

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Rapport sur la situation financière et la gestion
des collectivités territoriales et de leurs
établissements publics

Octobre 2015

Sommaire

Délibéré	7
Introduction	11
Chapitre I Les collectivités locales et le redressement des comptes publics	17
I - Une nouvelle dégradation de la situation financière des collectivités locales	18
A - La poursuite de « l'effet de ciseaux »	18
B - L'objectif d'évolution de la dépense locale	24
II - Une amélioration du solde des APUL.....	27
A - La diminution du besoin de financement.....	28
B - Une contribution à l'amélioration du solde national	29
III - La poursuite de l'augmentation de la dette	31
IV - L'amélioration souhaitable de la gouvernance des finances locales	33
A - La nécessité d'un dialogue formalisé entre l'État et les collectivités locales	34
B - La construction d'outils communs d'analyse et de prévision	35
C - La perspective d'une loi de financement des collectivités locales	36
Chapitre II L'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2014	41
I - Une nouvelle contrainte financière.....	42
A - Une première baisse limitée des concours financiers de l'État	42
B - Une faible évolution de la fiscalité locale	47
II - Des différences d'évolution suivant les catégories de collectivités locales	55
A - Les finances communales	55
B - Les finances des groupements intercommunaux	63
C - Les finances départementales	69
D - Les finances régionales.....	79
Chapitre III L'impact des normes	89
I - L'évaluation du coût des normes : un dispositif perfectible.....	91
A - Un double dispositif	91
B - Des progrès souhaitables	99
II - L'impact de décisions significatives de l'État sur les finances locales	104

A - La réforme des rythmes scolaires	104
B - Les normes techniques nationales.....	107
C - La politique de l'emploi public.....	110
D - La revalorisation du revenu de solidarité active	115
Chapitre IV L'enjeu de l'investissement local.....	119
I - Le lien entre la baisse des concours financiers et l'investissement	121
A - Le mécanisme de financement.....	121
B - Les éléments d'appréciation	122
II - L'évolution de l'investissement local	129
A - Les perspectives d'évolution des recettes en 2015	130
B - L'accès des collectivités locales au crédit en 2015.....	141
C - La poursuite de la baisse des investissements à partir de 2015.....	145
III - Une meilleure maîtrise de l'investissement public local.....	150
A - Des économies de fonctionnement pour limiter la baisse de l'autofinancement	151
B - Une sélectivité accrue des choix d'investissement.....	155
Chapitre V La fiabilité limitée des données budgétaires et comptables	165
I - La qualité insuffisante des comptes locaux	166
A - Une qualité comptable imparfaite.....	166
B - Des perspectives de progrès.....	172
II - Une information financière globale à renforcer	176
A - Des agrégations de données à améliorer.....	177
B - Des informations à renforcer sur les risques financiers	178
Conclusion générale	183
Liste des recommandations	191
Glossaire	193
Annexes.....	197
Réponses des administrations, collectivités et des organismes concernés.....	229

Le rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

- élaboration et publication -

L'article L. 132-7 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

Le présent document est le troisième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le premier au titre des nouvelles dispositions législatives.

Les publications de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres dans le cadre d'une formation interjuridictions. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Pour l'élaboration du présent rapport, les contrôles et leurs suites ont été réalisés par les chambres régionales et territoriales et par une formation interjuridictions qui en a assuré le pilotage et la synthèse.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de publications.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport, tels que le présent rapport, sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports de la Cour des comptes sur les finances publiques locales sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La Documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent rapport intitulé *Les finances publiques locales – rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, M. Bayle, Mme Froment-Meurice, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Lebuy, Frangialli, Banquey, Mmes Morell, Françoise Saliou, Dayries, Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Maistre, Martin, Ténier, Lair, Hayez, Rigaudiat, Ravier, Mme Dos Reis, M. de Gaulle, Mme Monique Saliou, MM. Uguen, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Baccou, Antoine, Mousson, Chouvet, Viola, Clément, Le Mer, Mme de Kersauson, MM. Terrien, Laboureix, Mme Esparre, M. Léna, Mme Dardayrol, M. Mourier des Gayets, Mme Pittet, MM. Aulin, Vallernaud, Jamet, Écalle, Mme Périn, MM. Ortiz, Rolland, Mme Bouzanne des Mazery, M. Basset, Mme Faugère, M. Rocca, Mme Périgord, MM. Brouder, Lallement, Dubois, Schwartz, Thévenon, Mmes Mattei, Toraille, Latournarie-Willems, Girardin, Child, conseillers maîtres, MM. Marland, Schmitt, Jouanneau, Sarrazin, Delbourg, Galliard de Lavernée, Joubert, Mme Revel, MM. Corbin de Mangoux, Margueron, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Martin, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Pezziardi, président de

chambre régionale des comptes, M. Lion, conseiller référendaire, rapporteurs généraux de la formation interjuridictions chargée de préparer le rapport, et de M. Vallernaud, président de chambre régionale des comptes, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général. Il était accompagné de M. Kruger, premier avocat général, et de M. Michaut, avocat général ;

M. Filippini, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 6 octobre 2015.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 1^{er} juillet 2015, par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes présidée par M. Martin, conseiller maître, et composée de MM. Cazanave, Basset, Ecalle, conseillers maîtres, Banquey, Advielle, présidents de chambre régionale des comptes, Larue, Le Potier présidents de section de chambre régionale des comptes, et, en tant que rapporteurs généraux, M. Pezziardi, président de chambre régionale des comptes et M. Lion, conseiller référendaire, en tant que rapporteurs, MM. Fialon, conseiller maître, Buzzi, premier conseiller de chambre régionale des comptes, Dugueperoux, président de section de chambre régionale des comptes, Mme Imbaud, M. Cabaret, rapporteurs extérieurs, M. Boukouya, vérificateur et, en tant que contre-rapporteur, M. Vallernaud, président de chambre régionale des comptes.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 10 juillet 2015, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil et Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

L'article L. 132-7 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

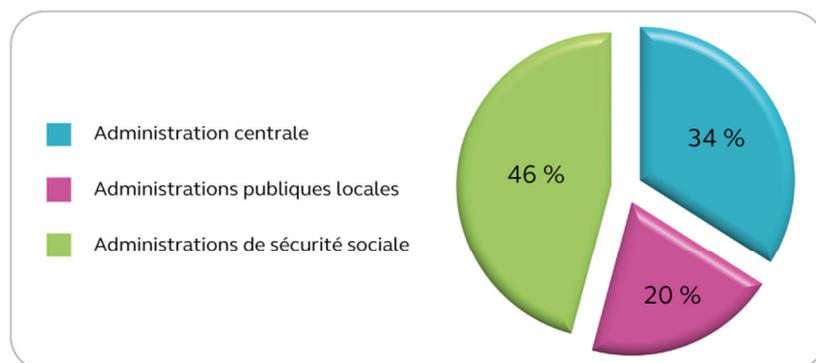
Le présent document est le troisième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le premier au titre des nouvelles dispositions législatives. Fruit d'un travail commun avec les chambres régionales des comptes, conduit dans le cadre d'une formation « interjuridictions », ce rapport analyse la situation financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹.

Alors que la Cour publie des rapports annuels sur la gestion du budget de l'État, sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale et sur la situation et les perspectives des finances publiques prises dans leur ensemble, la publication d'un rapport spécifique sur les finances publiques locales se justifie au regard de leur importance.

Les administrations publiques locales (APUL) constituent l'un des trois secteurs des administrations publiques avec l'administration centrale et les administrations de sécurité sociale. En 2014, les dépenses des APUL représentaient 20 % des dépenses publiques.

¹ Par la suite, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale sont souvent désignés par les termes de « collectivités locales ».

Graphique n° 1 : part des APUL dans la dépense publique en 2014



Source : Cour des comptes – données INSEE

En comptabilité nationale, les APUL comprennent les collectivités locales et des organismes divers d'administration locale (ODAL).

L'agrégat des collectivités locales est constitué des comptes des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et de leurs groupements (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles), des comptes des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes² n'exerçant pas d'activité industrielle et commerciale et des comptes des régies sans autonomie de gestion³. Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)⁴, les régies dotées de la personnalité morale et les sociétés d'économie mixte (SEM) sont exclus des APUL.

Les organismes divers d'administration locale (ODAL) regroupent les établissements publics locaux disposant d'une compétence spécialisée et d'une autonomie de décision. Cette catégorie comprend les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours, les associations culturelles financées par les collectivités locales⁵, les sociétés et établissements

² Les syndicats intercommunaux sont des établissements publics regroupant des communes. Les syndicats mixtes peuvent regrouper des collectivités territoriales de niveau différents ou des établissements publics de coopération intercommunale.

³ Source : Note méthodologique de l'INSEE sur le système français de comptabilité nationale, les administrations publiques dans les comptes nationaux, mai 2012.

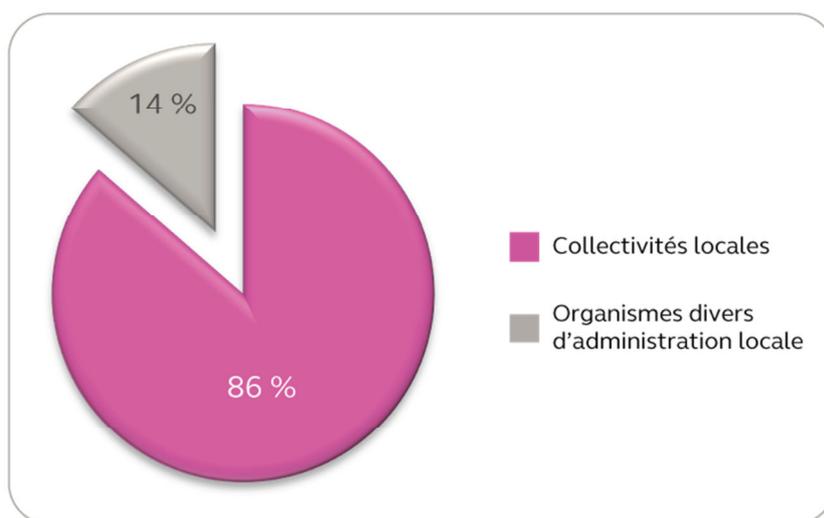
⁴ Notamment les offices publics de l'habitat, les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) et les caisses de crédit municipal.

⁵ Notamment les théâtres municipaux, les maisons de la culture.

chargés de l'aménagement du territoire dont le financement est local⁶, les organismes consulaires⁷ et les établissements publics locaux d'enseignement⁸.

Au sein des APUL, les collectivités locales sont prépondérantes : en 2014, elles représentaient 86 % de leurs dépenses et de leurs recettes, contre 14 % pour les ODAL.

Graphique n° 2 : part des collectivités locales dans les dépenses et recettes des APUL en 2014



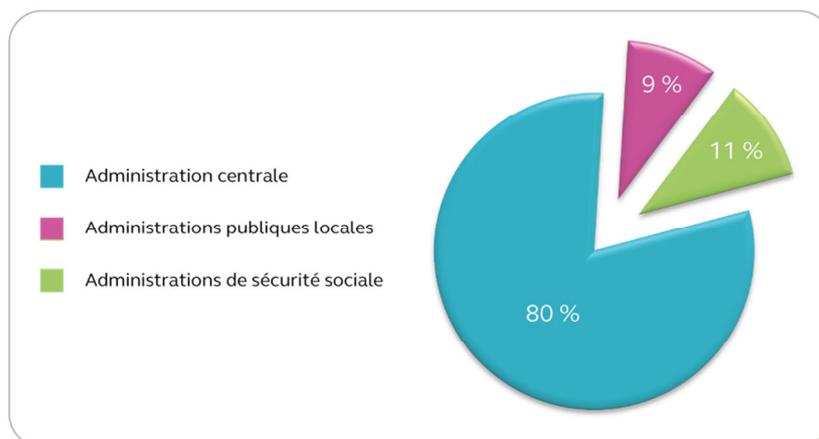
Source : Cour des comptes – données INSEE

La dette des APUL (188 Md€ en 2014) représentait 9 % de la dette publique. À la différence de l'État et des administrations de sécurité sociale, les collectivités locales ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer leurs dépenses d'investissement.

⁶ Notamment les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles, l'Établissement public pour l'aménagement de la région de la Défense (EPAD).

⁷ Notamment les chambres de commerce et d'industrie, chambres de métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture.

⁸ Les lycées et collèges (publics et privés sous contrat), dont la construction et la gestion sont financées respectivement par les régions et les départements, mais dont la rémunération des fonctionnaires est versée par l'État.

Graphique n° 3 : part des APUL dans la dette publique en 2014

Source : Cour des comptes

En leur qualité d'administrations publiques locales, les collectivités territoriales et leurs groupements sont concernés, au même titre que l'État et les organismes de sécurité sociale, par le respect des engagements européens de la France, résultant notamment du pacte européen de stabilité et de croissance de 1996 révisé en mars 2005 et du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), signé le 2 mars 2012 par les chefs d'État et de gouvernement de 25 États membres de l'Union européenne. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, votée en application de ce traité, s'applique aux administrations publiques locales qui participent à l'objectif d'équilibre global qu'elle définit. L'évolution de leurs dépenses et de leur solde est intégrée aux lois de programmation des finances publiques et aux programmes annuels de stabilité.

L'implication des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le redressement des comptes publics se justifie aussi par l'importance des transferts financiers de l'État (102,4 Md€ en 2014) dont elles bénéficient. Ces transferts, qui ont fortement augmenté en raison de transferts de compétences et de réformes de la fiscalité locale, représentaient en 2014 près de la moitié de leurs recettes de fonctionnement.

Grâce aux données agrégées par l'INSEE dans le cadre de la comptabilité nationale, le présent rapport analyse la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics en 2014 (chapitre I).

Il étudie ensuite les effets sur les finances des collectivités locales de la baisse des dotations de l'État, intervenue pour la première fois en 2014, à hauteur de 1,5 Md€. La poursuite de cette baisse, pour un montant cumulé de 10,75 Md€ au cours de la période 2015-2017, est prévue par la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019, afin de conduire les collectivités locales à mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses et à réduire leur endettement.

Au-delà des tendances structurelles apparues depuis plusieurs années, l'examen détaillé de l'évolution des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements, à partir des données produites par la direction générale des finances publiques (DGFIP), montre que, bien que limitée, la baisse des dotations de l'État en 2014 a eu un impact variable selon les catégories de collectivités et au sein d'une même catégorie (chapitre II). Cette grande diversité de situations locales pose la question des modalités de répartition de la baisse des dotations encore au-delà de 2015.

Les collectivités locales mettent souvent l'accent sur les coûts supplémentaires qui leur sont imposés par des décisions prises au plan national dans de nombreux domaines. La question des « normes », notion relativement imprécise, est ainsi devenue l'un des enjeux de leur dialogue avec l'État. Le présent rapport présente le dispositif d'évaluation de l'impact des décisions de l'État à caractère normatif, dont il étudie des exemples significatifs (chapitre III).

Le risque existe que la baisse des dépenses d'investissement des collectivités territoriales et de leurs groupements constitue la principale variable d'ajustement à la forte diminution des dotations de l'État. Les enseignements tirés de l'année 2014 et les éléments de prospective relatifs à la période 2015-2017 permettent d'évaluer dans quelle mesure l'importance de l'enjeu qui s'attache à l'investissement local peut être conciliée avec la nécessité pour les collectivités locales, par une maîtrise plus rigoureuse de leurs dépenses, de prendre leur juste part au redressement des comptes publics (chapitre IV).

Enfin, sur le plan méthodologique, la formulation d'appréciations d'ensemble sur les finances publiques locales est compliquée par la fiabilité limitée des données budgétaires et comptables provenant des collectivités locales (chapitre V).

Le présent rapport s'appuie sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes à la suite de leurs contrôles des collectivités locales.

Il est également nourri par des enquêtes conduites auprès des administrations centrales de l'État et par les échanges noués avec les associations nationales de collectivités locales.

À l'exception du chapitre I, dont les données en termes de comptabilité nationale proviennent de l'INSEE, les analyses chiffrées développées dans le reste du rapport résultent de l'exploitation des comptes de gestion des collectivités locales centralisés par la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Certaines appréciations se rapportent à des échantillons spécifiques : les villes de plus de 100 000 habitants pour l'appréciation de l'impact de la baisse des dotations de l'État sur l'investissement et l'ensemble des villes chef-lieu de département pour l'évolution des taux de fiscalité directe locale en 2015.

L'appréciation de l'impact de la baisse des dotations de l'État pour les villes de plus de 100 000 habitants et l'analyse prospective les concernant ont été effectuées à l'aide d'une application informatique dénommée ANAFI. Développée par les juridictions financières, elle est utilisée par les chambres régionales et territoriales des comptes pour analyser la situation financière des collectivités locales et de leurs établissements publics.

Chapitre I

Les collectivités locales

et le redressement des comptes publics

Conformément aux engagements européens de la France, les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques et les programmes de stabilité déclinent la stratégie nationale de redressement des comptes publics autour de deux paramètres : le niveau de solde structurel, qui constitue un « objectif de moyen terme », et l'année prévue pour atteindre cet objectif. Dans ces documents-cadres, l'évolution du solde national est prévue, pour chaque sous-secteur des administrations publiques, notamment celui des APUL, en une trajectoire compatible avec la réalisation, au niveau agrégé, de l'objectif de moyen terme.

Mettant en œuvre une recommandation de la Cour⁹, la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a ajouté, pour la première fois, un objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL). La définition de cet objectif, qui devrait être décliné par catégorie de collectivités à partir de 2016, constitue un progrès dans la mesure où il précise le lien entre l'évolution des dépenses des collectivités locales et le respect des engagements européens de la France.

Son respect n'a cependant pas empêché une nouvelle dégradation de la situation financière des collectivités locales en 2014 (I) même si, du fait de la forte baisse de leurs dépenses d'investissement et, par suite, du recul de leur besoin de financement, elles ont contribué à la réduction du solde public national (II). La dette des collectivités locales a malgré tout poursuivi son augmentation en 2014 (III).

⁹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, La Documentation française, juin 2014, 248 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Dans ce contexte, il est urgent de poser les bases d'un autre mode de gouvernance des finances locales permettant d'associer plus étroitement les collectivités territoriales à la définition, pour ce qui les concerne, de la stratégie de redressement des comptes publics.

I - Une nouvelle dégradation de la situation financière des collectivités locales¹⁰

En 2014, les dépenses et les recettes de fonctionnement des collectivités locales ont de nouveau connu une évolution divergente, qualifiée « d'effet de ciseaux », les premières augmentant plus vite que les secondes. Le respect de l'ODEDEL, instauré par la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019, ne traduit pas cette dégradation de la situation financière des collectivités locales dont l'épargne brute a de nouveau diminué.

A - La poursuite de « l'effet de ciseaux »

Les dépenses des collectivités locales représentent 86 % des dépenses des APUL. En baisse pour la première fois depuis 2010, ces dernières se sont élevées à 251,5 Md€ en 2014. Cette évolution a reposé sur les collectivités locales dont les dépenses ont baissé de 0,64 % en 2014. Les recettes des APUL ont progressé de 1,4 % et celles des collectivités locales de 1,3 %, comme en 2013, soit à un rythme inférieur de moitié aux années précédentes (+ 2,7 % en 2011 et + 2,3 % en 2012).

¹⁰ Fondés sur l'analyse des données de la comptabilité nationale, les développements de ce chapitre intègrent les budgets principaux et les budgets annexes.

Tableau n° 1 : évolution des dépenses et des recettes des APUL

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2013
Dépenses des APUL	229,8	235,3	244,0	252,2	251,5	-0,30 %
dont collectivités locales	210,1	215,5	223,1	231,0	229,6	-0,64 %
dont ODAL	34,0	34,6	35,7	36,5	37,4	2,36 %
dont consolidation entre APUL	-14,3	-14,8	-14,8	-15,3	-15,5	
Recettes des APUL	228,1	234,7	240,5	243,7	247,0	1,36 %
dont collectivités locales	209,1	214,8	219,8	222,6	225,4	1,27 %
dont ODAL	33,3	34,7	35,5	36,5	37,1	1,67 %
dont consolidation entre APUL	-14,3	-14,8	-14,8	-15,3	-15,5	

Source : Cour des comptes – données INSEE

NB : On entend par consolidation entre APUL la neutralisation des flux entre collectivités et ODAL correspondant à une même dépense ou à une même recette. En 2014, pour les collectivités locales, 14,4 Md€ sont neutralisés en dépenses et 1,1 Md€ en recettes (et réciproquement 1,1 Md€ et 14,4 Md€ pour les ODAL).

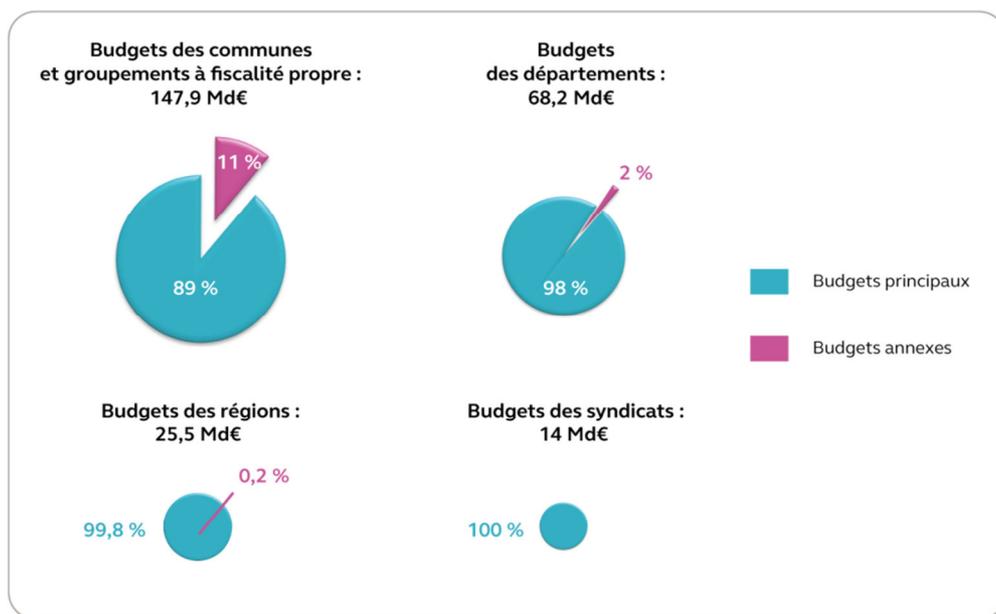
Rapportées au PIB courant, les dépenses des APUL sur cinq ans ont augmenté de 0,3 point de PIB (11,8 % contre 11,5 %), alors que les recettes n'ont crû que de 0,2 point de PIB (11,6 % contre 11,4 %).

Au sein des APUL, les dépenses et les recettes des collectivités locales étaient respectivement de 230 Md€ et 225 Md€ en 2014 en montants consolidés, c'est-à-dire après neutralisation des flux croisés entre collectivités locales (subventions, cofinancements, fonds de concours, etc.) pour éviter les doubles comptes¹¹.

Le bloc communal (communes et groupements intercommunaux à fiscalité propre) représente plus de la moitié des dépenses des collectivités locales.

¹¹ Exemple : si une collectivité A cofinance un projet porté par une collectivité B, la participation est comptée comme une dépense de la collectivité A et comme une recette de la collectivité B alors que le coût du projet est déjà comptabilisé dans le budget de la collectivité B. Hors consolidation, les dépenses et recettes des collectivités locales s'élèvent respectivement à 258,8 Md€ et 254,6 Md€.

Graphique n° 4 : poids respectifs des budgets des collectivités locales en comptabilité nationale en 2014¹²



Source : Cour des comptes – données INSEE

1 - Les dépenses et les recettes de fonctionnement

En 2014, les dépenses de fonctionnement des APUL (196 Md€) ont poursuivi leur hausse au rythme de 2,3 % après 3 % en 2013. Leurs recettes de fonctionnement (237 Md€) ont connu une croissance moins rapide (1,4 %), quoique supérieure à celle de 2013 (1,1 %).

En ce qui concerne les collectivités locales, la progression de leurs dépenses et de leurs recettes de fonctionnement a été très proche de celle des APUL, soit respectivement de 2,2 % et 1,3 % en 2014.

¹² La part des budgets annexes et des budgets principaux est issue des comptes de 2013.

**Tableau n° 2 : évolution des dépenses et des recettes de
fonctionnement des collectivités locales en comptabilité nationale**

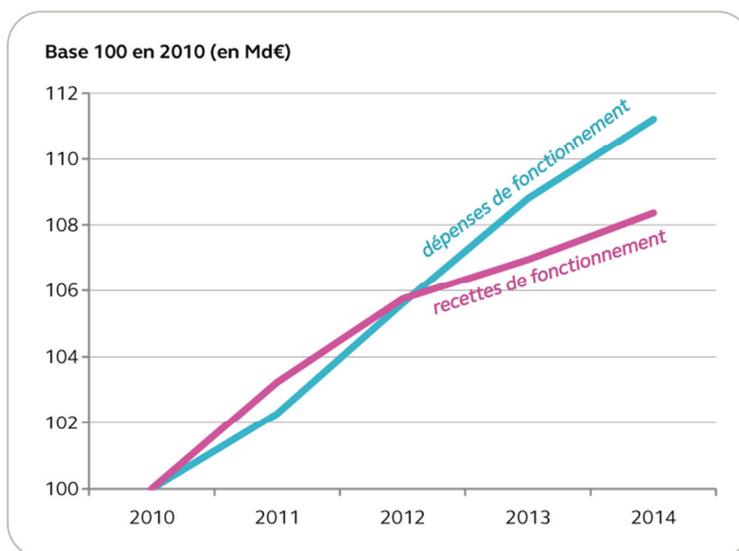
<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2013
Dépenses de fonctionnement	159,1	162,7	168,0	173,1	176,9	2,22 %
Dépenses de fonctionnement *	93,8	96,4	99,8	103,6	106,3	2,57 %
Intérêts (D41)	2,6	3,3	3,2	2,6	2,6	- 0,62 %
Prestations et autres transferts	42,0	41,6	42,9	43,9	44,1	0,42 %
Prestations sociales	20,7	21,5	22,1	23,0	24,0	4,38 %
Recettes de fonctionnement	197,8	204,2	209,2	211,6	214,4	1,32 %
Impôts et cotisations sociales	82,8	112,2	116,1	117,0	119,9	2,51 %
Recettes de production	28,0	29,2	30,0	30,9	31,6	2,12 %
Revenus de la propriété	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	1,05 %
Autres transferts	84,6	60,3	60,4	61,1	60,2	- 1,35 %
Épargne	38,7	41,5	41,2	38,5	37,4	- 2,71 %

* Les dépenses de fonctionnement au sens de la comptabilité nationale regroupent essentiellement les dépenses de consommation intermédiaire et les dépenses de rémunération des salariés.

Source : Cour des comptes – données INSEE

À partir de 2012, la progression des recettes des collectivités locales est devenue inférieure à celle des dépenses. L'écart s'est creusé en 2013, puis de nouveau en 2014, si bien que, depuis 2010, les premières ont augmenté de 8,4 % et les secondes de 11,2 %.

Graphique n° 5 : évolution des dépenses et des recettes des collectivités locales (base 100 en 2010)



Source : Cour des comptes – données INSEE

En 2010, le montant des dépenses de fonctionnement des collectivités locales était de 159 Md€ et celui de leurs recettes de fonctionnement de 198 Md€. Ramener ces montants en base 100 permet de montrer qu'à partir de 2012, les premières ont progressé plus rapidement que les secondes (« effet de ciseaux »).

Les dépenses sociales¹³ ont connu la plus forte évolution (+ 4,4 % après + 4,1 % en 2013). Par catégorie de collectivités, ce sont les départements (+ 4,3 %) et les régions (+ 6,2 %) qui ont vu ce type de dépenses augmenter le plus vite. Les dépenses de rémunération (77,8 Md€), dont la Cour avait déjà souligné le rythme de progression trop rapide en 2013 (+ 3,3 %), se sont encore accélérées en 2014 (+ 4 %).

Conséquence de ces évolutions, l'épargne brute¹⁴ des collectivités locales (37,4 Md€) a de nouveau diminué sensiblement en 2014 (- 2,7 %), quoique dans une moindre mesure que l'année précédente (- 6,6 %).

¹³ Au sens de la comptabilité nationale, les dépenses de prestations sociales comprennent notamment les allocations versées par les départements (RSA, APA, PCH) et les dépenses liées aux politiques familiale, sociale, et d'insertion.

¹⁴ L'épargne brute est ici entendue au sens de la comptabilité nationale. Elle diffère dans sa construction de l'épargne brute au sens de la comptabilité publique.

2 - Les dépenses et les recettes d'investissement¹⁵

Contrairement à leurs dépenses de fonctionnement, les dépenses d'investissement des collectivités locales ont fortement baissé en 2014. Leur formation brute de capital fixe (FBCF)¹⁶ (43,3 Md€) s'est réduite de 9,8 % pour retrouver son niveau de 2011 (42,9 Md€).

Tableau n° 3 : évolution des dépenses et des recettes d'investissement des collectivités locales en comptabilité nationale

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2013
Dépenses d'investissement	51,0	52,8	55,1	57,9	52,6	- 9,19 %
Acquisitions moins cessions d'actifs non financiers	44,3	45,8	48,1	50,6	45,5	- 10,16 %
<i>dont formation brute de capital fixe</i>	<i>41,8</i>	<i>42,9</i>	<i>45,6</i>	<i>48,1</i>	<i>43,3</i>	<i>- 9,84 %</i>
Prestations et autres transferts	6,7	7,0	7,0	7,3	7,2	- 2,47 %
Recettes d'investissement	11,3	10,6	10,6	11,0	11,0	0,26 %

Source : Cour des comptes – données INSEE

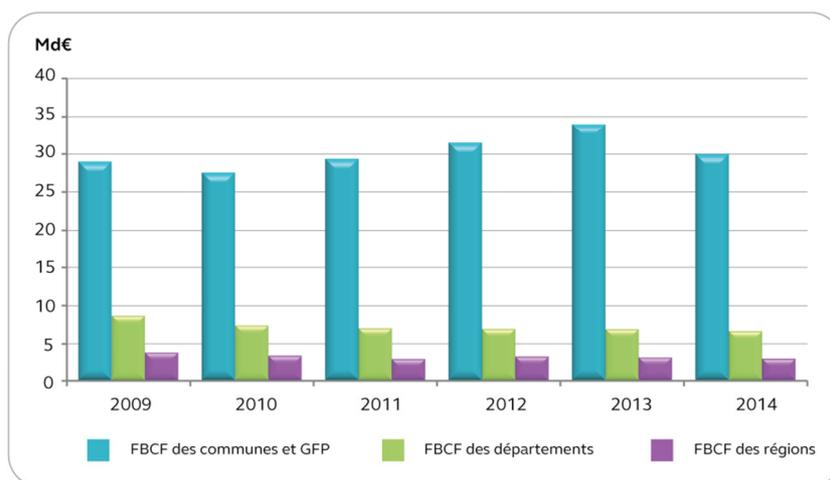
Cette évolution a été particulièrement marquée pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre (GFP), dont la FBCF a diminué de 12 %. L'effet du cycle électoral y a contribué ainsi que d'autres facteurs, dont le tassement de leur épargne brute (cf. *infra* chapitre IV).

Outre l'épargne brute (37,4 Md€), les recettes d'investissement des collectivités locales sont restées stables à 11 Md€. Il en est ainsi depuis 2010, quel que soit le niveau des dépenses d'investissement, l'ajustement se faisant par un recours plus ou moins important à l'emprunt.

¹⁵ En comptabilité nationale, dépenses et recettes sont entendues hors emprunts (nouveaux emprunts en recettes et remboursements d'emprunts en dépenses).

¹⁶ La formation brute de capital fixe peut être assimilée en comptabilité nationale aux dépenses d'équipement. Des différences existent cependant entre ces deux agrégats. Par exemple, les cessions d'immobilisation, les droits d'enregistrement et de timbre et les dotations et fonds globalisés d'investissement sont comptabilisés dans la FBCF mais pas dans les dépenses d'équipement.

Graphique n° 6 : évolution de la formation brute de capital fixe des collectivités locales (hors syndicats)



Source : Cour des comptes – données INSEE

B - L'objectif d'évolution de la dépense locale

Les dépenses des collectivités locales font désormais l'objet d'un suivi renforcé dans la loi de programmation des finances publiques à travers l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), exprimé sous la forme d'un taux annuel d'évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement, mesurées en comptabilité générale, nettes des amortissements d'emprunt. Ainsi, la loi de programmation pour 2014-2019 a prévu pour 2014 une augmentation de 1,2 % de la dépense publique locale, dont 2,8 % pour les dépenses de fonctionnement.

Tableau n° 4 : objectif d'évolution de la dépense publique locale

<i>en % d'évolution annuelle</i>	2014	2015	2016	2017
Objectif d'évolution de la dépense publique locale	1,2	0,5	1,9	2
<i>dont évolution de la dépense de fonctionnement</i>	2,8	2	2,2	1,9

Source : Loi de programmation des finances publiques 2014-2019

La détermination de l'ODEDEL repose sur une hypothèse de baisse des investissements locaux de 5 % en 2014 et 6 % en 2015, liée à l'effet de cycle électoral généralement observé l'année des élections municipales et l'année suivante, et de reprise, d'abord faible en 2016 puis plus soutenue en 2017.

Sur le plan méthodologique, le périmètre des collectivités locales et établissements considérés n'est pas défini par la loi, qui ne précise notamment pas si les budgets annexes des collectivités ou les budgets des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes sont inclus. Il conviendrait à l'avenir de clarifier la définition de cet indicateur pour le rendre plus pertinent.

De même, s'il est prévu que l'ODEDEL soit précisé par catégorie de collectivités à partir de 2016, les fortes différences de situation selon la taille des communes appellent une déclinaison par strate démographique.

La Cour a évalué le respect de l'ODEDEL en 2014 en considérant les dépenses des collectivités locales¹⁷ au sens de la comptabilité nationale¹⁸, incluant par conséquent les budgets annexes : la dépense publique locale a diminué de 0,24 % hors syndicats et de 0,64 % y compris les syndicats, et les dépenses de fonctionnement ont augmenté respectivement de 2,4 % et 2,2 %. Dans les deux cas, l'objectif prévu en 2014 par la loi de programmation pluriannuelle a été respecté.

Cependant, la forte progression des dépenses de rémunération et de prestations sociales, qui constitue une tendance lourde depuis 2010, fait courir un risque élevé de sortie de la trajectoire d'évolution des dépenses de fonctionnement prévue par la loi de programmation. Ainsi, depuis 2010, du fait des dépenses de rémunération, la progression annuelle des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, avec ou sans les syndicats, n'a jamais été inférieure à 2 % (taux fixé pour 2015 par la loi).

De même, s'agissant de la dépense publique dans son ensemble, les évolutions prévues dans l'ODEDEL pour les années 2015 à 2017 sont très largement inférieures à celles constatées les années précédentes, 2014 faisant exception. Depuis 2011, la progression annuelle de la dépense publique des collectivités locales a toujours été supérieure à 2,6 %.

¹⁷ Dépenses hors consolidation à l'intérieur de l'agrégat collectivités locales de la comptabilité nationale.

¹⁸ Ces dépenses sont nettes de l'amortissement des emprunts.

Tableau n° 5 : évolution des dépenses des collectivités locales

<i>en Md€</i>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2013
Total des dépenses	211,8	210,1	215,5	223,1	231,0	229,6	- 0,64 %
<i>évolution annuelle en %</i>		- 0,8 %	2,6 %	3,5 %	3,6 %	- 0,6 %	
dont collectivités locales hors syndicats	224,2	222,5	228,8	237,0	245,7	245,1	- 0,24 %
<i>évolution annuelle en %</i>		- 0,8 %	2,8 %	3,6 %	3,6 %	- 0,2 %	
dont syndicats	12,6	12,6	13,1	13,8	14,0	13,7	- 2,32 %
dont consolidations	- 25,0	- 25,1	- 26,3	- 27,7	- 28,6	- 29,2	1,96 %
Dépenses de fonctionnement	156,7	159,1	162,7	168,0	173,1	176,9	2,22 %
<i>évolution annuelle en %</i>		1,5 %	2,3 %	3,2 %	3,0 %	2,2 %	
dont collectivités locales hors syndicats	166,1	169,2	174,0	179,8	185,7	190,1	2,38 %
<i>évolution annuelle en %</i>		1,9 %	2,8 %	3,3 %	3,3 %	2,4 %	
dont syndicats	8,7	8,6	8,9	9,3	9,4	9,4	- 0,23 %
dont consolidations	- 18,1	- 18,7	- 20,2	- 21,0	- 22,0	- 22,6	2,55 %

Source : Cour des comptes – données INSEE

Si les dépenses de fonctionnement des collectivités locales (y compris les syndicats) continuaient de croître au même rythme qu'entre 2011 et 2014, soit de 2,8 % en moyenne, l'ODEDEL ne pourrait être respecté que moyennant une réduction de leurs dépenses d'investissement de 7,6 % en 2015, puis 1,9 % en 2016 et 1,6 % en 2017, au lieu de la reprise prévue dans la loi de programmation.

Tableau n° 6 : évolution des dépenses d'investissement nécessaire au respect de l'ODEDEL

<i>en Md€</i>	2014	2015	2016	2017
Total des dépenses	229,5	230,7	235,1	239,7
<i>Évolution annuelle (=ODEDEL)</i>		<i>0,50 %</i>	<i>1,90 %</i>	<i>2 %</i>
Dépenses de fonctionnement à rythme inchangé	176,9	182,1	187,4	192,8
<i>Évolution annuelle (moyenne 2011-2014)</i>		<i>2,91 %</i>	<i>2,91 %</i>	<i>2,91 %</i>



Dépenses d'investissement	52,6	48,6	47,7	46,9
<i>Évolution annuelle</i>		<i>- 7,61 %</i>	<i>- 1,89 %</i>	<i>- 1,58 %</i>

Source : Cour des comptes – données INSEE

Le programme de stabilité 2015-2018¹⁹ a retenu un scénario pour l'année 2015 prévoyant une nouvelle diminution de la FBCF des APUL de 8,4 %²⁰ et un ralentissement important des dépenses de rémunération (taux d'augmentation inférieur de 1,4 point à celui de 2014) qui suppose un effort sensible de maîtrise de ces dépenses par les collectivités.

II - Une amélioration du solde des APUL

En droit budgétaire, les budgets votés des collectivités locales sont équilibrés par construction²¹. Cet équilibre est obtenu par la souscription d'emprunts qui participent au financement de leurs dépenses d'investissement, à l'exclusion des dépenses de fonctionnement. En comptabilité nationale, les comptes des administrations publiques, dont les collectivités locales et les autres APUL, sont présentés hors emprunts,

¹⁹ Programme de stabilité 2015-2018 présenté en Conseil du ministre du 15 avril 2015.

²⁰ Scénario élaboré par la direction générale du Trésor dans le cadre de la préparation du programme de stabilité 2015-2018.

²¹ Les textes prévoient la saisine par les préfets des chambres régionales des comptes quand les budgets ne sont pas votés en équilibre ou quand, en exécution, les déficits atteignent ou dépassent 5 % ou 10 % des recettes de fonctionnement en fonction de l'importance démographique des collectivités.

et leur besoin de financement apparaît dans le déficit public. Après une progression du besoin de financement constante depuis 2011, le solde des APUL s'est amélioré en 2014 (A). Cette évolution a contribué à l'amélioration du solde national (B).

A - La diminution du besoin de financement

Estimé en comptabilité nationale à 4,5 Md€ en 2014, le besoin de financement des APUL s'est réduit de 47,6 % par rapport à l'année précédente, marquée par une forte dégradation.

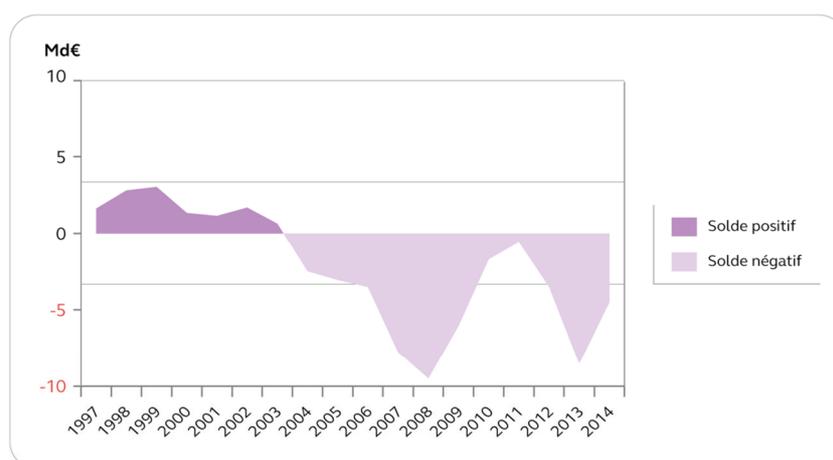
Tableau n° 7 : évolution du besoin de financement des APUL

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2013
Épargne (A)	40,8	44,4	44,4	41,5	40,3	- 2,91 %
Recettes d'investissement (B)	10,5	9,7	9,9	10,3	10,4	0,67 %
Dépenses d'investissement (C)	53,0	54,7	57,7	60,3	55,2	- 8,61 %
Besoin de financement (=C-B-A)	1,7	0,7	3,4	8,5	4,5	- 47,60 %

Source : Cour des comptes – données INSEE

Cette amélioration du solde des APUL a résulté essentiellement de la baisse des dépenses d'investissement de 8,6 % (soit 5,1 Md€), qui a plus que compensé le recul de l'épargne (de 1,2 Md€).

Graphique n° 7 : évolution du solde des APUL



Source : Cour des comptes – données INSEE

Le solde des collectivités locales *stricto sensu* a connu en 2014 une évolution similaire à celle des APUL. Son amélioration est essentiellement venue des communes et des départements, dont le besoin de financement a baissé d'environ 65 %, alors que celui des régions s'est accru.

Tableau n° 8 : évolution du besoin de financement des collectivités locales

en Md€	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2013
Communes et GFP	- 0,8	0,5	2,1	5,5	1,9	- 65,25 %
Départements	1,0	- 0,3	0,2	1,4	0,5	- 64,77 %
Régions	0,9	0,7	0,9	1,5	1,8	22,36 %
Besoin de financement total	1,1	0,9	3,2	8,3	4,2	- 49,61 %

Source : Cour des comptes – données INSEE

B - Une contribution à l'amélioration du solde national

Au plan national, le déficit public s'est établi en 2014 à 3,9 % du produit intérieur brut (PIB), contre 4,1 % en 2013, réparti entre les différents secteurs des administrations publiques.

Tableau n° 9 : évolution en points de PIB du solde public

<i>en % de produit intérieur brut</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Administration publique centrale	- 5,5	- 4,4	- 4,1	- 3,2	- 3,3
Administrations publiques locales	- 0,1	0	- 0,2	- 0,4	- 0,2
Administrations de sécurité sociale	- 1,2	- 0,6	- 0,6	- 0,5	- 0,4
Solde public total	- 6,8	- 5	- 4,9	- 4,1	- 3,9

Source : Cour des Comptes – données INSEE

En 2013, la dégradation du solde des APUL, d'un montant de 0,2 point de PIB, avait représenté la moitié du retard pris dans la réduction du déficit public national (4,1 % du PIB au lieu de l'objectif de 3,7 % fixé par le programme de stabilité 2013-2017).

En 2014, alors que le solde de l'État s'est dégradé de 0,1 point de PIB, la progression de 0,2 point du solde des APUL, au contraire, a contribué à l'amélioration du solde national avec celui des administrations de sécurité sociale (+ 0,1 point).

La loi de programmation pour les finances publiques 2014-2019 a fixé comme objectif de moyen terme (OMT) l'atteinte d'un solde structurel de - 0,4 % du PIB. Le programme de stabilité 2015-2018²² prévoit l'atteinte et le dépassement de l'OMT en 2018 (- 0,1 % du PIB). Cet objectif s'accompagnerait d'une réduction supplémentaire de 0,1 point du besoin de financement des APUL (0,1 % du PIB de 2015 à 2018 au lieu de 0,2 % en 2014).

Tableau n° 10 : objectifs du programme de stabilité 2015-2018

<i>en % de produit intérieur brut</i>	2014	2015	2016	2017	2018
Solde public structurel	- 2	- 1,6	- 1,1	- 0,6	- 0,1
Solde public effectif	- 4	- 3,8	- 3,3	- 2,7	- 1,9
<i>dont administration publique centrale</i>	- 3,4	- 3,4	- 3,2	- 2,8	- 2,2
<i>dont administrations publiques locales</i>	- 0,2	- 0,1	- 0,1	- 0,1	- 0,1
<i>dont administrations de sécurité sociale</i>	- 0,4	- 0,3	0	0,3	0,4

Source : Programme de stabilité 2015-2018

²² Programme de stabilité 2015-2018 présenté en Conseil des ministres du 15 avril 2015.

Le respect de ces objectifs semble cependant incertain au regard de la trajectoire observée et de la dynamique d'évolution des dépenses de fonctionnement des APUL.

III - La poursuite de l'augmentation de la dette

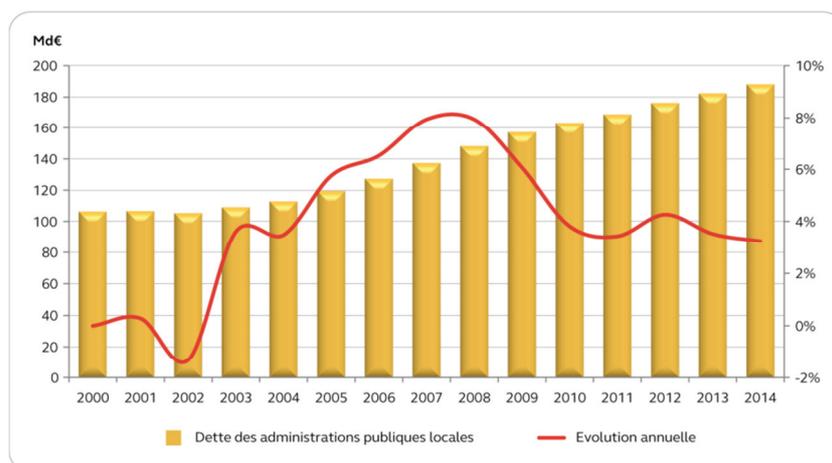
En 2014, la dette des APUL au sens du traité de Maastricht²³ s'est élevée à 188 Md€, en hausse de 3,2 % (5,9 Md€) par rapport à 2013.

Tableau n° 11 : dette des administrations publiques en volume

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Administration publique centrale	1 289,5	1 375,9	1 478,8	1 555,4	1 632,8
Administrations publiques locales	163,3	168,9	176,1	182,3	188,2
Administrations de sécurité sociale	175,1	204,6	210,9	211,7	216,8
Total	1 627,9	1 749,4	1 865,8	1 949,4	2 037,8

Source : Cour des comptes – données INSEE

²³ La dette au sens de Maastricht, calculée dans le cadre des comptes nationaux, ne comprend pas l'ensemble des passifs financiers mais uniquement les numéraires et dépôts, les bons du Trésor (BTF et BTAN), les obligations assimilables du Trésor (OAT), les *Euro medium term notes* (EMTN) (titres de dettes levées par des entreprises ou des établissements de crédit à moyen terme), ainsi que les emprunts ; en sont exclus les produits dérivés et les autres comptes à payer. C'est une dette brute au sens où on ne soustrait pas aux éléments de passifs les actifs financiers des administrations publiques. Elle est consolidée entre administrations publiques et évaluée en valeur nominale, c'est-à-dire à la valeur de remboursement du principal.

