

Les budgets primitifs des collectivités locales en 2010

Les budgets votés par les collectivités locales au titre de l'année 2010 prévoient une hausse des dépenses totales de 3,2%. Cette évolution est relativement faible au regard de celles des dix dernières années, marquées par les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités. Ces derniers ont modifié la structure des budgets départementaux et régionaux. Dans le bloc communal, les dépenses des groupements continuent à progresser et les marges de manœuvre sont préservées. Les départements doivent faire face à une équation délicate avec des dépenses sociales dynamiques face à des recettes qui le sont nettement moins. Les subventions d'équipement et charges à caractère général sont votées en baisse. Dans les régions, l'année 2010 marque le début d'un nouveau mandat de 4 ans pour les exécutifs. Les subventions d'équipement qui représentent la majeure partie des dépenses d'investissement devraient croître de 2,2%.

L'année 2010 succède à une année de crise économique et se situe entre deux périodes de réformes pour les collectivités locales. Les transferts de compétences de l'acte II de la décentralisation sont en phase d'achèvement. Les budgets régionaux et départementaux sont moins modifiés en structure que les années antérieures. Le montant des compensations correspondant aux nouvelles compétences transférées en 2010 est de 100 M€ quand il était de plus de 2,2 Md€ en 2007 et de 1,7 Md€ en 2008.

Par ailleurs, au 1^{er} janvier 2010 la taxe professionnelle est supprimée et les collectivités reçoivent de l'Etat pour l'année 2010 une compensation relais s'y substituant. En 2011, les collectivités percevront de nouveaux impôts et une dotation leur garantissant la neutralité budgétaire de cette réforme.

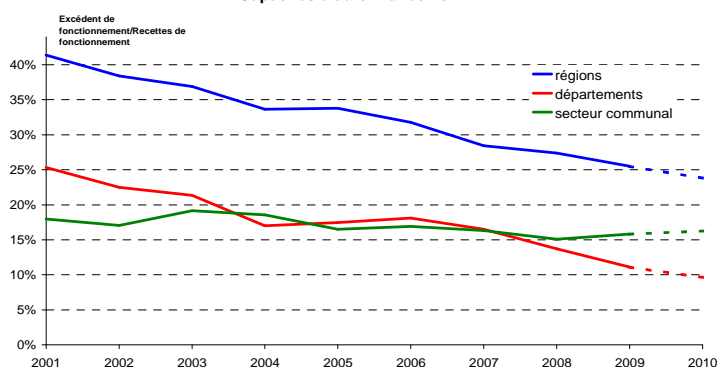
Dans ce contexte, les collectivités ont voté des budgets en hausse de 3,2% par rapport à 2009. Dans les départements et les régions la hausse des volumes budgétaires est très mesurée. Les dépenses des départements sont votées en hausse de 1,4 Md€ dont environ la moitié est liée au RSA généralisé en juin 2009. Les régions prévoient de dépenser 800 M€ de plus en 2010 qu'en 2009, le budget de la formation professionnelle augmente de 150 M€, celui de

l'aménagement des territoires de 100 M€, celui consacré à l'action économique d'environ 130 M€. Le coût de la dette est prévu en hausse de 100 M€, et les dépenses pour les services généraux qui peuvent recouvrir diverses dépenses selon les régions devraient augmenter de 200 M€.

Les dépenses de fonctionnement des régions et départements croissent plus rapidement que leurs recettes de fonctionnement, et l'excédent dégagé pour financer les opérations d'investissement devrait diminuer en 2010, comme il a baissé régulièrement au cours des dix dernières années. La marge de manœuvre des départements est désormais réduite.

Les communes restent le premier acteur local avec un volume budgétaire global de 94,6 Md€, auquel il convient d'ajouter quelque 27,6 Md€ pour les groupements de communes à fiscalité propre. Leurs marges de manœuvres devraient globalement être préservées. La capacité d'autofinancement progresse même au cours des années 2008 à 2010, et permet au bloc communal de financer une part importante des opérations d'équipement. Celles-ci devraient représenter 71% des dépenses d'équipement de l'ensemble des collectivités locales, soit environ la moitié de l'investissement public en France.

