

FICHE 2 - LE POIDS DES FINANCES TERRITORIALES

De nombreux rapports ont fait le point sur les finances territoriales. Celui de Pierre Richard, pour le Comité des finances locales, est relatif à la maîtrise et au pilotage des dépenses locales ; quant à celui de Philippe Valletoux pour le Conseil économique et social (CES), il s'intéresse aux ressources des collectivités territoriales et propose des pistes de réforme pour la fiscalité locale. Plus récemment, l'Observatoire des finances locales a rendu son rapport annuel sur l'état des lieux en ce domaine. Enfin, le Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par Edouard Balladur a remis ses propositions au président de la République. Tous ces rapports soulignent la progression des dépenses territoriales ainsi que la diversification et la complexification des recettes.

I - DES DEPENSES EN FORTE PROGRESSION

Les dépenses totales des collectivités territoriales (hors amortissements de la dette) s'élèvent à 200,1 milliards d'euros en 2007 et progressent sensiblement (+ 6,7 %). Cette hausse est supérieure à celle constatée l'année précédente (+ 5,5 %). Toutes collectivités locales confondues, cette évolution est le fait d'une hausse quasiment de même ampleur des charges de fonctionnement et des dépenses d'investissement.

A - EVOLUTION

a) Evolution globale

Depuis 1982, date du début du processus de décentralisation, ces dépenses ont progressé plus rapidement que le produit intérieur brut. Elles ne représentaient que 8,5 % du PIB en 1982, alors qu'elles s'élèvent à 11 % en 2005. Hors transferts de compétences, la dépense locale a connu trois périodes de croissance : une croissance forte entre 1980 et 1991 (+ 3,5 % par an en volume) ; un ralentissement entre 1991 et 1998 (avec une croissance moyenne de 2,1 % par an) ; une accélération entre 1998 et 2004 (avec une croissance de 2,9 % par an).

En 2008, la progression des dépenses totales des collectivités locales ralentit (+ 2,8 %, contre + 6,9 % en 2007). Cette évolution modérée s'explique par un repli (- 0,4 %) des dépenses des communes alors qu'elles représentent 45 % des dépenses totales des collectivités locales. Pour tous les autres niveaux de collectivités, on observe un ralentissement de la croissance.

L'augmentation des dépenses des administrations publiques locales (APUL) a été plus marquée que celle de l'Etat (1,4 point de plus par an en volume sur la période 1982-2005), ce qui a conduit à accroître leur poids dans le total des dépenses publiques : les APUL représentaient 17,2 % de la dépense publique en 1982, elles en constituent 20,4 % en 2005. L'augmentation est particulièrement marquée pour les régions (+ 16,8 % en volume par an pour le fonctionnement et + 7 % pour l'investissement). Elle l'est moins pour les

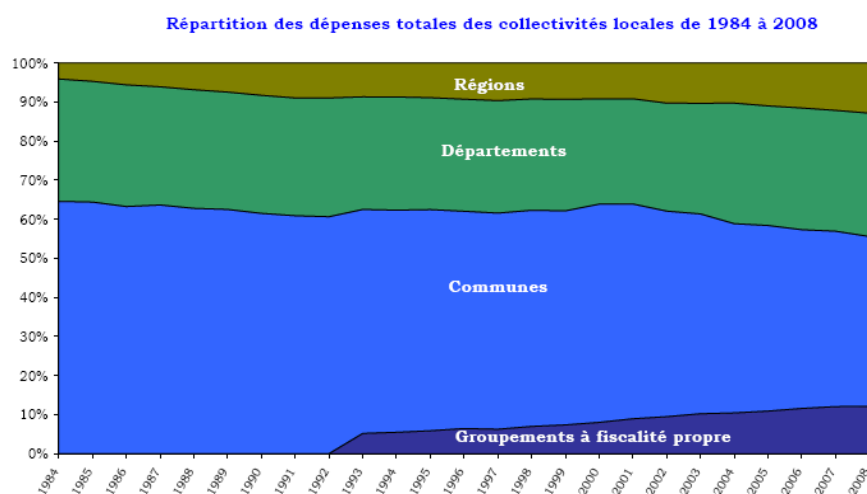
départements (+ 2,5 % par an en volume pour le fonctionnement et + 3,8 % pour l'investissement). Quant aux communes, les évolutions moyennes enregistrées sur la période sont plus faibles que celles du PIB (+ 1,9 % pour le fonctionnement et + 1,7 % pour l'investissement). Ce constat doit cependant être relativisé par la montée en puissance du phénomène intercommunal.

b) Evolution du poids respectif des différentes collectivités

Cette progression a modifié la répartition des poids budgétaires entre catégories de collectivités. Aujourd'hui, les dépenses du secteur communal (communes et EPCI) représentent les deux tiers des dépenses totales des collectivités. La part des communes a diminué au profit des groupements à fiscalité propre. Ainsi, en 1984, les dépenses des communes représentaient 64,6 % de l'ensemble des dépenses des collectivités territoriales, mais en 2004, cette proportion est de 46,3 % et celle des groupements atteint 14,3 %.

