

Les budgets primitifs des collectivités locales en 2012

En 2012, les perspectives de croissance économique sont très fragiles et les conditions de financement des collectivités locales s'avèrent délicates.

Dans ce contexte, les budgets votés par les collectivités locales en 2012 présentent une hausse de 2,1 % plus modérée que l'année précédente. Les collectivités anticipant une plus faible progression de leurs ressources s'efforcent de contenir leurs dépenses de fonctionnement afin de maintenir leurs marges d'autofinancement. Le secteur communal prévoit cependant une hausse sensible de ses dépenses d'équipement brut tandis que les régions et les départements les réduisent.

Les collectivités locales ont préparé leur budget 2012, en tenant compte des contraintes sur leurs ressources, notamment le gel du montant des concours financiers de l'Etat comme en 2011 et l'évolution limitée des impôts économiques, liée à la faiblesse des prévisions de croissance. Le montant de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) devrait cependant augmenter de plus de 3 %, puisque cette cotisation porte sur les résultats de l'année précédente.

De plus la recomposition inachevée des modalités d'accès à l'emprunt, en particulier du financement bancaire fragilise les décisions d'investissement et d'emprunt. Sur ce dernier point, le gouvernement a décidé en février et en juillet 2012 de deux nouvelles enveloppes sur fonds d'épargne destinées au financement des prêts du secteur public local.

En 2012, afin de pallier les disparités de ressources des collectivités locales, les dispositifs de péréquation horizontale sont renforcés : le fonds départemental de péréquation des DMTO est reconduit avec deux prélèvements (l'un sur stock, l'autre sur flux) et le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est mis en place [Voir encadré].

Volume budgétaire des collectivités locales

Dépenses totales	Montant 2012 (en Md€)	Évolution 2012/2011
Communes	96,3	2,4%
Départements	70,3	0,9%
Régions	27,4	0,8%
Total collectivités territoriales	193,9	1,6%
Groupement de communes à fiscalité propre	39,6	3,8%
Ensemble collectivités territoriales + groupements à fiscalité propre	223,8	2,1%

Source: DGCL

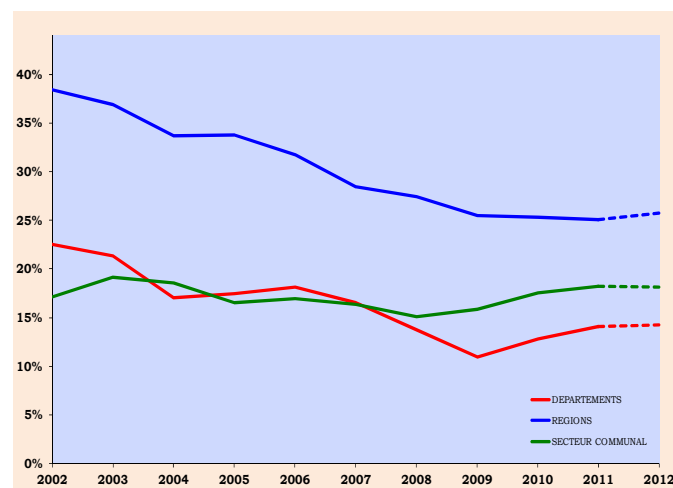
Note : les montants de dépenses totales sont calculés en appliquant l'évolution constatée entre les budgets primitifs 2011 et 2012, aux derniers montants connus de réalisation des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissement. Montants hors gestion active de la dette, hors péréquation horizontale.

Les budgets des régions et départements sont stabilisés en structure, car ces collectivités ont intégré la quasi-totalité des transferts de personnel prévus.

Les collectivités locales ont voté globalement un budget en hausse de 2,1 %, à comparer aux 3% d'évolution de l'année précédente. Les communes restent le premier acteur avec un volume budgétaire de 96,3 Md€, en hausse de 2,4 %. Les régions et les départements prévoient d'augmenter leurs dépenses de moins de 1% et les groupements à fiscalité propre de 3,8 %. Au total, en 2012, le volume budgétaire des collectivités territoriales et des groupements devrait atteindre près de 224 Md€.

Il semble cependant que les collectivités, anticipant une moindre progression de leurs ressources, s'efforcent de contenir leurs dépenses de fonctionnement pour tenter de dégager des marges d'autofinancement. Celles-ci s'étaient redressées en 2010 et 2011, après une chute en 2009. Elles devraient rester à peu près stables en 2012.