Graphique n° 8 : dette des APUL : encours et évolution annuelle

Source : Cour des comptes – données INSEE

La dette des administrations publiques locales participe à la croissance de la dette publique nationale depuis le milieu des années 2000. Son augmentation annuelle a excédé 5 % entre 2005 et 2009. Après un regain en 2012, l'évolution de la dette locale a été plus modérée en 2013 (+ 3,5 %) et 2014 (+ 3,2 %), tout en restant dynamique.

Tableau n° 12 : évolution détaillée de la dette des collectivités locales

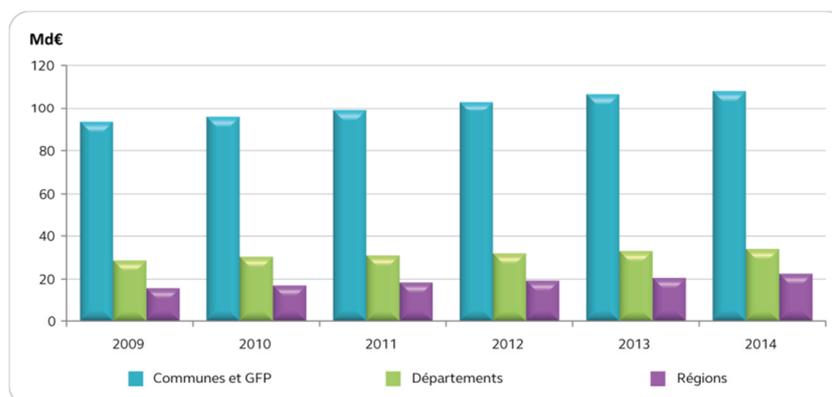
en Md€	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution 2014/2013
Administrations publiques locales	163,3	168,9	176,1	182,3	188,2	3,24 %
Collectivités locales	156,1	161,3	167,9	174,1	178,7	2,64 %
Communes et GFP	95,6	98,7	102,9	106,6	108,0	1,37 %
Départements	30,4	31,0	31,9	33,0	34,0	3,07 %
Régions	17,1	18,4	19,3	20,5	22,5	9,76 %
Syndicats	13,0	13,3	13,8	14,1	14,2	0,95 %
Organismes divers d'administration locale	4,5	4,7	5,2	5,4	5,9	10,15 %
Montants non répartis au sein des APUL	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	15,64 %
Régularisations INSEE	2,6	2,8	2,8	2,6	3,3	27,87 %

Source : Cour des comptes – données INSEE

La dette des APUL s’est accrue de 81,7 Md€ de 2000 à 2014, soit de 77 %. Elle a contribué à hauteur de 7 % au gonflement de 868 Md€ de la dette nationale, qui a atteint 2 038 Md€ en 2014.

La dette des collectivités locales au sens de Maastricht, qui représente la presque totalité de celle des APUL, s’est élevée à 179 Md€ en 2014. Son augmentation de 2,6 % par rapport à 2013 a été inférieure à celle des APUL dont le plus grand dynamisme est lié à la dette des ODAL (+ 10,5 %).

Graphique n° 9 : évolution de la dette de Maastricht des collectivités locales en volume et en pourcentage



Source : Cour des comptes – données INSEE

IV - L’amélioration souhaitable de la gouvernance des finances locales

La fixation d’une trajectoire d’évolution de la dépense locale dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 ou le programme de stabilité pour 2015-2018 n’a été concertée avec les collectivités territoriales ni dans son principe ni dans ses objectifs. Pourtant, leur participation au redressement des comptes publics étant une nécessité, la définition de ses modalités devrait relever d’un dialogue

institutionnel ainsi que la Cour l'a déjà préconisé²⁴, de même que le rapport d'avril 2014 de MM. Alain Lambert et Martin Malvy²⁵. Au-delà des rencontres entre les services de l'État et les associations de collectivités locales, il apparaît souhaitable qu'une instance de dialogue soit spécifiquement chargée, sur la base d'un diagnostic partagé, d'étudier la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes et les conditions de sa répartition entre elles.

A - La nécessité d'un dialogue formalisé entre l'État et les collectivités locales

Dans ses rapports sur les finances publiques locales de 2013 et 2014, la Cour a souligné la nécessité d'un meilleur dialogue entre l'État et les collectivités. Le risque existe que, face à l'accentuation de la baisse des dotations de l'État à partir de 2015, les collectivités laissent se creuser leur besoin de financement ou ajustent leurs recettes de fonctionnement par un accroissement de la pression fiscale au lieu d'infléchir leurs dépenses de fonctionnement. La coordination des choix de gestion des collectivités avec la stratégie fixée par l'État dans le cadre de ses engagements européens est donc plus que jamais nécessaire.

La création de l'Instance de dialogue national des territoires, non prévue par un texte législatif, pourrait constituer une première étape en ce sens. Installée en février 2015 par la ministre de la décentralisation et de la fonction publique et par le secrétaire d'État à la réforme territoriale, cette instance réunit les représentants de dix associations nationales d'élus. Son objet est d'évoquer avec eux les « sujets d'intérêt commun », notamment la réforme territoriale.

L'unique réunion de cette instance a pris acte de l'étalement de la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur trois

²⁴ Aussi bien dans le rapport public annuel de 2013 sur les finances publiques locales que dans le rapport de 2014. Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr et Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁵ Alain Lambert, Martin Malvy, « *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* », rapport au Président de la République avril 2014, disponible sur <http://www.elysee.fr/assets/Uploads/Rapport-Lambert-Malvy.pdf>.

exercices²⁶. À propos de l'impact budgétaire des normes, les ministres ont rappelé l'engagement de l'État de ramener à zéro le coût net annuel des normes nouvelles applicables aux collectivités territoriales et le lancement d'un travail d'allègement des normes existantes. Le soutien de l'investissement local a été évoqué à travers la mise en œuvre du plan européen Juncker.

La mise en place de cette instance de dialogue, qui doit se réunir en formation plénière au moins une fois par semestre, a le mérite de développer les contacts existant entre les associations d'élus et les ministères. Pour autant, il n'apparaît pas à ce stade que le thème de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics figure à son ordre du jour et qu'elle permette d'améliorer substantiellement la gouvernance des finances locales.

B - La construction d'outils communs d'analyse et de prévision

S'il revient au Parlement d'adopter des prévisions d'évolution des recettes et des objectifs indicatifs de dépenses des collectivités locales, il serait légitime que ces dernières soient associées à leur préparation.

Les collectivités territoriales sont représentées, parmi l'ensemble des acteurs des finances publiques, au sein de la conférence annuelle des finances publiques et, de façon plus spécifique, au sein du comité des finances locales (CFL). En juillet 2015, avant le débat d'orientation des finances publiques, la direction du budget a présenté au CFL le suivi de la réalisation des objectifs de dépenses locales et, en septembre 2015, la décomposition de l'ODEDEL par catégorie de collectivités (régions, départements, communes et groupements à fiscalité propre), applicable à compter de 2016.

Si ces dispositions vont dans le sens d'une meilleure association des collectivités locales et de leurs groupements au redressement des comptes publics, leur mise en œuvre nécessite également l'accès de l'ensemble des acteurs à des outils communs d'analyse et de prévision.

La situation financière des collectivités locales est en effet de plus en plus différenciée non seulement par catégorie (communes, départements, régions, EPCI) mais aussi au sein d'une même catégorie. Le développement de l'intercommunalité appelle la mise en place de données consolidées et fiables au niveau des territoires des EPCI.

²⁶ 2016 pour la DGF du bloc communal, 2017 pour celle des régions et 2018 pour celle des départements.

Si de tels travaux sont d'ores et déjà engagés par la direction générale des finances publiques (DGFIP)²⁷, leur diffusion à l'Instance de dialogue national des territoires permettrait de partager ces données avec les associations d'élus et de garantir une base de discussion commune. La fiabilité des données et la qualité de l'analyse et de la prévision s'en trouveraient renforcées.

La publication de ces données financières permettrait d'améliorer l'appropriation par les citoyens des enjeux des finances locales. En l'état actuel, la publication des budgets et des comptes des collectivités locales sur le site de la direction générale des collectivités locales (DGCL) se limite, pour chacune d'entre elles, à quelques agrégats. Seule une demande formalisée adressée à chaque collectivité donne accès à des documents exhaustifs mais peu manipulables. La constitution d'une base nationale de données permettrait un partage réel de l'information financière locale.

Le partage, au sein de l'instance chargée du dialogue entre l'État et les collectivités locales, de données financières consolidées et d'outils communs d'analyse et de prévision permettrait de recentrer les débats et de poser les bases de l'élaboration d'une loi de financement des collectivités locales. L'élargissement des compétences de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, prévue par la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRÉ), pourrait s'inscrire dans cette perspective. Cet observatoire devrait établir, collecter, analyser et mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales. C'est dans ce cadre que pourrait être construit un outil de prévision des trajectoires financières des catégories de collectivités.

C - La perspective d'une loi de financement des collectivités locales

La fixation dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques d'un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) a vocation à inciter les collectivités territoriales à mieux maîtriser collectivement l'évolution de leurs dépenses. Cet ODEDEL renforce la dimension prévisionnelle des lois de programmation en ce qui concerne les administrations publiques locales. Il complète les objectifs de solde reposant sur la trajectoire attendue de leurs recettes et de leurs

²⁷ Voir sur ce point le chapitre V.

dépenses. S'il constitue un progrès, il ne permet pas de rendre pleinement compte de l'équilibre prévisionnel des finances locales.

Contrairement aux finances de l'État et de la sécurité sociale, il n'existe pas de cadre définissant un tel équilibre prévisionnel pour les administrations publiques locales. Le Parlement vote annuellement une loi de finances pour l'État et une loi de financement pour la sécurité sociale mais il n'en existe pas pour les collectivités territoriales.

En tout état de cause, le Parlement ne pourrait voter une « loi de finances » des collectivités territoriales dans la mesure où, en instituant des plafonds de dépenses, une telle loi contreviendrait au principe constitutionnel de leur libre administration. En revanche, à l'instar de ce qui existe pour la sécurité sociale, une loi de financement qui porterait sur l'équilibre financier prévisionnel des différentes catégories de collectivités paraît compatible avec l'article 72 de la Constitution qui prévoit que, si les collectivités locales s'administrent librement, elles le font dans les conditions prévues par la loi.

Une telle loi de financement mettrait en cohérence les prévisions de dépenses, à travers des objectifs indicatifs constituant une déclinaison de l'ODEDEL, et les prévisions de recettes des différentes catégories de collectivités. Il en résulterait une prévision de solde. Le contexte de la baisse des dotations de l'État justifierait que soient précisées les conditions de l'équilibre financier de chaque catégorie de collectivités compte tenu de sa structure de recettes et de dépenses.

L'enjeu est d'importance car cette loi de financement permettrait de s'assurer de la soutenabilité budgétaire de la baisse des dotations de l'État. Elle pourrait prendre en compte l'impact des décisions nationales à caractère normatif ainsi que celui des mesures fiscales nouvelles en recettes. Elle permettrait de répartir de façon plus juste la contribution au redressement des comptes publics entre catégories de collectivités en l'inscrivant dans le cadre d'un équilibre prévisionnel.

Ainsi conçue, une loi de financement des collectivités territoriales constituerait un instrument de clarification de leurs relations financières avec l'État. Le vote de cette loi ne porterait pas atteinte aux principes d'unité et d'universalité du budget de l'État dès lors que la loi de finances initiale continuerait à retracer les transferts financiers de l'État aux collectivités locales (prélèvements sur recettes, crédits budgétaires) et les mesures fiscales applicables à ces dernières. Ainsi, la loi de finances initiale retrace les versements de l'État à la sécurité sociale (32,8 Md€ en 2014) nonobstant le vote par le Parlement d'une loi de financement de la sécurité sociale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En comptabilité nationale, l'évolution des dépenses et des recettes des APUL dépend essentiellement de celles des collectivités locales, c'est-à-dire des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Pour la première fois depuis 2010, les dépenses des collectivités locales ont baissé en 2014, du fait surtout du recul sensible de leurs investissements. La progression de leurs dépenses de fonctionnement, qui s'est ralentie (sauf celle des dépenses de personnel), est néanmoins demeurée plus rapide que celle de leurs recettes de fonctionnement, de sorte que l'épargne brute des collectivités locales a continué de se dégrader et leur endettement d'augmenter.

Leur besoin de financement a néanmoins baissé, en raison du recul de leurs investissements supérieur à celui de leur épargne, si bien qu'à la différence de 2013, elles ont contribué à la réduction du déficit public.

Les résultats d'exécution de l'année 2014 montrent que le respect de l'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODEDEL), prévu dans la loi de programmation pluriannuelle 2014-2019, ne suffit pas à assurer l'amélioration de la situation financière des collectivités locales.

Une refonte de la gouvernance des finances publiques locales est donc nécessaire afin de mieux les associer à la définition de leur contribution attendue au redressement des comptes publics. À partir d'un diagnostic partagé, l'instance chargée du dialogue entre l'État et les collectivités locales devrait travailler à prévoir une trajectoire d'évolution des finances locales, compatible avec l'effort national de redressement des comptes publics. Sur cette base, une loi annuelle de financement des collectivités territoriales pourrait être votée par le Parlement.

La Cour recommande de :

- 1. doter les services concernés de l'État d'outils de suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales et de simulation de l'impact des mesures, votées par le Parlement, relatives à leurs recettes et à leurs dépenses et les partager avec l'Instance de dialogue national des territoires, le comité des finances locales et les associations d'élus ;*
- 2. inclure dans les travaux de l'instance chargée du dialogue entre l'État et les collectivités locales la définition et le suivi, sur la base de données partagées, des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités ;*

3. *adopter une loi de financement des collectivités territoriales retraçant l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixant pour l'année à venir, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques (recommandation réitérée et précisée).*
-

Chapitre II

L'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2014

La mise à la disposition de la Cour par la direction générale des finances publiques (DGFIP) des données centralisées, extraites des comptes de gestion des collectivités locales, permet d'analyser de façon plus approfondie qu'en comptabilité nationale l'évolution de leur situation financière (cf. annexes n° 1 à 5). Cependant, faute de pouvoir les consolider selon les règles de la comptabilité générale, ces données ne portent que sur les budgets principaux à l'exclusion des budgets annexes, qui représentent 8 % des dépenses, et des recettes des collectivités locales (cf. *supra* chapitre I).

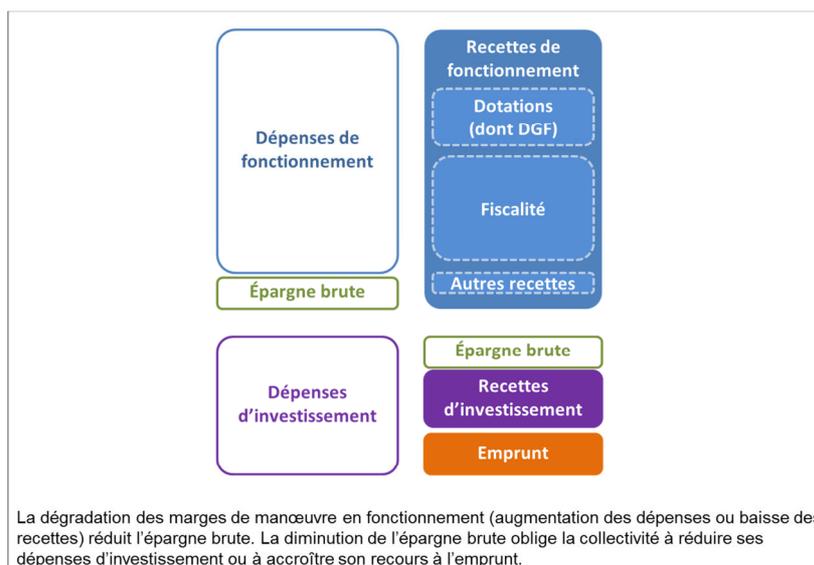
L'année 2014 a été marquée, pour la première fois, par une baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État aux collectivités locales. Dans l'ensemble, cette baisse de 1,5 Md€ a eu un impact limité, car elle a été globalement compensée par un accroissement des autres transferts financiers de l'État en faveur des départements et des régions. Cependant, conjuguée au ralentissement de la fiscalité directe, elle a imposé une nouvelle contrainte financière aux collectivités locales (I).

L'analyse détaillée des comptes consolidés des communes et des intercommunalités (II-A et II-B), des départements (II-C) et des régions (II-D) met en évidence les différences d'évolution de la situation financière des catégories de collectivités, voire celles existant au sein de chaque catégorie. Ces différences plaident pour que la baisse de la DGF, entamée en 2014, fasse l'objet d'un autre mode de répartition au-delà de 2015.

I - Une nouvelle contrainte financière

Si elle a constitué une première, la baisse des concours financiers de l'État en 2014 a été d'un montant limité. De plus, elle a été compensée par une augmentation sensible de la fiscalité transférée si bien que, globalement, le total des transferts financiers de l'État n'a pas baissé (annexe n° 9). Les collectivités locales, notamment celles du bloc communal, ont néanmoins été soumises à une contrainte financière accrue dans un contexte de ralentissement des produits de la fiscalité directe.

Schéma n° 1 : le budget d'une collectivité locale : section de fonctionnement et section d'investissement



Source : Cour des comptes

A - Une première baisse limitée des concours financiers de l'État

La baisse des concours financiers de l'État a été inférieure à celle de la seule DGF, car celle-ci a été compensée par l'octroi aux départements et aux régions de nouvelles ressources fiscales destinées à accompagner la croissance rapide de certaines de leurs charges correspondant à des compétences décentralisées.

1 - Une baisse limitée à 0,8 % à périmètre constant

D'un montant total de 1,5 Md€, la baisse des dotations de l'État a été répartie entre les catégories de collectivités au prorata de leurs recettes totales. Dans le secteur communal, elle s'est élevée à 840 M€ dont 588 M€ pour les communes et 252 M€ pour les groupements de communes à fiscalité propre. Elle a été répartie entre ces entités au prorata de leurs recettes réelles de fonctionnement. D'un montant de 476 M€, la baisse de la DGF appliquée aux départements a été ventilée entre eux en fonction d'un indice synthétique prenant en compte leur revenu moyen par habitant (à hauteur de 70 %) et leur effort fiscal (à hauteur de 30 %). Enfin, d'un montant de 184 M€, la baisse supportée par les régions a été calculée au prorata de leurs recettes totales (hors emprunts et hors prélèvement au fonds national de garantie individuelle des ressources).

Tableau n° 13 : évolution de « l'enveloppe normée »

<i>en Md€</i>	2013	2014	Évolution	
Prélèvements sur recettes	46,2	44,7	- 1,5	- 3,2 %
<i>dont DGF</i>	41,5	40,12	- 1,38	- 3,3 %
<i>dont autre</i>	4,7	4,58	- 0,12	- 2,5 %
Mission Relation avec les collectivités territoriales (RCT) ²⁸	2,6	2,6	-	-
Total enveloppe normée	48,8	47,3	- 1,5	- 3 %

Source : Cour des comptes – données direction du budget

En fait, cette baisse de 1,5 Md€ ne s'est pas portée entièrement sur la DGF. Elle a été imputée sur les prélèvements sur recettes de l'État inclus dans « l'enveloppe normée »²⁹ qui sert depuis 1996 à encadrer les relations financières entre l'État et les collectivités locales.

²⁸ Hors travaux divers d'intérêt local.

²⁹ Les prélèvements sur recettes entrant dans « l'enveloppe normée » comprennent la dotation globale de fonctionnement, la dotation spéciale logement instituteurs, la dotation élu local, la dotation pour la collectivité territoriale de Corse, la dotation d'équipement des collèges, la dotation régionale d'équipement scolaire, ainsi que diverses dotations de compensation d'exonération de fiscalité locale.

Certains concours financiers ne sont pas inclus dans « l'enveloppe normée ». En particulier, il en était ainsi en 2014 du versement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), d'un montant de 5,91 Md€. Si « l'enveloppe normée » (47,3 Md€) a baissé de 3 % en 2014, la réduction de l'ensemble des concours financiers de l'État (71,4 Md€) a été de 2,8 % (annexe n° 13), soit 2,09 Md€, c'est-à-dire davantage que la baisse de la DGF en raison de la suppression de la dotation générale de décentralisation versée aux régions pour financer la formation professionnelle et remplacée par de nouveaux transferts financiers (cf. *infra*).

Cependant, à périmètre constant, déduction faite de cette réforme, l'ensemble des concours financiers de l'État n'a baissé que de 0,59 Md€, soit 0,8 %.

2 - Une progression de la fiscalité transférée aux départements et aux régions

Outre ces concours, les transferts financiers de l'État comprennent les produits de la fiscalité transférée au titre de la compensation des compétences prises en charge par les collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation. Ces produits ont progressé de près de 3 Md€ en 2014 (+ 10,4 %) ³⁰.

Compte tenu de la progression de la fiscalité transférée, les transferts financiers de l'État ont augmenté de 0,9 % en 2014.

³⁰ Cf. annexe n° 14.

Tableau n° 14 : évolution des transferts financiers de l'État

<i>en Md€</i>	2013	2014	Évolution
Prélèvements sur les recettes de l'État	55,57	54,43	- 2,1 %
Crédits provenant du budget général	16,75	15,58	- 7 %
Crédits provenant des deux CAS	1,15	1,37	18,5 %
<i>Dont dégrèvements</i>	10,7	10,8	0,9 %
Total des opérations budgétaires	73,47	71,38	- 2,8 %
Fiscalité transférée	26,40	28,46	7,8 %
Rétrocession des frais de gestion	2,19	3,10 ³¹	42,5 %
Total général	102,06	102,94	0,9 %

Source : Cour des comptes – données direction du budget

Les tableaux suivants mettent en évidence l'évolution différente des transferts financiers de l'État, en progression dans les départements et régions, mais en recul dans les communes et intercommunalités.

Tableau n° 15 : évolution des transferts financiers aux communes et aux intercommunalités

<i>en Md€</i>	2013	2014	Évolution
Prélèvements sur recettes	31,7	31,3	- 1,3 %
Mission RCT*	0,9	0,9	0 %
Dégrèvements	7,1	7,2	+ 1,4 %
Amendes	0,5	0,6	+ 20 %
Fiscalité transférée	2,3	2,3	0 %
Total	42,5	42,3	- 0,5 %

Source : Cour des comptes – données direction du budget

* Relations avec les collectivités territoriales

Le secteur communal n'a pas bénéficié en 2014 de transferts financiers supplémentaires. La somme de ces transferts a reculé de 0,5 %, soit environ 0,2 Md€, à comparer avec la baisse de 0,84 Md€ de la DGF.

³¹ Donnée LFI pour 2014, en l'absence de données d'exécution disponibles, y compris les frais d'assiette et de recouvrement de la TFPB au profit des départements.

Tableau n° 16 : évolution des transferts financiers aux départements

<i>en Md€</i>	2013	2014	Évolution
Prélèvements sur recettes	16,3	15,8	- 3,07 %
Mission RCT*	0,5	0,5	0 %
Dégrèvements	2,4	2,4	0 %
Amendes	0,1	0,1	0 %
Fiscalité transférée	21	22,5	+ 7,14 %
Total	40,3	41,3	+ 2,5 %

Source : Cour des comptes – données direction du budget

* Relations avec les collectivités territoriales.

En 2014, l'ensemble des transferts financiers de l'État aux départements a augmenté de 2,5 % en raison de la progression de la fiscalité transférée. D'une part, la quasi-totalité des départements ont usé de la faculté, ouverte par la loi de finances pour 2014, de relever le taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au-delà de 3,80 % et dans la limite de 4,50 %. D'autre part, l'État leur a transféré 841 M€ de ressources fiscales supplémentaires sous la forme d'une rétrocession de frais d'assiette et de recouvrement de la taxe foncière sur les propriétés bâties que l'administration fiscale collecte auprès des redevables de cette taxe. Ces nouvelles ressources ont été accordées aux départements pour les aider à faire face aux dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active (RSA) et de l'allocation personnalisée pour l'autonomie³², dont la progression est particulièrement rapide. Les dépenses sociales des départements ont augmenté de 1,2 Md€ en 2014, soit davantage que ces nouveaux transferts de fiscalité.

³² Article 42 de la loi de finances initiale pour 2014.

Tableau n° 17 : évolution des transferts financiers aux régions

<i>en Md€</i>	2013	2014	2014 / 2013
Prélèvements sur recettes	7,5	7,3	- 2,67 %
Mission RCT*	0,9	1	+ 11,11 %
Dégrèvements	1,2	1,2	0,00 %
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage)	5,2	5,6	+ 7,69 %
Formation professionnelle et apprentissage	2,3	2,2	- 4,5 %
Total	17,1	17,3	+ 1,2 %

Source : Cour des comptes – données direction du budget

* Relations avec les collectivités territoriales.

Les transferts financiers de l'État aux régions ont augmenté de 1,2 % du fait d'un accroissement de la fiscalité transférée à travers une quote-part régionale de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE), perçue au titre des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 et de la compensation de la suppression de la vignette automobile. Cet accroissement a résulté d'un ajustement des droits à compensation au titre des transferts de compétences à la suite des travaux de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)³³.

B - Une faible évolution de la fiscalité locale

Dans les budgets principaux des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre, les ressources fiscales s'élevaient en 2014 à 120 Md€, dont 77 Md€ au titre de la fiscalité directe et 43 Md€ au titre de la fiscalité indirecte. Ces ressources, qui représentaient 62 % des produits réels de fonctionnement, ont progressé de 3,3 % par rapport à 2013, soit un surcroît de ressources de 3,8 Md€ dont 1,2 Md€ (+ 1,5 %) venant de la fiscalité directe et 2,6 Md€ (+ 6,5 %) de la fiscalité indirecte. La forte progression de la fiscalité indirecte est essentiellement due à la

³³ La commission consultative sur l'évaluation des charges est une commission restreinte du comité des finances locales chargée d'évaluer et de contrôler les compensations financières allouées aux collectivités locales en contrepartie des compétences transférées par l'État.

hausse du produit des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements.

En dépit de la baisse de la DGF, il ne paraît pas que les collectivités aient, dans leur grande majorité, actionné le levier fiscal en 2014, année de renouvellement des conseils municipaux.

La fiscalité directe perçue par les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre comprend des taxes acquittées par les ménages (taxe d'habitation, taxe sur le foncier bâti, taxe sur le foncier non bâti) et des impositions dont les entreprises sont redevables (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires de réseaux, taxe sur les surfaces commerciales).

1 - La progression modérée de la fiscalité directe pesant sur les ménages

Les trois taxes « ménages » sont perçues par les communes et les groupements à fiscalité propre. Depuis 2011, année de mise en œuvre de la réforme de la fiscalité directe locale, les départements ne perçoivent plus que le produit de la taxe sur le foncier bâti. Les taxes « ménages » ne font plus partie du panier de ressources des régions depuis cette réforme.

a) Le secteur communal

Pour les communes dont le groupement intercommunal a conservé la même nature juridique et fiscale et le même périmètre en 2013 et 2014, la DGCL a estimé le taux d'évolution de l'ensemble des trois taxes « ménages » à 1,89 % résultant pour 1,71 point de l'effet de base et pour 0,18 point de l'effet de taux.

En 2014, la progression du produit des trois « taxes ménages » perçues par les communes a été relativement modérée (+ 1,5 %). Elle a principalement été assurée par la taxe sur le foncier bâti (+ 2,4 %).

Tableau n° 18 : évolution du produit des taxes « ménages » perçues par les communes

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2013
Taxe d'habitation	10,96	12,88	13,40	13,78	13,86	+ 0,5 %
Taxe sur le foncier bâti	13,65	14,27	14,81	15,31	15,68	+ 2,4 %
Taxe sur le foncier non bâti	0,73	0,78	0,79	0,80	0,81	+ 0,7 %
Ensemble des trois taxes	25,34	27,93	29,00	29,89	30,35	+ 1,5 %

Source : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

Cette utilisation modérée du levier fiscal par les communes est confirmée par l'examen de l'évolution des taux d'imposition moyens des trois taxes « ménages ». Le taux moyen de la taxe d'habitation a légèrement diminué, de 16,26 % en 2013 à 16,15 % en 2014, celui du foncier bâti progressant très légèrement de 18,82 % à 18,84 %. La diminution du taux moyen de la taxe d'habitation et la progression parallèle du taux moyen de taxe sur le foncier bâti se retrouvent au cours de la période 2011-2014 après une nette augmentation entre 2010 et 2011, année de réforme de la fiscalité locale.

Tableau n° 19 : évolution des taux moyens communaux des taxes « ménages »

<i>en %</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Taxe d'habitation	14,42	16,35	16,36	16,26	16,15
Taxe sur le foncier bâti	18,64	18,74	18,82	18,82	18,84
Taxe sur le foncier non bâti	40,65	41,53	41,65	41,68	41,27

Sources : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

Pour les groupements à fiscalité propre, la progression du produit des trois taxes « ménages » a été sensiblement plus forte (+ 4,4 %). Elle a en particulier été de 9,7 % pour la taxe sur le foncier bâti qui représente une part réduite de leurs ressources.

Tableau n° 20 : évolution du produit des taxes « ménages » perçues par les groupements de communes à fiscalité propre

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2013
Taxe d'habitation	0,51	5,75	6,02	6,36	6,59	+ 3,6 %
Taxe sur le foncier bâti	0,65	0,77	0,86	0,93	1,02	+ 9,7 %
Taxe sur le foncier non bâti	0,09	0,18	0,18	0,19	0,20	+ 5,3 %
Ensemble des trois taxes	1,25	6,70	7,06	7,48	7,81	+ 4,4 %

Source : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

Ces progressions doivent être considérées avec précaution compte tenu des opérations de restructuration (extensions, fusions, suppressions) de certains établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). En ne prenant en compte que les EPCI à nature juridique et fiscale et à périmètre inchangés en 2013 et 2014, la DGCL a estimé la croissance du produit des trois taxes « ménages » à 2,52 %, résultant pour 1,36 point de l'effet de base et pour 1,15 point de l'effet de taux.

Les taux moyens d'imposition de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti ont été orientés légèrement à la baisse en 2014, de 8,51 % à 8,44 % et de 2,68 % à 2,66 % respectivement.

Tableau n° 21 : évolution des taux moyens des taxes « ménages » perçues par les groupements de communes à fiscalité propre

<i>en %</i>	2010	2011	2012	2013	2014
Taxe d'habitation	2,24	8,57	8,59	8,51	8,44
Taxe sur le foncier bâti	3,37	2,84	2,79	2,68	2,66
Taxe sur le foncier non bâti	9,58	7,07	7,17	7,17	7,19

Source : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

La fiscalité « ménages » constitue encore une ressource relativement dynamique pour le secteur communal. Au total, le produit perçu à ce titre par les communes et les intercommunalités (38,2 Md€) a progressé de 2,1 % en 2014.

b) Les départements

En 2014, le produit de la taxe sur le foncier bâti perçu par les départements a progressé de 2,4 % du fait de l'effet de base, pour 2,3 points, et de l'effet de taux pour seulement 0,1 point. La tenue des élections des conseils départementaux en mars 2015 pourrait en partie expliquer cette modération fiscale.

Tableau n° 22 : évolution du produit des taxes « ménages » perçues par les départements

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2013
Taxe sur le foncier bâti	7,28	10,9	11,58	12,19	12,49	+ 2,4 %

Source : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

2 - Une baisse globale de la fiscalité économique

Les impositions locales dont les entreprises sont redevables ont été profondément modifiées par la suppression de la taxe professionnelle en 2010. Les « impôts économiques » perçus ne sont désormais plus identiques pour les différentes catégories de collectivités.

Contrairement aux EPCI, les communes, les départements et les régions ont enregistré une baisse des produits de la fiscalité économique, surtout ceux de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

a) Le secteur communal

Les communes et les EPCI perçoivent la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), diverses impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER) et la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM).

Le produit des impositions économiques perçues par les communes a diminué de 15 % en 2014, ce qui peut s'expliquer en grande partie par le développement de l'intercommunalité même si, sur le plan territorial, celui-ci était quasiment achevé à la fin de 2013³⁴.

La diminution du produit de la CFE a aussi été liée aux corrections d'assiette que le législateur a introduites afin de réduire l'impact de la réforme de la fiscalité directe pour les plus petites entreprises. Après avoir progressé de 1,9 % en 2012 et 2013, le produit de la CVAE a reculé de 18 % en 2014. L'analyse de cette variation, qui reflète les évolutions de périmètre des groupements à fiscalité professionnelle unique, doit intégrer les versements d'attribution de compensation par les intercommunalités.

Tableau n° 23 : évolution du produit de la fiscalité économique des communes

<i>en Md€</i>	2011	2012	2013	2014	2014/2013
CFE	1,46	1,46	1,35	1,17	- 13,3 %
CVAE	1,04	1,06	1,08	0,89	- 17,6 %
IFER	0,15	0,15	0,14	0,13	- 7,1 %
TASCOM	0,13	0,13	0,13	0,10	- 23,1 %
Total	2,79	2,81	2,70	2,30	- 14,8 %

Source : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

Soutenu par le développement de l'intercommunalité, le produit de la fiscalité économique des EPCI a progressé de 3,6 % en 2014, notamment en raison de la forte augmentation de la CFE (+ 3,9 %) et de la CVAE (+ 2,5 %).

³⁴ En particulier, pour le bloc communal, le produit de la CVAE a varié en 2014 dans la même proportion (- 2,4 %) que pour les départements et régions.

Tableau n° 24 : évolution du produit de la fiscalité économique des EPCI

<i>en Md€</i>	2011	2012	2013	2014	2014/2013
CFE	4,83	5,16	5,56	5,78	+ 3,9 %
CVAE	2,84	2,96	3,24	3,32	+ 2,5 %
IFER	0,31	0,34	0,37	0,40	+ 8,1 %
TASCOM	0,47	0,51	0,58	0,61	+ 5,2 %
Total	8,45	8,97	9,75	10,11	+ 3,6 %

Source : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

Comme indiqué précédemment, l'augmentation du produit de la CVAE perçu par les groupements résulte de l'évolution de leur périmètre. Globalement, la diminution du produit de la CVAE du secteur communal (- 2,5 %) a été équivalente en 2014 à celle enregistrée par les départements et les régions.

Au total, contrairement aux impositions « ménages », la fiscalité « économique » du secteur communal a stagné, le produit global pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre s'élevant à 12,41 Md€ en 2014 contre 12,45 Md€ en 2013.

b) Les départements

Depuis la réforme de la fiscalité locale, les départements perçoivent la cotisation sur la CVAE, ainsi que le produit de diverses impositions sur les entreprises de réseaux.

Tableau n° 25 : évolution du produit de la fiscalité économique des départements

<i>en Md€</i>	2011	2012	2013	2014	2014/2013
CVAE	7,13	7,36	7,91	7,72	- 2,4 %
IFER	0,22	0,24	0,25	0,26	+ 4 %
Total	7,35	7,60	8,16	7,98	- 2,2 %

Source : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

À l'instar du secteur communal, depuis la création de la CVAE, les variations de son produit perçu par les départements ont été erratiques. Celui-ci a progressé de 3,2 % en 2012 et de 7,5 % en 2013 avant de

reculer de 2,4 % en 2014. Du fait de leur montant modeste, la progression des IFER (+ 4% en 2014) n'a pas compensé la diminution de la CVAE.

c) Les régions

Depuis la réforme de la fiscalité locale, les régions perçoivent la CVAE ainsi que des IFER qui représentent 15 % de leur fiscalité économique. Le produit global de ces impôts a reculé de 2,1 % en 2014. Les variations de la CVAE perçue par les régions sont proches de celles constatées pour les départements (+ 3,3 % en 2012, + 7,6 % en 2013 et - 2,4 % en 2014).

Tableau n° 26 : évolution du produit de la fiscalité économique des régions

<i>en Md€</i>	2011	2012	2013	2014	2014/2013
CVAE	3,67	3,79	4,08	3,98	- 2,4 %
IFER	0,64	0,64	0,65	0,65	0 %
Total	4,31	4,43	4,73	4,63	- 2,1 %

Source : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

*

**

Au total, en 2014, pour la première fois, la DGF versée aux collectivités territoriales (40,1 Md€) a été réduite de 1,5 Md€, soit 3,3 %, au titre de leur contribution au redressement des comptes publics. Cependant, les concours financiers de l'État (71,4 Md€) ont baissé de seulement 0,59 Md€, soit 0,8 %, à périmètre constant (hors réforme du financement de la taxe professionnelle). En fait, compte tenu de la progression de près de 3 Md€ de la fiscalité transférée, le total des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales (103 Md€ en 2014) a progressé de 0,88 Md€, soit 0,9 %. Cette progression n'a pas concerné toutes les catégories de collectivités : si les transferts financiers ont augmenté de 1 Md€ pour les départements (+ 2,5 %) et de 0,2 Md€ pour les régions (+ 1,2 %), ils ont reculé de 0,2 Md€ pour le secteur communal (- 0,5 %).

Les communes, les groupements à fiscalité propre et les départements ont utilisé avec modération le levier de la fiscalité pesant sur les ménages. La progression des produits correspondants a, pour l'essentiel, résulté de la croissance des bases locatives cadastrales. Ces ressources ont progressé de 2,1 % dans le secteur communal et de 2,4 %

dans les départements. Compte tenu de la structure de leurs recettes, les régions n'ont pu bénéficier d'une croissance similaire.

Le recul du produit de la CVAE, acquittée par les entreprises, a contribué à ralentir la croissance globale de la fiscalité directe locale. Les régions, qui ne disposent plus depuis 2010 de ressources perçues sur les ménages, en ont été particulièrement affectées.

Au total, bien que d'un niveau relativement limité, la baisse des dotations de l'État en 2014, conjuguée au ralentissement des ressources fiscales, s'est traduite par une contrainte financière accrue sur la gestion des collectivités locales malgré l'augmentation de la fiscalité transférée aux départements et aux régions.

II - Des différences d'évolution suivant les catégories de collectivités locales

Si la baisse de la DGF en 2014 a pris globalement une faible part à la détérioration, précédemment engagée, de la situation financière des collectivités locales, elle a fait apparaître qu'un certain nombre de collectivités éprouveront probablement des difficultés, compte tenu de la différence d'évolution de leurs recettes et de leurs dépenses, à absorber la baisse des concours financiers prévue jusqu'en 2017 (10,7 Md€).

A - Les finances communales³⁵

Au 1^{er} janvier 2014, le secteur communal rassemblait 36 681 communes, dont 36 614 étaient regroupées en établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

En 2014, les communes³⁶ ont représenté 41,7 % de dépenses totales des collectivités territoriales et de leurs groupements, 41,2 % de leurs dépenses de fonctionnement et 43,4 % de leurs dépenses d'investissement hors emprunts. En raison de ce poids important,

³⁵ Le défaut de comptabilisation fiable des flux croisés entre les établissements publics de coopération intercommunale et leurs communes membres conduit à présenter séparément l'analyse de leur situation financière.

³⁶ Hors emprunts.

l'évolution des finances communales affecte la situation financière d'ensemble du secteur public local.

Depuis 2011, le rythme de progression des recettes de fonctionnement s'est ralenti. En 2014, cette évolution s'est accentuée, aboutissant à une stabilité des produits réels de fonctionnement qui, pour la première fois, ne progressent quasiment pas (+ 0,21 %) alors que les dépenses de fonctionnement continuent de croître (+ 1,6 %), quoiqu'à un moindre rythme qu'en 2013 (+ 2,9 %) ³⁷. Toutefois, une partie de cette croissance, notamment celle des dépenses de personnel, a résulté de mesures nationales, échappant au pouvoir de décision des collectivités ³⁸.

Tableau n° 27 : évolution des finances communales

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014/2013
Produits réels de fonctionnement	74,22	76,69	78,27	79,32	79,49	+ 0,21 %
<i>dont ressources fiscales</i>	43,74	45,78	47,05	48,17	48,54	+ 0,77 %
<i>dont dotations et participations</i>	22,53	22,50	22,30	21,98	21,38	- 2,70 %
Charges réelles de fonctionnement	62,50	63,90	65,38	67,26	68,36	+ 1,64 %
<i>dont charges de personnel</i>	32,65	33,25	34,12	35,01	36,41	+ 3,99 %
<i>dont achats de biens et services</i>	15,91	16,24	16,72	17,30	16,94	- 2,09 %
<i>dont subventions de fonctionnement</i>	5,95	6,06	6,16	6,32	6,34	+ 0,32 %
Épargne brute	11,72	12,79	12,89	12,06	11,13	- 7,71 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunts)	10,96	10,92	11,02	11,15	10,78	- 3,29 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts)	21,75	23	23,72	25,64	22,03	- 14,06 %
Besoin de financement	4,66	5,04	5,08	8,67	6,32	27,10 %
Mobilisation (-) ou reconstitution du fonds de roulement	1,58	1,28	1,32	-1,54	-0,40	+ 74,03 %
Fonds de roulement net global	13,95	15,31	16,70	15,30	14,98	- 2,14 %
Encours de la dette	59,34	60,01	61,49	62,95	63,49	+ 0,86 %
Capacité de désendettement (en années) ³⁹	5,06	4,69	4,77	5,22	5,70	

Source : Cour des comptes et logiciel ANAFI – données DGFIP

³⁷ Cf. annexe n° 6.

³⁸ Cf. *infra* chapitre III.

³⁹ Le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport de l'encours de dette au 31 décembre et de l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute.

1 - Les ressources communales

L'évolution des produits réels de fonctionnement des communes a présenté en 2014 une grande diversité de situations en fonction des strates démographiques⁴⁰. Dans les communes de moins de 3 500 habitants, l'augmentation des ressources fiscales (+ 0,43 %) et des produits d'exploitation (+ 2,2 %) n'a pas permis de compenser la baisse de la DGF, et les recettes réelles de fonctionnement ont légèrement diminué (- 0,17 %). Les communes de 50 000 à 100 000 habitants ont connu une baisse plus importante de leurs recettes (- 1,1 %), liée à une diminution conjuguée de la DGF, des produits de la fiscalité et des produits d'exploitation. Seules les communes de plus de 100 000 habitants ont connu une progression de leurs recettes de fonctionnement (+ 1,2 %) grâce à la légère hausse de leurs produits fiscaux (+ 0,61 %), due aux impôts directs (+ 0,37 %) et surtout indirects (+ 2,8 %), ainsi qu'à l'augmentation de leurs produits d'exploitation (+ 1,2 %).

a) La baisse non uniforme de la DGF

Dans son ampleur, la baisse de la DGF, de 4 % en moyenne pour l'ensemble des communes, n'a pas été uniforme, conformément à son mode de répartition en fonction des recettes réelles de fonctionnement. Elle a varié assez sensiblement selon les communes mais sans lien apparent avec leur importance démographique. Ainsi, elle a relativement moins touché les communes de moins de 3 500 habitants (- 3,3 %) ainsi que les communes de plus de 100 000 habitants (- 3,7 %), et davantage les communes comprises entre 10 000 et 50 000 habitants (- 4,7 %) et les communes de 50 000 à 100 000 habitants (- 5,1 %). Les autres dotations et participations de l'État ont peu modifié l'ampleur de ces baisses.

Selon une étude transmise au comité des finances locales par la DGCL, la diminution de la DGF rapportée aux recettes réelles de fonctionnement a également été très variable. De - 1,92 % en moyenne, elle a été particulièrement importante pour la ville de Paris (- 3,43 %) et pour les territoires (communes et EPCI) de 10 000 à 20 000 habitants (- 3,18 %). Ces écarts sont dus aux dotations de péréquation

⁴⁰ Parmi les 36 658 communes françaises, 33 649 ont moins de 3 500 habitants et représentent 33 % de la population. À l'opposé, les 41 communes de plus de 100 000 habitants représentent environ 15 % de la population. Le contingent de population le plus important est porté par les 835 communes dont la population est comprise entre 10 000 et 50 000 habitants, soit près de 26 % de la population (*source DGCL : « Les collectivités locales en chiffres – 2015 »*).

« verticale »⁴¹ qui, au sein de la DGF, viennent moduler la baisse de sa composante forfaitaire. Pour cette raison, dans trois villes de plus de 100 000 habitants, par exemple, la DGF a même légèrement augmenté : Montpellier (+ 0,2 %), Mulhouse (+ 0,2 %) et surtout Nîmes (+ 2,7 %).

De plus, les mécanismes de péréquation « horizontale » (FPIC⁴² et FSRIF⁴³) ont été relativement plus favorables aux petites et moyennes communes avec des augmentations de 57 % en dessous de 3 500 habitants et de 48 % entre 3 500 et 10 000 habitants, pour une évolution moyenne nationale de 33 %.

b) Le ralentissement variable des ressources fiscales

L'évolution des ressources fiscales observée en 2014 à l'échelle de l'ensemble des communes, en légère hausse (+ 0,77 %) mais en rupture avec la progression des années précédentes (+ 2,4 % en 2013), recouvre aussi une grande diversité de situations. Quatre groupes de communes peuvent être distingués en fonction de l'évolution des composantes de leur panier fiscal :

- les communes de moins de 3 500 habitants : la très légère hausse des ressources fiscales (+ 0,43 %) a principalement résulté de reversements de fiscalité des EPCI. La fiscalité directe, en revanche, a stagné, notamment les taxes foncières et d'habitation, qui en représentent la plus grande part, alors que la CVAE, la TASCOM et les IFER, de moindre poids dans les recettes globales, ont baissé respectivement de 17,3 %, 19,2 % et 13,2 %. La fiscalité indirecte a chuté ;
- les communes de 3 500 à 50 000 habitants : leurs produits fiscaux ont augmenté (+ 1,1 % en moyenne) grâce à la fiscalité directe. Les taxes foncières et d'habitation ont en effet progressé, tandis que la CVAE a été en forte baisse. La fiscalité indirecte a diminué ;
- les communes de 50 000 à 100 000 habitants : la légère baisse des ressources fiscales (- 0,18 %) est imputable tant aux impôts directs (- 0,17 %), avec la quasi-stagnation des taxes foncières et

⁴¹ Par exemple : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et la dotation de solidarité rurale (DSR).

⁴² La mise en place du FPIC en 2012 avait notamment pour objectif d'accompagner la réforme fiscale en prélevant des ressources de certaines communes et intercommunalités pour les reverser aux collectivités les moins favorisées du bloc communal.

⁴³ Ces mécanismes de péréquation représentaient respectivement 570 M€ et 250 M€.

d'habitation (+ 0,37 %) et la forte baisse de la CVAE (- 15 %), qu'aux impôts indirects (- 0,35 %) ;

- les communes de plus de 100 000 habitants : la progression des ressources fiscales s'est poursuivie à un rythme ralenti par rapport aux années précédentes (+ 0,61 % au lieu de + 2,2 % en 2013) grâce à l'augmentation des taxes foncières et d'habitation (+ 1,6 %) et malgré une baisse importante de la CVAE (- 13,7 %). Contrairement aux autres strates, ces communes ont connu une hausse de leur fiscalité indirecte.

2 - Les charges de fonctionnement

D'un montant de 68,36 Md€, les dépenses réelles de fonctionnement des communes ont vu leur progression (+ 1,6 %) se ralentir en 2014 par rapport aux années précédentes (+ 2,5 % par an en moyenne entre 2010 et 2013). Les communes de 50 000 à 100 000 habitants ont particulièrement contribué à ce ralentissement, dans la mesure où leurs dépenses réelles de fonctionnement ont quasiment stagné (+ 0,42 %). Au contraire, dans les communes de 3 500 à 10 000 habitants et surtout dans celles de plus de 100 000 habitants, elles ont progressé (respectivement de 2 % et 2,5 %) au même rythme que les années précédentes.

a) L'évolution dynamique des charges de personnel

Nonobstant le ralentissement global de leurs dépenses réelles de fonctionnement, les charges de personnel des communes, qui en représentent, en moyenne, plus de la moitié (53 %), ont évolué de manière particulièrement dynamique en 2014 (+ 4,0 %) par rapport aux années antérieures (+ 2,3 % par an en moyenne entre 2010 et 2013).

