

LES BUDGETS PRIMITIFS DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2008

Les budgets votés par les collectivités locales en 2008 prévoient une augmentation des dépenses totales de plus faible ampleur qu'en 2007. Toutes collectivités locales confondues, la hausse globale est proche de l'inflation, il s'agit donc d'une quasi stabilité en volume. Les dépenses des régions et des départements augmentent tandis que se poursuit le transfert de certaines compétences, entraînant le transfert de personnels. Les communes, en année électorale, prévoient une diminution importante des dépenses d'investissement direct et des hausses modérées des dépenses de fonctionnement. Quant aux groupements à fiscalité propre, leur nombre est quasi stable du fait de la couverture du territoire déjà atteinte. Par conséquent, comme en 2007, leurs dépenses augmentent moins fortement que par le passé. La pression fiscale ne devrait progresser que légèrement en 2008.

LES BUDGETS LOCAUX MARQUENT UNE PAUSE EN 2008

Les transferts de compétence inscrits dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales se poursuivent dans les départements et les régions, et influent sur le périmètre des dépenses. En 2008, le seul nouveau transfert est celui des monuments historiques aux collectivités locales qui le souhaitent dont l'incidence budgétaire reste limitée. Les transferts effectués les années précédentes continuent de produire des effets importants. En effet, il avait été décidé de transférer les personnels dédiés après les compétences proprement dites. Ainsi l'année 2008 est principalement marquée par la poursuite des transferts de personnels techniciens et ouvriers de service (TOS) de l'Éducation nationale (environ 32 000 cette année) mais également par le début du transfert des personnels de l'Équipement en charge de la voirie.

Les compensations versées par l'État au titre de la poursuite des transferts de compétences en 2008 s'élèvent à 602 M€ pour les régions et 1 070 M€ pour les départements. Ces montants représentent environ un tiers de la hausse des dépenses totales des départements et des régions. L'ensemble des compétences transférées de 2005 à 2008 a donné lieu pour l'année 2008 à une compensation de 2,935 Md€ pour les régions, et de 2,313 Md€ pour les départements. Cette compensation est versée sous forme de recettes de fiscalité indirecte. Les régions perçoivent ainsi une fraction de la TIPP et les départements une fraction de la TSCA (taxe spéciale sur les conventions d'assurance) et une fraction de la TIPP au titre de ces transferts. Les départements perçoivent également des recettes de TIPP au titre des dépenses de RMI. Ces recettes de fiscalité indirecte représentent une part de plus en plus importante dans les budgets des départements et des régions.

Pour les régions, les dépenses qui augmentent le plus sont l'annuité de la dette (+ 41 % à 22 € par habitant) et celles consacrées à l'enseignement (+ 15 % à 99 € par habitant). Les dépenses d'environnement se montent pratiquement à 10 € par habitant.

Pour les départements, les fonctions qui bénéficient des plus fortes hausses entre 2007 et 2008 sont l'annuité de la dette

(+ 12 %), la fonction « Aménagement et environnement » (+ 8 %), ainsi que les fonctions « Réseaux et infrastructures » et « Enseignement » avec chacune une hausse de 7,3 %.

Les communes restent le premier acteur local avec un volume budgétaire global d'environ 90 milliards d'euros, auquel il convient d'ajouter quelque 24 Md€ pour les groupements de communes à fiscalité propre. Dans le secteur communal, l'année 2008 est une année électorale, et donc une année d'attente en matière d'investissement (voir en dernière page). Les dépenses d'équipement des communes devraient diminuer et celles des groupements à fiscalité propre rester stables. La géographie de l'intercommunalité à fiscalité propre est désormais très stable et les évolutions de dépenses sont le fait des structures existantes. La hausse prévue des frais de personnel est importante.

Dans un contexte de recours à l'emprunt stabilisé, on note pour l'ensemble des collectivités locales une hausse des charges financières (intérêts de la dette) en lien avec la remontée des taux d'intérêt. ■

Volume budgétaire des collectivités locales

Dépenses totales (en milliards d'euros)	2008	Évolution 2008/2007
Communes	90,0	0,2 %
Départements	65,2	5,6 %
Régions	26,6	9,0 %
Total collectivités territoriales	181,8	3,3 %
Groupements de commune à fiscalité propre (hors reversements fiscaux)	24,4	1,2 %
Total collectivités territoriales + groupements à fiscalité propre	206,2	3,1 %

Source : DGCL budgets primitifs 2007 et 2008.