Epargne brute / Recettes de fonctionnement

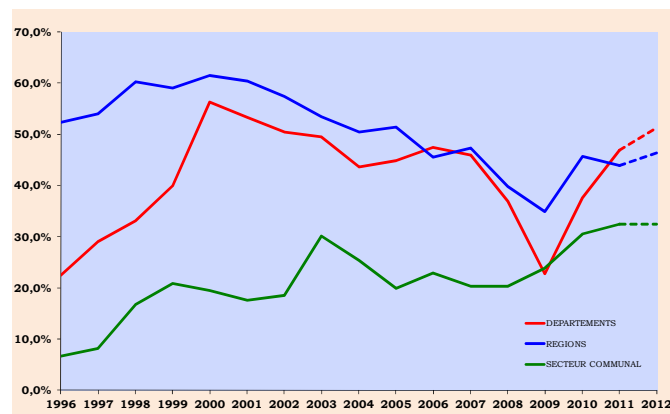


Sources: DGFIP, DGCL

Estimations à partir des budgets primitifs pour l'évolution 2011-2012

Les politiques d'investissement restent toutefois différentes selon le niveau de collectivité en 2012 : le secteur communal et les régions envisagent une hausse des investissements de respectivement 3,5 % et 0,9 % tandis que les départements prévoient une diminution de 2,4 %. Le taux d'autofinancement net, défini comme la part de l'épargne nette consacrée aux dépenses d'équipement, avait très fortement chuté en 2009 pour se redresser ensuite. Les départements et les régions affichent des taux d'autofinancement supérieurs aux niveaux des années 2010/2011. Le secteur communal a profité de la redistribution des taxes ménages liée à la réforme de la fiscalité locale et maintient un taux d'autofinancement de plus de 30%, malgré la hausse prévue des dépenses d'investissement.

Taux d'autofinancement net



Source : DGFIP, DGCL pour 2012

Evolution des budgets primitifs des collectivités locales

En 2012, l'ensemble des collectivités locales prévoient une croissance de leurs recettes de fonctionnement plus rapide que celle des dépenses de fonctionnement. Elles programment une hausse des recettes fiscales, quel que soit le niveau de collectivités.

Les collectivités locales perçoivent les nouveaux impôts économiques : la contribution foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER). Des ressources supplémentaires provenant de transfert de taxes de l'Etat sont également affectées aux collectivités locales pour compléter leur panier de recettes, suite à la réforme de la fiscalité locale.

Les mécanismes de dotation de compensation de la réforme professionnelle (DCRTP) et des fonds

nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR) leur assurent le maintien du niveau de leurs ressources fiscales. Les recettes provenant des impôts locaux ont globalement diminué en 2011, mais les produits des autres impôts et taxes ont, en revanche, suivi une évolution très dynamique.

La croissance des frais de personnel, notamment, devrait être du même ordre qu'en 2011, autour de 2,5%, soit nettement plus faible que sur les années précédentes. Les charges financières devraient croître un peu plus rapidement que l'année précédente.

Globalement, les collectivités locales, après un effort en 2011 sur l'investissement qui suivait trois années de baisse, ont voté en 2012 une hausse de 1,7 % des dépenses d'investissement.

Évolutions des volumes budgétaires inscrits aux budgets primitifs entre 2011 et 2012 (en %)

	Régions	Départements	Communes	Groupements de communes à fiscalité propre *	Secteur communal **	Collectivités locales **
Dépenses de fonctionnement	0,7	1,9	2,0	3,4	2,7	2,2
Frais de personnel	3,2	1,8	1,7	8,2	2,6	2,5
Charges à caractère général	-0,6	0,6	2,6	4,4	3,0	2,3
Intérêts de la dette	7,3	0,0	3,9	13,0	5,9	4,9
Transferts versés	1,8	3,0	1,3	8,0	3,6	2,9
Recettes de fonctionnement	1,8	2,2	1,9	3,8	2,7	2,4
Impôts et taxes	0,1	2,4	4,3	5,7	5,5	3,7
Concours de l'Etat	3,7	2,8	-0,4	0,0	-0,3	1,3
Dépenses d'investissement	0,9	-2,4	3,0	4,9	3,5	1,7
Remboursements de dette	0,8	-0,3	-0,1	1,3	0,2	0,1
Dépenses d'équipement brut	-5,5	-2,1	3,5	5,7	4,0	2,2
Subventions versées	5,0	-2,0	2,4	6,6	4,6	2,4
Recettes d'investissement	-2,7	-6,7	-0,3	1,2	0,1	-1,6
Dotations et subventions	-1,0	-3,0	3,2	4,2	3,5	1,8
Emprunts	-4,4	-8,6	-3,7	-3,5	-3,6	-5,0

* : Les dépenses de fonctionnement incluent les reversement fiscaux des groupements à fiscalité propre vers leurs communes membres.