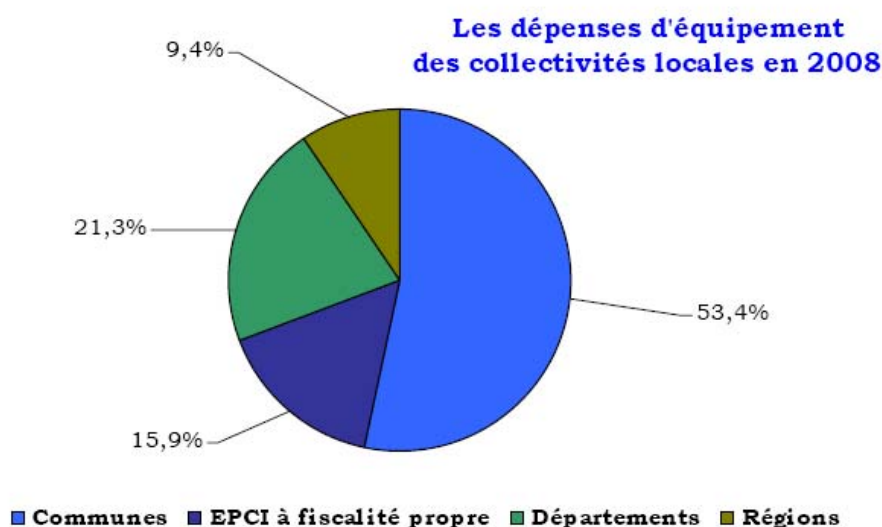
Les dépenses des départements représentent moins d'un tiers des dépenses totales des collectivités. Cette proportion reste stable depuis 1984, mais a connu un accroissement plus marqué du volume budgétaire en 2004 sous l'effet du transfert de la gestion du RMI aux départements.

Quant aux régions, depuis 1984, leur poids a doublé, passant de 4,1 % des dépenses en 1984 à 9,9 % en 2004.



B - STRUCTURE

Les collectivités sont le premier investisseur public puisque les dépenses d'investissement des administrations publiques locales représentent, en 2007, plus de 40 milliards d'euros, soit un peu moins de 2,5 % du PIB, 10 % de l'investissement de l'économie française, et 70 % de l'investissement public civil. Les administrations locales y consacrent un quart de leurs dépenses.



Les plus gros investisseurs restent les communes, qui représentent plus de la moitié des dépenses d'équipement devant les départements, les EPCI et les régions.

a) Les dépenses d'investissement

Elles progressent plus vite (+ 7 %) que les dépenses de fonctionnement (+ 5,7 %). Pour l'ensemble des collectivités locales, les dépenses d'équipement ont progressé en 2007 de 10,2 % et s'élèvent à 41,2 Md€. Cette hausse est supérieure à celles des années précédentes (comprises entre 7 et 9 %). L'effort d'équipement des collectivités locales est donc de plus en plus soutenu.

b) Les dépenses de fonctionnement

Elles s'élèvent en 2008 à 139,6 Md€ en 2008 contre 132,3 Md€ en 2007. Cette progression plus modérée qu'en 2007 résulte globalement d'une montée en charge de toutes les composantes : accroissement continu des dépenses de personnel (+ 7,9 %), hausse plus modérée de 3,4 % des dépenses d'intervention, et augmentation des achats et charges externes (+ 4,6 %).

La forte progression des **frais de personnel** est consécutive notamment aux premiers transferts de personnels titulaires de l'Education nationale (agents techniciens ouvriers et de service : TOS) et à la montée en puissance de l'intercommunalité.

Les **dépenses d'intervention** progressent à un rythme soutenu depuis quelques années, notamment en raison des nouvelles compétences décentralisées par l'Etat aux départements et aux régions depuis le 1^{er} janvier 2005. Des compétences transférées précédemment comme l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) occasionnent, elles aussi, des dépenses en hausse régulière.