Note : les montants de dépenses totales sont calculés en appliquant l'évolution constatée entre les budgets primitifs 2007 et 2008, aux derniers montants connus de réalisation (1^{er} résultats des comptes de gestion 2007, DGFiP).
Données non consolidées, sauf reversements fiscaux des groupements à leurs communes membres.

ÉVOLUTION DES BUDGETS PRIMITIFS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

En 2008, les régions prévoient une forte hausse des volumes budgétaires mais dans une moindre mesure qu'en 2007. Les frais de personnel augmentent fortement avec la poursuite du transfert des personnels techniciens et ouvriers de service (TOS) des lycées. En 2008, les dépenses de personnel sont prévues en hausse de près de 50 %. Après le doublement observé en 2007, cela correspond à un triplement des charges de personnel des régions en deux ans (de 2006 à 2008). Les budgets régionaux sont fortement affectés par les suites des efforts d'investissement passés, financés par emprunt, et par la remontée des taux d'intérêt. Les remboursements de dette progressent de 46 % et les intérêts de la dette augmentent de 27,3 %.

La mise en œuvre de nouveaux transferts de compétence à partir de 2006 ainsi que le début du transfert des personnels des services de l'équipement à compter de 2008 se traduisent dans les budgets des départements. Les frais de personnel devraient ainsi augmenter de 18,7 % suite à cette nouvelle intégration et à la poursuite de l'intégration des personnels techniciens et ouvriers de service (TOS) des collèges. Les dépenses pour les collèges devraient augmenter de 7,3 % et celles destinées aux transports, aux infrastructures ou à l'aménagement de 7,1 %.

Les dépenses d'action sociale, qui représentent une part majeure des budgets départementaux, devraient augmenter de 2,9 %, c'est-à-dire à un rythme de hausse modérée comparé aux années précédentes. En particulier, les dépenses d'action sociale hors RMI et APA devraient augmenter de 3,3 % et celles liées à l'APA de 6,6 % alors que les dépenses liées au RMI diminueraient très légèrement de 0,6 %. Cette dernière évolution est en lien avec l'amélioration de la conjoncture sur le marché du travail. Comme pour les régions, on note une forte progression des remboursements de dette (+ 12,4 %).

Pour les communes, 2008 est une année électorale, ce qui se traduit par une pause en matière d'investissement avec la prise de fonction des nouvelles équipes dans les mairies. Les dépenses d'équipement brut sont donc prévues en nette baisse (- 6,8 %). En matière de remboursement de la dette, on note une hausse marquée (+ 4,2 %) mais nettement moins que pour les régions et les départements.

Les intérêts de la dette continuent à augmenter (+ 6,3 %) du fait des conditions moins favorables que par le passé en matière d'emprunt. Quant aux charges de personnel, elles devraient progresser de 3,5 %, un rythme comparable à celui de 2007.

Les frais de personnel ainsi que les intérêts de la dette des groupements de communes à fiscalité propre sont en hausse sensible. En matière d'investissement, les dépenses d'équipement brut sont quasi stables après la hausse importante observée en 2007 ; comme dans les communes, le ralentissement se fait sentir mais il est moins marqué. L'intercommunalité peut être un léger « amortisseur » du cycle électoral que suivent les dépenses d'équipement du secteur communal. Les décideurs sont plus nombreux, les projets seraient plus consensuels et moins remis en cause par l'alternance politique. Enfin, il s'agit de projets de plus grande envergure qui portent sur des périodes plus longues.

