,1% | +3,0% | -1,5% | +0,4% | +6,1% | +2,9% |
| Recettes de fonctionnement | +2,2% | +4,4% | -1,0% | -0,5% | +3,5% | +2,3% |
| Épargne de gestion | -0,3% | +8,4% | +0,5% | -2,9% | -4,1% | +0,4% |
| - intérêts | -18,5% | -8,4% | -5,2% | -1,1% | -9,9% | -12,3% |
| Épargne brute | +5,0% | +12,3% | +1,5% | -3,2% | -3,1% | +2,5% |
| - remboursement de dette | -5,0% | +7,0% | -0,4% | +0,9% | -1,6% | +3,0% |
| Épargne nette | +22,7% | +19,5% | +3,9% | -8,0% | -5,0% | +1,9% |
| Autres dépenses d'investissement | +4,8% | +5,1% | +7,3% | +1,5% | -3,3% | +7,4% |
| - équipement brut | +6,4% | +4,1% | +11,0% | +0,1% | -5,3% | +5,6% |
| Recettes d'investissement | -4,5% | +4,8% | +3,7% | +4,1% | +3,0% | +8,0% |
| - emprunts | -10,3% | +5,9% | +0,1% | +5,5% | +7,9% | +10,1% |
| Endettement nouveau | +54,4% | +14,2% | -3,8% | -28,3% | -89,5% | -672,4% |

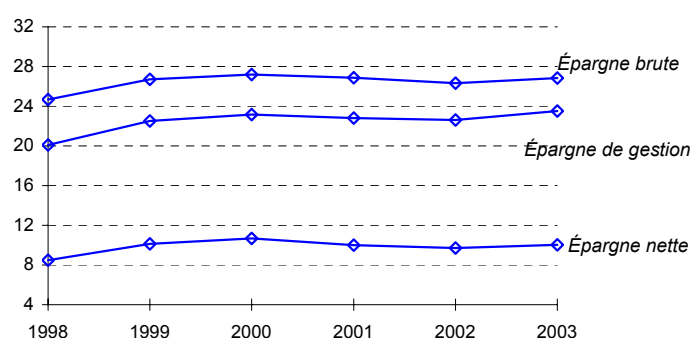
* Prix du PIB, source : Comptes de la Nation 2004.

Évolution des dépenses et des recettes courantes



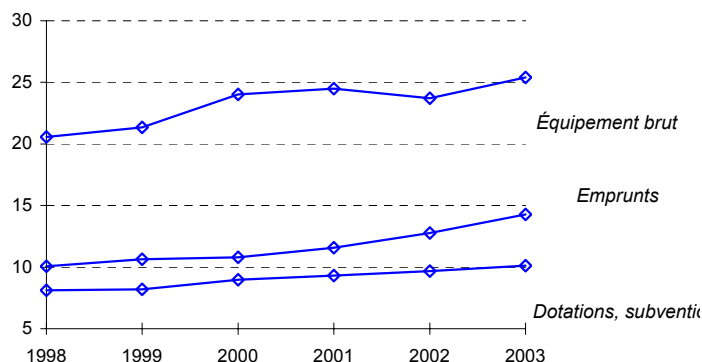
Évolution de l'épargne

milliards d'euros courants



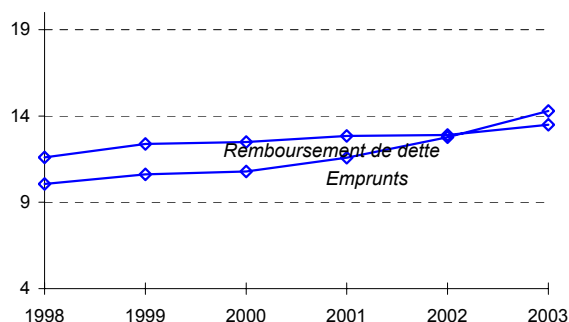
Financement des dépenses d'équipement

milliards d'euros courants



Variation de l'endettement

milliards d'euros courants



3.3 - Les finances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics locaux en 2003

Dépenses et recettes en millions d'euros : calculs des soldes intermédiaires

en millions d'euros

| Centres communaux d'action sociale | Caisses des écoles | Régies personnalisées | Services départementaux d'incendie et de secours | Associations syndicales de propriétaires |
|------------------------------------|--------------------|-----------------------|--|--|
| 2 409 | 534 | 1 026 | 3 731 | 321 |
| 2 482 | 579 | 796 | 2 779 | 308 |
| 2 166 | 506 | 800 | 2 933 | 275 |
| 1346 | 242 | 233 | 1954 | 189 |
| 820 | 264 | 567 | 979 | 86 |
| 2 250 | 549 | 569 | 2 010 | 262 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1 519 | 328 | 116 | 1 904 | 168 |
| 84 | 43 | -231 | -923 | -13 |
| 15 | 0 | 8 | 25 | 3 |
| 69 | 43 | -239 | -948 | -16 |
| 49 | 1 | 31 | 105 | 9 |
| 20 | 42 | -270 | -1053 | -25 |
| 179 | 27 | 187 | 668 | 34 |
| 97 | 15 | 138 | 582 | 29 |
| 82 | 12 | 49 | 86 | 5 |
| 232 | 30 | 227 | 769 | 46 |
| 40 | 5 | 48 | 189 | 14 |
| 49 | 2 | 65 | 217 | 11 |
| 0 | 1 | 34 | 112 | 2 |
| 73 | 45 | -230 | -952 | -13 |

Les opérations financières des services à comptabilité distincte (budgets annexes communaux et départementaux) ne sont pas connus de façon exhaustive à cette date. Pour cette raison, il n'est pas possible de fournir un total des dépenses et des recettes des établissements publics locaux.

3.4 - Les groupements de communes à fiscalité propre en 2003

Dépenses et recettes en millions d'euros en 2003 (ventilation selon le statut fiscal)

en millions d'euros

| | Communautés urbaines | Communautés d'agglomération | Syndicats d'agglo. nouvelle | Communautés de communes avec TP unique | Communautés de communes sans TP unique | Total |
|---|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|--|---------------|
| Nombre de groupements en 2002 | 14 | 143 | 8 | 772 | 1 423 | 2 360 |
| Population regroupée en milliers | 6 203 | 18 285 | 706 | 10 581 | 13 144 | 48 919 |
| Dépenses totales * | 5 810 | 9 533 | 803 | 3 760 | 2 960 | 22 866 |
| · Fonctionnement | 4 315 | 8 113 | 511 | 2 999 | 1 970 | 17 907 |
| - personnel | 947 | 902 | 112 | 387 | 480 | 2 829 |
| - intérêts | 147 | 103 | 72 | 48 | 66 | 437 |
| - transferts et reverses fiscaux | 2 383 | 5 744 | 202 | 2 034 | 659 | 11 023 |
| · Investissement * | 1 495 | 1 421 | 292 | 761 | 991 | 4 959 |
| - remboursement de dette * | 377 | 313 | 114 | 121 | 183 | 1 108 |
| - équipement brut | 1 052 | 964 | 151 | 598 | 763 | 3 528 |
| Recettes totales * | 5 849 | 9 688 | 818 | 3 903 | 3 011 | 23 270 |
| · Fonctionnement | 5 051 | 8 859 | 627 | 3 423 | 2 365 | 20 325 |
| - produit des 4 taxes | 2 186 | 4 594 | 349 | 1 717 | 1 037 | 9 884 |
| (taux de reversement TP (1)) | - | (66,7%) | (24,9%) | (67,1%) | - | - |
| - dont DGF | 512 | 753 | 31 | 288 | 258 | 1 841 |
| · Investissement * | 798 | 829 | 192 | 480 | 646 | 2 945 |
| - dont emprunts * | 392 | 498 | 144 | 205 | 220 | 1 459 |

(1) Reversement TP : part de la taxe professionnelle unique reversée par les groupements aux communes membres.

Évolution des dépenses et recettes 2003/2002

| | Communautés urbaines | Communautés d'agglomération | Syndicats d'agglo. nouvelle | Communautés de communes avec TP unique | Communautés de communes sans TP unique | Total |
|---------------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|--|---------------|
| Dépenses totales * | +7,7% | +16,5% | +9,0% | +33,8% | +14,1% | +16,0% |
| · Fonctionnement | +8,0% | +16,0% | +6,8% | +39,8% | +19,6% | +17,3% |
| - intérêts de dette | -11,3% | +0,9% | +10,6% | +6,0% | -5,0% | -2,6% |
| · Investissement * | +7,7% | +16,5% | +9,0% | +33,8% | +14,1% | +16,0% |
| - équipement brut | +7,4% | +13,3% | +5,1% | +18,1% | +10,5% | +11,3% |
| Recettes totales * | +9,7% | +15,7% | +8,6% | +34,8% | +13,9% | +16,4% |
| · Fonctionnement | +7,9% | +16,0% | +7,3% | +39,5% | +18,3% | +17,1% |
| - produit 4 taxes | +6,5% | +13,1% | -3,6% | +39,5% | +15,1% | +14,8% |
| - DGF | +2,2% | +13,7% | +0,4% | +23,8% | -0,6% | +9,2% |
| · Investissement * | +22,8% | +12,1% | +12,9% | +8,9% | +0,2% | +11,3% |
| - emprunts * | +35,8% | +26,2% | +17,7% | +12,8% | +4,6% | +21,8% |

* : hors gestion active de la dette.