** : Les reversements fiscaux des groupements à fiscalité propre vers leurs communes membres ont été neutralisés en dépenses comme en recettes de fonctionnement

Hors gestion active de la dette, hors redistribution fiscale

Sources : Régions et Départements : DGCL, budget primitifs 2011 et 2012

Communes et Groupements : DGCL, budgets primitifs 2011 et 2012, DGFIP états budgétaires au 30-06-2012

Les régions, qui ne disposent plus de marges de manœuvre fiscales, se situent dans un contexte de contrainte financière renforcée. Elles prévoient en 2012 de contenir leurs dépenses courantes pour dégager de l'épargne brute et s'efforcer d'augmenter le budget d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement ne devraient augmenter que de + 0,7 %, en raison d'une moindre progression des achats et charges externes et des intérêts de la dette. La croissance des frais de personnel et d'intervention est cependant contenue. L'évolution des recettes de fonctionnement devrait être plus modérée que l'année précédente (+1,8 %). Le produit des impôts et taxes ne devrait que peu progresser malgré l'augmentation prévue de la CVAE.

Cependant les régions prévoient une légère progression de leur budget d'investissement (+ 0,9 %) après la forte baisse de 2010 et la quasi stabilité de 2011. En cette matière, les régions poursuivent leur politique engagée en 2011, en concentrant leurs efforts sur les subventions d'équipement au détriment de leurs dépenses d'équipement propre.

Leur recours à l'emprunt devrait diminuer de 4,4 % par rapport à 2011 mais leur besoin de financement reste fort.

Pour les **départements**, les perspectives économiques pour l'année 2012 apparaissent moins favorables que pour les budgets 2011.

Les recettes sensibles à la conjoncture risquent de ne pas atteindre les niveaux de l'année précédente, ce que confirment les informations connues sur le premier semestre. La baisse annoncée des prix des biens immobiliers et le ralentissement du volume des transactions, intervenus notamment au printemps 2012, pourraient se traduire par une évolution plus défavorable des recettes perçues au titre des DMTO, après la forte hausse des deux années précédentes. Les départements prévoient ainsi, pour 2012, des recettes de fonctionnement en hausse d'un peu plus de 2 %.

En revanche, ils font face à des dépenses d'intervention susceptibles de croître : en effet la dégradation du marché du travail intervenue depuis mi-2011 pourrait se répercuter en 2012 sur l'évolution des dépenses d'aide sociale à la charge des départements, le RSA constituant le premier poste en matière d'action sociale. Les dépenses de PCH, de soutien à la famille et à l'enfance, et de l'APA représentent également des charges importantes pour les départements.

Les ressources fiscales seront moins dynamiques en 2012. Cependant, la hausse des recettes de fonctionnement devrait rester supérieure à celle des dépenses de fonctionnement qui devraient atteindre 1,9 % en 2012, en raison notamment de la croissance limitée des charges salariales.

Les départements prévoient pour la troisième année consécutive une baisse de leurs dépenses d'investissement (-2,4 %), que ce soient les investissements directs ou les subventions

d'équipement. Les départements continuent à arbitrer en faveur de la modération de leur montant de dette plutôt que d'un effort sur l'investissement. Dans ce contexte, ils ont voté dans leurs budgets primitifs 2012 une baisse de leur recours à l'emprunt, de plus de 8 %.

Au final les départements ont voté des dépenses totales en faible augmentation.

Le **bloc communal** va bénéficier pour la première année du mécanisme national de péréquation horizontale (FPIC). [Voir encadré].

En 2012, les dépenses de fonctionnement et d'investissement continuent à croître dans les communes et les groupements. Si les communes ont choisi de modérer leurs frais de personnel, les groupements ont au contraire opté pour les accentuer. Le budget des groupements (3,8 %) augmente plus fortement que celui des communes (2,4 %).

La situation financière du bloc communal, qui conserve un pouvoir de taux et dispose de ressources fiscales diversifiées s'avère favorable dans l'ensemble car les recettes de fonctionnement restent dynamiques.

Il peut ainsi dégager des marges de manœuvre et prévoit de poursuivre en 2012 ses efforts d'investissement (3,5 %), à un rythme cependant plus modéré qu'en 2011. Le secteur communal devrait également opérer un moindre recours à l'emprunt (-3,3 %) qu'en 2011.

Définitions et concepts

Ce document repose sur l'exploitation par la DGCL des **budgets primitifs** 2012 des départements et des régions, et des budgets primitifs, budgets supplémentaires et décisions modificatives de l'année 2012 votés au 30 juin 2012, issus des états budgétaires de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), pour les communes et groupements de communes à fiscalité propre.

Il s'agit donc de dépenses et recettes prévisionnelles. Plus que des chiffres précis, ce document a vocation à donner les grandes tendances des évolutions budgétaires de l'année 2012.

Pour chaque niveau de collectivité (régions, départements, secteur communal, mais aussi communes et groupements de communes à fiscalité propre séparément), les volumes budgétaires analysés pour 2012 correspondent aux volumes individuels retraités des effets de la redistribution fiscale générée par la mise en place de la péréquation (y compris FNGIR), et, comme par le passé, des effets de la gestion active de la dette.

