

LES BUDGETS PRIMITIFS DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2007

Les budgets votés par les collectivités locales en 2007 prévoient une augmentation sensible des volumes budgétaires. Les hausses des dépenses des régions et des départements s'expliquent par la poursuite du transfert effectif d'un certain nombre de compétences. Les communes, en année préélectorale, prévoient une croissance soutenue des investissements, et des hausses modérées des dépenses de fonctionnement. Les groupements intercommunaux à fiscalité propre, très dynamiques ces dernières années, prévoient des hausses moins fortes que les années précédentes. Par ailleurs, contrairement aux années passées, le nombre de structures intercommunales n'augmente presque plus, la couverture du territoire étant bien avancée. La pression fiscale, qui avait très fortement augmenté en 2005, ne progressera pas très significativement en 2007.

DES BUDGETS LOCAUX TOUJOURS EN EXPANSION

Les transferts de compétences inscrits dans la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, continuent de modifier sensiblement le rôle et les missions des régions et des départements, et influent en particulier sur le périmètre des dépenses. En 2007, 16 régions sont concernées par le transfert de compétence sur la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes, contre une seule en 2006, la région Centre qui avait signé une convention tripartite État-Région-AFPA et anticipé le transfert obligatoire dès le 01/01/2009. Ces nouvelles compétences représentent à elles seules une hausse des volumes budgétaire de presque un demi-milliard d'euros. Par ailleurs les régions et les départements prennent en charge, en 2007, les personnels techniques ouvriers et de service de l'Éducation nationale ayant exercé leur droit d'option avant le 31 août 2006. Ceci explique la forte croissance des charges de personnel prévues : doublement pour les régions et une hausse de 16 % pour les départements. Le transfert des personnels du ministère de l'Équipement se traduira sur les budgets 2008.

Les charges liées aux compétences reçues sont compensées par un transfert de fiscalité, Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP) et Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurance (TSCA) pour les régions et les départements. Ceci modifie sensiblement l'origine des recettes des collectivités territoriales avec une part beaucoup plus importante accordée aux taxes. Les recettes de fiscalité directe locale devraient, elles, augmenter modérément en 2007, avec un net ralentissement de la hausse des taux, suite aux très fortes augmentations constatées en 2005 et un peu moindres en 2006.

Pour les régions, les fonctions qui bénéficient de la plus forte hausse des dépenses sur un an sont sans surprise l'enseignement (+ 25 % à 86 € par habitant) et la formation professionnelle et l'apprentissage (+ 20 % à 81 € par habitant). Les dépenses relatives au transport, à la culture, au sport et aux loisirs, ou encore à l'action économique, croissent au même rythme que la dépense totale. Les dépenses d'environnement atteignent presque 10 € par habitant.

Pour les départements, la présentation des budgets par fonction fait apparaître une hausse des volumes budgétaires importante

entre 2006 et 2007 sur deux postes essentiellement : l'enseignement et les transports. Les dépenses d'action sociale (hors RMI et APA) sont prévues en hausse de 3 %, celles relatives au RMI ou à l'APA d'environ 6 %. Au total ces dépenses d'action sociale représentent 47 % des dépenses des départements.

Les communes restent le premier acteur local, avec un volume budgétaire global supérieur à 100 milliards d'euros, auquel il convient d'ajouter plus de 30 milliards pour les intercommunalités à fiscalité propre. Les dépenses d'équipement brut des communes sont en hausse sensible (+ 7 %), en plus de la prise en charge croissante de certains investissements par l'intercommunalité. En 2007, pour les communes appartenant à une communauté d'agglomération, une communauté urbaine ou un syndicat d'agglomération nouvelle, plus de 30 % des dépenses d'équipement brut du secteur communal sont prises en charge par les groupements. Ce ratio est de 22,5 % dans les communautés de communes. Les charges de personnel sont en hausse modérée dans les communes appartenant à un groupement intercommunal, et augmentent approximativement au même rythme dans les communes isolées que dans l'ensemble de la sphère « communes et groupements » pour les communes en intercommunalité. ■

Volume budgétaire des collectivités locales

Dépenses totales (en milliards d'euros)	2007	Évolution 2007/2006
Communes*	104,7	4,6 %
Départements	63,6	6,4 %
Régions	25,2	12,9 %
Total collectivités territoriales	193,5	6,2 %
Groupements à fiscalité propre (hors reversements fiscaux)	31,2	6,8 %
Total collectivités territoriales + groupements à fiscalité propre	224,7	6,3 %

Source : DGCL budgets primitifs 2006 et 2007.