Les **achats et charges externes** progressent lentement en raison de la hausse permanente des prix.

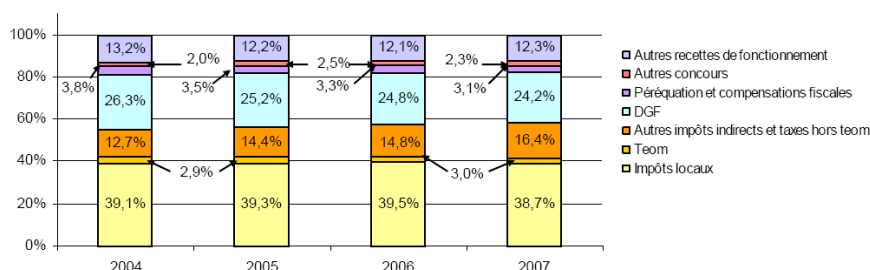
Cependant, il existe une différence entre les types de collectivités. Les dépenses de fonctionnement des régions et départements ont augmenté considérablement pour faire face aux nouveaux transferts de compétence et en particulier aux nouvelles dépenses de personnel afférentes aux personnels techniciens ouvriers et de service (TOS) de l'Education nationale. Dans le secteur communal, l'effort d'investissement est important en année préélectorale.

II - DES RECETTES DE PLUS EN PLUS COMPLEXES

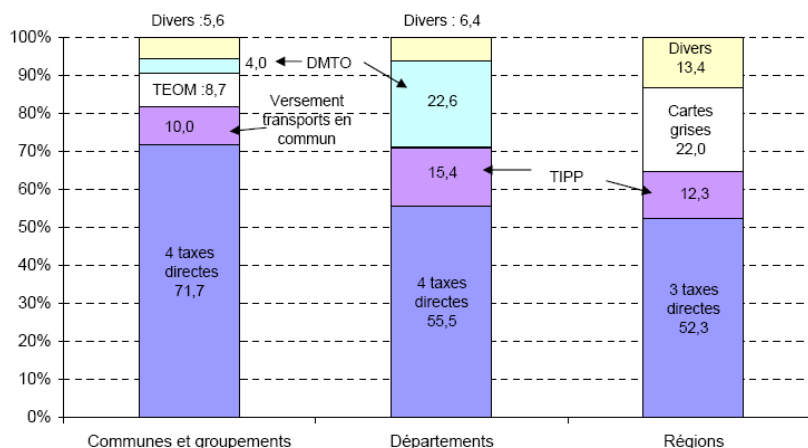
Les recettes des collectivités locales progressent de 4 % en 2008 (après + 5,2 % en 2007 et + 5,8 % en 2006). Cette décélération résulte d'une moindre progression des taux d'imposition, d'un net ralentissement de la croissance du produit des droits de mutation, de la mise en place du "contrat de stabilité" et d'un accroissement plus faible qu'en 2007 des ressources fiscales transférées en contrepartie des nouvelles compétences.

Les recettes de fonctionnement sont essentiellement composées de recettes fiscales (63 %) et de concours financiers de l'Etat (29,5 % en 2007).

La répartition des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre de 2004 à 2007



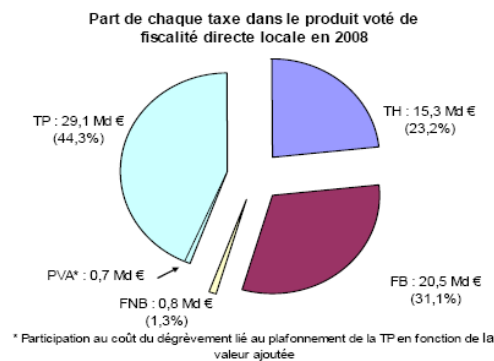
A - LES IMPÔTS



a) Les quatre taxes

Les impôts directs locaux constituent 39 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre en 2007. Il s'agit de la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe professionnelle. Elles demeurent les plus importantes par leur produit qui devrait s'élever, en 2008, à 64,5 milliards d'euros en hausse de 3,7 %. Celui-ci se répartit inégalement entre les

différentes taxes : moins d'un milliard d'euros pour la taxe sur le foncier non bâti et plus de 26 milliards d'euros pour la taxe professionnelle, la taxe sur le foncier bâti et la taxe d'habitation atteignant ensemble près de 33 milliards d'euros. Le produit du foncier non bâti enregistre une diminution de 137 millions d'euros.



