

Finances locales en France

GRANDES TENDANCES 2011

2011 : face à la crise, les collectivités locales privilégient l'investissement

Crise économique, rigueur budgétaire, assèchement du crédit... le contexte actuel se caractérise par un fort niveau de tension et d'instabilité. Dans cet environnement peu porteur pour l'élaboration de projets à long terme, **l'investissement local** résiste pourtant : il s'accroît de 2,9 % en 2011, pour atteindre 51,9 milliards d'euros, après un repli marqué en 2010 de près de 5 %.

Cet effort se fait sans recours important au **levier fiscal**, les collectivités locales, dont certaines ne disposent plus que d'un pouvoir de taux limité, ayant fait le choix d'une hausse modérée des taux d'imposition (+ 0,7 % sur la taxe d'habitation, les taxes foncières et la cotisation foncière des entreprises).

En cette année de mise en place de la nouvelle structure des ressources de remplacement de la taxe professionnelle, **les recettes fiscales** progressent mais à un rythme moins soutenu qu'en 2010 (+ 4,5 % en 2011, après + 6,2 %), tout en bénéficiant d'une nouvelle hausse conjoncturelle du produit **des droits de mutation à titre onéreux** (+ 15 %). Parallèlement, **les dotations de l'État** sont stables (48,1 milliards d'euros, + 0,5 %), sous l'effet de l'application de la norme « 0 valeur » des concours financiers de l'État.

Avant même d'être associées formellement à l'effort national de rigueur annoncé en deuxième partie d'année, les budgets locaux 2011 enregistrent **une moindre hausse des dépenses de gestion** (160 milliards d'euros, + 2,4 %, après + 2,7 % en 2010).

Ce ralentissement est particulièrement marqué pour les dépenses de personnel (+ 2,0 %, après + 2,9 % en 2010 et + 4,5 % en 2009).

Après deux années de baisse (- 13,5 % en 2009 et - 5,3 % en 2010), **les frais financiers** (5 milliards d'euros) augmentent à nouveau (+ 8,2 %) sous l'effet de l'accroissement passé du stock de dette et du renchérissement récent du crédit lié à la hausse des taux et du coût de la liquidité. Au total, **l'épargne brute** progresse de 5,3 % et atteint 39,4 milliards d'euros.

Les collectivités locales parviennent en 2011, dans un contexte inédit de raréfaction du crédit, à limiter le recours à l'endettement. La variation de la dette peut être estimée à 2,7 milliards d'euros, contre 6 milliards en moyenne depuis 2003. **L'encours de dette** des collectivités locales s'établira ainsi à 154,7 milliards d'euros à la fin de l'année 2011, soit 7,7 % du PIB.

Si l'année 2011 se caractérise par une consolidation des équilibres financiers du secteur public local, ce constat repose pour partie sur des effets conjoncturels qui devraient être moins favorables à l'avenir. Il masque par ailleurs de fortes disparités de situation entre territoires, rendant d'autant plus nécessaire le renforcement en cours de la péréquation des ressources, et entraînant pour certaines collectivités de nouveaux arbitrages lors de l'élaboration de leur budget 2012. ■

COMPTE SIMPLIFIÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Section de fonctionnement					Financement de l'investissement				
	2010/09 %	2010 Md€	2011/10 %	2011 Md€		2010/09 %	2010 Md€	2011/10 %	2011 Md€
RECETTES COURANTES	+ 4,2	198,3	+ 3,1	204,3	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	- 4,9	50,4	+ 2,9	51,9
Recettes fiscales*	+ 6,2	115,7	+ 4,5	120,9	MOYENS DE FINANCEMENT	-	50,4	-	51,9
Dotations de l'État	+ 0,7	47,8	+ 0,5	48,1	Autofinancement	+ 12,4	34,7	+ 11,6	38,7
Autres recettes	+ 3,1	34,8	+ 1,8	35,4	Dotations d'investissement	- 28,4	8,7	- 1,3	8,6
DÉPENSES DE GESTION	+ 2,7	156,3	+ 2,4	160,0	Autres recettes	+ 18,8	1,8	+ 1,0	1,9
Dépenses de personnel	+ 2,9	55,0	+ 2,0	56,1	Flux net de dette (emprunts – remboursements)	-	5,2	-	2,7
Achats de biens et de services	+ 1,7	36,8	+ 2,3	37,6	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 13,3	18,6	- 10,5	16,7
Prestations sociales et transferts versés	+ 3,4	53,0	+ 3,0	54,5	Remboursements (hors opérations financières)	+ 4,3	13,4	+ 3,8	13,9
Autres dépenses de fonctionnement	+ 2,3	11,6	+ 1,8	11,8					
ÉPARGNE DE GESTION	+ 9,9	42,0	+ 5,7	44,4					
Intérêts de la dette	- 5,3	4,6	+ 8,2	5,0					
ÉPARGNE BRUTE	+ 12,6	37,4	+ 5,3	39,4					

* Hors compensations fiscales. Y compris la compensation relais en 2010 et la DC RTP en 2011.

Précisions méthodologiques

Périmètre d'étude

Le compte « collectivités locales » de la *Note de conjoncture sur les finances locales*, réalisée par la Direction des Études de Dexia, regroupe les budgets principaux et annexes :

- des collectivités locales *stricto sensu* (communes, départements, régions) ;
- des groupements à fiscalité propre ;
- des syndicats tels qu'étudiés par la comptabilité nationale, à savoir les groupements à caractère non marchand (dont les ressources propres tirées de leur activité couvrent moins de 50 % de leurs coûts de production).

Les données portent sur la France entière. Le conseil général de Mayotte, bien que votant son premier budget en 2011, n'est pas pris en compte dans les calculs.

Les données pour 2011 sont des estimations de l'activité réelle de l'année ; ces estimations ont été réalisées dans un contexte particulier d'incertitudes, en particulier sur les montants des nouvelles composantes fiscales qui ne sont pas définitifs au moment de la rédaction de cette note, et sur l'accès pour les collectivités locales aux financements externes.

Données

Compte « collectivités locales »

Jusqu'en 2009, le compte « collectivités locales » est issu du compte « collectivités locales » publié par l'Insee en comptabilité nationale, mais retraité ici sous un format « comptabilité publique », plus proche des pratiques du secteur local. Les données du compte ont été modifiées par rapport aux Notes précédentes pour tenir compte du passage des comptes nationaux en « Base 2005 ». Seules les données à partir de 2007 sont disponibles dans cette nouvelle base, les années antérieures sont donc reconstituées par la Direction des Études à partir des séries précédentes.

Certaines lignes du tableau sont issues de sources différentes de la comptabilité nationale, à savoir : les recettes fiscales, les dotations et les données financières (intérêts, remboursements, emprunts et encours de dette) qui proviennent de la DGFiP, de la DGCL ou d'estimations de Dexia.

Comptes par niveau

Jusqu'en 2010, les comptes par niveau de collectivités sont basés sur les données des comptes administratifs ou de gestion (sources : Dexia, SFL-Forum ou DGFiP).

Ces comptes sont hors budgets annexes.

Contrairement aux précédentes *Notes de conjoncture*, l'analyse du compte des départements comprend le département de Paris.

Principaux retraitements comptables

L'addition des comptes par niveau ne correspond pas au compte « collectivités locales » car :

- les comptes par niveau ne comprennent pas les budgets annexes ;
- le compte « collectivités locales » est consolidé des flux entre collectivités afin de ne pas gonfler artificiellement les masses ;
- certaines notions de comptabilité nationale s'écartent de celles utilisées en comptabilité publique.

Contrairement aux précédentes *Notes de conjoncture*, les compensations d'exonérations fiscales sont inscrites en dotations de fonctionnement et non plus en fiscalité.

Pour 2011, les recettes et les dépenses de fonctionnement sont calculées hors effet des nouveaux fonds de péréquation (fonds national de garantie individuelle des ressources et fonds départemental des DMTO). La mise en œuvre de ces fonds entraîne une hausse mécanique des recettes et des dépenses enregistrée dans les comptes. Ce sont les impacts de ces hausses qui sont neutralisés dans la Note.

Les recettes de TIPD des régions provenant de la « modulation Grenelle » sont inscrites en recettes de fonctionnement.

Les dépenses d'action sociale des conseils généraux sont calculées hors frais de personnel mais y compris la rémunération des assistants familiaux.

Aménagements relatifs à la suppression de la TP

Afin de conserver un champ d'analyse constant, les montants inscrits en fiscalité comportent les versements de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ainsi que, pour les communes et les groupements à fiscalité propre, les prélèvements/versements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

Sources

La Direction des Études utilise, pour ses estimations, les travaux statistiques de l'Insee et de différentes administrations, notamment : Direction générale des finances publiques (DGFiP) et Direction générale des collectivités locales (DGCL). Elle s'appuie également sur ses propres systèmes d'informations et sur ses partenariats avec SFL-Forum, le groupe Sémaphores et les associations d'élus, notamment l'Association des maires de grandes villes de France, la Fédération des maires des villes moyennes, l'Assemblée des communautés de France et l'Association des communautés urbaines de France. ■

Sommaire

■ Environnement macroéconomique	3	■ Régions	18
■ Finances publiques	4	■ Départements	20
■ Secteur public local : fonctionnement	6	■ Communes	22
■ Secteur public local : investissement	10	■ Groupements de communes	24
■ Tableau d'équilibre	13	■ Éclairage européen	26
■ Perspectives pour 2012	14	■ Marchés financiers	28

Environnement macroéconomique

Croissance menacée en 2012

Le Fonds monétaire international (FMI) fait état d'un ralentissement de **la croissance économique mondiale** depuis le deuxième trimestre 2011, sous l'effet de plusieurs facteurs de natures différentes : catastrophe naturelle au Japon, hausse des prix pétroliers, incertitude sur les finances publiques dans la zone euro. En conséquence, la croissance de l'activité mondiale s'établirait à 4,0 % en 2011. En 2012, la persistance des freins observés en 2011 mais aussi la possible survenue de chocs supplémentaires pourraient fragiliser la croissance. Susceptible de réajustements significatifs, la prévision de croissance du FMI est néanmoins fixée à 4,0 %.

Aux États-Unis, la croissance enregistre un ralentissement plus fort que prévu cette année. Au-delà de la forte hausse des cours pétroliers, la confiance des ménages et des chefs d'entreprise se dégrade, le chômage demeure à des niveaux élevés, tandis que les marchés financiers restent très volatils. La croissance du PIB atteindrait 1,5 % en 2011, avant de se redresser légèrement en 2012 (+ 1,8 % selon le FMI).

La croissance de **la zone euro** a brutalement ralenti au deuxième trimestre, portant à 1,6 % l'estimation de croissance du FMI pour 2011. Fragilisée par des déficits et un endettement élevés générant de fortes tensions sur les marchés, l'amélioration de la situation reste largement conditionnée à la mise au point d'une réponse politique à la crise de la dette. De fortes disparités en termes de croissance sont observables : l'Allemagne enregistrerait un taux de croissance parmi les plus élevés avec + 2,7 %, derrière l'Estonie (+ 6,5 %) ou l'Autriche (+ 3,3 %). La plupart des autres économies se situeraient sur des tendances plus faibles (+ 1,6 % aux Pays-Bas, + 0,6 % en Italie), voire négatives (- 5,0 % en Grèce, - 2,2 % au Portugal). Pour 2012, le FMI anticipe un ralentissement de la croissance de la zone euro, à hauteur de + 1,1 %. L'inflation enregistrerait un repli (+ 1,5 %, après + 2,5 % en 2011).

LA CROISSANCE RESTERA FRAGILE EN FRANCE

En France, la croissance du PIB est de 0,4 % au troisième trimestre 2011, après une légère baisse au deuxième trimestre (- 0,1 % selon l'Insee). Sur l'année, la croissance atteindrait + 1,75 % selon le Rapport économique, social et financier (RESF) annexé au Projet de loi de finances pour 2012, après + 1,5 % en 2010.

La consommation des ménages fléchit elle aussi au deuxième trimestre (- 0,8 %), avant de repartir à la hausse (+ 0,3 %) selon l'Insee. Pour l'ensemble de l'année, la consommation des ménages progresserait de 1,0 % selon le Gouvernement. Cette reprise reste toutefois conditionnée à l'amélioration du marché de l'emploi et à l'impact des mesures d'austérité budgétaire sur le niveau de confiance des consommateurs.

L'investissement ralentit légèrement au troisième trimestre selon l'Insee (+ 0,4 %, après + 0,6 %). L'investissement des entreprises non financières enregistre un repli sur ce trimestre (- 0,3 %), alors que celui des administrations publiques ou des ménages continue à progresser (respectivement + 0,5 % et + 1,4 %). Sur l'année, l'investissement total progresserait de 3,4 % selon la prévision retenue par le Gouvernement.

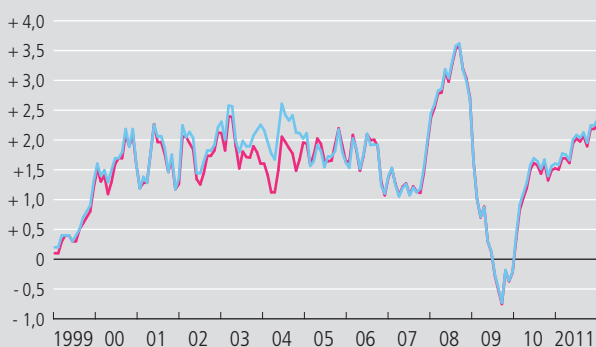
Au troisième trimestre 2011, les exportations progressent plus vite que les importations, permettant au **solde commercial** de contribuer positivement à la croissance. Cependant, sur l'ensemble de l'année 2011, les exportations ralentiraient plus que les importations, conduisant à une contribution négative du commerce extérieur à la croissance du PIB à hauteur de - 0,4 %, d'après les prévisions inscrites dans le RESF.

Pour 2012, la croissance du PIB pourrait s'établir à 1,0 % selon les prévisions du Gouvernement début novembre 2011. **L'inflation** s'établirait aux alentours de 1,7 % sur l'ensemble de l'année 2012. ■

INFLATION EN FRANCE

- Indice y compris tabac
- Indice hors tabac

Évolution en % (glissement annuel sur données mensuelles)

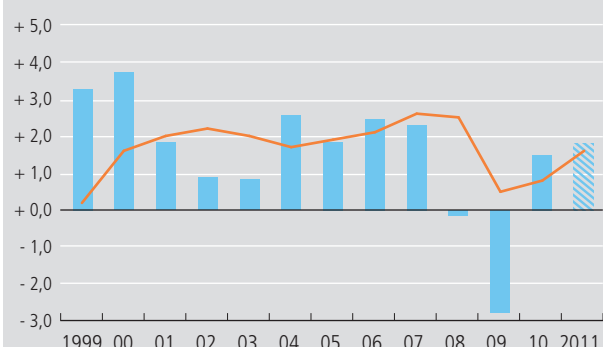


Source : Insee

ÉVOLUTION DU PIB EN FRANCE

- PIB en volume
- Déflateur du PIB

Évolution en %



Sources : Insee jusqu'en 2010, prévision Rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2012

Contexte de rigueur

Le Projet de loi de finances pour 2012 (PLF 2012), présenté en conseil des ministres le 28 septembre 2011, a été établi sur la base des prévisions suivantes :

- une croissance anticipée à + 1,75 % en 2011 et 2012,
 - une inflation à + 1,7 % en 2012, contre + 2,2 % en 2011.
- Pour rappel, ces prévisions économiques intégraient déjà une réduction de la croissance anticipée de 0,25 point pour 2011 et de 0,50 point pour 2012 par rapport aux prévisions contenues dans la loi de programmation des finances publiques (LPPF) de fin avril 2011 (qui prévoyait une croissance respectivement de 2,0 % pour 2011 et de 2,25 % pour 2012).

Début novembre 2011, la prévision de croissance pour 2012 a de nouveau été abaissée par le Gouvernement : la croissance est anticipée à 1 %, contraignant ce dernier à revoir les orientations budgétaires avant même l'adoption de la loi de finances.

Les données mentionnées ci-dessous sont extraites du PLF pour 2012 et sont susceptibles d'être modifiées au cours de sa discussion au Parlement, d'ici à fin décembre 2011 ; elles seront définitives lors de la publication au *Journal officiel* de la Loi de finances initiale pour 2012 (LFI 2012) et de la (des) Loi(s) de finances rectificative(s) pour 2011.

BUDGET DE L'ÉTAT EN 2012

Pour la deuxième année consécutive, le budget de l'État a été construit selon une hypothèse de **double encadrement de l'évolution des dépenses**.

À la norme « zéro volume » (évolution égale au maximum à l'inflation, soit + 1,7 %), qui s'applique à l'ensemble constitué des dépenses nettes du budget général (291,7 milliards d'euros) et des prélèvements sur recettes (70,8 milliards d'euros), s'ajoute une **norme « zéro valeur »** (0 % d'évolution) applicable au périmètre total, déduction faite de la charge de la dette et des pensions (soit à un total de 276,1 milliards d'euros).

Afin d'assurer la neutralité de la réforme de la taxe professionnelle dans les budgets des collectivités locales, deux prélèvements sur recettes ont été institués : la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et la dotation de garantie des versements des fonds départementaux de TP. Avec respectivement 2,9 milliards d'euros et 0,5 milliard d'euros pour 2012, ces prélèvements ont été fortement révisés à la hausse par rapport à la LFI 2011. Ils ne sont pas intégrés dans les normes d'évolution.

Au total, **les dépenses du budget général** s'élèvent à 366,0 milliards d'euros à champ courant.

Pour l'ensemble des missions, les charges de personnel (hors pensions) représentent le poste le plus lourd avec 80,6 milliards d'euros, soit près de 28 % des dépenses nettes du budget général.

Les recettes totales nettes du budget général s'élèvent à 288,8 milliards d'euros en 2012, contre 270 en 2011. Elles sont principalement constituées des recettes fiscales brutes, d'un montant de 358,0 milliards d'euros, desquelles sont retranchés les remboursements et dégrèvements, à hauteur de 84,9 milliards d'euros.

Le déficit de l'État pour 2012 est évalué à 81,8 milliards d'euros, en amélioration de près de 14 milliards d'euros par rapport à l'exécution prévisionnelle 2011.

BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT		
En milliards d'euros	LFI 2011 révisée	PLF 2012
Dépenses nettes du budget général	287,8	291,7
Dépenses de personnel	81,1	80,6
Pensions (a)	36,0	37,7
Charges de la dette (b)	46,8	48,8
Autres dépenses	123,9	124,7
Prélèvements sur recettes (hors impact réforme TP)	70,6	70,8
Au profit des collectivités locales	52,4	51,9
Au profit de l'Union européenne	18,2	18,9
Dépenses entrant dans la norme « 0 volume » (c)	358,5	362,5
Dépenses entrant dans la norme « 0 valeur » = c - (a + b)	275,6	276,1
Impact de la réforme TP	2,9	3,4
TOTAL DÉPENSES (1)	361,9	366,0
Recettes fiscales brutes	339,4	358,0
TVA	179,1	186,6
Impôt sur le revenu	58,5	64,5
Impôt sur les sociétés	53,8	59,8
TIPP	14,0	14,0
Autres (dont impact de la réforme TP)	34,0	32,9
Remboursements et dégrèvements (-)	85,6	84,9
Recettes fiscales nettes	253,8	273,1
Recettes non fiscales	16,2	15,7
TOTAL RECETTES NETTES (2)	270,0	288,8
Solde du budget général = (2) - (1)	- 91,9	- 77,2
Solde des comptes spéciaux et des budgets annexes	- 3,7	- 4,6
SOLDE DE L'ÉTAT	- 95,5	- 81,8

Source : PLF pour 2012.

TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES D'ICI À 2015

Malgré la révision à la baisse de la croissance anticipée pour 2012 opérée à l'été 2011 et intégrée dans les hypothèses de construction du PLF, le PLF pour 2012 s'inscrivait dans le cadre de la stratégie de redressement des finances publiques inscrite dans la LPPF 2011-2014 d'avril 2011. Le projet de loi respectait ainsi les objectifs fixés de **réduction du déficit public** : il prévoyait de le ramener de 5,7 % du PIB en 2011, à 4,5 % en 2012, puis 3 % en 2013, 2 % en 2014 et 1 % en 2015.

Ces prévisions reposent sur l'hypothèse d'un effort important et durable de maîtrise de la dépense publique de la part de l'ensemble des administrations publiques, ainsi que sur la poursuite de la politique de réduction de niches fiscales et sociales. La projection des déficits publics pour les collectivités locales repose sur l'hypothèse d'un retour à l'équilibre d'ici à 2015, ce qui sous-entend, pour elles, une stabilité de la dette à cet horizon. Résultat de l'empilement des déficits publics antérieurs, **la dette publique au sens de Maastricht** augmente et atteint, pour l'ensemble des administrations publiques, 85,5 % du PIB en 2011, après 82,3 % en 2010, soit une hausse de plus de 3 points de PIB en 2011.

D'après les prévisions inscrites dans le rapport économique, social et financier annexé au PLF pour 2012, après un pic à 87,4 % du PIB en 2012, la dette publique devrait décroître pour s'éta-

blir à 87,3 % du PIB en 2013, puis 86,2 % en 2014 et 84,1 % au terme de la période de programmation.

Il est à noter que l'impact sur la dette publique française des plans d'aide à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal représente 1,4 point de PIB supplémentaire en 2011 et 1,9 point de PIB en 2012.

Pour garantir le respect de cette trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques, alors même que la croissance anticipée pour 2012 a de nouveau été révisée à la baisse début novembre 2011, le Gouvernement a annoncé des mesures d'économies complémentaires le 7 novembre. Ces mesures seront, pour la plupart, inscrites dans le projet de loi de finances rectificative de fin 2011, et dans le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2012.

DÉFICIT PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR					
En % du PIB	2011	2012	2013	2014	2015
Total	-5,7%	-4,5%	-3,0%	-2,0%	-1,0%
Administrations publiques centrales	-4,8%	-3,9%	-2,8%	-2,2%	-1,6%
dont État	-4,6%	-3,7%	-2,6%	-2,0%	-1,4%
dont ODAC	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,2%
Administrations de sécurité sociale	-0,8%	-0,4%	-0,1%	0,2%	0,5%
Administrations publiques locales	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	0,0%

Source : PLF pour 2012.

RÉDUCTION DES DÉFICITS PUBLICS : RÔLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

L'effort de redressement des comptes publics engage l'ensemble des acteurs de la dépense publique : État, organismes divers d'administration centrale (ODAC), administrations de sécurité sociale et collectivités locales ; les transferts financiers de l'État vers ces dernières représentent environ 20 % du budget de l'État.

Participation au plan du 24 août 2011

Le 24 août 2011, avant même le dépôt du PLF pour 2012, 1 milliard d'euros d'économies supplémentaires sur les dépenses du budget de l'État et de la sécurité sociale pour 2012 ont été annoncées. La contribution des collectivités locales représente 200 millions d'euros, soit 20 % du total.

Fin octobre, lors de la discussion du PLF pour 2012 à l'Assemblée nationale, le détail des mesures permettant de dégager cette somme sur les concours financiers que l'État verse aux collectivités locales a été précisé :

- 77 millions d'euros : la dotation globale de fonctionnement (DGF) sera reconduite à son niveau de 2011, alors qu'elle devait croître de 0,2 % pour les départements et les régions ;
- 38 millions d'euros : la dotation aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle sera gelée à son niveau de 2011 (419 millions d'euros au lieu de 456 millions d'euros) ;
- 23 millions d'euros : la « TGAP granulats », une taxe créée en 2010, qui aurait dû revenir aux communes ayant des carrières sur leur territoire, va être supprimée ;
- 9 millions d'euros : la compensation aux communes du produit de la taxe sur les jeux automatiques va être supprimée ;
- 20 millions d'euros : le fonds de solidarité « catastrophes naturelles », dont les crédits des années précédentes n'ont pas été consommés, ne sera pas abondé ;
- 33 millions d'euros : le produit des amendes de police alloué aux collectivités sera exceptionnellement ponctionné.

Participation au plan du 7 novembre 2011

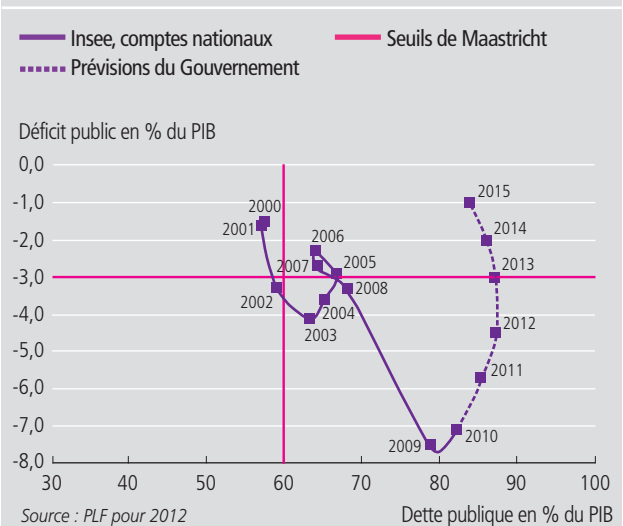
Le Gouvernement propose de rendre systématique la présentation et la publication pour les régions, les départements et les

grandes communes d'un rapport sur l'évolution de leurs dépenses, pour plus de transparence sur leur situation financière et leur gestion. Cette obligation de transparence portera en particulier sur la dette, les dépenses de personnel et l'évolution des effectifs, les dépenses d'intervention et de subventions, et les dépenses de fonctionnement, notamment les dépenses de communication, le parc automobile et l'immobilier. ■

PLAN DE RIGUEUR DU 7 NOVEMBRE 2011 : PRINCIPAUX IMPACTS PRÉVUS EN 2012

- **1,8 milliard d'euros** : la TVA à taux réduit sera portée de 5,5 % à 7 %, à l'exclusion des produits de première nécessité (énergie et produits et services destinés aux personnes handicapées).
 - **1,7 milliard d'euros** : les barèmes de l'impôt sur le revenu, de l'impôt de solidarité sur la fortune et des plafonds de donations seront gelés en 2012 et 2013.
 - **1,1 milliard d'euros** : l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises (chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros) sera majoré de 5 % en 2012 et 2013.
 - **700 millions d'euros** supplémentaires au titre de la maîtrise des dépenses de santé avec, en particulier, un objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) ramené à 2,5 %.
 - **600 millions d'euros** : le prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes et les intérêts sera porté à 24 % au lieu de 19 % (alignement sur la taxation des revenus).
 - **500 millions d'euros** d'économies supplémentaires sur le budget de l'État ont été annoncées au titre de 2012, portant l'effort total à 1,5 milliard d'euros.
 - **400 millions d'euros** : en 2012, les prestations sociales, hors minima sociaux et revenus de remplacement tels que les pensions de retraite, seront revalorisées de manière forfaitaire, comme la croissance prévisionnelle, à hauteur de 1 %.
 - **100 millions d'euros** : la réforme des retraites sera accélérée pour atteindre la cible de 62 ans dès 2017 au lieu de 2018, afin de réduire plus rapidement le déficit des régimes d'assurance vieillesse et de sécuriser ainsi les pensions de retraite.
- Il est à noter que la réduction des niches fiscales (à hauteur de 2,6 milliards d'euros d'ici à 2016) est sans impact en 2012.

DÉFICIT ET DETTE DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES



Croissance contenue des recettes et des dépenses courantes, épargne en hausse

La faible progression de la pression fiscale associée à une hausse des droits de mutation un peu moins marquée qu'en 2010 entraînent un ralentissement de la croissance des recettes courantes en 2011 (+ 3,1 %, après + 4,2 % en 2010). Sous l'effet notamment du gel du point d'indice de la fonction publique et d'une hausse limitée des effectifs, mais aussi en raison d'un ralentissement des prestations sociales, les dépenses de gestion ralentissent (+ 2,4 %). En conséquence, et malgré un rebond des intérêts de la dette (+ 8,2 %), l'épargne brute reste orientée à la hausse en 2011 (+ 5,3 %, après + 12,6 % en 2010).

RECETTES DE FONCTIONNEMENT

Les recettes de fonctionnement perçues par les collectivités locales progressent de 3,1 % en 2011 pour atteindre un montant de 204,3 milliards d'euros.

RECETTES FISCALES

Les recettes fiscales des collectivités locales s'élèvent à 120,9 milliards d'euros en 2011, en hausse de 4,5 % par rapport à 2010.

2011 : PREMIÈRE ANNÉE DE PERCEPTION DES RESSOURCES DE REMPLACEMENT DE LA TP

Cette année voit la mise en place de l'ensemble des ressources fiscales de compensation de la taxe professionnelle (TP), ainsi que des transferts de ressources entre niveaux de collectivités, occasionnant d'importants changements de la structure de la fiscalité locale.

La TP est supprimée et remplacée en partie par deux nouveaux impôts économiques : la contribution économique territoriale (CET) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). La CET couvre 67 % du champ de l'ancienne TP en 2011. Elle se compose de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), d'un montant de 15,0 milliards en 2011, répartie entre les trois niveaux de collectivités locales, et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), de près de 6,0 milliards d'euros (hors frais de gestion et de recouvrement transférés) perçue par le bloc communal. Avec un montant de 1,3 milliard d'euros en 2011, l'IFER couvre 4 % de la TP. Formée de huit composantes correspondant à autant de types d'entreprises de réseaux, le montant de l'IFER est réparti à hauteur de 50 % aux régions, 33 % au bloc communal et 17 % aux départements.

Une partie du champ de la TP (19 %) est couvert par un ensemble de recettes anciennement perçues par l'État et transférées aux collectivités locales :

- une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), 3,1 milliards d'euros en 2011 transférés aux départements ;
- une fraction de produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), 0,5 milliard d'euros perçu par les départements ;
- une partie des frais de gestion et de recouvrement (2,2 milliards d'euros) jusqu'ici appliqués aux impositions locales (taxes foncières, taxe d'habitation, CFE) et transférés aux collectivités les percevant.

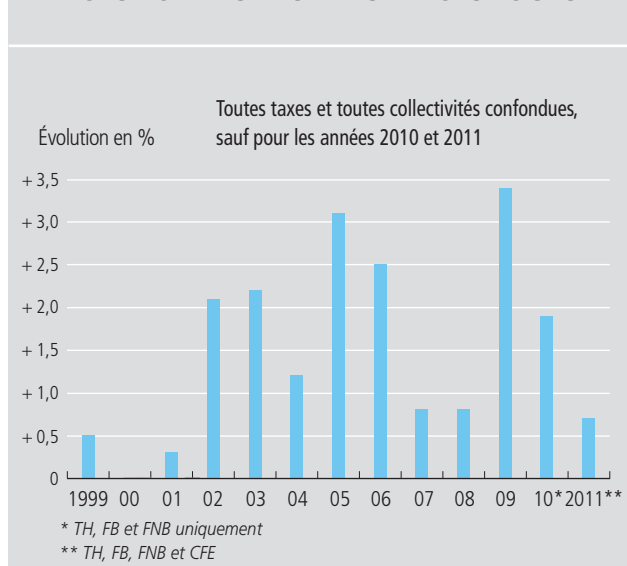
La taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), d'un montant de près de 600 millions d'euros en 2011, est également transférée cette année de l'État aux communes et groupements à fiscalité propre. Il ne s'agit cependant pas d'une ressource de remplacement de la TP à proprement parler, du fait d'une minoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Enfin, le versement de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) permet de compenser environ 10 % de la TP (un peu plus de 3 milliards d'euros). La DCRTP est versée pour la première fois cette année. Il s'agit d'une nouvelle dotation inscrite au budget général de l'État.

Au total, prises dans leur ensemble, les ressources de compensation de la TP s'élèvent à 31,2 milliards d'euros.

En parallèle de l'instauration de nouvelles ressources, la réforme de la fiscalité locale modifie la répartition des ressources fiscales entre niveaux de collectivités. Cette année, pour la première fois, les départements reçoivent ainsi la part régionale de taxe foncière sur les propriétés bâties, tandis que les communes et groupements à fiscalité propre se voient attribuer la part départementale de la taxe d'habitation, ainsi que les parts régionale et départementale de taxe foncière sur les propriétés non bâties.

ÉVOLUTION DES TAUX DES IMPÔTS LOCAUX



HAUSSE MODÉRÉE DE LA FISCALITÉ DIRECTE EN RAISON D'UNE FAIBLE PROGRESSION DE LA PRESSION FISCALE

En 2011, les bases d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties progressent de 4,3 %. Celles de la taxe d'habitation devraient suivre une évolution légèrement supérieure à celle observée l'an dernier (+ 3,2 %).

La réforme de la fiscalité locale induit cette année d'importantes modifications en matière de **spécialisation fiscale**, mais aussi de **pouvoir de taux**. Ainsi, seules les communes, les groupements à fiscalité propre et les départements peuvent désormais voter des taux d'imposition, mais dans des proportions variables selon les niveaux: les départements ne disposent d'un pouvoir de taux qu'au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties, tandis que les communes et groupements à fiscalité propre conservent un plus large levier fiscal, portant sur la taxe d'habitation, les taxes foncières et la CFE.

Les taux de la fiscalité directe locale, toutes taxes (TH, taxes foncières et CFE) et collectivités concernées (départements, communes et groupements à fiscalité propre), progressent de 0,7 % en 2011 (après + 1,9 % en 2010 et + 3,4 % en 2009). Ce ralentissement de la pression fiscale est observable tant pour les communes et groupements (+ 0,5 %, après + 1,7 %) que pour les départements (+ 1,5 %, contre + 2,4 % en 2010).

Le produit de la fiscalité « directe » (ressources de remplacement de la TP et contributions directes) représente 74,9 milliards d'euros, en hausse de 3,6 % en 2011 (après + 4,5 % en 2010).

PROGRESSION DES RECETTES FISCALES RÉCENTES

Les ressources fiscales récentes, perçues en compensation des transferts de compétences ou en substitution de dotations de l'État, représentent environ 12 % des recettes fiscales des collectivités locales et atteignent 14,7 milliards d'euros en 2011 (en hausse de 5,1 % par rapport à 2010).

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) perçue en 2011 s'élève à 10,8 milliards d'euros:

- 6,6 milliards d'euros pour les départements, principalement en contrepartie de la décentralisation du financement des allocations RMI en 2004 et de la généralisation du RSA en juin 2009;
- 4,2 milliards d'euros sont perçus par les régions, dont 3,2 milliards au titre de la compensation des compétences transférées dans le cadre de la loi « Libertés et responsabilités locales » d'août 2004. Les modulations régionales des tarifs de TIPP représentent un peu plus d'un milliard d'euros, dont 650 millions au titre de la majoration permise à partir de 2007 et 360 millions d'euros au titre de la majoration complémentaire de 2011 accordée dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dans le but de dégager des financements supplémentaires pour financer des grands projets d'infrastructures de transports alternatifs à la route.

La TIPP progresse ainsi au fur et à mesure des transferts de compétences et sous l'effet des hausses de tarifs décidées par les régions, l'assiette constituée des quantités consommées de produits pétroliers étant stable depuis plusieurs années.

La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) perçue par les départements atteint 3,2 milliards d'euros en 2011 (hors la fraction transférée de l'État aux départements au titre de la compensation de la TP). Elle est destinée à compenser les compétences transférées depuis 2005 (près de 2,3 milliards d'euros) et à financer les services départementaux d'incendie et de secours (un peu plus de 900 millions d'euros). Enfin, **la taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage** perçue par les régions s'élève à un peu plus de 730 millions

d'euros en 2011 (cette ressource suit depuis 2008 une évolution proche de celle de la masse salariale des entreprises).

MAINTIEN D'UNE FORTE PROGRESSION DU PRODUIT DES DROITS DE MUTATION

Les autres recettes fiscales s'élèvent à 30,6 milliards d'euros en 2011, en hausse de 7,7 %, après + 11,8 % en 2010. Cette progression s'explique essentiellement par la poursuite de **la hausse du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO)** perçu par les communes et les départements (10,9 milliards d'euros estimés en 2011, hors la part transférée cette année de l'État aux départements au titre de la compensation de la TP). Après des baisses de 9,4 % en 2008 et de 25,6 % en 2009, le produit des DMTO était reparti fortement à la hausse en 2010 (+ 34,8 %). Sur les dix premiers mois de l'année 2011, hors transfert de la part État, l'évolution observée présente une hausse de 15,8 %.

Au global, compte tenu du profil infra-annuel, la hausse des DMTO est évaluée à 15,2 % sur l'ensemble de l'année 2011, soit une progression de 1,1 milliard d'euros pour les départements et de 350 millions d'euros pour les communes.

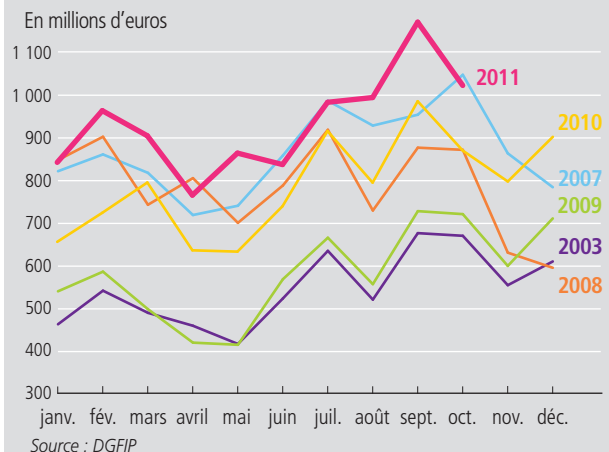
Le versement transport perçu par les communes et leurs groupements s'élève à 6,1 milliards d'euros en 2011. Depuis 2008, le produit du versement transport tend à progresser au rythme de l'assiette imposable constituée de la masse salariale des établissements assujettis (de l'ordre de 3,5 % en 2011), les hausses de taux dans les collectivités sont en effet dorénavant marginales.

Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères perçu par les communes et leurs groupements (5,9 milliards d'euros en 2011) progresse dans les mêmes proportions qu'en 2010 (+ 5,0 %, contre + 5,2 % en 2010).

Le produit des cartes grises perçu par les régions s'élève à 2,0 milliards d'euros en 2011 (+ 6 %), essentiellement en raison de l'augmentation des tarifs. En effet, 12 régions sur 26 ont décidé d'une augmentation des tarifs, tandis que, sur les 10 premiers mois de l'année, le Comité des constructeurs français d'automobiles prévoit une faible augmentation des immatriculations de voitures particulières et de véhicules utilitaires (+ 0,7 % par rapport à 2010).

PRODUIT MENSUEL DES DROITS DE MUTATION

+ 20,7 % sur les 10 premiers mois 2011 (y compris "part État")
+ 20,9 % sur l'ensemble de l'année 2011 (estimation, y compris "part État")



Secteur public local

DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT

En 2011, la progression de l'enveloppe normée qui regroupe l'ensemble des concours financiers de l'État, à l'exception de certaines subventions versées par les ministères et des dégrèvements d'impôts locaux, doit respecter **la norme d'évolution « zéro valeur »**.