L'analyse par strate démographique témoigne de la diversité des situations. Les communes de 50 000 à 100 000 habitants ont vu leurs dépenses de personnel progresser (+ 2,7 %) moins vite que la moyenne de l'ensemble des communes, bien que de façon plus soutenue que les années précédentes (+ 1,6 % en moyenne de 2011 à 2013). À l'inverse, les communes de 3 500 à 50 000 habitants ont connu une augmentation de leurs charges de personnel de plus de 4 % supérieure à la moyenne de l'ensemble des communes.

b) Une baisse notable des achats de biens et services

Les achats de biens et services, qui représentent un quart des dépenses de fonctionnement des communes, ont diminué de 2,1 % en 2014, en rupture avec l'évolution de l'année précédente (+ 3,5 %) et la tendance observée depuis 2010 (+ 2,8 % par an en moyenne). Toutes les strates de communes ont participé à cette baisse qui paraît traduire des efforts en gestion au niveau communal ou de mutualisation avec l'intercommunalité⁴⁴. Les communes de moins de 10 000 habitants y ont toutefois moins contribué que les autres.

Dans l'ensemble, ce sont les achats de biens (- 4,4 %) qui ont diminué en 2014 alors que ceux de prestations de services ont augmenté (+ 1,8 %) sauf dans les communes de 10 000 à 50 000 habitants (- 2,6 %).

c) Un ralentissement des subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement, qui représentent 9,3 % des dépenses de fonctionnement, n'ont quasiment pas évolué entre 2013 et 2014 alors qu'elles avaient progressé de 2 % par an en moyenne entre 2010 et 2013. Cette quasi-stagnation se vérifie pour toutes les strates de communes à l'exception de celle de 3 500 à 10 000 habitants dont les subventions ont progressé de 1,3 %.

3 - Une baisse de l'épargne brute et des dépenses d'investissement

Pour la troisième année consécutive, l'épargne brute des communes a diminué, de 7,7 % en 2014 après 6,4 % en 2013. Leurs dépenses d'investissement ont baissé de 14,1 % alors qu'elles étaient encore orientées à la hausse l'année précédente.

Les communes de 50 000 à 100 000 habitants ont connu une baisse marquée de leur épargne brute (- 13 %). Ce sont celles qui ont vu leurs dépenses d'investissement diminuer le plus (- 19 %), dans des proportions équivalentes pour les dépenses d'équipement et les subventions versées. Par comparaison, le recul de l'épargne brute a été plus important (- 16 %) dans les communes de 3 500 à 50 000 habitants mais il a un peu moins

⁴⁴ Les achats agrégés de biens et services des communes et EPCI ont reculé en 2014.

affecté les dépenses d'investissement (- 16 %), notamment l'effort d'équipement (- 16,5 %).

En pourcentage, une relation est donc observable entre la baisse de l'épargne brute et celle des dépenses d'investissement. En montant, cependant, les investissements ont diminué dans une proportion (- 3,6 Md€) nettement supérieure à l'épargne brute (- 0,9 Md€). Dans toutes les strates de communes, ce sont les dépenses d'équipement qui, au sein des dépenses réelles d'investissement, ont marqué un recul important.

La baisse des investissements ayant été plus importante que celle de l'épargne brute, le besoin de financement des communes a diminué de 27 %, soit de 6,3 Md€ en 2014 contre 8,7 Md€ en 2013. Cette diminution est plus marquée dans les communes de moins de 10 000 habitants (- 33 % en moyenne) que dans celles de 10 000 à 50 000 habitants et de plus de 100 000 habitants (respectivement - 20 % et - 22 %).

4 - La dégradation de la capacité de désendettement⁴⁵

L'encours de la dette des communes a progressé de 0,9 % en 2014, soit de 540 M€. Du fait de la baisse de leur épargne brute de 7,7 %, soit 930 M€, leur capacité de désendettement s'est dégradée, de 5,2 années en 2013 à 5,7 années.

Les données par strates démographiques montrent que les communes de plus de 100 000 habitants sont globalement les seules à avoir recouru de manière accrue à l'emprunt en 2014 (+ 6,6 %) si bien que la dégradation de leur capacité de désendettement a été plus forte : elle est passée de 6,2 à 7,1 années. Dans les autres strates, cette dégradation, limitée, n'a été due qu'au recul de l'épargne brute.

Parallèlement à un endettement supplémentaire, les communes ont, en 2014 comme l'année précédente mais plus faiblement, mobilisé leurs fonds de roulement net global⁴⁶, à hauteur de 0,1 Md€ (au lieu de 1,4 Md€ en 2013) pour compléter le financement de leurs investissements. Au cours des années 2010 à 2012, elles avaient en effet pu augmenter ce fonds de roulement de 2,8 Md€. À la fin de 2014, le fonds de roulement net global s'élevait à 1,5 Md€ autorisant la couverture

⁴⁵ Voir note de bas de page n° 39.

⁴⁶ Le fonds de roulement net global est analysé comme le solde entre les ressources à long terme et les emplois stables.

de 80 jours de charges courantes (contre 83 jours en 2013 et 93 jours en 2012).

Tableau n° 28 : évolution de l'endettement des communes en 2014

Strates démographiques	Encours de dette		Capacité de désendettement
0-3500 hbts	13,9 Md€	- 1,57 %	3,8 ans
3500-10 000 hbts	10,26 Md€	- 1,16 %	5,24 ans
10 000-50 000 hbts	17,9 Md€	+ 0,71 %	6,54 ans
50 000-100 000 hbts	8,2 Md€	- 0,87 %	9,1 ans
Plus de 100 000 hbts	13,22 Md€	+ 6,62 %	7,08 ans
Total communes	63,49 Md€	+ 0,9 %	5,7 ans

Source : Cour des comptes – données DGFIP

*

**

La situation financière globale des communes s'est dégradée en 2014, dans la tendance des deux années précédentes. Cette évolution est liée principalement à la baisse de la DGF d'un montant de 670 M€ à l'échelle de l'ensemble des communes, à comparer avec le recul de leur épargne brute, estimé à 930 M€.

Les modalités de répartition de la baisse de la DGF en 2014 conduisent à une diminution de cette ressource d'importance variable selon les communes. Ainsi, l'impact de la baisse de la DGF a été moindre dans les communes de plus de 100 000 habitants. On observe aussi des écarts au sein d'une même strate démographique.

Pour autant, la baisse de la DGF ne constitue pas le seul facteur explicatif de la dégradation de la situation financière des communes en 2014, qui a aussi résulté de l'effet de ciseaux constaté depuis plusieurs années entre la progression des ressources fiscales et celle des charges de fonctionnement. Même si une partie de ces collectivités ont engagé des efforts d'économies sur certaines de leurs charges courantes, notamment leurs achats, la progression de la masse salariale est restée trop vive.

À l'échelle de l'ensemble des communes, la hausse ralentie des produits de la fiscalité locale (+ 370 M€) n'a permis en 2014 que de compenser la moitié de la baisse de la DGF (- 670 M€). Différent selon les strates démographiques, ce bilan a été plus négatif pour les communes de moins de 3 500 habitants et celles de 50 000 à 100 000 habitants. Il

n'est positif que pour celles comprises entre 3 500 et 10 000 habitants. Par rapport à leur rythme d'évolution en 2013 (+ 1,1 Md€), le ralentissement des ressources fiscales a eu un impact d'un montant équivalent à la baisse de la DGF.

Les investissements ont enregistré un recul de 3,6 Md€ (- 14 %) qui, globalement, est allé bien au-delà de celui de l'épargne brute (- 930 M€), en partie en raison de l'effet de cycle électoral, sans doute particulièrement marqué du fait de la forte proportion de changements d'exécutifs.

L'endettement des communes (hormis celles de plus de 100 000 habitants) a globalement peu augmenté mais leur capacité de désendettement a continué à se dégrader.

B - Les finances des groupements intercommunaux

Au 1^{er} janvier 2014, la France comptait 2 145 groupements à fiscalité propre⁴⁷, dont 1 288 (soit 60 %) à fiscalité propre unique (FPU)⁴⁸, qui regroupaient la quasi-totalité des communes et de la population⁴⁹. En 2014, les EPCI à fiscalité propre ont enregistré pour la première fois une baisse sensible de leur épargne brute (- 12 %). L'effet de ciseaux amorcé en 2012 s'est renforcé sous l'effet d'un moindre dynamisme des recettes fiscales (+ 1,2 %) accentué par une augmentation des montants de la fiscalité reversée aux communes (+ 5,2 %).

⁴⁷ Les groupements à fiscalité propre sont les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les communautés de communes, les syndicats d'agglomération nouvelle et les districts. Ils ont le statut d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

⁴⁸ Source : DGCL ; Insee, recensements de la population. In DGCL, *Les collectivités locales en chiffres 2014*.

⁴⁹ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*, chapitre III. La qualité et la fiabilité de l'information financière locale, p. 105-151. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 29 : évolution des finances intercommunales

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014 /2013
Produits réels de fonctionnement	21,95	23,06	24,26	25,32	25,42	+ 0,39 %
<i>dont ressources fiscales</i>	11,18	10,86	11,75	12,53	12,68	+ 1,19 %
<i>dont dotations et participations</i>	8,50	9,71	9,77	9,86	9,71	- 1,51 %
Charges réelles de fonctionnement	17,20	18,01	19,23	20,14	20,85	+ 3,50 %
<i>dont charges de personnel</i>	5,39	5,77	6,27	6,72	7,20	+ 7,14 %
<i>dont achats de biens et services</i>	5,36	5,51	5,77	6,00	6,14	+ 2,45 %
<i>dont subventions de fonctionnement</i>	2,34	2,46	2,69	2,73	2,81	+ 2,93 %
Épargne brute	4,74	5,05	5,03	5,18	4,57	- 11,71 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunts)	2,92	3,26	3,21	3,27	3,47	+ 6,31 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts)	7,69	8,49	9,00	9,42	8,74	- 7,22 %
Besoin de financement	1,68	1,84	2,59	2,88	2,48	- 13,88 %
Mobilisation (-) ou reconstitution du fonds de roulement	0,38	0,75	0,74	-0,31	-0,30	- 2,62 %
Fonds de roulement net global	4,15	4,91	5,60	5,36	5,02	- 6,30 %
Encours de la dette	18,19	19,30	21,21	22,07	22,64	+ 2,55 %
Capacité de désendettement (en années)	3,83	3,82	4,22	4,26	4,95	

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Les dépenses de fonctionnement (20,85 Md€) ont progressé de 3,5 %. Malgré un net ralentissement par rapport aux quatre années précédentes, ce rythme de croissance est demeuré supérieur à celui des recettes, fort peu dynamiques⁵⁰.

1 - Une quasi-stagnation des produits réels de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement des intercommunalités ont marqué le pas en 2014 avec une hausse de seulement 0,4 % au lieu de 4,9 % par an en moyenne de 2010 à 2013.

Les recettes fiscales en particulier ont connu un moindre dynamisme que les années passées (+ 1,2 % contre + 3,9 % par an en moyenne entre 2010 et 2013). La fiscalité directe, qui représente 80 %

⁵⁰ Cf. annexe n° 7.

des recettes fiscales intercommunales, a progressé faiblement par rapport aux années précédentes. Les taxes foncières et d'habitation, qui en constituent la majeure partie, ont augmenté moins vite qu'en 2013 (+ 3,7 % contre + 7,2 %). Le produit de la CVAE a également très faiblement progressé (+ 0,88 %). Ces constats valent pour les différents types d'EPCI à fiscalité propre.

En revanche, la fiscalité reversée à leurs communes membres a fortement progressé (+ 5,1 % contre + 2,8 % par an en moyenne entre 2010 et 2013).

Tableau n° 30 : la fiscalité des intercommunalités, hors dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014 /2013
Impôts et taxes	11,18	10,86	11,75	12,53	12,68	+ 1,19 %
dont fiscalité directe	15,91	15,80	16,31	17,58	18,08	+ 2,87 %
dont fiscalité reversée	- 8,60	- 9,23	- 8,94	- 9,35	- 9,83	+ 5,13 %
<i>dont attributions de compensation</i>	- 7,43	- 8,08	- 8,17	- 8,59	- 9,16	+ 6,59 %
<i>dont dotations de solidarité communautaire</i>	- 0,95	- 1,01	- 1,05	- 1,06	- 0,98	- 7,39 %
<i>dont autres reversements</i>	- 0,22	- 0,14	+ 0,28	+ 0,30	+ 0,31	+ 3,33 %
dont fiscalité indirecte	4,10	4,17	4,39	4,30	4,42	+ 2,91 %

Source : Cour des comptes - données DGFIP

D'un montant de 7,1 Md€, la DGF⁵¹ a pour la première fois diminué en 2014, sans que cette baisse soit compensée par l'augmentation des autres dotations et participations de l'État dont les montants demeurent faibles. Au sein de la DGF, la dotation d'intercommunalité a baissé de 5,8 % sous l'effet de la stabilisation de la carte intercommunale et de la diminution du nombre d'EPCI.

⁵¹ Les participations correspondent aux versements réalisés par d'autres entités en vue de cofinancer des projets portés par les départements.

2 - Une progression encore soutenue des charges de fonctionnement

En 2014, les dépenses réelles de fonctionnement des intercommunalités à fiscalité propre ont continué à croître de manière importante (+ 3,5 %) bien qu'à un rythme inférieur aux années précédentes (+ 5,4 % par an en moyenne entre 2010 et 2013).

La croissance des charges de personnel est restée dynamique (+ 7,1 % après + 7,7 % par an en moyenne entre 2010 et 2013). La progression des achats de biens et services a fléchi (+ 2,5 % contre + 3,8 % par an entre 2010 et 2013) grâce aux seuls achats de biens (+ 1,5 % contre + 7,1 % entre 2010 et 2013). Les autres charges de gestion courante ont diminué, alors qu'elles avaient augmenté de 4,3 % par an depuis 2010. Les frais financiers des EPCI, dont le poids dans les dépenses de fonctionnement est faible (3,3 %), sont restées stables (- 0,07 %) à 697 M€ à la faveur de taux historiquement bas.

Les communautés urbaines ont enregistré une progression de leurs dépenses de personnel moins forte que les autres catégories d'EPCI, mais leur nombre a diminué entre le 1^{er} janvier 2014 (15) et le 1^{er} janvier 2015 (9). De même, la stabilisation des dépenses d'achats de biens et services des communautés de communes peut être en partie liée aux restructurations survenues dans l'année, leur nombre ayant diminué en 2014 (-19).

Les autres charges de gestion courante ont baissé en 2014, particulièrement les contingents et participations obligatoires qui correspondent essentiellement aux contributions des EPCI à d'autres organismes de regroupement. Cette évolution n'a pas concerné l'ensemble des catégories d'EPCI, les communautés d'agglomération et la métropole Nice Côte d'Azur ayant vu ces dépenses augmenter.

3 - Un net recul de l'épargne brute et des investissements

Alors que l'épargne brute des EPCI avait augmenté de 3 % en 2013, elle a reculé de 0,61 Md€ en 2014, soit - 12 %. La hausse toujours soutenue de leurs dépenses de fonctionnement conjuguée à la quasi-stagnation de leurs produits réels de fonctionnement explique ce recul.

Avec l'engagement d'un nouveau cycle électoral, cette dégradation est à l'origine, en partie au moins, de la baisse des dépenses d'investissement de 7,2 % en 2014, en rupture avec l'évolution antérieure

marquée par une hausse de 7 % par an en moyenne entre 2010 et 2013. Cette baisse a affecté leurs dépenses d'équipement (- 9,1 %) et les subventions d'investissement versées (- 4,6 %).

À l'instar des communes, les EPCI ont aussi enregistré une baisse de leur besoin de financement, de 14 % par rapport à 2013, soit près de 400 M€. La baisse a été nettement plus importante dans les communautés urbaines (- 27 %) que dans les communautés de communes (- 1,8 %).

4 - Une capacité de désendettement qui s'est dégradée

La capacité de désendettement des EPCI est passée de 4,3 années en 2013 à 4,9 années en 2014, sous le double effet de la diminution de l'épargne brute et de l'augmentation de l'encours de dette, de 22,1 Md€ en 2013 à 22,6 Md€ en 2014. Tandis que leur situation financière s'était jusqu'alors maintenue, notamment en comparaison avec celle des communes, l'année 2014 a marqué une rupture.

De 2010 à 2012, les EPCI ont pu renforcer leurs fonds de roulement d'un montant cumulé de 1,88 Md€. Par la suite, ils ont choisi d'en mobiliser une partie, à hauteur de 300 M€ en 2013 et 303 M€ en 2014, pour compléter la couverture de leur besoin de financement. En 2014, le fonds de roulement net global permettait théoriquement la couverture de 93 jours de charges courantes contre 113 jours en 2012.

Tableau n° 31 : évolution de l'endettement des intercommunalités en 2014

Strates démographiques	Encours de la dette	Capacité de désendettement (en années)
Communautés de communes	- 1,01 %	
	4,43 Md€	3,21
Communautés d'agglomération	+ 5,41 %	
	10,70 Md€	5,6
Communautés urbaines	+ 0,61 %	
	6,26 Md€	5,15
Métropole	+ 7,72 %	
	0,6 Md€	16,67
SAN	- 3,46 %	
	0,64 Md€	11,67
Total EPCI	+ 2,55 %	
	22,64 Md€	4,95

Source : Cour des comptes – données DGFIP

**

Contrairement à l'année 2013 qui avait vu l'évolution de la situation financière des EPCI se distinguer de celle des communes, l'année 2014 a été marquée par une chute de près de 12 % de leur épargne brute (soit 610 M€), largement supérieure à la baisse de la DGF (- 252 M€). La détérioration de la situation financière des EPCI a d'abord été provoquée par la progression de leurs dépenses de fonctionnement qui, soutenue par la forte croissance de leurs dépenses de personnel, a été trop rapide, malgré certains efforts de gestion, au regard de la quasi-stagnation de leurs recettes de fonctionnement. Cette dégradation de l'épargne brute a contribué au recul de 7,2 % des dépenses d'investissement (soit 680 M€) et à l'accroissement de 2,6 % de la dette des EPCI.

C - Les finances départementales

En 2014, les dépenses des départements ont représenté 32,2 % de l'ensemble des dépenses des collectivités locales : 35,5 % des dépenses réelles de fonctionnement et 21,3 % des dépenses réelles d'investissement.

Tableau n° 32 : évolution des finances départementales

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014 /2013
Produits réels de fonctionnement	60,56	63,15	63,88	64,62	65,80	+ 1,83 %
<i>dont produits de la fiscalité</i>	40,34	41,41	42,05	42,53	43,96	+ 3,36 %
<i>dont dotations et participations</i>	17,49	19	18,92	19,19	18,79	- 2,08 %
Charges réelles de fonctionnement	52,86	54,32	56,20	57,69	59,06	+ 2,37 %
<i>dont charges de personnel</i>	10,96	11,17	11,54	11,83	12,06	+ 1,94 %
<i>dont aides à la personne et frais d'hébergement</i>	25,73	26,74	28,26	29,30	30,49	+ 4,06 %
<i>dont subventions de fonctionnement</i>	2,50	2,49	2,51	2,50	2,54	+ 1,6 %
<i>dont autres charges de gestion courante</i>	7,4	7,24	7,09	7,31	7,29	- 0,27 %
Épargne brute	7,70	8,83	7,68	6,93	6,74	- 2,74 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	3,27	3,11	3,03	3,05	2,93	- 3,93 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts)	12,13	11,70	11,47	11,18	10,77	- 3,67 %
Besoin de financement	4,19	3,00	4,31	4,12	4,09	- 0,73 %
Mobilisation (-) ou reconstitution de fonds de roulement	0,61	0,89	-0,11	- 0,29	- 0,14	+ 0,49 %
Fonds de roulement net global	2,73	3,63	3,55	3,28	3,14	- 4,32 %
Encours de la dette	29,75	30,39	31,30	32,15	33,15	+ 3,11 %
Capacité de désendettement (en années)	3,86	3,44	4,07	4,64		

Source : Cour des comptes et logiciel ANAFI- données DGFIP

1 - La hausse des produits de fonctionnement

En 2014, les dotations et participations ont diminué (- 2,1 %) retrouvant quasiment leur niveau de 2012, soit 18,79 Md€. La baisse des dotations s'est concentrée essentiellement sur la DGF (- 0,46 Md€). Elle n'a été que partiellement compensée par la forte augmentation des participations (+ 0,25 Md€).

Malgré cette baisse des dotations de l'État, les recettes réelles de fonctionnement des départements ont progressé plus rapidement en 2014 (+ 1,8 %) qu'en 2013 (+ 1,2 %). Seuls six départements ont connu une diminution de leurs produits réels de fonctionnement⁵², soit le Morbihan et le Rhône ainsi que le Bas-Rhin, les Hauts-de-Seine, Mayotte et les Yvelines, qui ont enregistré en outre une réduction de leurs dotations et participations.

Cette évolution globale s'explique par le fort accroissement des produits de la fiscalité (+ 3,4 %), qui représentent les deux tiers de leurs recettes. Les produits fiscaux des départements (43,9 Md€) proviennent, d'une part, des impôts directs, essentiellement la taxe foncière (12,54 Md€) et la CVAE (7,72 Md€), et d'autre part, des impôts indirects, les droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme (8,98 Md€), les impôts et taxes spécifiques liés à la production énergétique (7,21 Md€) et les taxes et participations liées à l'urbanisme et à l'environnement (6,74 Md€). Contrairement aux trois exercices précédents, l'évolution des ressources fiscales des départements en 2014 a résulté à la fois du maintien des produits de fiscalité directe (+ 0,18 %) et de la forte augmentation des produits de la fiscalité indirecte (+ 6,7 %).

La forte hausse globale des produits de la fiscalité indirecte est venue plus particulièrement des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) (+ 9,6 %)⁵³. Les départements ont bénéficié en 2014 du relèvement du taux plafond des DMTO de 3,8 % à 4,5 %. La quasi-totalité d'entre eux ont utilisé cette possibilité d'augmentation. À taux inchangés, une partie des départements auraient enregistré une diminution

⁵² Comprise entre 0,54 % (Morbihan) et 33 % (Mayotte).

⁵³ Entre le 1^{er} mars 2014 et le 1^{er} janvier 2015, 94 départements avaient procédé au relèvement du taux applicable aux transactions immobilières, dans la limite légale de 4,50 % (93 départements au taux maximal de 4,50 % et le département de la Côte-d'Or à 4,45 %). Dix départements (Isère, Loire-Atlantique, Mayenne, Morbihan, Paris, Yvelines, Vienne, Martinique, Guyane et Mayotte) ont maintenu le taux à 3,80 %. Néanmoins, les départements de la Loire-Atlantique, des Yvelines et de la Vienne ont voté le relèvement de leur taux à 4,50 % à compter du 1^{er} janvier 2015.

sensible de ces recettes fiscales du fait de l'évolution du marché immobilier.

Cependant, l'évolution des produits des DMTO n'a pas été homogène. Leur accroissement, compris entre 0,44 % et 0,74 % dans les départements de la Meuse, de la Mayenne et de la Charente, a été supérieur à 15 % dans 14 autres départements⁵⁴. Par ailleurs, les départements de l'Ain, de la Drôme, de Saône-et-Loire, de la Vienne, de la Loire, de Martinique et de Mayotte ont vu le produit de leurs droits de mutation diminuer, parfois sensiblement⁵⁵.

Alors que les départements disposent d'un pouvoir de taux limité⁵⁶, le maintien du rendement de la fiscalité directe à un niveau quasiment identique à celui de l'exercice précédent a été dû à la progression des produits de la taxe foncière sur les propriétés bâties (+ 1,7 %). Les produits de la CVAE ont enregistré à l'inverse une forte diminution (- 2,4 %). Enfin, si le montant des impositions forfaitaires des entreprises de réseau a progressé de 5,7 %, leur faible montant (262 M€) n'a pas permis de compenser les pertes de recettes fiscales issues de la CVAE.

Tableau n° 33 : évolution des produits fiscaux des départements

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014 /2013
Impôts et taxes	40,34	41,41	42,05	42,53	43,96	3,4 %
dont fiscalité directe	12,87	18,52	19,35	20,50	20,53	0,2 %
dont fiscalité indirecte	27,47	22,89	22,70	22,03	23,43	6,4 %
<i>dont DMTO</i>	7,07	8,61	7,84	7,22	7,73	7,1 %
<i>dont impôts et taxes sur les produits énergétiques⁵⁷</i>	6,79	7,11	7,22	7,21	7,21	0 %
<i>dont taxes liées aux véhicules</i>	3,21	6,25	6,63	6,68	6,74	0,9 %

Source : Cour des comptes - données DGFIP

⁵⁴ Tarn-et-Garonne, Seine-Saint-Denis, Seine-et-Marne, Pyrénées-Atlantiques, Paris, Nièvre, Meurthe-et-Moselle, Guadeloupe, Val-de-Marne, Côtes-d'Armor, Cher, Cantal, Aude, Haut-Rhin.

⁵⁵ Par exemple, de 12 % dans le département de la Vienne.

⁵⁶ Pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, le taux voté par les départements ne peut excéder deux fois et demie le taux moyen constaté l'année précédente au niveau national pour l'ensemble des départements.

⁵⁷ L'article 3 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 prévoit le versement sous la forme de TICPE d'une compensation financière supplémentaire en contrepartie des transferts de compétence de l'Etat aux départements.

2 - Des charges de fonctionnement en augmentation

En 2014, les charges de fonctionnement des départements (59 Md€) ont continué d'augmenter (+ 2,4 %), essentiellement du fait de la croissance conjuguée des dépenses sociales (+ 4 %) et des dépenses de personnel (+ 1,9 %)⁵⁸.

Néanmoins, leur évolution a différé fortement d'un département à l'autre. Dans onze départements, le taux de croissance des charges de fonctionnement⁵⁹ a été particulièrement élevé : Aude (6,1 %), Haute-Loire (5 %), Ile-et-Vilaine (5,1 %), Loire-Atlantique (5,3 %), Pas-de-Calais (5,2 %), Pyrénées-Orientales (7,2 %)⁶⁰, Martinique (5 %), Réunion (5,1 %), Mayotte (13,6 %), Vienne (15,7 %)⁶¹ et Creuse (17,2 %). À l'opposé, dans six départements une augmentation de moins de 1 % a été constatée⁶². Enfin, les charges de fonctionnement ont reculé dans certains départements (Alpes-Maritimes, Ariège, Corrèze, Gers, Lozère et Rhône), dans une proportion comprise entre 0,1 % (Alpes-Maritimes) et 4 % (Gers).

⁵⁸ Selon l'ADF, des départements ambitionnent la mise en œuvre de réformes visant à obtenir une évolution de leurs charges de fonctionnement selon la norme dite « zéro valeur » (hors dépenses sociales et dépenses de personnel).

⁵⁹ Ces dépenses sont brutes et ne prennent donc pas en compte les éventuelles recettes correspondantes.

⁶⁰ Selon le département des Pyrénées-Orientales, ce taux de croissance résulterait pour partie d'une dépense exceptionnelle de 17,2 M€ liée à la résolution en 2014 d'un contentieux. Sans cette dépense exceptionnelle, le taux de croissance des charges de fonctionnement s'établirait à 4,6 %.

⁶¹ Cette augmentation a été en partie due à des écritures budgétaires de régularisation de la TVA sur l'activité « transports scolaires ». Hors ces dernières, les charges de fonctionnement n'auraient progressé que de 2,5 %.

⁶² Aveyron (0,34 %), Cantal (0,37 %), Doubs (0,47 %), Loiret (0,90 %), Eure-et-Loir (0,22 %) et Somme (0,05 %).

a) La vive progression des dépenses sociales⁶³

Les dépenses sociales des départements comprennent les aides à la personne (18,2 Md€), notamment le revenu de solidarité active (RSA) et les allocations aux personnes handicapées qui ont augmenté en 2014 respectivement de 9,2 %⁶⁴ et 3,3 %. Après la stabilité des deux exercices précédents, le montant des allocations à destination des personnes âgées dépendantes (allocations personnalisées d'autonomie) a connu une hausse de 1,6 %, à 5,5 Md€. Les charges relatives aux frais d'hébergement (12,3 Md€) ont aussi poursuivi leur progression (+ 2,1 %).

Le total des aides à la personne et des frais d'hébergement, qui s'est élevé à 30,4 Md€ en 2014, représente près de 52 % des dépenses de fonctionnement des départements, soit une progression de trois points par rapport à l'exercice précédent.

Cependant, dans certains départements, ces dépenses ont faiblement augmenté (moins de 1 %) : Alpes-Maritimes (0,59 %), Calvados (0,13 %) et Haute-Vienne (0,70 %). Dans d'autres, elles ont même diminué : Ariège (- 2,3 %), Cantal (- 0,18 %) et Somme (- 0,21 %)⁶⁵. Le département de Mayotte, au contraire, apparaît particulièrement concerné par la hausse des aides à la personne (+ 24,8 %) en raison de la forte augmentation des allocations versées au titre du RSA, de 7,8 M€ en 2013 à 14,4 M€ en 2014.

Globalement, la progression des dépenses sociales, imputable notamment à la dynamique du RSA, est à l'origine de 87 % (soit 1,19 Md€ sur 1,37 Md€) de la progression des charges de fonctionnement des départements en 2014.

⁶³ Voir aussi le chapitre IV, *L'impact budgétaire des décisions de l'État à caractère normatif* du présent rapport.

⁶⁴ L'augmentation des charges dues au titre du RSA s'explique par un accroissement de 5,76 % du nombre de foyers bénéficiaires du RSA (<http://www.caf.fr/etudes-et-statistiques/donnees-statistiques>) et par la double revalorisation du montant de l'allocation de 1,3 % au 1^{er} janvier 2014 et de 2 % au 1^{er} septembre 2014.

⁶⁵ Le département du Cantal a enregistré une baisse de ses dépenses au titre des aides aux personnes dépendantes et au titre des frais d'hébergement en établissements scolaires. Le département de l'Ariège a réduit ses dépenses de frais d'hébergement à destination de l'enfance et des personnes handicapées. Le département de la Somme a réduit ses dépenses d'aides à la personne et frais d'hébergement à destination des personnes handicapées et dépendantes.

b) Des dépenses de personnel en constante progression

Le poids (20,5 %) des dépenses de personnel au sein des charges de fonctionnement des départements est demeuré inchangé en 2014. D'un montant de 12 Md€, elles ont progressé de 1,9 %.

Des départements ont connu une progression sensiblement plus forte de leur masse salariale⁶⁶, due dans certains cas à des changements de périmètre : Côtes d'Armor (+ 10 %), Ain (+ 9,8 %)⁶⁷, Manche (+ 9,1 %)⁶⁸, Mayotte (+ 9,7 %), Martinique et Loire-Atlantique (+ 7,8 %)⁶⁹.

Cinq départements ont enregistré une baisse de leurs charges de personnel : Haute-Marne (- 0,14 %), Rhône (- 0,16 %), Yvelines (- 1,2 %), Paris (- 1,7 %) et Hauts-de-Seine (- 4,2 %). Pour ce dernier, la réduction s'explique par le remboursement par les organismes sociaux des sommes dues au titre de la rémunération de personnels (9,1 M€). Pour le département du Rhône, elle peut être liée à la création de la métropole lyonnaise.

c) La stagnation, voire la réduction des autres postes de dépenses

Les achats de biens et services (5,6 Md€) et les autres charges de gestion courante (7,2 Md€), qui représentent ensemble près de 22 % des charges de fonctionnement, ont diminué en 2014 respectivement de 1,6 % et 1 %. Par ailleurs, après une forte diminution en 2013, les frais financiers ont peu évolué (+ 0,9 %).

Les 12 départements qui ont enregistré une réduction de leurs charges de fonctionnement ont en commun une diminution de leurs achats de biens et services et connaissent, de manière plus différenciée, des baisses portant sur d'autres postes de dépenses tels que les

⁶⁶ Les dépenses ici considérées sont brutes.

⁶⁷ Le département de l'Ain a indiqué que l'un des facteurs d'augmentation avait un caractère exceptionnel, soit l'intégration en 2014 dans le budget principal du budget annexe du service « matériel-travaux », représentant 2,46 M€ pour la masse salariale.

⁶⁸ Dans le cas du département de la Manche, la forte augmentation de la masse salariale a été due à la prise en charge par le budget principal, moyennant des recettes supplémentaires, des dépenses de personnel afférentes aux laboratoires d'analyse et d'actions de mutualisation avec d'autres collectivités. Compte tenu des remboursements consécutifs au changement de périmètre, les dépenses de personnel ont augmenté de 2,6 %.

⁶⁹ Selon le département de Loire-Atlantique, le rattachement au budget principal d'un laboratoire départemental d'analyse expliquerait la moitié de cette progression.

subventions de fonctionnement, les charges financières ou les autres charges de gestion courante.

À l'opposé, les trois départements dont les charges de fonctionnement sont restées particulièrement dynamiques (Creuse, Vienne et Mayotte) ont très peu agi sur les achats de biens et services⁷⁰, les autres charges de gestion courante⁷¹, les subventions de fonctionnement versées (hausse de 15 % de subventions versées aux communes par le département de la Creuse) et les autres dépenses (forte augmentation des charges exceptionnelles associées aux annulations de titres dans le département de la Vienne). Le département de Mayotte a vu l'ensemble des postes de charges augmenter, à l'exception des charges financières.

Le programme d'économies budgétaires du département de la Seine-Maritime

Face à la détérioration de sa situation financière, le département de la Seine-Maritime a adopté en juin 2011, un « plan de consolidation des priorités départementales » qui constitue un vaste programme d'économies budgétaires. Outre la révision à la baisse des modalités d'intervention de la collectivité dans beaucoup de domaines, plusieurs dispositifs adoptés quelques années plus tôt, dans le cadre de la clause de compétence générale, ont été supprimés.

Plusieurs mesures d'encadrement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) versée aux personnes âgées dépendantes ont été mises en œuvre : le renforcement du contrôle de l'effectivité de la dépense, l'établissement d'un référentiel d'évaluation de la dépendance, des modifications apportées au règlement départemental d'aide sociale et des changements apportés dans le versement de l'APA en établissement.

Depuis 2011, le département a mis en place le paiement de l'allocation de compensation du handicap (PCH) sur justificatifs pour toute période rétroactive et réalise des contrôles inopinés auprès de l'ensemble des bénéficiaires. Dans sa réponse à la chambre régionale, le département a précisé que « le montant des récupérations s'établit fin avril 2014, du fait des renforts positionnés sur la cellule recettes personnes handicapées, à 6,4 M€, à comparer au montant de 9,4 M€ perçu pour l'ensemble de l'année 2013 ».

⁷⁰ Creuse : triplement des charges relatives aux services extérieurs divers – autres frais divers et Vienne : triplement des charges liées au transport de biens et transports collectifs.

⁷¹ Vienne : doublement des charges relatives aux participations dont principalement participations « aux organismes de regroupement » et « autres participations ».

Concernant les dépenses de l'aide à l'enfance, il a précisé que « sur près de 3 600 enfants placés, le nombre total de participations peut être estimé modéré. Le département aura à poursuivre sa démarche volontariste de ce type de demande vis-à-vis des parents. »

Le département de la Seine-Maritime a par ailleurs suspendu l'octroi gratuit d'un siège-auto à la sortie de la maternité pour le premier nouveau-né, la dotation d'allégement des cartables et supprimé le dispositif relatif à la conduite accompagnée pour les jeunes de 16 à 17 ans.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur la gestion du département de la Seine-Maritime.

3 - La poursuite de la baisse de l'épargne

Pour le troisième exercice consécutif, l'épargne brute des départements (6,74 Md€) s'est repliée de 2,7 %, revenant à son niveau de 2009. Cette dégradation résulte d'une augmentation des charges plus rapide que celle des produits. Le recul de l'épargne brute, observé dans 54 départements, a été supérieur à 10 % dans 31 d'entre eux. Les départements du Nord et du Val-d'Oise ont vu leur situation financière se dégrader particulièrement, au point que leur capacité d'autofinancement nette est devenue négative.

Au contraire, certains départements ont vu leur épargne brute progresser, dans des proportions variant de 0,48 % pour le Tarn à plus de 75 % pour la Guadeloupe⁷². Parmi eux figurent quatre départements qui ont réduit leurs charges de fonctionnement : Ariège (+ 34 %), Lozère (+ 24 %), Corrèze (+ 12 %) et Rhône (+ 1,3 %).

4 - Un nouveau recul de l'investissement

L'exercice 2014 a été marqué par une diminution des recettes d'investissement (-3,9 %) confirmant le caractère exceptionnel de l'augmentation constatée l'année précédente.

Les départements ont globalement réduit de 3,7 % le montant de leurs investissements, poursuivant un mouvement engagé depuis cinq ans

⁷² Les départements de Paris et du Territoire de Belfort apparaissent atypiques en raison de la hausse de leur épargne brute : respectivement 295 % et 130 %.

(baisse de 23 % au cours de la période 2009-2014). Cependant, cette évolution recouvre des situations contrastées. Ainsi, 47 départements ont accru leurs dépenses d'investissement, dans une proportion allant de 0,3 % dans les Bouches-du-Rhône à 39 % en Ariège⁷³. Parmi eux, 26 ont enregistré une baisse de leur épargne brute, ce qui suggère que le niveau des dépenses d'investissement est influencé par d'autres facteurs que l'évolution de la situation financière des collectivités (cf. *infra*).

Ce recul global de l'investissement a affecté les dépenses d'équipement (- 3,4 %) et les subventions versées (- 4,4 %) aux organismes publics (communes et intercommunalités) ou privés.

5 - Un recours néanmoins accru à l'emprunt

En 2014, l'encours de la dette des départements (33 Md€) a augmenté davantage qu'en 2013, soit de 1 Md€ (+ 3,1 %). Cet endettement supplémentaire a servi à couvrir une partie de leur besoin de financement qui s'est élevé à 4,09 Md€ en 2014. En effet, la baisse des dépenses d'investissement, légèrement plus importante que celle de l'épargne brute et des recettes réelles d'investissement, n'a pas permis de faire diminuer significativement le besoin de financement, qui n'a baissé que de 0,03 Md€ en 2014.

Comme au cours des trois précédents exercices, les départements ont mobilisé leur fonds de roulement pour boucler le financement de leurs investissements, mais pour un montant globalement inférieur de moitié à celui de 2013. Fin 2014, leur fonds de roulement net global (3,1 Md€) couvrait seulement 19 jours de charges courantes (contre 21 jours en 2013). Les départements disposent de ce point de vue, par comparaison avec le bloc communal, d'une faible marge pour pallier à court terme la baisse de leurs recettes d'investissement s'ils ne maîtrisent pas mieux leurs dépenses courantes.

Par ailleurs, en dépit d'une baisse des taux d'emprunt, les charges financières des départements (0,9 Md€) ont augmenté (+ 2,7 %). L'encours de dette par habitant s'est élevé en moyenne à 522 € en 2014 (hors Paris), soit une hausse de 1,6 % par rapport à 2013. Toutefois, le ratio moyen de désendettement (près de cinq années) demeurait satisfaisant.

⁷³ Outre le département de la Charente qui a maintenu ses dépenses d'investissement au niveau de l'exercice précédent.

*

**

En 2014, la dégradation de l'équilibre financier des départements s'est poursuivie. Leurs charges de fonctionnement ont continué à augmenter plus vite que leurs produits en raison de la dynamique de leurs dépenses sociales et, dans une moindre mesure, de leurs dépenses de personnel, malgré la réduction d'autres postes de dépenses. L'érosion de l'épargne brute (-190 M€) des départements a été inférieure à celle de la DGF (- 476 M€) versée par l'État. Leurs dépenses d'investissement ont reculé de 3,7 % (- 410 M€).

Dans de nombreux départements, l'équilibre du budget en 2014 n'a tenu qu'à la suppression de dispositifs d'accompagnement des usagers, à la hausse de la fiscalité et à la baisse des investissements. Les précédents rapports annuels de la Cour sur les finances publiques locales avaient souligné la fragilité de la structure financière des départements, due à leur dépendance aux aléas du marché immobilier. Ce constat est renforcé par l'analyse de leur situation financière en 2014, même si le relèvement du taux plafond des DMTO, en stimulant provisoirement le dynamisme de leurs ressources fiscales, a pu ménager une pause relative dans le mouvement de dégradation. Le risque est que l'année 2015 connaisse une nouvelle accélération de l'effet de ciseaux.

Aussi, dans un contexte de baisse des dotations de l'État, d'évolution dynamique de leurs dépenses sociales et d'absence de maîtrise de leurs recettes fiscales, aggravée par la volatilité des DMTO et de la CVAE, les départements sont confrontés à la nécessité de réaliser d'importants efforts d'économies pour préserver leur équilibre budgétaire.

Les dispositifs instaurés dans la loi de finances pour 2014 et maintenus en 2015 ne pourront suffire à compenser la dynamique, qui devrait rester forte, des allocations individuelles de solidarité. D'ici 2017, à législation constante, de nombreux départements pourraient être dans l'incapacité d'équilibrer leur budget. En effet, la baisse de la DGF devrait représenter environ 6 % de leurs recettes réelles de fonctionnement entre 2015 et 2017, toutes choses étant égales par ailleurs. Or, si les départements présentaient en moyenne en 2014 un taux d'épargne brute de 11 %, ce taux était inférieur ou égal à 6 % dans neuf départements⁷⁴ qui ne pourront donc vraisemblablement pas absorber la baisse de la DGF prévue.

⁷⁴ Guyane, Creuse, Gard, Martinique, Nord, Pas-de-Calais, Réunion, Seine-Saint-Denis, Yonne.

D - Les finances régionales

En 2014, les régions ont représenté 12,5 % des dépenses réelles totales des collectivités territoriales et de leurs groupements : 10,7 % des charges de fonctionnement et 18,2 % des dépenses d'investissement hors emprunts.

Globalement, la situation financière des régions s'est dégradée en 2014 en raison de l'accentuation de l'effet de ciseaux entre la progression de leurs charges de fonctionnement (+ 1,5 %) et la baisse de leurs produits de fonctionnement (- 1,2 %). Cette dernière est inédite au regard des quatre exercices antérieurs. Ainsi, les régions sont le seul échelon de collectivités locales à avoir vu leurs ressources de fonctionnement baisser en 2014. Leurs dépenses de fonctionnement ont aussi connu globalement la progression la moins vive.

Toutefois, toutes les régions n'ont pas connu les mêmes évolutions. Dix d'entre elles ont enregistré une augmentation de leurs dépenses réelles de fonctionnement conjuguée à une baisse de leurs recettes réelles de fonctionnement. Dans sept autres, les produits et les charges ont baissé simultanément. Dans huit régions, à l'instar des quatre exercices précédents, l'augmentation des charges a été plus importante que celle des produits. Enfin, dans une région, les recettes de fonctionnement ont progressé (la croissance des recettes fiscales de 56,3 M€ compensant la baisse des dotations de 41,2 M€) tandis que les charges de fonctionnement reculaient.

Tableau n° 34 : évolution des finances régionales 2010-2014

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014 /2013
Produits réels de fonctionnement	21,77	22,17	22,50	22,86	22,58	- 1,22 %
<i>dont recettes fiscales</i>	12,37	12,14	12,30	12,58	13,65	+ 8,51 %
<i>dont dotations et participations</i>	9,13	9,73	9,92	10	8,64	- 12,90 %
Charges réelles de fonctionnement	16,26	16,70	17,15	17,57	17,83	+ 1,48 %
<i>dont dépenses de personnel</i>	2,78	2,86	2,97	3,06	3,19	+ 4,24 %
<i>dont achats de biens et de services</i>	1,63	1,79	1,88	2,00	2,04	+ 2,00 %
<i>dont autres charges de gestion courante</i>	6,80	6,92	7,17	7,38	7,38	0 %
<i>dont subventions de fonctionnement versées</i>	4,50	4,54	4,48	4,47	4,44	- 0,67 %
Épargne brute	5,51	5,47	5,35	5,29	4,75	- 10,21 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	2,14	2,10	2,26	2,42	2,43	+ 0,41 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	8,49	8,55	8,47	8,93	9,23	+ 3,36 %
Besoin de financement	2,39	2,69	2,88	3,24	4,03	+ 24,38 %
Mobilisation (-) ou reconstitution du fonds de roulement	- 2,38	- 2,69	- 2,87	- 3,24	- 4,07	- 25,61 %
Fonds de roulement net global	1,01	1,16	1,42	1,27	0,85	- 33,07 %
Encours de la dette	16,85	17,98	19,12	20,28	22,01	+ 8,53 %
Capacité de désendettement (en années)	3,05	3,29	3,58	3,83	4,66	

Source : Cour des comptes et logiciel ANAFI – données DGFIP

1 - La diminution des recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement des régions proviennent principalement de la fiscalité (13,6 Md€) et des dotations et participations (8,6 Md€), dans des proportions respectives de 60,5 % et 38,3 %.

Les dotations et participations ont baissé de 1,36 Md€ en 2014, soit de 13 %, alors qu'elles avaient augmenté de 9,5 % de 2010 à 2013. Le montant global de la DGF (5,3 Md€) a diminué de 184 M€ du fait de sa composante forfaitaire (- 3,8 %), mais aussi de sa composante de

péréquation (- 1,9 %) ⁷⁵. La forte baisse (- 57 %) de la dotation générale de décentralisation (DGD) résulte de la réforme du financement de la formation professionnelle, qui lui a substitué des ressources fiscales ⁷⁶.

La baisse de la DGF (- 3,4 % en moyenne) n'a pas la même ampleur dans toutes les régions. Hormis l'une d'entre elles où elle atteint près de 20 %, elle a varié entre 1 % et 4,3 %. À une exception près, ce sont les régions dont le montant de DGF par habitant est inférieur à la moyenne nationale (91 €/habitant) ⁷⁷ qui ont subi la perte de DGF la plus forte. Dans les régions d'outre-mer, la baisse de la DGF a été plus homogène mais supérieure de trois points (- 6,3 % en moyenne) à celle supportée par les régions de métropole.

Les produits fiscaux des régions ont augmenté de 1,1 Md€ en 2014 (+ 8,5 %). Cette augmentation est due, à hauteur de 900 M€, à la substitution de ressources fiscales à la DGD Formation Professionnelle, et à l'évolution naturelle des produits fiscaux à hauteur de 170 M€. Hors réforme du financement de la formation professionnelle, les produits fiscaux ont donc augmenté de 1,4 %.

Cette évolution a résulté uniquement de la fiscalité indirecte ⁷⁸ : les produits de la taxe sur les véhicules et de la TICPE ont peu augmenté ou stagné, mais ceux des « autres taxes » ⁷⁹ ont doublé (2,2 Md€). Le produit des impôts directs a régressé (- 2,3 %) à cause de la CVAE (- 2,4 %) qui en constitue la plus grosse partie.

⁷⁵ En 2014, la part forfaitaire de la DGF a représenté 96 % du montant total de la DGF des régions.

⁷⁶ En contrepartie de la diminution de la dotation dédiée à la formation professionnelle et à l'apprentissage, les régions bénéficient de compensations financières constituées des frais de gestion de CFE, CVAE et TH, de fractions de TICPE (voir Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

⁷⁷ Hors régions d'outre-mer et Corse.