* Le total mentionné comprend la ville de Paris. Données non consolidées sauf reversements fiscaux des groupements aux communes.

ÉVOLUTION DES BUDGETS PRIMITIFS¹ DES COLLECTIVITÉS LOCALES

En 2007, **les régions** prévoient une forte croissance des volumes budgétaires avec en particulier le doublement des charges de personnels consécutif à l'intégration des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) des lycées. Les dépenses de formation professionnelle sont également prévues en forte hausse avec le transfert de compétences sur la formation qualifiante des demandeurs d'emploi adultes. L'augmentation de 25 % des impôts et taxes résulte d'une stagnation des impôts locaux et de recettes de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) beaucoup plus importantes en compensation des dépenses transférées.

La mise en place de nouveaux transferts de compétences à partir de 2006, notamment en matière d'enseignement et de voirie, impacte **les budgets départementaux** en 2007. Les dépenses de personnel devraient augmenter de 16,2 % suite à l'intégration des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) titulaires ayant exercé leur droit d'option au 1^{er} semestre 2006 et pris en charge par les départements dès le 1^{er} janvier 2007. Les dépenses de fonctionnement afférentes aux collèges devraient ainsi croître de 44,1 %.

Les dépenses d'action sociale, qui représentent une part majeure des budgets départementaux, devraient augmenter de 5,1 %. En particulier, les dépenses liées au RMI et à l'APA, soit 41 % du budget total de l'action sociale, sont prévues en forte croissance, respectivement + 7,3 % et + 7,7 %.

Pour **les communes**, 2007 est une année préélectorale. Dans ce contexte, on prévoit donc une hausse sensible des dépenses d'équipement brut (+ 7,1 %) du même ordre que la hausse prévue en 2006. Cet effort d'investissement est financé en partie par l'emprunt avec une légère diminution des remboursements de dette et un recours à l'emprunt plus important. La hausse des emprunts est légèrement plus forte que celle de l'ensemble des recettes. La situation financière des communes dans leur ensemble reste cependant saine.

Les **communautés de communes** se distinguent par une forte croissance des dépenses d'équipement, pendant que les autres groupements à fiscalité propre continuent d'investir au même niveau qu'en 2006. Cependant, la hausse de l'investissement avait été très soutenue lors des années précédentes. Les dépenses de gestion qui comprennent les dépenses de personnel restent particulièrement dynamiques et montrent la montée en puissance de l'intercommunalité dans le paysage des collectivités locales. Les montants des recettes de fonctionnement des CA, CU et SAN sont inscrits en baisse, en lien avec une prévision à la hausse des versements fiscaux : il convient d'être prudent sur l'interprétation de ces évolutions. ■

Évolution des budgets primitifs des régions 2007/2006 en %

Dépenses totales	12,9	Recettes totales	12,8
• Fonctionnement	18,5	• Fonctionnement	13,2
- personnel	104,4	- impôts et taxes	25,3
- intérêts	19,1	(produit 3 taxes)	-0,3
- transferts versés	13,3	- dotations État	
		et transferts reçus	2,1
• Investissement*	6,0	• Investissement*	11,8
- remboursement de dette*	-1,7	- dotations, subventions	14,3
- équipement brut	6,9	- emprunts*	11,1

* hors gestion active de la dette

Source : DGCL (budgets primitifs 2007 et 2006)

Évolution des budgets primitifs des départements 2007/2006 en %

Dépenses totales	6,4	Recettes totales	6,4
• Fonctionnement	7,6	• Fonctionnement	6,5
- personnel	16,2	- impôts directs	3,5
- intérêts	11,9	(produit 4 taxes)	3,4
- transferts versés	6,1	- impôts indirects	12,9
		- dotations État	
		et transferts reçus	4,4
• Investissement*	3,2	• Investissement*	6,1
- remboursement de dette*	-8,7	- dotations, subventions	8,3
- équipement brut	7,7	- emprunts*	6,0

* hors gestion active de la dette

Source : DGCL (budgets primitifs 2007 et 2006)

Évolution des budgets primitifs des communes 2007/2006 en %

Dépenses totales*	4,6	Recettes totales*	3,5
• Fonctionnement	3,7	• Fonctionnement	3,0
- personnel	3,9	- impôts et taxes	3,2
- intérêts	5,9	(produit 4 taxes)	3,1
- Autres charges	2,4	- dotations et participations	2,4
de gestion courante			
• Investissement*	5,9	• Investissement*	4,9
- remboursement de dette*	-3,6	- dotations, subventions	5,9
- équipement brut	7,1	- emprunts*	4,3

* hors gestion active de la dette

Source : DGCL (budgets primitifs 2007 et 2006)