Source : comptes administratifs 2002 et 2003, DGCL - Département des études et des statistiques locales.

Cf. chapitre 1.7 pour plus de détails sur le dénombrement, la composition et l'évolution des groupements.

Évolution de 1998 à 2003 des opérations financières des groupements de communes à fiscalité propre

Pour le calcul des évolutions annuelles, les groupements sont classés selon leur appartenance fiscale et juridique de 2002.

Dépenses totales en millions d'euros et évolution annuelle

Hors gestion active de la dette

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Communautés urbaines | 3 753 | 4 219 | 4 525 | 5 083 | 5 392 | 5 810 |
| | - | +12,4% | +7,3% | +12,3% | +6,1% | +7,7% |
| Communautés d'agglomération | 2 533 | 2 887 | 4 633 | 6 474 | 8 182 | 9 533 |
| | - | +14,0% | +60,5% | +39,7% | +26,4% | +16,5% |
| SAN | 636 | 687 | 747 | 733 | 737 | 803 |
| | - | +8,1% | +8,8% | -1,9% | +0,5% | +9,0% |
| Autres organismes à TPU | 880 | 1 078 | 1 519 | 2 076 | 2 810 | 3 760 |
| | - | +22,5% | +40,8% | +36,7% | +35,3% | +33,8% |
| CC et Districts sans TPU | 1 557 | 1 727 | 2 052 | 2 270 | 2 593 | 2 960 |
| | - | +10,9% | +18,8% | +10,6% | +14,3% | +14,1% |
| Ensemble | 9 359 | 10 599 | 13 477 | 16 636 | 19 715 | 22 866 |
| | - | +13,3% | +27,2% | +23,4% | +18,5% | +16,0% |

Produit des 4 taxes en millions d'euros et évolution annuelle

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-----------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Communautés urbaines | 1 616 | 1 625 | 1 910 | 1 936 | 2 054 | 2 186 |
| | - | +0,6% | +17,6% | +1,3% | +6,1% | +6,5% |
| Communautés d'agglomération | 1 239 | 1 278 | 2 503 | 3 452 | 4 064 | 4 594 |
| | - | +3,2% | +95,8% | +37,9% | +17,7% | +13,1% |
| SAN | 377 | 382 | 395 | 386 | 362 | 349 |
| | - | +1,1% | +3,5% | -2,3% | -6,1% | -3,6% |
| Autres organismes à TPU | 396 | 467 | 696 | 958 | 1 231 | 1 717 |
| | - | +18,0% | +48,9% | +37,5% | +28,5% | +39,5% |
| CC et Districts sans TPU | 598 | 649 | 719 | 781 | 901 | 1 037 |
| | - | +8,4% | +10,8% | +8,7% | +15,3% | +15,1% |
| Ensemble | 4 227 | 4 401 | 6 223 | 7 512 | 8 611 | 9 884 |
| | - | +4,1% | +41,4% | +20,7% | +14,6% | +14,8% |

Dépenses d'équipement en millions d'euros et évolution annuelle

| | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------------------------------|--------------|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|
| Communautés urbaines | 696 | 1 169 | 1 111 | 1 098 | 979 | 1 052 |
| | - | +67,9% | -5,0% | -1,1% | -10,9% | +7,4% |
| Communautés d'agglomération | 577 | 781 | 762 | 972 | 851 | 964 |
| | - | +35,4% | -2,5% | +27,6% | -12,5% | +13,3% |
| SAN | 109 | 121 | 162 | 151 | 144 | 151 |
| | - | +10,8% | +33,9% | -6,5% | -5,1% | +5,1% |
| Autres organismes à TPU | 239 | 302 | 361 | 472 | 506 | 598 |
| | - | +26,1% | +19,5% | +31,0% | +7,2% | +18,1% |
| CC et Districts sans TPU | 453 | 493 | 622 | 700 | 690 | 763 |
| | - | +8,8% | +26,2% | +12,5% | -1,4% | +10,5% |
| Ensemble | 2 074 | 2 866 | 3 017 | 3 394 | 3 170 | 3 528 |
| | - | +38,1% | +5,3% | +12,5% | -6,6% | +11,3% |
| nombre de groupements | 1 577 | 1 680 | 1 846 | 2 000 | 2 174 | 2 360 |

Dépenses et recettes en euros par habitant en 2003

(ventilation selon le statut fiscal)

| | Communautés urbaines | Communautés d'agglomération | Syndicats d'agglo. nouvelle | Communautés de communes avec TP unique | Communautés de communes sans TP unique | Moyenne |
|---|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|--|--------------|
| Dépenses totales * | 937 | 521 | 1 188 | 355 | 225 | 467 |
| - Fonctionnement | 696 | 444 | 757 | 283 | 150 | 366 |
| - personnel | 153 | 49 | 166 | 37 | 37 | 58 |
| - intérêts | 24 | 6 | 107 | 5 | 5 | 9 |
| - transferts + reversés fiscaux (dont reversement TP) (1) | 384 (189) | 314 (236) | 299 (188) | 193 (146) | 50 (3) | 225 (147) |
| - Investissement * | 241 | 78 | 432 | 72 | 75 | 101 |
| - remboursement de dette * | 61 | 17 | 169 | 11 | 14 | 23 |
| - équipement brut | 170 | 53 | 223 | 57 | 58 | 72 |
| Recettes totales * | 943 | 530 | 1 211 | 369 | 229 | 476 |
| - Fonctionnement | 814 | 484 | 928 | 323 | 180 | 415 |
| - produit des 4 taxes | 353 | 251 | 517 | 162 | 79 | 202 |
| - DGF | 83 | 41 | 45 | 27 | 20 | 38 |
| - Investissement * | 129 | 45 | 284 | 45 | 49 | 60 |
| - subventions et participations | 45 | 13 | 63 | 19 | 23 | 22 |
| - emprunts * | 63 | 27 | 213 | 19 | 17 | 30 |

* hors gestion active de la dette.

(2) Reversement TP : part de la taxe professionnelle d'agglomération reversée par les groupements aux communes membres, ou reversements conditionnels de fiscalité pour les autres EPCI.

Évolution des dépenses et recettes à champ constant (1) 2003/2002

| | Communautés urbaines | Communautés d'agglomération | Syndicats d'agglo. nouvelle | Communautés de communes avec TP unique | Communautés de communes sans TP unique | Moyenne |
|-------------------------|----------------------|-----------------------------|-----------------------------|--|--|---------------|
| Dépenses totales | +7,7% | +12,5% | +9,0% | +9,0% | +10,0% | +12,2% |
| - Fonctionnement | +8,0% | +11,5% | +6,8% | +6,8% | +14,6% | +12,8% |
| - intérêts de dette | -11,3% | +0,4% | +10,6% | +10,6% | -6,6% | -3,3% |
| - Investissement | +7,1% | +18,5% | +13,0% | +13,0% | +2,1% | +9,9% |
| - équipement brut | +7,4% | +11,7% | +5,1% | +5,1% | +8,2% | +9,7% |
| Recettes totales | +9,7% | +11,6% | +8,6% | +8,6% | +9,3% | +12,4% |
| - Fonctionnement | +7,9% | +11,6% | +7,3% | +7,3% | +13,1% | +12,8% |
| - produit des 4 taxes | +6,5% | +8,9% | -3,6% | -3,6% | +11,4% | +10,4% |
| - DGF | +2,2% | +7,9% | +0,4% | +0,4% | -3,6% | +5,7% |
| - Investissement | +35,8% | +25,9% | +17,7% | +17,7% | +1,1% | +20,2% |
| - emprunts | +35,8% | +25,9% | +17,7% | +17,7% | +1,1% | +20,2% |

(1) : à champ constant : non compris les groupements ayant démarré en 2003.

Ce tableau présente les croissances des mouvements financiers des groupements existant en 2002 et 2003.

Le tableau de croissance de la page ci-contre présentait la croissance globale de l'intercommunalité : les évolutions tenaient donc compte de l'émergence des nouveaux groupements ayant démarré en 2003.

Source : comptes administratifs 2003, DGCL-Département des études et des statistiques locales.

Cf. chapitre 1.7 pour plus de détails sur le dénombrement, la composition et l'évolution des groupements.