⁷⁸ Les régions d'Île-de-France, d'outre-mer et la collectivité territoriale de Corse disposent d'une fiscalité indirecte qui leur est propre : taxes sur locaux à usage de bureaux, droits de consommation sur les alcools et tabacs, droit de francisation et de navigation, octroi de mer.

⁷⁹ Les « autres taxes » sont la taxe additionnelle aux droits de mutation, la contribution au développement de l'apprentissage, la 2^{ème} part de la TICPE et les autres ressources affectées à la formation professionnelle.

Tableau n° 35 : évolution des produits fiscaux des régions

<i>en Md€</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2014 /2013
Impôts et taxes	12,37	12,14	12,30	12,58	13,65	8,5 %
dont fiscalité directe	1,43	4,33	4,44	4,74	4,63	- 2,3 %
<i>dont CVAE</i>	-	-	3,8	4,1	4	- 2,4 %
dont fiscalité indirecte	10,94	7,81	7,86	7,84	8,99	14,7 %
<i>dont TICPE</i>	3,88	3,9	3,8	3,9	3,9	+ 0,02 %
<i>dont taxes sur les véhicules</i>	1,92	2,1	2,1	2	2,1	+ 1,4 %
<i>dont autres taxes</i>	0,72	0,95	1,1	1,1	2,2	+ 100 %

Source : Cour des comptes - données DGFIP

Seize régions ont connu une diminution de leurs recettes réelles de fonctionnement. Pour neuf d'entre elles, elle s'explique par la seule baisse de la DGF. Pour six autres régions, elle a été le résultat de la réduction simultanée de la DGF et des « autres recettes »⁸⁰, qui représentent néanmoins une part marginale des produits de fonctionnement. En outre, une région d'outre-mer se distingue par une diminution concomitante de la DGF et des recettes fiscales (- 0,25 %). Enfin, quatre régions de métropole avaient déjà subi une diminution de leurs produits de fonctionnement en 2013.

2 - Une croissance ralentie des charges de fonctionnement

Par rapport aux autres catégories de collectivité, les régions se caractérisent par l'importance de leurs dépenses d'intervention (enseignement ; services de transports, notamment ferroviaires ; formation professionnelle et apprentissage). En 2014, ces dépenses ont représenté 65 % de leurs charges de fonctionnement⁸¹. De ce fait, les dépenses propres des régions recouvrent un périmètre plus restreint que dans les autres collectivités, ce qui réduit le champ des économies de gestion *stricto sensu*.

⁸⁰ Le poste « autres recettes », non issues de la fiscalité et des dotations et participations, recouvre notamment les recettes exceptionnelles, les produits des services et du domaine et ventes diverses.

⁸¹ Les dépenses d'intervention des régions ici prises en compte sont les aides à la personne, les contributions obligatoires, les participations et subventions de fonctionnement.

Globalement, les dépenses de fonctionnement des régions (17,8 Md€) ont continué à croître en 2014 mais à un rythme (+ 1,5 %) moins soutenu que les années précédentes. Plus précisément, cette croissance a été portée par les dépenses de personnel qui, au contraire, ont augmenté à un rythme supérieur (+ 4,2 %)⁸² à celui constaté au cours des quatre exercices précédents. Aucune région n'est parvenue à les réduire et une seule à les contenir (+ 0,25 %). Les autres charges de gestion courante⁸³ ont été stabilisées et les subventions versées ont légèrement diminué (- 0,7 %). Des efforts d'économies ont donc été engagés au moins par une partie des régions.

Ces évolutions sont différentes selon les régions. Dans les six régions où la progression des dépenses de fonctionnement a été la plus forte (deux fois supérieure à la moyenne), les charges de personnel ont fortement augmenté (entre + 3,3 % et + 9,9 %) ainsi que les achats de biens et services (entre + 2 % et + 24 %) et les autres charges de gestion courante (entre + 4 % et + 34 %). Dans cinq régions, la hausse des charges a été inférieure à 1 %. Ce ralentissement a notamment été dû à la baisse des charges financières (de 1,8 % à 12 % dans trois régions), des autres charges de gestion courante (de 0,23 % à 1,3 % dans trois régions) et des subventions de fonctionnement versées (de 4,6 % et 7,9 % dans deux régions). Enfin, dans huit régions, les charges de fonctionnement ont diminué de 0,71 % à 5,7 %⁸⁴. Trois postes de dépenses ont été plus particulièrement mis à contribution : les subventions de fonctionnement versées (de - 2,2 % à - 22 %), les achats (de - 1,4 % à - 31 %) et les autres charges de gestion courante (- 0,4 % à - 7,1 %).

3 - Une baisse de l'épargne brute variable selon les régions

À la différence de l'année précédente, 2014 a été marquée par une forte dégradation (- 10 %) de l'épargne brute des régions, qui en a affecté quinze, avec une intensité variable (entre - 0,6 % et - 49 %), dont sept avaient déjà été confrontées à une baisse de leur épargne brute en 2013.

⁸² La croissance des dépenses de personnel a globalement été moindre (+ 3,4 %) dans les seules régions de métropole.

⁸³ Les autres charges de gestion courante recouvrent des dépenses de nature diverse : aides à la personne, contributions obligatoires (dotation aux lycées, indemnités compensatrices forfaitaire – contrats d'apprentissage, contributions au Centre national de la fonction publique territoriale).

⁸⁴ En outre, une région d'outre-mer a connu une baisse de 14,6 % de ses charges de fonctionnement causée par une très forte diminution des subventions versées (- 23,4 %) et des autres charges de gestion courante (- 38,8 %).

Parmi ces quinze régions, cinq ont vu leur situation financière se dégrader en raison d'un accroissement des charges plus rapide (entre + 0,98 % et + 3,6 %) que celui des produits (entre + 0,03 % et + 2,4 %). Dans les autres, les produits ont baissé parallèlement à l'augmentation des charges. La diminution des produits n'est toutefois due que pour une faible part à la diminution de la DGF ; elle est principalement liée à la baisse des autres recettes (cf. annexe n° 8).

Onze régions, en revanche, sont parvenues à stabiliser voire à accroître le niveau de leur épargne brute (de + 0,03 % à + 37 %, pour une évolution médiane de + 6,3 %). Dans six d'entre elles, la hausse de l'épargne brute a résulté d'une réduction des charges de fonctionnement (de - 4,6 M€ à - 34,1 M€). Les cinq autres régions ont accru leur épargne brute (de 0,03 % à 9 %) grâce à la hausse de leurs recettes fiscales, conjuguée pour l'une d'entre elles avec celle des autres recettes (dotations autres que DGF, participations, recettes exceptionnelles).

4 - La hausse des dépenses d'investissement due aux subventions versées

Malgré une dégradation de l'épargne brute et une stagnation des recettes d'investissement (+ 0,1 %, soit 2,4 Md€), l'investissement des régions (9,2 Md€) a progressé (+ 3,4 %).

Les investissements des régions sont essentiellement des dépenses de transport, en matière ferroviaire notamment, qui prennent pour la plupart la forme de subventions versées (64 % du montant total). Les principaux bénéficiaires de ces subventions sont les organismes de transports⁸⁵ (31 % du montant total des subventions), et les communes et structures intercommunales ainsi que les organismes de droit privé (21 %)⁸⁶. L'équipement en propre représente le second poste de dépenses des régions, soit 31 % du montant total des dépenses d'investissement, tandis que les subventions d'investissement versées en constituent le premier poste (64 % du montant total des dépenses d'investissement).

Parmi les 13 régions qui ont augmenté leurs dépenses d'investissement, quatre ont cependant connu une diminution de plus de 10 % de leur épargne brute. Le taux d'augmentation des investissements a varié de 0,51 % à 24 %. Les dépenses d'équipement en propre ont

⁸⁵ Notamment la SNCF et Réseau ferré de France (RFF).

⁸⁶ Les autres bénéficiaires des subventions d'investissement sont l'État, les régions, les autres organismes publics et les autres groupements de collectivités.

progressé davantage (+ 11 % en moyenne) que les subventions d'investissement (+ 8,2 %)⁸⁷.

À l'opposé, dans les 13 régions qui ont réduit leurs investissements, la baisse a été comprise entre 0,03 % et 12 %. Elles ont agi sur les dépenses en équipement propre (- 8,6 %) et, dans une moindre mesure, sur les subventions d'investissement versées (- 2,7 %).

5 - La progression accélérée de l'endettement

En 2014, le besoin de financement des régions a augmenté de près de 800 M€, sous le double effet de la hausse des dépenses d'investissement (+ 0,3 Md€) et de la diminution de l'épargne brute (- 0,54 Md€), non compensée par la très légère hausse des recettes réelles d'investissement (+ 0,01 Md€).

L'encours de la dette des régions (22 Md€) s'est accru de 1,7 Md€ (+ 8,5 %), soit plus vite qu'au cours des deux exercices précédents. La dette a augmenté dans 19 régions, et de plus de 7,8 % dans la moitié d'entre elles. Pour 12 de ces 19 régions, l'encours avait également augmenté au cours de l'exercice précédent⁸⁸.

De manière constante depuis 2010, le besoin de financement des régions a nécessité le recours au fonds de roulement pour assurer le financement des investissements (4,1 Md€ en 2014). La mobilisation de ce fonds de roulement a crû au cours de la période de 70 % environ dont 26 % en 2014. Fin 2014, le fonds de roulement net global permettait la couverture de 19 jours de charges courantes (contre 27 jours en 2013), soit seulement 5 % de leur budget annuel. Cette dégradation est préoccupante car les régions, comme les départements, disposent, par comparaison avec le bloc communal, d'une faible marge pour pallier à court terme la baisse de leurs recettes d'investissement.

Enfin, cinq régions ont réduit leur endettement pour la seconde année consécutive, dont trois qui ont cependant augmenté leurs dépenses d'investissement en 2014 (de même que leur épargne brute). Cette particularité s'explique notamment par l'anticipation de leurs besoins de financement au cours des exercices précédents⁸⁹.

⁸⁷ Hors la région d'outre-mer atypique.

⁸⁸ Dont cinq régions ont également accru le montant de leurs dépenses d'investissement en 2014 par rapport à l'exercice 2013.

⁸⁹ Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

La dégradation de l'épargne brute de la majorité des régions explique la détérioration sensible du ratio moyen de désendettement de 3,8 années en 2013 à 4,6 années en 2014.

*

**

Si la situation des régions est très hétérogène, la tendance générale est à une dégradation de leur situation financière due à un effet de ciseaux entre l'évolution de leurs charges de fonctionnement et celles de leurs produits de fonctionnement, qui s'est aggravée en 2014 à cause du recul de ces derniers. Aussi, la baisse de l'épargne brute des régions (- 540 M€) a été nettement supérieure à celle de la DGF (- 184 M€) versée par l'État malgré les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, hors personnel, manifestés par certaines d'entre elles. Grâce à une nouvelle mobilisation du fonds de roulement et à un recours accru à l'emprunt, les régions ont maintenu, voire augmenté leurs investissements.

Les régions avaient en moyenne un taux d'épargne brute de 21 % en 2014, alors que la baisse de la DGF devrait représenter de 2015 à 2017 environ 6 % de leurs recettes réelles de fonctionnement, toutes choses étant égales par ailleurs. Certaines régions pourraient néanmoins se trouver dans une situation financière délicate, compte tenu de la part importante des dépenses sur lesquelles elles n'ont que peu de marges de manœuvre (participations versées à la SNCF notamment) et de leur quasi-incapacité à agir sur les taux de leurs produits fiscaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2014, la baisse globale des concours financiers de l'État, d'un montant limité, a globalement été plus que compensée par la hausse de la fiscalité transférée. Pour autant, la diminution de la DGF, conjuguée à une évolution modérée de la fiscalité directe, n'en a pas moins constitué une contrainte financière supplémentaire pour la gestion des collectivités locales, bien que de façon différenciée selon les différentes catégories et les situations individuelles au sein de chacune d'entre elles. En particulier, la croissance démographique peut peser sur l'évolution de certaines dépenses.

L'analyse détaillée de la situation financière d'ensemble des collectivités locales en 2014 confirme le mouvement de dégradation apparu les années précédentes en raison d'un effet de ciseaux persistant entre l'évolution de leurs dépenses et de leurs recettes de fonctionnement. Des efforts encourageants de maîtrise des dépenses de fonctionnement ont été constatés ponctuellement au sein de chaque catégorie et strate de collectivités. Cependant, les dépenses de rémunération ont de nouveau

été trop dynamiques. Si leur hausse est due, pour une partie, à l'impact de mesures nationales qui s'imposent aux collectivités locales (cf. infra), ces dernières conservent néanmoins une large marge de manœuvre pour mieux maîtriser l'évolution de leur masse salariale en agissant sur ses différents déterminants (effectifs, temps de travail, avancement et promotion, régimes indemnitaires).

Structurellement, les régions connaissent un écart important, déjà analysé par la Cour⁹⁰, entre l'évolution soutenue de leurs charges de fonctionnement, notamment celles découlant de leurs responsabilités en matière de transport ferroviaire, et l'évolution de leurs produits de fonctionnement qui ont reculé en 2014 (- 1,2 %) en dépit d'une augmentation limitée des transferts financiers de l'État (+ 0,2 Md€). Malgré la nouvelle érosion de leur épargne, elles ont augmenté leurs investissements (+ 3,4 %) au prix d'un alourdissement sensible de leur dette (+ 8,5 %).

Les départements sont confrontés, de façon constante depuis plusieurs années, à la volatilité de certaines de leurs ressources (DMTO et CVAE) et à l'évolution très soutenue de leurs dépenses sociales, notamment des allocations individuelles de solidarité, qui n'a pas été contrebalancée en 2014 par l'accroissement pourtant sensible des transferts financiers de l'État. Le mouvement de dégradation de leur épargne, de recul de leurs investissements et de gonflement de leur dette s'est donc poursuivi.

Les communes et leurs intercommunalités ne sont pas confrontées au même mouvement de croissance spontanée de leurs charges de fonctionnement et bénéficient normalement, grâce à la composition de leur panier fiscal, de produits plus dynamiques. Pourtant, le bloc communal connaît lui aussi depuis plusieurs années un effet de ciseaux qui s'est traduit en 2014 par une érosion sensible de son épargne brute (- 7,7 % pour les communes et - 12 % pour leurs groupements) et un recul de l'investissement allant au-delà du cycle électoral (- 14 % et - 7,2 % respectivement). Des économies de gestion ont été recherchées en matière d'achats de biens et de services. Cependant, elles ont été effacées par l'accélération des dépenses de rémunération, de 4 % dans les communes et de 7 % dans les groupements intercommunaux, à contre-courant des efforts de mutualisation qui sont attendus. La détérioration structurelle de la situation financière du secteur communal a été aggravée par le ralentissement inattendu de ses ressources fiscales et,

⁹⁰ Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*, chapitre IV. La Documentation française, octobre 2014, 402 p., disponible sur www.ccomptes.fr

dans une moindre mesure, par la baisse des transferts financiers de l'État qui s'est finalement limitée à 0,2 Md€.

Au-delà de l'enjeu qui s'attache à l'évolution de l'investissement local (cf. chapitre IV), l'analyse des données de 2014 laisse entrevoir la difficulté de certaines collectivités (une partie des départements et probablement des communes), en proie aux situations financières les plus dégradées, à équilibrer leurs budgets de fonctionnement dans un contexte de baisse accrue des dotations de l'État.

La répartition uniforme de la baisse de la DGF entre les collectivités locales, au prorata de leurs recettes, ne paraît pas adaptée à la diversité de leurs situations financières. Pour pouvoir être appliquée à la hauteur prévue, soit 10,7 Md€ d'ici 2017, elle devrait être mise en œuvre selon une logique de péréquation plus affirmée.

La Cour réitère et précise une recommandation formulée dans son rapport public de 2014 :

- 4. appliquer la baisse des dotations de l'État selon une logique de péréquation en fonction d'indicateurs représentatifs des niveaux de richesses et de charges des collectivités (recommandation réitérée).*
-

Chapitre III

L'impact des normes

Les décisions de l'État, de nature législative ou réglementaire, ont un impact sur les conditions d'exercice des missions des différents acteurs de la vie publique, dont les collectivités territoriales. Cet impact prend diverses formes : transposition en droit français de normes internationales ou européennes, mesures d'harmonisation (entre fonctions publiques par exemple), mise en œuvre d'un choix de politique publique impliquant les collectivités locales (réforme des rythmes scolaires, par exemple).

Une notion difficile à cerner

La définition des « normes », si elle semble au moins partiellement acquise pour chacun des acteurs intervenant dans leur évaluation, compte tenu de leurs périmètres respectifs d'intervention, n'en est pas moins source d'ambiguïtés.

Deux grandes catégories de normes se dessinent *a priori*, que le rapport Richard⁹¹ et le rapport Lambert-Boulard⁹² ont mises en évidence : les normes techniques et, au-delà, l'activité législative et réglementaire de l'État au sens large.

Les normes techniques sont elles-mêmes diverses, car composées :

⁹¹ *Solidarité et performance, les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales*, Pierre RICHARD, décembre 2006, disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000886.pdf>.

⁹² Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative de MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, publié le 26 mars 2013, disponible sur <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000886.pdf>.

- de règles techniques de portée obligatoire, d'origine nationale ou communautaire, prévues par des textes législatifs ou réglementaires ;
- de normes professionnelles qui n'ont qu'une valeur indicative ;
- de règlements techniques discrétionnaires, émanant par exemple de fédérations sportives ou d'organismes publics et parapublics financeurs.

L'absence d'obligation juridique d'application pour ces deux dernières catégories de normes techniques n'empêche pas une obligation de fait de les mettre en œuvre en raison de la demande sociale ou de la volonté des responsables locaux de se prémunir contre tout risque.

Au-delà de ces normes techniques, l'activité législative et réglementaire de l'État a souvent des effets induits, bien que très variables, sur l'action des collectivités locales en termes de coûts, de procédures ou d'organisation.

La baisse des concours de l'État aux collectivités locales renforce l'enjeu qui s'attache à l'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur leurs budgets. Certaines de ces dernières viennent renchérir le coût de fonctionnement des services publics ou la réalisation des opérations d'investissement. La détermination de la trajectoire financière des collectivités locales et des efforts de maîtrise de leurs dépenses qui en résultent, ne peut être opérée sans une juste évaluation de cet impact.

L'existence de dépenses dont les collectivités ne sont pas directement prescriptrices participe à la croissance des dépenses publiques locales dans une proportion qui est difficile à apprécier. Depuis 2010, un « moratoire », applicable aux mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, a été institué. Sa mise en œuvre s'est révélée difficile pour des raisons de définition de son champ d'application mais aussi de méthodologie d'évaluation. Depuis la fin de l'année 2013, le moratoire a fait place à un « gel » de la réglementation, toute charge réglementaire nouvelle devant être gagée par une mesure de simplification équivalente.

La Cour a examiné le dispositif d'évaluation du coût des normes applicables aux collectivités territoriales sous l'angle du rôle des différents acteurs, des champs d'intervention de chacun d'entre eux et des limites des évaluations réalisées (I). Elle a ensuite mis en évidence le caractère significatif de l'impact des normes sur les finances locales en étudiant plus particulièrement quatre domaines spécifiques (II).

I - L'évaluation du coût des normes : un dispositif perfectible

Deux instances sont actuellement chargées d'apprécier l'impact sur les budgets des collectivités territoriales des mesures réglementaires prises par l'État. D'une part, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) est un organe consultatif constitué d'élus locaux qui, sans avoir la qualité d'une autorité indépendante, exerce une mission de collaboration entre l'État et les collectivités territoriales en matière de production normative. D'autre part, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), qui est un pôle d'expertise en matière juridique et normative, est chargé depuis 2013 de la mise en œuvre d'un « moratoire ».

A - Un double dispositif

Dotés de missions distinctes, le CNEN et le SGG recourent à des méthodes d'évaluation en partie différentes, même si une dynamique de rapprochement a été engagée.

1 - Deux instances aux missions distinctes

a) Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)

Dans un premier temps, la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 a créé la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), obligatoirement consultée, à compter d'une circulaire du 22 septembre 2008⁹³, sur l'impact financier de tout projet de texte réglementaire créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire applicables aux collectivités territoriales. La CCEN était une formation restreinte mise en place au sein du comité des finances locales, présidée par un représentant élu des collectivités territoriales et composée de représentants des administrations compétentes de l'État, du Parlement et des collectivités territoriales. Elle était également chargée d'émettre un

⁹³ Circulaire du 22 septembre 2008 relative à la mise en place de la Commission consultative d'évaluation des normes.

avis sur les propositions de textes communautaires ayant un impact technique et financier sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Le Gouvernement pouvait par ailleurs la consulter sur tout projet de loi ou tout projet d'amendement à son initiative concernant les collectivités territoriales.

Afin de réduire l'impact financier des normes applicables aux collectivités locales, la loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013⁹⁴ a créé le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), doté d'attributions accrues par rapport à la CCEN qu'il a remplacée à partir du 3 juillet 2014. Le CNEN est composé en majorité d'élus locaux⁹⁵ et travaille en lien avec les associations nationales de collectivités locales.

- Les saisines sur les projets de normes nouvelles

Ses missions et son organisation sont fixées par le décret n° 2014-446 du 30 avril 2014 portant application de la loi. Il doit être consulté par le Gouvernement sur l'impact technique et financier sur les collectivités locales des projets de textes réglementaires ainsi que des projets de loi créant ou modifiant des normes qui leur sont applicables.

Le CNEN peut aussi se saisir de tout projet de norme technique résultant d'activités de normalisation ou de certification ayant un impact technique ou financier sur les collectivités locales⁹⁶.

Le CNEN se prononce sur l'impact financier des normes nouvelles à l'occasion de ses séances mensuelles de travail. En 2014, en six mois d'activité, il s'est réuni à neuf reprises⁹⁷. Il a examiné 186 textes dont 181 normes réglementaires et 5 normes législatives⁹⁸. Le coût net cumulé de ces 186 projets a été évalué à 284 M€ pour les collectivités locales (annexe n° 10).

⁹⁴ Loi n° 2013-921 du 17 octobre 2013 portant création d'un Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics.

⁹⁵ Il est composé de 36 membres : quatre représentants des régions, quatre représentants des départements, cinq représentants des EPCI, dix représentants des communes, neuf représentants de l'État, deux députés, deux sénateurs.

⁹⁶ Article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales.

⁹⁷ Dont trois fois en séance exceptionnelle à la demande du Premier ministre par le biais de la procédure d'urgence ou d'extrême urgence. La procédure d'urgence réduit le délai d'examen de six semaines à deux semaines ; l'extrême urgence le réduit à soixante-douze heures.

⁹⁸ Loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français, loi relative à la santé, loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel, loi pour la croissance et l'activité, loi relative à la modernisation de l'accès des militaires à la fonction publique.

- La saisine sur les normes existantes

À la différence de l'instance qui l'a précédé, le CNEN est également compétent pour évaluer le stock des normes réglementaires en vigueur. Dans ce cadre, il peut présenter au Gouvernement des propositions précises d'allègement, de sa propre initiative ou sur la base de propositions des collectivités locales ou des commissions permanentes des assemblées parlementaires.

À cette fin, il peut s'autosaisir par l'intermédiaire de son président ou être saisi d'une demande d'évaluation formulée par l'un ou l'autre des acteurs suivants : le Gouvernement, les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, cent maires et présidents d'EPCI, dix présidents de conseils départementaux ou deux présidents de conseils régionaux. Depuis sa création, le CNEN n'a jamais été saisi d'une demande d'évaluation par ceux-ci.

En revanche, à deux reprises, le CNEN s'est autosaisi dans ce cadre, pour l'évaluation de normes réglementaires portant sur les risques parasismiques applicables dans les zones de sismicité faible ou très faible, et pour l'évaluation des mesures en continu des dioxines et furannes pour les incinérateurs de boues d'épuration.

Le petit nombre d'avis du CNEN sur le stock de normes existantes est révélateur des difficultés d'exercice des pouvoirs qui lui sont confiés en la matière. En particulier, la condition relative à l'accord de cent maires ou présidents d'EPCI est difficile à satisfaire. De plus, il est souvent délicat de cerner les mesures qui, au sein des normes réglementaires applicables, posent des difficultés aux collectivités locales. Soit les mesures identifiées sont de faible portée, soit elles recouvrent un corpus de normes dont l'évaluation passe par la revue d'une politique publique, ce qui n'entre pas dans les missions du CNEN.

Une proposition de loi simplifiant les conditions de saisine du CNEN a été adoptée au Sénat le 20 mai 2015⁹⁹. Elle ouvre de plein droit à toute collectivité agissant seule ou de façon concertée la possibilité de saisir le conseil national.

⁹⁹ Proposition de loi n° 120 déposée par Jean-Marie Bockel et Rémy Pointereau.

b) Le Secrétariat général du Gouvernement

La circulaire du Premier ministre du 6 juillet 2010¹⁰⁰ a mis en place un « moratoire » applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics. Une lettre de mission du 2 novembre 2010 a défini la mission du commissaire à la simplification auprès du Secrétariat général du Gouvernement (SGG), chargé de la mise en œuvre de ce « moratoire ».

Le SGG s'est vu confier la mise en œuvre du gel de la réglementation à compter du 1^{er} septembre 2013 dans les conditions définies par la circulaire du Premier ministre n° 5668/SG du 17 juillet 2013. Désormais, tout projet de texte réglementaire imposant des charges nouvelles aux collectivités territoriales, aux entreprises ou au public (particuliers, associations) ne peut être adopté que s'il s'accompagne, à titre de « gage », d'une simplification équivalente. C'est le principe du « un pour un » : une création de charge doit être compensée par une suppression. Ce gel de la réglementation s'est substitué à la précédente définition du « moratoire » résultant de la circulaire du 6 juillet 2010.

Pour exercer cette responsabilité, le SGG est doté d'une mission « simplification », comprenant deux agents chargés de l'analyse de l'intégralité des saisines des ministères producteurs des projets de textes ayant un impact sur les collectivités locales ou les entreprises. Cette mission a pour rôle de veiller à la qualité des évaluations produites par les ministères et à l'harmonisation de la présentation des études d'impact. Cependant, les ministères restent responsables de l'évaluation technique des normes à travers l'élaboration de fiches d'impact.

Dès lors qu'il est saisi d'une fiche d'impact accompagnant un projet de texte réglementaire, le SGG doit rendre un avis. Depuis la circulaire du Premier ministre du 9 octobre 2014¹⁰¹, la mission « simplification » est chargée de veiller à l'application de la règle d'un impact nul des normes nouvelles applicables aux collectivités à compter du 1^{er} janvier 2015. La procédure a été facilitée par la mise en place d'un modèle de fiche d'impact sur un site internet dédié, par référence aux bonnes pratiques engagées par le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP).

¹⁰⁰ Circulaire du 6 juillet 2010 relative au moratoire applicable à l'adoption de mesures réglementaires concernant les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

¹⁰¹ Circulaire du Premier ministre du 9 octobre 2014 relative à l'allègement des contraintes normatives applicables aux collectivités territoriales.

2 - Des méthodes d'évaluation en partie différentes

a) *Le champ d'application des évaluations*

La mise en œuvre de l'objectif de neutralisation de l'impact financier net des normes nouvelles, à compter de 2015 pour les collectivités territoriales, s'effectue en application d'instructions qui définissent un champ d'application propre à la mission dévolue au SGG. Ainsi, sont exclus du « moratoire » les dispositions portant première application des lois ou transposition de normes européennes, les textes d'organisation interne des administrations, les mesures nouvelles en matière de fonction publique et les textes à portée purement financière (taxes, redevances, cotisations et prestations sociales, pénalités).

Ainsi, par exemple, du fait de l'exclusion des textes à portée financière du champ du « moratoire », le SGG a rendu un avis favorable sur le projet de décret portant revalorisation du montant forfaitaire du RSA à compter du 1^{er} septembre 2014, estimant que son coût net serait nul pour les collectivités alors que l'impact annuel de cette mesure peut être estimé à 300 M€ (cf. *infra*). Il en a été de même du projet de décret rendant obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation¹⁰². Ce texte ne relevait pas du champ du « moratoire » appliqué par le SGG dans la mesure où il découle de l'application directe de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014, dite loi ALUR. Le CNEN a estimé, quant à lui, que l'installation par le propriétaire de détecteurs de fumée allait entraîner en 2015 un coût de 7,8 M€ pour les collectivités territoriales en tant que propriétaires bailleurs du parc social.

Entre le 2 septembre 2013 et le 2 septembre 2014, le SGG a contrôlé 609 textes réglementaires. Ce contrôle n'a pas porté sur la totalité des textes éligibles au dispositif défini par la circulaire du 17 juillet 2013 : du 1^{er} novembre 2013 au 30 mars 2014, 20 % des textes réglementaires publiés au *Journal officiel* et éligibles au dispositif ont fait l'objet d'une fiche d'impact soumise pour avis au SGG¹⁰³.

Le champ de saisine du CNEN est plus large que celui du SGG au titre de l'application du moratoire, lequel ne trouve à s'appliquer qu'aux

¹⁰² Décret modifiant l'article R. 129-13 du code de la construction et de l'habitation.

¹⁰³ Rapport de la mission sur l'amélioration des études d'impact et des évaluations ex ante des projets de textes réglementaires (Thierry Wahl, Pascale Romenteau, Emmanuel Bossière, Sylvain Durand), n° 2014-M-043-02 IGF et n° 2014-65-R IGAS.

textes de nature réglementaire. La consultation du CNEN est obligatoire pour les projets de loi ayant vocation à s'appliquer aux collectivités locales. En outre, les projets de textes relatifs à l'organisation interne de l'État n'entrent pas dans le champ de saisine du SGG, mais dans celui du CNEN, lorsque des collectivités territoriales sont concernées. Inversement, les textes concernant une seule collectivité sont exclus du champ de saisine du CNEN, mais inclus dans celui du SGG.

b) L'utilisation des fiches d'impact

Les outils d'évaluation préalable des textes réglementaires sont communs au CNEN et au SGG. En même temps qu'un projet de texte, les ministères leur communiquent en effet une fiche d'impact reposant sur un modèle désormais unifié.

- La fiabilité des fiches d'impact

La pratique montre que les fiches d'impact sont parfois mal chiffrées. Cette situation s'explique par diverses raisons : une insuffisante formation des agents dans les ministères producteurs de normes, une difficulté à rassembler les données pour procéder à l'évaluation, des injonctions parfois contradictoires sous la pression de l'urgence à produire un texte, qui peut l'emporter sur le souci de l'exhaustivité.

La fiabilité d'une fiche d'impact peut être appréciée de diverses manières : existence d'un chiffrage des impacts dans le tableau récapitulatif, définition de la méthodologie mise en œuvre pour évaluer les impacts, exhaustivité apparente des impacts positifs et négatifs, présence et pertinence d'éléments textuels permettant d'éclairer les impacts retenus. À l'aune de ces critères, des anomalies de nature à faire douter de la fiabilité de certaines évaluations ont été relevées par la Cour. Par ailleurs, la méthode de remplissage des tableaux au sein des fiches d'impact ne semble pas comprise uniformément par les administrations¹⁰⁴.

De plus, la plupart des coûts bruts mentionnés sur les fiches sont minimaux, tandis que les gains sont évalués à leur niveau maximal. En particulier, il n'existe pas d'évaluation de coût lorsque le niveau de mobilisation de la norme est laissé à l'appréciation de la collectivité, alors

¹⁰⁴ Par exemple, pour le décret n° 2014-1057 du 16 septembre 2014 fixant les modalités d'organisation du concours sur titres avec épreuve pour le recrutement des médecins territoriaux, le coût inscrit dans les tableaux de la fiche d'impact était inexact.

que les gains sont en revanche souvent valorisés à leur niveau maximal : par exemple, en 2014, un projet de décret sur la collecte des déchets ménagers a prévu que les économies engendrées peuvent être nulles et s'élever au maximum à 50 % du coût actuel de collecte par habitant (46 € par habitant). Malgré ces précisions, les gains annuels retenus par l'administration et par le CNEN correspondent aux gains maximaux potentiels (23 € par habitant).

Enfin, les aspects organisationnels ne sont pas toujours valorisés, diminuant ainsi mécaniquement le coût retenu : dans le cas du décret du 12 mai 2015 relatif au plan partenarial de gestion de la demande de logement social¹⁰⁵, la création des nouveaux services nécessaires à l'application du décret n'a pas été prise en compte.

- La marge d'appréciation du CNEN

À l'occasion de ses séances mensuelles, le CNEN peut, le cas échéant, contester la fiabilité des évaluations qui lui ont été présentées. S'il retient le plus souvent les chiffrages des fiches d'impact, il lui arrive de s'en écarter lorsqu'ils lui paraissent insuffisamment justifiés. Il en a été ainsi, par exemple, des évaluations retenues pour le décret du 5 novembre 2014 et l'arrêté du 8 décembre 2014 relatifs à l'accessibilité des établissements recevant du public. On peut aussi citer le cas de la disposition sur l'acquisition de gilets pare-balles contenue dans l'arrêté relatif aux tenues des agents de police municipale, pris en application de l'article L. 511-4 du code de la sécurité intérieure¹⁰⁶. De même, la répartition de l'impact du décret définissant les conditions de détermination des points d'arrêt des services de transport public accessibles aux personnes handicapées ne semble pas correspondre aux calculs explicités dans la fiche d'impact¹⁰⁷.

Lorsque le SGG demande à un service producteur de normes de modifier une fiche d'impact, la fiche modifiée est en principe transmise

¹⁰⁵ Décret n° 2015-524 du 12 mai 2015 relatif au contenu, aux modalités d'élaboration, d'évaluation et de révision du plan partenarial de gestion de la demande de logement social et d'information des demandeurs.

¹⁰⁶ Selon la fiche d'impact, la dépense d'acquisition d'un gilet pare-balles par agent pour l'ensemble-cible « pourrait s'élever à 7 500 000 € » mais ce montant n'a pas été comptabilisé par le CNEN car sa fiabilité a paru incertaine.

¹⁰⁷ Pour les départements, les précisions méthodologiques de la fiche indiquaient que le coût net s'élevait à 6 Md€, 5 M€ et 750 M€, moins un gain de 25 M€/an pendant six ans, soit 2 202 M€ en moyenne annuelle sur trois ans, alors que le tableau récapitulatif indiquait 2 224 M€.

aux membres du CNEN avant la séance¹⁰⁸, ce qui leur permet de délibérer sur la même version que le SGG.

Ces corrections mettent en évidence la nécessité d'une meilleure justification par les ministères du coût des mesures produites.

c) Des modalités partiellement différentes d'appréciation des impacts fournis par les ministères

Fondamentalement, les interventions du CNEN et du SGG n'ont pas les mêmes finalités : si le premier a pour mission d'évaluer l'impact financier des normes applicables aux collectivités locales et d'émettre un avis sur leur acceptabilité, le SGG a pour mission de faire respecter le gel de la réglementation applicable aux collectivités territoriales, tel que défini par les circulaires précitées du 17 juillet 2013 et du 9 octobre 2014. Il veille à la compensation des charges créées dans un projet de texte par un texte publié ou un projet de texte en cours d'élaboration.

Le SGG et le CNEN partagent néanmoins certaines règles méthodologiques fondées sur la réalité économique : ainsi n'est pas comptabilisé comme une économie ou un gain pour les collectivités territoriales l'allègement d'une réglementation dont l'application n'était pas encore effective.

L'application par le SGG de la règle de compensation dans le cadre du « moratoire » l'oblige, pour éviter tout biais méthodologique, à mettre en regard des éléments comparables. Aussi, à la différence du CNEN, il ne prend en compte que les charges administratives (coût d'une demande d'autorisation ou d'agrément), les coûts de mise en conformité (achat d'une nouvelle machine, par exemple) et les autres coûts directs. De même, les gains comptabilisés par le SGG sont des gains directs, issus des simplifications, qui réduisent les charges administratives et les coûts de mise en conformité. De ce fait, les prélèvements obligatoires, les traitements de la fonction publique, les aides publiques, les chiffres d'affaires anticipés et les impacts liés à la modification de tarifs réglementés ne sont pas pris en compte dans les chiffrages du SGG mais, au contraire, dans ceux du CNEN.

Enfin, le SGG retient, pour l'application du « moratoire », l'impact moyen d'une norme sur une période de trois ans, tandis que le CNEN ne prend en compte que son impact l'année qui suit sa publication.

¹⁰⁸ À deux reprises, cependant, cette actualisation est parvenue au CNEN après la séance concernée.

Ces différences de méthodes expliquent les écarts d'évaluation par le CNEN et le SGG de l'impact budgétaire sur les collectivités territoriales de mesures réglementaires adoptées au plan national.

B - Des progrès souhaitables

Outre l'amélioration de la fiabilité des fiches d'impact, des marges de progrès paraissent exister en ce qui concerne l'association des collectivités locales à la préparation des textes à dimension normative, la publicité donnée à l'évaluation du coût des normes et la transparence accrue sur les suites réservées aux avis du CNEN.

1 - Des rapprochements en cours

Depuis le début de l'année 2015, dans le but d'améliorer la fiabilité des évaluations, le secrétariat du CNEN et le SGG se réunissent à l'issue de chaque séance du CNEN pour réaliser une mesure des écarts de chiffrages entre les deux services. Cette comparaison permet d'expliquer ces écarts aux administrations de l'État chargées d'appliquer la circulaire sur le « moratoire ».

D'autres mesures ont été prises par le SGG. Une action de formation à l'élaboration des études d'impact a bénéficié à plus d'une centaine d'agents des ministères depuis 2013. Un travail conjoint a été mené avec le CNEN, afin de simplifier la fiche d'impact dans sa partie applicable aux collectivités territoriales.

En juin 2015, une réorganisation au sein du SGG a permis de constituer une équipe pluridisciplinaire chargée de l'analyse du flux des normes nouvelles au sein du service de la législation et de la qualité du droit (SLQD), déjà compétent pour l'expertise des études d'impact des projets de loi. Le travail d'analyse du stock des normes existantes relèvera désormais plus spécifiquement du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Par ailleurs, une circulaire adressée aux ministères devrait venir préciser le champ d'application des circulaires du 17 juillet 2013 et du 9 octobre 2014, s'agissant du périmètre du moratoire des normes et de l'exigibilité des fiches d'impact préalable des mesures réglementaires. Elle rendra accessible la fiche d'impact révisée.

2 - L'association limitée des collectivités locales à la préparation des textes

La circulaire du 17 juillet 2013 évoque une méthode fondée « sur le dialogue et la participation ». « Le public dans son ensemble doit pouvoir disposer d'informations sur l'impact, notamment financier, des projets de textes réglementaires ». Par « public », il est entendu les usagers et les collectivités locales, en amont et en aval de la prise de décision.

Tableau n° 36 : consultation des collectivités et de leurs représentants en amont de la transmission des textes au CNEN¹⁰⁹

	Nombre de textes	en %
Consultation réalisée	59	65,6 %
<i>auprès d'associations ou fédérations d'élus locaux</i>	33	36,7%
<i>auprès de collectivités</i>	5	5,6 %
<i>auprès du CNFPT, du CSFPT ou du CCFP</i>	11	12,2%
<i>hors instance représentative</i>	4	4,4%
<i>en cours</i>	4	4,4%
<i>consultation restée sans réponse</i>	2	2,2%
Aucune consultation	31	34,4%

Source : Conseil national d'évaluation des normes

En réalité, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont pas toujours associés à la préparation des textes soumis au CNEN. En 2014, 65,6 % des textes préparés par les administrations avaient fait l'objet d'une concertation avec des représentants des collectivités locales (associations d'élus locaux, Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, Centre national de la fonction publique territoriale, etc.).

Le Premier ministre avait institué, à titre expérimental pour un an, un médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales¹¹⁰.

¹⁰⁹ Ces statistiques portent sur un échantillon de 90 fiches d'impact examinées par le CNEN en 2014, concernant les quatre politiques publiques examinées par la Cour (réforme des rythmes scolaires, fonction publique, social et normes techniques) et transmises par la direction générale des collectivités locales.

¹¹⁰ Décret n° 2014-309 du 7 mars 2014 instituant un médiateur des normes applicables aux collectivités territoriales.

Chargé du dialogue et du règlement amiable des différends entre les administrations et les élus locaux, celui-ci pouvait être saisi par les collectivités territoriales et leurs groupements au sujet des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de lois et règlements. Les demandes étaient transmises au médiateur par l'intermédiaire du préfet de département. L'absence de demande significative adressée au médiateur durant cette expérimentation révèle sa faible prise en compte par le monde local. Si le besoin d'une meilleure coordination entre État et collectivités en matière normative ne fait aucun doute, les outils proposés ne semblent pas, en l'état, répondre à la demande.

3 - Une publicité à renforcer sur l'évaluation du coût des normes

La circulaire du Premier ministre du 17 juillet 2013 a aussi prévu que les études d'impact sont « rendues publiques au moment de la publication du texte ». Cette exigence est remplie, les fiches d'impact étant effectivement publiées sur le site www.legifrance.gouv.fr. Depuis le 21 août 2015, un lien existe depuis les sites du SGG et du CNEN permettant de faire le rapprochement entre ces deux organismes et les fiches d'impact de Légifrance.

La même circulaire a aussi prévu que le coût des normes serait « rendu public tous les six mois ; un premier bilan en [serait] fait au 1^{er} janvier 2014 ». Ce bilan n'a pas encore été publié et, depuis l'annonce du « moratoire », la seule communication sur le coût des normes a été réalisée en Conseil des ministres, le 20 août 2014, par le secrétaire d'État chargé de la réforme territoriale. De plus, le rapport public d'activité 2014 du CNEN ne mentionne pas un coût net global mais un montant total des dépenses (1,4 Md€), un montant total des économies (633 M€) et un montant total des recettes potentielles (205 M€) en exprimant des réserves sur la contraction des dépenses et des recettes.

Des expériences étrangères riches d'enseignements

La comparaison avec les pratiques des pays voisins confirme l'importance de la publicité autour de l'évaluation et du suivi de l'impact financier des normes. Depuis le début des années 2000, la prise de conscience de cette problématique a incité de nombreux pays à créer des organismes dédiés. Leur réussite semble être largement liée à leur capacité à s'imposer comme des acteurs incontournables de la décision normative.

En Allemagne, le *Nationaler Normenkontrollrat (NKR)* qui contrôle l'ensemble des projets de loi et ordonnances proposés par le gouvernement rend systématiquement ses avis publics. Il possède un site internet consacré uniquement à ses activités sur lequel sont l'ensemble de ses avis, classés chronologiquement, ses rapports d'activité ainsi que diverses études transversales. Le renforcement de la transparence intervenu depuis 2011 permet à l'institution de considérer dans son rapport d'activité de 2013 que « les décideurs politiques du gouvernement fédéral et du Parlement connaissent désormais – contrairement à 2011 – le coût et les lourdeurs bureaucratiques que leurs décisions entraîneraient sur les citoyens, les entreprises et l'administration. L'affirmation lapidaire selon laquelle une norme n'entraînerait aucun coût appartient désormais au passé ». L'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales notent dans leur rapport¹¹¹ que le NKR possède désormais « une certaine aura » qui participe de son influence.

Au Royaume-Uni, la participation directe des entreprises et des citoyens à la démarche collective d'élimination des lourdeurs administratives – le *Red Tape Challenge*, lancé en avril 2011 – a rencontré un franc succès et permis l'identification de 30 000 réglementations à réévaluer. Cette démarche, si elle dépassait les intérêts des seules collectivités locales et portait surtout sur le stock des normes, montre la capacité des acteurs à se mobiliser sur ces enjeux pour peu qu'on leur en donne les moyens.

¹¹¹ Rapport de la mission sur l'amélioration des études d'impact et des évaluations *ex ante* des projets de textes réglementaires (Thierry Wahl, Pascale Romenteau, Emmanuel Bossière, Sylvain Durand), n° 2014-M-043-02 IGF et n° 2014-65-R IGAS.

4 - Une transparence accrue sur les suites données aux avis

Comme la CCEN qui l'a précédé, le CNEN émet un avis obligatoire et non conforme sur chaque texte examiné. Le Gouvernement et le législateur peuvent s'en écarter. Dans la plupart des cas, malgré des avis défavorables, les textes ne sont pas modifiés.

Dans son rapport pour 2013, la CCEN avait publié les avis rendus depuis sa création. Seuls 3 % des textes examinés entre 2008 et 2013 ont reçu un avis défavorable (annexe n° 11). Dans six cas sur dix, le Gouvernement était passé outre cet avis en publiant le texte sans le revoir.

En 2014, la procédure de consultation a été rénovée avec la mise en place du CNEN : en cas d'avis défavorable, « un projet modifié ou des informations complémentaires doivent être présentés en vue d'une seconde délibération¹¹² ». Si celle-ci confirme l'avis défavorable, l'adoption du texte réglementaire doit être soumise à l'arbitrage du Premier ministre. Toutefois, en cas d'extrême urgence, cette seconde délibération peut ne pas intervenir. Sur les 19 avis défavorables émis par le conseil entre juillet et décembre 2014, cinq ont fait l'objet d'une inscription en extrême urgence qui a neutralisé la seconde délibération.

Tous les avis rendus par le CNEN sont publiés, comme la loi l'exige, et sont disponibles sur son site internet. Selon le SGG, le rapport annuel d'activité du CNEN devrait à l'avenir comporter une analyse particulière des suites données par le Gouvernement aux avis du CNEN, qu'ils soient défavorables ou favorables et assortis de réserves. La publication des raisons pour lesquelles les avis du CNEN n'ont pas été suivis constituerait une amélioration du dispositif.

La mission de simplification du SGG émet également des avis sur les textes qu'elle examine. Au cours de l'année 2013, 11 textes¹¹³ ont reçu de sa part un avis défavorable. En 2014, quatre textes ont reçu le même avis. Aucune des normes ayant ainsi reçu un avis défavorable n'avait d'impact sur les finances des collectivités territoriales. À la suite de ces avis, aucun des textes n'a été revu.

¹¹² Circulaire du 30 juin 2014 relative à la consultation du CNEN sur les projets de textes législatifs et réglementaires.

¹¹³ Soit 3 % des textes examinés.

Les procédures de suivi dans les pays voisins

Le *Nationaler Normenkontrollrat* allemand dispose de procédures plus strictes, obligeant l'administration à justifier le maintien du texte lorsque l'avis émis par l'institution de contrôle est défavorable. Ce positionnement est cohérent avec la forte visibilité de l'institution dans l'organisation administrative allemande.

Au Royaume-Uni, le *Regulatory Policy Committee* a adopté une procédure plus souple, comptant sur la lisibilité de ses avis. Chaque avis est classifié par couleur (vert, orange ou rouge). Le code rouge, qui concerne 13 % des normes examinées en 2013, est suffisamment visible pour impliquer systématiquement une refonte des textes concernés.

II - L'impact de décisions significatives de l'État sur les finances locales

Pour apprécier la part des décisions nationales dans l'augmentation des dépenses locales, la Cour s'est appuyée sur les travaux des chambres régionales et territoriales des comptes, et a examiné toutes les fiches d'impact transmises en 2013 et 2014 par les ministères à la CCEN puis au CNEN, en procédant le cas échéant à certaines corrections au regard des méthodes d'évaluation retenues. Cette analyse a porté sur quatre domaines d'action publique parmi les plus significatifs financièrement : la réforme des rythmes scolaires, les normes techniques nationales, les dispositions applicables à la fonction publique territoriale et la revalorisation du revenu de solidarité active (RSA).