Évolution des budgets primitifs des groupements à fiscalité propre 2007/2006 en %

	CA, CU ou SAN	Les CC**	Ensemble des groupements
Dépenses fonctionnement			
(hors versements fiscaux)	1,0	8,7	3,5
- dépenses de gestion	6,3	9,3	7,4
- transferts versés	4,0	6,0	4,7
- intérêts de la dette	25,6	14,3	21,1
Dépenses d'investissement*	10,4	14,7	12,0
- remboursement de dette*	36,8	2,1	26,9
- dépenses d'équipement	0,9	14,5	7,0
Recettes fonctionnement			
(hors versements fiscaux)	-1,4	7,1	1,3
- DGF***	1,7	4,6	2,8
- produit 4 taxes, TP ou mixte	4,5	4,1	4,4
Recettes d'investissement*	13,8	1,7	8,9
- subventions et participations	12,3	-10,5	2,5
- emprunts*	11,6	14,7	12,7

* hors gestion active de la dette ; ** croissance à champ constant ; *** source DGCL

Source : DGCL/DGCP (budgets primitifs 2007 et 2006)

1. Les budgets primitifs 2007 retracent les montants des dépenses et des recettes figurant dans les documents prévisionnels et présentent des évolutions par rapport aux mêmes informations figurant dans les budgets primitifs votés en 2006. Il convient donc d'interpréter avec prudence les progressions ainsi obtenues, puisque la connaissance des réalisations en cours d'exercice permet d'affiner les prévisions pour l'exercice à venir.