Pour l'ensemble des collectivités locales, les remboursements sont prévus en forte hausse et le recours à l'emprunt est stable. Il convient cependant d'être prudent : les réalisations peuvent être différentes des prévisions en matière d'emprunt nouveau ou de remboursement de dette. ■

Évolution des volumes budgétaires inscrits aux budgets primitifs des régions entre 2007 et 2008 en %

Dépenses totales	8,9	Recettes totales	9,0
• Dépenses de fonctionnement	9,6	• Recettes de fonctionnement	7,1
- Frais de personnel	48,8	- Impôts directs (3 taxes)	5,0
- Charges à caractère général	-0,1	- Autres impôts et taxes	15,9
- Intérêts de la dette	27,3	- Concours de l'État	1,6
- Transferts versés	4,3		
• Dépenses d'investissement	8,0	• Recettes d'investissement	14,8
- Remboursements de dette	46,0	- Dotations et subventions	2,3
- Dépenses d'équipement brut	4,4	- Emprunts	19,7
- Subventions versées	6,1		

Source : DGCL, budgets primitifs 2007 et 2008

Évolution des volumes budgétaires inscrits aux budgets primitifs des départements entre 2007 et 2008 en %

Dépenses totales	5,6	Recettes totales	5,5
• Dépenses de fonctionnement	6,7	• Recettes de fonctionnement	5,6
- Frais de personnel	18,7	- Impôts directs (4 taxes)	4,6
- Charges à caractère général	5,7	- Autres impôts et taxes	8,9
- Intérêts de la dette	13,2	- Concours de l'État	3,7
- Transferts versés	4,0		
• Dépenses d'investissement	2,8	• Recettes d'investissement	4,3
- Remboursements de dette	12,4	- Dotations et subventions	6,3
- Dépenses d'équipement brut	-0,2	- Emprunts	3,4
- Subventions versées	3,9		

Source : DGCL, budgets primitifs 2007 et 2008

Évolution des volumes budgétaires inscrits aux budgets primitifs des communes entre 2007 et 2008 en %

Dépenses totales	0,2	Recettes totales	0,5
• Dépenses de fonctionnement	3,4	• Recettes de fonctionnement	2,6
- Frais de personnel	3,5	- Impôts directs (4 taxes y c.	
- Charges à caractère général	3,0	- revers. de TP des group. à TPU	3,4
- Intérêts de la dette	6,3	- Autres impôts et taxes	3,9
- Autres charges de gestion courante	3,2	- Concours de l'État	2,0
• Dépenses d'investissement	-4,5	• Recettes d'investissement	-4,6
- Remboursements de dette	4,6	- Dotations et subventions	-3,9
- Dépenses d'équipement brut	-6,8	- Emprunts	-6,5

Source : DGCL, budgets primitifs 2007 et 2008

Évolution des volumes budgétaires inscrits aux budgets primitifs des groupements de communes à fiscalité propre entre 2007 et 2008 en %

Dépenses totales	2,3	Recettes totales	1,6
• Dépenses de fonctionnement	3,9	• Recettes de fonctionnement	4,2
- Frais de personnel	9,3	- Impôts directs (4 taxes)	3,4
- Charges à caractère général	4,3	- Autres impôts et taxes	8,3
- Intérêts de la dette	15,3	- DGF	2,2
- Transferts versés	6,4		
Reversements fiscaux :	3,4	Reversements fiscaux :	3,4
• Dépenses d'investissement	0,6	• Recettes d'investissement	-1,7
- Remboursements de dette	2,1	- Dotations et subventions	-0,3
- Dépenses d'équipement brut	0,9	- Emprunts	-0,5

Source : DGCL, budgets primitifs 2007 et 2008

Note : les évolutions sont calculées sur les montants hors reversements fiscaux, sauf sur les impôts directs et dotations de l'État puisqu'il est difficile de répartir le reversement sur les impôts et la DGF part compensation.

Évolution des volumes budgétaires inscrits aux budgets primitifs des collectivités locales entre 2007 et 2008 en %

Dépenses totales	3,1	Recettes totales	3,1
• Dépenses de fonctionnement	5,2	• Recettes de fonctionnement	4,3
- Frais de personnel	7,8	- Impôts directs (4 taxes)	3,8
- Charges à caractère général	3,6	- Autres impôts et taxes	9,1
- Intérêts de la dette	11,0	- DGF	2,1
• Dépenses d'investissement	-0,3	• Recettes d'investissement	-0,5
- Remboursements de dette	10,0	- Dotations et subventions	-0,1
- Dépenses d'équipement brut	-3,5	- Emprunts	0,2