Mais depuis 1993, de nombreuses suppressions de certaines parts de ces impôts ont conduit à la création de compensations financières de la part de l'Etat.

En 1993, les parts régionales et départementales de la taxe foncière sur les propriétés non bâties étaient supprimées ; en 1999, le taux des droits de mutation à titre onéreux des départements était réduit, de même que la fraction de l'assiette de la taxe professionnelle assise sur les salaires était supprimée. La loi de finances rectificative pour 2000 a supprimé la part régionale de la taxe d'habitation, Enfin, la loi de finances pour 2001 a supprimé la vignette automobile, puis la loi de finances pour 2006 a réformé la taxe professionnelle en la plafonnant notamment à 3,5 % de la valeur ajoutée.

L'Etat est ainsi devenu, en quelques années, le premier contribuable local, dans la mesure où il a été contraint de prendre en charge, par le biais de compensations et de dégrèvements, une part croissante de la fiscalité locale.

b) Les nouvelles recettes fiscales

Elles sont perçues en compensation des transferts de compétences ou en substitution de dotations de l'État, atteignent 12,5 milliards d'euros en 2008, en hausse de 17,3 %.

Le poids de ces nouvelles ressources dans l'ensemble des recettes fiscales des collectivités locales atteint 12 % en 2008.

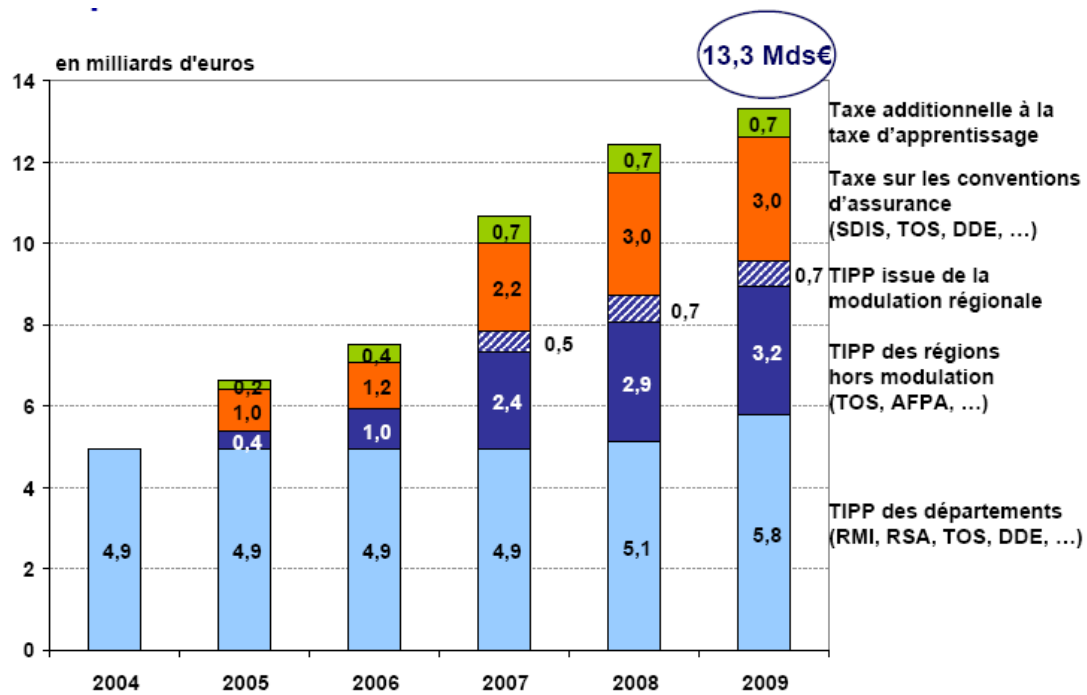
* **La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)** perçue par les collectivités locales - 8,7 milliards d'euros - comprend :

- 5,2 milliards d'euros pour les départements. Une très large part (près de 5 milliards d'euros) est destinée à financer la gestion du revenu minimum d'insertion transférée aux départements en 2004. Le solde complète la compensation des transferts de compétences inscrits dans le cadre de la loi "Libertés et responsabilités locales".

- 3,6 milliards d'euros pour les régions. Cette ressource repose sur une assiette stable depuis plusieurs années, l'hypothèse associée à la loi de finances pour 2008 prévoit une baisse des quantités consommées de 1 % en 2008.