La dotation globale de fonctionnement (DGF), principale dotation de cette enveloppe, ne peut plus être indexée sur l'inflation sans faire porter un effort trop important sur les autres composantes de l'enveloppe; son montant est donc fixé par la loi de finances. Après divers ajustements, le montant versé à ce titre en 2011 s'élève à 41,4 milliards d'euros. Pour pallier les contraintes d'évolution de la population et de l'intercommunalité et afin de dégager des marges de manœuvre au sein de la DGF pour garantir une progression satisfaisante des dotations de péréquation, le tout dans le respect d'une stabilité des masses, le complément de garantie de la dotation forfaitaire des communes a été écarté, en fonction de leur potentiel fiscal.

Comme en 2010, les montants de **la dotation générale de décentralisation (DGD)** et de **la DGD relative à la formation professionnelle** ont été gelés en 2011 et atteignent respectivement 1,5 milliard d'euros et 1,7 milliard d'euros.

La dotation élu local représente 65 millions d'euros et **la dotation spéciale instituteurs**, destinée à compenser aux communes les charges qu'elles supportent du fait de l'obligation qui leur est faite de loger les instituteurs, 26 millions d'euros.

Parmi **les compensations d'exonérations de fiscalité directe locale**, d'un montant total légèrement supérieur à 3,3 milliards d'euros, certaines jouent le rôle de variables d'ajustement (pour un montant total d'environ 1,3 milliard d'euros) et diminuent de 7,4 %, permettant l'évolution positive des autres dotations de l'enveloppe.

Au total, **les dotations de fonctionnement et les compensations d'exonérations de fiscalité directe locale** atteignent 48,1 milliards d'euros en 2011, et progressent très faiblement (+ 0,5 %).

AUTRES RECETTES

Les autres recettes de fonctionnement s'élèvent à 35,4 milliards d'euros en 2011 et enregistrent une progression de 1,8 %, moins rapide que celle observée en 2010 (+ 3,1 %).

Parmi elles, **les recettes tarifaires** (20,5 milliards d'euros en 2011) sont constituées du produit de la vente de biens et de services aux usagers. Leur évolution est fonction de l'offre de nouveaux services et de l'amélioration de la qualité, de la hausse du nombre d'usagers et de l'augmentation des tarifs décidée par les exécutifs locaux. Depuis deux ans, leur taux de progression est relativement modéré (+ 2,1 % en 2011, après + 2,2 % en 2010).

Les transferts versés aux collectivités locales et les autres recettes (14,9 milliards d'euros en 2011) sont en hausse de 1,4 %. Deux transferts représentent plus d'un quart du total: les versements de **la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)** et ceux **du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)**.

Les recettes de la CNSA (CSG et contribution solidarité autonomie – CSA) s'élèvent à près de 2,2 milliards d'euros, dont un peu moins de 1,6 milliard pour financer les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), un peu plus de 500 millions pour couvrir le coût de la prestation de compensation du handicap (PCH) et 60 millions pour les maisons départementales des personnes handicapées.

Le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) a été créé en 2006, après le transfert du revenu minimum d'insertion (RMI) intervenu en 2004, afin d'accompagner les départements dans leur politique de retour à l'emploi. Instauré au départ pour une période déterminée, il a été reconduit d'année en année, pour un montant de 500 millions d'euros, pour soutenir un financement des allocations versées qui s'est très rapidement avéré insuffisant compte tenu du nombre croissant de bénéficiaires.

DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de gestion des collectivités locales, d'un montant de 160,0 milliards d'euros en 2011, enregistrent une progression inférieure à celle de 2010: + 2,4 % après + 2,7 %. Avec des charges d'intérêt qui s'élèvent à 5,0 milliards en 2011 (+ 8,2 % par rapport à 2010), les dépenses de fonctionnement atteignent 164,9 milliards d'euros en 2011, en hausse de 2,5 %.

FRAIS DE PERSONNEL

Les charges de personnel des collectivités locales 56,1 milliards d'euros en 2011, enregistrent une progression modérée de 2,0 %. Ce ralentissement, en comparaison des rythmes observés sur longue période, s'explique notamment par le gel du point d'indice de la fonction publique depuis la dernière revalorisation de juillet 2010, par l'achèvement des transferts de personnels de l'État, et par une évolution limitée des effectifs. En 2011, compte tenu de l'effet « année pleine » de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenue en juillet 2010 (+ 0,5 %), l'accroissement de la masse salariale des collectivités locales est de 0,25 % alors qu'elle avait été de 0,73 % en 2010 en année pleine compte tenu des hausses opérées en 2009 et 2010.

Cette mesure générale est complétée par la reconduction de **la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)** qui vise à rattraper l'inflation enregistrée sur la période 2003-2007 et donc à couvrir l'écart entre l'évolution du traitement et celle de l'inflation. Tous les agents sont concernés en 2011 par cette reconduction et non les seuls agents bloqués au sommet de corps ou de grade.

S'agissant des **transferts de personnels**, celui concernant les TOS (techniciens, ouvriers et de service) et GTOS (gestionnaire TOS) de l'Éducation nationale, s'est achevé au 1^{er} janvier 2009. Au total, 94803 agents équivalents temps plein ont été transférés, pour un montant de 2,66 milliards d'euros.

Plusieurs autres transferts de personnels aux départements (personnels des routes nationales reclassés dans la voirie départementale, reclassement des personnels du domaine public fluvial et des ports maritimes, transfert des personnels chargés de la gestion du fonds de solidarité pour le logement, etc.) et aux régions (transfert des personnels des lycées maritimes, et, pour la Corse, des agents des personnels des routes nationales) ont été finalisés en 2010.

En 2011, seuls 453 agents ont été transférés, pour un montant de compensation s'élevant à moins de 9 millions d'euros pour les départements et à moins de 5 millions d'euros pour les régions. Selon l'enquête annuelle réalisée par le CNFPT, **la progression des effectifs en 2011** devrait être limitée. En effet, le nombre de recrutements envisagés en 2011 est en baisse par rapport à

2010 et les deux tiers des intentions viseraient seulement à remplacer une partie des départs. Les créations de postes à proprement parler représenteraient moins de 1 % des effectifs présents en 2010, toutes collectivités confondues.

PRESTATIONS SOCIALES ET TRANSFERTS VERSÉS

Les prestations sociales et transferts versés constituent le deuxième poste de dépenses après les frais de personnel. Ils s'élevaient à 54,5 milliards d'euros et progressent de 3,0 % en 2011.

Les transferts versés se font notamment en direction des ménages au titre de l'aide sociale des départements. Les dépenses d'aide sociale représentent environ 32 milliards d'euros, en progression de près de 5 %. Deux prestations concentrent plus de 40 % de ces dépenses sociales: le revenu de solidarité active (RSA) qui remplace le RMI depuis le 1^{er} juin 2009 en englobant les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API), et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Les dépenses au titre du RSA, 7,8 milliards d'euros, progressent encore de manière dynamique, mais moins fortement qu'en 2010, année qui correspondait au passage en année pleine de cette prestation (+ 5,0 %, après + 13,2 % en 2010). La hausse, encore élevée en 2011, s'explique par la poursuite de l'accroissement du nombre de bénéficiaires en métropole (selon les statistiques de la Caisse nationale des allocations familiales, le nombre d'allocataires du RSA socle – financé par les départements – a augmenté de 4 % entre les mois de juin 2010 et juin 2011), mais aussi par la généralisation de l'allocation dans les départements d'outre-mer.

Les dépenses d'APA, 5,4 milliards d'euros, enregistrent une hausse de 3 %, proche de celles observées ces deux dernières années.

L'aide à la famille et à l'enfance constitue également avec un niveau d'environ 5,5 milliards d'euros (hors rémunération des assistants familiaux) une dépense conséquente en matière de transferts aux ménages. Elle est principalement composée des frais d'hébergement et enregistre un rythme d'évolution annuel moyen de + 4,3 % depuis 5 ans, source d'inquiétude dans bon nombre de départements.

Enfin, les dépenses liées à **la prestation de compensation du handicap (PCH)**, 1,3 milliard d'euros, enregistrent une progression toujours sensible en lien avec la forte hausse du nombre de bénéficiaires (les départements ont versé des prestations à 124 000 personnes en juin 2011, soit une augmentation de 27 % depuis juin 2010).

ACHATS DE BIENS ET DE SERVICES ET AUTRES DÉPENSES

Les achats de biens et de services, qui correspondent aux dépenses quotidiennes des collectivités locales, constituent le troisième poste de dépenses. D'un montant de 37,6 milliards d'euros, ils progressent sur un rythme modéré, + 2,3 % en 2011. Cette progression résulte d'une hausse de l'inflation de 2,2 % en 2011 et d'un accroissement faible des effectifs.

Les autres dépenses, constituées notamment des subventions versées aux organismes privés et publics, par exemple à la SNCF, s'élevaient à 11,8 milliards d'euros et progressent de 1,8 % après + 2,3 % en 2010.

ÉPARGNE ET INTÉRÊTS DE LA DETTE

En 2011, **l'épargne de gestion** des collectivités locales demeure dynamique (+ 5,7 % après + 9,9 % en 2010) en raison d'un effort des collectivités pour limiter l'évolution de leurs dépenses de gestion (+ 2,4 %, soit la plus faible progression de ces dix dernières années) et d'une nouvelle hausse des droits de mutation à titre onéreux (sur une hausse de 2,4 milliards d'euros de l'épargne, 1,5 milliard s'explique par la hausse des DMTO).

L'épargne de gestion s'élève à 44,4 milliards d'euros.

L'épargne brute, qui correspond à l'épargne de gestion diminuée des intérêts de la dette, enregistre une progression moins rapide en raison de la forte hausse observée sur les charges d'intérêt. Cette épargne progresse de 5,3 % pour atteindre 39,4 milliards d'euros.

Les intérêts de la dette, 5,0 milliards d'euros, après deux années de baisse, renouent avec une croissance soutenue (+ 8,2 %).

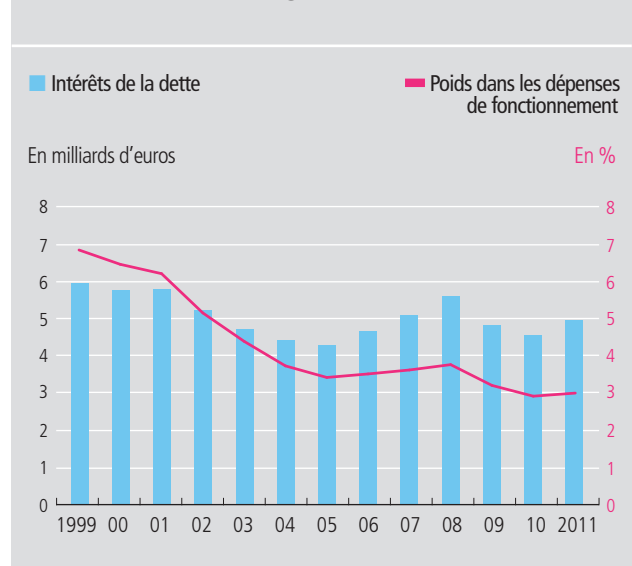
Cette hausse trouve son origine dans l'accroissement du stock de dette des années précédentes, en particulier en 2010 (+ 3,5 %), mais également dans le renchérissement du coût de la dette.

Ce dernier a lui-même été impacté par l'intensification des crises économique, financière et des finances publiques en Europe, qui se sont traduites, pour les collectivités locales, par une hausse depuis fin 2010 des taux indexés – quels que soient les types d'indexation –, et par un renchérissement des nouveaux crédits mis en place lié à la hausse des taux longs entre août 2010 et avril 2011 et à la répercussion par les banques du renchérissement de leurs coûts de refinancement et de liquidité.

Cependant, le « taux apparent de l'encours », qui rapporte le montant des intérêts payés au stock de dette au 1^{er} janvier, reste en moyenne très faible en 2011 (3,26 %), il augmente de 0,14 point par rapport à 2010.

Sur 2011, les intérêts de la dette représentent 3,0 % des dépenses de fonctionnement, contre 2,8 % en 2010, et près de 7,0 % en 1999. ■

INTÉRÊTS DE LA DETTE



Face à la crise, reprise de l'investissement et moindre recours à l'endettement

Après avoir enregistré une diminution sensible en 2010 (- 4,9 %), l'investissement local retrouve un profil plus conforme au cycle d'investissement habituel, et progresse de 2,9 % pour atteindre 51,9 milliards d'euros. Cet effort est d'autant plus remarquable qu'il s'effectue dans un contexte contraint en matière de ressources. Les ressources propres, l'autofinancement et les recettes d'investissement hors emprunt, financent 95 % de l'investissement. Le solde est couvert par un recours à l'endettement de 2,7 milliards d'euros (les emprunts moins les remboursements), en net repli en 2011.

DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

POURSUITE DE L'AUGMENTATION DES INDICES DE COÛTS

En 2010, sous l'effet de la remontée des prix pétroliers, les indices de coûts de la construction BT01 (pour le bâtiment) et TP01 (pour les travaux publics) étaient repartis à la hausse après une baisse marquée en 2009. Sur les premiers mois de l'année 2011, le prix du baril poursuit sa progression, jusqu'à atteindre 124 dollars en avril, soit un niveau proche de celui atteint pendant l'été 2008. La légère baisse observable par la suite n'efface pas la hausse du début d'année : sur ces dix premiers mois, le prix du baril enregistre une progression de 43,3 % en glissement annuel. Sur les dix premiers mois de l'année 2011, comparés à la même période en 2010, les index BT01 et TP01 enregistrent des progressions de + 4,1 % et + 4,6 %, avec cependant un certain ralentissement en fin de période.

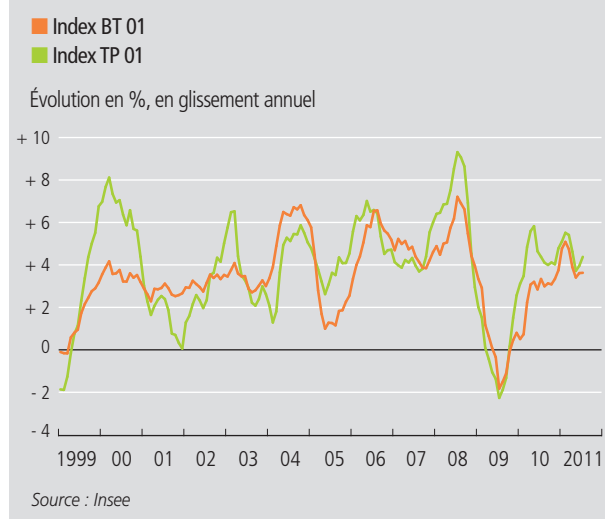
ACTIVITÉ DANS LE SECTEUR DU BTP

Selon la **Fédération nationale des travaux publics (FNTP)**, sur les neuf premiers mois de l'année, les travaux réalisés enregistrent une progression de 4,6 % en valeur, comparés à la

même période l'année précédente. La FNTP relève cependant une dégradation de la conjoncture à partir du troisième trimestre. Concernant l'activité du seul secteur routier, l'**Union des syndicats de l'industrie routière française (Usirf)** fait état sur les sept premiers mois de l'année d'une hausse de son chiffre d'affaires de 4,9 % par rapport à la même période en 2010. Cette hausse serait surtout portée par l'effort d'investissement en matière de transport collectif en site propre des grandes agglomérations, le volume des projets départementaux étant orienté à la baisse. Ces évolutions résultent toutefois en partie de la hausse des coûts.

Les statistiques détaillées concernant la construction de locaux non résidentiels, publiées par le **ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer**, indiquent une augmentation pour les équipements publics dans leur ensemble (+ 12,4 % pour les surfaces mises en chantier sur les neuf premiers mois 2011, comparés à la même période de l'année précédente). Cependant, hors les équipements relatifs à la santé, les mises en chantier d'équipements publics enregistrent une hausse plus modérée (+ 5,4 % entre les trois premiers trimestres 2010 et 2011). La progression est davantage marquée pour les équipements relatifs aux transports ainsi qu'à la culture et aux loisirs (avec respectivement + 34,5 % et + 14,8 % de surfaces déclarées commencées sur les trois premiers trimestres 2011). À l'inverse, les équipements liés à l'action sociale sont en repli (- 1,2 % sur les trois premiers trimestres 2011).

COÛTS DANS LE SECTEUR DU BÂTIMENT ET DES TRAVAUX PUBLICS



REPRISE DE L'INVESTISSEMENT LOCAL

En 2010, l'investissement des collectivités locales a diminué de 4,9 %, après une hausse atypique au lendemain des élections municipales de 2008, (+ 1,2 % en 2009), liée notamment au plan de relance. En 2011, les collectivités locales relancent leurs programmes d'investissement et renouent ainsi avec une progression davantage en adéquation avec le cycle traditionnel d'investissement.

Les investissements locaux augmentent ainsi de 2,9 % en 2011 et s'élèvent à 51,9 milliards d'euros.

Sur le mandat communal en cours (commencé en 2008), les investissements locaux s'élèvent en moyenne annuelle à 53,8 milliards d'euros constants, soit 5 % de plus que le niveau annuel moyen du mandat précédent. Le mandat 2001-2007 s'est caractérisé par une forte expansion des infrastructures locales, avec une hausse de 50 % du niveau annuel moyen des investissements par rapport au mandat 1995-2000. Ainsi, le mandat actuel vise plus à consolider les hauts niveaux

d'activité atteints sur le cycle précédent qu'à ouvrir une nouvelle phase de développement.

Il existe cependant de fortes disparités de situation entre niveaux de collectivités et au sein d'un même niveau. Certaines collectivités sont confrontées à de fortes tensions financières auxquelles s'ajoute un problème d'accès au financement (cf. p. 12). Au contraire, d'autres collectivités programment des investissements d'envergure, comme en témoigne le développement des transports en commun en site propre dans les agglomérations.

Dans un contexte de contraintes nouvelles sur leurs ressources, les collectivités locales ont globalement atténué la progression de leurs dépenses de gestion avant d'arbitrer sur le niveau de leurs investissements, confirmant ainsi leur rôle de premier investisseur public.

QUI PORTE L'INVESTISSEMENT LOCAL?

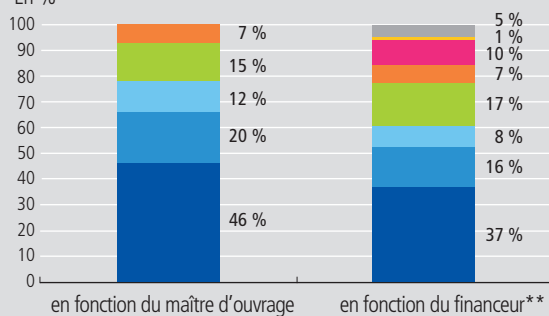
Les communes et groupements portent près de 80 % des dépenses d'équipement brut du secteur public local, les départements et régions pilotent en direct les 20 % restants. Pour autant, environ un quart de ces dépenses est financé à l'aide de subventions d'investissement en provenance d'un tiers, dont près de 40 % sont des subventions croisées entre collectivités, le reste étant versé principalement par l'État (dotations, amendes de police...) et, plus marginalement, par l'Union européenne. Ainsi, en réaffectant les interventions suivant l'origine des subventions, le bloc communal finance finalement 60 % des dépenses d'équipement, dont près des 2/5^e par l'intermédiaire des intercommunalités (communautés ou syndicats), suivi par les départements (17 %) et les régions (7 %). L'État, notamment à travers les dotations ou le transfert du produit des amendes, finance 10 % des équipements réalisés localement. Les collectivités bénéficient par ailleurs d'un remboursement de TVA représentant environ 14 % des dépenses d'équipement réalisées.