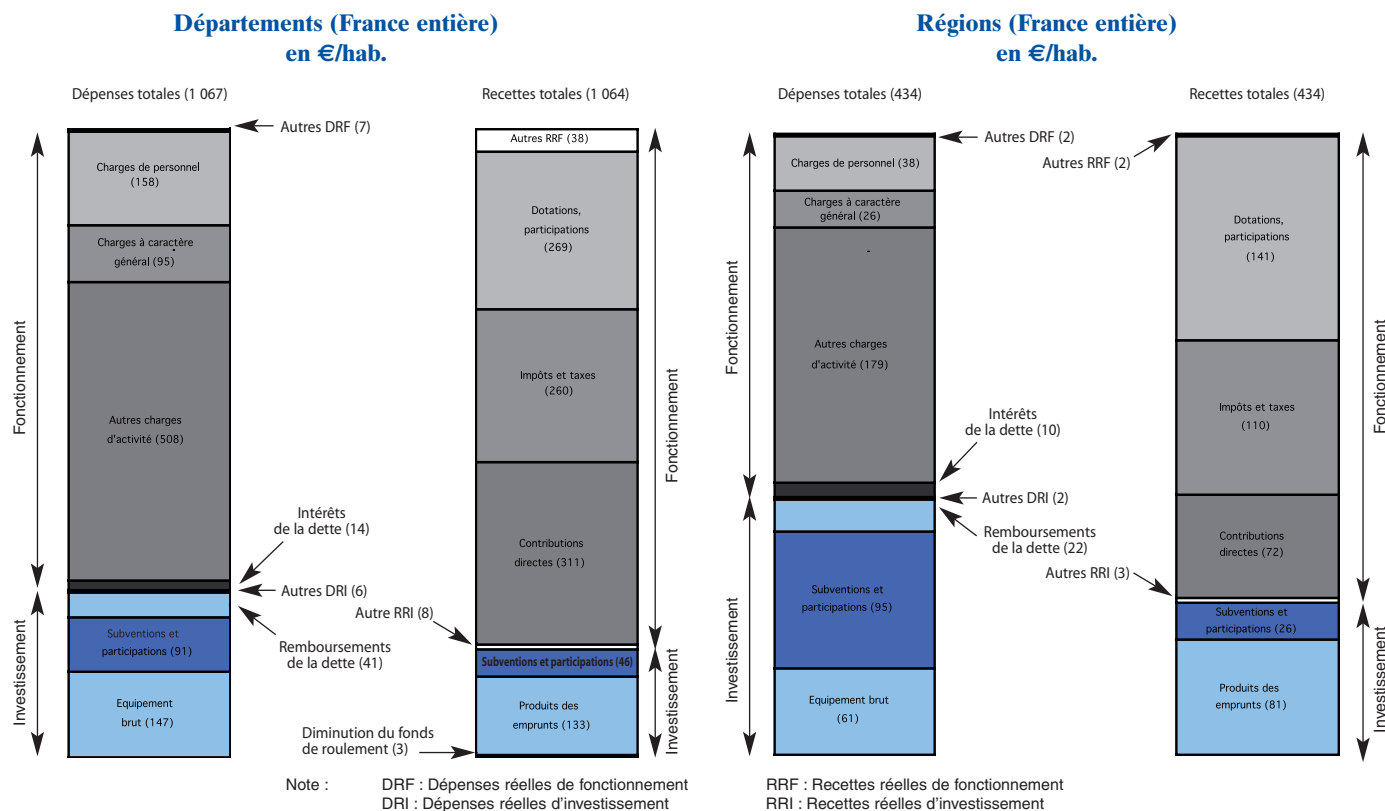
Source : DGCL, budgets primitifs 2007 et 2008

Note : données non consolidées, sauf reversements fiscaux des groupements à leurs communes membres.