Communautés de communes

Ventilation selon la taille démographique et l'année de création

Impôts et taxes en euros par habitant en 2003

| Année de création | Moy. | par année de création : | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|------------|-------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| | | < 1992 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| Taille des groupes | | | | | | | | | | | | | |
| Groupements 4 taxes : | | | | | | | | | | | | | |
| moins de 5 000 habitants | 116 | 328 | 113 | 115 | 110 | 108 | 103 | 108 | 93 | 95 | 89 | 92 | 87 |
| de 5 000 à 10 000 habitants | 92 | 183 | 100 | 102 | 78 | 111 | 102 | 68 | 86 | 87 | 93 | 68 | 58 |
| de 10 000 à 20 000 habitants | 103 | 245 | 104 | 75 | 75 | 88 | 104 | 85 | 83 | 111 | 92 | 47 | 82 |
| de 20 000 à 50 000 habitants | 122 | 219 | 91 | 85 | 120 | 112 | 110 | 101 | 20 | 84 | 73 | 96 | 55 |
| de 50 000 à 100 000 habitants | 98 | 162 | 82 | 83 | 25 | 144 | 92 | 9 | - | 165 | 81 | 132 | - |
| plus de 100 000 habitants | 150 | 298 | - | - | - | 75 | - | 63 | - | - | 101 | - | 89 |
| total groupements 4 taxes | 108 | 234 | 100 | 90 | 87 | 104 | 104 | 77 | 82 | 100 | 88 | 77 | 76 |
| total groupements à TPU | 201 | 362 | 159 | 179 | 171 | 176 | 183 | 179 | 166 | 177 | 180 | 214 | 201 |

Les impôts et taxes comportent le produit des 4 taxes directes locales, le produit de la taxe pour enlèvement des ordures ménagères, et, éventuellement, d'autres impôts et taxes.

Coefficient d'intégration fiscale* des groupements à fiscalité propre en 2003

en %

| Année de création | Moy. | par année de création : | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|--------------|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------|
| | | < 1992 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| Taille des groupes | | | | | | | | | | | | | |
| Groupements 4 taxes : | | | | | | | | | | | | | |
| moins de 5 000 habitants | 36,0% | 49,2% | 35,0% | 36,5% | 33,9% | 37,9% | 36,9% | 29,5% | 34,0% | 31,2% | 32,5% | 32,0% | ns |
| de 5 000 à 10 000 habitants | 29,1% | 33,5% | 32,1% | 30,0% | 24,9% | 31,4% | 32,8% | 25,0% | 29,1% | 26,8% | 27,1% | 26,5% | ns |
| de 10 000 à 20 000 habitants | 25,4% | 37,8% | 25,3% | 22,8% | 21,7% | 27,3% | 27,5% | 22,5% | 25,7% | 21,0% | 20,6% | 14,7% | ns |
| de 20 000 à 50 000 habitants | 22,7% | 29,7% | 21,2% | 22,0% | 15,5% | 31,1% | 19,9% | 11,3% | 3,6% | 14,5% | 17,2% | 24,0% | ns |
| de 50 000 à 100 000 habitants | 21,0% | 22,8% | 24,3% | 13,5% | - | 30,6% | 17,6% | 3,2% | - | 25,3% | 21,1% | 40,4% | - |
| plus de 100 000 habitants | 32,0% | - | - | - | - | 33,7% | - | 24,3% | - | - | 37,8% | - | ns |
| total groupements 4 taxes | 26,5% | 33,1% | 27,1% | 24,9% | 22,7% | 31,7% | 26,4% | 20,2% | 26,3% | 23,4% | 24,2% | 25,3% | ns |
| total groupements à TPU | 35,8% | 40,6% | 37,1% | 36,4% | 36,2% | 35,3% | 34,8% | 35,5% | 35,4% | 31,8% | 34,1% | 34,1% | ns |

* CIF: au rapport entre la fiscalité directe levée par le groupement, minoré depuis 2000 d'une partie des transferts versés, et le total de la fiscalité directe levée par l'ensemble "communes + groupement".

Dépenses d'équipement en euros par habitant en 2003

| Année de création | Moy. | par année de création : | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|-----------|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | | < 1992 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
| Taille des groupes | | | | | | | | | | | | | |
| Groupements 4 taxes : | | | | | | | | | | | | | |
| moins de 5 000 habitants | 101 | 152 | 132 | 114 | 90 | 95 | 105 | 96 | 94 | 132 | 106 | 75 | 38 |
| de 5 000 à 10 000 habitants | 60 | 92 | 78 | 57 | 60 | 72 | 68 | 68 | 61 | 66 | 61 | 43 | 18 |
| de 10 000 à 20 000 habitants | 52 | 91 | 58 | 39 | 45 | 75 | 79 | 48 | 35 | 51 | 46 | 29 | 14 |
| de 20 000 à 50 000 habitants | 53 | 81 | 50 | 60 | 68 | 54 | 52 | 40 | 0 | 22 | 34 | 33 | 1 |
| de 50 000 à 100 000 habitants | 20 | 33 | 9 | 16 | 5 | 36 | 7 | 21 | - | 20 | 34 | 27 | - |
| plus de 100 000 habitants | 41 | 74 | - | - | - | 79 | - | 20 | - | - | 10 | - | 2 |
| total groupements 4 taxes | 58 | 84 | 67 | 56 | 59 | 70 | 65 | 51 | 54 | 58 | 50 | 41 | 16 |
| total groupements à TPU | 57 | 108 | 66 | 53 | 62 | 53 | 59 | 53 | 61 | 54 | 40 | 48 | 19 |

3.5 - Les finances des collectivités territoriales en 2004 : éléments d'évolution

Dépenses et recettes des collectivités territoriales* en 2004

en milliards d'euros

| | 2004 | 2004/2003 | | 2004 | 2004/2003 |
|------------------------------|---------------|--------------|--------------------------|---------------|--------------|
| Dépenses totales | 152,86 | +9,0% | Recettes totales | 152,63 | +7,8% |
| · Fonctionnement | 99,37 | +10,4% | · Fonctionnement | 122,36 | +7,8% |
| - personnel | 33,74 | +6,1% | - impôts et taxes (3) | 70,47 | -3,7% |
| - intérêts | 3,04 | -8,6% | - produit 4 taxes | 42,71 | +2,6% |
| - transferts versés (1) | 33,10 | +28,6% | - dotations Etat | 35,36 | +38,4% |
| · Investissement | 53,49 | +6,5% | · Investissement | 30,27 | +8,0% |
| - remboursement de dette (2) | 13,94 | +3,2% | - dotations, subventions | 10,38 | +2,6% |
| - équipement brut | 27,66 | +8,8% | - emprunts | 16,27 | +13,9% |

Source : estimations (Direction générale de la comptabilité publique) et budgets primitifs 2003 (DGCL).

* Collectivités territoriales stricto sensu : communes, départements, régions (données non consolidées).

Concours financiers de l'État aux collectivités locales en 2004

(lois de finances révisées)

après refonte des concours financiers

en milliards d'euros

| | | |
|--|--------------|-----------------------------|
| Total des concours financiers hors fiscalité transférée : | 60,15 | +3,4% |
| · Dotations et subventions de fonctionnement | 36,83 | +1,5% |
| dont DGF : 36,8 (+1,8%) | | |
| dotations instituteurs : 0,19 (-22,7 %) | | |
| · Dotations et subventions d'équipement | 6,39 | +0,6% |
| dont FCTVA : 3,7 (+1,3%), DGE : 0,9 (+3,7%) | | |
| · Compensation financière des transferts de compétences : | 3,80 | +26,6% |
| dont DGD : 0,8 (+56,6%), DRES et DDEC : 0,90 (+3,7%) | | (hors fiscalité transférée) |
| dont Formation professionnelle : 1,9 (+34,0%) | | |
| · Compensation d'exonérations et dégrèvements législatifs : | 11,90 | +4,3% |

Fiscalité directe locale en 2004 : évolution des produits et des taux votés (Métropole)

| Évolution à législation constante | Communes | Communes et groupements | Départements | Régions | Collectivités locales (4) |
|---------------------------------------|--------------|-------------------------|--------------|--------------|---------------------------|
| des produits en euros courants | +2,5% | +4,4% | +4,7% | +3,6% | +4,4% |
| taxe d'habitation | +5,0% | +4,6% | +5,2% | - | +4,8% |
| foncier bâti | +4,9% | +4,5% | +4,6% | +3,6% | +4,5% |
| foncier non bâti | +2,5% | +2,6% | +3,3% | +2,9% | +2,6% |
| taxe professionnelle | -6,8% | +4,4% | +4,5% | +3,7% | +4,1% |
| des taux en pourcentage | +1,8% | +1,1% | +1,2% | +0,4% | +1,3% |
| taxe d'habitation | +1,5% | +1,1% | +1,2% | - | +1,1% |
| foncier bâti | +1,5% | +1,2% | +1,1% | +0,3% | +1,1% |
| foncier non bâti | +1,1% | +1,2% | +0,8% | +0,3% | +1,2% |
| taxe professionnelle | +1,0% | +1,1% | +1,3% | +0,5% | +1,1% |

(1), (2) et (3) : voir page suivante.