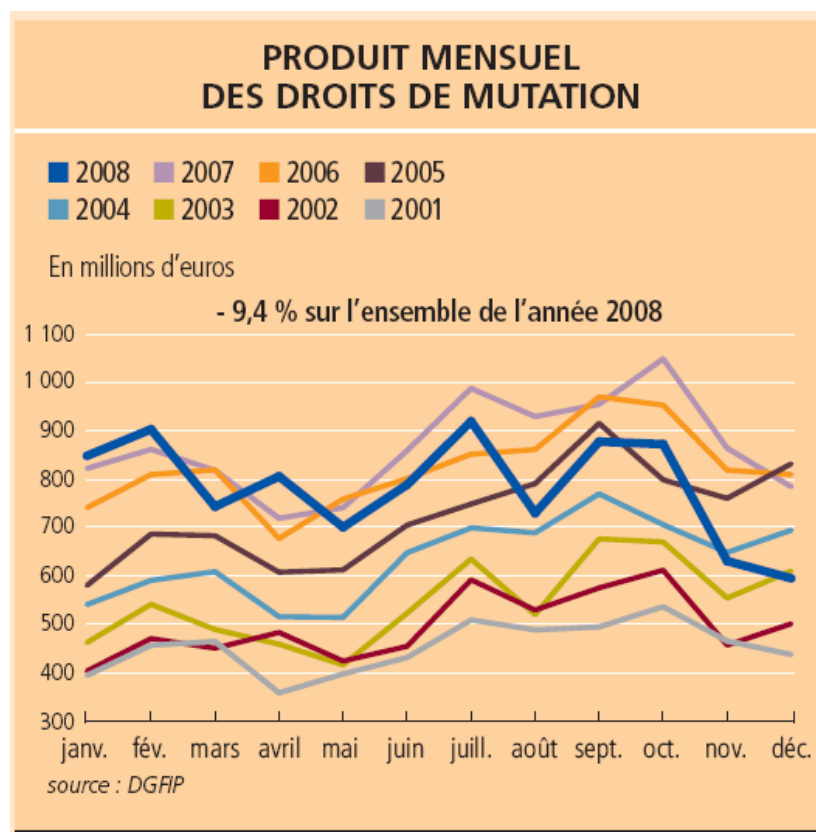
* **La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)** perçue par les départements (3,2 milliards d'euros).

* **La taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage** perçue par les régions en contrepartie d'une réfaction de la dotation générale de décentralisation au titre de la formation professionnelle s'élève à près de 650 millions d'euros en 2008.



c) Les autres recettes fiscales (28,2 milliards d'euros en 2008)

– les droits de mutation perçus par les départements et les communes : 10,6 milliards d'euros en 2008.



– **le versement transport** perçu par les communes et leurs groupements : 5,6 milliards d'euros.

– **la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)**, perçue par les communes et leurs groupements, de l'ordre de 5 milliards d'euros en 2008. La TEOM enregistre une progression légèrement inférieure à celle observée en 2007 (+ 4,5 %).

– **la taxe sur les cartes grises** (près de 2 milliards d'euros) perçue par les régions. Elle progresse peu en 2008 malgré les augmentations de tarifs décidées par certaines régions en raison d'une stabilisation du nombre d'immatriculations.

Au total, les recettes fiscales des collectivités locales s'élèvent à 107,3 milliards d'euros en 2008, en hausse de 4,7 % par rapport à 2007.

Dans son rapport, le Comité Balladur propose d'éviter qu'un trop grand nombre de niveaux de collectivités locales ne disposent du pouvoir de fixer le taux d'imposition reposant sur une même assiette, allant ainsi dans le sens du rapport remis au Conseil économique et social, par M. Valletoux. Ce dernier propose une réforme radicale de la fiscalité locale de façon à ce que chaque contribuable puisse identifier clairement quelle est la collectivité qui fixe et utilise l'impôt qu'il verse. Il préconise la création de nouveaux prélèvements : un impôt régional sur le revenu ; un impôt départemental sur les ménages établi sur les mêmes bases que la CSG ; une taxation départementale sur l'automobile ; et enfin un impôt régional sur les entreprises. La taxe sur le foncier bâti serait scindée en deux : un impôt sur les locaux d'habitation et un sur les locaux à usage économique. Afin de maintenir les prélèvements obligatoires à niveau constant, cette nouvelle fiscalité serait compensée par une baisse des impôts alimentant le budget de l'Etat, et donc par une diminution des transferts en direction des collectivités locales.