STRUCTURE DES BUDGETS PRIMITIFS DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

Les dépenses et recettes totales par nature

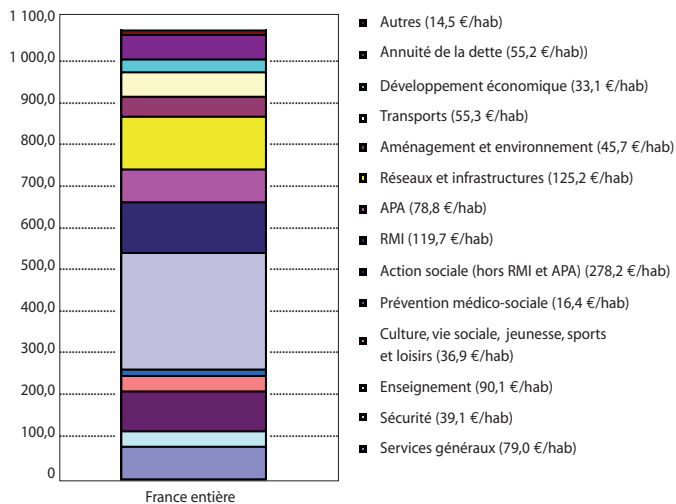
Les régions consacrent une part plus importante de leurs dépenses totales aux dépenses d'investissement au sens large (42 % contre 27 % pour les départements) : historiquement, elles constituent des structures de soutien à l'investissement local. Pour les départements, la part des dépenses de fonctionnement est plus grande du fait de l'importance des prestations sociales dans les transferts versés. Pour les départements comme pour les régions, les dotations et participations de l'État représentent une part de moins en moins importante des recettes de fonctionnement. Ceci est lié aux transferts de compétences réalisés ces dernières années et financés par un transfert de fiscalité (Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers – TIPP – et Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurance –TSCA –).



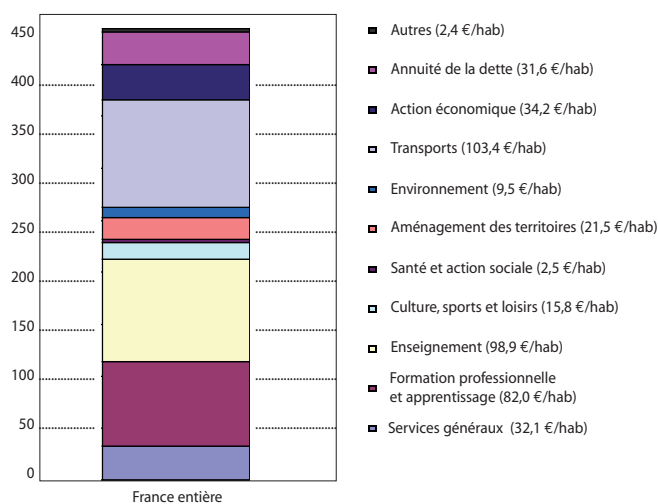
Les dépenses totales par fonction

La présentation par fonction des dépenses prévues dans les budgets primitifs des régions et des départements permet de retrouver les compétences exercées par ces collectivités et leur importance respective. Les départements consacrent ainsi près de 50 % de leurs dépenses à l'action sociale au sens large (y compris RMI et APA). Les dépenses, en euros par habitant, de développement économique des départements sont équivalentes à celles que les régions consacrent à l'action économique, bien qu'elles représentent une part moins importante des dépenses totales (3,1 % contre 7,9 % pour les secondes). Les régions consacrent également une part importante de leurs dépenses aux transports (24 %) et à la formation professionnelle (19 %). ■