(4) ensemble des collectivités locales : collectivités territoriales + groupements.

Source : DGCL. Cf. chapitre 5, "La fiscalité directe locale".

Tendances par catégorie de collectivités territoriales 2004/2003

en milliards d'euros

| ► Communes | 2004 | 2004/2003 | | 2004 | 2004/2003 |
|------------------------------|--------------|--------------|------------------------------|--------------|--------------|
| Dépenses totales | 81,50 | +3,9% | Recettes totales | 81,65 | +2,7% |
| · Dépenses de fonctionnement | 53,28 | +2,1% | · Recettes de fonctionnemevt | 64,44 | +2,2% |
| - personnel | 26,86 | +3,3% | - dotations Etat | 18,14 | +46,4% |
| - intérêts | 2,10 | -10,3% | - impôts et taxes (3) | 36,54 | -9,9% |
| - transferts versés (1) | 8,35 | +1,2% | - produit 4 taxes directes | 23,95 | +2,0% |
| · Dépenses d'investissement | 28,22 | +7,5% | · Recettes d'investissemvt | 17,22 | +4,6% |
| - remboursement de dette (2) | 8,05 | +1,3% | - dotations, subventions | 6,65 | +5,4% |
| - équipement brut | 18,07 | +10,6% | - emprunts | 8,22 | +6,3% |
| | | | · Dette totale au 01/01/2004 | 49,59 | -2,4% |

| ► Départements | 2004 | 2004/2003 | | 2004 | 2004/2003 |
|-----------------------------------|--------------|---------------|---------------------------------|--------------|---------------|
| Dépenses totales | 53,87 | +17,2% | Recettes totales | 53,56 | +15,6% |
| · Dépenses de fonctionnement | 36,92 | +23,7% | · Recettes de fonctionnement | 44,35 | +17,1% |
| dont - personnel | 6,32 | +6,3% | - dotations Etat | 11,65 | +28,9% |
| - intérêts | 0,63 | -8,7% | - impôts et taxes (3) | 27,27 | +29,4% |
| - transferts versés | 17,75 | +57,0% | dont - produit 4 taxes directes | 15,58 | +3,4% |
| dont - aide sociale | 23,65 | +32,9% | - vignette | 0,13 | -36,0% |
| - collèges | 0,99 | -23,0% | - droits de mutation | 4,25 | +8,6% |
| · Dépenses d'investissement | 16,95 | +5,2% | · Recettes d'investissement | 9,21 | +8,8% |
| dont - remboursement de dette (2) | 4,95 | +5,9% | - dotations, subventions | 2,28 | -2,1% |
| - équipement brut | 6,83 | +3,7% | - emprunts | 5,91 | +15,3% |
| dont - collèges | 2,51 | +14,1% | · Dette totale au 01/01/2004 | 18,73 | +2,5% |

| ► Régions | 2004 | 2004/2003 | | 2004 | 2004/2003 |
|-----------------------------------|--------------|---------------|---------------------------------|--------------|---------------|
| Dépenses totales | 17,49 | +10,4% | Recettes totales | 17,42 | +10,7% |
| · Dépenses de fonctionnement | 9,17 | +14,7% | · Recettes de fonctionnement | 13,58 | +7,6% |
| dont - personnel | 0,57 | +9,4% | - dotations Etat | 5,58 | +35,2% |
| - intérêts | 0,31 | +5,5% | - impôts et taxes (3) | 5,51 | -30,8% |
| - transferts versés | 7,00 | +13,2% | dont - produit 4 taxes directes | 3,18 | +3,7% |
| dont - lycées | 1,08 | +5,7% | - permis de conduire | 0,01 | - |
| - formation | | | - droits de mutation | - | - |
| professionnelle | 2,77 | +26,1% | - cartes grises | 1,41 | -4,2% |
| · Dépenses d'investissement | 8,32 | +6,1% | · Recettes d'investissement | 3,84 | +23,4% |
| dont - remboursement de dette (2) | 0,94 | +6,7% | - dotations, subventions | 1,45 | -2,0% |
| - équipement brut | 2,77 | +10,8% | - emprunts | 2,13 | +50,5% |
| dont - lycées | 2,47 | +1,8% | | | |
| - formation professionnelle | 0,18 | +15,5% | · Dette totale au 01/01/2004 | 8,36 | +6,9% |

(1) Les transferts comportent uniquement les contingents, participations, allocations et subventions (au sens de la M14).

(2) Hors subventions en annuités.

(3) y compris les taxes à caractère fiscal (taxe pour enlèvement des ordures ménagères...).

Source : - estimations Direction générale de la comptabilité publique et DGCL ;
budgets primitifs des collectivités territoriales, DGCL.

3.6 - Les budgets primitifs des collectivités territoriales en 2005

Dépenses et recettes des collectivités territoriales* en 2005

milliards d'euros

| | 2005 | 2005/2004 | | 2005 | 2005/2004 |
|--------------------------|---------------|--------------|---------------------------|---------------|--------------|
| Dépenses totales | 161,86 | +5,9% | Recettes totales | 161,74 | +6,0% |
| · Fonctionnement | 104,60 | +5,3% | · Fonctionnement | 129,00 | +5,4% |
| - personnel | 35,06 | +3,9% | - impôts et taxes | 38,09 | +7,4% |
| - intérêts | 2,79 | -8,4% | (produit 4 taxes) | 45,42 | +6,3% |
| - transferts versés | 35,93 | +8,5% | - dotations et transferts | 41,37 | +4,3% |
| · Investissement | 57,26 | +7,1% | · Investissement | 32,73 | +8,1% |
| - remboursement de dette | 14,90 | +6,9% | - dotations, subventions | 10,85 | +4,6% |
| - équipement brut | 29,64 | +7,2% | - emprunts | 17,70 | +8,8% |

Source : DGCL (budgets primitifs)

* Collectivités territoriales stricto sensu : communes, départements, régions (données non consolidées).

Évolution par catégorie de collectivité (budgets primitifs 2005/2004)

| | Communes | Départements | Régions | Collectivités territoriales |
|--------------------------------------|--------------|--------------|---------------|-----------------------------|
| Dépenses totales | +4,0% | +6,5% | +13,1% | +5,9% |
| · Fonctionnement | +2,6% | +7,0% | +14,1% | +5,3% |
| - personnel | +2,9% | +7,0% | +14,9% | +3,9% |
| - intérêts | -7,5% | -10,7% | -9,2% | -8,4% |
| - transferts versés | +1,4% | +9,8% | +13,9% | +8,5% |
| · Investissement | +6,6% | +5,4% | +12,0% | +7,1% |
| - remboursement de dette | -2,4% | +23,1% | +1,2% | +6,9% |
| - équipement brut | +8,7% | +2,1% | +9,2% | +7,2% |
| Recettes totales | +3,7% | +7,0% | +13,2% | +6,0% |
| · Fonctionnement | +2,7% | +6,9% | +13,8% | +5,4% |
| - impôts et taxes | +3,4% | +8,3% | +31,5% | +7,4% |
| (produit 4 taxes) | +2,9% | +7,9% | +24,5% | +6,3% |
| - dotations Etat et transferts reçus | +1,0% | +7,1% | +6,9% | +0,6% |
| · Investissement | +7,7% | +7,8% | +10,7% | +8,1% |
| - dotations, subventions | +4,9% | +8,4% | -3,0% | +4,6% |
| - emprunts | +9,2% | +3,6% | +21,7% | +8,8% |

Source : DGCL (budgets primitifs)

* Collectivités territoriales stricto sensu : communes, départements, régions (données non consolidées).

Concours financiers de l'État aux collectivités locales en 2005

61,4 milliards d'euros (+ 2,1 %) hors fiscalité transférée (cf. chapitre 7).

Fiscalité directe locale en 2005 (France entière) - Évolution à législation constante

| | Communes | Communes et groupements | Départements | Régions | Total (1) |
|-------------------------------------|----------|-------------------------|--------------|---------|-----------|
| Evolution du produit 4 taxes | +2,7% | +3,7% | +8,2% | +23,5% | +6,0% |
| taxe d'habitation | +4,5% | +4,8% | +7,8% | - | +6,3% |
| foncier bâti | +4,4% | +4,6% | +8,2% | +24,5% | +5,8% |
| foncier non bâti | +2,1% | +2,4% | +7,5% | +19,9% | +7,2% |
| taxe professionnelle | -4,6% | +2,4% | +8,6% | +22,9% | +3,1% |

(1) Ensemble des collectivités locales : collectivités territoriales + groupements à fiscalité propre.

Source : DGCL. Cf. chapitre 5, "La fiscalité directe locale".

Commentaire d'ensemble :

- Après une période de forte tension budgétaire, la situation financière des collectivités locales s'est améliorée depuis une dizaine d'années ;
- Les dépenses et les recettes des collectivités territoriales en 2003 ;
- Évolution récente des budgets des collectivités territoriales.

