FIJ finances publiques locales

64024

Contributions et analyses relatives aux finances locales

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL ET PROVISOIRE

SOMMAIRE

I. **DES COMPTES LOCAUX INEGALEMENT CONTRAINTS EN 2011 ..... 3**

A. DES COMPTES LOCAUX GLOBALEMENT EQUILIBRES 4

B. DES MARGES DE MANŒUVRE IMPORTANTES POUR LE SECTEUR COMMUNAL A LA DIFFERENCE DES AUTRES CATEGORIES DE COLLECTIVITES TERRITORIALES 6

C. UNE CONTRAINTE FINANCIERE LIMITEE PAR DES FACTEURS CONJONCTURELS POUR LES DEPARTEMENTS 7

D. DES MARGES DE MANŒUVRE REDUITES POUR LES REGIONS 10

II. **DES PERSPECTIVES BUDGETAIRES EMPREINTES D'INCERTITUDE 12**

A. LE PROLONGEMENT DES TENDANCES BUDGETAIRES DE 2011 12

B. LES INCERTITUDES SUR LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES 17

III. **LA NECESSITE DE TROUVER UN NOUVEAU MODELE D'EQUILIBRE DES FINANCES LOCALES 20**

A. LA PRISE EN COMPTE DE LA CONTRAINTE FINANCIERE 20

B. LA PRISE EN COMPTE D'UNE CONTRAINTE D'ENDETTEMENT 21

C. LE NECESSAIRE RENFORCEMENT DE LA PEREQUATION 22

ANNEXE 1 : LES LIMITES DE L'APPAREIL STATISTIQUE ET COMPTABLE p.23

ANNEXE 2 : LES EFFETS DE LA REFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE p.27

ANNEXE 3 : ENQUÊTE SUR LES CONDITIONS D4ACCES AU CREDIT DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE LEURS ETABLISSEMENTS PUBLICS p.30

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL ET PROVISOIRE

I. DES COMPTES LOCAUX INEGALEMENT CONTRAINTS EN 2011

L'extension des finances locales est différente selon que l'on considère les administrations publiques locales (APUL)[1] au sens de la comptabilité nationale, qui permet une comparaison homogène avec les autres secteurs publics, ou le seul champ des collectivités territoriales et de leurs groupements.

- Le déficit des APUL s'est de nouveau réduit pour atteindre -0.9 Md €, soit un quasi équilibre, confirmant ainsi la tendance constatée ces dernières années (-9,4 Mds € en 2008, -5,9 Mds € en 2009 et -1.4 Mds € en 2010).

Si l'année 2010 avait été marquée par une première décrue des dépenses (- 0,2 %), celles-ci ont recommencé à croître en 2011 (+ 2,2 %). Parallèlement, les recettes ont accentué leur progression (+ 2,5 % en 2011 contre 1,7 % en 2010).

Les comptes des administrations publiques (Mds €)

	2008	2009	2010	2011	2011-2010
Recettes	213,0	223,9	227,8	233,5	+5.7 Mds €
Dépenses	222,4	229,8	229,2	234,4	+5.2 Mds €
Solde	-9,4	-5,9	-1.4	-0,9	+0.4 Md €

Source : INSEE (hors emprunts et remboursements d'emprunts)

La dette brute des APUL est passée de 161,1 Md€ à 166,3 Md€ en 2011, soit une hausse de 3,2 % contre 7,6 % pour la dette publique totale. La part des APUL au sein de cette dernière (9,6 %) diminue à nouveau en 2011. Elle s'établissait à 10 % en 2010 et à 10,4 % en 2009 tandis que la part des dépenses des APUL dans la dépense publique totale se maintient à 20,9 % en 2011 comme en 2010. En 2009, elle s'élevait à 21,4 %.

- Les finances locales peuvent également être analysées à partir des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre dont les balances comptables des seuls budgets principaux sont agrégées par la direction générale des finances

[1] Le champ des administrations publiques locales (APUL), au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux de la communauté, est sensiblement plus large que celui des seules collectivités territoriales. Ces dernières comprennent les collectivités territoriales – communes, départements et régions – ainsi que les groupements de communes à fiscalité propre – communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes – et un certain nombre de syndicats intercommunaux. A cet ensemble s'ajoute pour constituer les APUL celui des organismes divers d'administration locale (ODAL). Ceux-ci correspondent à diverses catégories d'organismes à compétence spécialisée sur le territoire d'une commune ou d'un département. Les APUL ne couvrent pas la totalité du secteur public local : celui-ci comprend en outre des organismes classés en sociétés non financières, tels que les régies à autonomie financière et dotées de la personnalité morale, les syndicats intercommunaux relevant du secteur marchand, les offices publics de l'habitat (ex offices publics d'aménagement et de construction et offices publics d'habitations à loyer modéré) ou encore les caisses de crédit municipal.

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL PROVISOIRE

publiques (DGFIP). Le total des dépenses des collectivités territoriales selon ces comptes-là (219,2 Md€) a augmenté de 3 % en 2011 après une baisse de 0,5 % en 2010.

L'analyse d'ensemble de l'évolution des finances des collectivités territoriales à partir de ces comptes recoupe celle conduite sur le champ des APUL. Leur équilibre financier s'est globalement amélioré dans un contexte marqué par la première année de mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale. Toutefois, cette dernière a accentué les évolutions divergentes qui se dessinent entre les différents niveaux de collectivités tandis que les améliorations sont pour une part dues à des facteurs conjoncturels. Si le secteur communal bénéficie de marges de manœuvre qui nourrissent le dynamisme des dépenses, la contrainte financière pèse plus fortement sur les départements et les régions.

A. DES COMPTES LOCAUX GLOBALEMENT EQUILIBRES

1. Une structure financière saine

Les analyses qui suivent portent sur le périmètre retenu par l'administration et constitué des seuls budgets principaux.

Dans un contexte de crise des finances publiques, de réforme de la fiscalité locale et de difficultés d'accès au financement bancaire, les collectivités locales présentent, contrairement aux anticipations, des résultats globaux en amélioration. Si les charges de fonctionnement ont davantage augmenté en 2011 qu'en 2010 (3,7 % contre 2,2 %), l'autofinancement[2] a progressé de 8,5 % pour atteindre le montant le plus élevé jamais observé (32,7 Mds €) en raison d'une croissance supérieure des produits de fonctionnement (3,7 %).

Après la baisse importante constatée en 2010 (-8,1 % à 49,3 Mds €), les dépenses d'équipement ont légèrement progressé (+ 3,4 % à 51 Md€)[3]. Si l'endettement s'est accru (+2,1 % pour atteindre 127,6 Md€), la capacité de désendettement, ratio qui rapporte la dette à l'épargne brute, s'est améliorée. Elle est devenue inférieure à quatre années.

2. Une contrainte budgétaire moins marquée

Ces évolutions positives sont principalement dues au dynamisme des recettes fiscales. Si les impôts directs[4] (73,1 Md€) ont diminué (- 0,4 %), de même que les concours de l'Etat (- 0,6 % à 49,1 M€)[5], les impôts indirects (41 Md€) ont fortement augmenté (+ 16,4 %). Cette progression importante résulte des transferts de fiscalité consécutifs à la suppression de la taxe professionnelle et de la hausse des droits de mutation à titre onéreux, portée par un marché

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL ET PROVISOIRE

[2] L'autofinancement ou épargne brute correspond au solde des recettes réelles de fonctionnement et des dépenses réelles de fonctionnement

[3] Dépenses d'équipement : dépenses d'équipement proprement dites + subventions d'équipement versées.

[4] Y compris les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

[5] En raison du gel en valeur des dotations hors FCTVA et dotations liées à la suppression de la taxe professionnelle.

immobilier encore dynamique. Les collectivités locales ont également recherché des recettes supplémentaires en accroissant les produits des services et du domaine qui ont augmenté de 1,6 Md€ pour atteindre 14 Md€.