Capacités d'autofinancement



Sources: DGFiP, DGCL estimations à partir des budgets primitifs pour l'évolution 2009-2010

Volume budgétaire des collectivités locales

	Dépenses totales en 2010 (en Md€)	Évolution 2010/2009
Communes	94,6	3,0%
Départements	69,8	2,1%
Régions	28,8	2,7%
Total collectivités territoriales	193,1	2,6%
Groupement de communes à fiscalité propre (hors reversements fiscaux)	27,6	7,3%
Total collectivités territoriales + groupements à fiscalité propre	220,7	3,2%

Source: DGCL, budgets primitifs 2009 et 2010

Note: les montants de dépenses totales sont calculés en appliquant l'évolution constatée entre les budgets primitifs 2009 et 2010, aux derniers montants connus de réalisation (1^{ers} résultats des comptes de gestion 2009 DGFiP).

Données non consolidées, sauf reversements fiscaux des groupements à leurs communes membres. Montants hors gestion active de la dette.

Évolution des budgets primitifs des collectivités locales

En 2010, **les régions** ont voté des budgets en hausse de 2,6% par rapport à ceux de 2009. Les transferts de compétences liés à l'acte II de la décentralisation, expliquaient d'importantes variations dans les années 2005 à 2008. Ils sont désormais en voie d'achèvement. Les exécutifs régionaux ont été élus pour seulement 4 ans afin de faciliter la mise en œuvre de la réforme des collectivités territoriales. Ainsi les prochaines échéances électorales des départements et des régions pourront coïncider en 2014. Dans le passé, les dépenses d'investissement des régions n'ont pas obéi à une logique de cycle électoral. Elles sont cependant prévues en baisse en 2010. La durée plus courte du mandat, et les mutations en cours au moment du vote du budget peuvent expliquer ce léger fléchissement après des années de hausse continue. Les régions restent avant tout des structures de soutien à l'investissement, et les subventions d'équipement, qui sont votées en hausse, pourraient approcher les 6 Md€ en 2010.

Les départements ont voté leurs budgets 2010 dans un contexte difficile. Les dépenses obligatoires d'action sociale sont croissantes (+5,6% sur les transferts versés) et les recettes de fiscalité indirecte (droits de mutation à titre onéreux, taxe intérieure sur les produits pétroliers) sont prévues comme étant peu dynamiques. Le concours versé par la CNSA pour le financement de l'APA est lui aussi en baisse. Dans ce contexte les départements ont prévu de réduire les dépenses d'investissement y compris les subventions versées, et rechercher des économies sur les charges à caractère général. Les conseils généraux ont pour certains voté des taux de fiscalité en hausse. Depuis le début de l'année, les recettes de droits de mutation à titre onéreux enregistrent une forte progression, cependant celle-ci est très inégalement répartie.

Dans le secteur communal, le mouvement est le même depuis une décennie. La montée en puissance de l'intercommunalité se traduit par des dépenses des groupements en forte hausse, tandis que les communes qui dans leur ensemble n'abandonnent pas de dépenses correspondantes aux groupements adoptent des budgets contenus. Ainsi en 2010, les dépenses de personnel des groupements sont votées en hausse de 12,3% quand celles des communes augmentent de 3,8%. Cette forte croissance dans les groupements s'explique pour plus de la moitié par l'évolution des dépenses à périmètre constant, et en partie par l'élargissement du périmètre des groupements. L'année 2009 était très particulière dans le secteur communal avec la conjonction de la crise économique et d'une première année de mandat généralement peu favorable à l'effort d'équipement. Les communes et groupements, incités par le plan de relance avaient à peu près maintenu leur effort d'équipement à un niveau élevé, assurant toujours environ la moitié de l'investissement public en France. En 2010, le plan de relance est prorogé et les communes qui n'avaient pu en bénéficier en 2009 peuvent le faire.

Toutes les collectivités ont voté des charges financières nettement inférieures à celles inscrites aux budgets 2009. La crise bancaire avait fait craindre une remontée des taux, un an plus tard ceux-ci demeurent à un étiage très bas. Toutes les collectivités ont également prévu d'accroître les remboursements de dette.