Après une période de forte tension budgétaire, la situation financière des collectivités locales s'est améliorée depuis une dizaine d'années

Depuis la mise en place des premières lois de décentralisation, des mutations considérables ont modifié l'environnement juridique et financier des collectivités locales. Les profonds bouleversements économiques qui sont intervenus dans notre pays ont touché les collectivités locales comme les autres agents économiques. Les comportements se sont modifiés face à des contraintes nouvelles, liées parfois au contexte plus général de l'évolution nationale ou européenne, mais aussi à des modifications législatives visant à réorganiser le financement des dépenses sociales, à alléger la fiscalité des contribuables...

Depuis une dizaine d'années, les collectivités locales font montre d'une situation financière améliorée :

- **1** - Tout d'abord on notera le changement radical de comportement par rapport à **l'endettement**. Pendant les années de forte croissance, les collectivités locales ont accompagné les lois de décentralisation par un formidable effort d'équipement. Le financement en a été assuré par un recours massif à l'emprunt, qui a constitué pendant longtemps la recette d'investissement privilégiée : rappelons que les taux d'intérêt, pourtant bien supérieurs à ceux d'aujourd'hui, se sont avérés souvent des « taux réels négatifs », compte tenu de l'inflation.

Dès la fin des années quatre-vingt, la forte baisse de l'inflation a rendu très lourde la charge de la dette. Les collectivités locales se sont alors engagées dans la renégociation de leur dette avec les établissements prêteurs pour bénéficier de la baisse des taux. De nouveaux produits financiers ont été mis sur le marché pour offrir aux collectivités des moyens de financement plus souples que le prêt traditionnel. Cependant, jusqu'en 1992, le recours à l'emprunt s'est poursuivi à un rythme soutenu.

Mais les effets de la crise économique de 1993 ont contribué à réduire les marges de manœuvre et les assemblées locales ont commencé à restreindre leurs programmes d'investissement et l'appel aux capitaux extérieurs qui en découle. La situation financière s'est améliorée sous l'effet des restrictions budgétaires, la charge de la dette s'allégeant à la fois grâce à la baisse du coût des emprunts et à une diminution des emprunts nouveaux. Et à partir de 1997, on assiste à une **baisse constante du niveau de l'endettement local**, les collectivités s'étant engagées dans la reprise de l'effort d'équipement en faisant davantage appel à leurs fonds propres.

- **2** - Par ailleurs, **les décideurs locaux se sont efforcés de maîtriser l'évolution des charges courantes**, pourtant peu « élastiques » par nature. Malgré l'émergence de besoins nouveaux en matière d'action sociale et de santé et la progression des dépenses occasionnées par la prise en charge des établissements scolaires, la croissance des dépenses de fonctionnement a connu un ralentissement. Ce sont surtout les frais de personnel qui ont porté cette évolution à la hausse, sous l'effet, notamment, du GVT (glissement vieillesse-technicité), de la hausse du taux de cotisation à la CNRACL, des accords salariaux de la fonction publique, des contrats emploi-solidarité et de la mise en place des emplois-jeunes.

- 3 - Les effets de la crise économique ont eu des répercussions sensibles sur les recettes courantes des collectivités locales. La progression des transferts versés par l'État est restée soumise aux conditions économiques et budgétaires. Et la **fiscalité indirecte**, qui constituait une ressource essentielle pour les régions et les départements, **a subi une chute brutale de son rendement**. Ces impôts étant assis sur l'activité économique (mutations immobilières, marché automobile), ils sont plus vivement touchés par les fluctuations conjoncturelles que les impôts directs, qui reposent davantage sur des bases s'apparentant à des stocks (valeurs locatives, masse salariale).

Ainsi, autant les départements et les régions ont bénéficié d'évolutions favorables de leur fiscalité indirecte en période de croissance, à la fin des années quatre-vingt, autant ils ont subi le contrecoup du ralentissement intervenu à partir de 1991. Le « manque à gagner » a dû être compensé par un recours supplémentaire à la pression fiscale directe, qui a continué à croître rapidement jusqu'en 1994.

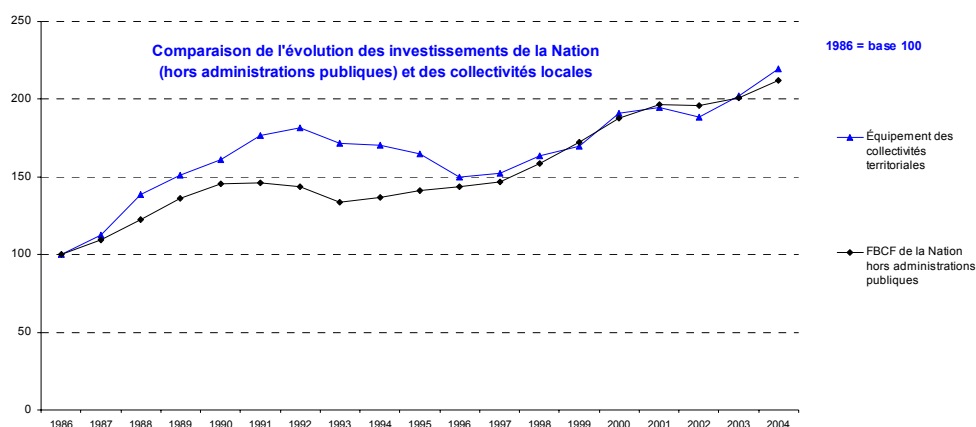
- 4 - En 1995-1996, se situe le coup d'arrêt dans l'évolution de la pression fiscale directe. Toutes catégories de collectivités confondues, les assemblées locales ont limité la progression de la pression fiscale, et ce, malgré un ralentissement de la croissance des bases d'imposition, qui a touché d'abord la taxe professionnelle, puis les taxes ménages. Ce phénomène s'est encore amplifié en 1998 et a bien traduit la volonté unanime de stopper la progression des impôts locaux.

Le produit des quatre taxes directes locales ne joue plus le rôle de variable d'ajustement comme dans le passé. Et, comme on le verra plus loin, le législateur est intervenu en 1999 pour alléger la fiscalité locale des contribuables.

C'est ainsi que la pression fiscale s'est stabilisée à compter de 1997. Le rebond observé depuis 2002 est imputable, pour les communes au retour du « cycle électoral », et pour les départements à la prise en compte de nouvelles charges (allocation personnalisée d'autonomie [APA], charges des services d'incendie et de secours...).

Le resserrement des budgets de fonctionnement locaux a toutefois permis aux collectivités locales de reconstituer peu à peu la capacité d'épargne. Mais ces ressources disponibles ont été consacrées davantage à l'amélioration de la situation financière, par le biais du désendettement, qu'au financement de nouveaux équipements.

- 5 - S'agissant de l'effort d'investissement, il est intéressant de comparer **l'évolution des dépenses d'investissement direct des collectivités locales et l'évolution de la FBCF de la Nation**, pour apprécier la façon dont a évolué l'équipement public local au cours des années de fléchissement économique.



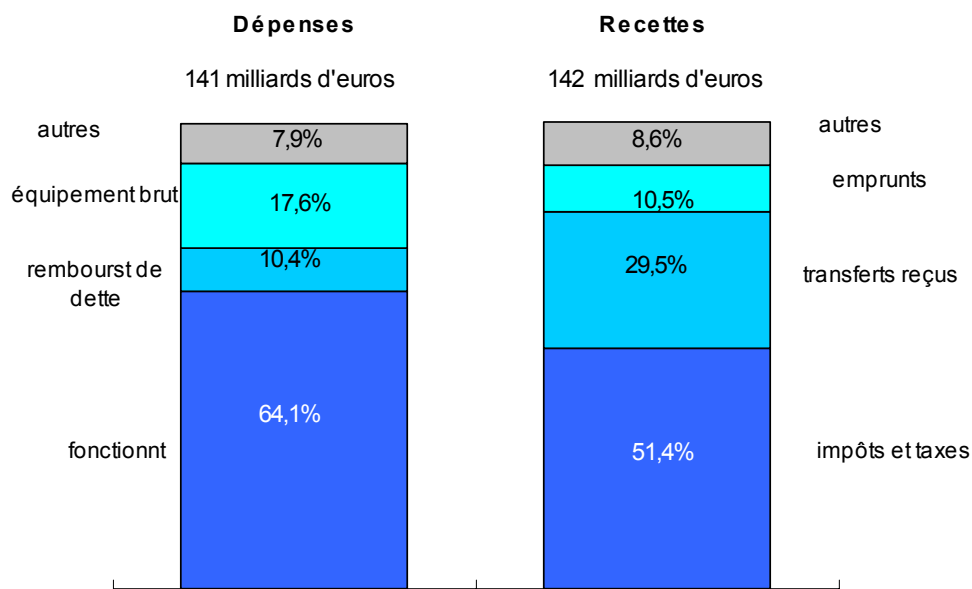
Sous l'effet probablement de la réalisation de programmes pluriannuels, et surtout de l'impact des lois de décentralisation, l'investissement direct local a continué à croître jusqu'en 1992 nettement plus vite que la FBCF de la Nation (hors administrations publiques). De 1993 à 1996, en revanche, il a notablement diminué, sans doute du fait des restrictions budgétaires, et n'a pas connu le retour à la croissance observée par ailleurs au niveau national en 1994 et 1995. C'est à ce moment que les collectivités locales se sont engagées dans un large mouvement de désendettement. Depuis cinq ans, les dépenses d'équipement locales retrouvent toutefois un rythme de croissance identique à celui de la FBCF de la Nation et les années 2003 et 2004 marquent le retour à une forte croissance de l'investissement local.