Cette évolution inattendue des recettes tend à desserrer la contrainte financière et, par là-même, à réduire l'incitation à la maîtrise des dépenses publiques. La décélération des dépenses qui s'était produite à partir de 2008 s'est ainsi interrompue. Les subventions et contingents (61,7 Mds €) ont augmenté de +2,9 % (+1,8 Mds €), sous l'effet de la hausse des dépenses sociales (non seulement les aides et allocations à la personne[6] mais aussi les frais d'accueil et d'hébergement) qui représentent plus de 50 % de ce poste (32 Mds €). Leur évolution est toutefois moins soutenue qu'en 2010, année pleine d'application du revenu de solidarité active.

Les frais de personnel (53 Mds €)[7] ont progressé de +2,4% (+1,3 Mds €), contre 2,9 % l'année précédente. L'année 2011 marque un infléchissement dans la baisse du taux de progression de ces charges, depuis 2007[8].

Les frais financiers (4,3 Mds €), après deux années de baisse (2009- 10,8 %, 2010/- 4,5 %), ont fortement progressé (+ 8,9 %). Cette hausse induit 0,4 Mds € de charges supplémentaires. Le taux moyen des intérêts payés demeure cependant à un niveau bas (3,4 %, contre 3,3 % en 2010). La hausse est imputable, pour partie, à la progression de l'endettement (+4,6 Mds € fin 2010), ce dernier se situant à 124,1 Mds € au 1er janvier 2011, et à la hausse des taux indexés à partir de fin 2010. En valeur absolue, toutefois, le montant des frais financiers est voisin de celui de 2007 et inférieur à celui de 2008. Leur poids dans les charges de fonctionnement (2,8 %) diminue légèrement.

3. Une reprise de l'investissement

Les dépenses d'investissement se sont élevées à 66,3 Md€ dont 12,4 Md€ de remboursement d'emprunts et 53,9 Md€ de dépenses d'équipement proprement dit et de subventions d'équipement versées. Leur financement a été assuré par un montant de ressources globales de 68,7 Md€. L'autofinancement a représenté 47,5 % de celles-ci, l'emprunt 23 %, les autres dotations et subventions 29,5 %. Les recettes propres d'investissement (hors emprunt) (20.2 Mds €) ont progressé de 0,4 %

En 2011, le montant du FCTVA (4,8 Mds €) perçu par les collectivités locales diminue de 12 % (500 M€), sous un double effet. D'une part, l'assiette des dépenses d'équipement a légèrement baissé en 2009, mais surtout une partie essentielle de l'attribution du fonds au titre de 2009 a déjà été liquidée par anticipation au titre des mesures du plan de relance.

En 2011, les dépenses d'investissement[9] (hors remboursement de la dette) ont augmenté de 1,9 Mds € (+ 3,7 %). Au sein de ces dépenses, les dépenses d'équipement,

DOCUMENT JOURNAL CONFIDENTIEL ET PROVISOIRE

[6] Au sens de la nomenclature comptable

[7] Outre des comptes centralisés par la DGFIP, les données utilisées proviennent du « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011 », Ministère de la fonction publique, et de la « Notes de conjoncture 1 et 2 » n°16, mars 2012, (document provisoire) de la direction générale du CNFPT. Les informations du rapport annuel s'arrêtent toutefois en 2009.

[8] +7,9 % en 2008, +4,7 % en 2009 et + 2,9 % en 2010.

subventions d'équipement comprises, s'élèvent à 51 Mds €, pour 49,4 Mds € en 2010. En 2011, l'investissement local a donc repris (+1,7 Mds €), après un net infléchissement entre 2009 et 2010 (-4,4 Mds €). La hausse est cependant concentrée sur le bloc communal (+2,2 Mds €) qui représente 61 % de l'investissement local.

B. DES MARGES DE MANŒUVRE IMPORTANTES POUR LE SECTEUR COMMUNAL A LA DIFFERENCE DES AUTRES CATEGORIES DE COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le secteur communal représente 55 % des dépenses totales des collectivités territoriales et de leurs groupements et 60 % de leurs investissements.

1. Une forte progression des dépenses d'équipement des communes

En 2011, le réaménagement de la fiscalité locale s'est accompagné d'une forte progression des produits de fonctionnement des communes (+ 3,4 % contre + 2,4 % en 2010). Alors que les dotations et participations de l'Etat ont diminué (- 1,6 %), l'évolution de la fiscalité a assuré l'accroissement de ces produits.

Les deux-tiers de la fiscalité (66%) concernent la fiscalité directe (près de 31 Md€, soit + 4,3 %) dont le réaménagement et la progression des bases, plus que des taux, explique l'évolution du produit. Un cinquième provient de la fiscalité reversée par les groupements (9,7 Md€, + 12,2 %) et près de 14% est généré par la fiscalité indirecte (6,4 Md€, +7,1 %) dont la progression résulte de celle du marché immobilier, laquelle génère également des droits de mutation au bénéfice des communes (2,3 Md€, soit +17,6%). La contraction de plus de 6% de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (1 Md€ - 6,4%) résulte de l'accroissement des transferts de compétences, dans ce domaine, vers les intercommunalités.

Les charges de fonctionnement des communes (63,8 Md€) ont crû de 2,3 % en 2011. Les dépenses de personnel, qui représentent plus de la moitié des charges de fonctionnement, ont augmenté de 1,8 %, soit moins qu'en 2010 (+ 2,1%). Mais les communes ont fait davantage appel en 2011 à du personnel non titulaire, dont les rémunérations hors charges (4 Md€) ont évolué très fortement (+5,3 %) ainsi qu'à du personnel extérieur (0,9 Md€, soit + 7,7%). Après deux années de baisse, les charges financières (2,2 Md€) repartent à la hausse en 2011 (+7,3 %), sous l'effet de la hausse des taux d'intérêt, du renchérissement du coût du crédit et de l'impact, dans la dette communale, des produits structurés. Les charges financières restent cependant à un niveau relativement faible et représentent 3,4% des charges de fonctionnement contre 3,3% en 2010.

La croissance supérieure des recettes de fonctionnement par rapport aux dépenses de fonctionnement a permis une augmentation de l'autofinancement des communes (+ 9 %) et a

[9] Outres les dépenses d'équipement et les subventions versées, les dépenses d'investissement comprennent également des prêts et avances, des achats de titres et participations et des opérations pour comptes de tiers.

DOCUMENT DE TRAVAIL SOUMIS AU SECRET PROFESSIONNEL ET PROVISOIRE

favorisé la reprise des investissements communaux en dépit d'une contraction des recettes propres d'investissement (- 0,9 %) due, en particulier, à la baisse du FCTVA (- 13,9 %). L'investissement communal (24,3 Md€) a augmenté de 6,1 % par rapport à 2010 (+1,4 Md€). Les équipements communaux (21,7 Md€) qui représentent 90 % des dépenses d'investissement, ont progressé de 6,9 %. Lié au cycle électoral, cet accroissement de l'effort d'équipement témoigne de l'existence de marges de manœuvre financière.

2. Une forte progression des dépenses de personnel et une reprise des investissements pour les intercommunalités

Hors restitutions et reversements aux communes, les recettes de fonctionnement des intercommunalités (23 Md€) ont progressé de 4,8 %, après une augmentation de 7,1 % en 2010. Cette évolution est principalement liée à celle de la fiscalité directe[10].

Les charges de fonctionnement ont également fortement augmenté (+ 4,5 %) selon un rythme très proche de celui de 2010 (+ 5%). Au sein de ces dernières, les dépenses de personnel continuent d'augmenter à un rythme soutenu (+ 7 % en 2011 après + 7,7 % en 2010). Ce poste est le premier parmi les dépenses de gestion.

Comme les communes, les marges de manœuvre financières dont elles disposaient ont permis aux intercommunalités de reprendre leurs investissements (+ 10,6 %). La progression concerne à la fois les dépenses d'équipement (+ 11,9 %) et les subventions d'équipement versées (+ 4,7 %). Ces augmentations ont été permises par une forte croissance de l'autofinancement. Toutefois, la dette des intercommunalités (19,3 Md€) a augmenté de 6 %.