A - La réforme des rythmes scolaires

La mesure de l'impact sur les dépenses des collectivités de la réforme des rythmes scolaires est complexe. Cette réforme a des effets sur l'organisation et la fréquentation des activités périscolaires organisées par les collectivités ainsi que sur la restauration scolaire. Elle entraîne des dépenses supplémentaires (frais de personnel, prestations de services, chauffage et éclairage des bâtiments, matériel pédagogique) et peut bénéficier de recettes (participation tarifaire des familles, aides financières de la caisse d'allocations familiales, fonds d'amorçage créé par l'État). Son coût peut donc être variable selon les collectivités.

L'impact de la réforme a été estimé à 600 M€ pour 2014 dans les documents de synthèse de la CCEN. Ce montant correspond à l'estimation du comité des finances locales lors de la séance du 25 juin 2013 et au chiffrage de la direction générale des collectivités locales lors d'une audition devant la commission des finances du Sénat le 10 avril 2013.

De son côté, le SGG n'a pas émis d'avis sur le projet de décret relatif à l'aménagement du temps scolaire¹¹⁴. L'administration n'a pas proposé de chiffrage, estimant que « l'impact financier direct du projet de décret sur les obligations des départements et des communes/EPCI [était] neutre ». Cette position est juridiquement exacte, le coût induit par la réforme ne relevant pas des compétences obligatoires des collectivités concernées mais des compétences facultatives : l'accueil périscolaire et la restauration scolaire. L'administration a seulement rappelé que « dès lors, il n'existe aucune obligation pour l'État de compenser les éventuels effets de cette réforme sur les collectivités territoriales »¹¹⁵.

La réforme des rythmes scolaires a été accompagnée par la mise en place d'un fonds d'amorçage destiné à en compenser partiellement le coût pour les collectivités. Ces dernières bénéficient d'un versement forfaitaire de 50 € par élève, majoré, pour les communes les plus en difficulté¹¹⁶, d'un forfait complémentaire de 40 € par élève. Une aide spécifique de la branche famille de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) s'y ajoute pour un montant annuel de 250 M€ à compter de 2015. Ce montant représente en moyenne 37,3 € par élève.

L'Association des maires de France et la CNAF ont publié une étude conjointe sur la mise en œuvre des nouveaux temps périscolaires¹¹⁷. Cette étude ne traite que des activités périscolaires et ne tient pas compte d'autres impacts concernant, par exemple, la restauration scolaire. Le coût brut médian de la réforme y est estimé à 180 € par enfant en 2013 et à 200 € par enfant en 2014. L'étude note que « les dépenses de personnel constituent les trois quarts de ce coût (75 %), devant les dépenses de matériel pour les activités (11 %), et celles liées aux locaux (7 %) ».

¹¹⁴ Décret n° 2013-77 du 24 janvier 2013 relatif à l'aménagement du temps scolaire dans les écoles maternelles et élémentaires et modifiant le code de l'éducation.

¹¹⁵ Cf. décision n° 2003-480 du Conseil constitutionnel du 13 juillet 2003.

¹¹⁶ Il s'agit des communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine cible et à la dotation de solidarité rurale cible.

¹¹⁷ 6 619 communes ont répondu à l'étude, représentant 28 % des communes ayant une école publique, dont 1 370 communes engagées dans la réforme à la rentrée 2013 et 5 249 en 2014. La répartition des communes ayant répondu au questionnaire est assez proche de celle observée pour l'ensemble des communes dotées d'une école publique.

Selon cette étude, le coût net de la réforme atteindrait donc 52,7 € par élève pour les communes bénéficiant de la majoration dans le cadre du fonds d'amorçage et 92,7 € par élève pour les autres. Pour les premières, le coût net serait de 30 %. Pour les secondes, la compensation par le fonds d'amorçage et les aides de la CNAF ne couvrirait que la moitié des dépenses d'activités périscolaires et les dépenses de restauration resteraient entièrement à leur charge. Rapporté aux 6 710 700 élèves concernés, le coût net de la réforme peut être évalué à un montant compris entre 350 M€ et 620 M€.

Une compensation partielle du coût de la réforme

Lors de leurs examens de la gestion de communes en 2013 et en 2014, les chambres régionales des comptes ont effectivement constaté un impact de cette réforme sur les comptes des collectivités. Le coût brut annuel en année pleine a été évalué à 1,4 M€ pour la commune de Chelles, 555 000 € entre 2014 et 2020 pour la commune de Villefranche-sur-Saône, 624 000 € de 2015 à 2017 pour la commune d'Illkirch-Graffenstaden. Les coûts d'encadrement, hors activités culturelles et sportives, ont été estimés par la commune de Savigny-sur-Orge de 500 000 € à 600 000 €. La commune de Nîmes a également évalué le coût de la réforme à 1,5 M€ et la commune du Perreux-sur-Marne à 640 000 €.

La compensation mise en place par l'État et la CNAF ne couvre pas, en général, la totalité de l'impact de la réforme sur les finances des communes. Sur 354 000 € de coût brut pour la commune de Honfleur, 136 000 € seraient restés à sa charge dans l'hypothèse la plus favorable. La commune du Chesnay a également évalué la charge nette induite à un montant compris entre 68 000 €, la commune de Déols à 75 000 € en année pleine et la commune de Colmar à 70 000 € sur un total de 350 000 €. Le coût net serait de 193 000 € pour la commune de Saint-Germain-en-Laye¹¹⁸ au cours de l'année scolaire 2014-2015. Parmi les rapports d'observation consultés par la Cour, seule la ville de Bagnols-sur-Cèze estime que la participation de l'État et de la CNAF a couvert les dépenses supplémentaires.

¹¹⁸ Postérieurement au contrôle de la chambre régionale des comptes, la commune de Saint-Germain-en-Laye a évalué à 53 € par enfant le coût de la réforme pour l'année scolaire 2014-2015.

L'évaluation du coût net par enfant est variable selon les communes mais elle confirme l'estimation de l'Association des maires de France et de la CNAF. Il varie de 53 € pour la ville de Saint-Germain-en-Laye à 150 € pour la commune de Saint-Aubin-sur-Mer et 178 € pour la ville de Honfleur.

L'impact de la réforme porte sur plusieurs catégories de dépenses. De nombreuses communes ont dû recruter de nouveaux agents d'encadrement ou d'animation : 130 animateurs supplémentaires dans la commune du Perreux-sur-Marne, une cinquantaine d'agents pour la communauté du bocage coutançais. La ville de Saint-Jean-de-Maurienne envisageait le recrutement de 44 à 58 animateurs supplémentaires (soit un surcoût de 175 000 à 220 000 €). La ville d'Avignon estimait le coût de la réforme en termes de charges de personnel à 1,8 M€. L'évolution des charges de personnel de la commune de Château-Gontier-Bazouges entre 2009 et 2013 est essentiellement due à la mise en place de la réforme des rythmes scolaires qui a provoqué une augmentation de la masse salariale de l'activité périscolaire de 12,3 %. Les charges générales sont également concernées : leur augmentation induite est estimée à 1,4 M€ pour la ville de Caen.

Des départements sont également touchés par la réforme. C'est notamment le cas de l'Indre dont l'augmentation nette des charges pour les transports scolaires est estimée à 30 000 € en 2013, 215 000 € en 2014 et 255 000 € en 2015.

Source : rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes d'Île-de-France, d'Auvergne-Rhône-Alpes, du Centre, Limousin, de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de Basse-Normandie et Haute-Normandie, des Pays de la Loire, d'Alsace, de Languedoc-Roussillon.

B - Les normes techniques nationales

L'impact des décisions de l'État sur les dépenses locales en matière de normes techniques a surtout résulté des textes relatifs à l'accessibilité des équipements publics (transports, établissements recevant du public). La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances imposait en effet aux équipements publics d'être accessibles avant le 13 février 2015. Le Gouvernement a toutefois décidé, à la suite

du rapport *Campion*¹¹⁹, la mise en place d'agendas d'accessibilité programmée destinés à permettre la poursuite, au-delà de 2015, du mouvement de mise en accessibilité.

1 - L'accessibilité des transports publics

En matière de transports publics, le coût des normes techniques est en grande partie lié au décret du 4 novembre 2014 sur l'accessibilité des points d'arrêt des transports publics¹²⁰, pris en application de l'ordonnance du 26 septembre 2014¹²¹. Son coût brut a été estimé par le CNEN à 466 M€ en 2015, dont 44 % pèsent sur les communes et EPCI, 8 % sur les départements et 48 % sur les régions.

Ce texte a été soumis au SGG pour avis, qui a jugé qu'il entrerait dans le champ du « moratoire » et a délivré un avis favorable en retenant un coût net nul pour les collectivités, contrairement à l'évaluation faite par le CNEN. Le SGG ne comptabilise pas comme une économie ou un gain l'allègement d'une réglementation, dont l'application par les collectivités territoriales n'est pas déjà effective. Ainsi, les gains estimés par le ministère porteur du texte n'ont pas été retenus, dans la mesure où les exigences de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances n'étaient pas respectées, même si le décret du 4 novembre 2014 a régularisé cette situation de fait. Les charges estimées n'ont pas été retenues non plus dans la mesure où, bien qu'ayant été réduites par ce décret, elles résultaient de textes adoptés en 2005.

Le coût de mise aux normes des points d'arrêt des transports publics ne se limitera pas aux 466 M€ de l'année 2015 mais s'imputera aussi sur les années suivantes (446 M€ en 2016, 446 M€ en 2017, 246 M€ en 2018 et 246 M€ en 2019), soit un coût annuel moyen de 453 M€. Le CNEN n'a pas retenu les économies évaluées par l'administration à 15,25 M€ en 2015 et à 5,08 M€ en 2016 et 2017, qui correspondaient à

¹¹⁹ CAMPION Claire-Lise, Réussir 2015. Accessibilité des personnes handicapées au logement, aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie et aux espaces publics, mars 2013, disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/134000147/

¹²⁰ Décret n° 2014-1323 du 4 novembre 2014 relatif aux points d'arrêt des services de transport public à rendre accessibles aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite et précisant la notion d'impossibilité technique avérée.

¹²¹ Ordonnance du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

des économies relatives à l'application future d'une norme juridique (mise aux normes prévue pour le 13 février 2015), entre-temps modifiée.

2 - L'accessibilité des établissements recevant du public

Le comité interministériel du handicap de septembre 2013 a ouvert deux chantiers de concertation à l'issue desquels deux rapports ont été publiés sur *Les agendas d'accessibilité programmés* et *L'ajustement de l'environnement normatif*. À la suite de ces rapports, le Gouvernement a pris la décision de modifier les dispositions relatives à l'accessibilité du cadre bâti pour introduire les agendas d'accessibilité programmée dans la loi et modifier la réglementation relative à l'accessibilité des établissements recevant du public (ERP).

Deux objectifs sont visés par le décret du 5 novembre 2014¹²² : étendre le champ d'application de la nouvelle réglementation sur l'accessibilité des ERP existants à tous les ERP situés dans un cadre bâti existant et prévoir des mesures de simplification, notamment pour la mise en accessibilité des établissements de 5^{ème} catégorie. Un arrêté du 8 décembre 2014 a fixé les modalités techniques d'application du décret.

Ces textes ont fait l'objet de deux fiches d'impact prévoyant un gain net de 166,8 M€ pour le décret (aucune charge nouvelle mais des gains et économies de 166,8 M€) et un gain net de 1 969 M€ pour l'arrêté (78,2 M€ de charges nouvelles et 2 047,2 M€ de gains et économies).

Le CNEN s'est écarté des évaluations de l'administration et a retenu, lors de l'examen de ces textes, un coût net de 78,2 M€ pour le décret et un coût net de 166,8 M€ pour l'arrêté, soit un coût net total de 245 M€.

Au total, le coût brut global des textes relatifs aux normes techniques soumis en 2014 au CNEN a été évalué à 720,4 M€ pour 2015.

¹²² Décret du 5 novembre 2014 modifiant les articles R. 111-19 à R. 111-19-10 du code de la construction et de l'habitation relatifs à l'accessibilité des établissements recevant du public et arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R. 111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n° 2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des ERP situés dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public.

Exemples d'impact des normes techniques sur les dépenses locales

La commune de Lutterbach possède un patrimoine bâti d'une superficie de près de 10 000 m². L'analyse de l'existant a porté en priorité sur les risques, en termes de soutenabilité financière, que les nombreux projets de mise en conformité pourraient faire peser sur la collectivité. Au moment du contrôle, ces projets concernaient en priorité (...) l'école primaire René Cassin, avec une estimation prévisionnelle du coût de mise aux normes de 4,8 M€ ; l'hôtel de ville dont les travaux envisagés n'ont pas encore été totalement chiffrés (...). Il s'agit ensuite de la remise aux normes de sécurité et d'accessibilité du restaurant de la Brasserie, dont le coût est estimé à 460 500 €.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Alsace sur la ville de Lutterbach

Entre 2007 et 2013, la commune de Bègles a réalisé 41,5 M€ de dépenses d'équipement. Ces dépenses correspondent notamment aux travaux d'accessibilité des bâtiments publics pour les personnes à mobilité réduite (...). Une commission communale d'accessibilité a été créée (...). Durant les années 2009 et 2010, une phase de diagnostic et de cotation (classement des bâtiments selon leur capacité d'accueil), confiée à un bureau de contrôle sélectionné sur appel d'offres, a permis à la ville de mettre en œuvre un programme pluriannuel de travaux de mise en conformité de l'accessibilité de ses ERP, à raison de 350 000 € par an jusqu'en 2015.

Source : rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes sur la ville de Bègles

C - La politique de l'emploi public

Entre 2013 et 2014, les dépenses de personnel des collectivités locales ont augmenté de 2,4 Md€ soit 4 %. Si le gel du point d'indice depuis 2011 limite l'accroissement de la masse salariale, des mesures nationales interviennent cependant chaque année notamment pour revaloriser les salaires d'une partie des agents territoriaux. Les coûts induits par ces mesures sont invoqués par les associations d'élus locaux pour expliquer la poursuite de la vive progression de la masse salariale des collectivités territoriales et de leurs groupements.

1 - L'impact en 2014

Dans leur grande majorité, ces mesures sont générales et concernent les trois fonctions publiques. Selon la fiche d'impact, reprise à l'identique par la CCEN, la revalorisation indiciaire des agents de catégorie B et C¹²³ a eu un impact pour les collectivités territoriales estimé à 411,7 M€ (dont 409 M€ pour les catégories C et 2,7 M€ pour les catégories B). Cette mesure a entraîné indirectement la revalorisation de la rémunération d'agents ne relevant pas des échelles classiques¹²⁴. Cet effet indirect a été estimé à 7,2 M€.

L'extension du champ d'application de la prime dite de garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA)¹²⁵, créée en 2008, a eu un coût pour les collectivités estimé à 79,6 M€, dont 75,8 M€ concernant le versement de la prime elle-même et 3,8 M€ sa prise en compte dans les cotisations au régime de retraite additionnelle de la fonction publique. Les fiches d'impact consultées par la Cour ne permettent pas de savoir si l'intégralité de l'impact doit être retenue en 2014 ou s'il faudrait en neutraliser le coût existant en 2013.

À la suite de la revalorisation du SMIC intervenue au 1^{er} janvier 2013, le minimum de traitement des trois fonctions publiques a été relevé d'un point d'indice. L'impact de cette mesure¹²⁶ a été estimé à 82,2 M€ pour l'ensemble des employeurs publics et à 46,9 M€ pour les collectivités territoriales.

¹²³ Décret n° 2014-1649 du 26 décembre 2014 modifiant le décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987 portant organisation des carrières des agents de catégorie C, décret n° 2014-79 du 29 janvier 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie B de la fonction publique territoriale et décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014 modifiant les dispositions indiciaires applicables aux agents de la catégorie C et de la catégorie B de la fonction publique territoriale.

¹²⁴ Décret n° 2014-83 du 29 janvier 2014 modifiant le décret n° 88-547 du 6 mai 1988 portant statut particulier du cadre d'emploi des agents de maîtrise territoriaux.

¹²⁵ Décret n° 2014-33 du 14 janvier 2014 modifiant le décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat et décret n° 2014-452 du 2 mai 2014 modifiant le décret n° 2008-964 du 16 septembre 2008 relatif aux modalités de prise en compte dans la retraite additionnelle de la fonction publique de l'indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat.

¹²⁶ Décret n° 2013-33 du 10 janvier 2013 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique et attribution de points d'indice majoré à certains personnels civils et militaires de l'État, personnels des collectivités territoriales et des établissements publics de santé.

D'autres mesures adoptées en 2013 ont été prises en compte par la CCEN pour un coût de 31,6 M€ en 2014 pour les collectivités locales. Parmi ces mesures figurent notamment celle résultant de l'application de deux décrets ouvrant de nouvelles perspectives en fin de carrière aux agents de catégorie C de la fonction publique territoriale¹²⁷ (17,5 M€) et des mesures relatives à la fonction publique hospitalière¹²⁸ ayant un impact sur la masse salariale des collectivités locales (10 M€).

Au total, la CCEN a estimé à 577 M€ le coût induit en 2014 sur les dépenses de personnel des collectivités territoriales des nouvelles mesures prises en 2013 au plan national en matière d'emploi public.

Cependant, conformément à sa méthodologie, l'estimation de la CCEN en 2013 n'a pris en compte que les effets induits en 2014 par les nouvelles mesures de 2013. Pour une évaluation exhaustive, il convient de considérer aussi l'impact de mesures antérieures lorsqu'elles s'appliquent de manière progressive. Tel est notamment le cas de la modification du taux de la contribution employeur à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), intervenue en 2012¹²⁹, dont l'impact financier sur les collectivités territoriales a été estimé à 380 M€ en 2013 et à 390 M€ supplémentaires en 2014. La modification ayant finalement été plus importante que prévu¹³⁰, son impact doit être porté à 404,5 M€.

La modification de l'âge d'ouverture du droit à la retraite anticipée¹³¹ a un impact qui peut être évalué à 14 M€ par an de 2013 à 2016. La fixation du taux de la cotisation obligatoire pour les emplois

¹²⁷ Décret n° 2013-589 du 4 juillet 2013 modifiant le décret n° 87-1108 du 30 décembre 1987 fixant les différentes échelles de rémunération pour la catégorie C des fonctionnaires territoriaux et décret n° 2013-587 du 4 juillet 2013 relatif à la création d'un huitième échelon dans les grades dotés de l'échelle 6 des cadres d'emplois de la catégorie C de la fonction publique territoriale.

¹²⁸ Décret n° 2014-71 du 29 janvier 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'organisation des carrières des fonctionnaires des catégories C et B de la fonction publique hospitalière et n° 2014-72 du 29 janvier 2014 modifiant le décret n° 2006-228 du 24 février 2006 instituant différentes échelles de rémunération pour les fonctionnaires hospitaliers de catégorie C et modifiant divers décrets relatifs au classement indiciaire de corps de la catégorie B de la fonction publique hospitalière.

¹²⁹ Décret n° 2012-1525 du 28 décembre 2012 portant modification du taux de la contribution employeur due à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

¹³⁰ L'administration avait travaillé sur l'hypothèse d'une revalorisation de 1,45 point en 2013 et de 1,35 point en 2014. Le décret publié le 28 décembre 2012 a retenu la modification prévue pour 2013 mais a porté la revalorisation à 1,40 point en 2014.

¹³¹ Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

d'avenir¹³² a un coût en 2014 pour les collectivités locales, qui a été estimé à 5,5 M€ par l'administration.

Au total, l'impact des décisions nationales sur les dépenses de personnel des collectivités locales en 2014 peut donc être estimé à environ 1 Md€ (cf. annexe n° 12). Or, ces dépenses ont augmenté de 2,4 Md€ en 2014. L'impact des mesures nationales sur la progression de la masse salariale des collectivités locales en 2014 peut donc être estimé à 42 % sous réserve de mesures qui n'auraient pas été portées à la connaissance de la Cour.

Cette estimation est cohérente avec une étude de la direction du budget qui constate qu'entre 2007 et 2012, 58 % de l'augmentation des dépenses des collectivités locales sont liés à leurs décisions de gestion¹³³. Elle est également cohérente avec les résultats d'une étude conduite par l'Association des régions de France (ARF) à partir d'un échantillon de quinze régions. La part des différents facteurs à l'origine de l'évolution de la masse salariale des régions en 2014 serait de 47 % pour les décisions nationales et, concernant celles relevant des collectivités, de 21 % en matière de variation d'effectifs (dont le recrutement d'emplois d'avenir) et 32 % en matière de gestion des ressources humaines (dont la politique d'avancement et de promotion).

2 - L'impact en 2015

Le CNEN a estimé à 107 M€ le coût des nouvelles mesures adoptées en 2014 en matière d'emploi public. Ce montant correspond aux mesures inscrites dans le protocole d'accord du 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux (RPS) dans la fonction publique¹³⁴ (8 M€), à la revalorisation du traitement des agents de catégorie C du cadre d'emploi des sapeurs-pompiers territoriaux¹³⁵

¹³² Décret n° 2013-37 du 10 janvier 2013 portant fixation du taux de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour la formation des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail.

¹³³ Note pour les ministres du 22 mai 2015 concernant l'analyse des dépenses de personnel dans les collectivités locales.

¹³⁴ Décret n° 2015-161 du 11 février 2015 modifiant le décret n° 85-603 du 10 juin 1985 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail, ainsi qu'à la médecine professionnelle et préventive dans la fonction publique territoriale.

¹³⁵ Décret n° 2014-717 du 26 juin 2014 modifiant le décret n° 2012-524 du 20 avril 2012 fixant les indices de rémunération pour certains grades des cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels.

(7 M€) et à diverses revalorisations statutaires¹³⁶ (10,3 M€). Cette estimation reprend l'extension du champ d'application de la garantie individuelle de pouvoir d'achat (GIPA) déjà comptabilisée en 2013 pour son impact en 2014. Il convient de neutraliser cette double comptabilisation.

En outre, plusieurs mesures antérieures doivent aussi être prises en compte. La revalorisation du traitement des fonctionnaires de catégories B et C, traitée en 2013 par la CCEN, reposait sur deux revalorisations successives : la première, intervenue en 2014, a été estimée à 411,7 M€ ; la seconde, à effet au 1^{er} janvier 2015, n'a pas été intégrée dans l'évaluation du CNEN en 2014. L'impact supplémentaire de ces mesures en 2015 a été estimé à 382,3 M€ dans les documents transmis à la commission par l'administration (dont 377 M€ concernant les agents de catégorie C et 5,3 M€ concernant les agents de catégorie B).

De même, l'augmentation du taux de la contribution employeur à la CNRACL s'est poursuivie en 2015 à hauteur de 0,05 point supplémentaire par rapport à 2014, soit un coût supplémentaire de 14,4 M€ pour les collectivités.

Le développement des emplois d'avenir a un impact à travers la cotisation obligatoire assise sur les rémunérations des agents bénéficiaires. Aucune évaluation précise n'a été transmise au conseil par l'administration qui évaluait le coût de cette mesure à 7,5 M€ pour les années postérieures à 2014.

Enfin, à la suite de la modification de l'âge d'ouverture du droit à la retraite anticipée, le relèvement du taux des cotisations vieillesse continuera à produire ses effets en 2015 avec un impact supplémentaire évalué, comme en 2014, à 14 M€.

Les mesures nationales devraient donc contribuer en 2015, selon le CNEN, à une augmentation des charges de personnel des collectivités d'environ 450 M€, soit un impact inférieur de plus de la moitié à celui de 2014.

¹³⁶ Décret n° 2014-1598 du 23 décembre 2014 portant dispositions indiciaires applicables aux agents et directeurs de police municipale et décret n° 2014-923 du 18 août 2014 portant statut particulier du cadre d'emploi des puéricultrices territoriales.

D - La revalorisation du revenu de solidarité active

Entre juillet et décembre 2014, les décisions de politique sociale adoptées au plan national ont contribué à hauteur de 470 M€ au coût brut des normes évaluées par le CNEN. Ce coût a résulté principalement de la revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active (RSA).

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) du 21 janvier 2013, prévoyait une « revalorisation pluriannuelle du montant forfaitaire du RSA socle en sus de l'inflation sur 10 ans, afin qu'il retrouve son niveau relatif d'origine, de 50 % du SMIC ». Une première revalorisation de 2 % du montant forfaitaire du RSA est intervenue le 1^{er} septembre 2013, une seconde de 2 % au 1^{er} septembre 2014.

Ces mesures auront en 2015 un impact financier sur les dépenses sociales des départements évalué à 300 M€. Le calcul de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) repose sur des hypothèses d'évolution du nombre de bénéficiaires elles-mêmes dépendantes des hypothèses économiques fournies par la direction de la sécurité sociale sur l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois, des prix à la consommation hors tabac et de la base mensuelle de calcul des allocations familiales.

Par ailleurs, le code de l'action sociale et des familles¹³⁷ prévoit que le montant forfaitaire du RSA est révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac, fixé dans la loi de finances initiale pour 2015. La revalorisation forfaitaire de 0,9 % du RSA au 1^{er} janvier 2015 a un coût annuel de 120 M€ d'après les estimations de l'administration, reprises par le CNEN.

Ces deux mesures de revalorisation du RSA représentent 420 M€, soit plus de 89 % des coûts retenus par le CNEN en 2014 pour l'année 2015 en matière sociale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'évaluation de l'impact des textes applicables aux collectivités territoriales relève de deux instances, l'une politique, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), dont le secrétariat est assuré par la direction générale des collectivités locales (DGCL), et l'autre,

¹³⁷ Article L. 262-3.

administrative, le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), responsable de la mise en œuvre d'un « moratoire » qui ne recouvre qu'une partie des textes réglementaires comportant une dimension normative.

Ces services déploient des efforts quotidiens pour traiter la production continue des textes réglementaires à l'échelle de l'ensemble des ministères. Aussi, même s'il demeure imparfait, ce dispositif d'évaluation des normes paraît opérationnel.

Cependant, il reste difficile d'apprécier de façon globale l'impact des normes sur les finances publiques locales du fait de l'existence de ces deux instances, aux objectifs, champs d'intervention et méthodes de chiffrage distincts, chargées de se prononcer sur l'évaluation des divers coûts et gains induits par les textes.

Si les mêmes fiches d'impact leur sont transmises par les ministères producteurs de normes, le CNEN et le SGG les exploitent de façon différente en fonction de leurs missions respectives. De surcroît, ces fiches souffrent parfois d'une fiabilité insuffisante. Les rapprochements récents, qui visent à expliciter et à réduire les écarts, doivent donc être approfondis afin d'améliorer la précision des évaluations retenues.

Il paraît souhaitable, pour améliorer l'efficacité du dispositif national d'évaluation des normes, outre de renforcer la fiabilité des fiches d'impact, d'associer davantage les collectivités locales à la préparation par les ministères compétents des textes à dimension normative les concernant, ainsi que d'accroître la portée des avis rendus par le CNEN en étendant la publicité donnée à l'évaluation du coût des normes et la transparence sur les suites réservées à ces avis.

Dans les quatre domaines étudiés par la Cour, l'impact des décisions de l'État sur le budget des collectivités locales apparaît significatif, bien qu'il n'explique qu'une partie des hausses de dépenses.

En particulier, concernant les dépenses de personnel, la Cour estime à 42 % en 2014 (soit environ 1 Md€) la part des augmentations de dépenses liées aux mesures nationales. Pour significative que soit cette part, elle laisse une large marge d'initiative aux collectivités territoriales pour mieux maîtriser la croissance de leur masse salariale en agissant sur les leviers à leur disposition, notamment l'évolution de leurs effectifs, le rythme des promotions et avancements, et le temps de travail.

Si l'évaluation précise de l'impact de la réforme des rythmes scolaires est délicate, il apparaît que celle-ci est loin d'avoir été budgétairement neutre pour les collectivités concernées. La

compensation accordée par l'État n'a pas couvert totalement le surcoût supporté par les communes et les EPCI. La Cour estime entre 30 % et 50 %, selon les communes, la part du coût de la réforme qui est restée à leur charge, soit un coût global compris entre 350 M€ et 620 M€.

L'État pourrait paraître contradictoire s'il s'efforçait d'inciter les collectivités locales à infléchir l'évolution de leurs dépenses, sans avoir lui-même une connaissance précise et fiable du coût budgétaire pour leur gestion de ses propres décisions. L'approfondissement du dialogue entre l'État et les collectivités locales, indissociable de leur plus grande implication dans le redressement des comptes publics, rend donc nécessaire de parvenir à une appréciation juste et partagée du coût global des décisions nationales à caractère normatif qui s'appliquent à elles. La définition du cadrage financier général de l'évolution des finances locales ne peut qu'en être améliorée.

La Cour recommande de :

- 5. améliorer la fiabilité des études d'impact financier produites par les ministères à l'appui des projets de textes réglementaires imposant des normes nouvelles aux collectivités territoriales, notamment en associant davantage ces dernières en amont de la préparation des textes ;*
- 6. renforcer la portée des avis rendus par le CNEN en améliorant la transparence sur les suites réservées à ces avis et en publiant un bilan chiffré annuel du coût global des normes sur les finances des collectivités locales.*

Chapitre IV

L'enjeu de l'investissement local

Les dépenses d'investissement des collectivités locales constituent en France l'un des moteurs principaux de l'investissement public (4,5 % du PIB). La formation brute de capital fixe publique (FBCF)¹³⁸ des administrations publiques locales (APUL) s'est élevée à 45,5 Md€ en 2014, soit 58 %¹³⁹ de la FBCF des administrations publiques, la part de l'État et de ses opérateurs atteignant 31 %¹⁴⁰.

De 1978 à 2008, l'investissement public local a plus que doublé en volume. Cette forte croissance a été due notamment à la réforme de la décentralisation qui, à compter de 1982-1983, puis de nouveau en 2004, a transféré d'importantes compétences de l'État aux collectivités territoriales. Au cours de la période 2008-2013, en dépit d'une croissance économique très faible, leurs dépenses d'investissement¹⁴¹ sont restées pratiquement stables.

Les dépenses d'investissement des collectivités locales sont motivées par une grande diversité de besoins qui explique leur dynamisme. La réalisation ou la modernisation d'équipements publics

¹³⁸ Le recours à la formation brute de capital fixe (FBCF) permet de mesurer l'investissement en comptabilité nationale et d'effectuer des comparaisons internationales. Cet agrégat a un périmètre moins large que les dépenses d'investissement en comptabilité publique, qui intègrent, outre les dépenses d'équipement, le versement de subventions d'investissement et le remboursement du capital des emprunts.

¹³⁹ Données mesurées dans le nouveau référentiel de comptabilité nationale.

¹⁴⁰ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2015, 229 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁴¹ Dépenses d'équipement et subventions versées figurant à la section d'investissement des budgets principaux.

visé à améliorer la qualité des services offerts à la population, renforcer l'attractivité des territoires, répondre aux évolutions démographiques et assurer le renouvellement du patrimoine¹⁴² ou la conformité à des normes techniques nationales.

Première année de baisse de la DGF, 2014 a aussi été marquée par un recul sensible de l'investissement local (- 9,6 %). Pour autant, la relation entre ces deux évolutions doit être analysée avec précaution (I).

À l'avenir, le risque est grand de voir l'investissement local jouer le rôle de variable d'ajustement à une contrainte budgétaire accrue par le ralentissement de la fiscalité locale et la poursuite de la baisse des dotations de l'État. De fait, les enseignements tirés de l'analyse financière développée au chapitre III, les perspectives d'évolution des recettes des collectivités locales en 2015, les votes de leurs budgets primitifs et les simulations effectuées laissent prévoir une baisse durable de l'investissement public local (II-A).

Compte tenu de l'importance des contraintes financières, cette perspective ne devrait pas être modifiée par les conditions d'accès au crédit des collectivités locales, restées favorables en 2015 en termes de taux, de durée et de volume (II-B).

De plus, non sans risque de contradiction avec l'objectif principal de redressement des comptes publics, le Gouvernement a pris des mesures de soutien à l'investissement local. Un dispositif de préfinancement à taux zéro du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) a été mis en place le 16 juin 2015 par la Caisse des dépôts et consignations. La création d'un fonds d'investissement de 1 Md€, destiné aux communes et intercommunalités, a été annoncée par le Premier ministre le 28 mai 2015.

Ces mesures ne devraient pas dispenser les collectivités locales d'étudier les voies d'une meilleure maîtrise de leurs dépenses d'investissement (III).

¹⁴² D'après une enquête réalisée, entre juillet et octobre 2014, par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et des associations de communes et intercommunalités auprès de 400 communautés de plus de 10 000 habitants, la répartition des travaux a été de 66 % pour les opérations nouvelles et de 34 % pour les opérations d'entretien et de renouvellement du patrimoine, au cours du dernier mandat électif.

I - Le lien entre la baisse des concours financiers et l'investissement

La diminution des concours financiers de l'État est susceptible d'avoir un impact sur les dépenses d'investissement des collectivités locales dans la mesure où, toutes choses égales par ailleurs, l'excédent de la section de fonctionnement s'en trouve réduit.

A - Le mécanisme de financement

Selon l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales, le remboursement du capital des emprunts doit être couvert par l'excédent de la section de fonctionnement transféré en section d'investissement, augmenté des seules recettes propres de cette section (versement du FCTVA, produits des cessions d'actifs) à l'exclusion des nouveaux emprunts¹⁴³. En effet, à la différence de l'État, les collectivités territoriales ne peuvent pas emprunter pour financer le remboursement de leurs emprunts¹⁴⁴.

Pour le reste, l'excédent de fonctionnement net de l'annuité en capital des emprunts fait partie des ressources d'investissement hors emprunt aux côtés du versement du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), des subventions d'investissement reçues par la collectivité, des dotations aux amortissements et des produits de cession d'actifs. Ces recettes viennent financer une partie des dépenses d'équipement et des subventions d'investissement versées, le solde constituant généralement un besoin de financement susceptible d'être couvert par l'emprunt.

En 2014, ces recettes couvraient globalement 44 % des dépenses d'investissement, y compris le remboursement du capital des emprunts. Ce ratio était plus faible pour les communes (40 %) et plus élevé pour les départements (57 %), les régions et les EPCI se situant dans la moyenne.

La contraction de la capacité d'autofinancement (CAF) nette¹⁴⁵ réduit les recettes d'investissement et peut entraîner un besoin accru de financement ou un recul de l'investissement. Cette contraction a été

¹⁴³ Cette condition est contrôlée par le préfet qui, si nécessaire, saisit la chambre régionale des comptes pour avis.

¹⁴⁴ Exception faite des opérations de refinancement de la dette.

¹⁴⁵ La capacité d'autofinancement brute (CAF brute) diminuée du remboursement en capital de la dette donne la capacité d'autofinancement nette (CAF nette).

constatée chaque année depuis 2011¹⁴⁶ pour les communes prises globalement. En 2013, année préélectorale, celles-ci ont continué d'augmenter leurs investissements au prix d'un prélèvement sur leurs fonds de roulement et d'un endettement supplémentaire. En 2014, au contraire, la dégradation de leur CAF nette s'est accompagnée d'une baisse sensiblement leurs dépenses d'équipement ce qui leur a permis de réduire leur besoin de financement.

Une forte dégradation de la CAF altère la capacité de désendettement des collectivités¹⁴⁷, ce qui peut rendre à terme plus difficile l'accès au crédit et bloquer le financement de nouvelles opérations d'investissement.

Par conséquent, c'est en réduisant les recettes de fonctionnement que, toutes choses égales par ailleurs, la baisse des concours financiers de l'État peut altérer la capacité d'autofinancement et par suite avoir un impact sur les investissements. Toutefois, l'impact de cette baisse en 2014 reste difficile à évaluer car elle a été engagée alors que l'érosion de l'épargne, due à un effet de ciseaux entre les recettes et dépenses de fonctionnement, était à l'œuvre depuis plusieurs années.

B - Les éléments d'appréciation

Dans le prolongement de l'analyse financière du chapitre II, plusieurs éléments permettent d'évaluer le lien de cause à effet entre la baisse de la DGF en 2014 et celle de l'investissement local.

1 - La référence au cycle électoral

Les dépenses d'investissement d'une collectivité fluctuent dans le temps. Pour partie, ses projets d'investissement figuraient dans le programme proposé aux électeurs par l'exécutif élu ou réélu. Aussi, au cours de la première année du mandat, nécessaire à leur lancement, les dépenses diminuent. Elles augmentent progressivement au cours des années suivantes au fur et à mesure que les projets entrent en phase de réalisation. Elles atteignent généralement un pic l'année des élections, voire celle qui la précède.

¹⁴⁶ De 1,214 Md€ en 2011, 0,719 Md€ en 2013 et 0,603 Md€ en 2014.

¹⁴⁷ Ratio entre l'encours de la dette et la CAF.

Compte tenu des importants transferts de compétences des communes vers leurs groupements, liés au développement de l'intercommunalité dans les années 2000, le cycle électoral doit être mesuré à l'échelle du bloc communal. De fait, des diminutions significatives de l'investissement ont été enregistrées au cours de la deuxième année du mandat municipal 2001-2007 (- 5 %) et de la première année du mandat 2008-2013 (- 6 %). Les évolutions à la hausse se sont concentrées sur la seconde partie du mandat. Le redémarrage des investissements est cependant variable : il peut intervenir dès l'année N+2 (2003) ou seulement en N + 3 (2011). En outre, l'ensemble du cycle 2002-2008 a été nettement plus dynamique que celui de 2008-2014.

Tableau n° 37 : évolution des dépenses réelles d'investissement du bloc communal (en Md€)

<i>Md€</i>	Élections	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	N+6
2000	2001						
19,52	20,52	19,2	21,42	23,09	25,58	28,13	31,8
	5,12 %	- 6,43 %	11,56 %	7,80 %	10,78 %	9,97 %	13,05 %
	Élections	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	
	2008						
	29,89	30,01	28,94	31,14	32,86	35,06	
	- 6,01 %	0,40 %	- 3,57 %	7,60 %	5,52 %	6,70 %	
	Élections	N+1	N+2	N+3	N+4	N+5	
	2014						
	30,77						
	- 12,24 %						

Source : Cour des comptes : données DGCL – DGFIP

La théorie du cycle électoral présente de nombreuses limites. Le profil des cycles d'investissement n'est pas identique d'un mandat à l'autre. Il est déformé par des facteurs externes. Ainsi, le début du cycle électoral 2008-2014 a été marqué par la crise financière, bien que la baisse des dépenses d'équipement du secteur communal ait été freinée par le plan de relance décidé par le Gouvernement, qui comportait notamment le remboursement anticipé des dotations du FCTVA. L'effet de cycle est

également différent selon la taille de la commune ; plus elle est grande, plus elle aura tendance à investir en deuxième partie de mandat¹⁴⁸.

Perceptible pour les communes, le lien entre cycle électoral et dépenses d'investissement l'est nettement moins pour les groupements intercommunaux et surtout pour les départements (dont, avant 2015, les assemblées délibérantes étaient renouvelées par moitié tous les trois ans) et les régions, probablement en raison de la part plus importante des projets d'investissement tributaires d'une logique de programmation pluriannuelle de moyen et long terme.

Le recul de l'investissement des collectivités locales en 2014 ne peut être expliqué en totalité par la baisse des concours financiers de l'État. Tout au plus, s'agissant du bloc communal, il peut lui en être imputé une partie, difficile à déterminer, en comparant le recul de 12 % constaté en 2014 et celui observé au début des cycles précédents. Il est probable que ce recul plus marqué s'explique notamment par le taux particulièrement élevé de renouvellement des équipes municipales à l'issue des élections de 2014 et la suspension d'une partie des projets d'investissement qui a pu en découler.

2 - Les enseignements de l'analyse financière globale de 2014

La synthèse de données déjà citées dans ce rapport illustre l'absence de relation directe entre la baisse des investissements des collectivités locales en 2014 et celle de la DGF versée par l'État.

D'une part, pour des raisons détaillées *supra*, il est apparu une grande différence entre les baisses de la DGF par catégorie de collectivités et l'évolution de l'ensemble des transferts financiers, qui comprennent d'autres concours et surtout les transferts de fiscalité. Ainsi, le bloc communal qui a supporté plus de la moitié des 1,5 Md€ de baisse de la DGF n'a globalement subi qu'une faible perte des transferts financiers en sa faveur. Ceux des départements et régions ont augmenté du fait de nouveaux transferts de fiscalité.

¹⁴⁸ Bulletin d'information statistique de la DGCL, n° 66, avril 2009.

Tableau n° 38 : comparaison des baisses de la DGF et des investissements en 2014 par catégorie de collectivités

<i>en M€</i>	DGF	Transferts financiers	Épargne brute	Dépenses réelles d'investissement
Communes	- 558	- 200	- 930	- 3 610
Intercommunalités	- 252		- 610	- 680
Départements	- 476	+ 1 000	- 190	- 410
Régions	- 184	+ 200	- 540	+ 300

Source : Cour des comptes – données DGFIP et direction du budget

D'autre part, si l'on peut faire l'hypothèse que l'évolution des transferts financiers, qui représentent près de la moitié (46 %) des recettes consolidées des collectivités locales et de leurs groupements, influe sur celle de leur épargne brute, il n'existe pas au niveau global de lien direct entre celle-ci et l'évolution de leurs dépenses d'investissement. Par exemple, le recul des dépenses d'investissement du bloc communal est beaucoup plus important que celui de leur épargne. La réaction des départements et des régions au recul de leur épargne a été différente.

Enfin, certaines collectivités paraissent avoir anticipé dès 2014 l'effet de la baisse accélérée des dotations de l'État, programmée à compter de 2015.

3 - L'exemple des villes de plus de 100 000 habitants¹⁴⁹

Différente d'une strate démographique à l'autre, l'impact de la baisse de la DGF en 2014 a présenté une certaine diversité à l'intérieur de chacune des strates démographiques, notamment celle des villes de plus de 100 000 habitants.

a) Un impact variable de la baisse de la DGF sur l'autofinancement

Au cas par cas, l'impact de la baisse de la DGF sur la capacité d'autofinancement des collectivités a varié en fonction du caractère plus ou moins dynamique de leurs ressources et de leurs charges.

¹⁴⁹ Hors Paris et outre-mer. Source : Cour des comptes, logiciel ANAFI, données de la DGFIP.

L'évolution des ressources fiscales

L'évolution très différenciée des ressources fiscales est notable. Parmi les 37 villes considérées, le total des produits fiscaux a reculé dans cinq villes : Aix-en-Provence (- 1,2 %), Le Mans (- 0,3 %), Mulhouse (- 0,3 %), Saint-Etienne (- 0,7 %) et Toulon (- 0,1 %). Il est resté stable à Limoges. Ailleurs, la progression s'est échelonnée de 0,3 % à Tours, jusqu'à 6,0 % à Boulogne-Billancourt¹⁵⁰ et même 7,3 % à Saint-Denis et 12 % à Argenteuil.

Dans certaines villes, la diminution sensible des ressources fiscales s'est conjuguée avec le recul de leur DGF. Aix-en-Provence, à ce double titre, a fait face à des baisses de 1,2 M€ et 2,2 M€, soit 1,8 % au total de ses produits de gestion. À Saint-Etienne, ces pertes cumulées de recettes ont représenté 1,2 % des produits de gestion.

Ailleurs, la progression des ressources fiscales a pu permettre de compenser, et souvent au-delà, le recul de la DGF. Outre Boulogne-Billancourt, Saint-Denis et Argenteuil déjà citées, quatorze autres villes ont été dans ce cas.

L'évolution des charges courantes¹⁵¹

Le degré variable de maîtrise des charges courantes doit également être pris en compte. Dans certaines villes de plus de 100 000 habitants, la progression des dépenses de fonctionnement¹⁵² est restée importante : Bordeaux (+ 3,7 %), Brest (+ 3,5 %), Montpellier (+ 3,8 %), Nîmes (+ 3,8 %), Le Mans (+ 3,9 %), Montreuil (+ 4,1 %), Toulouse (+ 5,4 %), Angers (+ 6,5 %), Argenteuil (+ 11 %). Dans la plupart des cas, cet accroissement rapide des charges courantes a été accompagné, sinon provoqué, par les dépenses de personnel. Au contraire, dans d'autres villes, la progression des charges courantes a été ralentie comme à Rouen (+ 0,6 %), Besançon (+ 0,7 %), Mulhouse (+ 0,7 %), Aix-en-Provence (+ 0,9 %). Dans certaines même, elles ont régressé : Toulon (- 0,4 %), Orléans (- 0,6 %), Le Havre (- 1,2 %), Nancy (- 1,7 %), Marseille (- 2,6 %).

¹⁵⁰ L'évolution de 6 % s'explique par la croissance des droits de mutation de +23,8 % et par la croissance de la fiscalité locale de +2,78%, due uniquement à la revalorisation des valeurs locatives et à l'augmentation en volume des bases imposées.

¹⁵¹ Les charges courantes comprennent les charges d'exploitation et les charges financières.

¹⁵² Y compris des opérations d'ordre.

L'évolution de la CAF brute

La dégradation la plus importante de la CAF brute a été enregistrée au Mans (- 31 %), à Grenoble (- 32 %), Toulouse (- 32 %), Angers (- 33 %), Nice (- 33 %), Tours (- 36 %), Aix-en-Provence (- 40 %), Montreuil (- 87 %), ainsi qu'à Argenteuil¹⁵³ où elle est devenue négative. Dans toutes ces villes, la baisse de la DGF n'a représenté en montant qu'une fraction de la dégradation de la CAF brute, d'abord provoquée par le dynamisme des charges courantes et le ralentissement des ressources fiscales.

Seulement huit des 37 villes considérées ont vu leur autofinancement brut se maintenir ou progresser. À Besançon, Marseille, Nancy et Reims, cette évolution favorable a été d'abord due à la meilleure maîtrise des charges courantes, l'évolution des ressources fiscales permettant de compenser en tout ou partie la baisse de la DGF. À Boulogne-Billancourt et Saint-Denis, la forte progression des produits fiscaux a été déterminante.

Dans certains cas, les efforts de maîtrise des charges n'ont pas suffi à empêcher la dégradation de l'autofinancement. À Aix-en-Provence, une faible hausse des charges courantes a pu être obtenue grâce à la réduction des subventions de fonctionnement et au ralentissement de la masse salariale, mais elle n'a pas permis d'empêcher la CAF brute de reculer d'un montant bien supérieur (- 9,3 M€) à la perte de DGF (- 2,2 M€). De même, à Toulon, où des marges d'économies existent sur les dépenses de personnel, ces dernières ont faiblement augmenté (+ 0,7 %) et le total des charges courantes a légèrement reculé (- 0,4 %) mais cela n'a pas été suffisant pour compenser le cumul de la stagnation des ressources fiscales et de la baisse de la DGF, si bien que la CAF brute a régressé de 8,1 %. À Dijon, Grenoble et Strasbourg, les évolutions relativement modérées des charges courantes n'ont pas suffi à enrayer le recul de la CAF brute, malgré la progression des ressources fiscales.

¹⁵³ Dans sa réponse à la Cour, le maire d'Argenteuil signale qu'après retraitement comptable, il estime que ce solde serait positif.

b) Un lien distendu entre l'autofinancement et l'investissement

Huit des 37 communes de la strate considérée ont connu en 2014 une augmentation de leur CAF nette (après paiement des annuités d'emprunt). Parmi elles, seulement quatre (Amiens, Le Havre, Reims, Rennes¹⁵⁴) ont accru leurs dépenses d'équipement d'un montant qui a d'ailleurs pu être supérieur à celui du surcroît d'autofinancement net (Amiens, Reims, Rennes). Elles y sont parvenues en s'endettant davantage. Dans quatre villes (Lille¹⁵⁵, Marseille, Metz, Nancy), l'amélioration de la CAF nette s'est accompagnée d'un moindre effort d'équipement. Cette évolution a pu être favorisée par le rythme de réalisation des projets d'investissement, mais aussi résulter de difficultés financières structurelles, mesurables par le niveau relativement faible du financement propre rapporté aux dépenses d'équipement, comme à Nancy (42 %), Marseille (46 %), Lille (47 %).