- 6 - Un autre phénomène remarquable est le **développement de l'intercommunalité à fiscalité propre**, relancée par la loi de 1992, et davantage encore par la loi du 12 juillet 1999, relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. **Le nombre de groupements à fiscalité propre est ainsi passé de 466 en 1993 à 2 524 en 2005**, et la population regroupée, de **16 à 52 millions d'habitants**. Le paysage français, qui se caractérise par un fort émiettement communal, est resté longtemps organisé, pour la gestion de ses services publics, autour des formes associatives traditionnelles que sont les SIVU et les SIVOM : on comptait encore quelque 17 000 syndicats en 1999. L'apparition des communautés de communes, puis celle des communautés d'agglomération ont modifié le tissu rural et urbain. Le développement de la taxe professionnelle unique encourage notamment la mise en place de projets de développement et d'aménagement du territoire plus cohérents.

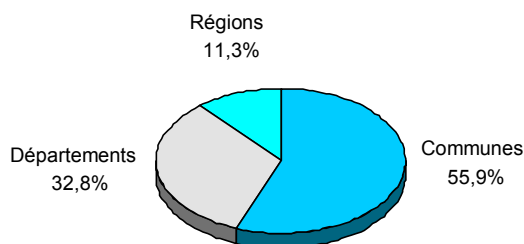
Les dépenses et les recettes des collectivités territoriales en 2003

En 2003, dernière année pour laquelle les comptes des collectivités territoriales *stricto sensu* (communes, départements et régions) sont connus de façon définitive, le volume budgétaire atteignait 142 milliards d'euros.

Dépenses et recettes en 2003

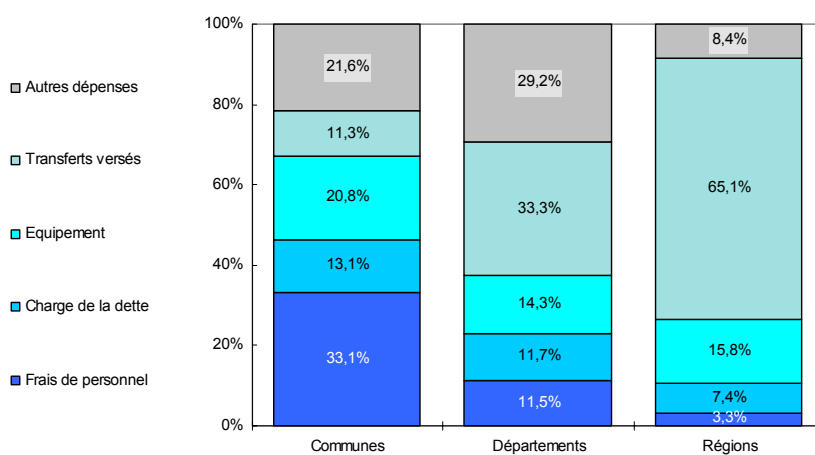


Répartition des dépenses par catégorie de collectivités en 2003

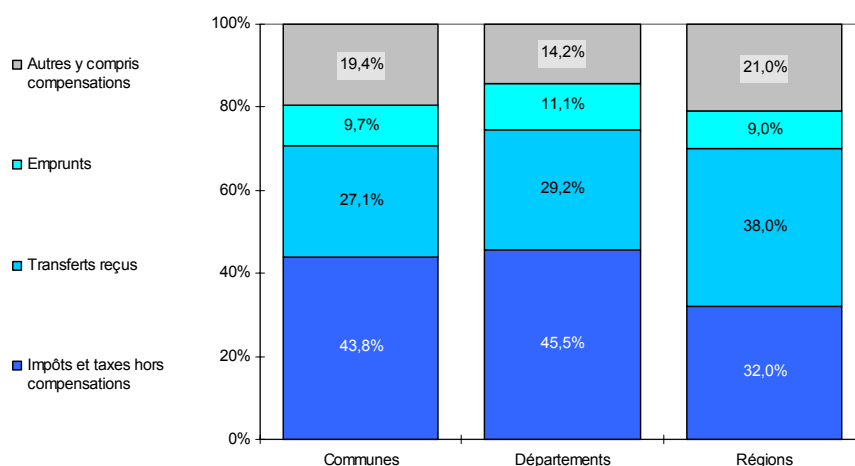


(Hors groupements de communes et autres établissements publics locaux)

Dépenses par type de collectivités en 2003



Recettes par type de collectivités en 2003



Évolution récente des budgets des collectivités territoriales

L'analyse des comptes 2000 à 2003, des estimations 2004 et des éléments tirés des budgets primitifs 2005 met en évidence les différentes mesures prises par l'État en matière sociale et fiscale.

La loi dite « CMU » (couverture maladie universelle), tout d'abord, a retiré des compétences des départements l'aide médicale générale et mis un terme au système des contingents communaux d'aide sociale

La loi de finances pour 1999 a décidé la suppression progressive de la part « salaires » des bases d'imposition à la taxe professionnelle, par le biais d'abattements progressifs jusqu'en 2002, pour parvenir à une suppression totale en 2003. L'État a intégré en 2004 cette compensation au sein de la DGF.

La loi de finances pour 1999 a également supprimé la taxe additionnelle régionale aux droits de mutation, en fournissant aux régions une compensation calculée sur la base des droits perçus en 1997. **Elle a réduit également les droits d'enregistrement des départements, mesure étendue en loi de finances 2000** à tous les immeubles qui sont maintenant au taux unique de 3,6%.

La loi de finances rectificative pour 2000 a supprimé la part régionale de la taxe d'habitation.

La loi de finances pour 2001 supprime la taxe différentielle sur les véhicules à moteur (« vignette ») des particuliers et associations, l'État compensant cette perte de recettes par un abondement de la DGD.

L'ensemble de ces allègements fiscaux ont modifié la structure des recettes des collectivités locales, et en 2003, 34% de la fiscalité directe locale étaient pris en charge par l'État.

La loi du 20 juillet 2001 relative à l'allocation personnalisée d'autonomie, entrée en vigueur en 2002, puis modifiée par la loi du 31 mars 2003 a transféré aux départements l'aide aux personnes âgées dépendantes.

La loi du 18 décembre 2003 a confié aux départements la gestion du « revenu minimum d'insertion » et la mise en place du « revenu minimum d'activité ». Ce transfert de compétences est financé par une partie du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

La loi organique du 29 juillet 2004 sur l'autonomie financière des collectivités locales, faisant référence aux dispositions constitutionnelles, détermine les conditions dans lesquelles les ressources propres doivent représenter une part déterminante de l'ensemble des ressources des collectivités territoriales qui ne doit pas être inférieure au niveau constaté pour l'année 2003.

Le rapport remis au parlement en juin 2005 détermine cette part :

- régions : 39,5%
- départements : 58,6%
- communes et groupements de communes : 60,8%

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales constitue l'acte II de la décentralisation, en confiant de nombreuses compétences nouvelles aux départements et aux régions, notamment dans le domaine de la formation professionnelle, de l'apprentissage, du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) et du fonds de solidarité pour le logement (FSL).

Globalement, la situation financière des collectivités locales est satisfaisante depuis plusieurs années.

Il est de plus en plus difficile de mesurer l'évolution globale des finances locales, compte tenu des nombreuses modifications structurelles, qui continuent à redessiner le paysage local, financier et fiscal : notamment du fait du développement de l'intercommunalité, surtout à taxe professionnelle unique, ce qui a pour effet de bouleverser les budgets communaux : en 2005, par exemple la taxe professionnelle est prélevée à hauteur de 80% par des structures intercommunales.

Toutefois, on peut observer certaines tendances.

- **Les dépenses de gestion ont renoué avec une croissance soutenue jusqu'en 2003** du fait de la hausse des frais de personnel et de la mise en place de nouvelles compétences. Les charges liées aux compétences en matière d'aide sociale, d'établissements scolaires, de formation professionnelle continue et d'apprentissage ont été maîtrisées. Mais les départements ont dû faire face aux nouvelles charges occasionnées par l'APA à compter de 2002, et à celles liées au RMI-RMA à partir de 2004. Et les régions ont vu leurs budgets augmenter sensiblement avec la régionalisation des transports ferroviaires de voyageurs.