C. UNE CONTRAINTE FINANCIERE LIMITEE PAR DES FACTEURS CONJONCTURELS POUR LES DEPARTEMENTS

(Les développements qui suivent n'abordent pas la problématique de la compensation financière par l'Etat des charges de prestations d'aide sociale transférées au cours des années 2000 au vu de l'évolution des ces dernières : ce sujet va faire l'objet d'un questionnement spécifique dans les semaines prochaines en vue d'autres suites.)

Les départements représentent 32 % des dépenses totales des collectivités territoriales et de leurs groupements et 22 % de leurs investissements.

Malgré la crise économique et les incertitudes concernant leur modèle de financement, les départements ont pu reconstituer, en 2011, quelques marges de manœuvre en grande partie grâce au niveau exceptionnel des recettes issues des droits de mutation. Ils ont néanmoins fortement limité leur politique d'investissement ainsi que le recours à l'emprunt, en prévision d'un probable retournement du marché immobilier, anticipé désormais pour 2012.

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL ET PROVISOIRE

[10] L'augmentation de la fiscalité perçue a essentiellement bénéficié aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes. Les communautés urbaines ont en revanche connu une baisse de cette recette.

La progression des charges de fonctionnement (+2,7 %) a été largement couverte par une progression plus rapide des produits de fonctionnement (+4,3 %) permettant ainsi de dégager une épargne brute très nettement supérieure à celle constatée en 2010 (+14,6 %). Toutefois, ces marges de manœuvre supplémentaires ne reposent que sur la progression très conjoncturelle de la fiscalité indirecte et elles n'ont pas alimenté l'investissement local qui subit un nouveau repli (-3,9 %), alors que l'année 2010 avait déjà connu une réduction importante de ces dépenses (-14%). La réduction (-3,5 %) des recettes propres d'investissement (hors emprunt) a également contribué à la contraction des dépenses d'investissement.

1. Les marges de manœuvre se reconstituent sous l'effet de la progression de la fiscalité indirecte devenue majoritaire dans les recettes de fonctionnement

Les produits de fonctionnement des départements ont atteint 63,2 Md€ et progressent de 4,3 %. Ils affichent ainsi la poursuite d'une croissance fiscale qui s'amenuise toutefois (+5,8 % en 2010) sous l'effet de la réforme de la fiscalité directe départementale.

La fiscalité départementale (42,9 Md€ DCRTP[11] incluse) qui progresse de 6,2% en 2011, représente plus des deux tiers des produits de fonctionnement des départements, mais au sein de celle-ci, la fiscalité directe (20,1 Md€), en diminution de plus de 11%, représente dorénavant moins de la moitié (47%) de la fiscalité contre 56% en 2010. En effet, les finances départementales ont connu, en 2011, les premiers effets du réaménagement de leur fiscalité.

Les départements ne perçoivent plus ni la taxe d'habitation ni la taxe sur les propriétés non bâties, transférées aux communes et aux groupements à fiscalité propre. Ils ne disposent de la faculté de moduler les taux que sur la seule taxe sur les propriétés bâties dont ils ont récupéré la part régionale, la taxe professionnelle ayant été supprimée et remplacée par la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), un impôt plus volatile puisque lié à la conjoncture économique et sur lequel ils n'ont pas de pouvoir de vote du taux.

La fiscalité indirecte (22,8 Md€, soit + 28,0 %) est devenue prépondérante dans les produits de fonctionnement des départements et ce n'est que sur ce poste que repose la progression des recettes de fonctionnement. Le poids de la fiscalité indirecte, dans les ressources fiscales départementales, est passé de 44% en 2010 à 53% en 2011, fragilisant un peu plus leur structure de financement compte tenu de la volatilité de ces ressources.

A elles seules, les trois principales taxes que sont les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP[12]) et la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)[13] représentent 96% de la fiscalité indirecte. En 2011, elles ont évolué de 32%, mais sous l'effet de la poursuite de la hausse des prix du marché immobilier, du

[11] Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)

[12] Devenue taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

[13] TIPP et TSCA ont été transférées aux départements en contrepartie des différents transferts de charges et de compétences intervenus depuis 2005 (RMI-RSA, personnels des collèges et des DDE, financement des SDIS)

transfert des DMTO perçus par l'Etat et de l'intégralité de la TSCA venus compenser les pertes de ressources liées au réaménagement de la fiscalité directe.

Compte tenu du réaménagement fiscal et dans le contexte économique dégradé que connaît la France, la croissance des produits de fonctionnement des départements ne repose dorénavant que sur des ressources dont le produit dépend de la conjoncture économique. Or la baisse annoncée du marché immobilier fragilise la situation financière des départements dont les dépenses, notamment obligatoires, continuent de croître, contribuant ainsi à rigidifier un peu plus leurs charges de fonctionnement.

2. La progression des dépenses obligatoires se poursuit

Les charges de fonctionnement des départements ont atteint près de 54,3 Md€ et ont ralenti leur progression en 2011 (+2,7% en 2011 contre 3,6% en 2010).

Plus de 80% des dépenses sont concentrées sur des dépenses obligatoires et plus difficilement compressibles : les charges dites de gestion courante (hors achats et hors subventions) qui comprennent principalement les dépenses de prestations d'aide sociale mais également des dotations telles les contributions aux SDIS, les indemnités aux élus, les dotations aux collèges ou les participations PMI (33,9 Md€ +3,3%) - qui représentent plus de 62% des dépenses de fonctionnement - et les dépenses de personnel (11,2 Md€ ou 10,1 Md€ hors assistantes maternelles : +1,9%) qui en représentent un cinquième.

Parmi les dépenses de personnel, les rémunérations (hors charges) du personnel titulaire (6,1 Md€, +1,8%) pèsent 54,4%, celles du personnel non titulaire (0,7 Md€, +0,9%) représentent 6,3% tandis les salaires des assistantes maternelles (1,1 Md€, +2%) représentent 10% de la masse salariale. On notera en 2011, le recours plus important au personnel extérieur (117 M€ + 58%).

La progression des dépenses sociales, moins facilement maîtrisables compte tenu des critères posés par la loi, s'accentue dans le contexte économique et social dégradé. A elles seules, les dépenses d'hébergement en établissements ou en familles d'accueil,[14] ainsi que les aides à la personne (27,8 Md€), représentent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement (51,36% en 2011) et elles ont progressé, dans l'ensemble, de 3,7% en 2011. Les prestations les plus dynamiques sont les suivantes : le RSA[15] (7,8 Md€ +5%), les allocations versées aux adultes handicapés (ACTP et PCH ; 1,8 Md€ + 8,5%) et la prise en charge par les départements de l'hébergement en établissements (10,2 Md€) des enfants, des personnes âgées et des adultes handicapés admis à l'aide sociale qui constitue le premier poste de dépenses sociales. En 2011, le coût de l'accueil en établissements médico-sociaux a crû de 4%.

SOUS EMBARGO JUSQU'AU VALIDE DEFINITIF PROVISOIRE

[14] Y compris le salaire des assistantes maternelles de l'aide sociale à l'enfance que l'on peut aussi intégrer à ce poste de dépenses

[15] Le 1er juin 2009, le RSA s'est substitué au RMI et à l'allocation parent isolé

3. La poursuite de la réduction des investissements, compte tenu de l'incertitude sur les recettes futures

Les départements ont connu, en 2011, une réduction de leurs ressources propres d'investissement hors emprunt (3,3Md€ - 3,5 %) qui a concerné le FCTVA (1,1 Md€, -13,4%) comme les autres dotations et subventions reçues (1,6 Md€, -5,0 %).

L'épargne brute dégagée (8,9 M€), en progression de plus de 7%, a servi à couvrir les remboursements en capital de la dette (3,3 Md€) mais elle n'est pas venue alimenter les politiques d'investissement départementales qui demeurent en retrait compte tenu de la forte incertitude sur les recettes futures.

En 2011, la baisse des dépenses d'investissement s'est poursuivie (12 Md€, -3,9%) ; elle a concerné davantage les dépenses directes d'équipement (6,9 Md€, -6,4 %) que les subventions versées (4,6 Md€, -2,1 %). En ce qui concerne ces dernières, ce sont surtout les politiques départementales d'aide aux communes et aux intercommunalités qui ont été affectées (2,3 Md€, -6,8%).