RÉPARTITION DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT DES COLLECTIVITÉS LOCALES

■ Communes ■ Groupements à fiscalité propre ■ Syndicats
■ Départements ■ Régions ■ État* ■ UE ■ Autres

Données 2010, y compris budgets annexes et ensemble des syndicats intercommunaux.

En %



* État : y compris DRES, DDEC, DGE, amendes...

** Les subventions d'investissement reçues ont été retranchées des dépenses d'équipement du bénéficiaire et réimputées à la structure à l'origine du versement.

Pour 2011, la reprise de l'investissement est surtout le fait du **bloc communal**. Les communes augmentent leurs investissements de 4,1 % et **les groupements à fiscalité propre** de 7,7 %.

Les investissements régionaux, après une baisse particulièrement marquée en 2010 (- 12,2 %), croissent à nouveau en 2011 mais de façon modérée (+ 1,3 %).

Enfin **les conseils généraux** constituent le seul niveau à enregistrer une baisse de leurs investissements en 2011 (- 2,7 %).

MOYENS DE FINANCEMENT

Les dépenses d'investissement des collectivités locales sont financées à hauteur de 75 % par l'autofinancement, qui s'élève à 38,7 milliards d'euros après correction de la variation du fonds de roulement, à hauteur de 20 % par les recettes d'investissement et pour 5 % par le recours à l'endettement.

Les recettes d'investissement hors emprunt s'élèvent à 10,4 milliards d'euros en légère baisse, - 0,9 % par rapport à 2010. Elles sont composées principalement de dotations et participations de l'État pour un montant de 8,6 milliards d'euros et pour 1,9 milliard d'euros d'autres recettes d'investissement provenant notamment de subventions d'investissement de divers ministères et de fonds de concours européens et d'entités telles que l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF), les agences de l'eau ou l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe).

Parmi les dotations d'équipement de l'État, **le fonds de compensation de la TVA (FCTVA)** constitue la principale composante puisqu'il en représente en 2011, avec 6,0 milliards d'euros, près des deux tiers. Il est en baisse de 2,9 %.

En 2011, une nouvelle dotation a été créée, **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)**, qui vise à subventionner les dépenses d'équipement des communes et groupements à fiscalité propre situés essentiellement en milieu rural. D'un montant de 0,6 milliard d'euros, elle remplace la dotation globale d'équipement des communes (DGE) et la dotation de développement rural (DDR).

Les dotations d'équipement scolaire des établissements du second degré, **dotations départementales d'équipement des collèges (DDEC)** et **dotations régionales d'équipement scolaire (DRES)**, représentent près de 1 milliard d'euros.

Les collectivités locales bénéficient également de recettes liées aux **amendes de la circulation** : une fraction du produit des amendes forfaitaires de police relevées par la voie de radars automatiques et 53 % du produit des amendes forfaitaires, majorées ou non, de la police de la circulation.

Le produit revenant aux collectivités territoriales au titre de 2011 a été estimé à 657 millions d'euros. Il est à noter que le montant des amendes forfaitaires de 1^{re} catégorie, inchangé depuis 1986, a été revalorisé le 1^{er} août 2011 de 11 à 17 euros, ce qui aurait un effet sur les recettes des collectivités locales de l'ordre de 5 à 8 millions d'euros.

Les autres dotations (dotation globale d'équipement des départements, dotation de développement urbain) représentent un peu moins de 300 millions d'euros.

Secteur public local

UNE NOUVELLE SOURCE D'INQUIÉTUDE : LA CRISE DU FINANCEMENT

Un phénomène, inédit à l'échelle des pratiques et des habitudes établies depuis de nombreuses années dans le monde des collectivités locales, est apparu cette année: la raréfaction, constatée depuis la fin du 1^{er} semestre 2011, de l'offre de crédits de la part des établissements bancaires, voire le retrait total de certaines banques jusqu'ici actives sur ce secteur.

Les contraintes de liquidité pesant sur ces établissements, le niveau de leurs expositions sur des contreparties publiques et la nécessité de renforcer leurs fonds propres ont pu conduire plusieurs d'entre elles à réviser cette année leur stratégie dans le domaine du financement du secteur public local.

Cette situation a pu conduire certaines collectivités à éprouver des difficultés à couvrir une partie de leurs besoins de financements externes, et a nécessité, début novembre 2011, l'ouverture d'une enveloppe d'urgence par la Caisse des Dépôts et Consignations. Cette enveloppe, destinée à la couverture des besoins de financement de la fin d'année 2011 des collectivités locales et des hôpitaux, s'élevait dans un premier temps à 3 milliards d'euros; elle a été distribuée durant la première quinzaine de novembre, pour moitié directement et pour l'autre moitié *via* quatre banques retenues à la suite d'un processus d'adjudication, Dexia Crédit Local assurant 40 % des crédits distribués dans ce cadre.

Le 22 novembre 2011, le montant de l'enveloppe a été porté à 5 milliards d'euros, dont une partie devrait être consommée en 2012.

NOUVELLE DIMINUTION DU RECOURS À L'ENDETTEMENT

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments (investissement, épargne, recettes d'investissement, financements externes), **le besoin d'emprunt** sur 2011 peut être estimé à près de 17,0 milliards d'euros, en recul pour la troisième année consécutive, - 10,5 %, après des baisses de 13,3 % en 2010 et 4,0 % en 2009.

Au vu des éléments de contexte sur l'accès aux financements expliqués ci-dessus, ce volume est particulièrement difficile à estimer cette année. Il pourrait notamment être réévalué à la hausse en fonction des conditions et de l'ampleur des offres sur les dernières semaines, et renforcer ainsi le résultat de l'exercice estimé pour l'instant en fort repli (*cf. ci-après*).

Les remboursements enregistrent une progression de 3,8 % (après + 4,3 % en 2010) et atteignent 13,9 milliards d'euros. Ces montants ne prennent pas en compte les opérations de gestion active de la dette, neutres sur le plan budgétaire, qui permettent aux collectivités locales de modifier les caractéristiques de leur encours.

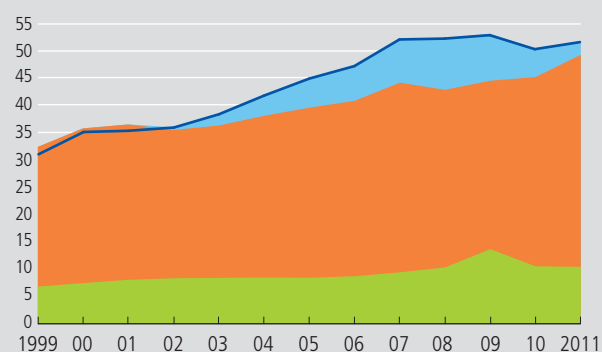
Le flux net de dette, qui correspond à la différence entre les emprunts et les remboursements, s'établit à + 2,7 milliards d'euros en 2011, en net repli par rapport aux années précédentes. Il faut remonter à 2003 pour observer un niveau d'endettement équivalent. En moyenne annuelle entre 2003 et 2010, l'endettement représentait + 6,1 milliards d'euros.

L'encours de dette des collectivités locales s'établira ainsi à 154,7 milliards d'euros fin 2011, et enregistrera une progression de 1,8 % par rapport à 2010. Le poids de la dette des collectivités locales représentera l'équivalent de 7,7 % du PIB. La variation du fonds de roulement, qui correspond au résultat de l'exercice, devrait fortement se réduire, passant d'un peu moins de 3 milliards d'euros en 2010 à 700 millions d'euros en 2011, en lien avec la raréfaction de l'offre en matière de crédit. ■

FINANCEMENT DE L'INVESTISSEMENT

■ Subventions et participations ■ Autofinancement ■ Endettement
— Investissement

En milliards d'euros

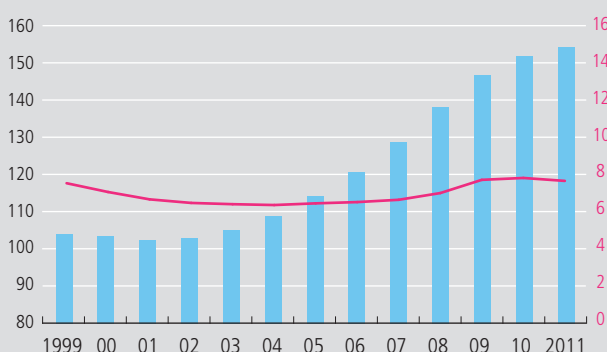


ENCOURS DE DETTE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

■ Encours de dette ■ Encours de dette/PIB

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

En %



Compte simplifié des collectivités locales

Tableau d'équilibre

En milliards d'euros courants	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Section de fonctionnement											
RECETTES COURANTES	122,5	132,2	140,0	150,5	159,1	169,3	177,9	183,8	190,2	198,3	204,3
Recettes fiscales	67,0	69,1	72,1	81,3	88,3	94,5	100,7	105,0	108,9	115,7	120,9
<i>dont produit « 4 taxes »*</i>	48,7	49,5	51,5	53,7	57,2	60,6	62,5	65,2	70,1	73,2	68,1
Dotations de l'État	35,8	40,3	43,3	43,8	44,7	45,7	46,6	46,6	47,5	47,8	48,1
Autres recettes	19,8	22,7	24,6	25,4	26,2	29,0	30,5	32,2	33,7	34,8	35,4
DÉPENSES DE GESTION (1)	87,9	97,6	105,1	115,4	122,0	129,8	138,1	145,6	152,1	156,3	160,0
Dépenses de personnel	33,7	36,2	38,2	39,7	41,4	43,8	47,6	51,1	53,4	55,0	56,1
Achats de biens et de services	22,8	25,3	26,9	28,7	30,3	32,5	33,6	35,1	36,2	36,8	37,6
Prestations sociales et transferts versés	26,4	29,8	32,7	38,7	41,5	44,2	46,7	48,4	51,2	53,0	54,5
Autres dépenses de fonctionnement	5,0	6,3	7,3	8,3	8,8	9,3	10,3	11,0	11,3	11,6	11,8
ÉPARGNE DE GESTION	34,6	34,5	34,9	35,1	37,1	39,5	39,8	38,2	38,1	42,0	44,4
Intérêts de la dette (2)	5,8	5,2	4,7	4,4	4,3	4,7	5,1	5,6	4,8	4,6	5,0
ÉPARGNE BRUTE	28,8	29,3	30,2	30,7	32,8	34,8	34,7	32,6	33,2	37,4	39,4
Financement de l'investissement											
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (3)	35,4	36,0	38,4	41,9	45,0	47,3	52,2	52,3	53,0	50,4	51,9
MOYENS DE FINANCEMENT	35,4	36,0	38,4	41,9	45,0	47,3	52,2	52,3	53,0	50,4	51,9
Autofinancement**	28,5	27,2	27,9	29,6	31,2	32,1	34,8	32,5	30,7	34,7	38,7
Dotations d'investissement	5,7	5,6	6,1	6,2	6,7	6,9	7,2	7,9	12,1	8,7	8,6
Autres recettes	2,3	2,7	2,3	2,3	1,8	1,8	2,2	2,4	1,6	1,8	1,9
Flux net de dette (emprunts – remboursements)	-1,1	0,5	2,1	3,8	5,4	6,5	8,0	9,5	8,6	5,2	2,7
<i>Emprunts nouveaux (hors opérations financières)</i>	11,5	13,4	15,1	16,9	19,0	20,1	20,7	22,3	21,4	18,6	16,7
<i>Remboursements (hors opérations financières)</i>	12,6	12,9	13,0	13,1	13,6	13,7	12,7	12,8	12,8	13,4	13,9
Dépenses totales (hors remboursement de la dette) (1+2+3)											
TOTAL (1+2+3)	129,1	138,9	148,3	161,7	171,3	181,7	195,4	203,6	209,9	211,2	216,8
Encours de dette au 1^{er} janvier											
TOTAL	103,4	102,3	102,9	105,0	108,8	114,2	120,6	128,6	138,1	146,7	151,9
Communes + Groupements à fiscalité propre***	58,9	59,4	59,4	59,9	60,9	63,2	66,1	69,6	73,1	75,2	76,5
Départements	17,1	16,4	16,5	17,0	17,8	18,9	20,0	21,4	24,4	27,9	29,7
Régions	7,8	7,5	7,6	8,2	9,5	10,2	11,1	12,7	14,2	15,7	16,8
Références											
Produit intérieur brut (PIB)	1496	1543	1588	1656	1718	1798	1887	1933	1889	1933	1998
Évolution du PIB en volume	1,8 %	0,9 %	0,9 %	2,5 %	1,8 %	2,5 %	2,3 %	- 0,1 %	- 2,7 %	1,5 %	1,8 %
Évolution du déflateur du PIB	2,0 %	2,2 %	2,0 %	1,7 %	1,9 %	2,1 %	2,6 %	2,5 %	0,5 %	0,8 %	1,6 %

* Hors compensations fiscales. Y compris la compensation relais en 2010 et TH, taxes foncières, CET, IFR en 2011.

** Épargne corrigée de la variation de fonds de roulement.

*** Hors budgets annexes.

Des contraintes toujours présentes qui pourraient fragiliser l'investissement

L'exercice 2012 devrait être placé pour les finances publiques sous le signe de la rigueur et de la raréfaction des moyens. Les collectivités locales participeront à l'effort de réduction des déficits *via*, notamment, la poursuite du gel des dotations et la maîtrise de leurs dépenses courantes. Dans ce contexte, les niveaux d'investissement pourraient être remis en cause. Les disparités de territoires devraient se maintenir, voire se creuser, justifiant l'effort de péréquation en cours.

RECETTES FISCALES : DAVANTAGE DE PÉREQUATION ET NOUVELLE REDISTRIBUTION DES POUVOIRS DE TAUX

• Péréquation

L'année 2012 verra la mise en place du **fonds de péréquation national des recettes intercommunales et communales (FPIC)**, qui permettra de redistribuer 250 millions d'euros en 2012 à la moitié des ensembles intercommunaux et communes isolées pour atteindre, à terme (en 2015 ou 2016), près d'un milliard d'euros. La mise en place de ce fonds de redistribution s'inscrit dans le cadre plus vaste de la réforme de la fiscalité locale et de ses effets sur les mesures de richesse des collectivités (*cf. encadré p. 16*). En matière de pression fiscale, la réforme de la fiscalité locale a profondément modifié l'exercice possible par les collectivités des modulations de taux.

• Pouvoir de taux

Ainsi, **les régions** ne disposent plus de pouvoir sur les « 4 taxes » historiques, leur marge de manœuvre se concentre donc sur les tarifs des cartes grises et sur la modulation « Grenelle » de la TIPP. Dans les deux cas, et pour une grande partie d'entre elles, ces leviers ont déjà été utilisés en 2011, ce qui laisse entrevoir une très faible marge à court terme.

Dans **les départements**, le pouvoir fiscal se concentre dorénavant sur le foncier bâti. Compte tenu des enjeux à venir les concernant, notamment en matière de financement de l'action sociale, ce levier pourrait être actionné au cours des prochains exercices de manière plus prononcée qu'en 2011 (+ 1,5 %), et ce malgré un contexte préélectoral qui se rapproche (2014).

Pour **le bloc communal** dans son ensemble, la réforme a maintenu un pouvoir de taux important, mais en transférant une grande partie de cette marge sur la « fiscalité ménages », et cela avec de fortes disparités entre territoires (le poids de la DCRTP ou du FNGIR, sur lesquels il n'y a pas de perspective d'évolution, est très variable d'une collectivité à l'autre). L'importance prise par la fiscalité sur les particuliers, les niveaux parfois élevés des prélèvements existants et l'approche des échéances électorales de 2014 laissent entrevoir, pour les communes et communautés, un recours limité à l'augmentation de la pression fiscale en la réservant très probablement aux situations les plus tendues d'un point de vue budgétaire.

• Revalorisation des bases

Dans le cadre de l'examen du PLF pour 2012 à l'Assemblée nationale, **la revalorisation des bases** a été fixée à 1,8 % (proche de l'inflation prévisionnelle); dans la version définitive du texte, il se pourrait que cette augmentation soit ramenée à 1 %, comme le souhaite le Gouvernement.

DOTATIONS DE L'ÉTAT : NOUVEAU GEL EN VALEUR

Pour la deuxième année consécutive, les dotations de l'État seront marquées par une stabilisation en valeur. Les montants concernés par ce gel représentent près de 50,7 milliards d'euros. La dotation globale de fonctionnement (DGF) devrait s'établir à 41,4 milliards d'euros. Les principales autres dotations, de fonctionnement ou d'investissement, seront également gelées à leur niveau de 2011 : la DGD, la DGD formation professionnelle, la DGE des départements, la DDEC, la DRES et la DETR. Dans ce cadre contraint de gel, afin de compenser la progression mécanique résultant de l'accroissement démographique et du développement de l'intercommunalité, tout en dégageant des marges de manœuvre pour renforcer les mécanismes de péréquation verticale, les dotations forfaitaires devraient être écartées et les compensations d'exonérations fiscales (servant de variables d'ajustement) être de nouveau minorées.

Afin d'amortir les effets de la réforme de la fiscalité directe locale (sur la redéfinition des potentiels fiscaux et financiers servant de critères de répartition aux concours financiers), le PLF pour 2012 prévoit d'**adapter les modalités de répartition de plusieurs dotations de péréquation** (modification de certaines règles d'éligibilité, mise en place de garanties spécifiques, encadrement des attributions), mais aussi la possibilité de **majorer les sommes consacrées à la péréquation verticale** (*cf. pp. 16-17 sur les nouveaux mécanismes de péréquation*).

Enfin, le PLF pour 2012 reconduit le **fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)**, pour un montant identique depuis 2006, soit 500 millions d'euros.

Par ailleurs, le 24 août 2011, le Gouvernement a annoncé 1 milliard d'euros d'économies supplémentaires sur les dépenses du budget de l'État et de la sécurité sociale pour 2012. La contribution des collectivités locales à ces économies est de 200 millions d'euros, soit 20 % de l'effort. Cette part correspond au poids que représentent les transferts de l'État aux collectivités locales dans son budget total (*cf. pp. 4-5 pour le détail des mesures*).

DÉPENSES DE GESTION : VERS UNE LÉGÈRE ACCÉLÉRATION

En 2012, les dépenses de gestion des collectivités locales pourraient enregistrer une légère accélération par rapport à 2011, sans toutefois inverser la tendance de fond marquée par des objectifs de maîtrise des charges courantes.

• Frais de personnel

Le gel du point d'indice de la fonction publique devrait se poursuivre en 2012, comme indiqué le 19 avril 2011 par le ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État.

La progression des effectifs pourrait être un peu plus marquée qu'en 2011. Selon le baromètre RH des collectivités locales publié par Randstad en septembre 2011, les effectifs locaux seraient en légère hausse en 2012. Près d'une collectivité locale interrogée sur trois (30 %) estimerait que ses effectifs vont s'inscrire en hausse en 2012, contre une sur cinq (21 %) l'année précédente. En matière de remplacement des départs à la retraite, 43 % des collectivités interrogées pensent tous les remplacer, 12 % n'en remplaceraient que deux sur trois et 10 % un sur deux.

• Prestations sociales

En 2012, les dépenses d'action sociale ne devraient augmenter que sous l'effet de la hausse du nombre de bénéficiaires, aucune mesure de création ou d'extension de compétences n'étant prévue. Compte tenu du ralentissement anticipé de la croissance en 2012 et si la dégradation du marché du travail observée fin 2011 se confirme (selon l'Insee le taux de chômage serait de 9,7 % au 4^e trimestre 2011 et, selon les prévisions d'automne de la Commission européenne, ce taux passerait de 9,8 % en 2011 à 10 % en 2012), le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale pourrait enregistrer une accélération par rapport à 2011 et maintenir une pression sur les budgets d'action sociale des conseils généraux et des centres communaux d'action sociale (CCAS).