Les premiers résultats 2004 et les tendances observées aux budgets primitifs 2005 laissent apparaître des comportements différents sur le secteur communal et celui des régions et des départements. Le secteur communal a continué à limiter l'évolution de ses dépenses courantes, tout en maintenant un effort d'équipement sensible. Les régions et les départements, dans un contexte de mutation de leurs rôles et de leurs missions, font le choix de renforcer leurs interventions.

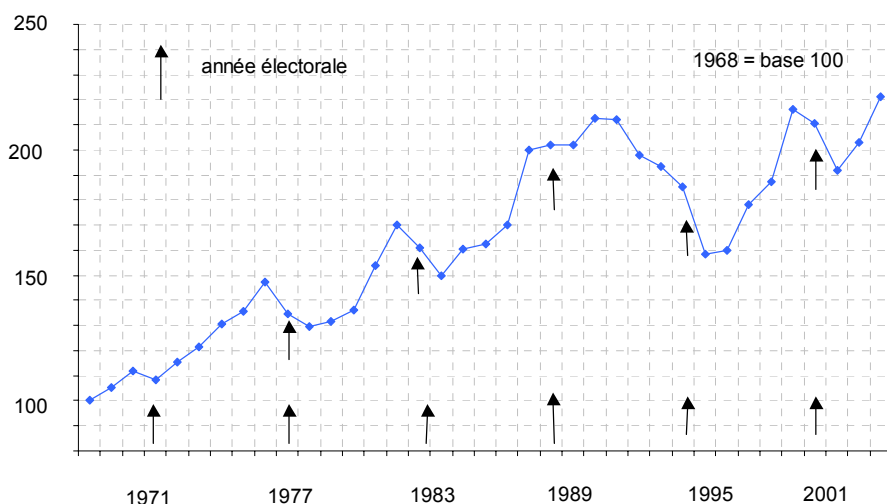
- Les recettes courantes affichent une croissance généralement comparable à celle des dépenses. D'une part, **les concours financiers versés par l'État ont évolué très favorablement**, grâce aux modes d'indexation et à la prorogation du *Contrat de croissance et de solidarité*. La fiscalité indirecte des régions et départements, après suppression et modification de certains impôts, a retrouvé une croissance liée au dynamisme des marchés automobile et immobilier.

D'autre part, **les impôts locaux progressent sensiblement sous l'effet de l'augmentation des bases d'imposition**. Les taux d'imposition, stables jusqu'en 2001, avaient renoué avec la croissance en 2002 et en 2003. Ce phénomène s'explique pour les communes par une tendance traditionnelle liée au cycle électoral, mais résulte pour les départements de la prise en compte de nouvelles charges (APA...). En 2004, la tendance générale se caractérise par un net ralentissement de la pression fiscale, toutes collectivités confondues. Et en 2005, alors que le secteur communal maintient une quasi-stabilité des taux, les départements et surtout les régions ont décidé d'augmenter leurs taux d'imposition de façon sensible.

- Globalement, les collectivités locales disposent d'une capacité d'épargne qui peut leur permettre d'accroître leur effort d'équipement.

Les années 1993 à 1996 avaient été marquées par un recul sans précédent de **l'investissement direct** de toutes les catégories de collectivités territoriales. Les coupes claires opérées dans les budgets d'investissement résultaient surtout du souci de restaurer la marge de manœuvre financière. On a pu observer, pour la première fois depuis plusieurs décennies, une rupture du cycle électoral classique. Mais en 1997, la tendance générale à la baisse s'est stoppée, et le cycle électoral a refait son apparition pour les dernières élections municipales.

Évolution des dépenses d'équipement des communes en volume



C'est en 1998 que se situe la reprise de l'effort d'équipement des communes et des départements. L'année 1999 a présenté des réalisations plus modestes pour les collectivités territoriales, mais très fortes pour les groupements de communes, de plus de 38%. Et l'exercice 2000 a connu une très forte poussée de l'investissement local : +13% pour l'ensemble des collectivités. L'équipement communal a marqué un repli en 2001, résultant probablement de l'effet du cycle électoral, mais aussi du très fort développement des groupements de communes et notamment des communautés d'agglomération (les croissances étant respectivement de 13% et de 51%). En 2002 la baisse de l'investissement direct s'est confirmée, -3,2%.

L'année 2003 marque le retour de l'effort d'équipement : toutes les catégories de collectivités ont accru leurs dépenses d'investissement, et de façon sensible. **Cette tendance se poursuit en 2004 et 2005, les budgets votés affichant de fortes hausses des crédits d'investissement.**

Les organismes de coopération intercommunale sont devenus le relais de l'investissement communal et l'outil de développement et de gestion des services publics locaux.

Avec la mise en œuvre de la loi relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999, le regroupement de communes a connu un nouvel essor, qui se traduit dans les chiffres : au 1^{er} janvier 2005, 2 524 groupements à fiscalité propre rassemblent 88% des communes et 84% de la population. En particulier, 1 103 groupements, rassemblant plus d'un habitant sur deux, ont choisi la taxe professionnelle unique : ces structures gèrent dorénavant 80% des ressources de taxe professionnelle du secteur communal. Il s'agit en particulier **des nouvelles communautés d'agglomération**, qui sont passées de 50 en 2000 à 162 en 2005. Ces structures ont voté pour 2005 un budget total de 13,7 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent les crédits prévus par les 14 communautés urbaines, 6,9 milliards d'euros au total..

On ne peut plus, désormais, dissocier l'évolution des finances communales de celles de leurs structures de regroupement à fiscalité propre. La place que tiennent ces organismes, notamment dans l'investissement et dans la gestion des services publics, est appelée encore à se développer.

Les collectivités locales face à la nouvelle étape de décentralisation

Le processus de **désendettement** dans lequel les collectivités territoriales se sont engagées leur a permis de dégager une « capacité de financement », et de participer activement à la réduction du déficit public jusqu'en 2003, au sens du traité sur l'Union européenne. En 2004, elles affichent à nouveau un besoin de financement qui résulte d'une forte reprise de l'effort d'équipement.. **Les élus ont fait nettement du retour à un autofinancement solide la condition préalable à la mise en place de nouveaux projets d'investissement.** Dans les années quatre-vingt-dix, le recours à l'emprunt finançait souvent les deux tiers des dépenses d'équipement, alors qu'il n'en finance plus maintenant qu'un peu plus de 50%.

L'effort d'équipement, qui avait faibli pendant plusieurs années redémarre et va permettre de répondre aux exigences nouvelles en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, et dans le cadre des directives européennes.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales conforte la place des collectivités locales dans la vie quotidienne des citoyens. Elles assuraient déjà plus de 70% de l'investissement public ; ce pourcentage devrait encore augmenter avec les nouveaux transferts de compétences.

3.7 - Les données détaillées sur les départements et les régions

▸ Les départements

en milliards d'euros

| | Comptes administratifs | | Budgets primitifs | |
|---|------------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | 2003* | | 2005 | |
| Dépenses réelles totales | 43,58 | | 55,80 | |
| · Dépenses réelles de fonctionnement (1) | 30,00 | 100,0% | 39,40 | 100,0% |
| par nature: | | | | |
| - frais de personnel | 5,23 | 17,4% | 6,62 | 16,8% |
| - intérêts | 0,66 | 2,2% | 0,79 | 2,0% |
| - transferts versés | 20,64 | 68,8% | 26,57 | 67,4% |
| par fonction: | | | | |
| - aide sociale | 17,66 | 58,9% | 25,48 | 64,7% |
| - services économiques | 3,96 | 13,2% | nd | nd |
| - voirie | 2,51 | 8,4% | 0,97 | 2,5% |
| - collèges | 1,26 | 4,2% | 1,04 | 2,6% |
| · Dépenses réelles d'investissement (1) | 13,57 | 100,0% | 16,39 | 100,0% |
| par nature: | | | | |
| - dépenses d'équipement brut | 6,18 | 45,5% | 8,09 | 49,4% |
| - remboursement de dette ** | 2,39 | 17,6% | 2,49 | 15,2% |
| - subventions d'équipement | 3,77 | 27,8% | 5,03 | 30,7% |
| par fonction: | | | | |
| - aide aux communes | 2,20 | 16,2% | nd | nd |
| - voirie | 3,20 | 23,6% | 3,88 | 23,7% |
| - collèges | 2,20 | 16,2% | 2,60 | 15,9% |
| Recettes réelles totales | 44,17 | | 56,04 | |
| · Recettes réelles de fonctionnement | 38,03 | 100,0% | 45,67 | 100,0% |
| - recettes fiscales | 24,56 | 64,6% | 28,63 | 62,7% |
| - fiscalité directe | 18,59 | 48,9% | 16,64 | 36,4% |
| - fiscalité indirecte | 5,97 | 15,7% | 11,99 | 26,3% |
| (vignette) | (0,14) | (0,4%) | (0,11) | (0,2%) |
| (droits de mutation) | (4,90) | (12,9%) | (4,88) | (10,7%) |
| (autres) | (0,93) | (2,4%) | (7,00) | (15,3%) |
| - transferts reçus | 12,83 | 33,7% | 26,57 | 58,2% |
| - DGF | 5,07 | 13,3% | 11,31 | 24,8% |
| - DGD | 3,96 | 10,4% | 0,38 | 0,8% |
| · Recettes réelles d'investissement | 6,13 | 100,0% | 10,37 | 100,0% |
| - subventions et participations | 2,00 | 32,6% | 2,54 | 24,5% |
| - FCTVA | 0,86 | 14,0% | 0,90 | 8,7% |
| - DGE | 0,39 | 6,4% | 0,42 | 4,1% |
| - DDEC (2) | 0,29 | 4,7% | 0,28 | 2,7% |
| - emprunts | 3,33 | 54,3% | 7,14 | 68,9% |

* Les montants regroupent des départements aux nomenclatures différentes, certains expérimentent en effet la M52, ils ont été retraités pour pouvoir être agrégés aux autres.