D. DES MARGES DE MANŒUVRE REDUITES POUR LES REGIONS

Les régions représentent 12,4 % des dépenses totales des collectivités territoriales et de leurs groupements et 15,7 % de leurs investissements.

1. Une faible progression de l'autofinancement

La structure de recette des régions a été considérablement modifiée en 2011 par la mise en œuvre de la réforme de la fiscalité locale. Elles ne bénéficient plus d'aucune ressource de fiscalité directe « ménages » : la part régionale de taxe foncière a été transférée aux autres collectivités. Les ressources versées en substitution de la réforme sont : une part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) et la dotation de compensation à la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP).

Les recettes de fonctionnement des régions ont progressé de 2,3 % en 2011 à 22,3 Md€, tandis que les dépenses de fonctionnement se sont accrues de 2,7% à 16,7 Md€, les frais de personnel progressant toujours rapidement (+2,8 %). La fiscalité dans son ensemble s'est accrue de 3,5 %.

L'épargne brute a légèrement progressé en valeur pour s'établir à 5,6 Md€ en progression de 1,2 %. Le volume d'emprunt reste similaire à celui de l'année dernière (2,8 Md€ soit +3,6 %) mais, en dépit de l'accroissement de 12,6 % des remboursements de leurs emprunts, les régions voient l'encours de leur dette augmenter de 6,6 % pour s'établir à 18 Md€.

L'évolution mesurée des recettes est également liée à la stagnation, voire à la légère régression des dotations et participations de l'État.

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL ET PROVISOIRE

2. Des dépenses de fonctionnement en progression

Après une augmentation mesurée en 2010 de 1,7 %, les dépenses de gestion des régions ont connu une hausse de 2,7 % pour atteindre 16,7 Md€.

Les charges de gestion courante et les subventions versées représentent 68,5 % des dépenses des régions, les dépenses de personnel 17,1 %, les achats de biens et services et autres dépenses 10,9 % et les charges financières 3,4 %. Ce dernier poste est en progression très sensible puisque les charges financières des régions ont progressé de 12,7 %, représentant désormais 564 M€.

Les dépenses obligatoires et les participations représentent 35 % des dépenses de fonctionnement et progressent de 2,6 % à 5,9 Md€. Parmi celles-ci c'est le service ferroviaire qui est en plus forte progression (+10%)[16] : en revanche les aides à la personne ont diminué de 4,5%, du fait de la réduction des dépenses de formation professionnelle.

Les dépenses de personnel se sont accrues de 31 % par an entre 2004 et 2009, du fait de l'intégration des personnels techniques, ouvriers et de service de l'éducation nationale dans le personnel des régions. Ces transferts ont représenté 53 000 agents en équivalent temps-plein et ont donné lieu au versement d'une enveloppe compensatoire par l'État de 1,46 Md€. En 2011, les dépenses de personnel se sont accrues de 2,9 % après avoir augmenté de 3,9 % en 2010.

3. Une stagnation de l'investissement

Les recettes propres d'investissement des régions ont à nouveau diminué (-3,5 %) à 2,1 Md€, après le net repli (- 18,2 %) constaté en 2010. Ainsi les recettes issues du Fonds de compensation de la TVA qui avaient diminué de 44,5 %, ont à nouveau diminué de 12,8 % en 2011 et se sont élevées à 540 M€. Les subventions d'équipement reçues par les régions ont également été inscrites en baisse de 8,0 % en 2011 à 1,2 Md€. Parallèlement, l'autofinancement est resté quasiment stable (+1,2 % à 5,6 Mds €).

En conséquence, les dépenses d'investissements (8,7 Md€) ont faiblement augmenté (+1,5 %) après avoir reculé de 14,4 % en 2010. Cette augmentation est par ailleurs ciblée exclusivement sur les subventions d'investissement versées (+4,6 %), puisque les dépenses d'équipement propre des régions diminuent au contraire à nouveau de 5,9 % en 2011, pour s'établir à 3 Md€, après la diminution de 17,6 % déjà enregistrée en 2010[17].

Le modèle économique des régions est fortement impacté par la réforme de la fiscalité locale. Ainsi, les recettes de fonctionnement sont désormais atones, alors même que les dépenses de gestion continuent d'augmenter rapidement après avoir ingéré l'ensemble des charges résultant des transferts de compétence. En dépit d'une épargne de gestion qui reste stable, la charge de la dette et son encours s'accroissent, alors même que l'investissement

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL PROVISOIRE

[16] L'implication des régions s'apprécie diversement : les régions Rhône-Alpes et du Nord contribuent à elles seules à plus d'un quart des dotations de fonctionnement versées à la SNCF (586 M€ à elles deux), la plupart des autres régions contribuant pour des montants semblables, à l'exception de Poitou-Charentes qui n'a versé que 230 K€ en 2011.

[17] Chiffrage DGFIP

demeure au niveau déjà très bas constaté en 2010. Le modèle de financement des régions est aujourd'hui fortement remis en cause, ce qui ne sera pas sans effet sur leur politique d'investissement pour les années à venir. En effet, les seules marges de manœuvre utilisables sur la fiscalité indirecte (TICPE Grenelle[18]), ont d'ores et déjà été utilisées en 2011.

II. DES PERSPECTIVES BUDGETAIRES EMPREINTES D'INCERTITUDE

A. LE PROLONGEMENT DES TENDANCES BUDGETAIRES DE 2011

1. De faibles marges de manœuvre pour les régions

Les perspectives financières des régions, dont le budget total 2012 s'élève à 28 Md€ pour la France métropolitaine, s'inscrivent dans une dynamique de moyen terme dont la réforme de la fiscalité locale a accentué les traits. En effet, la période 2004-2010 s'était caractérisée par une transformation profonde de la structure des budgets régionaux. Alors que le rôle historique des régions était celui d'un financeur de projets, leurs budgets ont connu une augmentation continue de la part des dépenses de fonctionnement, sous l'effet, notamment, des transferts de personnel de l'Etat.

Parallèlement, l'évolution des recettes s'est fortement ralentie de 2009 à 2011, la progression moyenne passant de 26,8 % entre 2004 et 2008, sous l'effet des compensations de l'Acte II de la décentralisation, à 3,6 % entre 2009 et 2011. Il en était résulté une contraction de l'épargne (elle a seulement stagné en 2011), une augmentation du recours à l'emprunt et une réduction de la dépense annuelle d'investissement. Les évolutions détaillées précédemment pour l'année 2011 ont ainsi prolongé une tendance commencée en 2009.

La réforme de la fiscalité locale contribue à renforcer les évolutions de la période récente. La croissance de la CVAE, corrélée à celle du PIB, pourrait être inférieure de moitié à l'évolution des recettes constatée de 2009 à 2011, tandis que les dotations de compensation de la réforme seront gelées et que les régions ne pourront plus faire varier que le tarif des cartes grises. Aucune reprise de la dynamique des recettes n'est donc à attendre à législation constante.

La faible croissance attendue des produits de fonctionnement, couplée à une augmentation plus rapide des dépenses de fonctionnement, conduirait à une nouvelle contraction de l'épargne. Il pourrait en résulter une pression à la hausse du recours à

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL PROVISOIRE

[18] Depuis 2011, les conseils régionaux et l'Assemblée de Corse peuvent majorer d'une deuxième tranche la TICPE applicable aux carburants vendus sur leur territoire dans la limite de 0, 73 €/hl pour les supercarburants et de 1, 35 €/hl pour le gazole. Les recettes fiscales issues de cette taxe sont affectées au financement de grands projets d'infrastructure de transport (ferroviaire ou fluvial) prévus par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 265 A bis du code des douanes).

l'emprunt, pour assurer la fonction de financeur de projets qui incombe toujours aux régions, et une augmentation de l'encours de la dette, sauf à réduire les dépenses de fonctionnement.