• Achats de biens et services

Le poste achats devrait progresser moins rapidement qu'en 2011 sous l'effet d'un ralentissement de l'inflation (+ 2,2 % en 2011 et + 1,7 % en 2012 selon les prévisions du Gouvernement).

TAUX D'INTÉRÊT

Selon le consensus des économistes en date d'octobre, les taux d'intérêt à 3 mois s'établiraient à 1,77 % en fin d'année, soit 29 points de base de plus par rapport aux prévisions de fin d'année 2011. Les taux obligataires à 10 ans croîtraient également de 43 points de base, passant de 3,24 % fin 2011 à 3,67 % fin 2012. Compte tenu d'un accroissement modéré du stock de dette en 2011, les charges d'intérêt progresseraient donc davantage sur la base d'un effet prix que d'un effet volume.

INVESTISSEMENT LOCAL

Compte tenu de l'approche des élections pour l'ensemble des niveaux de collectivités locales en 2014 et les besoins en investissements toujours présents (Grenelle de l'environnement, mise aux normes) le dynamisme de l'investissement local amorcé en 2011 devrait logiquement se maintenir en 2012. Cependant, le contexte de crise des finances publiques et la problématique du financement (cf. ci-après) laissent planer suffisamment d'incertitudes pour que le cycle habituel soit une nouvelle fois perturbé, voire inversé.

RÉFORME DE LA DÉPENDANCE

À l'occasion de la présentation des mesures de réduction du déficit public fin août 2011, le Premier ministre a entériné le report de la réforme de la dépendance d'au moins quelques mois. Alors que la réforme devait être présentée à la rentrée de septembre 2011, elle ne serait dorénavant pas présentée avant le 1^{er} trimestre 2012, avec une adoption du texte qui n'interviendrait pas avant les élections présidentielles de mai 2012.

RÉFORME TERRITORIALE ET INTERCOMMUNALITÉ

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, prévoit notamment l'achèvement de la carte

intercommunale. La première étape est **l'adoption des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)** avant le 31 décembre 2011. Le président de l'Association des maires de France (AMF) a déposé une proposition de loi afin d'assouplir la mise en œuvre de la réforme. Ce texte, non encore adopté au moment de la rédaction de cette note, prévoit que seuls les projets aboutis figurent dans les schémas arrêtés le 31 décembre 2011. Cette date limite pourrait faire l'objet d'un report au 15 mars 2012. Par ailleurs, la date de la clause de revoyure des schémas pourrait être avancée à 2015.

DES MODALITÉS DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC LOCAL EN PROFONDE MUTATION

La crise financière, qui s'est encore intensifiée au cours de l'été avec les tensions de marché sur les dettes souveraines en Europe, est depuis plusieurs mois source d'inquiétudes pour les collectivités locales.

Les contraintes de liquidité et de refinancement qui pèsent aujourd'hui sur les banques ont en effet conduit la plupart d'entre elles à réduire leurs capacités de financement du secteur public local, voire à se retirer totalement du marché. Il en résulte, depuis quelques mois, une insuffisance de financement pour couvrir les besoins de l'ensemble des collectivités, une hausse des taux proposés liée au renchérissement du coût de l'accès à la liquidité et une réduction des durées de remboursement des nouveaux crédits.

La perspective de mise en place des nouvelles normes dites « Bâle III » limite encore la capacité des établissements bancaires à financer un secteur demandeur de volumes importants de crédits, traditionnellement amortis sur des durées longues. Cette situation a conduit les pouvoirs publics à mettre en place, comme en 2008, une enveloppe d'urgence portée par la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) afin de couvrir une partie des besoins de la fin d'année 2011.

Des solutions plus structurelles sont toutefois activement recherchées afin de compenser le retrait des banques traditionnelles. C'est dans ce cadre que s'organisent la transformation de Dexia Crédit Local, prêteur historique des collectivités locales, et la mise en place, autour de La Banque Postale et de la CDC, d'un nouveau pôle de financement du secteur public qui vise « à offrir aux collectivités locales les prêts bancaires qui sont nécessaires à leur développement » (discours du Premier ministre le 7 octobre 2011). Ce nouveau dispositif, en cours de mise au point, devrait être opérationnel au cours du 1^{er} semestre 2012.

On pourrait également constater un recours plus important que par le passé aux émissions obligataires, en tout cas de la part des collectivités qui disposent de la surface financière et des capacités techniques suffisantes. Le projet d'« agence de financement des collectivités locales » vise à élargir cette pratique en permettant à des collectivités souhaitant faire appel aux marchés obligataires de se regrouper, moyennant un « ticket d'entrée » et le respect de critères de solidité financière, afin d'émettre aux meilleures conditions possibles.

Ce dispositif compléterait l'offre du marché bancaire. L'agence vise à terme la couverture de 25 % des besoins des collectivités. La création de cette agence nécessite encore un certain nombre d'étapes, notamment législatives, qui permettraient au mieux de lancer les premières émissions fin 2012, et plus certainement en 2013.

Secteur public local – Perspectives pour 2012

UNE RÉNOVATION NÉCESSAIRE DES MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION

La suppression de la taxe professionnelle (TP) et la réforme de la fiscalité directe locale ont opéré de profonds changements dans la structure des recettes du secteur public local entraînant une modification significative de la mesure de la richesse à la base des mécanismes de redistribution de l'État vers les collectivités locales (péréquation « verticale »). Pour éviter des réajustements qui pourraient être brutaux dans certains cas, le projet de loi de finances (PLF) pour 2012, toujours en discussion au Parlement, prévoit divers ajustements, dans un contexte de gel des dotations aux collectivités. Par ailleurs, il poursuit le chantier de construction de nouveaux mécanismes de péréquation « horizontale » (redistribution entre collectivités) entamé l'an dernier, avec la mise en place en 2012 du fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC).

UNE REDÉFINITION DU POTENTIEL FINANCIER PRENANT ACTE DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE...

Calcul du potentiel financier

L'efficacité des mécanismes de redistribution de ressources aux collectivités repose très largement sur **la mesure des inégalités** entre elles, dont **le potentiel fiscal** est le principal indicateur. Jusqu'à la suppression de la TP, le potentiel fiscal mesurait le montant qu'aurait perçu une collectivité en appliquant les taux moyens nationaux à ses propres bases. Majoré de la dotation forfaitaire perçue par les communes et les départements l'année précédente, le potentiel fiscal donnait **le potentiel financier**. Les bases prises en compte correspondaient aux quatre impôts directs locaux. La suppression de la TP et son remplacement par plusieurs ressources nécessitent la mise en place d'un nouveau mode de calcul.

Modification des paniers de ressources

Le PLF pour 2012 prévoit ainsi, dans le calcul du potentiel financier, le remplacement de la TP par ses ressources de compensation (CFE, CVAE, IFR, DCRT, FNGIR), ainsi que la prise en compte possible de plusieurs taxes communales (« taxes casinos », surtaxe sur les eaux minérales et redevance des mines). Les régions ne disposant plus de ressources de fiscalité directe, **un nouvel indicateur de ressources** est défini. Il est composé des produits des IFR, de la CVAE, des cartes grises et de la TIPP. La somme est minorée, le cas échéant, du prélèvement au titre du FNGIR.

Richesse « potentielle » ou richesse « réelle » : la mesure des inégalités en question

Le potentiel financier comprend désormais une part importante de ressources sur lesquelles les collectivités n'exercent aucun pouvoir de taux. La prise en compte de ces ressources dans leur ensemble, et non plus sous le seul angle de leur assiette, modifie l'appréciation du potentiel financier : ce dernier comprendra dorénavant une part, plus ou moins grande en fonction de la catégorie de collectivités locales, déterminée par les niveaux de taux existants avant la réforme fiscale. Globalement, il s'agit donc moins d'une **mesure de la « richesse potentielle »** que d'une **mesure de la « richesse réelle »** avec, pour conséquence, un classement différent des collectivités en termes de ressources. En ce sens, cette nouvelle mesure de la richesse peut avoir une forte incidence sur l'efficacité redistributrice des mécanismes de péréquation verticale et horizontale.

... QUI NÉCESSITE UN AJUSTEMENT DES MÉCANISMES DE PÉRÉQUATION VERTICALE...

Afin de parer à de trop brutales réévaluations des montants accordés aux collectivités locales, le PLF pour 2012 prévoit d'adapter les modalités de répartition de plusieurs dotations de péréquation (modification de certaines règles d'éligibilité, mise en place de garanties spécifiques,

encadrement des attributions), mais aussi la possibilité de majorer les sommes consacrées à la péréquation verticale.

Montants en jeu

En 2011, un peu plus de 7 milliards d'euros, soit 17,1 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et 3,5 % des recettes réelles de fonctionnement, sont consacrés aux dotations de péréquation : dotation de solidarité urbaine (DSU), dotation de solidarité rurale (DSR), dotation nationale de péréquation (DNP) et dotation d'intercommunalité pour les communes et les groupements, dotation de péréquation urbaine (DPU) et dotation de fonctionnement minimale (DFM) pour les départements, dotation de péréquation pour les régions. En 2004, avec 4,5 milliards d'euros, les montants consacrés aux dotations de péréquation représentaient 12,3 % de la DGF et 3,0 % des recettes courantes. Hors composantes de la DGF, d'autres dotations sont réparties en fonction de critères de ressources ou de charges et ont ainsi une vocation, au moins partiellement, péréquatrice ; à titre d'exemples, la part péréquation du FMDI et la dotation d'équipement des territoires ruraux représentent 800 millions d'euros.

Adaptation des modalités de répartition

Pour les communes : une garantie de sortie pour celles qui deviendraient inéligibles à la DSU, à la DSR (pour les fractions bourg-centre et péréquation) et à la DNP (fractions principale et majoration) et une garantie de baisse limitée à - 10 % et de hausse limitée à + 20 % de l'attribution de 2011. Pour les départements : un resserrement des règles d'éligibilité à la dotation de péréquation urbaine (DPU) par l'introduction d'un critère de revenu par habitant ; une garantie de baisse de dotation limitée à 5 % du montant de DPU perçu l'année précédente et un régime de garantie la première année de changement de catégorie d'un département (urbain/rural). Pour les régions : des garanties de baisse limitée et de sortie pour celles devenant inéligibles, et pour celles éligibles à la dotation de péréquation en 2011 et qui, du fait du nouveau calcul des attributions verraient leur attribution baisser trop fortement.

La majoration des sommes consacrées à la péréquation verticale a des effets sur la péréquation horizontale

Compte tenu du fonctionnement en enveloppe fermée des dotations de l'État, les mesures augmentant l'effort de péréquation verticale se traduisent par des mécanismes d'écrêtement des parts forfaitaires et entraînent de fait des impacts entre collectivités. Ces redéploiements internes peuvent être considérés comme une forme de péréquation horizontale.

À titre d'exemple, s'agissant du secteur communal, l'effort de péréquation serait financé en 2012 par une minoration de la dotation de compensation de la suppression de la « part salaires » de la taxe professionnelle et par un écrêtement du complément de garantie des communes. Cet écrêtement sera cependant réparti entre les communes dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à 0,9 fois la moyenne de leur strate, en proportion de l'écart à cette moyenne stratifiée.

... QUE COMPLÈTE UNE GÉNÉRALISATION DE LA PÉRÉQUATION HORIZONTALE

Dans un contexte de gel des concours financiers de l'État et afin de corriger de nouvelles inégalités potentiellement générées par la réforme fiscale, mais aussi en remplacement des fonds départementaux de péréquation de la TP (FDPTP), il a été décidé de renforcer la péréquation horizontale. Pour ce faire, la Loi de finances pour 2011 instaure de nouveaux mécanismes complétés par le PLF pour 2012, lequel précise notamment les modalités de mise en place du fonds national de péréquation des recettes intercommunales et communales.

Mécanismes départementaux et régionaux

Deux **fonds nationaux de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** sont créés, l'un pour les régions, l'autre pour les départements. Le fonctionnement de ces deux fonds débutera en 2013. Les contributeurs seront les régions et départements dont le potentiel financier par habitant est supérieur à la moyenne et dont le produit de CVAE progresse à un rythme supérieur à la moyenne nationale depuis la création de cette imposition. Pour chaque contributeur, le prélèvement en année n sera égal à la moitié de la part de croissance de CVAE supérieure à la croissance moyenne nationale cumulée depuis 2010 jusqu'en n-1.

Les montants en jeu seront répartis entre les régions dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 0,85 fois la moyenne nationale et entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne nationale. La répartition du fonds se fera à 50 % au prorata de l'écart au potentiel financier moyen et à 50 % selon trois critères de charges d'égale importance, mais différents pour chacun des deux niveaux.

Les sommes transitant par ces fonds dépendront de l'évolution à venir du produit de CVAE. Compte tenu de ces règles d'alimentation, ces fonds ne pourraient bénéficier d'un versement que plusieurs années après leur mise en fonction, à partir de 2015. Ces versements pouvant être de montants assez faibles, il n'est pas exclu que plusieurs modifications soient apportées à leurs modalités de calcul.

Pour les départements, un **fonds de péréquation des DMTO** perçus par les départements (près de 21 % de leurs recettes fiscales en 2011) est entré en vigueur dès cette année. Les contributeurs sont les départements dont le montant par habitant de DMTO perçu en n-1 est supérieur à 0,75 fois le montant moyen national par habitant. Le prélèvement se fait *via* un prélèvement sur le stock et un prélèvement sur le flux. Chacun de ces deux prélèvements ne peut excéder 5 % du montant de DMTO perçu en n-1 par un département contributeur. Le fonds est réparti entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne de l'ensemble des départements.

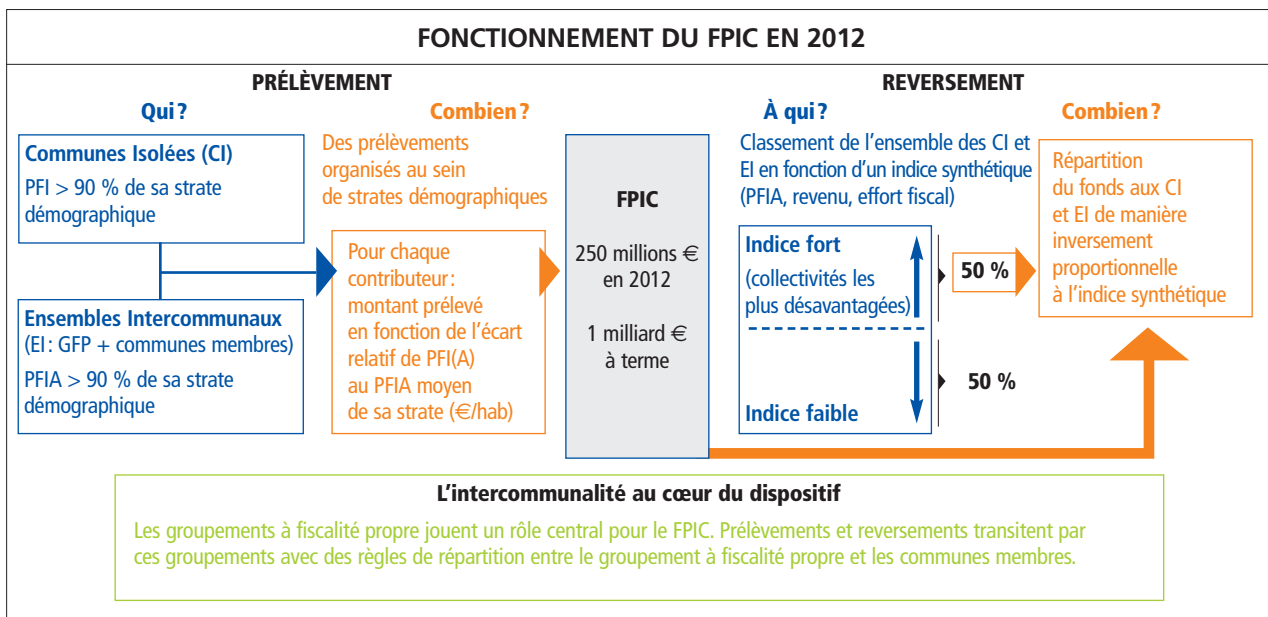
En 2011, le montant total des versements nets s'est monté à 350 millions d'euros. On compte 70 % de bénéficiaires nets, pour un peu moins de 30 % de contributeurs nets. Sept départements contributeurs bénéficient du plafonnement à 5 % du produit perçu de chacun des deux prélèvements. Afin d'assurer la stabilité des ressources d'alimentation de ce fonds, par nature très volatiles, le PLF prévoit la mise en place en 2012 d'un mécanisme de mise en réserve.

Ainsi, si le montant prélevé par le fonds excède une année le seuil de 300 millions d'euros, tout ou partie du montant supérieur à ce niveau pourra être mis en réserve afin d'être redistribué les années suivantes, dans le cas où les montants prélevés seraient inférieurs à 250 millions d'euros.

Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales

Le PLF précise le fonctionnement du **fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC)** qui entrera en vigueur en 2012. Le fonds effectuera ses prélèvements sur une large assiette : l'ensemble des ressources fiscales du secteur communal. Le volume de ressources transitant par le fonds fera l'objet d'une montée en charge progressive, pour atteindre, à l'horizon 2015 ou 2016, 2 % des recettes fiscales du secteur communal, soit autour d'un milliard d'euros. Les ensembles intercommunaux (les groupements à fiscalité propre et leurs communes membres) seront les pivots de ce fonds : les prélèvements et les versements seront calculés à leur niveau par le biais du **potentiel financier agrégé**, permettant une estimation de la richesse potentielle à l'échelle des territoires intercommunaux. Le FPIC utilisera des strates démographiques dans le calcul des contributions individuelles. Chaque ensemble intercommunal sera identifié comme contributeur par comparaison de son potentiel financier agrégé à 90 % du potentiel financier moyen de sa strate démographique. De même, la contribution de chacun au fonds sera calculée en fonction de l'écart relatif par rapport à cette référence. Les communes isolées participeront au fonds *via* leur potentiel financier. Les versements feront intervenir un classement des collectivités en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges, et concerneront 50 % des ensembles intercommunaux et communes isolées. La répartition de l'effort de prélèvement mais aussi des montants reversés au sein d'un ensemble intercommunal pourra se faire selon des dispositions prévues par la loi ou par des règles établies librement en cas de majorité suffisante.

Le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) est adapté à la modification du mode de calcul du potentiel financier. Le montant de ce fonds qui s'exercera en parallèle du FPIC est fixé à 270 millions d'euros à partir de 2015.



DÉPENSES DE GESTION

Pour la deuxième année consécutive, **les dépenses de gestion** des régions connaissent une évolution très modérée, conséquence directe de la fin des transferts de compétences mais également d'une recherche accrue de marges de manœuvre financières ne portant pas seulement sur les dépenses d'investissement. En 2011, les dépenses de gestion progressent de 1,6 % pour atteindre 16,2 milliards d'euros. Ce ralentissement s'observe aussi bien pour les frais de personnel que pour les autres dépenses de gestion.