Parmi les 29 communes dont la CAF nette a baissé en 2014, sept ont tout de même choisi de maintenir ou d'accroître leur effort d'équipement, parfois dans de fortes proportions. Ainsi, la ville de Brest a maintenu au même niveau ses dépenses d'équipement malgré une CAF nette en recul de 8 %. À Caen et à Toulon, où la CAF nette a reculé respectivement de 43 % et 23 %, les dépenses d'équipement ont été relevées de 19 % et 51 %. Dans ces trois villes, cet effort n'a pas été financé par un endettement supplémentaire mais par une mobilisation significative du fonds de roulement.

Enfin, dans 22 villes, l'effort d'équipement a suivi le mouvement de baisse de l'autofinancement net mais sans véritable corrélation. Le premier a pu baisser dans une proportion très inférieure au second. Ainsi, la baisse la plus faible des dépenses d'équipement a été constatée à Aix-en-Provence (- 2,0 %) où la CAF nette a pourtant reculé de 80 %, moyennant un alourdissement sensible de la dette (+ 8,2 %) et une réduction du fonds de roulement. Dans d'autre cas, le montant de la baisse des dépenses d'équipement est allé très au-delà de celui de la CAF nette. La baisse la plus forte des dépenses d'équipement (71,6 M€, soit 53 %) a été enregistrée à Nice où la CAF nette en fort recul (- 17,8 M€) est redevenue négative en 2014. En réponse à la Cour, le maire de Nice fait valoir que cette évolution s'explique en grande partie par une écriture

¹⁵⁴ L'augmentation de la CAF nette a été notamment due au recours de la ville en 2014, pour la première fois, au marché obligataire avec remboursement *in fine*.

¹⁵⁵ La ville de Lille a indiqué à la Cour que, dans une logique de désendettement, l'augmentation de la CAF brute (3,8 M€) a été consacrée pour partie (2,7 M€) au remboursement du capital de la dette.

comptable exceptionnelle passée en 2013, correspondant à la livraison du stade *Allianz Riviera*¹⁵⁶.

*

**

Ainsi, l'impact de la baisse de la DGF en 2014 a généralement été de second ordre par rapport à d'autres facteurs. La dégradation de la CAF brute (avant paiement des annuités d'emprunt), lorsqu'elle a été observée, a d'abord été provoquée par l'évolution des ressources fiscales et des charges courantes (dépenses de personnel, charges à caractère général, subventions de fonctionnement versées, intérêts versés).

Au total, tant la référence au cycle électoral que l'examen des situations individuelles ne permettent pas d'affirmer que la baisse de l'investissement local en 2014 a été principalement provoquée par la diminution des dotations de l'État. Toutefois, la diversité des réactions constatées rend difficile la prévision de l'impact de la poursuite de cette baisse jusqu'en 2017.

II - L'évolution de l'investissement local

Si la diminution des concours financiers de l'État n'a eu qu'un impact limité en 2014, la programmation d'une baisse de 10,75 Md€ de ces concours de 2015 à 2017 est de nature, du fait de son ampleur, à modifier le modèle d'équilibre financier d'une grande partie des collectivités. Elle devrait, au regard des perspectives globales d'évolution de la fiscalité locale en 2015 (A), en dépit des facilités d'accès au crédit (B), se traduire par la diminution des investissements (C).

¹⁵⁶ Selon le maire de Nice, la participation versée par sa commune pour l'achèvement de l'*Allianz Riviera* a représenté 49,6 M€ en 2013, dont 29,8 M€ du seul fait d'un changement de régime fiscal pour les redevances versées par la commune à son partenaire –cette somme trouvant sa contrepartie en recettes pour un montant identique. Ainsi, il convient de neutraliser cette écriture et de considérer une base des dépenses réelles 2013 de seulement 105,5 M€. La baisse de l'investissement représente alors 41,8 M€, soit -39,6 %. Si l'on neutralise les subventions exceptionnelles versées par la commune en contrepartie de celles des autres partenaires publics, la base de référence ne s'élève alors plus qu'à 85,7 M€ en 2013 et la baisse de l'investissement ne représente plus que 22 M€, soit -25,7 %.

A - Les perspectives d'évolution des recettes en 2015

La loi de finances pour 2014 prévoyait une baisse de 1,5 Md€ de la dotation globale de fonctionnement. Plus limité toutefois, le recul de l'ensemble des concours financiers de l'État a en outre été compensé par un accroissement de la fiscalité transférée.

La loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 accroît la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics. L'ensemble constitué des prélèvements sur recettes de l'État et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) du budget général¹⁵⁷ doit évoluer comme indiqué dans le tableau suivant. Ainsi, après une réduction de la DGF de 1,5 Md€ en 2014, les concours financiers de l'État doivent diminuer successivement de 3,42 Md€ en 2015, de 3,66 Md€ en 2016 et de 3,67 Md€ en 2017, soit une baisse cumulée de 10,75 Md€ en trois ans.

Tableau n° 39 : l'évolution des concours financiers de l'État (2014-2017)

2014	2015	2016	2017
56,87 Md€	53,45 Md€	49,79 Md€	46,12 Md€

Source : Cour des comptes – Loi de programmation des finances publiques 2014-2019

Selon la loi de programmation, la DGF devra avoir baissé de 19 % en 2017 par rapport à 2014. Néanmoins, ce pourcentage ne rend pas compte de l'évolution des autres concours financiers non plus que de celle de l'ensemble des transferts financiers.

En 2015, la baisse des dotations (3,42 Md€) est plus que doublée par rapport à l'année précédente (1,5 Md€). Cette accélération s'accompagne, au sein de la DGF, d'une augmentation des montants consacrés à la péréquation. En dépit de la progression prévisible de la fiscalité transférée, la baisse des concours financiers de l'État se traduit, en prévision, par une diminution inédite du total des transferts financiers aux collectivités territoriales. Toutefois, la loi de finances pour 2015 comporte diverses mesures fiscales d'accompagnement.

¹⁵⁷ Hors crédits ouverts au titre de la réserve parlementaire.

1 - La diminution des transferts financiers de l'État

a) La poursuite de la baisse des concours financiers en 2015

En 2015, la baisse des dotations (3,42 Md€) a été répartie entre les catégories de collectivités, comme l'année précédente, au prorata de leurs recettes. Elle représente en moyenne 1,9 % de leurs recettes réelles de fonctionnement et 1,6 % de leurs recettes totales.

La DGF du bloc communal a été diminuée de 2,071 Md€, soit 56 % de l'effort total demandé aux collectivités territoriales. Cette baisse est de 1,45 Md€ pour les communes et de 621 M€ pour les EPCI. Au sein de chaque catégorie, elle a été répartie entre communes et EPCI en appliquant un taux de 1,9 % à leurs recettes de fonctionnement¹⁵⁸.

La baisse de la DGF des départements s'élève à 1,148 Md€, soit 31 % de l'effort demandé aux collectivités territoriales et 1,8 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. Comme en 2014, elle a été répartie en fonction d'un indice synthétique prenant en compte, pour 70 %, le revenu moyen par habitant et, pour le reste, l'effort fiscal du département.

La diminution de la DGF versée aux régions et à la collectivité territoriale de Corse¹⁵⁹ atteint 451 M€, soit 12 % de l'effort demandé aux collectivités territoriales. Comme en 2014, elle a été répartie entre ces collectivités au prorata de leurs recettes totales (hors emprunts et prélèvement au fonds national de garantie individuel des ressources). Un dispositif spécifique est prévu pour les régions d'outre-mer, une quote-part étant déterminée en fonction d'un ratio démographique.

Pour chaque collectivité territoriale, la baisse s'impute sur la composante forfaitaire de la DGF et sur la dotation d'intercommunalité s'agissant des EPCI. Dans le cas où le montant de ces dernières n'est pas suffisant, le reliquat est prélevé sur les compensations d'exonération de fiscalité directe locale et sur les avances de fiscalité¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Les recettes réelles de fonctionnement prises en compte ont été minorées des atténuations de produit et du montant des mises à disposition de personnel facturées dans le cadre de la mutualisation de services entre communes et EPCI ainsi que des recettes exceptionnelles.

¹⁵⁹ Les recettes totales de la collectivité territoriale de Corse sont minorées de la dotation de continuité territoriale pour le calcul de la contribution de cette collectivité.

¹⁶⁰ Pour le département de Paris, le reliquat est prélevé sur la dotation forfaitaire de la commune de Paris.

Afin de rendre soutenable la réduction des dotations de l'État pour les collectivités les plus fragiles, la loi de finances pour 2015 a prévu de relever les dotations de péréquation au sein du bloc communal et entre les départements¹⁶¹. Ce relèvement se fait à enveloppe constante : l'augmentation de la péréquation est financée par une diminution de la DGF versée aux collectivités non éligibles.

Pour le bloc communal, les dotations de péréquation ont augmenté de 307 M€, dont 180 M€ pour la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (1,731 Md€), 117 M€ pour la dotation de solidarité rurale (1,125 Md€) et 10 M€ pour la dotation nationale de péréquation (794 M€)¹⁶².

Au sein de la DGF des départements, les dotations de péréquation progressent de 20 M€ pour atteindre 1,443 Md€ en 2015. En outre, les ressources du fonds national de péréquation de la CVAE des départements progressent de 30 M€ pour atteindre 60 M€¹⁶³.

La baisse des prélèvements sur recettes de l'État, prévue en loi de finances pour 2015, atteint 3,46 Md€ à la suite notamment de la réduction de la DGF de 3,5 Md€ et d'une progression du FCTVA de 192 M€. Au sein de la nouvelle « enveloppe normée » définie en 2015, soit l'ensemble des prélèvements sur recettes augmenté des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*¹⁶⁴, la diminution est ramenée à 3,25 Md€. En prenant en compte les autres concours financiers de l'État, notamment les subventions des autres ministères, en recul de 232 M€, et les contreparties de dégrèvements législatifs d'impôts locaux, en progression de 867 M€, le montant de l'ensemble des concours financiers de l'État prévu par la loi de finances pour 2015 est inférieur de 2,7 Md€ à celui de la loi de finances pour 2014.

¹⁶¹ Pour les régions, le législateur n'a pas prévu d'évolution similaire.

¹⁶² En outre, la péréquation horizontale progresse de 230 M€ par rapport à 2014 : 210 M€ pour le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), dont les ressources atteignent 780 M€, et 20 M€ pour le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF), porté à 270 M€.

¹⁶³ Par ailleurs, la dotation de compensation péréquée mise en place en 2014 a augmenté de 24 M€ pour atteindre 865 M€ tandis que les ressources du fonds de solidarité, dont le montant pour 2015 est estimé à 536 M€, ont diminué de 23 M€.

¹⁶⁴ Hors subventions pour travaux divers d'intérêt local.

b) Des transferts financiers qui diminuent pour la première fois en 2015

Après ajout de la fiscalité transférée, dont les nouvelles ressources affectées aux régions en contrepartie du financement de l'apprentissage, il apparaît que la baisse des transferts financiers aux collectivités locales est moins importante que celle des concours financiers, puisqu'elle atteint 1,97 Md€ en 2015, soit 1,9 %.

Tableau n° 40 : évolution des transferts financiers de l'État prévue par la loi de finances pour 2015

<i>en M€</i>	LFI 2014	LFI 2015	Écart
Prélèvements sur recettes (PSR)	54 193	50 729	- 3 464
<i>dont DGF</i>	40 121	36 607	- 3 514
<i>dont FCTVA</i>	5 769	5 961	+ 192
<i>dont variables d'ajustement</i>	2 787	2 674	- 113
<i>dont autres PSR</i>	5 516	5 487	- 29
Mission RCT¹⁶⁵	2 598	2 708	+ 212
« Enveloppe normée 2015 »	56 791	53 437	- 3 354
Subventions d'autres ministères	2 598	2 366	- 232
Subventions TDIL ¹⁶⁶	112	105	- 7
Contrepartie de dégrèvements	9 745	10 612	+ 867
Produits amendes	680	667	-13
Concours financiers de l'État	69 926	67 187	- 2 739
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage)	31 140	31 268	+ 128
Fiscalité transférée (formation professionnelle)	901	915	+ 14
Ressources pour le financement de l'apprentissage	1 296	1 917	+ 621
Total des transferts financiers	103 262	101 287	- 1 975

Source : Cour des comptes – données direction du budget

¹⁶⁵ Hors travaux divers d'intérêt local et crédits DGCL.

¹⁶⁶ TDIL : travaux divers d'intérêt local (réserve parlementaire).

Cette réduction inédite s'explique notamment par le faible dynamisme de la fiscalité transférée (hors financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage), prévu par la loi de finances pour 2015 en raison de l'anticipation d'une baisse du produit des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dont le produit diminuerait de 325 M€ (de 8,6 Md€ à 8,3 Md€).

2 - Des mesures fiscales d'accompagnement

La loi de finances pour 2015 comprend diverses dispositions fiscales de nature à augmenter les ressources des collectivités territoriales.

Le barème de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire a été révisé et les modalités de collecte de la taxe de séjour par les plateformes et les sites proposant des hébergements touristiques par voie électronique ont été clarifiées. Le rendement de la réforme de la taxe de séjour est estimé à environ 300 M€.

Les taux plafond de versement transport ont été relevés de 2,7 % à 2,85 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine, et de 1,8 % à 1,91 % dans les communes de la région Île-de-France dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. Le rendement de cette mesure, destinée à financer, pour partie, la généralisation du « Pass navigo » à tarif unique pour les usagers des transports publics, est estimé à 160 M€. Par ailleurs, l'exonération de plein droit du versement transport pour les associations et fondations à but non lucratif reconnues d'intérêt général, exerçant une activité en lien avec l'économie sociale et solidaire, introduite par la loi de finances rectificative pour 2014 du 8 août 2014, a été abrogée.

La loi de finances pour 2014 avait prévu que « les conseils généraux [puissent] relever le taux maximal de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement applicables aux mutations à titre onéreux de 3,80 % à 4,50 % pour les actes passés et les conventions conclues entre le 1er mars 2014 et le 29 février 2016 ». Cette mesure temporaire a été pérennisée par la loi de finances pour 2015. Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances estimait son impact à 0,7 Md€ en 2014 et 0,3 Md€ en 2015.

Une majoration facultative de 20 % des cotisations de taxe d'habitation émises au titre des résidences secondaires a été instituée pour

les communes qui perçoivent la taxe sur les logements vacants¹⁶⁷. Le rendement de cette mesure est estimé à 150 M€.

Une taxe annuelle sur les surfaces de stationnement¹⁶⁸ et une taxe additionnelle spéciale annuelle¹⁶⁹ ont été instituées au profit de la région Île-de-France, afin de financer des dépenses d'investissement en faveur des transports en commun. Les recettes attendues de ces taxes sont estimées à 60 M€ pour la première et à 80 M€ pour la seconde.

Le barème des prélèvements opérés sur le produit des jeux dans les casinos a été révisé. Les collectivités territoriales pourront prétendre à un gain supplémentaire évalué par l'administration fiscale à 2,2 M€.

De plus, l'assiette de la taxe d'aménagement a été élargie aux aménagements sans autorisation à compter du 1^{er} janvier 2015. Le champ des exonérations a été réduit. Seuls les locaux, dont l'usage est non plus alternativement mais cumulativement industriel et artisanal, sont désormais exonérés. Enfin, cette taxe se substitue à diverses participations d'urbanisme qui existaient antérieurement¹⁷⁰. Toutefois, la participation spécifique pour la non-réalisation d'équipements publics exceptionnels¹⁷¹ est maintenue et pourra se cumuler avec la taxe d'aménagement à compter du 1^{er} janvier 2015. L'impact fiscal de ces mesures n'a pas été communiqué par l'administration.

Par ailleurs, les valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties, des locaux industriels et de l'ensemble des autres propriétés bâties ont été revalorisées forfaitairement de 0,9 %. Cette revalorisation se traduira par une augmentation du produit de la fiscalité directe locale de 521 M€.

¹⁶⁷ Cette taxe concerne les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants dont la liste est fixée par décret. Elle vise les agglomérations où existe un déséquilibre marqué entre l'offre et la demande de logement.

¹⁶⁸ La taxe annuelle sur les surfaces de stationnement frappe les locaux ou aires, couvertes ou non couvertes, annexées aux locaux à usage de bureaux ou locaux commerciaux, destinés au stationnement de véhicules, qui ne sont pas intégrés topographiquement à un établissement de production.

¹⁶⁹ La taxe additionnelle spéciale constitue un impôt de répartition dont le produit est arrêté par le conseil régional d'Île-de-France, dans la limite de 80 M€. Il est ensuite réparti entre toutes les personnes assujetties à la taxe foncière sur les propriétés bâties et à la cotisation foncière des entreprises, proportionnellement aux recettes générées par celle-ci l'année précédente.

¹⁷⁰ Participations pour voiries et réseaux, participation des riverains dans le Haut-Rhin, le Bas-Rhin et l'Alsace-Moselle, participation pour non-réalisation d'aires de stationnement.

¹⁷¹ Article L. 332-9 du code de l'urbanisme.

Le rendement total de ces diverses mesures est estimé à 1,2 Md€ par l'administration dans le cadre du programme de stabilité d'avril 2015. Il devrait aller pour l'essentiel au bloc communal, exception faite des taxes instituées au bénéfice de la seule région Île-de-France et de la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales, qui bénéficie aussi aux départements (calcul de la taxe sur le foncier bâti), par ailleurs également concernés par le relèvement maintenu du taux des DMTO.

3 - L'évolution de la fiscalité directe locale

a) La fiscalité sur les ménages en 2015

L'évolution du produit des trois taxes « ménages » résultera de différents facteurs : l'effet de la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales votée par le Parlement, l'évolution physique des bases d'imposition, la politique de taux des collectivités et leurs démarches d'optimisation de l'assiette fiscale.

En 2015, la revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales des propriétés bâties et des locaux industriels se traduira par une augmentation du produit de la fiscalité directe locale de 520 M€ dont 408 M€ pour le secteur communal et 112 M€ pour les départements¹⁷². La revalorisation forfaitaire des valeurs locatives cadastrales ne bénéficie pas aux régions, qui ne perçoivent plus d'impôts « ménages » depuis la réforme de la fiscalité locale de 2010.

Outre cette revalorisation forfaitaire, les bases de fiscalité directe locale connaissent une croissance physique due à l'urbanisation. Ces deux phénomènes se conjuguent pour accroître le produit fiscal hors toute action sur les taux. De même, les démarches d'optimisation d'assiette que les collectivités entreprennent, avec l'aide des directions régionales ou départementales des finances publiques, sous la forme d'une révision des politiques d'abattement et d'un contrôle plus étroit des bases déclarées, permettent d'accroître les recettes à taux de fiscalité constants.

En 2015, les bases de fiscalité directe locale des communes ont progressé de 2,2 % pour le foncier bâti, 1,4 % pour le foncier non bâti et 2 % pour la taxe d'habitation. À taux inchangés, il devrait en résulter 635 M€ de ressources fiscales supplémentaires. Pour les groupements à

¹⁷² Cette estimation ne prend pas en compte la croissance physique des bases cadastrales et l'évolution éventuelle des taux d'impôts locaux.

fiscalité propre, la progression des bases de foncier non bâti et de taxe d'habitation atteint 1,9 % chacune¹⁷³, celle des bases de foncier bâti n'étant pas significative, soit un surplus de produit fiscal de 128 M€ hors effet de taux. Les bases de foncier bâti des départements ont progressé de 2,5 %, d'où un surplus fiscal de 308 M€ en 2015 à taux inchangés.

Depuis la réforme de la fiscalité locale de 2011, les collectivités territoriales n'ont de pouvoir de taux que sur les impôts directs acquittés par les ménages et sur la cotisation foncière des entreprises. Plus ciblée, l'action sur les taux est plus difficile à porter politiquement. De nombreux exécutifs locaux élus en 2014 avaient pris des engagements de modération fiscale lors de la campagne municipale.

Différentes enquêtes, réalisées par La Banque postale ou certaines associations nationales de collectivités locales, ont conclu à une relative stabilité des taux d'imposition en 2015. Cette perspective est confirmée par l'examen de l'évolution des taux de fiscalité de l'ensemble des villes chef-lieu de département. Les trois quarts de ces 98 collectivités n'ont pas modifié leur taux en 2015. Seules 20 d'entre elles ont augmenté le taux des trois impôts locaux sur les ménages. Deux villes ont augmenté la seule taxe sur le foncier bâti et une seule la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti. Les taux ont baissé dans 12 collectivités (pour les trois taxes dans sept d'entre elles et pour certains taux dans les cinq autres).

Ainsi, les fortes augmentations votées par certains conseils municipaux ne traduisent pas un mouvement général de hausse¹⁷⁴. Au titre de l'évolution des ressources des administrations publiques locales, le programme de stabilité d'avril 2015 a pourtant prévu un surcroît de recettes fiscales résultant de la hausse des taux des impôts directs locaux. Pour 2015, celui-ci est estimé à 900 M€¹⁷⁵, ce qui correspondrait à un effet de taux de 1,8 %. Cette utilisation du levier fiscal n'est pas avérée.

Sans agir sur les taux, les collectivités locales peuvent aussi accroître leurs ressources fiscales en modifiant leurs politiques d'abattement. Ainsi, le conseil municipal de Nice a décidé de réduire de

¹⁷³ Ces évolutions comprennent la revalorisation forfaitaire de 0,9 % votée en loi de finances pour 2015.

¹⁷⁴ Il en est ainsi, par exemple, de Strasbourg (+ 3 %), Bordeaux, Tours et Chambéry (+ 5 %), Lyon (+ 4 % pour la taxe d'habitation, + 6,2 % pour la taxe sur le foncier bâti et + 4 % pour la taxe sur le foncier non bâti), Toulouse (+ 15 % pour la fiscalité ménage), Marseille (+ 5 % pour la taxe d'habitation et les taxes foncières) et Lille (+ 10,5 % pour la taxe sur le foncier bâti).

¹⁷⁵ Dans une note de mai 2015, La Banque postale estime ce surcroît de recettes à 700 M€.

15 à 10 % l'abattement général facultatif de la taxe d'habitation¹⁷⁶. Celui de Montpellier a voté la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Le conseil municipal de Paris a décidé la même mesure et relevé la taxe de séjour (+ 55 M€ au total).

b) La fiscalité sur les entreprises en 2015

Le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), destiné aux collectivités territoriales en 2015, correspond aux encaissements réalisés par l'administration fiscale au titre de cette imposition en 2014. Il est dès lors possible d'estimer ce versement sur la base du fichier prévisionnel des versements aux collectivités. En 2015, les recettes supplémentaires de CVAE s'élèveraient à 67 M€ pour les communes, 46 M€ pour les groupements, 208 M€ pour les départements et à 107 M€ pour les régions, soit un montant total de 428 M€, en progression de 2,7 % par rapport à 2013.

Tableau n° 41 : supplément prévisionnel de recettes de CVAE en 2015

<i>en M€</i>	2014	2015	Variation
Communes	899,8	966,7	+ 66,9
GFP	3 327,1	3 373,1	+ 46,0
Départements	7 734,8	7 943,1	+ 208,3
Régions	3 986,7	4 093,5	+ 106,8
Total	15 948,4	16 376,4	+ 428,0

Source : Cour des comptes – données DGFIP

L'évolution prévisionnelle des autres composantes de la fiscalité économique ne peut être estimée de manière identique, mais sur la base de leur évolution moyenne annuelle entre 2011 et 2014. Ainsi, les communes connaîtraient une perte de ressources de 91 M€ et les groupements à fiscalité propre un supplément de recettes de 473 M€.

¹⁷⁶ L'abattement obligatoire pour charge de famille et l'abattement facultatif pour personnes handicapées sont maintenus.

Tableau n° 42 : évolution des autres impositions économiques des communes

<i>en M€</i>	2011	2012	2013	2014	Variation moyenne	Estimation pour 2015
CFE	1461	1466	1353	1175	- 6,5%	- 76,7
IFER	155	148	143	128	- 5,8%	- 7,4
TASCOM	132	134	129	105	- 6,8%	- 7,1
Total	1748	1748	1625	1408	- 6,4%	- 91,3

Source : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

Tableau n° 43 : évolution des autres impositions économiques des EPCI

<i>en M€</i>	2011	2012	2013	2014	Variation moyenne	Estimation pour 2015
CFE	4833	5165	5560	5781	+ 6,5 %	+ 378,0
IFER	312	340	366	404	+ 9,8 %	+ 39,7
TASCOM	477	514	579	608	+ 9,1 %	+ 55,6
Total	5622	6019	6505	6793	+ 6,9 %	+ 473,3

Source : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

Pour les départements, qui ne perçoivent qu'un montant limité d'IFER, le gain, estimé à 13 M€, serait marginal. Il en irait de même pour les régions (+ 4 M€).

Tableau n° 44 : évolution des autres impositions économiques des départements et des régions

<i>en M€</i>	2011	2012	2013	2014	Variation moyenne	Évolution en 2015
IFER des départements	226	239	248	260	+ 5 %	+ 13
IFER des régions	643	643	655	655	+ 0,6 %	+ 4

Source : Cour des comptes – données DGCL et DGFIP

Au total, la croissance spontanée des recettes de fiscalité directe locale s'élèverait à 1,9 Md€ en 2015, soit 610 M€ pour les communes, 647 M€ pour les EPCI, 529 M€ pour les départements et 111 M€ pour les régions.

*

En ajoutant à la croissance spontanée de la fiscalité directe locale (1,9 Md€ en 2015) l'estimation par l'administration du surplus de recettes résultant de la hausse des taux (0,9 Md€), de la taxation des résidences secondaires (0,1 Md€) et des autres mesures nouvelles (0,3 Md€ hors DMTO déjà comptabilisés au sein de la fiscalité transférée), les ressources fiscales des collectivités territoriales progresseraient de 3,2 Md€ en 2015¹⁷⁷. Cette progression intègre un effet de taux sans doute surestimé (cf. *supra*) au vu des décisions prises par les assemblées délibérantes.

Déduction faite de la baisse des transferts financiers de l'État, prévue à hauteur de 2,0 Md€ (cf. *supra*), les collectivités locales prises dans leur ensemble disposeraient en 2015 d'une marge de 1,2 Md€ pour faire face à leurs dépenses de fonctionnement sans amputer davantage leur épargne brute. Il conviendrait donc, pour interrompre la dégradation de leur situation financière, que leurs dépenses de fonctionnement progressent de 0,7 % au lieu de 2,2 % en 2014.

Cette contrainte ne s'applique pas également à toutes les catégories de collectivités. En particulier, le surplus de recettes résultant de la hausse des taux bénéficie principalement au bloc communal, de même que la taxation des résidences secondaires. Si on y ajoute l'évolution spontanée de la fiscalité directe, la croissance de la fiscalité du bloc communal pourrait atteindre 2,3 Md€ et compenser ainsi en totalité la baisse de la DGF (- 2,1 Md€).

Pour les départements, la croissance spontanée de la fiscalité directe et la hausse des DMTO atteindraient 830 M€ et couvriraient 72 % de la baisse de la DGF. En intégrant les ressources nouvelles de la seule région Île-de-France, les régions disposeraient d'un surplus de 251 M€, qui ne couvrirait que 55 % de la baisse de la DGF.

¹⁷⁷ La prévision de progression des recettes fiscales des APUL retenue dans le programme de stabilité s'élève à 4,2 Md€. La note de conjoncture de La Banque postale de mai 2015 retient une progression de 2,9 Md€.

B - L'accès des collectivités locales au crédit en 2015

Les conditions d'emprunt des collectivités en 2015 apparaissent favorables en raison de la baisse des taux, de l'allongement de leur durée et d'une offre de crédit excédentaire.

1 - Des taux qui baissent et des durées qui s'allongent

Selon la société de conseil Finance Active qui analyse un encours de dette d'une centaine de milliards d'euros, les taux d'intérêt payés par les collectivités locales sur l'ensemble de leurs crédits à long terme se sont élevés, en moyenne, à 2,40 % en 2014 contre 3,08 % en 2013. Cette baisse est liée à l'évolution des taux sur les marchés, mais également à une réduction continue des marges bancaires¹⁷⁸.

Parallèlement, la durée des crédits s'est allongée. Pour les biens, dont la durée d'amortissement est longue et pour les collectivités ayant une bonne situation financière, les durées atteignent 25 ans. Les autres conditions s'assouplissent également, notamment au niveau des périodes de mobilisation¹⁷⁹, qui peuvent désormais s'étaler sur 12 à 18 mois.

2 - Une offre de crédit excédentaire

Portée par de nombreux opérateurs, l'offre de crédit aux collectivités locales est désormais abondante.

Après des incertitudes liées à l'entrée en vigueur des normes prudentielles applicables aux banques (Bâle III), les banques françaises et étrangères occupent une part importante (10 Md€ en 2014) du marché du financement des collectivités locales, qui devrait rester stable en 2015. Par ailleurs, les collectivités les plus importantes recourent au marché obligataire. Avec un volume d'émissions d'environ 2 Md€ par an, l'encours obligataire des collectivités locales continue de légèrement progresser, du fait essentiellement du mode d'amortissement, généralement, *in fine*, de ce type d'emprunts, dont l'expérience a montré les risques pour les collectivités.

¹⁷⁸ La marge contre Euribor est passée en moyenne de 244 points de base en 2012, à 175 points de base en 2013, et à 135 points de base en 2014.

¹⁷⁹ La période de mobilisation est la phase pendant laquelle le capital de l'emprunt souscrit peut être progressivement tiré, au gré des besoins de l'emprunteur.

De nouveaux opérateurs sont désormais présents sur le marché du crédit aux collectivités locales.

- *La Caisse des dépôts et consignations (CDC)*

La crise de liquidité de 2011, qui avait conduit la CDC à intervenir, à la demande du Gouvernement, pour apporter des financements aux collectivités locales, dans le cadre d'enveloppes financées sur fonds d'épargne¹⁸⁰, semble terminée. La CDC continue néanmoins de jouer un rôle significatif de prêteur aux collectivités locales. Elle a ainsi signé avec elles en 2014 des crédits pour un montant total de 3,7 Md€, dont 2,96 Md€ dans le cadre d'une nouvelle enveloppe d'un montant de 20 Md€¹⁸¹, dont la période d'utilisation s'étend de 2013 à 2017. Les prêts de la CDC sont désormais banalisés, en ce qui concerne leur objet, sauf pour un quart de l'enveloppe de 20 Md€¹⁸² et pour les 700 M€ d'autres prêts octroyés en dehors de cette enveloppe.

L'offre de la CDC se caractérise par des durées longues et une période de mobilisation pouvant atteindre cinq ans. La CDC est un des rares établissements qui prête sur 40 ans, mais les deux tiers de ses contrats présentent des durées de 20 à 30 ans. Les taux qu'elle propose sont indexés sur le taux du livret A, majoré de 75 à 100 points de base, ce qui est peu attractif en période de taux d'intérêts réels négatifs. La CDC risque, de ce fait, de voir son rôle cantonné au financement des collectivités, auxquelles les autres établissements refusent de prêter.

- *La Banque postale et la SFIL*

La Banque postale est présente sur le marché du financement des collectivités locales, depuis la mise en place du dispositif destiné à faire face à la défaillance de Dexia en 2011. Ce montage¹⁸³ a également débouché sur la création de la Société de Financement Local (SFIL), dont

¹⁸⁰ C'est-à-dire par les dépôts des particuliers sur les livrets d'épargne réglementés.

¹⁸¹ Qui bénéficie également, comme en 2011 et 2012, aux hôpitaux.

¹⁸² La sous-enveloppe « Prêts Croissance Verte » de 5 Md€ est dédiée aux projets de long terme liés à la transition énergétique.

¹⁸³ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Dexia : un sinistre coûteux, des risques persistants*. La documentation française, juillet 2013, 236 p., disponible sur www.ccomptes.fr

La Banque postale possède 5 %¹⁸⁴ et de la Caisse française de financement local (CAFFIL), société de crédit foncier¹⁸⁵.

L'offre de La Banque postale¹⁸⁶ repose sur des produits simples, à des conditions qui ne peuvent être plus attractives que celles offertes par les autres banques commerciales. Elle inclut une offre de lignes de trésorerie (2,6 Md€ en 2014¹⁸⁷). Les contrats signés avec les collectivités locales ont atteint 3 Md€ en 2014. Ils devraient progresser en 2015, pour s'approcher d'un objectif de part de marché fixé à 25 %.

La SFIL est également autorisée à accorder des prêts aux collectivités locales, à titre transitoire, en complément d'opérations de restructuration des encours de dettes à risque¹⁸⁸. Ces crédits nouveaux permettent de répartir le coût de l'opération sur une assiette plus large. En 2014, ils se sont élevés à 0,8 Md€, et devraient augmenter en 2015, à la suite des renégociations conclues avec le fonds de soutien.

- *L'Agence France Locale (AFL)*

L'AFL rassemble des collectivités locales désireuses de mutualiser leurs emprunts sur le marché obligataire. Sa création, autorisée par l'article 35 de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, est intervenue fin 2013, avec 11 collectivités fondatrices qui ont été rejointes par 80 autres.

L'AFL s'est vu attribuer, par l'agence Moody's, une première notation Aa2 d'émetteur à long terme, plutôt favorable¹⁸⁹. En mars 2015, elle a lancé avec succès sa première émission obligataire pour un montant de 750 M€¹⁹⁰, une maturité de sept ans et sur la base d'un rendement correspondant à celui des obligations de l'État français plus 22 points de base, qui montre un intérêt des marchés pour sa signature.

¹⁸⁴ Aux côtés de l'État français (75 %) et de la CDC (20 %).

¹⁸⁵ L'article L. 513-2 du code monétaire et financier définit le statut et l'objet des sociétés de crédit foncier. Elles émettent, pour financer leurs prêts, des obligations particulières, dites sécurisées, car elles bénéficient d'un privilège de remboursement.

¹⁸⁶ Via sa filiale « La Banque postale Collectivités Locales », qu'elle contrôle à hauteur de 65 %, le solde étant détenu par la CDC.

¹⁸⁷ Il s'agit du cumul des plafonds d'autorisation.

¹⁸⁸ En sus du refinancement éventuel des indemnités de remboursement anticipé.

¹⁸⁹ Cette note Aa2 est assortie d'une perspective négative.

¹⁹⁰ Dans le cadre de son programme EMTN (*Euro Medium Term Notes*) de 3 Md€, l'AFL a indiqué que cette émission, d'un montant inférieur à celui initialement annoncé (1 Md€), avait été couverte par des ordres à hauteur de 1,3 Md€.

L'agence, qui s'engage à ne pas prêter à ses clients plus de 50 % de leurs besoins¹⁹¹, affiche des objectifs ambitieux en termes d'octroi de crédits : 800 M€ en 2015, 1,2 Md€ en 2016 et 4 Md€ « à terme », soit une part de marché de 25 %¹⁹². Pour atteindre cet objectif, l'agence devra élargir le cercle de ses membres pour atteindre 500 actionnaires. Elle devra surtout proposer des produits suffisamment compétitifs, tenant compte de la nécessité, pour être actionnaire et donc emprunteur, d'immobiliser en capital une somme représentant 0,8 % de l'encours de dette du postulant¹⁹³, et de valoriser le coût de la garantie que doit fournir tout adhérent, à hauteur de son capital restant dû à l'agence. Il conviendrait d'ailleurs que cette garantie, qui a nécessité une disposition législative, fasse rapidement l'objet d'une information adaptée à sa spécificité, dans les annexes des comptes des collectivités concernées.

- *La Banque européenne d'investissement (BEI)*

La BEI prête aux collectivités locales directement ou par l'intermédiaire de banques, avec lesquelles elle a conclu des accords. Sa notation triple A lui permet d'offrir les conditions les plus compétitives du marché avec des phases de mobilisation relativement longue (trois ans, voire cinq ans). La BEI a signé avec les collectivités locales pour 4,2 Md€ de crédits en 2014. Cette enveloppe devrait demeurer stable en 2015.

3 - Des perspectives favorables au recours à l'emprunt

En 2014, l'offre de crédits des établissements financiers aux collectivités locales est restée largement excédentaire par rapport à la demande. Pour les collectivités en bonne santé financière, les propositions de crédits reçues représentent généralement cinq à six fois le montant de leurs appels d'offre. Cet excédent devrait persister en 2015, voire s'accroître. Peu de prêteurs envisagent en effet de diminuer leurs interventions. Au contraire, l'ensemble constitué par la SFIL et La Banque postale va probablement continuer à les augmenter. De même, l'AFL s'est donnée des objectifs ambitieux de parts de marché.

Cette situation devrait peser sur les marges, et donc sur les taux. L'abondance de l'offre pourrait également inciter les collectivités locales à recourir de manière accrue à la dette pour limiter la baisse des

¹⁹¹ La conjonction de cet objectif et de cette contrainte revient à ambitionner de réunir un ensemble de clients, dont les besoins d'emprunts cumulés représenteront au moins 50 % du besoin annuel d'emprunt de l'ensemble des collectivités territoriales.

¹⁹² Source : AFL « PRÉSENTATION INVESTISSEURS ». Mars 2015, page 21.

¹⁹³ Ou, si ce montant est plus faible, 0,25 % des recettes réelles de fonctionnement.

investissements, et compenser ainsi une contraction de l'autofinancement disponible. Une étude récente de l'agence Standards and Poor's va dans ce sens, puisqu'après une « stabilité du recours à l'emprunt des collectivités locales françaises en 2015 à 18 Md€ », l'étude anticipe « une hausse à 20 Md€ environ en 2016 »¹⁹⁴.

Les prêteurs font cependant preuve d'une sélectivité accrue, y compris les nouveaux acteurs sur ce marché. Les collectivités dont la situation financière est tendue rencontrent des difficultés à couvrir leurs demandes et, *a fortiori*, à des prix compétitifs. Cette situation devrait donc les inciter à modérer leur recours à la dette.

*

**

Il est donc possible que l'excès d'offre et le surcroît de concurrence entre prêteurs perdurent. Face à cette situation, l'État devrait veiller attentivement à ce que la pluralité des organismes présents sur le marché du crédit aux collectivités locales n'alimente pas à l'avenir un excès de l'offre.

C - La poursuite de la baisse des investissements à partir de 2015

Dans un contexte de tensions financières grandissantes, différents facteurs laissent prévoir une baisse durable des investissements des collectivités locales.

1 - Les décisions des assemblées délibérantes

L'examen des comptes rendus des débats d'orientation budgétaire et des rapports de présentation des budgets primitifs pour 2015 d'un échantillon de 33 communes de plus de 100 000 habitants confirme ce

¹⁹⁴ Standard & Poor's anticipe une réduction de l'effort d'investissement des collectivités locales françaises pour contenir la dette d'ici à 2016, Standard and Poor's, 18 mars 2015. 16 p., disponible sur http://www.spratings.com/documents/20184/86990/2015.03.18%2BSPRS_collectivite-s-locales-francaises/98e3a83f-16c2-4e68-b1d4-bfde54efe62a...

diagnostic : 20 d'entre elles ont prévu de réduire leurs dépenses d'investissement¹⁹⁵, en moyenne de 15 % par rapport à 2014.

La diminution est parfois importante (de 1,8 % à Toulouse jusqu'à 55 % au Mans). À Dijon, Saint-Etienne, Nantes, Lyon et Marseille, elle est supérieure à la moyenne. À l'inverse, certaines villes (Bordeaux, Brest, Le Havre, Mulhouse, Nîmes, Villeurbanne) prévoient d'accroître leurs investissements, dans une proportion allant de 2,5 % à Brest à 36 % au Havre. Enfin, d'autres prévoient de maintenir un niveau d'investissement équivalent à celui de l'exercice précédent (Amiens, Perpignan).

La ville de Metz a indiqué à la Cour que, du fait de la baisse de sa DGF de 3,42 M€ en 2015, soit 2,3 % de ses recettes réelles de fonctionnement, elle doit, pour conserver une CAF positive, diminuer ses dépenses d'équipement de 30 % (de 45 M€ à 30 M€) mais aussi ses dépenses de fonctionnement. Elle a adopté un plan d'économies de 14 M€ sur quatre ans. La commune de Grenoble a également indiqué avoir construit son budget pour 2015 sur la base d'une stabilité de la masse salariale et d'une diminution de 5 % des charges courantes, pour faire face à la diminution de 5,6 M€ (soit 15 %) de sa DGF par rapport à 2014.

La part des « nouveaux » investissements, dont l'exécution n'a pas encore débuté, est parfois minime par rapport aux fins d'opérations et aux travaux d'entretien courant. Ainsi, la commune d'Angers indique que les investissements programmés correspondent à la poursuite du programme municipal débuté en 2008. Sur les 26 M€ de dépenses d'équipement prévus par la commune de Caen, 18 M€ environ correspondent à des dépenses d'entretien du patrimoine et à des investissements déjà engagés, le nouveau plan d'investissement représentant ainsi 30 % des dépenses budgétées. À Grenoble, les dépenses nouvelles représentent 20 % du budget d'investissement. La commune d'Aix-en-Provence a répondu à la Cour qu'elle avait prévu une baisse de 7 % de ses dépenses d'équipement en 2015.

Parmi les communes dont la capacité d'autofinancement diminue, seules Brest et Villeurbanne ont prévu d'augmenter leurs investissements. Afin de conserver les moyens d'investir sans recourir davantage à l'emprunt, l'ensemble des collectivités ont décidé de diminuer certaines de leurs charges de fonctionnement, parfois en dépit de l'accroissement

¹⁹⁵ À défaut de précisions de certains supports informatifs, les dépenses d'investissement comprennent soit les investissements en leur ensemble, soit les seules dépenses d'équipement.

de leurs recettes, notamment fiscales¹⁹⁶. Plus exceptionnellement, les villes de Toulouse et Strasbourg ont prévu de réduire leurs investissements alors que leurs capacités d'autofinancement s'améliorent.

Au contraire, le département de Seine-Saint-Denis a indiqué à la Cour qu'il a décidé de maintenir en 2015 une politique d'investissement dynamique, malgré une situation rendue très tendue par la progression particulièrement forte des allocations de solidarité et un produit des DMTO par habitant relativement faible. Ainsi, « le département va amplifier sa politique de rattrapage des équipements publics en donnant la priorité à l'éducation, la petite enfance et la parentalité ».

2 - Les résultats des simulations

Si, en 2014, la diminution de la DGF n'a pas constitué le principal facteur de recul de l'investissement local, sa baisse accrue de 2015 à 2017 devrait avoir un impact plus significatif. Ses conséquences directes sur l'évolution des recettes de fonctionnement et indirectes sur celle de l'autofinancement sont de nature à modifier très sensiblement la trajectoire des dépenses d'investissement. Leur diminution, qu'il est possible d'évaluer en 2015, est plus difficile à prévoir au-delà.

La baisse des concours financiers de l'État au cours de la période 2015-2017 (10,75 Md€ dont plus de 6 Md€ pour le bloc communal) sera à la fois rapide et forte au regard de l'épargne nette des collectivités locales (15,3 Md€) et de leurs dépenses d'investissement (55 Md€). Elle induira un ajustement budgétaire qui, à court terme, devrait porter prioritairement sur les dépenses d'investissement.

Dans une note publiée en mai 2015 sur les tendances de l'année en cours, La Banque postale a confirmé les perspectives d'un nouveau recul de l'investissement public local, estimé à 7,3 % au terme de l'année. Ce recul s'expliquerait principalement par le décalage persistant entre les rythmes d'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement, qui entraînerait une nouvelle baisse de l'épargne brute (- 5,4 %).

Une étude réalisée en 2015 par plusieurs associations nationales de communes et intercommunalités a prévu, en reprenant les hypothèses de la loi de programmation pour les dépenses de fonctionnement et les recettes fiscales, que la contraction de l'investissement local devrait se

¹⁹⁶ Neuf collectivités ont augmenté leur taux d'imposition (Bordeaux, Clermont-Ferrand, Marseille, Lille, Lyon, Le Mans, Mulhouse, Strasbourg, Toulouse) et/ou révisent leur politique d'abattement fiscal (Nice).

poursuivre jusqu'en 2017 et atteindre 25 % à cette échéance au sein du bloc communal¹⁹⁷.

Les juridictions financières ont réalisé, au moyen de leur propre logiciel¹⁹⁸, une analyse prospective sur les communes de plus de 100 000 habitants, pour la période 2015-2019 (annexe n° 15). Cette analyse comporte quatre scénarios montrant finalement que, même en acceptant un recul limité de l'investissement et un surcroît supportable d'endettement, les collectivités doivent renforcer substantiellement leur excédent brut de fonctionnement grâce à des économies sur leurs dépenses ou des produits fiscaux supplémentaires. En d'autres termes, le seul recours à l'emprunt ne pourrait permettre de freiner la baisse de l'investissement, puisque cette dernière trouve sa source dans l'érosion de la CAF nette, qui serait elle-même accélérée par un surcroît de charge d'intérêts.

Simulation de l'impact de la baisse de la DGF dans les communes de plus de 100 000 habitants (hors Paris) sur la période 2015-2019

Dans le premier scénario, au « fil de l'eau », l'évolution annuelle moyenne des produits et des charges entre 2015 et 2019 est similaire à ce qui a été observé entre 2010 et 2014, hormis pour les dotations et participations pour lesquelles la baisse moyenne sur la période est de 4 %. Il en résulte une diminution de moitié de l'excédent brut de fonctionnement (EBF)¹⁹⁹ qui ne représente plus que 7 % des produits de gestion en 2019 contre 14 % en 2014. Déduction faite du remboursement de l'annuité de la dette en capital, la capacité d'autofinancement nette devient négative dès 2016 (- 280 M€). La CAF nette continue à se dégrader jusqu'en 2019 (- 1 Md€). Le financement par la dette d'un montant d'investissement (9 Md€) au cours de la période 2015-2019 proche de celui de la période 2010-2014 (10,6 Md€) dégrade très fortement la situation financière des collectivités. Le recours à l'emprunt, 1,7 fois supérieur à celui de la période précédente, entraîne une détérioration de la capacité de désendettement²⁰⁰ qui devient supérieure à 60 ans.

¹⁹⁷ Enquête réalisée avec l'AMGVF, l'ACUF, l'APVF, l'AdCF et Villes de France auprès d'un panel représentatif de 459 communes et EPCI.

¹⁹⁸ Le logiciel ANAFI.

¹⁹⁹ L'EBF mesure le surplus financier disponible pour rembourser les intérêts de la dette et pour concourir à l'autofinancement.

²⁰⁰ La capacité de désendettement est mesurée par le ratio dette sur CAF brute.

Ce scénario irréaliste montre *a contrario* que la baisse des dotations de l'État empêchera les grandes villes de maintenir leurs investissements au niveau antérieur, si les rythmes d'évolution des recettes (hors dotations) et des dépenses de fonctionnement demeurent inchangés.

Le deuxième scénario simule un ajustement par l'investissement uniquement. Il repose sur les mêmes hypothèses d'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement. Toutefois, les collectivités cherchent à éviter la détérioration extrême de leur capacité de désendettement, en divisant par quatre leurs dépenses d'investissements par rapport à la période précédente. Au terme de la période 2015-2019, la capacité de désendettement est encore proche de 17 ans, ce qui correspond à une situation fortement dégradée.