L'examen des budgets primitifs 2012, marqués par une réduction de moitié des marges de manœuvre régionales en recettes, confirme ces tendances. La croissance des budgets (1,7 % par rapport à 2011), qui est limitée à l'inflation prévisionnelle[19], ne s'accompagne pas d'un véritable redressement de l'épargne de gestion, qui ne progresse que de 0,8 %. Si la tendance à la baisse des dépenses d'investissement marque un coup d'arrêt (+ 0,8 % après – 2,9 % en 2011), le faible autofinancement de ces dernières se traduit par une hausse de l'endettement (+ 3 %).

Alors que les contraintes de gestion se traduisent, en fonctionnement, par le ralentissement de la croissance de la masse salariale (+ 2,1 % en 2012 contre + 2,5 % en 2011) et, en investissement, par une nette diminution des dépenses d'équipement réalisées en propre (- 3,5 %), les marges de manœuvre des régions apparaissent réduites. Encouragées également par les incertitudes sur le financement bancaire, les régions pourraient recourir de façon accrue à des modes de financement alternatifs, tels le crédit-bail[20], pour financer leurs investissements, notamment dans le secteur des transports ferroviaires.

Au-delà de 2012, les évolutions tendancielles des budgets régionaux sont de nature à entraîner à moyen terme une dégradation de leur situation financière, sauf à engager un ajustement des dépenses de fonctionnement.

2. Une structure financière fragile pour les départements

L'effet de ciseaux entre des dépenses rigides marquées par une forte hausse dans le domaine social, notamment pour ce qui concerne les trois allocations universelles de solidarité (revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie et prestation compensatrice du handicap) et des ressources cycliques, dont l'adossement aux compétences transférées est peu dynamique, est un phénomène bien identifié. Cette structure budgétaire est difficilement soutenable pour les départements les plus fragiles[21] lorsque la conjoncture économique se dégrade.

Si la bonne tenue des recettes de droits de mutation à titre onéreux en 2011, après le redressement déjà observé en 2010, a permis la reconstitution de marges de manœuvre, ce rebond conjoncturel ne peut masquer les risques qui demeurent attachés à la structure financière des départements.

Par le passé, les départements ont fait face à la croissance des dépenses en recourant au levier fiscal et en accroissant l'encours de la dette. La réforme de la fiscalité locale, qui a réduit sensiblement leur capacité à moduler les taux de fiscalité, et la moindre progression anticipée de la CVAE par rapport à la taxe professionnelle rendent plus difficile le recours à la

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL ET PROVISOIRE

---

[19] Le budget 2012 de qui ?a retenu une hausse prévisionnelle de 1,7 % pour l'évolution des prix (hors tabac et en moyenne annuelle)

[20] Le montant des redevances de crédit-bail a augmenté de 31,7 % de 2010 à 2011 (pour atteindre 53,3 M€)

[21] Ainsi que l'a mis en évidence le rapport d'avril 2010 de M. Pierre Jamet au Premier ministre sur les finances départementales.

fiscalité. De plus, la situation individuelle des départements diffère très largement et rend difficile toute approche uniforme de leur situation.

L'examen d'un ensemble représentatif de documents d'orientation budgétaire et de budgets primitifs suggère que les hypothèses retenues ont, de façon générale, été assez prudentes. De même, le recours à l'augmentation des taxes sur le foncier bâti apparaît relativement modéré. A l'incertitude sur la tenue des DMTO s'ajoutent celles sur les mesures de péréquation. Plusieurs départements s'interrogent sur les effets de la nouvelle définition du potentiel fiscal et du potentiel financier[22] qui pourrait leur être défavorable.

En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, les départements anticipent une forte hausse des dépenses sociales, notamment de RSA[23], d'APA et de PCH. Si les taux de croissance sont variables d'un département à l'autre, l'orientation est identique pour la plupart d'entre eux. La masse salariale n'est en outre pas stabilisée. De fait, de nombreux départements anticipent une dégradation de leur situation financière. La plupart d'entre eux s'orientent vers la poursuite d'une baisse de leurs dépenses d'investissement.

A la différence des régions qui amorceraient une légère reprise de leurs investissements, les départements devraient donc continuer à baisser leurs dépenses en ce domaine, mais dans une moindre mesure que dans les deux dernières années. Après un repli de 6,2 % en 2011 (et de 13,4 % en 2010) les investissements départementaux diminueraient à nouveau de 3,2 % en 2012 selon une étude de Dexia publiée en avril 2012.

Si la diminution de ces dépenses apparaît d'ampleur très variable selon les départements (de – 1 à – 36 %), la tendance d'ensemble paraît nette. Les choix des exécutifs marquent cependant également des différences en ce qui concerne la politique suivie en matière d'investissements directs et en matière de subventions d'investissements. La même étude estime la baisse globale des investissements directs à 4,5 % et celle des subventions d'équipement à 3,1 %.

La réduction des dépenses d'investissement devrait également s'accompagner de la diminution du recours à l'emprunt. La dette des départements (30,4 Md€ à la fin 2011) a augmenté de 2,3 % au cours de l'exercice tandis que les charges financières ont progressé de 7,4 %. Dans un contexte de difficultés de financement et d'augmentation des marges bancaires, le moindre recours à l'emprunt pourrait constituer un moyen d'ajustement budgétaire.

DOCUMENT PRÉPARATOIRE CONFIDENTIEL

[22] Deux indicateurs de ressources existaient avant la réforme de la taxe professionnelle : le potentiel fiscal qui est un instrument de comparaison des bases fiscales des collectivités territoriales et le potentiel financier qui, pour les communes et les départements, adjoint au précédent la part forfaitaire de la dotation générale de fonctionnement.

[23] Une étude récente a montré qu'une personne sur deux remplissant les conditions d'accès n'a pas fait valoir ses droits au RSA. L'économie annuelle ainsi réalisée a été chiffrée à 4,9 Md€.

3. Une faible intégration des contraintes de gestion pour le secteur communal

Les perspectives budgétaires d'ensemble pour le bloc communal sont plus complexes à esquisser que celles des régions et des départements, en raison de la plus forte diversité des situations et des problématiques au sein de ce secteur. Néanmoins, de façon globale, les communes et les groupements, qui se trouvent, à l'issue de la réforme de la fiscalité locale dans une situation différente de celles des deux autres catégories de collectivités, ne paraissent pas avoir pris toute la mesure des contraintes financières à venir sur le secteur des administrations publiques locales. Le bloc communal se prépare, en outre, à poursuivre un effort d'investissement soutenu en dépit des interrogations sur l'accès aux financements bancaires.

Les contraintes résultant du gel en valeur des dotations de l'Etat, hors FCTVA et dotations liées à la réforme de la taxe professionnelle, devraient affecter les communes et leurs groupements. A compter de 2013, les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ne seront plus ajustées. Toutes choses égales par ailleurs, il en résultera une réduction des marges de manœuvre pour le bloc communal.

Pour autant, la réforme de la fiscalité locale aura un impact moins rigoureux sur ce secteur qui conserve une capacité significative de modification des taux de fiscalité. De ce point de vue, un certain ajustement des recettes à la croissance des dépenses demeure possible[24]. La réforme s'est traduite par une diversification des recettes des communes, et plus encore des groupements, ainsi que par un renforcement de la part des contributions des ménages dans le financement des budgets. Outre la possibilité d'agir sur les taux, le secteur communal conserve des marges de manœuvre fiscales liées à la croissance des bases locatives cadastrales, qu'il s'agisse des taxes foncières ou de la taxe d'habitation.

Dans ce contexte, les effets du renforcement des dispositifs de péréquation sont difficiles à estimer. La mise en place du nouveau Fonds national de péréquation des ressources intercommunales[25] (doté de 150 M€ en 2012 et de 360 M€ en 2013) sera progressive. Les collectivités contributrices considèrent que la montée en puissance de ce fonds devrait être rendue plus progressive encore, alors qu'à l'inverse, les collectivités les plus pauvres estiment ces effets insuffisants. La péréquation devrait néanmoins se développer dans un contexte de rigueur budgétaire qui affecte l'Etat et rend difficile l'accroissement significatif de la péréquation verticale.