Évolutions des volumes budgétaires inscrits aux budgets primitifs des régions entre 2009 et 2010 (en %)

Dépenses		Recettes	
Dépenses totales	2,7	Recettes totales	2,6
Dépenses de fonctionnement	2,8	Recettes de fonctionnement	1,0
Frais de personnel	4,4	Impôts directs (4 taxes)	2,1
Charges à caractère général	14,5	Autres impôts et taxes	-1,7
Intérêts de la dette	-13,2	Concours de l'Etat	2,2
Transferts versés	0,4		
Dépenses d'investissement	2,7	Recettes d'investissement	7,7
Remboursements de dette	18,9	Dotations et subventions*	9,9
Dépenses d'équipement brut	-3,4	Emprunts	7,9
Subventions versées	2,2		

Source: DGCL, budgets primitifs 2009 et 2010

**: l'évolution du montant de dotations et subventions des régions est positif car les budgets primitifs 2009 n'intégraient pas les effets du plan de relance et notamment l'avance de FCTVA qui a bénéficié à toutes les régions.*

Évolutions des volumes budgétaires inscrits aux budgets primitifs des départements entre 2009 et 2010 (en %)

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

Source: DGCL, budgets primitifs 2009 et 2010

Évolutions des volumes budgétaires inscrits aux budgets primitifs des communes entre 2009 et 2010 (en %)

Dépenses		Recettes	
Dépenses totales	3,0	Recettes totales	1,7
Dépenses de fonctionnement	1,9	Recettes de fonctionnement	2,3
Frais de personnel	2,8	Impôts directs (4 taxes y c. revers. de TP des group. à TPU)	2,7
Charges à caractère général	1,6	Autres impôts et taxes	3,5
Intérêts de la dette	-9,0	Concours de l'Etat (DGF)	0,6
Transferts versés	1,7		
Dépenses d'investissement	4,5	Recettes d'investissement	0,2
Remboursements de dette	3,5	Dotations et subventions	-4,2
Dépenses d'équipement brut	4,7	Emprunts	3,8
Subventions versées	17,3		

Sources: DGCL, budgets primitifs 2009 et 2010, DGFIP états budgétaires au 30-06-2010

Évolutions des volumes budgétaires inscrits aux budgets primitifs des groupements de communes à fiscalité propre entre 2009 et 2010 (en %)

Dépenses		Recettes	
Dépenses totales	7,3	Recettes totales	6,6
Dépenses de fonctionnement	7,2	Recettes de fonctionnement	8
Frais de personnel	12,3	Impôts directs (4 taxes)	8,7
Charges à caractère général	6,2	Autres impôts et taxes	7,1
Intérêts de la dette	-11,6	Concours de l'Etat (DGF)	4,5
Transferts versés	6,0		
<i>Reversements fiscaux:</i>	<i>8,0</i>	<i>Reversements fiscaux:</i>	<i>8,0</i>
Dépenses d'investissement	7,4	Recettes d'investissement	2,8
Remboursements de dette	8,2	Dotations et subventions	1,4
Dépenses d'équipement brut	5,2	Emprunts	3,8
Subventions versées	14,0		

Sources: DGCL, budgets primitifs 2009 et 2010, DGFIP états budgétaires au 30-06-2010

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

Évolutions des volumes budgétaires inscrits aux budgets primitifs des collectivités locales entre 2009 et 2010 (en %)

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

Sources: DGCL, budgets primitifs 2009 et 2010, DGFIP états budgétaires au 30-06-2010

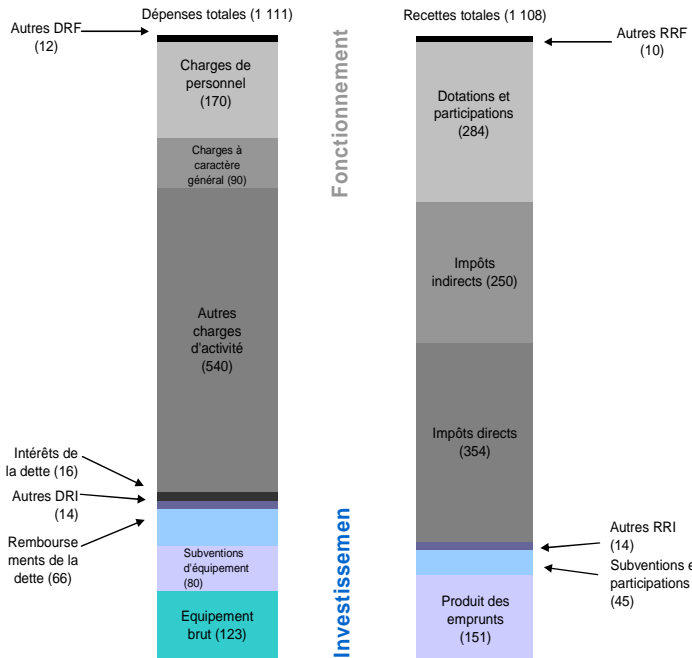
Note: données non consolidées, sauf reversements fiscaux des groupements à leurs communes membres.