Le troisième scénario maintient la capacité de désendettement au niveau de 2014 (7,8 ans). Le recours à l'emprunt s'effectue dans les mêmes proportions qu'au cours de la période précédente (de l'ordre de 4,8 Md€). Pour y parvenir, les collectivités augmentent régulièrement leur excédent brut de fonctionnement (en réduisant leurs dépenses et/ou en augmentant leurs ressources), au total de plus de 880 M€ au terme de la période, soit plus de 53 % du montant de 2014 (baisse des charges de gestion de 9,7 % ou augmentation des ressources fiscales de 16,6 %). À ce prix, le recul des dépenses d'équipement est contenu à 15 %.

Le quatrième scénario vise aussi un recul de l'investissement limité à 15 %, mais moyennant une dégradation de la capacité de désendettement de 7,8 ans en 2014 à 12 ans – soit un niveau élevé – en 2019. Le renforcement nécessaire de l'excédent brut est alors de 590 M€ au cours de la période 2015-2019, soit 40 % du montant de 2014 (représentant 6,5 % des charges de gestion ou 11,1 % des ressources fiscales).

Ces scénarios ne préjugent pas de la grande diversité des trajectoires financières des communes de plus de 100 000 habitants (cf. *supra*).

3 - L'effet de levier des cofinancements

La mise en œuvre des projets d'investissements est également influencée par les cofinancements d'autres collectivités, de l'État ou de l'Union européenne.

Tableau n° 45 : subventions d'investissement versées et reçues en 2014

	<i>En M€</i>	Contributeurs					UE	Total
		Communes	Groupements à fiscalité propre	Départements	Régions	État		
<i>Bénéficiaires</i>	Bloc communal	274	433	2 085	1 239	1 262	168	5 461
	Départements	35	36	21	307	335	90	824
	Régions	16	17	38	4	69	345	489
Total		325	486	2 144	1 550	1 666	603	6 774

Source : Cour des comptes – Données DGFIP / DGCL

En 2014, les subventions d'investissement reçues ont représenté 6,8 Md€, dont 3,3 Md€ perçus par le bloc communal en provenance des départements et des régions. Or, particulièrement dans les communes de taille petite ou moyenne, les décisions d'investir sont très tributaires de l'octroi de ces cofinancements. Par conséquent, il est probable que le recul des subventions versées par les régions et les départements aux communes et aux EPCI amplifiera la baisse de la DGF.

**

Au total, ces éléments d'analyse prospective laissent prévoir une baisse de l'investissement local à partir de 2015. La dégradation des marges de manœuvre des collectivités, liée à la baisse de la DGF et à l'effet de ciseaux observé depuis plusieurs années, perturbe le cycle habituellement constaté et rend peu crédible le redressement de l'investissement à court terme, contrairement à la trajectoire définie dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

III - Une meilleure maîtrise de l'investissement public local

Pour éviter que la dégradation de la situation financière d'ensemble des collectivités locales n'ait des incidences graves sur les dépenses d'investissement, deux leviers s'offrent principalement à elles :

la recherche plus systématique d'économies de fonctionnement, pour limiter la dégradation de la capacité d'autofinancement (A) et une sélectivité accrue des choix d'investissement (B).

A - Des économies de fonctionnement pour limiter la baisse de l'autofinancement

Un effort accru de maîtrise des dépenses de fonctionnement permettrait aux collectivités locales de limiter la dégradation de leur autofinancement et l'ampleur du recul de leurs investissements. Certaines collectivités ont d'ores et déjà pris des décisions en ce sens pour leurs dépenses de gestion ou d'intervention.

L'inflexion de ces dépenses n'emprunte cependant pas les mêmes voies dans les différentes catégories de collectivités. Ainsi, les régions se distinguent par un taux de dépenses de fonctionnement plus faible que les autres collectivités. Leurs charges de fonctionnement représentent 66 % de leurs dépenses, contre 85 % pour les départements et 76 % pour les communes. Les deux tiers correspondent à des dépenses d'intervention (transports, formation, enseignement, développement économique), dont le dynamisme apparaît davantage subi que maîtrisé, notamment en matière de transports de voyageurs dans le cadre des conventions avec la SNCF. De même, les marges d'économies des départements sont réduites par la dynamique d'évolution des prestations sociales obligatoires.

Nonobstant ces différences, des pistes d'économies sont à rechercher pour l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements. Au plan local, les gestionnaires s'efforcent fréquemment d'optimiser leurs dépenses de gestion courante. Le chapitre II a montré que de nouveaux efforts, encore limités, étaient perceptibles en ce domaine dans les comptes de 2014. Toutefois, l'ampleur de la contrainte financière liée à la baisse des concours financiers de l'État d'ici 2017 rend nécessaire l'exploitation plus systématique et générale des marges de manœuvre existantes. Trois pistes principales peuvent être signalées : le pilotage plus serré de la masse salariale, l'approfondissement des mutualisations et l'optimisation des achats.

1 - La maîtrise de la masse salariale

La masse salariale, qui représente 35 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales prises dans leur ensemble, mais

plus de 50 % dans le bloc communal, constitue un gisement potentiel important d'économies. Si sa progression de 2,3 Md€ en 2014 a résulté pour partie de décisions, qui leur échappent²⁰¹, les exécutifs locaux disposent de leviers pour en réduire la croissance.

Dans ses rapports publics de 2013 et 2014 sur les finances locales, la Cour a souligné les différents facteurs de hausse de la masse salariale. Une enquête en cours, conduite par les chambres régionales des comptes sur la gestion locale de la fonction publique territoriale, permettra d'approfondir cette analyse dans le rapport public de 2016.

D'ores et déjà, les chambres régionales ont mis en évidence des durées effectives de travail inférieures à la durée légale et facteurs de surcoûts élevés pour les collectivités. À titre d'exemple, la communauté d'agglomération de Carcassonne a payé en 2013 plus de 15 000 heures non travaillées pour un coût moyen estimé à 350 000 €, soit l'équivalent de près de dix temps plein et environ 3 % de la masse salariale.

La lutte contre l'absentéisme constitue également une source d'économies, car il grève fortement les dépenses de personnel en provoquant des remplacements coûteux ou des paiements importants d'heures supplémentaires. La chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a relevé que le taux d'absentéisme du personnel du département des Pyrénées-Orientales est passé de 22,2 jours par agent en 2008 à 26,3 jours en 2012, en dépit des moyens de prévention déployés. Certaines collectivités, comme la commune de Mâcon, ont mis en place des règles de gestion, réservant le remplacement des absences occasionnelles pour le personnel indispensable à la continuité du service.

La réduction du volume des heures supplémentaires peut être obtenue par une réorganisation du cycle de travail de certains services. À titre d'exemple, la chambre régionale des comptes d'Île-de-France a relevé que la ville de Chelles avait diminué de 37 % le recours aux heures supplémentaires entre 2008 et 2013. De même, celui-ci fait l'objet d'un suivi particulier par la commune de Cognac, avec un objectif de baisse de 15 % en 2015.

Au-delà de ces efforts, une réduction significative de la masse salariale ne saurait être obtenue sans une action sur les effectifs au moyen du non-remplacement intégral des agents partant à la retraite. Certaines collectivités se sont déjà engagées dans cette voie. Depuis 2008, toute création de poste par la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole doit être compensée par une suppression et chaque vacance être soumise à l'arbitrage de la direction générale. Certains postes sont

²⁰¹ Voir sur ce point le chapitre IV du présent rapport.

gelés en prévision de leur suppression. Cette démarche aurait permis d'assurer le redéploiement de 189 postes. À Mandelieu-la-Napoule, le non-remplacement de tous les départs à la retraite, à compter de 2010, a permis de diminuer les effectifs de 1,5 % en moyenne annuelle, sur la période 2008-2012.

L'Association des départements de France (ADF) a indiqué à la Cour que, doutant de leur capacité à boucler leur budget à l'horizon 2017, de nombreux départements ont pris des dispositions pour infléchir à la baisse leurs dépenses de fonctionnement. De nombreux exécutifs ont, en amont de la préparation du budget de 2015, fait parvenir à leurs directeurs généraux des lettres de cadrage prévoyant un plafond d'emplois par direction ou ont conclu des « contrats de gestion » visant à ne pas remplacer certains départs anticipés à la retraite.

2 - Les mutualisations

La généralisation de la couverture du territoire par des structures intercommunales et le renforcement des compétences transférées par les communes sont de nature à favoriser de nouvelles mutualisations des moyens de fonctionnement et à dégager des économies de gestion. Si, à ce jour, la mutualisation des services et des moyens humains n'a pas encore produit d'impact financier visible, des voies de progrès sont possibles, à condition de mettre fin à l'enchevêtrement des structures et des compétences, dont le rapport public de 2014 sur les finances publiques locales a souligné la persistance²⁰².

Rejoignant les constats des juridictions financières, la première mission d'évaluation des mutualisations au sein du bloc communal, réalisée par l'IGF et l'IGA à la demande conjointe de la ministre de la décentralisation et du président de l'AMF en décembre 2014, a constaté leur diversité et souligné qu'elles sont davantage associées à une extension des services proposés aux habitants qu'à la recherche d'économies budgétaires nettes. Les mutualisations ont pu générer des gains financiers ponctuels qui ont été utilisés dans l'égalisation du niveau de service, la création de nouveaux services et la mise en conformité des collectivités avec les nouvelles exigences du législateur.

Alors que la maîtrise des finances locales appelle un effort important de rationalisation administrative et financière du bloc communal, le processus de mutualisation engagé devrait être poursuivi en

²⁰² Voir sur ce point le chapitre III de ce rapport.

privilégiant une mutualisation « descendante » et en généralisant la mutualisation des fonctions « support ». Les gains financiers prévisibles de la mutualisation gagneraient à être davantage chiffrés *ex ante* et devraient figurer au sein du rapport relatif aux mutualisations de services entre les services de l'EPCI et ceux de ses communes membres, prévu par l'article L. 5211-39-1 du code général des collectivités territoriales.

La réduction du nombre de communes, notamment par la création de communes nouvelles, conduit à une baisse des dépenses de fonctionnement. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a instauré des règles plus souples et plus incitatives pour favoriser le regroupement des communes contiguës. L'année 2014, ayant été marquée par un recours plus important à cette forme de mutualisation²⁰³, il conviendra d'en réaliser un bilan ultérieurement.

3 - L'achat public

De nombreuses collectivités recherchent une plus grande efficacité économique en recourant à des commandes groupées ou à une centrale d'achats, pour limiter les coûts internes des procédures. À cet égard, l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) a enregistré en 2012 608 M€ de commandes de la part des collectivités territoriales, soit une part significative (35 %) de son activité. Dans tous les cas, l'objectif est de prendre en charge des processus administratifs complexes ou de bénéficier d'économies d'échelle.

Tel est le cas de l'achat groupé de gaz et/ou électricité par les régions et les lycées (et/ou les CFA) de Lorraine et Basse-Normandie. Dans cette dernière, la mutualisation appliquée aux contrats d'achats de gaz, à la maintenance et aux achats d'extincteurs, aux contrôles réglementaires et aux achats d'ordinateurs et de mobilier devrait permettre d'économiser environ 1,3 M€ en 2015. La région a adopté un schéma de mutualisation des achats pour 2015-2017.

La mutualisation des achats dépasse de plus en plus le niveau communal. Les départements du Loiret, du Loir-et-Cher et de l'Eure-et-Loir ont créé une centrale d'achat en décembre 2013 afin de mutualiser la passation de leurs marchés publics et accords-cadres. Constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), Approlys regroupe désormais 560 adhérents dans les six départements de la région Centre-

²⁰³ En 2014, 21 communes nouvelles ont été créées, remplaçant 55 collectivités antérieures.

Val de Loire pour permettre aux plus petites collectivités d'acheter aux mêmes conditions que les plus grandes. La région Centre-Val de Loire déploie, depuis 2013, une politique d'achat spécifique avec la constitution, par redéploiement de postes, d'un service composé d'acheteurs professionnels. En trois ans, le déploiement de cette politique d'achat aurait permis de diminuer les dépenses à périmètre constant de 14 M€.

De même, les régions Aquitaine, Centre-Val de Loire, Lorraine, Île-de-France, Pays de la Loire et Rhône-Alpes ont créé en février 2014 l'association Epsilon, soumise au code des marchés publics, afin de mettre à disposition de ses membres un service mutualisé de centrale d'achat public dans le domaine des systèmes d'information et du numérique relevant des compétences des régions.

La réalisation d'achats groupés par la région Lorraine, les départements lorrains et le rectorat de l'académie Nancy-Metz, pour la mise en place des « Espaces Numériques de Travail », a permis d'en réduire le coût à 5 € TTC par an et par élève contre 7,50 € au niveau national.

En Alsace, la région, les départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin, la ville et la communauté urbaine de Strasbourg, la ville de Mulhouse et Mulhouse Alsace Agglomération se sont associés pour constituer un groupement de commandes, afin de mutualiser les services et de favoriser l'accès à la dématérialisation des procédures de marchés publics. Mise en service en octobre 2012, la plateforme de dématérialisation mutualisée Alsace Marchés Publics regroupe aujourd'hui plus de 150 structures publiques alsaciennes.

B - Une sélectivité accrue des choix d'investissement

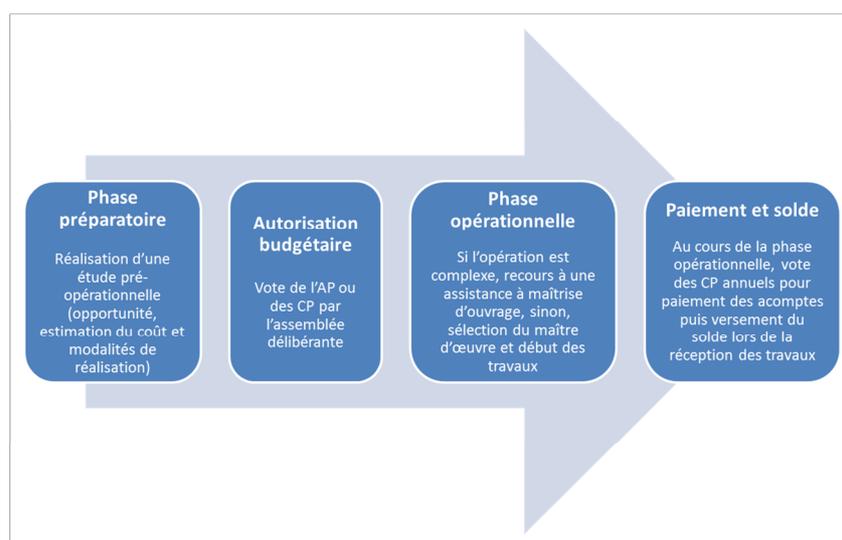
La programmation pluriannuelle des investissements, déjà pratiquée par les grandes collectivités, devrait être davantage employée en vue d'accroître la sélectivité des choix d'investissement, notamment en s'appuyant davantage sur l'évaluation *ex ante* et *ex post* de leur utilité économique et sociale.

1 - La programmation des investissements locaux

Du fait du temps nécessaire à leur préparation, puis à leur réalisation, la durée des opérations d'investissement dépasse

généralement une année. Elles doivent donc faire l'objet d'une programmation particulière qui vise à combiner leurs cycles de vie.

Schéma n° 2 : cycle de vie d'une opération d'investissement



Source : Cour des comptes

La préparation d'une opération d'investissement commence par la réalisation d'études qui donnent à l'exécutif local une première estimation de son opportunité, de son coût et des modalités juridiques et opérationnelles de réalisation. Ces études peuvent également porter sur les coûts de fonctionnement induits par l'opération (création d'un nouvel équipement public, par exemple).

La phase opérationnelle fait l'objet, pour les opérations les plus complexes, d'une assistance à maîtrise d'ouvrage sur la définition du besoin en amont du choix du maître d'œuvre. En fonction du type de contrat choisi et de l'avancement des travaux, l'enveloppe budgétaire est ajustée afin de tenir compte d'éventuels surcoûts et des révisions de prix. Ces dernières, quasi systématiques pour des opérations pluriannuelles, peuvent représenter des montants significatifs, dont l'estimation se révèle souvent difficile²⁰⁴.

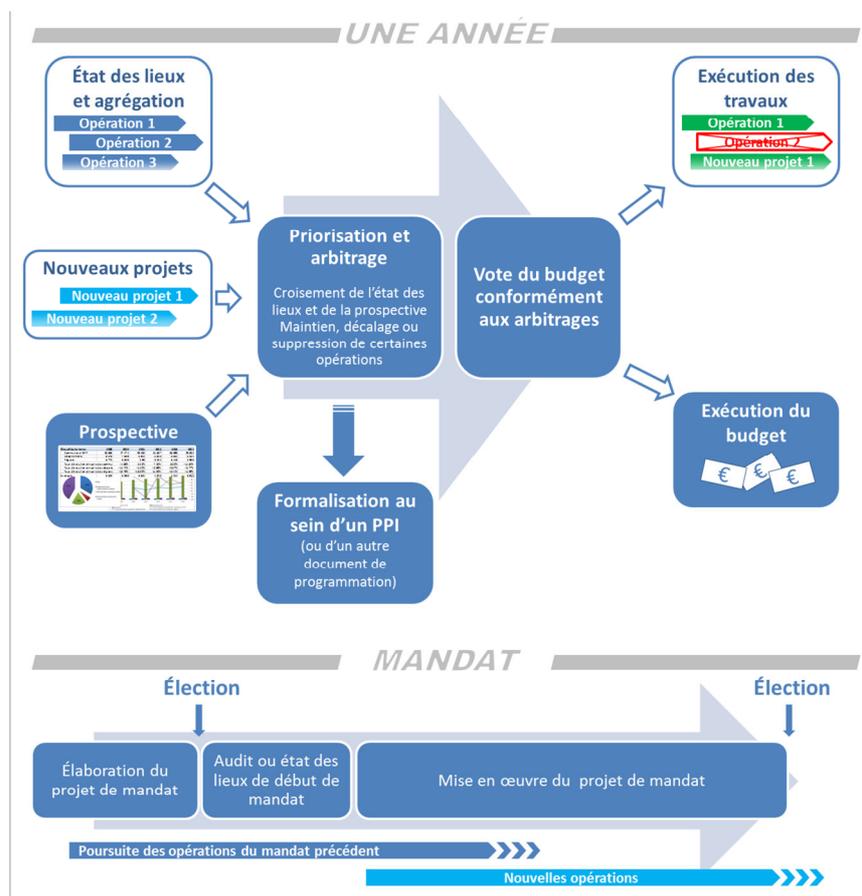
²⁰⁴ Les révisions de prix sont généralement fondées sur l'évolution de divers indices – par exemple, le prix de la construction – et de matières premières couramment utilisées par le secteur du bâtiment et des travaux publics.

Au cours d'un même mandat, la plupart des collectivités mettent en œuvre plusieurs opérations d'investissement individualisées, outre celles qui sont récurrentes et globales, comme l'entretien des bâtiments ou de la voirie, par exemple. La programmation des investissements, qui peut prendre la forme d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) et reposer sur une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP), a donc pour objectif de suivre ces opérations et de concilier leur déroulement avec la capacité financière de la collectivité. Dans les plus grandes collectivités, plusieurs programmes pluriannuels d'investissements sont élaborés et suivis par les directions opérationnelles (par exemple, dans les départements, sur les collèges, routes et aides financières aux communes).

Au début de la mandature, l'exécutif étudie les modalités de mise en œuvre du projet de mandat. Cette démarche qui croise prospective financière et analyse opérationnelle des projets est la première étape de la programmation des investissements, visant à les hiérarchiser en fonction de leur degré de priorité et à les étaler dans le temps.

La programmation pluriannuelle exige une procédure d'arbitrage, la formalisation des documents qui seront mis à jour tout au long du mandat et l'adoption d'une périodicité de révision. Cette dernière est généralement au moins annuelle, en lien avec le vote du budget primitif qui décline les termes de la programmation des investissements.

La tenue d'une prospective financière à jour tout au long du mandat est déterminante pour la réussite de la programmation pluriannuelle. En projetant les évolutions des dépenses et des recettes de fonctionnement, elle estime la trajectoire de l'autofinancement et, en fonction de la politique d'endettement soutenable par la collectivité, elle identifie les montants d'investissement supportables chaque année. Elle intègre les coûts induits par les projets d'investissement en termes de charges de gestion et d'accroissement des effectifs.



Source : Cour des comptes

L'arbitrage de la programmation pluriannuelle se fait donc en tentant de concilier la prospective financière et les ambitions de l'exécutif. Les années d'impasse budgétaire sont identifiées en amont et les opérations peuvent être supprimées, décalées ou maintenues en fonction des marges de manœuvre et des priorités²⁰⁵ de la collectivité. Ces arbitrages sont traduits dans un document pérenne, qui peut être soumis au vote de l'assemblée délibérante, dans un souci de partage de l'information et de transparence du processus de décision. Au fur et à mesure que les opérations nouvelles arrivent à maturité, la programmation se précise. Dans la majorité des cas, elles se concentrent sur la seconde moitié du mandat. Elles peuvent se superposer à la fin des opérations entamées au cours du mandat précédent.

Une formalisation variable selon les collectivités

Le niveau de formalisation ne dépend pas de la taille de la collectivité. Ainsi, le projet d'agglomération de la communauté d'agglomération de Caen-la-Mer présente une programmation très structurée de ses investissements à réaliser d'ici 2020, d'un montant total de 325 M€, organisée en cinq priorités, elles-mêmes déclinées en objectifs stratégiques, orientations et actions. À l'inverse, les départements de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud n'ont pas mis en œuvre de programmation pluriannuelle de leurs investissements, en vue d'améliorer le pilotage de ces dépenses. De même, la communauté de communes du Pays de Fontenay-le-Comte ne s'est munie d'aucun instrument formalisé de programmation.

L'utilisation et le suivi de la programmation pluriannuelle sont également variables. La ville de Toulouse a ainsi conservé, jusqu'en 2010 au sein de sa programmation pluriannuelle, trois opérations datant de 2004, dont le taux de réalisation restait faible.

Source : rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie, Corse, Pays de la Loire et Midi-Pyrénées

²⁰⁵ La priorisation des travaux suivant leur caractère d'urgence et de nécessité est une obligation légale : « le budget communal comprend les ressources nécessaires à la couverture des dépenses d'investissement à effectuer au cours de l'exercice pour lequel il a été voté. Le conseil municipal détermine l'ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité » (art. L. 2311-2). Cette obligation fait cependant rarement l'objet d'une formalisation.

2 - L'évaluation de l'utilité socio-économique

Si la plupart des grandes collectivités évaluent déjà l'utilité socio-économique de leurs opérations d'investissement, lors de leur programmation, la démarche n'est pas systématique. Une étude de la Caisse des dépôts et consignations estime entre 70 % et 75 % la proportion des collectivités qui n'ont mis en place aucun dispositif de suivi de leurs investissements²⁰⁶. La diminution des investissements des collectivités locales devrait les inciter à approfondir leurs procédures de programmation. La priorisation et la sélection des projets d'investissement devraient s'en trouver renforcées.

Selon la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour la période 2012-2017, les projets d'investissement civil financés par l'État, ses établissements publics et les établissements publics de santé doivent faire l'objet d'une évaluation socio-économique préalable. Cette disposition a été reprise dans la loi du 29 décembre 2014 de programmation pour les années 2014 à 2019.

Le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales qui, de manière générale, s'exerce dans les conditions prévues par la loi, n'empêcherait pas que celle-ci leur impose une telle obligation d'évaluation de l'utilité socio-économique de leurs projets d'investissement les plus importants. Cette évaluation pourrait également intégrer les conséquences en fonctionnement des projets d'investissement, dont la mesure est parfois insuffisante.

L'article 107 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit désormais que, pour toute opération exceptionnelle d'investissement d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret en fonction de la catégorie et de la population, l'exécutif d'une collectivité territoriale ou d'un groupement intercommunal doit présenter à son assemblée délibérante une étude relative à l'impact pluriannuel de cette opération sur les dépenses de fonctionnement. Cette étude d'impact pourrait aussi porter sur l'utilité socio-économique des opérations d'investissement concernées. Conduite dans des conditions institutionnelles et selon des méthodes adaptées aux spécificités des collectivités, une telle démarche contribuerait à améliorer la transparence et l'efficacité de leurs choix, sans remettre en cause leur pouvoir de décision. À cette fin, des guides méthodologiques détaillés pourraient être élaborés pour expliquer, par exemple, comment valoriser certaines nuisances environnementales.

²⁰⁶ Caisse des dépôts et consignations, Enquête « conjoncture » n° 49 : enquête sur l'investissement des collectivités locales : vers un changement en profondeur ?, décembre 2014, 4 p., disponible sur www.caissedesdepots.fr.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La part importante de l'investissement des collectivités locales au sein de l'investissement public fait de son évolution à court et moyen terme un enjeu à la fois macroéconomique et de développement local.

Le recul de l'investissement public local en 2014 ne s'explique que partiellement par les effets du cycle électoral communal. Il n'est que peu attribuable à la première baisse des concours financiers de l'État, car elle a été atténuée par l'attribution d'autres transferts financiers. Il a aussi résulté de la dégradation structurelle de l'autofinancement des collectivités locales, due à une croissance des dépenses de fonctionnement plus rapide que celle des recettes, en dépit des efforts de rationalisation de la gestion, constatés ponctuellement mais encore insuffisants.

En 2015, la loi de finances s'est traduite par une diminution inédite de près de 2 Md€ des transferts financiers aux collectivités territoriales. L'évolution spontanée des bases des impôts directs locaux et les diverses mesures fiscales votées par le Parlement devraient procurer un surcroît de ressources fiscales d'environ 3,2 Md€²⁰⁷. Pour stabiliser l'effet de ciseaux et interrompre l'érosion de leur épargne, il conviendrait donc que les collectivités locales, prises dans leur ensemble, parviennent à limiter à 1,2 Md€ l'accroissement de leurs dépenses de fonctionnement en 2015, soit seulement 0,7 % au lieu de 2,2 % en 2014.

Un tel ralentissement paraît difficile à obtenir à court terme, compte tenu de la tendance observée. De plus, cette contrainte financière accrue ne s'applique pas avec la même intensité aux différentes catégories de collectivités, car elles ne connaissent la même évolution ni des transferts financiers de l'État ni de leurs ressources fiscales. Elle est la plus forte pour les départements et les régions qui ont pourtant moins de marges de manœuvre en gestion.

Dans ces conditions, une reprise des dépenses d'investissement des collectivités locales, hypothèse retenue par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2014-2019, paraît incohérente avec les hypothèses retenues à court terme. Comme le laissent prévoir tant les budgets primitifs votés en 2015 que les diverses simulations financières effectuées, les collectivités locales pourraient utiliser le niveau de leurs investissements comme variable d'ajustement à la baisse accrue de la

²⁰⁷ Hors DMTO qui font partie de la fiscalité transférée et sont comptabilisés dans les transferts financiers de l'État.

DGF de 2015 à 2017, ce qui n'était pas l'objectif recherché par le programme de stabilité.

L'excès d'offre de crédit aux collectivités locales, lié notamment à la présence sur le marché de nouveaux prêteurs, ne devrait pas, dans l'ensemble, empêcher le recul de leurs investissements, dans la mesure où celui-ci trouve son origine dans une érosion déjà marquée de leur épargne, qui serait encore aggravée par un surcroît de charges d'intérêt. Pour autant, au regard de l'objectif de réduction de la dette publique, l'État devrait veiller à ne pas alimenter un excès d'offre, en coordonnant davantage la définition des enveloppes de crédits proposées aux collectivités locales par les établissements qu'il contrôle.

Par conséquent, la seule alternative réside dans la mise en œuvre d'une meilleure maîtrise de l'investissement public local en agissant sur deux leviers.

D'une part, l'ampleur du recul de l'investissement local dépendra des capacités de maîtrise des dépenses de fonctionnement, dont les collectivités territoriales sauront se doter. D'ores et déjà, des efforts sont perceptibles dans de nombreuses collectivités, notamment en matière de mutualisation et d'achats publics. Ils doivent néanmoins prendre une tout autre dimension surtout dans la gestion de la masse salariale, en agissant de façon plus résolue sur les facteurs qui permettraient d'en ralentir la progression toujours excessive (évolution des effectifs, avancements et promotions, temps de travail). À cet égard, les marges de manœuvre ne sont pas les mêmes dans toutes les catégories de collectivités, car en partie fonction de la nature de leurs compétences et de la structure de leurs dépenses. C'est au sein du bloc communal qu'elles demeurent les plus importantes.

D'autre part, le processus de décision en matière d'investissements doit faire primer une sélectivité plus exigeante des projets locaux en s'appuyant davantage sur l'évaluation de leur utilité socio-économique comme de leurs coûts induits. Les collectivités territoriales pourront ainsi conjuguer l'objectif local de la qualité des services publics rendus à la population et l'objectif national de ralentissement des dépenses publiques.

La Cour recommande de :

- 7. prévoir l'évaluation des projets d'équipement au moyen d'études préalables portant, entre autres, sur les coûts induits en fonctionnement et sur leur utilité socio-économique ;*

-
8. *établir une programmation pluriannuelle des investissements qui porte sur l'ensemble des opérations prévues et qui soit assortie d'un plan de financement doté d'une dimension prospective ;*
 9. *développer les actions de modération de la masse salariale, notamment à travers une gestion plus rigoureuse des effectifs ;*
 10. *associer aux schémas de mutualisation un objectif chiffré d'économies.*
-

Chapitre V

La fiabilité limitée des données budgétaires et comptables

L'analyse de la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements est rendue délicate par le caractère perfectible des données budgétaires et comptables sur lesquelles elle repose. Cette insuffisance, perceptible au niveau des collectivités prises individuellement, altère aussi les dispositifs d'agrégation nationale des données extraites de leurs comptes de gestion.

La Cour des comptes, dans son rapport public de 2013 sur les finances publiques locales, a souligné l'importance de la qualité de l'information comptable, qui conditionne toute analyse financière. Elle a formulé des orientations et des recommandations sur la tenue de la comptabilité, le système d'information budgétaire et comptable et l'agrégation des données.

Si les rapports récents des chambres régionales des comptes montrent que la qualité des comptes locaux progresse, des améliorations sont encore attendues. Des anomalies parfois significatives continuent d'affecter la qualité de l'information due aux élus et aux citoyens, tandis que certaines obligations comptables sont respectées de façon hétérogène.

La qualité des comptes locaux apparaît ainsi insuffisante (I). De même, l'information financière doit être améliorée au niveau global (II).

I - La qualité insuffisante des comptes locaux

L'appréciation d'ensemble des finances locales est affectée par l'imparfaite qualité des comptes locaux, lorsque celle-ci obère la sincérité des comptes ou contribue à ne pas donner une image fidèle de la situation financière des collectivités territoriales. Il existe toutefois des perspectives de progrès en la matière.

A - Une qualité comptable imparfaite

Les chambres régionales des comptes continuent de relever des insuffisances dans l'application des règles budgétaires et comptables de séparation des exercices, de prudence ou d'image fidèle du patrimoine et de la situation financière²⁰⁸.

1 - Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Indispensable à une correcte séparation des exercices budgétaires et à la garantie de la sincérité des comptes, le rattachement des charges et des produits à l'exercice, au cours duquel ils sont constatés, constitue une obligation pour les collectivités de plus de 3 500 habitants. Ce mécanisme comptable permet d'intégrer dans le résultat la totalité des charges et des produits qui s'y rapportent. Il est susceptible d'aménagements, lorsque le montant rattachable n'a pas d'incidence significative sur le résultat²⁰⁹.

Le défaut ou l'insuffisance de rattachement des charges et des produits est fréquemment constaté par les chambres régionales. Par exemple, dans les comptes de la commune de Quimper, les rattachements ne concernent que 60 % à 90 % des charges rattachables et 15 % à 55 % des produits. La commune de Toulon pratique le rattachement des charges à payer et des produits à recevoir de manière raisonnable (environ 4 % des charges et des produits), mais les comptes relatifs aux charges ou produits constatés d'avance n'ont quasiment pas été utilisés au motif que les sommes en jeu sont relativement plus faibles.

²⁰⁸ Les exemples mentionnés dans le présent chapitre sont issus de rapports d'observations définitives de chambres régionales des comptes.

²⁰⁹ Chaque collectivité peut déterminer, sous sa propre responsabilité, un seuil significatif pour procéder à ces rattachements.

Plus globalement, l'analyse des balances comptables montre que les enregistrements de charges ou de produits dans des comptes de rattachement demeurent inférieurs à ce qu'ils devraient être. Pour les communes de plus de 50 000 habitants, le niveau moyen de rattachement²¹⁰ de 2009 à 2013 était de 2 % pour les charges et d'un peu moins de 1 % pour les produits. Ces taux sont cependant passés à 2,6 % et 1,5 % respectivement dans les comptes de 2014.

Si la généralisation du rattachement doit pouvoir reposer sur le constat de l'effectivité des prestations facturées ou des recettes attendues, la lenteur des progrès constatés illustre la difficulté, pour de nombreuses collectivités, à intégrer pleinement les conséquences de la tenue d'une comptabilité en droits constatés, qui est pourtant à la base du système d'information comptable.

2 - La constatation de provisions

a) Des règles ignorées ou insuffisamment mises en œuvre

La constatation de provisions est une obligation résultant du principe comptable de prudence. Les rapports des chambres régionales des comptes révèlent qu'elle est souvent négligée ou mal mise en œuvre.

Définies au code général des collectivités territoriales, les règles relatives aux dotations aux provisions varient selon les catégories de collectivités. Pour les communes et leurs groupements, sont obligatoires les provisions pour risques résultant de l'ouverture d'un contentieux ou d'une procédure collective impliquant une entreprise ayant bénéficié de leur part de prêts ou de garanties d'emprunt, ou encore de créances dont le recouvrement s'avère compromis. Pour le reste, le provisionnement demeure facultatif. Dans tous les cas, son étalement dans le temps est possible. Pour les départements comme pour les régions, la constitution de provisions, d'un montant correspondant à celui du risque, est en revanche obligatoire dès son apparition.

L'analyse des balances comptables montre que 60 % des communes de plus de 50 000 habitants (soit 79 sur 134) avaient constaté

²¹⁰ Total des mouvements enregistrés sur un compte de rattachement, rapporté au total des charges ou des produits.

une provision pour risques enregistrée au 31 décembre 2014, et seulement un tiers des communes de 10 000 à 50 000 habitants (282 sur 866).

La proportion de communes procédant à la constitution de telles provisions pour risques apparaît *a priori* relativement faible. Les observations des chambres régionales des comptes tendent également à confirmer une probable minoration du nombre ou du niveau des dotations aux provisions.

En région Nord-Pas-de-Calais, la chambre régionale des comptes a relevé deux cas de provisions non constituées, concernant le caractère irrécouvrable des créances ainsi que l'existence de différents contentieux en cours. Elle a évalué l'insuffisance de provisions à une dizaine de millions d'euros. La communauté d'agglomération d'Amiens Métropole ne constitue pas de provisions pour créances irrécouvrables et ne provisionne en matière de litiges que les risques les moins importants. La chambre régionale a évalué qu'en 2013, la provision constituée n'a représenté que 6 % du risque total, estimé à 2,7 M€, ce qui a conduit à surévaluer d'autant le résultat.

A contrario, des provisions sont parfois enregistrées sans motifs autres que la constitution de réserves. La commune de Château-Gontier-Bazouges a ainsi provisionné deux fois un million d'euros en 2012 et 2013, au titre de « provisions pour risques et charges », dans l'objectif d'anticiper le financement d'investissements.

b) Une obligation de provisionner vidée de son contenu

La Cour des comptes avait préconisé, dès son rapport public annuel de février 2009, d'adapter le référentiel comptable afin de prendre en compte la nécessité de provisionner les risques financiers inhérents aux produits structurés. Le Conseil de normalisation des comptes publics en a rappelé la nécessité dans son avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012.

Les arrêtés ministériels des 14 décembre 2012 et 16 décembre 2013 ont effectivement modifié les instructions budgétaires et comptables et introduit des règles de provisionnement pour les emprunts à risques des collectivités locales, assorties de la production d'informations détaillées dans les annexes comptables.

Cependant, l'article 94 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des

métropoles (MAPTAM), tout en rendant obligatoire le provisionnement des risques liés à la souscription de produits financiers, en a limité le champ « aux produits financiers souscrits à compter du 1^{er} janvier 2014 ». Compte tenu des dispositions de la loi du 26 juillet 2013 qui prohibe désormais, pour les collectivités locales le recours à des emprunts « toxiques », cette restriction a pour effet de vider de son contenu le dispositif d'appréhension et de quantification des risques financiers. La direction générale des collectivités locales (DGCL) a indiqué que ce provisionnement n'aurait pas été budgétairement soutenable pour les collectivités fortement pénalisées par leurs emprunts toxiques.

S'agissant des emprunts à risque en cours au 1^{er} janvier 2014, différents mécanismes ont été prévus lors des mises à jour des instructions comptables intervenues depuis 2013 pour enregistrer la constitution et les variations de provisions, en permettant d'en neutraliser les effets au plan budgétaire²¹¹. Ainsi, 70 collectivités locales ou groupements intercommunaux à fiscalité propre ont constaté des provisions pour emprunts à risque, pour un total de 315 M€.

Cependant, le régime mis en place ne satisfait qu'imparfaitement aux exigences posées à l'article 47-2 de la Constitution²¹². En premier lieu, en l'absence de caractère obligatoire, le nombre de collectivités ayant respecté l'objectif de transparence est singulièrement faible au regard du millier de collectivités concernées. En second lieu, le montant total provisionné à la fin de l'exercice 2014 semble très en deçà des engagements des collectivités sur de tels emprunts. Il représente entre 5 % et 10 % des indemnités de remboursement anticipées, évaluées au niveau national, qui constituent une première approche objective du risque potentiel. Enfin, la possibilité offerte aux collectivités de recourir à des mécanismes de neutralisation de l'impact budgétaire des dotations aux provisions nuit à l'appréciation immédiate et intégrale de leur situation financière et patrimoniale.

²¹¹ Cf. le guide pratique du provisionnement des emprunts à risques fourni par l'AMF, qui présente les différents aspects du dispositif, disponible sur www.amf.asso.fr

²¹² « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

3 - Les lacunes en matière d'amortissement

Visant à compenser la dépréciation des éléments d'actifs, les dotations aux amortissements constituent une charge de fonctionnement qui doit être couverte par une recette budgétaire. En contrepartie, elles forment une ressource de la section d'investissement qui couvre une partie du financement d'immobilisations nouvelles.

Afin d'en limiter l'impact budgétaire, l'amortissement des immobilisations est intégralement facultatif pour les communes et groupements de communes de moins de 3 500 habitants. Au-delà de ce seuil, il est obligatoire pour les biens meubles hors œuvres d'art, les biens immeubles productifs de revenus et non affectés au service public, ainsi que les immobilisations incorporelles²¹³. La liste des dérogations au principe de l'amortissement est plus réduite pour les régions et départements, qui disposent néanmoins de la faculté de « neutraliser » budgétairement une partie de ces dotations obligatoires²¹⁴.

L'assouplissement des règles d'amortissement est actuellement envisagé par le Gouvernement en réponse aux demandes formulées par les collectivités locales de mesures de soutien de l'investissement. En réalité, il n'aurait pas cet effet dans la mesure où les dotations aux amortissements ont pour contrepartie une recette de la section d'investissement. En revanche, un nouvel assouplissement des règles d'amortissement allègerait la contrainte sur la section de fonctionnement et affaiblirait l'incitation à rechercher des économies de gestion.

Le champ de l'amortissement obligatoire n'est qu'imparfaitement respecté par les collectivités. Outre l'absence d'enregistrement des immobilisations dès leur mise en service, d'autres anomalies peuvent être relevées. Ainsi, l'analyse des balances comptables de 2013 révèle que 20 communes de plus de 3 500 habitants n'ont constaté aucune dotation aux amortissements sur leur budget principal²¹⁵.

²¹³ À l'exception des frais d'études et d'insertions suivis de réalisation.

²¹⁴ L'écriture permet simultanément de constater la charge résultant de la dotation annuelle et de la neutraliser, en totalité ou en partie, par un produit exceptionnel résultant de la diminution d'un poste de passif. En raison de ce mécanisme, les dotations aux amortissements ne contribuent pas au financement du renouvellement des installations. Les collectivités recourent de façon croissante à la neutralisation afin de desserrer la contrainte budgétaire.

²¹⁵ Dont six collectivités ultramarines et deux communes de plus de 10 000 habitants.

Les observations des chambres régionales des comptes fournissent plusieurs exemples du respect incomplet de l'obligation d'amortir. La commune de Bègles ne pratique pas systématiquement l'amortissement des frais d'études, pourtant obligatoire lorsqu'ils ne sont pas suivis de travaux. Dans la communauté de communes du Nogentais, l'amortissement des travaux d'extension d'une déchetterie, achevés depuis 2000, a été omis jusqu'en 2013. Certaines immobilisations de la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole, dont l'amortissement est obligatoire, n'en font pas l'objet.

Dans certains cas, les règles internes relatives à l'amortissement sont anciennes et leur application peut receler des incertitudes sur la durée prise en compte et sa conformité aux normes comptables. À Mende, la chambre régionale a ainsi recommandé qu'il soit procédé à une actualisation des méthodes comptables en matière d'amortissement, afin d'en garantir la conformité avec la réglementation en vigueur.

4 - La connaissance de l'actif

Une insuffisante attention accordée au suivi et à la gestion patrimoniale est régulièrement constatée par les chambres régionales des comptes. Les lacunes relevées dans ce domaine sont préjudiciables à la sincérité de l'évaluation de l'actif et donc du patrimoine des collectivités. Une correcte évaluation de l'actif conditionne la gestion dynamique du patrimoine et une programmation pertinente des investissements. Elle est un préalable à la certification des comptes. Certaines des insuffisances relevées ont également pour effet de minorer le montant des dotations aux amortissements.

Le suivi comptable du patrimoine nécessite une étroite coopération entre l'ordonnateur local et le comptable public, le premier étant chargé du recensement des biens et de leur identification dans un inventaire, le second étant responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'état de l'actif. Ce partage des tâches suppose, entre eux, une bonne qualité des échanges d'informations.

Dans la communauté d'agglomération de Quimper, cinq ans après le précédent contrôle qui notait l'absence de rapprochement entre l'état de l'actif du comptable et l'inventaire physique des biens, ce dernier reste très incomplet, mal tenu par les services de l'ordonnateur, et présente de nombreuses discordances avec le compte de gestion et l'état de l'actif. La commune de Trouville n'a pas mis à jour l'actif immobilisé de son bilan

en conformité avec les titres de propriété en sa possession, ce qui a affecté la sincérité des informations portées dans ce document et la présentation du résultat par section budgétaire. Les immobilisations financières doivent également faire l'objet d'une régularisation au bilan.

Cependant, les interventions récurrentes des chambres régionales, l'intérêt pour une meilleure valorisation du patrimoine et la perspective de la certification des comptes ont permis des progrès significatifs.

À Mende, la chambre régionale a relevé la cohérence entre les différents états de suivi du patrimoine émanant de l'ordonnateur et du comptable. La communauté d'agglomération d'Amiens Métropole, qui s'y était engagée à la suite d'un précédent contrôle, a mis en œuvre depuis 2005 une procédure de suivi de l'inventaire permettant d'assurer la concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable. La commune de Toulon, qui a émis le souhait de s'engager dans une expérimentation de certification, a bien entrepris la mise à jour de l'inventaire de son patrimoine immobilier.

La correcte constatation de la mise en service des immobilisations constitue un autre enjeu du suivi de la situation patrimoniale, car elle doit marquer le déclenchement de la procédure d'amortissement. Or, elle est fréquemment omise par les collectivités. Il en résulte une sous-estimation du niveau des dotations aux amortissements. Les communes de Saint-Maur-des-Fossés, Beaucaire, Lyon ou Brionne fournissent divers exemples de carences ou de retards dans les transferts comptables consécutifs à la mise en service des équipements.

B - Des perspectives de progrès

1 - Le renforcement du rôle du comptable public

Chargée de la tenue des comptes de l'ensemble du secteur public local, la DGFIP veille particulièrement à la qualité des informations restituées. À ce titre, la qualité des comptes publics fait l'objet d'un suivi dans le cadre de son projet annuel de performance (PAP).

Par ailleurs, la DGFIP anime un comité national relatif à la fiabilité des comptes locaux, au sein duquel siègent des représentants des juridictions financières, de la DGCL et des collectivités locales, qui a déjà diffusé des guides et référentiels mis à disposition sur le site

« collectivités-locales.fr » pour permettre aux gestionnaires de progresser en matière de fiabilisation des comptes²¹⁶ et de contrôle interne²¹⁷. Depuis 2013, les comptables publics disposent d'outils et de formations appropriés (supports de communication, aides informatiques aux ajustements comptables, groupes utilisateurs interrégionaux) pour améliorer la qualité comptable et en diffuser les principes fondamentaux.

De nouvelles offres sont en cours d'élaboration, notamment en vue de l'expérimentation de la certification des comptes locaux. Le thème de l'inventaire devrait ainsi faire l'objet d'une offre de service à destination des collectivités. Un partenariat avec le CNFPT devrait permettre de proposer, de façon prioritaire, des formations rappelant les exigences de la qualité comptable. Une réflexion active est également menée sur les états financiers, même si leur structure et leur présentation ne sont pas suffisantes pour garantir la pertinence des informations.

2 - La coopération de l'ordonnateur et du comptable

Comme le souligne la Charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux, paraphée en mars 2014 par les ministres chargés de l'économie, des finances, de la réforme de l'État et de la décentralisation, ainsi que par les présidents des associations nationales de collectivités locales et le Premier président de la Cour des comptes, l'amélioration de la qualité comptable, préalable à la certification, passe par un meilleur échange des informations entre l'ordonnateur et le comptable et par la mise en place d'un contrôle interne. L'intervention de ces deux acteurs dans le système comptable des collectivités locales conduit, pour la production de certaines informations, à un partage préjudiciable à la lisibilité comme à la fiabilité des informations. Une meilleure coopération entre l'ordonnateur et le comptable est dès lors indispensable à l'amélioration de la qualité comptable.

²¹⁶ Opérations patrimoniales, opérations d'inventaire, engagements hors bilan, comptabilité d'engagements, etc.

²¹⁷ Parc immobilier, autres immobilisations corporelles, commande publique, interventions, régies, rémunérations, provisions, etc.

Sur la base d'un indicateur de qualité des comptes locaux (IQCL)²¹⁸, appliqué localement, la DGFIP recense les anomalies les plus significatives et, le cas échéant, intervient auprès des collectivités pour leur rappeler la réglementation et rechercher des voies d'amélioration. Cette démarche s'accommode de la séparation organique de l'ordonnateur et du comptable, qui n'empêche pas une coopération accrue. La mise en œuvre de contrôles allégés en partenariat (CAP)²¹⁹ est encore récente. Pour autant, la DGFIP fait état, au vu des retours de son réseau comme des associations d'élus, de l'intérêt suscité par cette démarche d'amélioration des dispositifs de contrôle interne.

3 - Le développement du contrôle interne

L'appropriation et le déploiement, dans le secteur public local, de techniques d'audit et de contrôle internes doivent concourir à l'objectif de qualité comptable. Cette nécessité est perçue par les grandes collectivités qui ont souvent entrepris de se doter d'outils de contrôle interne, même si leur volet comptable mérite d'être mieux appréhendé.

Au sein du département du Val d'Oise, l'existence de différents points de contrôle a été jugée insuffisante par la chambre régionale des comptes qui a recommandé la mise en place d'un contrôle interne comptable, formalisé et permanent.

Les dispositions de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République, relatives aux suites données aux observations des chambres régionales des comptes et à la présentation des orientations budgétaires, contribueront au renforcement du contrôle interne au sein des collectivités.