Le renforcement de la péréquation horizontale, couplé à celui de l'intégration fiscale des intercommunalités, a rendu nécessaire la mise en place de nouveaux modes de calcul de la richesse locale, dont nombre d'élus contestent la complexité et les effets paradoxaux. Des communes pauvres qui sont membres d'intercommunalités riches sont ainsi appelées à contribuer au FPIC alors que des communes riches faisant partie de communautés pauvres sont exonérées de contributions. Des corrections pourraient être apportées à ce dispositif dans la loi de finances pour 2013.

DOCUMENT PROVISOIRE

---

[24] Le rapport de mai 2010 du groupe de travail présidé par Gilles Carrez et Michel Thénault a montré que la hausse des recettes constituait un premier élément d'explication de la hausse des dépenses.

[25] Voir infra le III de la IIème partie relatif aux dispositifs de péréquation.

En dépit de ces incertitudes, le secteur communal ne semble pas s'orienter vers un effort plus marqué de maîtrise de l'évolution de ses dépenses de fonctionnement.

La progression des dépenses de fonctionnement ne se ralentit guère. Ces dépenses sont reparties à la hausse (+2,3 % en 2011 après +0,6 % en 2010 pour les communes) et se sont maintenues à un niveau élevé pour les groupements (+ 4,5 % en 2011 après + 5 % en 2010). Si la croissance de la masse salariale s'est légèrement ralentie pour les communes (+1,8 % en 2011 contre + 2,1 % en 2010), à l'inverse elle reste toujours très rapide pour les groupements (+ 7 % en 2011 contre + 7,7 % en 2010).

Cette évolution des dépenses de personnel reste une des caractéristiques fortes du secteur communal et, plus particulièrement, des intercommunalités. La tendance devrait demeurer inchangée en 2012. En dépit de la nette augmentation des frais financiers et du gel des dotations de l'Etat, les marges de manœuvre financière des communes et des groupements devraient, à nouveau, favoriser la croissance de leurs budgets de fonctionnement.

L'augmentation rapide des recettes de fonctionnement a contribué à renforcer l'autofinancement et à soutenir un effort important d'investissement[26]. Les dépenses d'investissement des communes et de leurs groupements, qui ont augmenté respectivement de 6,1 % et de 10,6 % en 2011, devraient continuer à croître en 2012, le secteur communal continuant à porter l'essentiel de l'investissement public local.

Une étude réalisée par Dexia en avril 2012, à partir des données des budgets primitifs 2012, confirme ces anticipations. Elle relève que les grandes villes et les grands groupements envisageraient d'augmenter respectivement leurs investissements de 7,7 % et de 8 %. Cette orientation correspondrait à la mise en œuvre opérationnelle des projets élaborés en début de mandat.

Si les inquiétudes relatives aux difficultés de financement bancaire ont pu être un temps facteurs d'incertitude, elles ne semblent pas s'être traduites dans les orientations budgétaires de ces collectivités. Ces difficultés de financement, qui peuvent être relativisées compte tenu notamment de la mise à disposition de ressources provenant du fonds d'épargne, n'ont ainsi pas affecté, au moins jusqu'à présent, les projets en cours des exécutifs locaux[27].

D'une manière générale, le bloc communal ne paraît pas entrer dans une logique de maîtrise voire de réduction de ses dépenses. Il semble disposer encore de marges de manœuvre financières pour conserver des budgets en expansion, en dépit du gel des dotations de l'Etat. Ceci pose clairement la question de la cohérence avec les engagements européens de la France quant à la maîtrise de la progression de la dépense publique prise dans son ensemble. Et d'autre part il reste à voir ce que pourrait apporter un effort beaucoup plus sensible de mutualisation des services au sein des intercommunalités, en exploitant toutes les ressources juridiques offertes par la loi du 16 décembre 2010.

PROJET DE RAPPORT COMMUNICABLE

[26] Bien que moins élevé que lors du mandat précédent qui avait été particulièrement dynamique sur ce point.

[27] Voir sur ce point la partie III sur la contrainte financière.

B. LES INCERTITUDES SUR LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

En 2011, les collectivités locales françaises ont réalisé 54 Mds € de dépenses d'investissement, autofinancées à hauteur de 75% (autofinancement net et ressources propres d'investissement), le solde ayant été couvert par les emprunts souscrits.

Sur les dix dernières années, les nouveaux crédits bancaires aux collectivités locales varient annuellement entre 11 et 22 Mds €, (flux nouveaux), les collectivités remboursant entre 12 et 14 Mds € chaque année. Les financements étaient largement intermédiés[28], le recours aux financements obligataires (hors billets de trésorerie) représentant moins de 4% de l'encours de la dette. Jusqu'en 2008, le marché était extrêmement dynamique, porté par une concurrence très active entre établissements bancaires, des conditions souvent attractives et une bonne appréciation de la solvabilité des emprunteurs.

La crise financière a relevé d'importantes lacunes dans le fonctionnement bancaire : fonds propres de qualité insuffisante ou en trop faible quantité pour faire face aux pertes, faiblesse des liquidités en cas de crise majeure, risque systémique des banques, amplification de la crise en raison de la comptabilisation à la valeur de marché de certaines catégories d'instruments financiers. Faisant suite aux recommandations du G20 et du Conseil de stabilité financière, le Comité de Bâle[29] a publié, le 16 décembre 2010, les accords de Bâle III dont la mise en œuvre au sein de l'Union européenne prendra la forme d'un ensemble de deux textes (CRD 4[30]) comprenant une directive, qui nécessitera une transposition en droit national, et un règlement d'application directe.

Ces nouvelles règles, qui entreront progressivement en vigueur à compter de 2013, se traduiront à la fois par des exigences de fonds propres plus élevées pour les banques et par une définition plus restrictive des fonds propres « durs » (« common equity tier one ») eux-mêmes revus à la hausse et ce, dans une plus forte proportion pour les banques systémiques. Au demeurant les autorités européennes de régulation anticipent dès 2012 les étapes d'évolution vers les ratios Bâle III. A côté du très significatif renforcement du ratio de solvabilité ainsi prévu, d'autres évolutions ont un impact plus direct sur le marché du financement des collectivités territoriales en France. Le dispositif Bâle III introduit , en effet, deux ratio de liquidité, qui visent à s'assurer à la fois que l'établissement est en capacité de faire face à une insuffisance de liquidité et que son activité de transformation est maîtrisée.:

- **le ratio de liquidité à un mois** (Liquidity Coverage Ratio-LCR) vise à s'assurer que la banque détient suffisamment d'actifs liquides pour faire face à ses besoins à un mois, et ce sans faire appel au marché ;

DOCUMENT DE TRAVAIL NON DÉFINITIVEMENT APPROUVÉ

---

[28] Le financement intermédié désigne un financement d'origine bancaire.

[29] Institué en 1975, le comité de Bâle regroupe aujourd'hui les représentants des banques centrales et autorités de supervisions de 27 pays. Il est rattaché à la banque des règlements internationaux. Il a pour finalité le renforcement de la stabilité du système financier, et à ce titre, promeut des normes prudentielles.

[30] La proposition de « CRD 4 » de la Commission européenne a été publiée le 20, juillet 2011. Un texte final est attendu pour l'été 2012 au terme du processus législatif européen actuellement en cours.

– **le ratio de liquidité à un an** (Net Stable Funding Ratio-NSFR) vise à s'assurer que la banque couvre les actifs à plus d'un an par des ressources de même durée.

Le relèvement anticipé des besoins en fonds propres et l'anticipation des exigences nouvelles en matière de liquidité (alors même que les collectivités locales ne déposent pas leurs fonds dans les banques et ne sont donc pas pourvoyeuses de liquidités) se sont d'ores et déjà traduit par une augmentation des coûts d'accès au crédit pour l'emprunteur. Ils ont conduit à une contraction de l'offre dont l'ampleur reste à évaluer. Pour les collectivités locales, les besoins qui étaient en diminution en 2011[31], ont été couverts par l'offre bancaire, mais aussi par une enveloppe de 5 Md€ mise à disposition par l'Etat sur des ressources du Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations. Des crédits revolving encore actifs ont également été mobilisés.