Dépenses totales par fonction des départements 1 016 €/hab

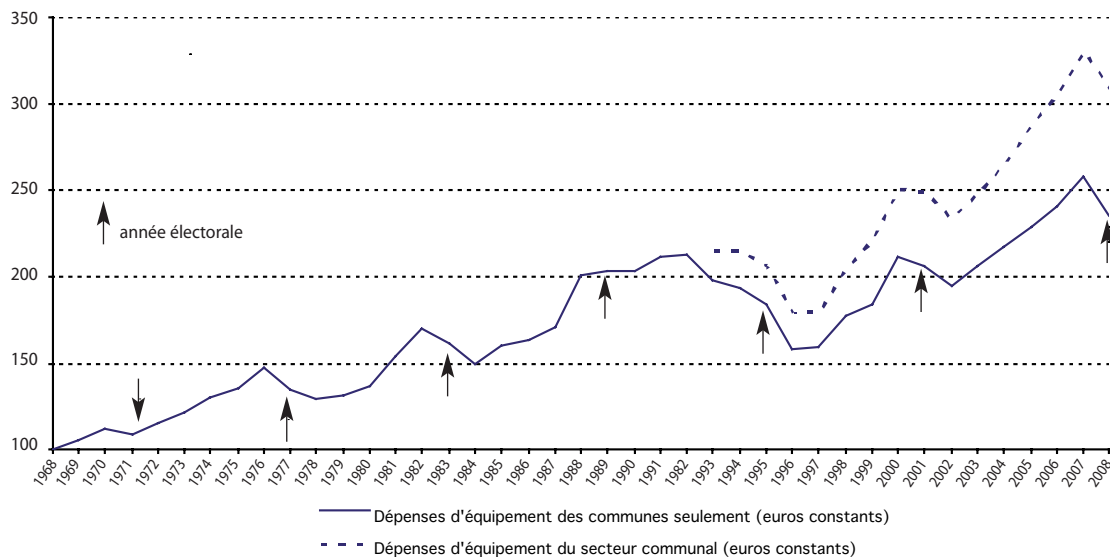


Dépenses totales par fonction des régions 434 €/hab



BAISSE DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DU SECTEUR COMMUNAL EN ANNÉE ÉLECTORALE

Dépenses d'équipement des communes et du secteur communal (communes + groupements à fiscalité propre) base 100 en 1968



La courbe précédente illustre l'importance du cycle électoral dans la dynamique des dépenses d'équipement du secteur communal. Schématiquement, les investissements reculent durant les deux premières années du mandat (c'est-à-dire l'année de l'élection et la suivante) puis augmentent à partir de la troisième année pour atteindre un maximum l'année précédant l'élection.

Ce cycle¹ s'explique de la manière suivante : la première année du mandat municipal, celle des élections, les maires venant d'être élus, les programmes d'investissements ne sont pas encore lancés, seuls les petits travaux et les travaux commencés au cours du mandat précédent sont réalisés. La deuxième année du mandat, les appels d'offres sont lancés et les commandes passées, mais leur réalisation concrète n'est pas commencée, l'investissement diminue. La troisième année, l'investissement est stimulé par les décisions prises en début de mandat. Les quatrième et cinquième années, les investissements sont en régime de croisière. La sixième année, préélectorale, les élus

souhaitent que leurs projets les plus importants soient terminés dans les mois qui précèdent l'élection et les dépenses d'investissement croissent fortement (seule l'année 1994 fait exception).

En 2008, les dépenses d'équipement brut du secteur communal (communes + groupements) sont prévues nettement en baisse après 5 années de hausse et en particulier une dernière année avant élection de forte croissance des dépenses d'investissement. L'allongement de la durée du précédent mandat municipal n'a pas modifié la logique du cycle électoral, les communes ont continué à investir davantage jusqu'à l'année précédant les élections. La baisse prévue en 2008 est un peu supérieure à celle constatée les autres années d'élection. On peut penser que le rallongement du mandat et le dynamisme de l'année 2007 accentuent la baisse habituelle. Si le cycle électoral est effectivement respecté, les dépenses d'équipement du secteur communal devraient à nouveau décroître en 2009. ■

1. Pour plus de précisions sur le cycle électoral et son influence sur les dépenses d'équipement, se référer aux travaux de Jacques Méraud dans l'ouvrage « les collectivités locales et l'économie nationale », Editions locales de France, 1997.

Budgets primitifs :

Ce document repose sur l'exploitation des budgets primitifs 2008 des départements et des régions, et des budgets primitifs, budgets supplémentaires et décisions modificatives de l'année 2008 votés au 30 juin 2008 pour les communes et groupements de communes à fiscalité propre. Il s'agit donc de dépenses et recettes prévisionnelles à interpréter avec prudence. Plus que la précision des chiffres, illusoire dès qu'on parle de prévisions, ce document a vocation à donner les grandes tendances des évolutions budgétaires de l'année 2008.

Gestion active de la dette :

Les opérations de gestion active de la dette ont été éliminées du total des dépenses et des recettes, ainsi que des remboursements de dette et des emprunts. Elles consistent en des remboursements anticipés accompagnés d'emprunts de refinancement, ou d'autres mouvements financiers du type « crédits à long terme renouvelable ». Ces mouvements, occasionnés par le suivi de la dette et de la trésorerie, gonflent artificiellement les budgets.