1. Évolution des produits de la fiscalité directe et indirecte de l'ensemble des collectivités locales

	Produits en millions d'euros						Evolutions en %				
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
Fiscalité directe											
Taxe d'habitation	11 422	12 078	12 510	13 225	14 130	14 727	+5,7	+3,6	+5,7	+6,8	+4,2
Taxe sur le foncier bâti	14 956	15 850	16 467	17 619	18 713	19 528	+6,0	+3,9	+7,0	+6,2	+4,4
Taxe sur le foncier non bâti	871	897	918	944	813	833	+3,0	+2,3	+2,8	-13,9	+2,5
Taxe professionnelle	22 875	23 339	23 629	25 081	25 735	26 132	+2,0	+1,2	+6,1	+2,6	+1,5
dont : - fonds départementaux de péréquation	526	446	488	526	554	574	-15,2	+9,3	+7,8	+5,3	+3,6
- hors fonds départementaux	22 349	22 893	23 141	24 555	25 181	25 558	+2,4	+1,1	+6,1	+2,6	+1,5
Ensemble des 4 taxes	50 124	52 164	53 524	56 868	59 391	61 220	+4,1	+2,6	+6,2	+4,4	+3,1
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	3 390	3 743	4 000	4 216	4 601	4 807	+10,4	+6,9	+5,4	+9,1	+4,5
Taxe pour frais de chambre d'agriculture, de commerce et d'industrie, chambre des métiers	1 446	1 539	1 524	1 571	1 498	1 555	+6,4	-1,0	+3,1	-4,6	+3,8
Taxe spéciale d'équipement au profit d'établissements publics	34	42	43	62	84	213	+23,1	+2,7	+44,2	+35,9	+152,5
Taxes annexes (balayage, redevance des mines, pylônes)	232	240	237	255	260	282	+3,4	-1,4	+7,6	+2,1	+8,2
Ensemble de la fiscalité directe	55 227	57 729	59 328	62 972	65 835	68 077	+4,5	+2,8	+6,1	+4,5	+3,4
Versement destiné aux transports en commun	4 255	4 516	4 913	5 046	5 280	5 612	+6,1	+8,8	+2,7	+4,6	+6,3
Fiscalité indirecte											
Droits de mutation à titre onéreux	5 461	6 410	7 309	8 700	9 495	10 080	+17,4	+14,0	+19,0	+9,1	+6,2
Taxe intérieure sur les produits pétroliers			4 926	5 295	6 064	7 767			+7,5	+14,5	+28,1
Taxe sur les cartes grises	1 503	1 468	1 431	1 536	1 832	1 939	-2,3	-2,5	+7,3	+19,3	+5,9
Taxe sur l'électricité*	1 300	1 197	1 362	1 394	1 439	1 437	-7,9	+13,8	+2,3	+3,2	-0,2
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance				808	1 154	2 081				+42,8	+80,3
Taxe de séjour	117	87	94	145	194	170	-25,3	+8,0	+54,3	+33,5	-12,4
Taxe sur les permis de conduire	21	19	14	7	5	5	-9,5	-26,3	-50,0	-21,6	-3,1
Taxe locale d'équipement	325	357	376	400	443	500	+9,8	+5,3	+6,4	+10,7	+12,9
Taxe des espaces naturels sensibles	131	144	151	157	181	217	+9,9	+4,9	+4,0	+15,0	+20,0
Taxe pour les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement	43	45	47	47	52	68	+4,3	+3,2	+1,9	+10,4	+29,7
Versement pour le dépassement du plafond légal de densité	25	31	33	28	30	37	+24,0	+6,5	-15,2	+8,8	+21,7

* Ce montant peut être sous estimé à partir de 2007 car il ne concerne plus seulement EDF. Même si EDF reste en France le principal concessionnaire du réseau de distribution d'énergie électrique, les statistiques sur la taxe prélevée par les autres concessionnaires ne sont pas forcément exhaustives. De plus les données des syndicats ne sont pas incluses dans ce montant.

Sources : DGFIP, DGCL -comptes administratifs, Direction générale des impôts - Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction

B - LES CONCOURS FINANCIERS

L'Etat contribue au financement des collectivités territoriales par le biais de dotations globales inscrites dans les deux sections de leurs budgets. Ces concours financiers de l'Etat se caractérisent par le fait qu'ils sont libres d'emploi et que leur obtention est automatique. Ainsi l'aide de l'Etat aux collectivités territoriales s'accroît-elle, sans pour autant faire peser sur elles une tutelle financière trop lourde.