Structure des budgets primitifs des départements et des régions

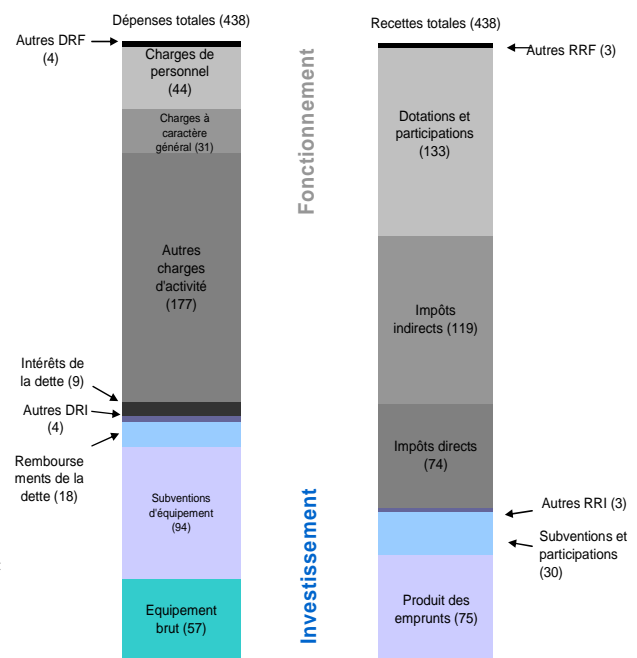
Les dépenses et recettes totales par nature

Les régions consacrent une part plus importante de leurs dépenses totales aux dépenses d'investissement au sens large (39 % contre 26 % 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 autres charges d'activité (ou transferts versés).

Départements en €/hab.



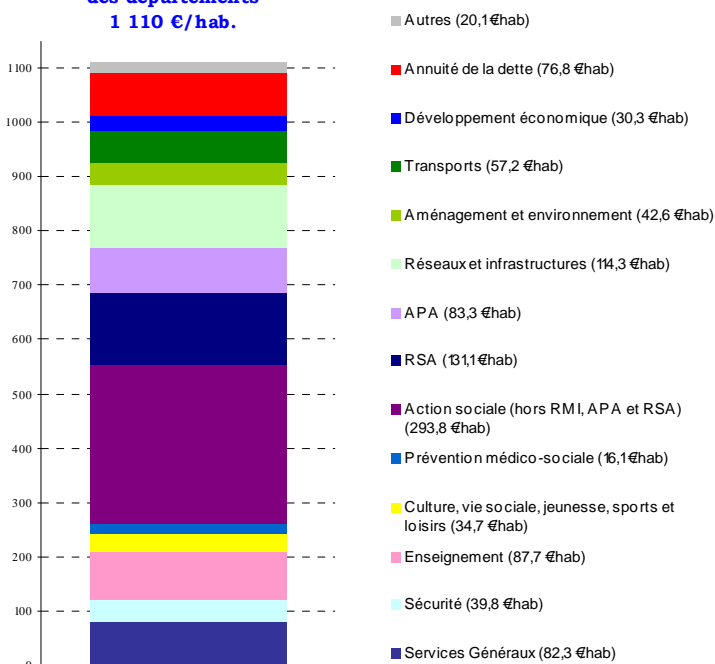
Régions en €/hab.