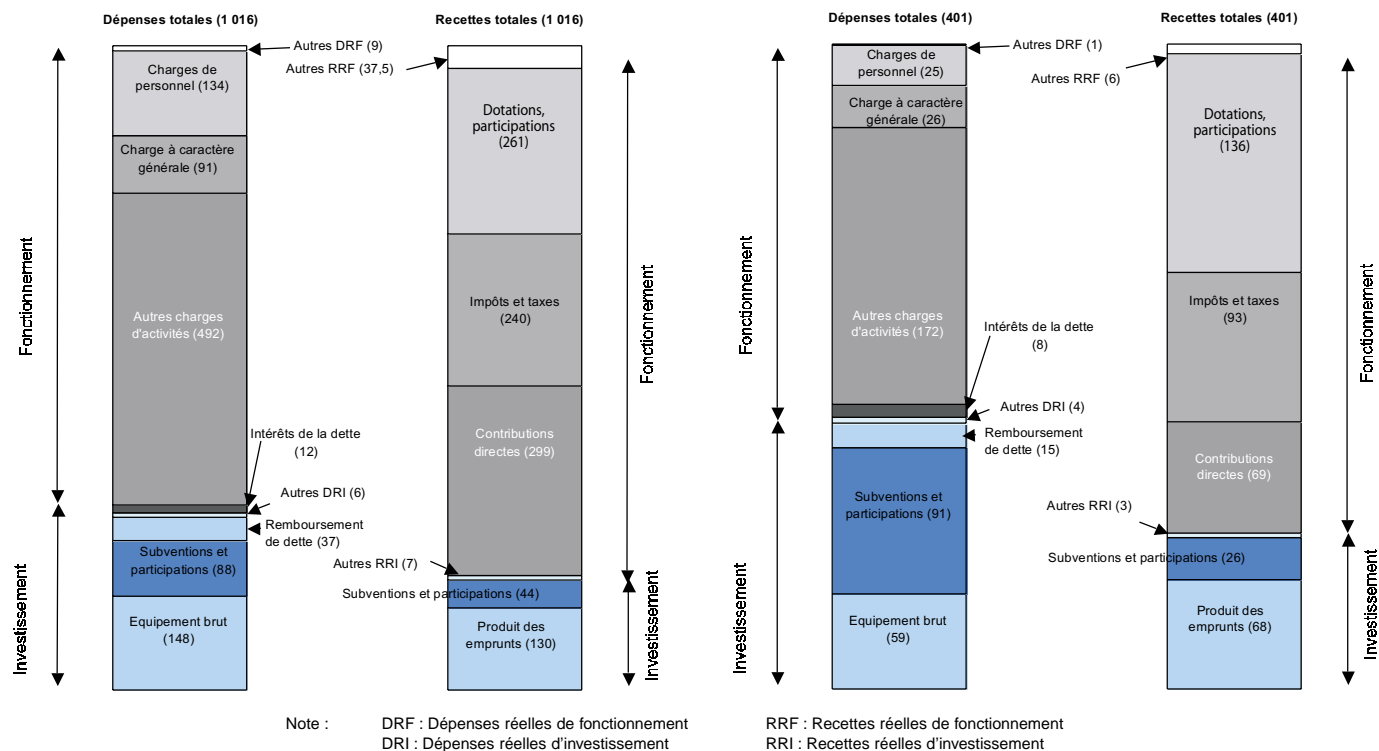
STRUCTURE DES BUDGETS PRIMITIFS DES DÉPARTEMENTS ET DES RÉGIONS

Dépenses et recettes totales par nature en euros par habitant

Les régions consacrent une part plus importante de leurs dépenses totales aux dépenses d'investissement au sens large (40 % contre 30 %). 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 financés par un transfert de fiscalité (Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers – TIPP – et Taxe Spéciale sur les Conventions d'Assurance – TSCA –).

Départements (France entière)

Régions (France entière)

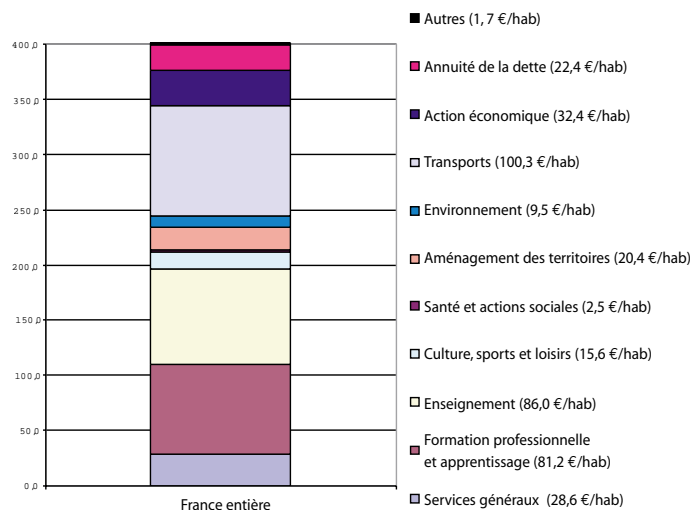
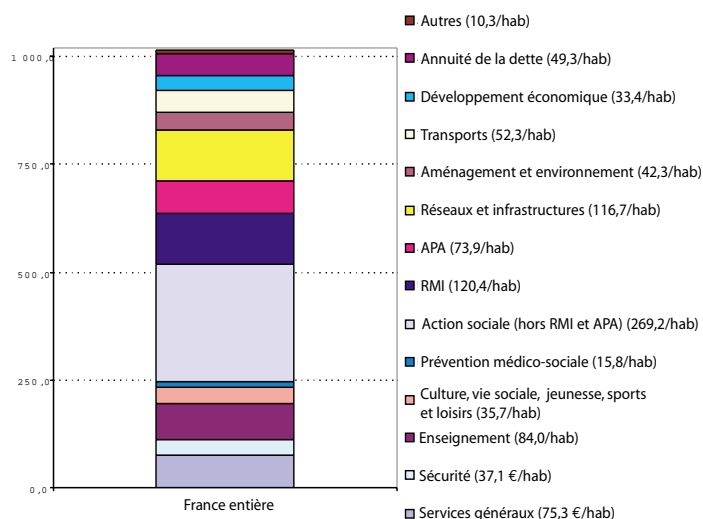


Dépenses totales par fonction en euros par habitant

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 d'enseignement des départements, donc relatives aux collèges, bien qu'inférieures en proportion sont équivalentes en montant (environ 85 € par habitant) aux dépenses des régions dans ce domaine, essentiellement pour les lycées. Les régions consacrent également une part importante de leurs dépenses pour les transports ou la formation professionnelle, postes en forte croissance sur l'année 2007. ■

Dépenses totales par fonction des départements 1 016 €/hab

Dépenses totales par fonction des régions 401 €/hab



L'INTERCOMMUNALITÉ ET LES BUDGETS PRIMITIFS DES COMMUNES

Au 1^{er} janvier 2007, les 2 588 EPCI à fiscalité propre rassemblent 91 % des communes et 86,5 % de la population totale. Sur ces 2 588 EPCI existant en 2007, 1 199 pratiquent le régime fiscal de la taxe professionnelle unique (TPU) : soit les 169 Communautés d'agglomération (CA), 11 Communautés urbaines (CU), les 5 Syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) et 1 014 Communautés de communes (CC). Ils rassemblent 15 850 communes et regroupent 41,8 millions d'habitants et 67 % des bases de taxe professionnelle.