Entre 2005 et 2009, **les charges de personnel** ont plus que quadruplé, en lien avec le transfert progressif des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) des lycées : au total 49 729 agents, auxquels s'ajoutent des recrutements supplémentaires liés à ces transferts. Selon une étude du CNFPT, au 1^{er} janvier 2009, 61,5 % des effectifs régionaux étaient composés d'agents transférés et 11,7 % correspondaient à des agents recrutés en lien avec les transferts de personnel. En 2010 et 2011, l'effet des transferts s'estompe. En 2011, seul demeure le transfert de personnels du ministère de l'Équipement, pour un droit à compensation de 4 millions d'euros. Les frais de personnel, d'un montant de 2,9 milliards d'euros, progressent de 2,3 %, une faible hausse à mettre en lien avec le gel du point d'indice de la fonction publique et le nombre limité de recrutements (selon une autre enquête du CNFPT, les conseils régionaux réduisent leur prévision d'embauche en 2011 par rapport à 2010).

Les « autres dépenses de gestion » regroupent l'ensemble des charges d'activité (lycées, TER, formation professionnelle et apprentissage, etc.) et des autres charges à caractère général. En 2011, ces dépenses progressent également de façon très limitée, + 1,4 %, et atteignent 13,4 milliards d'euros. La fin des transferts de compétences et l'évolution restreinte des effectifs et donc de ses conséquences sur les autres charges, compensent une inflation 2011 en hausse par rapport à 2010.

SOLDES D'ÉPARGNE ET INTÉRÊTS DE LA DETTE

Après une année de baisse en 2009, puis de stabilité en 2010, **l'épargne de gestion** des régions renoue avec la croissance (+ 6,5 %) et atteint 6,3 milliards d'euros en 2011. Les recettes

de fonctionnement, dynamisées par « la modulation Grenelle » des tarifs de TIPP, progressent plus rapidement que les dépenses de gestion en fort ralentissement.

Les charges d'intérêt (473 millions d'euros) enregistrent une hausse de 14,3 %, rompant ainsi avec la tendance à la baisse observée en 2009 et 2010. La hausse des taux d'intérêt et des coûts de refinancement, mais surtout le recours accru à l'endettement les années précédentes expliquent ce dynamisme.

L'épargne brute, 5,8 milliards d'euros, qui correspond à l'épargne de gestion diminuée des intérêts de la dette, progresse de 5,9 %.

INVESTISSEMENT ET SCHÉMA DE FINANCEMENT

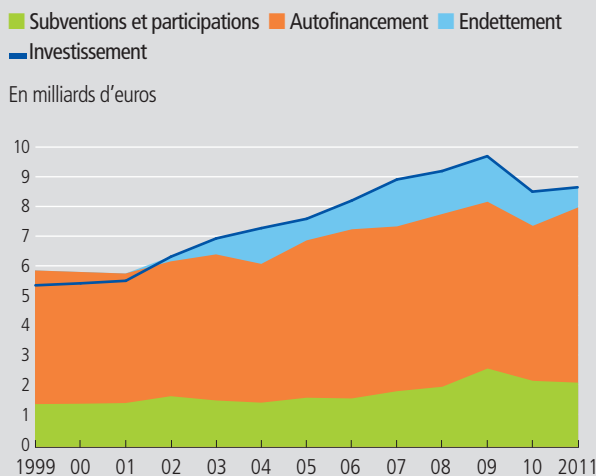
Après la très forte baisse des **dépenses d'investissement** observée en 2010 (- 12,2 %), les régions relancent en 2011 leurs programmes d'investissement mais de façon modérée (+ 1,3 %). Le niveau total de l'investissement hors dette des régions est de 8,6 milliards d'euros, dont 60 % correspondent à des subventions. Entre 2004 et 2011, le poids des investissements dans les dépenses totales hors dette a perdu 10 points, passant de 44 % à 34 %, en raison notamment du poids croissant pris par les dépenses de personnel en lien avec les transferts d'agents de l'État.

D'une région à l'autre, les investissements devraient connaître des évolutions très différenciées. En effet, pour certaines régions les opérations d'investissement devraient davantage concerner les infrastructures ferroviaires (LGV notamment) en lien avec la mesure qui permet aux régions d'augmenter leurs tarifs de TIPP ; les recettes en résultant sont exclusivement affectées au financement de grands projets d'infrastructures de transports alternatifs à la route. Les investissements sont très largement financés par les ressources propres des régions. L'autofinancement et les recettes d'investissement hors dette (2,1 milliards d'euros) représentent 92 % de ces dépenses.

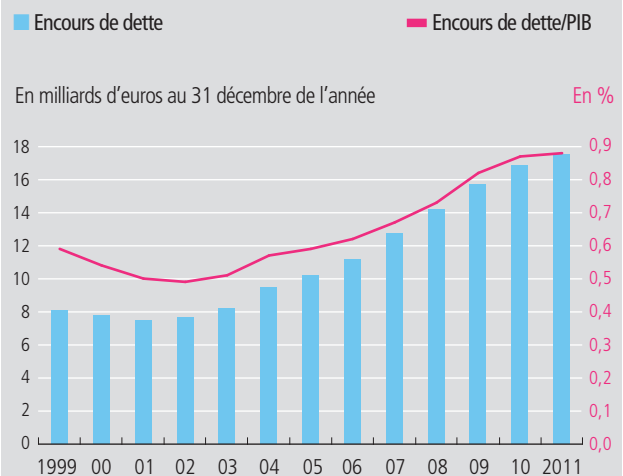
Le recours à l'endettement diminue sensiblement, il s'élève à 678 millions d'euros (contre 1,1 milliard d'euros en 2010). Le niveau des emprunts connaît une forte baisse (- 15,1 %) à relier à un besoin plus limité associé à un contexte de raréfaction des offres en la matière.

L'encours de dette des régions s'élèvera ainsi à 17,5 milliards d'euros à la fin de l'année, en hausse de 4,0 %. ■

FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES RÉGIONS



ENCOURS DE DETTE DES RÉGIONS



Nouvelle hausse des droits de mutation, moindre repli de l'investissement

COMPTE SIMPLIFIÉ DES DÉPARTEMENTS (FRANCE ENTIÈRE)									
Section de fonctionnement					Financement de l'investissement				
	2010/09 %	2010 Md€	2011/10 %	2011 Md€		2010/09 %	2010 Md€	2011/10 %	2011 Md€
RECETTES COURANTES	+ 5,7	60,9	+ 4,0	63,3	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	- 13,4	12,3	- 2,7	11,9
Recettes fiscales*	+ 8,9	40,4	+ 5,6	42,6	MOYENS DE FINANCEMENT	-	12,3	-	11,9
Dotations de l'État	+ 0,5	13,5	- 0,1	13,5	Autofinancement	+ 15,2	7,3	+ 9,9	8,0
Autres recettes	- 0,9	7,0	+ 2,3	7,2	Dotations et subventions	- 29,4	2,8	- 1,5	2,8
DÉPENSES DE GESTION	+ 3,9	52,5	+ 3,7	54,4	Autres recettes	+ 15,1	0,4	+ 2,0	0,4
Dépenses de personnel	+ 2,8	10,8	+ 1,8	11,0	Flux net de dette (emprunts – remboursements)	-	1,7	-	0,7
Autres dépenses de gestion	+ 4,2	41,6	+ 4,2	43,4	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 23,8	4,4	- 18,7	3,6
ÉPARGNE DE GESTION	+ 18,7	8,5	+ 5,6	8,9	Remboursements (hors opérations financières)	+ 16,2	2,6	+ 7,4	2,8
Intérêts de la dette	+ 4,1	0,8	+ 14,0	0,9					
ÉPARGNE BRUTE	+ 20,4	7,7	+ 4,8	8,1					

* Hors compensations fiscales. Y compris la compensation relais en 2010 et la DC RTP en 2011.

RECETTES FISCALES

En 2011, les départements ne perçoivent plus aucun produit issu de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Ils conservent en revanche une part de taxe foncière sur les propriétés bâties. Le produit total de celle-ci augmente sous l'effet de l'accroissement **des bases d'imposition** (+ 4,3 %) et des taux d'imposition (+ 1,5 %). Il intègre également **une part supplémentaire** (3,2 milliards) versée en compensation de la TP, provenant du transfert de la part régionale, ainsi que les frais de gestion et de recouvrement jusqu'alors perçus par l'État. Au total, le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties atteint 10,9 milliards d'euros en 2011.

La CVAE perçue par les départements compte pour près de 47 % des ressources de remplacement des ressources fiscales perdues avec la réforme fiscale, soit 7,3 milliards d'euros. Le reste comprend des parts de **la taxe spéciale sur les conventions d'assurance** (TSCA, 3,1 milliards d'euros) et du **produit des droits de mutation à titre onéreux** (DMTO, près de 540 millions d'euros) anciennement perçus par l'État, ainsi que la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DC RTP). Au total, les ressources de compensation de la taxe professionnelle, de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur le non bâti représentent un produit de 15,6 milliards d'euros, en augmentation de 2,6 % par rapport au produit perçu en 2010 au titre des trois impositions remplacées. Hors la progression du produit supplémentaire de DMTO observée cette année (+ 15 %), cette augmentation est de 2,1 %.

Le produit perçu, qui englobe les contributions directes et ces nouvelles ressources de remplacement de la TP, atteint 23,3 milliards d'euros en hausse de 3,6 % (après + 4,1 % en 2010).

Les recettes fiscales récemment transférées (9,8 milliards d'euros, + 3,6 % en 2011) comprennent :

- 5,9 milliards d'euros de **TIPP** en contrepartie de la décentralisation du RMI et de la généralisation du RSA au 1^{er} juin 2009, et 640 millions d'euros de TIPP pour compenser les transferts de

compétences inscrits dans la loi « Libertés et responsabilités locales ».

- 3,2 milliards d'euros de **TSCA** perçus par les conseils généraux pour financer les services départementaux d'incendie et de secours et compenser l'essentiel des compétences transférées depuis 2005.

Les autres recettes fiscales s'élèvent à 9,5 milliards d'euros en 2011. En progression par rapport à 2010 (+ 13,1 %), elles bénéficient de la hausse du produit des DMTO (8,3 milliards d'euros, hors la part État transférée en compensation de la TP) évaluée à 15 % sur l'ensemble de l'année.

Au total, les recettes fiscales des départements s'élèvent à 42,6 milliards d'euros en 2011, en hausse de 5,6 %.

DOTATIONS DE L'ÉTAT

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements s'élève à 12,2 milliards d'euros en 2011, en hausse de 0,5 %. Elle est composée d'une dotation forfaitaire (8,0 milliards d'euros, y compris l'abondement de près de 27 millions d'euros pour tenir compte des accroissements de population), d'une dotation de compensation (2,8 milliards d'euros) et de deux dotations de péréquation (près de 1,4 milliard d'euros) qui ont été majorées d'environ 40 millions d'euros. Hors les collectivités d'outre-mer à statut particulier, la dotation de péréquation urbaine (DPU), à laquelle 33 départements sont éligibles en 2011, représente 553 millions d'euros, tandis que la dotation de fonctionnement minimale, à laquelle 70 départements sont éligibles en 2011, s'élève à 819 millions d'euros.

Avec les autres concours de l'État, notamment la dotation générale de décentralisation et les compensations d'exonérations fiscales, **l'ensemble des dotations de fonctionnement** s'élève à 13,5 milliards d'euros en 2011 (soit - 0,1 %).

AUTRES RECETTES DE FONCTIONNEMENT

En 2011, **les autres recettes de fonctionnement**, 7,2 milliards d'euros, augmentent de 2,3 %. Les fonds versés par **la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**, sont en

hausse de 2,0 % et atteignent 2,2 milliards d'euros. Par ailleurs, les conseils généraux continuent de bénéficier du **fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)**, doté de 500 millions d'euros chaque année depuis 2006.

Certains départements devraient en outre bénéficier du **fonds de soutien exceptionnel aux départements en difficulté** créé en 2010 et doté de 150 millions d'euros. Une partie du fonds (notamment la première section reversée à 30 départements sur la base d'un indice synthétique de ressources et de charges) a été versée au titre de l'année 2010, mais les subventions versées par l'État aux départements après analyse de leur situation financière (au titre de la deuxième section du fonds) devraient être acquises principalement pour l'année 2011.

DÉPENSES DE GESTION

Les dépenses de gestion décélèrent légèrement en 2011 (+ 3,7 % après + 3,9 %) et atteignent 54,4 milliards d'euros. Le ralentissement observé sur **les charges de personnel** (11,0 milliards d'euros) en 2010 s'accroît encore en 2011 (+ 1,8 % après + 2,8 %) en raison principalement de la fin des transferts de personnels de l'État aux conseils généraux au titre de l'acte II de la décentralisation. En 2011, le droit à compensation lié aux transferts de personnels est marginal, il s'élève à environ 9 millions d'euros.

Au sein des **autres dépenses de gestion** (43,4 milliards, + 4,2 % en 2011), **les dépenses d'action sociale** (31,9 milliards d'euros) continuent de progresser sur un rythme soutenu (+ 4,9 %) quoique plus faible qu'en 2010 (+ 5,2 %), les effets de la crise économique continuant de se faire ressentir.

Les dépenses au titre du **revenu de solidarité active (RSA)** demeurent élevées (7,8 milliards d'euros) et continuent de progresser sous l'effet de la généralisation de cette allocation à l'outre-mer, mais également de la poursuite de la hausse du nombre de bénéficiaires (+ 4 % d'allocataires du RSA socle en métropole entre juin 2010 et juin 2011 selon la CNAF). Les dépenses d'**allocation personnalisée d'autonomie (APA)**, 5,4 milliards d'euros, poursuivent leur rythme de croisière amorcé depuis 3 ans, autour de + 3 %, au contraire de **la prestation de compensation du handicap (PCH)** dont le rythme demeure toujours très élevé, autour de 20 %.

Les autres dépenses de gestion ralentissent sensiblement, voire diminuent pour certains postes, comme cela semble être le cas pour les dépenses au titre des collèges.

SOLDES D'ÉPARGNE ET INTÉRÊTS DE LA DETTE

Comme l'année dernière, **l'épargne de gestion** des départements en 2011 (8,9 milliards d'euros) enregistre une évolution dynamique (+ 5,6 %) grâce notamment à la croissance importante des droits de mutation et à une progression contenue des dépenses de gestion. Ce constat devrait cependant masquer des disparités fortes entre départements. En 2010, la progression moyenne de l'épargne de gestion était de 18,7 %, mais un quart des conseils généraux ont vu leur épargne diminuer.

L'épargne brute (8,1 milliards d'euros) progresse moins rapidement (+ 4,8 %), **les charges d'intérêt** (862 millions d'euros) s'accroissent de façon significative (+ 14,0 %) en lien avec une hausse du stock de dette ces dernières années mais également un renchérissement du coût du crédit et la remontée des taux pour les prêts indexés.

INVESTISSEMENT ET SCHÉMA DE FINANCEMENT

En 2011, les départements devraient être le seul niveau de collectivités à diminuer ses **dépenses d'investissement**. Déjà en forte baisse en 2010 (- 13,4 %), ces dépenses se contractent à nouveau, mais de façon moins marquée (- 2,7 %). Cette baisse concerne surtout les dépenses d'équipement (voirie, collèges). D'un montant de 11,9 milliards d'euros, les investissements atteignent le niveau observé en 2005. Cette réduction de la voilure en matière d'investissement depuis quelques années est à mettre en parallèle avec la réduction des marges de manœuvre financière de certains départements.

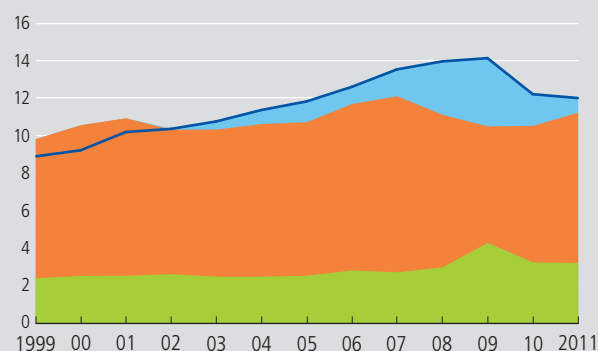
Les ressources propres, composées de l'autofinancement et des dotations et subventions d'investissement comme le FCTVA, la dotation globale d'équipement et la dotation départementale d'équipement des collèges, permettent de financer 94 % de l'investissement. **Le recours à l'endettement** ne couvre que 6 % des investissements, et est en forte baisse (0,7 milliard d'euros après 1,7 milliard d'euros en 2010).

L'encours de dette des départements s'élèvera ainsi à 30,4 milliards d'euros en fin d'année, en hausse de 2,5 % après + 6,3 % en 2010 et + 14,3 % en 2009. ■

FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES DÉPARTEMENTS

■ Subventions et participations ■ Autofinancement ■ Endettement
— Investissement

En milliards d'euros

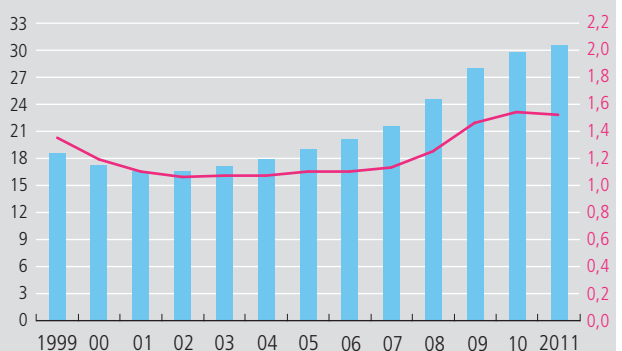


ENCOURS DE DETTE DES DÉPARTEMENTS

■ Encours de dette ■ Encours de dette/PIB

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

En %



Reprise de l'investissement, limitation de l'endettement

COMPTE SIMPLIFIÉ DES COMMUNES (FRANCE ENTIÈRE)

Section de fonctionnement					Financement de l'investissement				
	2010/09 %	2010 Md€	2011/10 %	2011 Md€		2010/09 %	2010 Md€	2011/10 %	2011 Md€
RECETTES COURANTES	+ 2,6	74,7	+ 2,3	76,4	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	- 6,5	22,6	+ 4,1	23,5
Recettes fiscales*	+ 5,0	44,8	+ 3,4	46,3	MOYENS DE FINANCEMENT	-	22,6	-	23,5
Dotations de l'État	- 1,0	18,7	+ 0,3	18,8	Autofinancement	+ 9,2	10,8	+ 14,2	12,3
Autres recettes	- 0,5	11,2	+ 1,5	11,4	Dotations et subventions	- 21,5	8,0	- 1,0	7,9
DÉPENSES DE GESTION	+ 1,2	60,6	+ 1,7	61,6	Autres recettes	+ 6,6	3,0	+ 2,2	3,1
Dépenses de personnel	+ 2,4	32,7	+ 1,4	33,2	Flux net de dette (emprunts – remboursements)	-	0,8	-	0,2
Autres dépenses de gestion	- 0,1	27,9	+ 2,0	28,4	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 5,5	5,9	- 9,1	5,3
ÉPARGNE DE GESTION	+ 8,8	14,1	+ 5,2	14,9	Remboursements (hors opérations financières)	+ 2,4	5,1	+ 1,1	5,2
Intérêts de la dette	- 8,4	2,0	+ 4,9	2,1					
ÉPARGNE BRUTE	+ 12,4	12,1	+ 5,3	12,7					

* Hors compensations fiscales, y compris les reversements fiscaux en provenance des groupements à TPU.
Y compris la compensation relais en 2010 et la DC RTP en 2011.