Au terme d'une enquête conduite par les juridictions financières[32], il apparaît que les conditions de financement des collectivités territoriales se sont dégradées progressivement sans avoir, pour l'instant, eu un impact sur le bouclage de la section d'investissement des collectivités territoriales en 2011 ni un effet mesurable sur les perspectives d'investissement à venir. Cette dégradation se manifeste principalement pour les collectivités les plus importantes par la difficulté à couvrir l'intégralité de leurs besoins, par la multiplication des prêteurs et par l'augmentation des marges constatées entre 2011. Outre le renchérissement des conditions d'accès au crédit, les exigences anticipées de Bâle III conduisent à une contraction importante de l'offre de lignes de crédits court terme aux collectivités locales. En effet, le ratio de liquidité n'est pas actuellement couvert par les banques. L'inadéquation entre l'offre proposée et les demandes formulées par les collectivités tend maintenant à se développer.

Pour 2012, la situation est préoccupante dans la mesure où l'offre globale des établissements bancaires, qui ne devrait pas dépasser 10 Md€, sera insuffisante pour couvrir les besoins estimés des collectivités locales. En outre, le volume des prêts accordés pourrait *in fine* être sensiblement en deçà de ce montant. Par ailleurs, la création de la nouvelle banque publique co-entreprise entre la Banque postale et la Caisse des dépôts et consignations pour prendre la place de Dexia-Crédit local au terme du démantèlement de ce groupe, qui devait apporter un financement de l'ordre de 5 Md€, a pris du retard. Il est probable que cette nouvelle structure ne pourra apporter qu'un financement supplémentaire de l'ordre de 3 Md€. Un dispositif intermédiaire pour assurer, en 2012, l'activité de prêts de ce nouvel établissement sera vraisemblablement nécessaire. Dans ce contexte, la mise en place d'une nouvelle enveloppe sur Fonds d'épargne de 5 Md€ a été annoncée par le Gouvernement. Le placement de celle-ci, dont 2 Md€ ont d'ores et déjà été débloqués, se fait cependant à des conditions onéreuses[33]. En dépit de son coût, cette enveloppe fait d'ores et déjà l'objet de demandes très supérieures à son volume.

---

[31] Les emprunts nouveaux se sont élevés à 15,8 Md€ en 2011, 16 Md€ en 2010 et 19,3 Md€ en 2009.

[32] L'échantillon est constitué de 96 structures locales : 57 communes, 19 EPCI, 8 départements (Bas et Haut-Rhin, Côte-d'Or, Loire, Haute-Vienne, Yonne, Loire-Atlantique et Calvados), 6 régions (Alsace, Basse-Normandie, Limousin, Ile-de-France, PACA et Poitou-Charentes) et 6 syndicats. L'annexe III présente de manière détaillée l'enquête conduite et ses résultats.

[33] A titre d'exemple, à 5,34 % pour un prêt à taux fixe sur 15 ans ou à EURIBOR 3 mois + 320 points de base sur 15 ans.

Les difficultés de financement bancaire incitent certaines collectivités à développer le recours au marché obligataire. Depuis le début de l'année, une dizaine d'opérations de long terme de montant variable ont été lancées, les conditions financières, prime d'émission comprise, apparaissant moins élevées que pour les financements bancaires. A l'initiative de l'association des communautés urbaines de France, une émission groupée, pour un montant (beaucoup plus significatif que les émissions citées plus haut) de 1 Md€ est en préparation. Elle concernerait 16 villes, 15 communautés d'agglomération, 11 communautés urbaines, 18 départements et 5 régions. L'issue de ce projet demeure cependant incertaine, compte tenu notamment des difficultés liées au processus de notation inhérent à ce mode de financement. Sur l'ensemble de l'année, le financement obligataire pourrait représenter un volume de 2 Md€.

Au total, la couverture du besoin de financement des collectivités locales demeure incertain 2012.

Au-delà, les difficultés d'accès au financement bancaire ont conduit à relancer le projet d'agence de financement des collectivités locales porté par les associations[34] de collectivités et qui aurait vocation à se financer directement sur le marché obligataire.

La Cour a déjà eu l'occasion d'énumérer un certain nombre de conditions minimales à la viabilité d'un projet d'agence dans son rapport public thématique sur la gestion de la dette publique locale publié en juillet 2011: intervention limitée à la clientèle des collectivités locales françaises, offre de produits simples et non risqués, soumission à l'agrément de l'ACP[35], niveau de garantie élevé du fait de la constitution d'un important niveau de fonds propres et de réserves de liquidités dépassant le strict respect des normes prudentielles, instances de gouvernance comprenant des personnalités reconnues dans le domaine financier, évaluation des risques fondée sur des critères transparents.

Le projet actuel prend en compte ces éléments. Il continue cependant à susciter de nombreuses interrogations. Dans un rapport au Parlement sur les conséquences, pour le budget de l'Etat et des collectivités territoriales, de la création d'une agence publique de financement des investissements des collectivités territoriales, de février 2012, le Gouvernement a souligné la complexité du dispositif envisagé et la nécessité d'approfondir la réflexion afin d'éviter que la responsabilité financière de l'Etat puisse être engagée. Il estime nécessaires des modifications législatives voire constitutionnelles afin de mettre en place la garantie solidaire apportée par les membres de l'agence. Il conviendrait en outre de tirer les conséquences des difficultés financières intervenues en Europe et de l'évolution de la notation de la France. D'autres points resteraient à approfondir, notamment le provisionnement des risques liés à l'emprunt dans les budgets des collectivités territoriales ou les conditions de sortie du dispositif. Compte tenu de l'ensemble de ces points, le projet ne saurait être opérationnel à brève échéance.

---

[34] 7 associations : Association des maires de France (AMF), association des communautés urbaines de France (Acuf), assemblée des départements de France (ADF), association des régions de France (ARF), assemblée des communautés de France (AdCF), association des maires de grandes villes de France (AMGVF) et Afigese.

[35] Autorité de contrôle prudentiel.

III. LA NECESSITE DE TROUVER UN NOUVEAU MODELE D'EQUILIBRE DES FINANCES LOCALES

A. LA PRISE EN COMPTE DE LA CONTRAINTE FINANCIERE

La crise du financement des administrations publiques, qui est une crise de la dette, s'est traduite dans la plupart des Etats européens par de nouvelles mesures visant à rétablir, à moyen terme, un équilibre des budgets. Le programme de stabilité, présenté par la France en avril 2012, et portant sur la période 2012-2016, participe au respect de ces nouveaux objectifs. La stratégie mise en place par le Gouvernement vise à garantir un retour à l'équilibre des comptes publics en 2016.

Cet objectif associe les collectivités locales dont le solde devrait rester proche de l'équilibre à l'horizon 2016, grâce à un ralentissement marqué de la dépense locale par rapport à la tendance observée avant 2008. Si le cycle d'investissement est appelé à se redresser en 2012 et 2013, il devrait se révéler nettement moins dynamique que le précédent. L'investissement local devrait ralentir à partir de 2014 en fonction du cycle électoral. La maîtrise des dépenses courantes se poursuivrait en conséquence du ralentissement des ressources, lié en particulier à la diminution des concours financiers aux collectivités[36].

Dans le cadre de l'effort de maîtrise des dépenses, conformément aux dispositions de l'article 7 de la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010, l'exercice 2011 a déjà été marqué par la stabilisation en valeur de l'ensemble constitué par les prélèvements sur recettes, hors Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et dotations issues de la réforme de la fiscalité locale[37], ainsi que les crédits budgétaires de la mission Relations avec les collectivités territoriales et de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle[38]. Le périmètre de cette enveloppe dite « normée », ainsi définie, correspond à un montant de 50,6 Md€.

Cet effort est toutefois appelé à se renforcer à travers une éventuelle réduction des transferts de l'Etat au-delà du gel déjà prévu et annoncé. Ce renforcement de la contrainte financière, associé à d'éventuelles mesures de modération salariale commune aux trois fonctions publiques, constitue le mode de régulation sur lequel repose l'incitation à la maîtrise des dépenses locales. Si ce mécanisme a permis d'infléchir les dépenses des départements et des régions, il n'en a pas été de même, pour le moment, pour le secteur communal. Celui-ci a néanmoins intégré la perspective d'une réduction des dotations de l'Etat.