Toutefois, ces dotations transitent en premier lieu majoritairement par des prélèvements sur recettes, et accessoirement par le budget de l'Etat.

L'enveloppe normée regroupe l'ensemble de dotations budgétaires soumises à des règles d'évolution prédéfinies, elle comprend trois catégories de dotations :

- des dotations dont l'évolution est indexée sur celle de la dotation globale de fonctionnement (DGF) : il s'agit de la DGF elle-même, mais aussi de la dotation spéciale instituteurs (DSI), de la dotation particulière élu local, des dotations de l'État au fonds

national de péréquation de la taxe professionnelle, ainsi que des dotations générales de décentralisation (DGD) ;

- des dotations évoluant en fonction du taux de formation brute de capital fixe des administrations publiques : il s'agit de la dotation globale d'équipement (DGE) et des dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DDEC et DRES) ;

- une dotation utilisée comme variable d'ajustement : la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP).

La loi de finances pour 2009 privilégie toutefois une approche budgétaire plus globale, qui consiste à faire évoluer au rythme de l'inflation une enveloppe intitulée "périmètre de dotations élargi", comprenant également le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), le produit des amendes de police, la dotation de développement rural (DDR), les compensations d'exonérations fiscales, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) propre à la Corse, et le fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées.

Les concours financiers de l'Etat se décomposent eux-mêmes entre les dotations de fonctionnement, d'investissement et de compensation.

a) Les dotations de fonctionnement

Ce sont :

- pour l'essentiel la **dotation globale de fonctionnement (DGF)** qui représente 40,8 milliards d'euros en 2009 et affiche une augmentation de 2,08 % ;

- la **dotation générale de décentralisation (DGD)** s'élève, elle, à 1,4 milliard d'euros en 2009, et la DGD formation professionnelle à près de 1,7 milliard d'euros ;

- quant à la **dotation élu local**, elle atteint 65 millions d'euros en 2009 et la **dotation spéciale instituteur (DSI)** 32 millions d'euros.

Au total, les dotations de fonctionnement s'élèvent à près de 45,8 milliards d'euros en 2009, en hausse de 0,8 % à périmètre stable.

b) Les dotations d'équipement

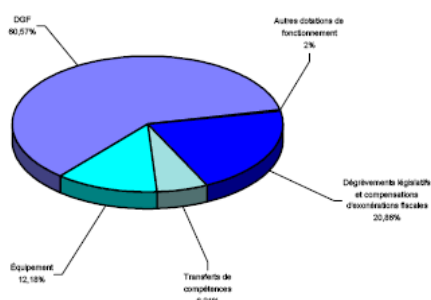
Elles comprennent :

- la **dotation globale d'équipement (DGE)** qui est attribuée aux communes, à leurs groupements et aux départements. Son montant, indexé chaque année sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques, reste stable en 2009, il s'élève à 652 millions d'euros en crédits de paiement ;

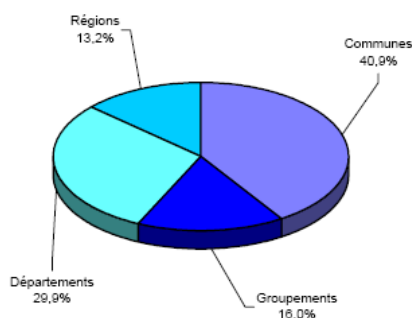
- également les **dotations d'équipement scolaire (DES)**, qui sont indexées sur la formation brute de capital fixe des administrations publiques. Elles représentent 990 millions en 2009, dont 662 millions au titre de la **Dotation régionale d'équipement scolaire (DRES)** et 329 millions au titre de la **Dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)** ;

- enfin, le **fonds de compensation de la TVA** constitue, à lui seul, 61 % des concours financiers de l'État au titre de l'investissement des collectivités locales. Ce fonds permet le remboursement de la TVA acquittée par les collectivités locales sur leurs dépenses réelles d'investissement réalisées au cours de la pénultième année ou de l'année même pour certains groupements à fiscalité propre. **Le fonds de compensation pour la TVA** s'élève à près de 5,9 milliards d'euros en 2009, hors mesure prise dans le cadre du plan de relance, et progresse de 12,8 % par rapport aux crédits ouverts en 2008, en lien avec la forte hausse des dépenses d'équipement enregistrée en 2007 (+ 8,4 %). Il devrait atteindre 8,4 milliards d'euros avec le versement anticipé de 2,5 milliards d'euros au titre du FCTVA à verser normalement en 2010, comme le prévoit le plan de relance.