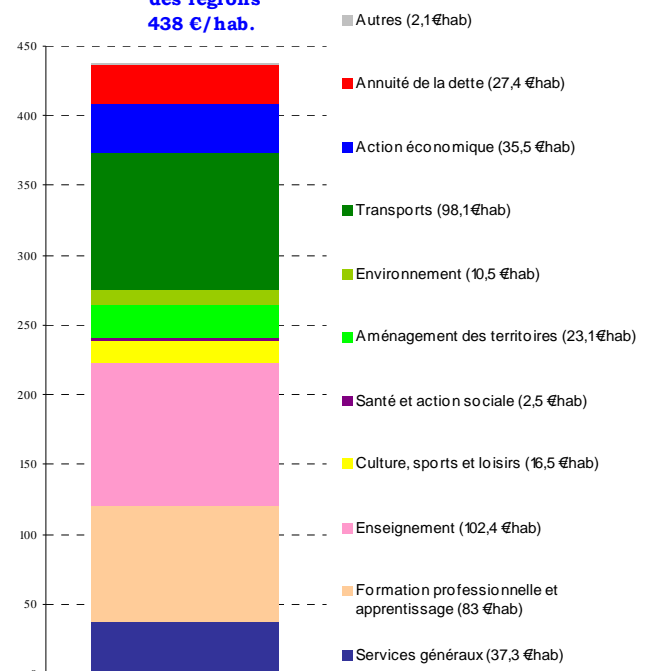
Les dépenses totales par fonction

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 de mesurer leur importance respective. Les départements consacrent ainsi 47 % de leurs dépenses à l'action sociale au sens large (y compris RMI-RSA et APA). Les dépenses relatives à l'entretien des routes transférées se retrouvent dans le poste réseaux et infrastructures. Les dépenses des régions sont majoritairement consacrées à l'enseignement (23%), à la formation professionnelle (19%) et aux transports (22%).

Dépenses par fonction des départements 1 110 €/hab.



Dépenses par fonction des régions 438 €/hab.



Le plan de relance et le fonds de compensation pour la TVA

Dans le cadre du plan de relance mis en œuvre afin de lutter contre les effets de la crise économique et soutenir le niveau d'investissement public en 2009, le mécanisme de remboursement anticipé du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) a permis de soutenir l'effort d'équipement des collectivités.

Celles-ci représentent à elles seules plus de 70% de l'investissement public.

Au total, en 2009, environ 20 000 collectivités s'étaient engagées à maintenir leur effort d'investissement à hauteur de leur moyenne de référence calculée sur la période 2004-2007 et ont perçu 3,85 Md€ au titre du versement anticipé du FCTVA.

La loi de finances pour 2010 autorise la prise en compte des restes à réaliser pris au titre de l'exercice 2009 dans le respect de l'engagement conventionnel et prolonge ce mécanisme de versement anticipé du FCTVA sur l'année 2010. Cette extension du dispositif concerne uniquement les bénéficiaires du fonds qui n'avaient pu, ou voulu, s'engager en 2009. Les signataires doivent s'engager à réaliser, en 2010, des dépenses réelles d'équipements à hauteur de leur moyenne de référence calculée sur la période 2005-2008. Ils se verront ainsi attribuer, en 2010, le FCTVA calculé sur les dépenses 2008 (droit commun) et 2009 (versement anticipé).

Définitions et concepts :

Ce document repose sur l'exploitation par la DGCL des **budgets primitifs** 2010 des départements et des régions, et des budgets primitifs, budgets supplémentaires et décisions modificatives de l'année 2010 votés au 30 juin 2010, issus des états budgétaires de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), pour les communes et groupements de communes à fiscalité propre.

Il s'agit donc de dépenses et recettes prévisionnelles.

Plus que des chiffres précis, ce document a vocation à donner les grandes tendances des évolutions budgétaires de l'année 2010.

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.

Champ géographique.

L'étude porte sur les collectivités locales, régions, départements, communes et groupements de communes à fiscalité propre, de France métropolitaine et des départements d'outre mer.

Concept de population utilisé.

Pour les données exprimées en €/hab, la population utilisée est la population totale authentifiée au 30 décembre 2009, ayant valeur légale en 2010, issue du recensement rénové de la population (millésimée 2007).

CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

APA : Allocation personnalisée d'autonomie

RSA : Revenu de solidarité active