Le freinage des dépenses locales résultant de la diminution des concours financiers s'opère principalement par un ajustement de l'investissement local et beaucoup moins par une stabilisation des dépenses courantes. Celle-ci n'interviendrait que dans un second temps par la réduction de l'effet d'induction des dépenses d'investissement sur les dépenses de fonctionnement. Compte tenu de la part que représente l'investissement local dans

---

[36] En 2011, les concours budgétaires de l'Etat aux collectivités territoriales se sont élevés à 73,26 Md€.

[37] Il s'agit de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et de la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle.

[38] Cette dotation est inscrite au sein de la mission ***Travail et emploi***.

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL ET PROVISOIRE

l'investissement public (plus des deux tiers) ce désinvestissement ne serait cependant pas sans impact sur l'activité économique.

B. LA PRISE EN COMPTE D'UNE CONTRAINTE D'ENDETTEMENT

Si la part de la dette publique locale dans la dette publique nationale reste mesurée, son accroissement à un rythme supérieur à celui du PIB n'en constitue pas moins un facteur supplémentaire de surendettement de la Nation. Les dispositions législatives en matière budgétaire applicables aux collectivités locales leur interdisent de financer par emprunt leurs dépenses de fonctionnement et le remboursement du capital emprunté. Cette « règle d'or » ne constitue pas en elle-même une limite à la croissance de l'endettement tant que demeurent des marges d'autofinancement. A ce titre, les règles actuelles pourraient apparaître insuffisantes dans un contexte de crise de la dette souveraine.

Pour autant, la logique économique s'oppose à ce que l'investissement ne puisse être financé, pour une part raisonnable, par emprunt. Un arbitrage apparaît ainsi nécessaire entre ces deux approches opposées.

La réduction de l'offre bancaire et son ajustement par les prix pourraient participer à cet arbitrage. Il est manifeste que la hausse des taux des crédits proposés aux collectivités locales ne sera pas sans effet dans le futur, à la fois sur la hausse des frais financiers, et d'autre part sur leur stratégie d'endettement dans un contexte plus vaste qui est celui des conditions d'accès au crédit pour les administrations publiques.

La diversification des modes de financement, notamment en recourant au financement obligataire, vise à limiter l'ampleur de cet ajustement. Elle ne saurait le faire disparaître.

La réforme de la fiscalité locale, adoptée en 2010, a de ce point de vue, apporté une modification majeure en réduisant de manière importante la capacité pour les collectivités locales d'avoir recours à une modulation, le plus souvent à la hausse, de leurs ressources fiscales pour financer la croissance de leurs budgets et notamment leurs investissements nouveaux. Jusqu'à une période récente, les collectivités ont pu bénéficier de recettes dynamiques évoluant à un niveau très supérieur à celui de l'inflation, ce qui leur a permis d'accompagner leur effort d'équipement et un accroissement très sensible de leur périmètre d'intervention. Outre la baisse sensible des charges financières, l'administration publique locale a pu appuyer sa croissance sur un environnement économique plutôt favorable, lui permettant d'accroître sans difficulté la pression fiscale, tout en bénéficiant d'une progression rapide des dotations de l'Etat et de recettes propres connaissant des taux de progression presqu'inespéré.

Une prise en compte des nouvelles contraintes liées à la réforme du financement des collectivités est aujourd'hui indispensable et ce, alors même que leurs ressources sont aujourd'hui plus sensibles à la conjoncture. Or, il est manifeste que le modèle de développement des collectivités publiques locales ne peut reposer sur le seul recours à l'emprunt.

DOCUMENT DE TRAVAIL SOUMIS AU SECRET PROFESSIONNEL

Une nouvelle réflexion doit être engagée sur le modèle de développement du secteur public local et sa contribution à la réalisation de l'investissement public en France. Elle semble engagée sous la contrainte en ce qui concerne les départements et les régions. En revanche, tel ne semble pas être encore le cas pour le bloc communal.

C. LE NECESSAIRE RENFORCEMENT DE LA PEREQUATION

A l'avenir, les principales marges de manœuvre en matière de finances locales seront constituées par la péréquation.

Les problématiques de péréquation constituent de longue date des sujets d'attention, compte tenu des écarts de richesse très importants entre collectivités. Deux formes de péréquation sont traditionnellement distinguées :

- la péréquation verticale, qui consiste à utiliser des critères de solidarité dans la répartition des dotations versées par l'Etat ;
- la péréquation horizontale, qui s'opère directement entre collectivités à partir de leurs ressources.

La plupart des outils utilisés ces dernières années pour atténuer les disparités entre collectivités relèvent de la péréquation verticale. On constate à cet égard une stagnation de cette forme de péréquation, ou en tous les cas une évolution qui est très mesurée, puisqu'elle représente au sein de l'enveloppe DGF 17% des crédits et de l'ordre de 7 Md€, soit un montant à peu près similaire à celui de 2010.

A cette masse, on pourrait ajouter au titre de la péréquation « verticale », des dotations qui répondent à une logique de projets, mais dont la masse totale reste très faible[39], Si l'on additionnait l'ensemble de ces dispositifs leur volume pourrait être estimé à près de 7,9 Md€, ce qui reste limité au regard de la masse des dotations de l'Etat. De plus, les critères utilisés pour cette répartition, conduisent la Cour à recommander en la matière à la fois plus de transparence et plus d'équité dans la mise en place de ces dispositifs. La transparence passe par la définition de règles simples et compréhensibles par tous, ce qui est loin d'être le cas actuellement, alors que l'équité doit conduire à pouvoir remettre en cause les avantages acquis du seul fait de situations antérieures qui n'ont plus lieu d'être aujourd'hui.

Si la suppression de la taxe professionnelle a sans aucun doute marqué le point de départ d'une réforme profonde des finances locales, à l'inverse cette réforme reste largement inachevée en ce qui concerne la mise en place d'une péréquation ambitieuse.

Ainsi, en ce qui concerne la péréquation horizontale, la mise en place du fonds de péréquation des recettes communales et intercommunales reste très limité dans ses effets (150 M€ en 2012) et dans les mécanismes mêmes de redistribution et la péréquation sur la

[39] Environ 900 M€ : la dotation d'équipement des territoires ruraux (606 M€ avaient été inscrits à ce titre), la dotation de développement urbain (50 M€), la dotation élu local (65 M€) ou encore le fonds de soutien exceptionnel aux départements en difficulté (dotation de 150 M€).

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL ET PROVISOIRE

CVAE des départements et des régions suscite de nombreuses interrogations, compte tenu du mécanisme retenu. Dans ce second cas, en effet, il faudrait non seulement qu'une collectivité connaisse une croissance de sa CVAE pour être prélevée mais, en outre, que cette croissance soit plus rapide que la croissance moyenne de la CVAE sur le territoire national pendant cette même période.

Enfin, et s'agissant plus spécifiquement de l'évolution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), là encore l'effet redistributif du fonds de péréquation mis en place reste très marginal par rapport aux écarts constatés entre départements. Ainsi, et pour la seule France métropolitaine, l'écart est de 239,73 €/habitant entre le département le mieux favorisé (les Alpes Maritimes) et le moins favorisé (La Haute Marne : 45,68 €/habitant) - chiffres 2010.

Ces observations conduisent donc à recommander un accroissement de la péréquation qui pourrait contribuer à la maîtrise globale des dépenses de l'Etat dans un contexte d'enveloppe mise sous tension, en versant moins aux collectivités les plus riches et plus aux collectivités les moins bien dotées. On peut attendre d'un accroissement de la péréquation un double effet : une meilleure adéquation des recettes aux charges pour les collectivités les moins bien dotées et une limitation des dépenses pour les collectivités disposant déjà des ressources les plus importantes.

DOCUMENT DE TRAVAIL CONFIDENTIEL PROVISOIRE