RECETTES FISCALES

Le produit des taxes foncières et de la taxe d'habitation s'élève à 27,9 milliards d'euros en 2011. Les communes concernées par la suppression de la TP perçoivent cette année pour la première fois une fraction de taux supplémentaire de taxe d'habitation, une part additionnelle de foncier non bâti ainsi qu'une partie des frais de gestion et de recouvrement jusqu'alors perçus par l'État au titre de ces impositions. Ces ressources supplémentaires représentent un total d'environ 1,5 milliard d'euros. Hors ce transfert, le produit des taxes foncières et de la taxe d'habitation progresse de 3,9 % par rapport à 2010. Alors que les taux d'imposition progressent plus modérément que l'an passé (+ 0,4 %, contre + 1,7 % en 2010), les communes bénéficient d'une croissance plus dynamique des bases d'imposition.

En 2011, les communes perçoivent en lieu et place de la TP **la contribution économique territoriale** (2,7 milliards d'euros, dont 1,5 milliard au titre de la CFE), ainsi qu'un ensemble de ressources fiscales (IFER et produits supplémentaires de TH et FNB susmentionnés) et non fiscales (DC RTP). En outre, les communes sont globalement contributrices au FNGIR au bénéfice des groupements. Nettes de ces reversements, les ressources de compensation de la taxe professionnelle représentent un peu plus de 3,9 milliards d'euros, soit un produit légèrement inférieur à celui de la compensation relais perçu en 2010, en raison de nouveaux passages en fiscalité professionnelle unique (267 communes supplémentaires en 2011). Après la réforme de la fiscalité locale, les communes conservent en moyenne un pouvoir de taux sur 96 % de leurs ressources entrant dans l'ancien champ de la fiscalité directe.

Le produit perçu, qui englobe les contributions directes, les ressources de compensation de la TP ainsi que les reversements de fiscalité en provenance des groupements intercommunaux (environ 9,6 milliards d'euros) et la nouvelle taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), s'élève à 39,9 milliards d'euros en 2011.

Les autres recettes fiscales (6,3 milliards d'euros) progressent de manière dynamique en 2011 (+ 7,4 %), sous l'effet de la hausse du produit des DMTO (2,6 milliards d'euros en 2011, + 15,8 %). En revanche, **le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** revenant aux communes (près de 1,2 milliard d'euros) progresse de manière plus modérée en raison de nouveaux transferts de compétences en la matière vers les structures intercommunales.

Au total, **les recettes fiscales des communes** s'élèvent à 46,3 milliards d'euros en 2011, en hausse de 3,4 %.

DOTATIONS DE L'ÉTAT

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes s'élève à 16,5 milliards d'euros en 2011 et enregistre une légère baisse (- 0,5 %) par rapport au montant 2010.

La dotation forfaitaire, 13,6 milliards d'euros, rassemble à elle seule 82 % de l'ensemble de la DGF versée aux communes. Elle comporte notamment :

- une dotation de base variant comme en 2010 entre 64,46 euros et 128,93 euros par habitant en fonction de la taille des communes. Elle représente un montant de 6,7 milliards d'euros ;
- un complément de garantie, écarté pour la troisième année, mais cette fois-ci de manière non uniforme ; en effet, seules les communes dont le potentiel fiscal est supérieur à 75 % du potentiel fiscal moyen contribuent à cet écartement dans la limite de 6 % de leur complément de garantie. Le complément de garantie est ainsi écarté de 130 millions d'euros et s'élève à près de 5,0 milliards d'euros en 2011 ;
- une part compensations (près de 1,7 milliard d'euros) sensiblement modifiée du fait de la suppression de la TP, entraînant individuellement d'importantes variations : la compensation « part salaires » est majorée des prélèvements France Télécom opérés en 2003, mais elle est minorée du montant de la TaSCom perçu par l'État en 2010 sur le territoire des communes concernées ;

- une dotation superficie calculée comme en 2010 sur la base de 3,22 euros par hectare (5,37 euros en zone de montagne) pour un montant de 224 millions d'euros.

Les dotations de péréquation s'élèvent au global à 2,9 milliards en 2011, réparties entre la dotation de solidarité urbaine (plus de 1,3 milliard d'euros, + 6,2 %), la dotation de solidarité rurale (852 millions d'euros, + 6,2 %) et la dotation nationale de péréquation (755 millions, + 6,0 %).

Avec les autres concours de l'État (notamment la dotation spéciale instituteurs, la dotation élu local, la dotation générale de décentralisation) et les compensations d'exonérations fiscales, **l'ensemble des concours de fonctionnement** des communes atteint environ 18,8 milliards d'euros en 2011, en très légère hausse (+ 0,3 %).

DÉPENSES DE GESTION

Les dépenses de gestion des communes, déjà en fort ralentissement en 2010 (+ 1,2 %), demeurent peu dynamiques en 2011 (+ 1,7 %) en raison notamment d'un ralentissement notable des frais de personnel. Les dépenses de gestion s'élèvent à 61,6 milliards d'euros et sont composées à 54 % de frais de personnel et à 26 % d'achats et charges externes.

Les charges de personnel, 33,2 milliards d'euros, progressent de 1,4 %, en l'absence de revalorisation du point d'indice de la fonction publique et d'une évolution restreinte des effectifs. Selon une enquête réalisée par le CNFPT, les prévisions en termes d'embauche des organismes communaux et particulièrement des communes moyennes, sont en baisse par rapport à l'année 2010.

Les achats et charges externes, 16,2 milliards d'euros, constituent en 2011 le plus dynamique des dépenses de gestion. Avec une évolution de + 2,3 %, ces dépenses suivent le rythme de l'inflation (+ 2,2 %). Compte tenu de la très faible évolution observée en 2010 (+ 0,6 %), ce léger sursaut de croissance peut également s'expliquer par un effet de rattrapage de l'année précédente. Les autres dépenses de gestion, composées notamment des subventions versées, s'accroissent de 1,5 %.

SOLDES D'ÉPARGNE ET INTÉRÊTS DE LA DETTE

L'épargne de gestion des communes, 14,9 milliards d'euros, enregistre une nouvelle hausse en 2011 de 5,2 % (après + 8,8 %

en 2010), dont près de la moitié trouve sa source dans la hausse du produit des DMTO. L'effort des communes consenti sur leurs dépenses de gestion et notamment sur les frais de personnel contribue également à ce dynamisme de l'épargne.

Les charges d'intérêt, en baisse depuis deux ans, renouent avec la hausse (2,1 milliards d'euros, + 4,9 %).

L'épargne brute (l'épargne de gestion diminuée des intérêts de la dette) s'élève à 12,7 milliards d'euros, en hausse de 5,3 %.

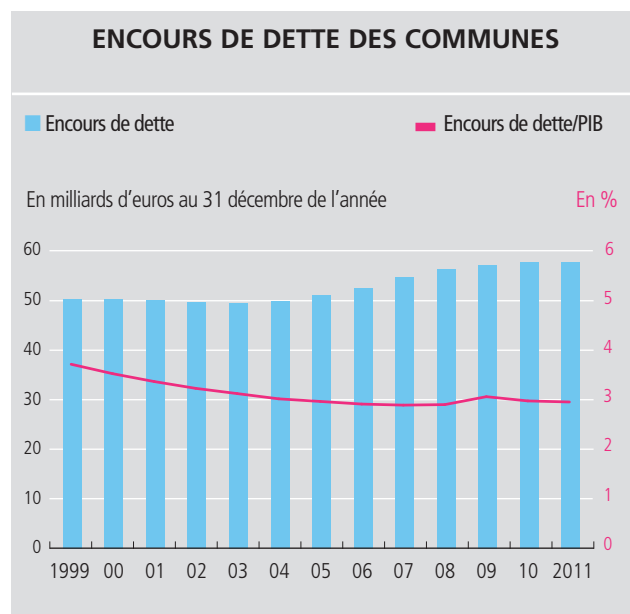
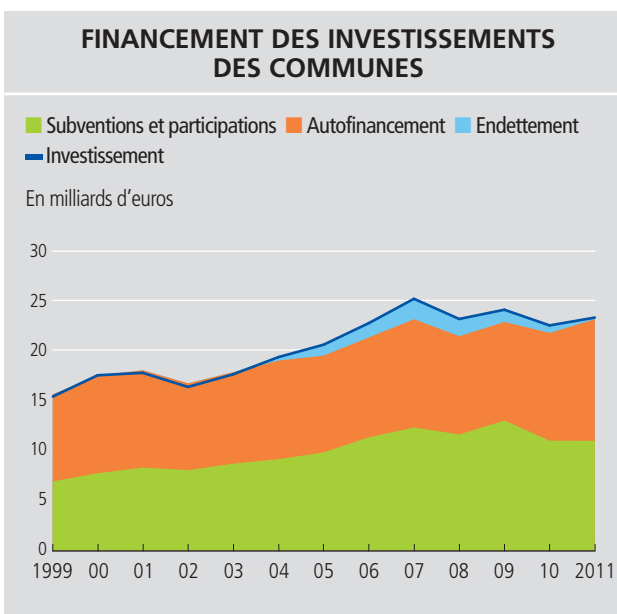
INVESTISSEMENT ET SCHÉMA DE FINANCEMENT

Sur le mandat en cours (2008-2014), le cycle des investissements est perturbé par plusieurs événements : allongement d'un an du mandat précédent, crise économique et plan de relance, réforme territoriale en cours... En conséquence, les investissements communaux enregistrent des évolutions erratiques et à contre-courant du cycle habituel en 2009 et 2010 (- 7,6 % en 2008, + 3,6 % en 2009 et - 6,5 % en 2010). Cependant, en 2011, **les dépenses d'investissement** des communes sont de nouveau dynamiques et progressent de 4,1 % pour atteindre 23,5 milliards d'euros. Ces dépenses sont principalement constituées de dépenses d'équipement direct, (89 %). En revanche ces dépenses sont financées en partie par des subventions en provenance d'autres niveaux de collectivités locales. Ainsi en 2010, environ 10 % des dépenses d'équipement des communes ont été financées par des transferts en provenance des autres niveaux de collectivités locales (départements et régions essentiellement).

D'autres ressources propres viennent également financer ces investissements, comme le FCTVA ou la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), qui remplace la dotation globale d'équipement des communes (DGE) et la dotation de développement rural (DDR).

L'ensemble des ressources propres d'investissement (11,0 milliards d'euros) associé à l'autofinancement dégagé sur la section de fonctionnement permettent de couvrir la quasi-intégralité de l'investissement communal. Le recours à l'endettement ne s'élève qu'à 169 millions d'euros.

L'encours de dette des communes restera donc quasi stable (+ 0,3 %) à 58,7 milliards d'euros en fin d'année 2011. ■



Groupements à fiscalité propre

Nouvel effort d'investissement

COMPTE SIMPLIFIÉ DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

Section de fonctionnement					Financement de l'investissement				
	2010/09 %	2010 Md€	2011/10 %	2011 Md€		2010/09 %	2010 Md€	2011/10 %	2011 Md€
RECETTES COURANTES	+ 7,3	31,9	+ 4,1	33,2	DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	+ 1,5	8,0	+ 7,7	8,6
<i>Hors reversements fiscaux</i>	<i>+ 7,4</i>	22,6	<i>+ 4,5</i>	<i>23,6</i>	MOYENS DE FINANCEMENT	-	8,0	-	8,6
Recettes fiscales*	+ 7,8	21,1	+ 4,8	22,1	Autofinancement	+ 26,5	4,6	+ 13,4	5,2
Dotation globale de fonctionnement	+ 4,5	6,9	+ 2,8	7,1	Dotations et subventions	- 11,6	2,3	+ 5,3	2,4
Autres recettes	+ 9,5	3,9	+ 2,5	4,0	Autres recettes	- 15,1	0,7	+ 1,6	0,7
DÉPENSES DE GESTION	+ 6,3	26,4	+ 3,9	27,4	Flux net de dette (emprunts – remboursements)	-	0,5	-	0,3
<i>Hors reversements fiscaux</i>	<i>+ 5,9</i>	17,1	<i>+ 4,2</i>	<i>17,8</i>	Emprunts nouveaux (hors opérations financières)	- 15,5	2,1	- 3,3	2,0
Dépenses de personnel	+ 8,3	5,6	+ 5,2	5,9	Remboursements (hors opérations financières)	+ 3,8	1,6	+ 4,2	1,7
Autres dépenses de gestion	+ 5,8	20,8	+ 3,5	21,5					
ÉPARGNE DE GESTION	+ 12,3	5,5	+ 5,3	5,8					
Intérêts de la dette	- 7,2	0,5	+ 9,8	0,6					
ÉPARGNE BRUTE	+ 14,9	5,0	+ 4,8	5,2					

* Hors compensations fiscales. Y compris la compensation relais en 2010 et la DC RTP en 2011.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EPCI

Au 1^{er} janvier 2011, le nombre de groupements à fiscalité propre s'élève à 2 599, soit 13 de moins qu'en 2010. Cette baisse résulte de mouvements de fusion et de rationalisation dans un contexte d'achèvement de la carte intercommunale: le nombre de communes regroupées augmente de 267, portant à 95,5 % le taux de couverture intercommunale. Les groupements à fiscalité professionnelle unique (FPU, ex TPU) poursuivent leur progression avec 16 nouveaux groupements ayant choisi ce régime fiscal et une hausse de la population de 2,6 %. L'extension des périmètres entraîne mécaniquement une hausse des budgets intercommunaux, et les nombreux passages en FPU viennent augmenter le volume des reversements fiscaux en direction des communes.

RECETTES FISCALES

Les recettes fiscales progressent de 4,8 % et atteignent 22,1 milliards d'euros en 2011. Elles proviennent essentiellement du produit de la fiscalité directe (16,1 milliards d'euros) et de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (environ 4,6 milliards d'euros).

Le produit de la fiscalité directe s'accroît de 5,6 % en 2011. Il repose presque exclusivement (plus de 90 %) sur les ressources de remplacement de la TP. Parmi celles-ci, la contribution économique territoriale s'élève à 7,6 milliards d'euros (près de 4,8 milliards au titre de la CFE, 2,8 milliards au titre de la CVAE). Du fait du transfert de la part départementale de taxe d'habitation, le poids de celle-ci dans les recettes fiscales directes passe de 3 % en 2010 à 35 % en 2011. En plus des montants d'IFER et de DC RTP, les groupements à fiscalité propre sont globalement bénéficiaires des versements du fonds de garantie individuelle des ressources (FNGIR), structurellement alimenté par les contributions des communes. Au total, FNGIR et DC RTP, dont l'évolution est gelée pour les années suivantes, représentent 10 % des recettes courantes. Enfin, les groupements à fiscalité propre perçoivent pour la première fois la taxe spéciale sur les

surfaces commerciales (TaSCom).

Le produit de la fiscalité directe bénéficie également des nouveaux passages sous le régime de la fiscalité professionnelle unique.

Le pouvoir de taux des groupements à fiscalité propre porte sur 70 % de la nouvelle structure de leurs ressources fiscales directes.

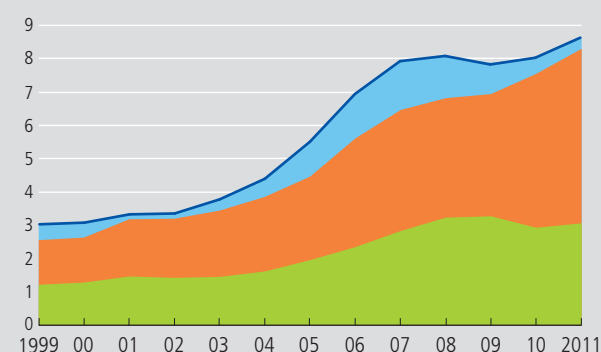
DOTATIONS DE L'ÉTAT

La dotation globale de fonctionnement (DGF) des groupements à fiscalité propre (7,1 milliards d'euros en 2011) comprend **une dotation de compensation** (un peu plus de 4,5 milliards d'euros, + 3,3 %) et **une dotation d'intercommunalité** (près de 2,6 milliards d'euros, + 1,9 %). Ces dynamiques sont directement liées aux évolutions de périmètres et de régimes fiscaux.

FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE

■ Subventions et participations ■ Autofinancement ■ Endettement
— Investissement

En milliards d'euros



DÉPENSES DE GESTION

En 2011, compte tenu du nombre de groupements optant pour la FPU, **les reversements fiscaux** sont en hausse de 3,2 % et sont évalués à 9,6 milliards d'euros.

Hors ces reversements, **les dépenses de gestion** des groupements à fiscalité propre progressent de 4,2 % et atteignent 17,8 milliards d'euros.

Les charges de personnel (5,9 milliards d'euros) enregistrent un ralentissement en 2011 par rapport à 2010 (+ 5,2 %, après + 8,3 % en 2010) à l'instar des autres niveaux de collectivités locales.

Les autres dépenses de gestion progressent de 3,5 % en 2011 et atteignent 21,5 milliards d'euros.

SOLDES D'ÉPARGNE ET INTÉRÊTS DE LA DETTE

L'épargne de gestion (5,8 milliards d'euros) progresse de 5,3 %, en ralentissement par rapport à 2010 (+ 12,3 %). **Les charges d'intérêt** (584 millions d'euros) progressant fortement en 2011 (+ 9,8 %), **l'épargne brute** atteint 5,2 milliards d'euros en hausse de 4,8 %.

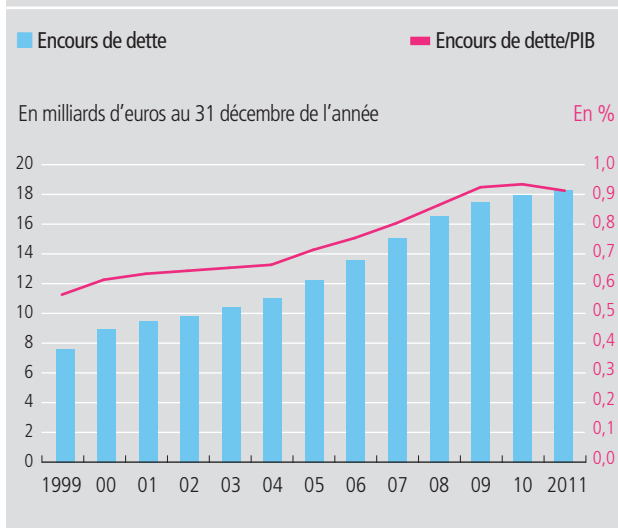
INVESTISSEMENT ET SCHÉMA DE FINANCEMENT

Après avoir enregistré des taux de croissance très importants en lien avec le développement des structures intercommunales, l'évolution des dépenses d'investissement des groupements à fiscalité propre s'atténue depuis 2008. En 2011, elles s'élèvent à 8,6 milliards d'euros et retrouvent un certain dynamisme, + 7,7 %, après + 1,5 % en 2010 et - 2,3 % en 2009.

Les ressources propres d'investissement (3,1 milliards d'euros) composées notamment du FCTVA et des dotations d'équipement de l'État, et l'autofinancement dégagé sur la section de fonctionnement permettent de couvrir 96 % des dépenses d'investissement hors dette des groupements. Dans un contexte de raréfaction de l'offre, **le recours à l'endettement** est donc limité en 2011, à hauteur de 326 millions d'euros.

L'encours de dette des groupements à fiscalité propre s'élèvera en 2011 à 18,2 milliards d'euros, en hausse de 1,8 %. Pour mémoire, il progressait de 2,7 % en 2010, et de 8,6 % en moyenne par an sur les dix années précédentes. ■

ENCOURS DE DETTE DES GROUPEMENTS À FISCALITÉ PROPRE



SYNDICATS

Au 1^{er} janvier 2011, le nombre de syndicats s'établit à 15 099, dont 10 473 syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU), 1 358 à vocation multiple (SIVOM) et 3 268 syndicats mixtes. La rationalisation des périmètres intercommunaux se poursuit, le nombre de structures diminuant encore en 2011 (- 279 syndicats). Cette baisse concerne principalement les SIVU (- 316), et plus marginalement les SIVOM (- 37). Au contraire, les syndicats mixtes enregistrent 74 créations.