Gestion active de la dette

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

La péréquation horizontale en 2012

La péréquation horizontale consiste à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées. Dans le prolongement de la réforme de la taxe professionnelle de 2010, il a été prévu de créer de nouveaux fonds nationaux de péréquation horizontale : DMTO, FPIC, CVAE.

Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements, mis en place en 2011, est alimenté en 2012 par 2 prélèvements : un premier prélèvement sur « stock » lié au niveau des DMTO du département relativement à la moyenne de l'ensemble des départements, un second prélèvement sur « flux » prenant en compte la dynamique de progression des recettes de DMTO d'un département.

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) mis en place en 2012 constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Cette solidarité au sein du bloc communal doit se mettre en place progressivement : 150 millions d'euros en 2012, pour atteindre à partir de 2016 et chaque année, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'un milliard d'euros. Une fois le prélèvement ou le reversement calculé au niveau d'un ensemble intercommunal, celui-ci est réparti entre l'EPCI et ses communes membres en deux temps : dans un premier temps entre l'EPCI d'une part et ses communes membres d'autre part, dans un second temps entre les communes membres. Une répartition « de droit commun » est prévue à la fois pour le prélèvement et le reversement, en fonction de la richesse respective de l'EPCI et de ses communes membres (mesurée par leur contribution au potentiel fiscal agrégé (PFA)). Toutefois, par dérogation, l'organe délibérant de l'EPCI pourra procéder à une répartition alternative.

Le fond de péréquation de CVAE pour les régions et les départements devrait entrer en vigueur en 2013.

L'accès au crédit des collectivités locales

Les collectivités locales sont aujourd'hui confrontées à un resserrement de l'offre de crédits bancaires. Cette situation résulte de différents facteurs : la dégradation des conditions de marché, la reconfiguration de l'offre de financement, consécutive en particulier à la réduction de l'activité de Dexia Crédit local et les évolutions réglementaires pour les acteurs du financement de l'économie avec la transposition des recommandations du comité de Bâle sur la régulation bancaire. Si ce dernier point est très souvent mis en avant par les établissements bancaires pour justifier leur retrait du marché de financement des collectivités locales, les effets potentiels de la nouvelle réglementation prudentielle, dite de Bâle III, sur le financement des collectivités territoriales sont, pour l'instant, difficiles à évaluer.

Les collectivités, seules ou par regroupement de collectivités ayant mutualisé leurs besoins (émission syndiquée), peuvent **émettre des obligations** directement sur les marchés financiers. Les emprunts sont soumis à une réglementation spécifique destinée à protéger les épargnants et à assurer le bon fonctionnement des marchés financiers. Les émetteurs sont généralement des collectivités de taille importante en raison du coût de l'opération, de l'expertise nécessaire et du montant des titres émis qui doit être suffisamment important pour amortir le coût de l'émission et attirer les investisseurs. Les émissions obligataires sont effectuées le plus souvent auprès d'investisseurs institutionnels, soit sous forme de placements publics, soit de placements privés. Le recours aux émissions obligataires constitue une source de diversification de leur financement. Le nombre de collectivités ayant recours à ce type de financement demeure néanmoins limité.

En février 2012, le gouvernement a demandé à la Caisse des dépôts et Consignations de débloquer une enveloppe de 2 Md€ destinée à financer des prêts aux collectivités territoriales et ainsi leur permettre de maintenir et de financer leurs opérations d'investissement inscrites dans les budgets 2012. En juillet 2012, il a débloqué une nouvelle enveloppe de 3 Md€.

Le gouvernement souhaitant sécuriser dans la durée l'offre de financement aux collectivités, a décidé, le 5 novembre 2011, la création d'un « pôle public de financement des territoires ». La Banque Postale et la CDC assureront le financement des nouveaux flux de prêts aux collectivités territoriales. Le rôle de ce pôle de financement public sera d'offrir aux collectivités les prêts bancaires qui sont nécessaires à la réalisation de leurs investissements. Ce pôle devrait être opérationnel en 2012.

Des associations d'élus ont comme projet la création d'une agence qui aurait pour but d'accorder des prêts aux collectivités locales tout en se finançant sur le marché obligataire. Ce projet vise à occuper environ 25 % du marché du financement des collectivités locales. La création de l'agence pourrait donc participer à la diversification des sources de financement des collectivités en complétant le financement traditionnel du secteur public local par un accès facilité au marché obligataire (en particulier pour les petites collectivités).

Ministère de l'Intérieur

Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction Publique

Direction Générale des Collectivités Locales

2, Place des Saussaies – 75800 PARIS Cedex 08 – Téléphone : 01 40 07 68 29 – Télécopie : 01 49 27 34 29

Directeur de la publication : Serge MORVAN