L'intercommunalité occupe une place de plus en plus importante dans la vie des communes, et cela se traduit par des volumes budgétaires en hausse et une part croissante des dépenses prises en charge par les groupements à fiscalité propre dans l'ensemble du secteur communal. En 2007, plus de 30 % des dépenses d'équipement brut dans les communes appartenant à une CA, une CU ou un SAN sont du ressort de l'intercommunalité. En moyenne en France en 2007, l'intercommunalité pèse 23,3 % des dépenses réelles totales de la sphère communale. Les communes appartenant à une CA, une CU ou un SAN confient une part plus importante de leur budget à l'intercommunalité que celles appartenant à une communauté de commune. Ainsi l'intercommunalité concentre en 2007, 27 % des dépenses de fonctionnement du secteur communal pour les communes en CA, CU ou SAN, contre 21 % pour les communes en CC. La part des recettes perçues est logiquement conforme à celle des dépenses prévues.

Les communes appartenant à une CC ont prévu d'investir fortement en 2007 (889 € par habitant pour les dépenses d'équipement brut contre 676 € en moyenne en France). Le dynamisme est partagé entre communes et intercommunalité, en effet les dépenses d'équipement brut des CC sont prévues en plus forte hausse que celles des autres intercommunalités (cf. tableau page 2).

L'ensemble des communes isolées, c'est-à-dire celles qui n'appartiennent à aucun groupement à fiscalité propre, est particulièrement hétérogène. Il regroupe des stations de sport d'hiver aux bases de taxe professionnelle très élevées, certaines communes rurales géographiquement isolées, et des communes d'Île-de-France, densément peuplées, où les principales compétences (transport, assainissement) sont déjà mutualisées hors groupement à fiscalité propre par des syndicats. ■

Budgets primitifs :

Ce document repose sur l'exploitation des budgets primitifs 2007 des départements et des régions, et des budgets primitifs, budgets supplémentaires et décisions modificatives de l'année 2007 votés au 30 juin 2007 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 2007.

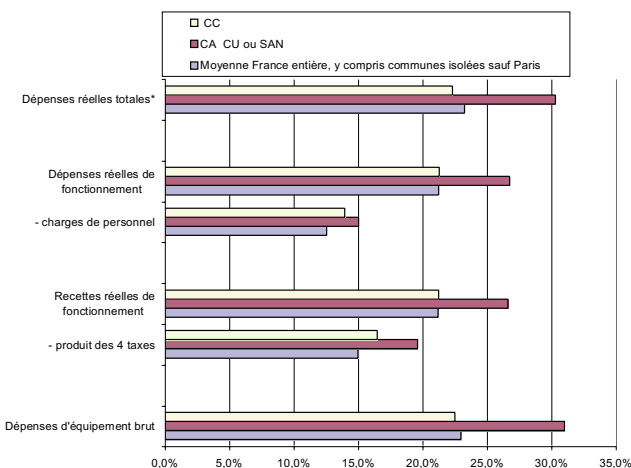
Gestion active de la dette :

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.

Catégorie de groupements	Nombre de groupements	Population (en millions d'habitants)	Nombre de communes
CU	14	6,2	358
CA	169	21,2	2 946
CC	2 400	26,5	30 080
SAN	5	0,3	29
Total	2 588	54,2	33 413

Sources : DGCL et recensement de la population 1999, y compris recensements complémentaires

Pourcentage des volumes budgétaires de l'intercommunalité dans le secteur communal



* hors gestion active de la dette Source : DGCL à partir des fichiers DGCP, budgets primitifs 2007.

Note de lecture : en moyenne en France, hors le cas particulier de la commune de Paris, 23 % des dépenses réelles totales du secteur communal (communes + groupements) sont prises en charge par l'intercommunalité à fiscalité propre.

Dépenses du secteur communal (Communes + Groupements) selon l'appartenance à un groupement à fiscalité propre

Montants en euros par habitant ⁽¹⁾	Moyennes France entière hors Paris	CA, CU ou SAN	CC	aucun groupement
Dépenses réelles totales*	2 170	2 329	2 037	2 233
Dépenses réelles de fonctionnement	1 226	1 443	1 000	1 361
dont charges de personnel	554	684	408	670
Recettes réelles de fonctionnement	1 332	1 578	1 077	1 470
dont produit des 4 taxes	475	520	376	689
Dépenses d'équipement brut	761	657	889	728

* hors gestion active de la dette Source : DGCL à partir des fichiers DGCP, budgets primitifs 2007.

Note de lecture : dans les communes situés en Communauté d'agglomération, Communauté urbaine ou Communauté de communes, les communes et les groupements dépensent au total 2 329 euros par habitant en moyenne.