Taille et structure des budgets

Les dépenses des syndicats (hors remboursements de dette) atteignent près de 16 milliards d'euros en 2011. Elles concernent à hauteur de 60 % les activités de collecte et traitement des ordures ménagères, de production et distribution d'énergie, de transport, et d'adduction ou distribution d'eau. La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales est très variable selon l'activité. Elle est en moyenne de près de 40 %, mais peut atteindre 75 % pour la production et distribution d'énergie ou, à l'inverse, 8 % pour le ramassage scolaire ou les activités sociales.

Section de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à plus de 9 milliards d'euros en 2011.

Elles sont composées pour plus de la moitié par le poste achats et charges externes, ce poids pouvant même passer à 75 % pour le ramassage scolaire.

Les dépenses de personnel (2,0 milliards d'euros) constituent le deuxième poste de dépenses de fonctionnement et en représentent un peu moins du quart. Avec un poids de 75 %, les activités culturelles sont celles qui ont la masse salariale proportionnellement la plus importante, au contraire de l'activité transport qui nécessite peu de personnel (4 %).

Les frais financiers (0,6 milliard d'euros) représentent 6 % des dépenses de fonctionnement et devraient augmenter en 2011 sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt et de l'encours de l'année précédente.

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

Les recettes courantes des syndicats atteignent plus de 12 milliards d'euros en 2011.

Elles sont alimentées principalement par les dotations et participations, à hauteur de 40 %. Ces recettes proviennent majoritairement des contributions des communes et des groupements à fiscalité propre. Pour certaines activités, ce poids est cependant fortement réduit, les syndicats d'adduction ou distribution d'eau et d'assainissement se rémunérant surtout sur le produit des services. En effet, le poids du produit des ventes et prestations de service auprès des usagers représente 80 % des recettes courantes pour cette activité, contre 35 % en moyenne.

Enfin, le produit des impôts et taxes représente en moyenne 15 % des recettes courantes des syndicats. Ce poids passe à 40 % pour la production et distribution d'énergie (qui bénéficie de la taxe sur l'électricité), et 50 % pour le transport (grâce au versement transport).

Investissement et moyens de financement

Les dépenses d'investissement des syndicats s'élèvent à environ 6,7 milliards d'euros en 2011. Elles sont composées essentiellement des dépenses d'équipement, les syndicats n'ayant pas vocation à subventionner les investissements mais bien à les réaliser en direct.

Ces dépenses sont financées à hauteur de 96 % par les ressources propres d'investissement des syndicats et l'autofinancement dégagé sur la section de fonctionnement. Un recours limité à l'endettement, autour de 300 millions d'euros, vient compléter le financement.

Les premiers effets des plans d'austérité sur les collectivités locales européennes

L'année 2010 aura été une année de transition en France comme en Europe pour les finances locales : tandis que se sont poursuivis les effets de la crise et des plans de relance, ont été mises en place les premières mesures de rigueur. Une mise sous pression des budgets locaux, qui devrait se renforcer en 2011 et 2012 face au durcissement des politiques d'austérité...

2000-2010 : UNE DÉCENNIE CONTRASTÉE

La première phase de la décennie, la plus longue, s'est caractérisée par la croissance des budgets locaux européens, une progression favorisée par l'expansion économique, le processus de décentralisation ainsi que par la demande toujours plus soutenue des populations en matière de services publics locaux. Fin 2007, à l'aube de la récession, les collectivités locales européennes et leurs établissements publics avaient renforcé la solidité de leurs bases financières. Le secteur public local européen présentait alors un solde budgétaire pratiquement à l'équilibre et un encours de dette en réduction.

En 2008 et 2009, face aux chocs des crises financière, économique et sociale, les collectivités locales se sont fortement engagées dans les plans de relance. Si cette implication a été facilitée par leur bonne situation financière de départ, elle a également été favorisée par le soutien renforcé des gouvernements centraux. En a résulté une forte hausse des dépenses sociales et de l'investissement local dans un contexte de chute des recettes fiscales. Le déficit et l'encours de dette du secteur public local sont alors repartis à la hausse.

À partir de 2010, dans un contexte de reprise économique timide dans l'UE 27 (+ 1,9 % de croissance en 2010) et de marché du travail encore détérioré (9,6 % de taux de chômage), les gouvernements ont adopté leurs premières mesures d'austérité. Certaines ont eu des effets immédiats sur le secteur local.

BAISSE DES RECETTES LOCALES

En 2010, pour la première fois depuis dix ans, les recettes locales ont diminué de 0,8 % en volume pour atteindre 1 602 milliards d'euros dans l'UE 27, soit 13,1 % du PIB et 29,7 % des recettes publiques. La quasi-totalité des postes de recettes ont subi une baisse en volume.

Les recettes fiscales ont ainsi continué de décliner de 0,8 % en 2010. Ce déclin a été cependant moins accentué qu'en 2009 (- 4,3 %). Il a également touché un nombre plus limité de pays (11 contre 19). Ces recettes, qui proviennent à la fois de la fiscalité propre (taxes locales sur l'activité économique et immobilière, les déchets, les véhicules automobiles, taxes foncières, etc.) et des impôts nationaux partagés entre l'État et les collectivités locales (impôts sur le revenu des ménages et des sociétés, TVA) ont représenté 564 milliards d'euros en 2010, soit 4,6 % du PIB et 35 % des recettes locales.

Mais c'est surtout la baisse des dotations et des subventions (51 % des recettes) qui caractérise cette année 2010. En effet, jusqu'à présent, les transferts des États centraux aux collectivités locales avaient toujours connu une croissance régulière, un peu supérieure à celle du PIB. En outre, en 2008 et 2009, dans le cadre des politiques de relance, la grande

majorité des États avaient même intensifié leurs financements (+ 7,0 % en 2009) pour soutenir l'investissement local et les collectivités en difficulté. Si quelques États ont persévéré dans cette voie en 2010 (Slovaquie, Lituanie, Suède, Pologne, Allemagne, Finlande, etc.), nombreux sont ceux qui ont dû, face à la dégradation des finances publiques et des conditions de financement des dettes souveraines sur les marchés financiers, mettre un terme à ces politiques contra-cycliques. Contraints de réaliser des économies, certains États ont même été conduits à geler (France) ou à diminuer leurs dotations aux collectivités locales (Italie, Royaume-Uni, Espagne, Slovaquie, Hongrie, Grèce, Pays-Bas, République tchèque, Bulgarie, etc.). En moyenne, les transferts ont été réduits de 1,0 % en 2010 (- 8,7 % pour l'investissement et + 0,1 % pour le fonctionnement).

Enfin, le seul poste de recettes qui a progressé en 2010 (+ 2,0 %) est celui des recettes liées à la facturation des services publics (12 % des recettes) grâce à l'augmentation des tarifs et à la création de nouvelles redevances.

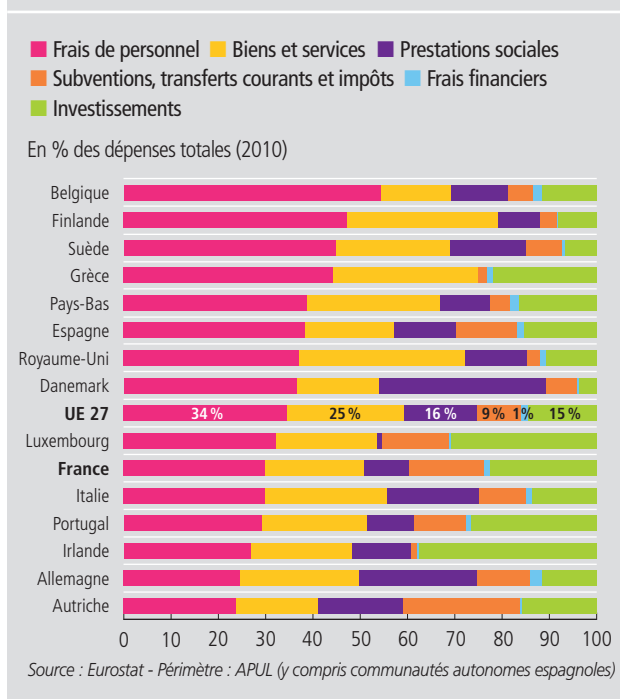
COUP DE FREIN SUR LES DÉPENSES LOCALES

En 2010, les dépenses locales ont diminué de 0,1 % en moyenne dans l'UE 27 pour s'établir à 1 677 milliards d'euros, soit 13,7 % du PIB et 27,0 % des dépenses publiques. Ce coup d'arrêt n'est pas à mettre à l'actif des prestations sociales, qui, au contraire, sont restées dynamiques en 2010 (+ 3,1 %). En effet, dans de nombreux pays, la crise sociale a perduré, se traduisant par l'augmentation du volume des prestations sociales ainsi que des ayants droit (indemnités chômage, revenus minimums, allocations logement, aides d'urgence, etc.). Plus structurellement, le vieillissement démographique, les besoins des populations et la décentralisation croissante de responsabilités sociales tendent à tirer les dépenses sociales vers le haut. En 2010, ces dépenses ont représenté 16 % en moyenne des budgets, et même 25 % en Allemagne et 35 % au Danemark (cf. graphique).

En réalité, la baisse des dépenses totales résulte de la diminution ou de la décélération de plusieurs postes de dépenses courantes ainsi que de la chute de l'investissement local. Ainsi, les frais financiers (1,4 % des dépenses locales) ont continué de baisser en 2010 de près de 10 %, tandis que les dépenses de personnel et les achats de biens et services ont commencé à décélérer en 2010, en progressant chacun de 1,0 %. Rappelons que ces deux postes (34 % et 25 % des dépenses locales) avaient crû de manière dynamique depuis dix ans. Les frais de personnel ont même diminué dans près de la moitié des pays, résultat des mesures de rigueur touchant la fonction publique locale : gel ou diminution des salaires, remplacement partiel des départs en retraite, non-recon-

duction des contrats précaires et des emplois aidés, suppression de postes, suspension des recrutements, etc. Enfin, **l'investissement local** (subventions à des tiers et dépenses d'équipement, soit 15 % des dépenses) s'est fortement contracté en 2010. L'investissement direct notamment (201 milliards d'euros, soit 1,6 % du PIB et 61,7 % de l'investissement public) a chuté de 7,2 % alors qu'il avait été particulièrement stimulé en 2009 par les efforts de relance (+ 4,3 %). En 2010, victime sans doute du contrecoup des efforts déployés les années précédentes, l'investissement a joué un rôle de variable d'ajustement budgétaire en se repliant dans deux pays sur trois. Il a résisté cependant dans une dizaine de pays grâce à l'effet de levier des fonds structurels et de cohésion, au cycle des élections locales (Hongrie, Slovaquie, Pologne, Lituanie, etc.), à la prolongation des dispositifs de relance par l'investissement (Allemagne), à la reprise économique dans certains pays (Suède, Slovaquie), ou encore grâce à des moteurs ponctuels (préparation de l'Euro 2012 en Pologne).

PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES DU SECTEUR PUBLIC LOCAL



HAUSSE DU DÉFICIT ET DE LA DETTE DU SECTEUR LOCAL

Conséquence de ces évolutions, **le déficit public local** a légèrement augmenté, passant de 0,5 % du PIB en 2009 à 0,6 % du PIB en 2010.

L'encours de dette s'est accru de 6,0 % pour s'établir à 833 milliards d'euros, soit 6,8 % du PIB.

Malgré ces hausses, déficit et dette du secteur public local demeurent globalement maîtrisés. L'échelon local représente, en effet, 9,4 % du déficit et 8,5 % de la dette de l'ensemble du secteur public. En outre, les situations plus tendues relèvent essentiellement de quelques situations particulières. En Espagne notamment, le fort engagement des communautés autonomes dans la relance, l'assouplissement du pacte interne de stabilité et la persistance de la crise expliquent la hausse sensible du déficit et de la dette des Régions. Enfin, force est de constater que, malgré la crise et la dégradation de l'épargne brute et des

recettes d'investissement, les trois quarts de l'investissement local étaient encore financés en 2010 par ces deux sources, le quart restant étant couvert par le recours à l'endettement.

LE DURCISSEMENT DES POLITIQUES D'AUSTÉRITÉ EN 2011 ET 2012: QUELS IMPACTS SUR LE SECTEUR PUBLIC LOCAL ?

En 2010, le secteur public local européen a fait preuve, dans l'ensemble, d'une certaine capacité de réaction et d'adaptation à la nouvelle situation, mais jusqu'à quand ?

La détérioration des perspectives de croissance (+ 0,5 % en 2011 et + 0,6 % en 2012 selon les prévisions de novembre de la Commission européenne), le spectre d'une nouvelle crise financière et l'ampleur des ajustements budgétaires nécessaires pour restaurer les équilibres à court et moyen termes ont conduit les gouvernements à durcir leurs mesures d'austérité. Dans la zone euro, les mesures d'assainissement visent à passer d'un déficit public qui représentait 6,2 % du PIB en 2010 à 1,3 % en 2014, soit un effort de 4,9 points de PIB.

Déjà affectées en 2010 par la rigueur, les collectivités locales seront, de nouveau, concernées par ces mesures à plusieurs titres. Du côté des **recettes**, de nombreux États ont ainsi mis en œuvre en 2011, ou annoncé pour 2012, la poursuite du gel (France) ou la réduction de leurs concours financiers aux collectivités locales (Italie, Royaume-Uni, Slovaquie, Pays-Bas, Hongrie, Grèce, République tchèque, etc.). Parallèlement, plusieurs États ont entrepris des réformes fiscales : création de nouveaux impôts propres ou partagés, accroissement ou réduction des marges de manœuvre fiscales locales, augmentation des taux des impôts nationaux partagés et modification des règles de redistribution en faveur de l'échelon local, élargissement et actualisation des bases, révisions cadastrales, lutte contre l'évasion fiscale ou encore collecte des arriérés.

En matière de **dépenses**, les collectivités locales sont associées, de manière plus ou moins directe, aux programmes d'économies budgétaires et d'optimisation des coûts : réduction de la masse salariale et des achats de biens et services, politiques de mutualisation et d'externalisation, voire disparition de certains services publics ou privatisations, comme c'est le cas en Italie, en Grèce ou en Espagne.

Les réformes territoriales sont également accélérées. Après la Grèce en 2010, il est envisagé de réformer les provinces en Belgique et en Italie, et de supprimer les petites communes italiennes.

Enfin, les mécanismes de surveillance financière, les obligations de transparence et de communication, les règles prudentielles et les normes de discipline budgétaire qui s'imposent aux collectivités locales seront sans doute renforcés.

Mieux coordonner les politiques nationales et locales et associer, de manière concertée, les autorités locales à l'effort national de maîtrise des équilibres budgétaires constituent les fondements de cette nouvelle gouvernance des finances publiques. ■

PRÉCISIONS MÉTHODOLOGIQUES

- Données Eurostat extraites le 4 novembre 2011.
- Secteur public local (APUL - S1313) : collectivités à compétences générales (gouvernements locaux et régionaux, hors États fédérés autrichiens, allemands et régions et communautés belges, mais y compris les communautés autonomes espagnoles) et entités publiques à compétences spécialisées (groupements, satellites publics, etc.).
- Les évolutions sont exprimées en volume.

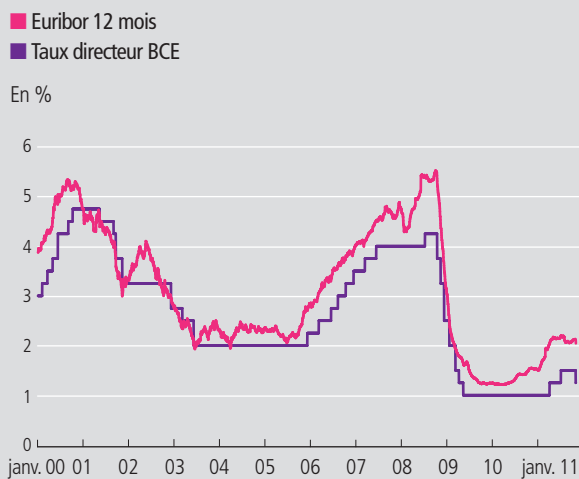
Marchés financiers

Taux courts, taux longs

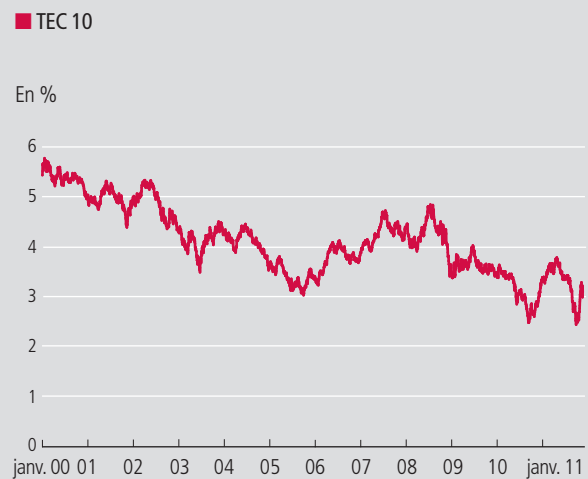
La remontée des **taux courts**, amorcée fin 2010, se confirme depuis le début de l'année, tout en restant très en deçà des niveaux de taux constatés jusque fin 2008. Face à l'augmentation des pressions inflationnistes, la Banque centrale européenne a augmenté à deux reprises, au printemps, son taux directeur de 1 % à 1,50 %. Avec l'essoufflement de la reprise des premiers mois de l'année, l'atténuation des menaces inflationnistes et l'aggravation de la crise des dettes souveraines, elle réoriente désormais sa stratégie et a décidé, début novembre, d'abaisser son taux directeur à 1,25 % afin d'éviter de pénaliser davantage la croissance.

Du côté des **taux longs**, après la hausse de début d'année, les taux de swaps 10 ans ont fortement décru, pour atteindre des niveaux particulièrement bas, à 2,60 % en moyenne depuis septembre. Ils reflètent notamment le ralentissement de plus en plus marqué des économies européennes, mais également l'intensification depuis l'été de la crise des finances publiques de plusieurs pays européens. À plus de 3 % depuis mi-octobre, le TEC 10 français s'est lui-même sensiblement apprécié et écarté des taux CMS 10 ans, et surtout des taux de l'État allemand. ■

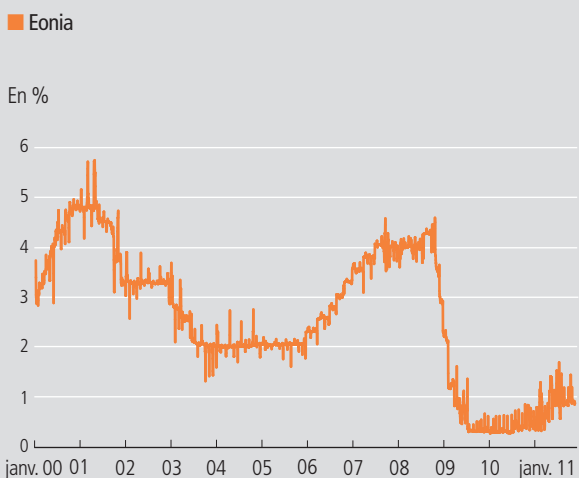
TAUX DU MARCHÉ MONÉTAIRE



TAUX DU MARCHÉ OBLIGATAIRE



TAUX AU JOUR LE JOUR SUR LE MARCHÉ MONÉTAIRE



TAUX DE SWAP SUR LE MARCHÉ OBLIGATAIRE