Répartition des concours financiers de l'État (hors fiscalité transférée) dans la LFI pour 2008



Répartition de la DGF par collectivité en 2008



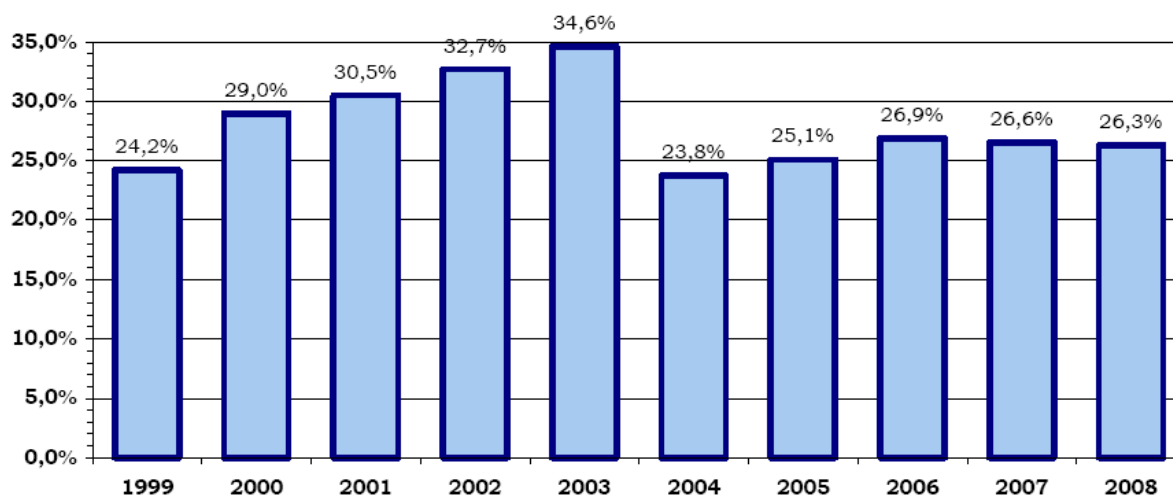
c) Les dotations de compensation

L'État assure également aux collectivités territoriales la **compensation financière des dégrèvements et exonérations d'impôts locaux**, les avances mensuelles sur le produit des impôts locaux, des transferts de fiscalité et enfin le versement de dotations.

Ces dotations, qui ont leur origine dans la transformation d'impôts locaux en subventions ou dans la compensation de dépenses mises à la charge des collectivités, sont pour partie versées sous la forme d'un prélèvement sur recettes et pour partie comprises dans la mission budgétaire "Relations avec les collectivités territoriales". Elles représentent, en 2006, près de 52 322 millions d'euros.

La dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) s'élève à 583 millions en 2009. Pour les communes et leurs groupements, la baisse de la DCTP devrait être moins marquée, compte tenu de la création du fonds de compensation des baisses de DCTP, doté de 60 millions d'euros.

Part des 4 taxes directes locales prise en charge par l'Etat de 1999 à 2008



L'architecture des dotations de l'État, devenue extrêmement complexe, a été réformée en 2004-2005 en même temps que leur effet péréquateur a été amélioré par une révision des critères d'attribution. La dotation globale de fonctionnement a intégré en son sein un ensemble de dotations et compensations fiscales jusqu'alors disparates. Le montant de la DGF est ainsi passé de 18 812 millions d'euros en 2003 (soit 32 % des concours financiers de l'État aux collectivités) à 36 740 millions d'euros en 2004 (soit 62 % de ces concours financiers). La part consacrée à la péréquation au sein de la DGF a progressé dans le même temps de manière non négligeable : s'élevant à 4 504 millions d'euros en 2004 (soit 12,26 % du montant total de la DGF), elle atteint 5 468 millions d'euros en 2006 (soit 14,35 % du montant total de la DGF).

Toutes ces recettes couvrent l'ensemble des dépenses. Mais, l'équilibre des finances territoriales n'est pas toujours respecté.

Des années 1980 à la première moitié des années 1990, les augmentations des dépenses des administrations publiques locales (APUL) ont contribué au déficit public, puis à partir de 1996, elles ont enregistré un excédent qui s'est maintenu jusqu'en 2003. En 2004, les budgets locaux sont de nouveau en léger déficit (0,1 point de PIB) mettant un terme à la situation excédentaire observée depuis huit ans.