(1) Les dépenses de fonctionnement et d'investissement peuvent être ventilées de deux façons : par nature de dépenses, et par secteur d'intervention.

Source : Direction générale des collectivités locales, comptes administratifs et budgets primitifs.

Les écarts que l'on peut observer avec les données diffusées par la Direction générale de la comptabilité publique s'expliquent par des différences de concept.

** : hors gestion active de la dette.

▸ les régions

en milliards d'euros

| | Comptes administratifs | | Budgets primitifs | |
|--|------------------------|---------------|-------------------|---------------|
| | 2003 | | 2005** | |
| Dépenses réelles totales | 15,85 | | 20,24 | |
| • Dépenses réelles de fonctionnement (1) | 8,02 | 100,0% | 10,68 | 100,0% |
| par nature: | | | | |
| - frais de personnel | 0,51 | 6,3% | 0,64 | 6,0% |
| - intérêts de dette | 0,31 | 3,9% | 0,36 | 3,4% |
| - transferts versés | 6,53 | 81,5% | | |
| - autres charges d'activité | | | 8,28 | 77,5% |
| par fonction: | | | | |
| - lycées | 1,02 | 12,8% | 1,00 | 9,3% |
| - formation professionnelle | 2,20 | 27,4% | 3,34 | 31,2% |
| - transport ferroviaire de voyageurs | 1,86 | 23,2% | 2,39 | 22,4% |
| • Dépenses réelles d'investissement (1) * | 7,83 | 100,0% | 9,57 | 100,0% |
| par nature: | | | | |
| - dépenses d'équipement brut y compris avances | 2,67 | 34,1% | 3,21 | 33,6% |
| - remboursement de dette * | 0,89 | 11,3% | 0,92 | 9,6% |
| - subventions d'équipement | 3,84 | 49,0% | 5,25 | 54,8% |
| par fonction: | | | | |
| - lycées | 2,42 | 30,9% | 2,93 | 30,6% |
| - formation professionnelle | 0,16 | 2,0% | 0,20 | 2,1% |
| - transports et télécommunications | 1,95 | 24,8% | 2,17 | 22,7% |
| - action économique | 0,95 | 12,1% | 0,91 | 9,5% |
| - transport ferroviaire de voyageurs | 0,50 | 6,4% | 0,71 | 7,4% |
| Recettes réelles totales | 15,72 | | 20,17 | |
| • Recettes réelles de fonctionnement | 12,61 | 100,0% | 15,08 | 100,0% |
| - recettes fiscales propres | 5,01 | 39,8% | 6,32 | 41,9% |
| - fiscalité directe | 3,06 | 24,3% | 3,89 | 25,8% |
| - fiscalité indirecte | 1,95 | 15,5% | 2,42 | 16,1% |
| (cartes grises) | 1,43 | 11,3% | 1,59 | 10,5% |
| (permis de conduire) | 0,02 | 0,1% | 0,01 | 0,0% |
| (TIPP) | | | 0,11 | 0,8% |
| (autres) | 0,51 | 4,0% | 0,71 | 4,7% |
| - compensations fiscales (3) | 2,80 | 22,2% | - | - |
| (compensation de fiscalité directe) | 1,93 | 15,3% | - | - |
| (compensation de droits de mutation) | 0,87 | 6,9% | - | - |
| - transferts reçus | 4,70 | 37,3% | 8,38 | 55,6% |
| - DGF | - | - | 4,91 | 32,6% |
| - DGD | 0,92 | 7,3% | ns | ns |
| - dotation formation professionnelle | 1,37 | 10,9% | 2,12 | 14,1% |
| - dotation transfert ferroviaire (3) | 1,79 | 14,2% | - | - |
| • Recettes réelles d'investissement * | 3,11 | 100,0% | 5,10 | 100,0% |
| - subventions et participations | 1,48 | 47,7% | 1,45 | 28,5% |
| - FCTVA | 0,32 | 10,2% | 0,38 | 7,4% |
| - DRES (2) | 0,57 | 18,2% | 0,60 | 11,7% |
| - transport ferroviaire de voyageurs (3) | - | - | - | - |
| - emprunts | 1,39 | 44,6% | 3,48 | 68,3% |

(1) Les dépenses de fonctionnement et d'investissement peuvent être ventilées de deux façons : par nature de dépenses, et par secteur d'intervention.

* : hors gestion active de la dette.

** : en 2005, mise en place de la nouvelle instruction comptable M71, qui utilise des concepts un peu différents.

(2) DDEC : dotation départementale d'équipement des collèges; DRES : dotation régionale d'équipement scolaire.

(3) En 2004, les compensations fiscales et la dotation de compensation de la compétence ferroviaire sont dans leur majorité intégrées dans la DGF.

Source : Direction générale des collectivités locales, comptes administratifs et budgets primitifs.

3.8 - Les interventions économiques des collectivités locales en 2004

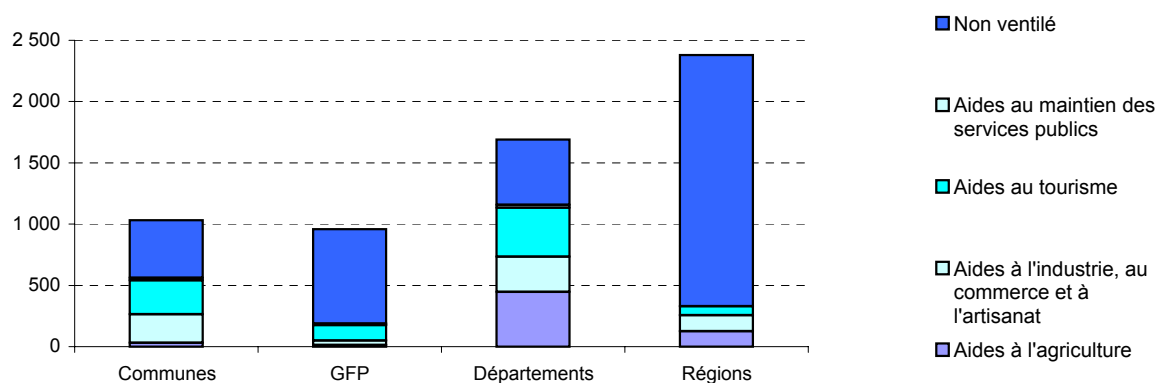
Poids des interventions économiques dans les finances locales en 2004

| en millions d'euros | Total | Communes | Groupements à fiscalité propre | Départements | Régions |
|--|----------------|---------------|--------------------------------|---------------|---------------|
| Achats de biens et de services | 328 | 142 | 89 | 46 | 52 |
| Charges de personnel | 357 | 201 | 62 | 94 | 0 |
| Contributions obligatoires | 835 | 27 | 23 | 3 | 783 |
| Subventions aux personnes de droit privé | 1 893 | 197 | 178 | 672 | 846 |
| Autres subventions | 1 159 | 110 | 130 | 432 | 486 |
| Dépenses d'équipement directes | 901 | 260 | 349 | 238 | 54 |
| Autres dépenses | 586 | 95 | 126 | 207 | 158 |
| Dépense totales* pour l'action économique | 6 059 | 1 032 | 958 | 1 690 | 2 379 |
| Dépenses totales* (millions d'euros) | 149 812 | 60 936 | 17 532 | 51 815 | 19 524 |
| Part de l'action économique dans le total des dépenses | 4,0% | 1,7% | 5,5% | 3,3% | 12,2% |
| Montant des dépenses pour l'action économique en euros par habitant | 112,3 | 24,9 | 19,8 | 28,1 | 39,5 |

* Dépenses totales des collectivités dans le champ de l'étude

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Dépenses réelles des collectivités locales pour l'action économique (2004, en millions d'euros)



Subventions aux entreprises privées par secteur (2004, millions d'euros)