²¹⁸ L'IQCL est calculé par la DGFIP pour les collectivités locales et leurs groupements, leurs budgets annexes ainsi que les établissements à caractère industriel et commercial, les établissements hospitaliers et les services départementaux d'incendie et de secours. Il synthétise les notes attribuées à un ensemble d'*items* mesurant les principaux champs de la qualité des comptes produits.

²¹⁹ Le contrôle allégé en partenariat, prévu à l'article 42 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, vise à mieux coordonner les contrôles respectifs de l'ordonnateur et du comptable. Il suppose de nouer un partenariat entre l'ordonnateur et le comptable pour assurer en commun la maîtrise des risques sur les chaînes de traitement choisies. Les conditions de sa mise en œuvre sont précisées par un arrêté du 11 mai 2011.

4 - Le compte financier unique

Le rapport public de 2013 sur les finances publiques locales²²⁰ avait recommandé la mise en place d'un compte financier unique dans les collectivités locales. Ce sujet a depuis fait l'objet de réflexions et de propositions qui, pour la plupart, ont conclu favorablement à l'engagement d'une telle réforme²²¹.

En l'état actuel, la dualité des états financiers ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble de la situation d'une collectivité locale : le compte administratif, établi par l'ordonnateur, comporte peu d'éléments sur la situation patrimoniale ; le compte de gestion du comptable ne contient pas de données sur les engagements hors bilan, le détail de la dette ou les restes à réaliser en dépenses et en recettes, alors qu'elles sont nécessaires pour apprécier la sincérité de l'équilibre financier. Le regroupement et, si possible, l'enrichissement de ces données amélioreraient l'information des élus et des citoyens. Les avantages du compte financier unique seraient renforcés par la mise en commun et la validation des informations par l'ordonnateur et le comptable.

Sa mise en place est rendue possible par la dématérialisation des documents comptables et des échanges d'informations, qui progresse de façon significative dans les collectivités locales sans que toutes les conséquences en aient encore été tirées. Le regroupement de l'ensemble des informations, aujourd'hui réparties entre le compte administratif et le compte de gestion, dans un document unique, standardisé en fonction de la taille des collectivités, autoriserait l'agrégation des données budgétaires ou comptables du secteur public local. L'établissement d'un tel document devrait s'accompagner d'une adaptation des systèmes d'information de l'État et des entités locales concernées.

²²⁰ Cf. Cour des comptes, *Rapport public thématique : les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²²¹ Rapport sur la transparence financière des collectivités territoriales, IGF-IGA, décembre 2012, 68 p., disponible sur www.collectivités-locales.gouv.fr et rapport de MM. Alain Lambert et Martin Malvy, « *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* », avril 2014, 202 p., disponible sur www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/144000224/

5 - La certification des comptes locaux

Recommandée par le premier rapport de la Cour sur les finances publiques locales, publié en 2013, la certification des comptes locaux a suscité de légitimes débats. Depuis lors, différentes institutions se sont clairement prononcées en faveur d'une expérimentation de la certification. La charte nationale précitée, relative à la fiabilité des comptes locaux, mentionne cette perspective. L'article 110 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, prévoit que « la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. Cette expérimentation doit permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, qu'il s'agisse de la nature des états financiers, des normes comptables applicables, du déploiement du contrôle interne comptable et financier ou encore des systèmes d'information utilisés. »

La mise au point des modalités pratiques d'expérimentation devrait permettre de préciser le référentiel des normes comptables applicables au secteur public local, au regard notamment des différentes dérogations existantes. Cette réflexion est menée par le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) et s'appuie aussi sur les travaux du Comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux.

II - Une information financière globale à renforcer

L'amélioration de la qualité de l'information comptable collectée au sein de chaque collectivité devrait contribuer à renforcer la fiabilité des analyses et des prévisions relatives à leur situation financière d'ensemble. Elle devrait aussi aider à réaliser des agrégations, notamment au niveau des groupements intercommunaux et de leurs communes membres. Par ailleurs, il reste aussi, à l'échelon global, à améliorer la connaissance des risques financiers liés aux emprunts structurés.

A - Des agrégations de données à améliorer

L'analyse d'ensemble des finances publiques locales repose sur l'agrégation des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements. La production de données financières agrégées suppose un degré satisfaisant de qualité des imputations comptables, qui n'est pas atteint, notamment par le secteur communal.

En particulier, les comptes des collectivités doivent retracer précisément les mises à disposition de personnels, locaux ou financements auprès d'entités disposant d'une comptabilité distincte. Tel est le cas entre le budget principal et les budgets annexes d'une collectivité, ou entre ceux d'un groupement intercommunal et de ses communes membres. Ces mouvements doivent être comptabilisés de part et d'autre, dans des conditions permettant leur identification, en vue de leur neutralisation lors d'une agrégation ou d'une consolidation.

Cependant, l'agrégation des opérations des budgets principaux et des budgets annexes, ainsi que celle des EPCI et de leurs communes membres, pâtissent de l'imperfection des enregistrements et de la neutralisation des flux croisés entre ces comptabilités distinctes. Le rapport public de 2013 sur les finances publiques locales avait relevé que la comptabilisation du remboursement des frais de personnel mis à disposition était fréquemment erronée, ce qui conduisait à minorer de plusieurs centaines de millions d'euros la masse salariale agrégée du secteur communal. L'analyse des données les plus récentes ne révèle pas d'amélioration significative en ce domaine.

Pour accompagner la montée en puissance de la mutualisation, qui multiplie le poids des flux réciproques dans les budgets des structures concernées, la DGFIP envisage toutefois un renforcement de son offre de service en la matière. Cette offre pourrait inclure une rationalisation des modalités de comptabilisation des opérations et la mise à disposition de données infra-annuelles, afin de faciliter leur déroulement.

Dans le cadre d'un groupe de travail commun aux services du Premier ministre et aux associations du secteur communal, dont l'objectif était d'établir un constat partagé sur l'impact de la baisse des dotations de l'État, la DGFIP a établi des données agrégées des comptes des communes et des intercommunalités et des données consolidées incluant les opérations imputées sur des budgets annexes.

Établi en neutralisant les enregistrements effectués sur les comptes destinés à retracer les flux réciproques entre budgets principaux et budgets annexes et entre communes membres et intercommunalités, l'exercice a rencontré certaines limites. Il n'existe en effet pas d'assurance que ces enregistrements soient exhaustifs. Des discordances plus ou moins importantes ont été constatées entre des écritures devant être équilibrées *a priori*, en raison de leur caractère symétrique. La mise en évidence de ces discordances a confirmé les constats récurrents des juridictions financières sur ce point.

La réalisation d'une agrégation des comptes des communes et de leurs groupements à fiscalité propre constituerait un progrès à un double titre. Au niveau local, elle permettrait de porter une appréciation plus juste sur l'évolution de leurs recettes et de leurs charges, notamment au regard des efforts attendus de mutualisation, en neutralisant les effets des transferts de compétences ou des reversements de fiscalité. Au niveau global, il en résulterait une analyse plus pertinente de la trajectoire financière du bloc communal, rendant possible de mieux identifier ses marges de manœuvre budgétaires et d'ajuster plus précisément sa contribution au redressement des comptes publics.

Il serait souhaitable que de telles agrégations, réalisées annuellement, soient rendues publiques. Les associations de collectivités locales, tout particulièrement l'Association des communautés de France (AdCF), soulignent l'importance de ces agrégations pour les analyses financières concernant le secteur communal et la nécessité de disposer d'une meilleure connaissance des budgets annexes.

B - Des informations à renforcer sur les risques financiers

Les collectivités locales françaises ont souscrit massivement²²², dans les années 2000, de nouveaux types de crédits, dits structurés, proposés par les banques. Ces crédits présentent la particularité d'associer

²²² Il n'existe pas de statistiques officielles sur le nombre de collectivités concernées mais le rapport au Parlement de juillet 2012 sur « les emprunts structurés des collectivités territoriales (...) comportant soit un risque de change, soit des effets de structure cumulatifs ou dont les taux évoluent en fonction d'indices à fort risque » estimait que 62 départements et 11 régions possédaient encore ces types d'emprunts fin 2011, ainsi que 83 communautés d'agglomération et 10 communautés urbaines.

un emprunt et un ou plusieurs produits de couverture (options) dont la vente permet de « bonifier » le taux d'intérêt applicable aux premières années de l'emprunt, en contrepartie d'une prise de risque liée à l'option sur le reste de sa durée qui se compte en dizaines d'années. Cette prise de risque se matérialise dans les formules d'indexation des taux d'intérêt dus, qui sont souvent basées sur l'évolution de l'écart entre les taux à court terme et les taux à long terme sur les marchés²²³ ou sur celle du cours d'une monnaie par rapport à une autre.

Lorsqu'au terme de la période bonifiée, le risque se réalise, les taux d'intérêt de l'emprunt s'envolent. Il est certes possible de sortir du contrat, mais moyennant le paiement d'une indemnité de remboursement anticipé (IRA), représentant le prix du rachat du risque qui est, par nature, élevé, dès lors que le risque s'est matérialisé.

Selon le rapport établi en novembre 2011 par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur « les produits financiers à risques souscrits par les acteurs publics locaux », présidée par M. Claude Bartolone, l'encours des emprunts structurés des collectivités territoriales s'élevait à 23,3 Md€, dont 11,6 Md€ pouvant être considérés comme très risqués²²⁴.

1 - Des mesures de réduction de l'encours à risque ont été prises

Commencé à la fin 2009, le processus de réduction du stock des emprunts structurés demeure loin d'être achevé en 2015. La mise en place d'une « médiation pour les emprunts toxiques des collectivités territoriales » a d'abord été instituée, afin de faciliter les renégociations entre ces dernières et les établissements prêteurs. Son impact quantitatif limité (50 renégociations définitives et 59 solutions temporaires) a conduit à la création de fonds de soutien financés par l'État, afin de prendre en charge une partie du coût des renégociations.

Un premier fonds de 50 M€ a été créé par la loi de finances rectificative du 29 décembre pour 2012. Manifestement insuffisant, il a été remplacé, par la loi de finances pour 2014, par un autre fonds, initialement doté de 1,5 Md€ sur dix ans, dont les ressources ont été

²²³ Ces produits sont appelés « produits de pente », car ils spéculent sur un aplatissement voire une inversion de la pente de la courbe des taux, qui est en principe positive, puisque les taux longs sont généralement plus élevés que les taux courts.

²²⁴ Les emprunts les plus risqués sont regroupés sous la terminologie d'« emprunts sensibles ». Ils sont répertoriés 3E, 4E, 5E ou « hors charte », dans la classification établie par la « charte de bonne conduite » dite « Charte Gissler », signée en 2009 par les associations d'élus et les établissements bancaires sous l'égide de M. Gissler.

doublées en 2015 pour faire face, après la forte appréciation du franc suisse par rapport à l'euro, aux difficultés des communes ayant souscrit des emprunts indexés sur cette devise.

En 2015, l'encours de la dette à risque des collectivités locales, qui représenterait encore 8 Md€, n'a été réduit que de 30 %. Ce montant met en évidence la lenteur du processus de « désensibilisation » des emprunts structurés et la persistance de risques financiers potentiellement lourds pour les collectivités concernées.

2 - Mais un suivi statistique fiable de l'encours fait toujours défaut

Si la réglementation interdit, depuis 2013, la souscription de certains types d'emprunts²²⁵, le suivi statistique de l'encours à risque de la dette des collectivités locales manque de fiabilité. La Cour avait souligné, dès février 2009, la nécessité « au niveau national, (d'un) recensement de l'état de la dette » des collectivités locales²²⁶ puis à nouveau en juillet 2011 en recommandant la publication d'un rapport annuel national sur ce sujet²²⁷.

Confrontée à cette lacune, la commission Bartolone l'avait contournée en interrogeant directement les banques, solution à laquelle l'État a dû à nouveau recourir pour connaître le montant de l'encours structuré et des indemnités dues en cas de remboursement anticipé des produits les plus risqués, lorsqu'il a dimensionné le fonds de soutien.

Aux termes du III de l'article 32 de loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, le Gouvernement devait pourtant remettre « chaque année au Parlement un rapport recensant au 31 décembre de l'année précédente le volume des emprunts structurés des collectivités territoriales et organismes publics » les plus risqués, mais aucun rapport de ce type n'a été publié en 2013 ou 2014.

²²⁵ Sans prohiber totalement le recours aux emprunts structurés.

²²⁶ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009*, Les risques pris par les collectivités locales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt, p. 253-280. (p. 277). La Documentation française, février 2009, 788 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²²⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La gestion de la dette publique locale*, recommandation 1-5 p. 95. La Documentation française, juillet 2011, 212 p., disponible sur www.ccomptes.fr

De même, une circulaire du 22 mars 2012²²⁸ imposait la création de cellules départementales de suivi de la dette des collectivités territoriales, mais aucune centralisation exploitable de leurs données n'existe.

Face à cette lacune, qui ne saurait davantage persister dès lors que l'on cherche à réduire l'encours à risque, il apparaît nécessaire d'imposer aux établissements financiers qui possèdent, dans leur bilan, des emprunts structurés accordés à des structures publiques françaises, de communiquer au ministère en charge des finances, au 31 décembre de chaque année, une information précise sur le montant de cet encours.

*

**

Le renforcement de l'information relative aux risques encourus par les collectivités territoriales contribuerait à améliorer la transparence financière du secteur public local. Elle permettrait également de mieux apprécier la portée des dispositifs publics mis en place pour favoriser la réduction de l'encours de la dette locale structurée.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La fiabilité des comptes des collectivités locales contribue à l'information des citoyens et facilite le dialogue entre l'État et les collectivités locales, en favorisant la transparence de la gestion locale.

La réorganisation des périmètres et des compétences des collectivités locales, le développement attendu des mutualisations et la nécessité d'une rigueur accrue de gestion, liée à l'objectif de maîtrise des finances publiques, sont autant de motifs pour parfaire la qualité de l'information financière et comptable. Si des progrès sont enregistrés dans la tenue des comptes, d'autres restent à accomplir. Une plus grande maîtrise des principes comptables de droits constatés, de prudence et d'image fidèle doit aller de pair avec des évolutions plus larges du cadre budgétaire et comptable.

Plusieurs facteurs sont de nature à concourir à l'amélioration de la qualité de l'information financière et comptable du secteur public local. Le développement de la coopération entre l'ordonnateur et le comptable et la rénovation des états financiers dans la perspective de la création d'un compte financier unique, ainsi que, dans les plus grandes collectivités, la mise en place de dispositifs de contrôle interne et le

²²⁸ Circulaire NOR : IOC B 1207888 C du 22 mars 2012.

lancement de la démarche de certification constituent des axes de progrès qui permettront, à terme, de donner une image fidèle de la situation financière des collectivités locales.

Alors que l'évolution de la gouvernance des finances publiques locales suppose l'établissement de constats partagés avec les collectivités locales, il conviendrait que les services de l'État se dotent des moyens leur permettant de publier, dans de bonnes conditions de fiabilité, des données financières agrégées au plan national des communes et de leurs groupements, ainsi que des budgets principaux et des budgets annexes.

Par ailleurs, alors que les emprunts structurés souscrits par certaines collectivités continuent de faire peser de graves risques sur leur situation financière et, au-delà, sur les finances publiques locales, des lacunes persistent en matière de suivi statistique de leur encours.

La Cour rappelle ses recommandations formulées en 2013 à destination de l'État en association avec les élus locaux :

- 11. renforcer la fiabilité de l'information financière des collectivités et établissements publics locaux, notamment en ce qui concerne les obligations de recensement exhaustif de leurs actifs et de leurs passifs et de production d'informations détaillées sur leurs engagements pluriannuels et, pour les plus grandes collectivités, développer les dispositifs de contrôle interne ;*
- 12. mettre en place un compte financier unique, sous l'égide du comité relatif à la fiabilité des comptes locaux, en s'appuyant sur les possibilités offertes par la numérisation et la dématérialisation des comptabilités.*

En outre, la Cour recommande à l'État (DGFIP et DGCL) de :

- 13. élaborer des comptes agrégés des communes et de leurs établissements de coopération intercommunale, ainsi que des budgets principaux et des budgets annexes ;*
- 14. rendre obligatoire, pour les établissements financiers qui possèdent, dans leur bilan, des emprunts structurés accordés à des structures publiques françaises, la communication au ministère chargé des finances d'une information précise sur le montant de cet encours au 31 décembre de chaque année.*

Conclusion générale

Le troisième rapport annuel de la Cour des comptes sur les finances publiques locales analyse leur évolution à la lumière des enseignements tirés du dernier exercice clos, des informations relatives à l'exercice en cours et des éléments de prospective disponibles sur les années suivantes.

Le rôle des collectivités locales dans le redressement des comptes publics

D'un montant de 251,5 Md€ en 2014, les dépenses des administrations publiques locales (APUL) représentent 20 % du total des dépenses publiques. Les collectivités locales constituent la quasi-totalité des APUL. Leur équilibre budgétaire est étroitement dépendant des transferts financiers de l'État (103 Md€ en 2014), qui se sont progressivement développés du fait de l'attribution de nouvelles compétences, liée à la décentralisation, et des réformes fiscales successives. Aussi, conformément aux engagements européens de la France, déclinés à travers les lois de programmation pluriannuelle et les programmes de stabilité, les collectivités locales doivent assumer une partie des efforts nécessaires au redressement des comptes publics, c'est-à-dire à la réduction des dépenses publiques, des prélèvements obligatoires, du déficit et de la dette des administrations publiques dans leur ensemble. Cette exigence s'impose à elles, même si leur « déficit », qui en fait est un besoin de financement, ne correspond qu'à une fraction de leurs dépenses d'investissement, les autres étant couvertes par des ressources propres, et si leur endettement ne représente qu'une faible part de la dette publique nationale (9 %).

Au demeurant, si le solde négatif des APUL est passé de 0,4 % à 0,2 % du PIB, ce qui a contribué à la contraction du solde national de 4,1 % à 3,9 % du PIB, leur dette a également continué à progresser de 3,2 % pour atteindre 188 Md€ à la fin 2014 malgré le recul de leurs investissements (- 9,5 %). De surcroît, la réduction des concours financiers de l'État annoncée à hauteur de 0,8 % de leur montant à périmètre constant a été plus que compensée par la croissance du produit de la fiscalité transférée.

2014-2015 : une période charnière

À plusieurs égards, les années 2014 et 2015 constituent une période charnière dans l'évolution des finances publiques locales. En premier lieu, l'année 2014 a été marquée par l'engagement, dans le cadre de la stratégie votée par le Parlement de redressement des comptes publics, du mouvement de baisse des concours financiers de l'État aux collectivités locales. D'abord relativement limitée en 2014 (1,5 Md€), cette baisse a été fixée à 3,45 Md€ en 2015 et doit atteindre 10,75 Md€ au cours de la période 2015-2017. Du fait de son ampleur, elle va modifier sensiblement les conditions de l'équilibre budgétaire des collectivités locales.

En second lieu, après la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 qui a prévu la création de nouvelles métropoles, et la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, qui en a ramené le nombre de 21 à 12 en métropole, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) va modifier la répartition des compétences entre les différentes catégories de collectivités et rendre nécessaire d'adapter, en conséquence, leurs paniers de ressources fiscales et les transferts financiers de l'État, dans des conditions respectant la recherche du redressement des finances publiques.

Enfin, une réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), principal concours financier de l'État (36,6 Md€ en 2015), est en préparation. Des dispositions ont été introduites dans le projet de loi de finances pour 2016, concernant les communes et leurs groupements à fiscalité propre, afin de rendre la DGF plus juste au regard des niveaux de ressources et de charges des territoires, mais aussi plus simple et lisible. Cette réforme, si elle est effectivement mise en œuvre, se traduira par des transferts de ressources entre collectivités.

Ces différentes réformes, en cours de mise en œuvre ou d'élaboration, créent une incertitude qui ne facilite pas l'approche prospective des finances publiques locales. Pour autant, la Cour, qui a examiné les effets de la première baisse des dotations de l'État en 2014, s'est attachée, à structures et périmètres constants, à envisager les conséquences de la réduction accrue de ces dotations en 2015 et au-delà, notamment son impact sur l'investissement public local.

L'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2014

Au-delà de l'engagement de la baisse des concours financiers de l'État, l'exercice 2014 s'est surtout caractérisé par la poursuite d'une tendance structurelle de dégradation de la situation financière des collectivités locales, résultant de la progression de leurs dépenses de fonctionnement plus rapide que celle de leurs recettes de fonctionnement. Le faible dynamisme de ces dernières a résulté de trois facteurs : une baisse de la fiscalité économique, une faible utilisation du levier de la fiscalité directe et aussi la réduction des concours financiers de l'État. Toutefois, cette dernière a été d'une ampleur limitée (0,8 % à périmètre constant) et, surtout, elle a été plus que compensée par la croissance de la fiscalité transférée, du moins à l'échelle de l'ensemble des collectivités locales. Des efforts de gestion ont été perceptibles sur certains postes, mais la croissance de la masse salariale (+ 4 %) et des dépenses sociales des départements (+ 4,4 %) est restée vive.

Si l'impact de la baisse des dotations de l'État a été globalement faible en 2014, au regard d'autres facteurs d'évolution, il a permis en revanche de percevoir des degrés différents de sensibilité des collectivités locales à une contrainte financière accrue. Les modèles d'équilibre financier sont différents d'une catégorie de collectivités à l'autre. Les situations financières sont très contrastées au sein d'une même catégorie.

Ainsi, l'impact de la baisse des dotations de l'État a été atténué dans les collectivités disposant de ressources fiscales dynamiques. Tel a été le cas, de façon circonstancielle, des départements qui, grâce au relèvement du taux plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), ont bénéficié en 2014 d'un accroissement des produits fiscaux. En revanche, l'impact a été nettement plus sensible, quand l'évolution des ressources fiscales s'est révélée atone.

Globalement, la situation financière des communes et surtout des EPCI s'est dégradée en 2014, comme l'atteste un recul de leur épargne brute (de 930 M€ et 610 M€ respectivement) supérieur à celui de leur DGF (de 670 M€ et 252 M€). Cette détérioration résulte notamment du ralentissement imprévu de leurs ressources fiscales. La dégradation de l'équilibre financier des départements s'est poursuivie essentiellement en raison de la dynamique de leurs dépenses sociales. Compte tenu de l'octroi de ressources nouvelles et d'efforts de gestion, le recul de leur épargne brute (- 190 M€) a été inférieur à celui de la DGF (- 476 M€). L'évolution de la situation financière des régions s'est

révélée hétérogène, la tendance générale étant à la dégradation avec un recul de l'épargne brute (- 540 M€) supérieur à la baisse de la DGF (- 184 M€).

La dégradation de la situation financière des collectivités locales a contribué à la baisse sensible de leurs investissements. Si pour les départements, ce recul (- 3,7 %) s'est inscrit dans une tendance de moyen terme, il est apparu plus brutal pour le secteur communal (- 14 % pour les communes, - 7,2 % pour les EPCI), au regard des évolutions usuellement observées dans le cadre du cycle électoral. Outre la dégradation structurelle de l'épargne brute, la contraction de l'investissement local pourrait aussi s'expliquer par l'anticipation de la baisse accrue des concours financiers de l'État programmée de 2015 à 2017. Seules les régions ont augmenté leur effort d'investissement (+ 3,4 %) au prix d'une progression accrue de leur endettement.

Les perspectives pour la période 2015-2017

Il convient de tenir compte des perspectives de croissance de la fiscalité locale, mais aussi des différences de situation des collectivités à son égard. En 2015, ces perspectives conduisent à une augmentation prévisible de la fiscalité locale, qu'il s'agisse de la progression des bases locatives cadastrales ou de la progression du produit de la fiscalité économique. Ajoutée aux mesures nouvelles adoptées en loi de finances, la croissance spontanée de la fiscalité locale devrait, à l'échelle de l'ensemble des collectivités locales, plus que compenser la baisse des transferts financiers de l'État, le levier fiscal étant utilisé de façon modérée. De ce fait, la baisse des transferts devrait permettre une hausse des recettes de fonctionnement estimée à 1,3 Md€ en 2015. En conséquence, les collectivités locales éviteront une nouvelle dégradation de leur situation financière si elles parviennent à limiter la croissance de leurs dépenses de fonctionnement à 0,7 %, soit un rythme beaucoup plus faible qu'en 2014 (2,2 %).

Cette contrainte ne s'applique pas uniformément à tous les niveaux de collectivités, en raison de la structure respective de leurs recettes et de leurs dépenses ni, au sein d'une même catégorie, à toutes les collectivités considérées individuellement. En particulier, en fonction de la part, selon leurs champs de compétence, des dépenses de « guichet » ou des dépenses d'intervention contractualisées, toutes les collectivités n'ont pas la même capacité à freiner leurs dépenses de fonctionnement. Les écarts de situations constatés en 2014 risquent donc de s'accroître entre catégories de collectivités, mais aussi entre régions ou entre

départements. Le taux d'épargne brut de certains départements, même s'il se maintenait, ne serait pas suffisant pour leur permettre de trouver l'équilibre budgétaire en absorbant la baisse de la DGF prévue d'ici 2017, soit 6 % de leurs recettes de fonctionnement. Au sein du bloc communal, compte tenu de son émiettement et des différences de situation entre strates démographiques, les simulations sont plus complexes, mais la tendance au creusement des écarts, en dépit des dispositifs de péréquation, devrait se poursuivre.

À législation inchangée, la poursuite de la baisse des dotations de l'État jusqu'en 2017 risque globalement de favoriser une aggravation de l'effet de ciseaux entre les dépenses et les recettes de fonctionnement, d'entraîner un nouveau recul de l'épargne brute et, par voie de conséquence, des dépenses d'investissement, comme le laisse augurer l'examen des budgets 2015.

Les simulations de la Cour confirment la perspective d'un fort ajustement budgétaire sur l'investissement en 2015 et au-delà. L'ampleur de la baisse des concours financiers de l'État d'ici 2017 (- 10,7 Md€) rend *a priori* peu vraisemblable la remontée de ces dépenses contrairement aux prévisions de la loi de programmation 2014-2019.

Les adaptations rendues nécessaires par la poursuite de la baisse des concours financiers de l'État

Les collectivités locales

Il n'apparaît pas que, pour faire face à des contraintes budgétaires accrues, les collectivités locales envisagent majoritairement de relever les taux des impôts locaux, cette option n'étant dans la pratique ouverte que pour les communes et leurs groupements. Elles ne paraissent pas non plus vouloir, dans l'ensemble, privilégier un recours plus important à l'endettement, en profitant de l'abondance de l'offre de crédit, pour pallier l'érosion de leur capacité d'autofinancement. Ce choix aurait pour conséquence, en alourdissant leurs charges financières, d'accélérer la dégradation de la situation des collectivités les plus vulnérables.

Dans ce contexte, les collectivités locales devront agir sur deux leviers, afin de maîtriser la baisse de leurs investissements. Comme certaines ont déjà commencé à le faire, elles devront systématiquement mettre en œuvre des plans d'économies de fonctionnement, tout particulièrement en ce qui concerne la masse salariale dont, déduction faite de l'impact des décisions prises au plan national, plus de la moitié de

l'évolution relève de leurs responsabilités. Les mutualisations de services et les groupements d'achats publics devront être renforcés. Les collectivités locales devront simultanément mieux sélectionner et davantage prioriser leurs opérations d'investissement sur la base d'une évaluation approfondie de leur utilité socio-économique et en tenant compte de l'accroissement des dépenses de fonctionnement, qui pourrait en découler.

L'État

Les perspectives d'évolution des finances locales mettent en évidence les limites d'une baisse des dotations appliquée de manière uniforme. La répartition de la baisse de la DGF entre les collectivités locales au prorata de leurs recettes ne paraît pas adaptée à la diversité de leurs situations financières. Pour pouvoir être appliquée à la hauteur prévue, soit 10,7 Md€ d'ici 2017, elle doit être mise en œuvre selon une logique de péréquation plus affirmée. La Cour recommande de nouveau de calculer la baisse des dotations de l'État, selon une logique de péréquation en fonction d'indicateurs représentatifs des niveaux de richesses et de charges des collectivités.

Les services de l'État (DGCL, DGFIP) doivent être rapidement dotés de systèmes d'information et d'outils de suivi de l'exécution des budgets, leur permettant d'analyser plus précisément l'évolution des finances locales et de simuler l'impact des mesures, votées par le Parlement, relatives aux recettes et aux dépenses des collectivités locales.

La gouvernance des finances publiques locales doit être revue. Si les collectivités locales doivent contribuer au redressement des comptes publics à raison de leur part dans les dépenses publiques, le pilotage des finances locales doit reposer sur un diagnostic partagé. La définition des objectifs de dépenses et leur soutenabilité budgétaire devraient être préalablement examinées au sein d'une nouvelle instance de dialogue entre l'État et les collectivités territoriales.

La mise en place d'un objectif d'évolution des dépenses publiques locales (ODEDEL), décliné par catégorie de collectivités en 2016, constitue un progrès. Cependant, la définition de leur trajectoire financière devrait prendre en compte les conditions de l'équilibre financier prévisionnel, en intégrant en dépenses les objectifs de l'ODEDEL et, en recettes, l'effet de la baisse des dotations, l'évolution des transferts financiers, la croissance spontanée des ressources fiscales et l'impact des mesures nouvelles.

Ces équilibres financiers prévisionnels pourraient être repris dans un projet de loi de financement des collectivités territoriales soumis au vote du Parlement. Ce texte comporterait également une évaluation de l'impact financier des décisions de l'État applicables aux collectivités territoriales.

Outre l'amélioration de la gouvernance des finances publiques locales, l'un des enjeux de la plus grande implication des collectivités dans le redressement des comptes publics réside aussi dans la capacité de l'État à conduire simultanément le mouvement programmé de baisse de ses concours financiers et plusieurs réformes ambitieuses, qui vont affecter le modèle d'équilibre budgétaire des collectivités locales.

Liste des recommandations

La Cour adresse, en conséquence, à l'État et aux collectivités locales, les recommandations suivantes :

En ce qui concerne les collectivités locales et le redressement des comptes publics :

1. doter les services concernés de l'État d'outils de suivi de l'exécution des budgets des collectivités locales et de simulation de l'impact des mesures, votées par le Parlement, relatives à leurs recettes et à leurs dépenses et les partager avec l'Instance de dialogue national des territoires, le comité des finances locales et les associations d'élus ;
2. inclure dans les travaux de l'instance chargée du dialogue entre l'État et les collectivités locales la définition et le suivi, sur la base de données partagées, des objectifs d'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des différentes catégories de collectivités ;
3. adopter une loi de financement des collectivités territoriales retraçant l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixant pour l'année à venir, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques (recommandation réitérée et précisée) ;
4. appliquer la baisse des dotations de l'État selon une logique de péréquation en fonction d'indicateurs représentatifs des niveaux de richesses et de charges des collectivités (recommandation réitérée) ;

En ce qui concerne l'impact des décisions de l'État à caractère normatif :

5. améliorer la fiabilité des études d'impact financier produites par les ministères à l'appui des projets de textes réglementaires imposant des normes nouvelles aux collectivités territoriales, notamment en associant davantage ces dernières en amont de la préparation des textes ;
6. renforcer la portée des avis rendus par le CNEN en améliorant la transparence sur les suites réservées à ces avis et en publiant un bilan

chiffré annuel du coût global des normes sur les finances des collectivités locales ;

En ce qui concerne l'enjeu de l'investissement local :

7. prévoir l'évaluation des projets d'équipement au moyen d'études préalables portant, entre autres, sur les coûts induits en fonctionnement et sur leur utilité socio-économique ;
8. établir une programmation pluriannuelle des investissements qui porte sur l'ensemble des opérations prévues et qui soit assortie d'un plan de financement doté d'une dimension prospective ;
9. développer les actions de modération de la masse salariale, notamment à travers une gestion plus rigoureuse des effectifs ;
10. associer aux schémas de mutualisation un objectif chiffré d'économies.

En ce qui concerne la fiabilité limitée des données budgétaires et comptables :

11. renforcer la fiabilité de l'information financière des collectivités et établissements publics locaux, notamment en ce qui concerne les obligations de recensement exhaustif de leurs actifs et de leurs passifs et de production d'informations détaillées sur leurs engagements pluriannuels et, pour les plus grandes collectivités, développer les dispositifs de contrôle interne ;
12. mettre en place un compte financier unique, sous l'égide du comité relatif à la fiabilité des comptes locaux, en s'appuyant sur les possibilités offertes par la numérisation et la dématérialisation des comptabilités ;
13. élaborer des comptes agrégés des communes et de leurs établissements de coopération intercommunale ainsi que des budgets principaux et des budgets annexes ;
14. rendre obligatoire, pour les établissements financiers qui possèdent, dans leur bilan, des emprunts structurés accordés à des structures publiques françaises, la communication au ministère chargé des finances d'une information précise sur le montant de cet encours au 31 décembre de chaque année.

Glossaire

Besoin de financement : différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts. En comptabilité nationale, le besoin de financement correspond au « déficit » des collectivités locales.

Capacité de désendettement : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé, car il est sensible aux évolutions annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus vives que celles de l'encours de la dette (un stock).

Dégrèvement : situation dans laquelle l'État se substitue au contribuable local pour payer à la collectivité un impôt dont ce dernier est exonéré du paiement.

Dépenses et recettes réelles des collectivités ou de leurs groupements : elles correspondent aux opérations ayant donné lieu à des décaissements ou à des encaissements (mouvements réels), par opposition aux mouvements dits d'ordre qui n'ont pas de conséquence en trésorerie, tels les amortissements, par exemple.

Enveloppe normée : depuis 1996, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées par l'existence d'une "enveloppe normée", qui regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. L'augmentation de cette enveloppe est soumise à une norme d'évolution déterminée à l'avance. Jusqu'en 2008, l'enveloppe normée était indexée sur la croissance du PIB et de l'inflation. Elle l'a été sur la seule inflation de 2008 à 2010, puis a été gelée en valeur, de 2011 à 2013. La loi de finances pour 2014 franchit un pas supplémentaire, avec une réduction de l'enveloppe normée de 1,5 Md€ en 2014.

Épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

Épargne de gestion : l'épargne brute diminuée des frais financiers. L'excédent finance les dépenses d'investissement et le remboursement des intérêts et du capital de la dette.

Épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette) : l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Elle correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement qui sert à financer les dépenses d'investissement.

Équilibre budgétaire : selon l'article L. 1612-4 du code général des collectivités locales, le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel :

- lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère ;
- et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Excédent brut d'exploitation : différence entre les produits de gestion et les charges de gestion.

Fonds de roulement : excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il représente la part des ressources stables qui peuvent être affectées au financement des actifs circulants (stocks, créances et disponibilités) pour compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Intérêt communautaire : la notion d'intérêt communautaire est apparue dans la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, à l'occasion de la création des communautés de villes et des communautés de communes. La loi du 12 juillet 1999, en étendant cette notion aux communautés d'agglomération et aux communautés urbaines, et en prévoyant les modalités de sa définition, qui varient selon le type d'EPCI, lui a donné une nouvelle dimension.

L'intérêt communautaire s'analyse comme la ligne de partage, au sein d'une compétence, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau des communes. Il ne concerne que certaines compétences obligatoires ou optionnelles expressément et limitativement énumérées par la loi. Pour les autres, la loi impose un transfert total.

Section de fonctionnement : la section de fonctionnement enregistre les opérations courantes qui se renouvellent régulièrement et sont nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges de personnel, fournitures, intérêts des emprunts, etc.) ainsi que les subventions de fonctionnement à des organismes extérieurs.

Section d'investissement : la section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine de la collectivité ou de tiers identifiés. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers ou immobiliers, détenus par la collectivité (acquisitions, ventes, travaux, etc.), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts, avances, etc.), ainsi que les subventions d'investissement.

Taux d'épargne (brute, nette, de gestion) : épargne (brute, nette, de gestion) rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Annexes

Annexe n° 1 : évolution des recettes et des dépenses des collectivités locales (2010-2014)

En Md€	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution N/N-1	Évolution 2014/2010
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	178,50	185,06	188,90	192,11	193,28	0,61%	8,28%
Fiscalité (hors DCRTP)	107,63	110,19	113,14	115,80	118,83	2,61%	10,41%
Fiscalité directe (hors DCRTP)	50,29	59,48	71,74	75,30	75,79	0,65%	50,72%
Fiscalité indirecte et autres taxes	57,34	50,72	41,40	40,50	43,04	6,25%	-24,95%
Péréquation	0,00	0,00	0,29	0,42	0,55	30,23%	-
Dotations et participations (y compris DCRTP)	57,65	60,95	60,91	61,03	58,52	-4,11%	1,51%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	13,22	13,92	14,55	14,86	15,39	3,56%	16,35%
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	148,82	152,93	157,96	162,66	166,10	2,11%	11,61%
Dépenses de personnel	51,78	53,04	54,89	56,62	58,86	3,95%	13,67%
Achats de biens et services	28,52	29,17	30,00	30,95	30,66	-0,93%	7,50%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	47,46	49,05	50,76	52,56	53,82	2,41%	13,40%
Subventions de fonctionnement	15,29	15,54	15,85	16,02	16,13	0,71%	5,50%
Charges financières	3,91	4,24	4,46	4,51	4,51	-0,16%	15,30%
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,86	1,89	1,99	2,01	2,13	6,18%	14,82%
EPARGNE BRUTE	29,69	32,13	30,94	29,45	27,19	-7,68%	-8,42%
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT⁽¹⁾	15,76	16,28	16,50	16,79	16,41	-2,26%	4,12%
FCTVA	5,44	4,80	4,89	4,99	5,32	6,66%	-2,28%
Subventions d'équipement reçues	5,58	5,61	5,84	6,09	5,98	-0,04%	5,74%
Autres recettes	5,16	5,87	5,77	5,71	5,11	-10,52%	-1,03%
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT (1)	45,96	47,76	48,73	51,33	46,87	-8,69%	1,98%
Dépenses d'équipement	35,44	36,60	37,54	39,58	35,34	-10,70%	-0,26%
Subventions d'équipement versées	8,14	8,57	8,83	9,40	9,23	-0,88%	7,13%
Autres dépenses	2,38	2,59	2,36	2,35	2,30	-2,00%	-3,32%
Encours de la dette	124,13	127,68	133,11	137,45	141,29	2,79%	13,82%
Emprunts remboursés	10,93	11,26	10,89	11,67	11,87	1,70%	8,60%
Emprunts souscrits	15,81	15,57	16,99	16,40	15,79	-3,75%	-0,16%
Ratio de désendettement	4,18	3,97	4,30	4,67	5,20		

Source : Cour des comptes- données DGFIP

(1) Les recettes et les dépenses d'investissement ont été retraitées des montants des subventions d'investissement reçues et versées entre catégories de collectivité. À défaut de retraitement, les montants respectifs des subventions d'équipement reçues et versées augmentaient artificiellement les réels montants de recette et de dépenses d'investissement.

Annexe n° 2 : évolution des finances communales (2010-2014)

En Md€	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution N/N-1	Evolution 2014/2010
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	74,22	76,69	78,27	79,32	79,49	0,21%	7,10%
Fiscalité (hors DCRTP)	43,74	45,78	47,05	48,17	48,54	0,77%	10,97%
Fiscalité directe (hors DCRTP)	29,20	30,23	31,64	32,48	32,55	0,20%	11,47%
Fiscalité indirecte et autres taxes	5,90	6,37	6,37	6,22	6,14	-1,32%	4,05%
Fiscalité reversée aux communes par les GFP	8,64	9,18	9,03	9,47	9,86	4,12%	14,01%
Péréquation (FSRIF et FPIC)	0,00	0,00	0,28	0,41	0,55	33,09%	-
Dotations et participations de l'État (y compris DCRTP)	22,53	22,50	22,30	21,98	21,38	-2,70%	-5,12%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	7,95	8,41	8,63	8,76	9,02	2,94%	13,46%
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	62,50	63,90	65,38	67,26	68,36	1,64%	9,37%
Dépenses de personnel	32,65	33,25	34,12	35,01	36,41	3,99%	11,51%
Achats de biens et services	15,91	16,24	16,72	17,30	16,94	-2,09%	6,49%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	4,91	5,08	5,06	5,19	5,35	2,97%	8,93%
Subventions de fonctionnement	5,95	6,06	6,16	6,32	6,34	0,32%	6,57%
Charges financières	2,05	2,18	2,25	2,29	2,25	-1,75%	9,81%
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,03	1,09	1,08	1,15	1,08	-6,18%	4,26%
EPARGNE BRUTE	11,72	12,79	12,89	12,06	11,13	-7,71%	-5,02%
RÉCETTES REELLES D'INVESTISSEMENT	10,96	10,92	11,02	11,15	10,78	-3,29%	-1,64%
FCTVA	2,90	2,51	2,63	2,74	2,97	8,41%	2,14%
Subventions d'équipement reçues	4,25	4,33	4,51	4,65	4,60	-1,05%	8,26%
Autres recettes	3,81	4,08	3,89	3,76	3,21	-14,57%	-15,58%
DÉPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT	21,75	23,00	23,72	25,64	22,03	-14,06%	1,30%
Dépenses d'équipement	19,40	20,66	21,49	23,37	19,85	-15,05%	2,37%
Subventions d'équipement versées	1,20	1,22	1,37	1,37	1,38	1,02%	15,65%
Autres dépenses	1,16	1,12	0,86	0,90	0,80	-11,25%	-31,29%
Encours de la dette	59,34	60,01	61,49	62,95	63,49	0,86%	7,00%
Emprunts remboursés	5,57	5,59	5,38	5,77	5,82	0,87%	4,38%
Emprunts souscrits	6,24	6,31	7,08	7,15	6,10	-14,58%	-2,21%
Capacité de désendettement	5,06	4,69	4,77	5,22	5,71		12,77%

Source : Cour des comptes- données DGFIP

Annexe n° 3 : évolution des finances des groupements à fiscalité propre (2010-2014)

En Md€	2010	2011	2012	2013	2014	Evolution N/N-1	Evolution 2014/2010
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	21,95	23,06	24,26	25,32	25,42	0,39%	15,81%
Fiscalité (hors DCRTP)	11,18	10,86	11,75	12,53	12,68	1,19%	13,41%
Fiscalité directe (nettes des restitutions)	6,78	6,39	16,31	17,58	18,08	2,87%	166,57%
Fiscalité indirecte et autres taxes (nettes des restitutions)	4,10	4,17	4,39	4,30	4,43	2,91%	7,91%
Attribution de compensation, dotation de solidarité communautaire et autres reversements (1)	0,30	0,30	-8,94	-9,35	-9,83	5,13%	-3431,86%
Péréquation (FPIC)	0,00	0,00	0,01	0,02	0,02	22,15%	-
Dotations et participations (y compris DCRTP)	8,50	9,71	9,77	9,86	9,71	-1,51%	14,19%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	2,27	2,48	2,73	2,92	3,01	3,22%	32,83%
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	17,20	18,01	19,23	20,14	20,85	3,50%	21,18%
Dépenses de personnel	5,39	5,77	6,27	6,72	7,20	7,14%	33,70%
Achats de biens et services	5,36	5,51	5,77	6,00	6,14	2,45%	14,65%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	2,98	3,07	3,20	3,38	3,31	-2,22%	10,93%
Subventions de fonctionnement	2,34	2,46	2,69	2,73	2,81	2,90%	20,17%
Charges financières	0,56	0,63	0,67	0,70	0,70	0,00%	24,24%
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,58	0,57	0,63	0,61	0,69	11,91%	19,10%
EPARGNE BRUTE	4,74	5,05	5,03	5,18	4,57	-11,71%	-3,67%
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT	2,92	3,26	3,21	3,27	3,47	6,31%	19,07%
FCTVA	0,70	0,69	0,77	0,79	0,89	13,23%	28,06%
Subventions d'équipement reçues	1,50	1,65	1,49	1,54	1,65	7,22%	9,93%
Autres recettes	0,72	0,92	0,96	0,94	0,93	-0,96%	29,62%
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT	7,69	8,49	9,00	9,42	8,74	-7,22%	13,57%
Dépenses d'équipement	5,76	6,33	6,67	6,88	6,26	-9,09%	8,74%
Subventions d'équipement versées	1,31	1,45	1,59	1,75	1,67	-4,63%	27,23%
Autres dépenses	0,63	0,71	0,74	0,78	0,81	3,44%	29,35%
Encours de la dette	18,19	19,30	21,21	22,07	22,64	2,55%	24,48%
Emprunts remboursés	1,50	1,47	1,60	1,73	1,80	3,64%	19,73%
Emprunts souscrits	2,08	2,62	3,32	2,54	2,29	-9,89%	9,85%
Ratio de désendementement	3,83	3,82	4,22	4,26	4,95		

Source : Cour des comptes- données DGFIP

(1) Pour les exercices 2010 et 2011, les montants relatifs aux attributions de compensation, aux dotations de solidarité communautaire et autres reversements sont intégrés dans les montants de la fiscalité directe nette des restitutions. Pour les exercices 2010 et 2011, les reversements de fiscalité à destination des communes s'élevaient respectivement à 8,6 Md€ et 9,2 Md€.

Annexe n° 4 : évolution des finances départementales (2010-2014)

En Md€	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution N/N-1	Évolution 2014/2010
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	60,56	63,15	63,88	64,62	65,80	1,83%	8,65%
Fiscalité (hors DCRTP)	40,34	41,41	42,05	42,53	43,96	3,37%	8,97%
<i>Fiscalité directe (hors DCRTP)</i>	<i>12,87</i>	<i>18,52</i>	<i>19,35</i>	<i>20,50</i>	<i>20,53</i>	<i>0,15%</i>	<i>59,52%</i>
<i>Fiscalité indirecte et autres taxes</i>	<i>27,47</i>	<i>22,89</i>	<i>22,70</i>	<i>22,03</i>	<i>23,43</i>	<i>6,41%</i>	<i>-14,67%</i>
Péréquation (FCVAE et FSDIF)	0,00	0,00	0,00	-0,0006	-0,01	2030,87%	-
Dotations et participations (y compris DCRTP)	17,49	19,00	18,92	19,19	18,79	-2,09%	7,46%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	2,74	2,74	2,91	2,90	3,06	5,55%	11,88%
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	52,86	54,32	56,20	57,69	59,06	2,37%	11,73%
Dépenses de personnel	10,96	11,17	11,54	11,83	12,06	1,99%	10,05%
Achats de biens et services	5,63	5,64	5,64	5,66	5,54	-2,03%	-1,58%
Aides à la personne et frais d'hébergement	25,73	26,74	28,26	29,30	30,49	4,05%	18,48%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,04	7,24	7,09	7,31	7,30	-0,07%	3,65%
Subventions de fonctionnement	2,50	2,49	2,51	2,50	2,54	1,60%	1,56%
Charges financières	0,80	0,87	0,94	0,92	0,94	2,29%	17,65%
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,19	0,19	0,23	0,19	0,20	6,38%	5,26%
EPARGNE BRUTE	7,70	8,83	7,68	6,92	6,74	-2,62%	-12,51%
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT	3,27	3,11	3,03	3,05	2,93	-3,97%	-10,45%
FCTVA	1,23	1,06	1,01	0,96	0,98	2,82%	-19,74%
Subventions d'équipement reçues	1,61	1,51	1,54	1,61	1,52	-5,30%	-5,35%
Autres recettes	0,44	0,53	0,48	0,49	0,42	-13,11%	-3,42%

DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT	12,13	11,70	11,47	11,18	10,77	-3,70%	-11,21%
Dépenses d'équipement	7,18	6,76	6,58	6,57	6,35	-3,36%	-11,55%
Subventions d'équipement versées	4,68	4,58	4,51	4,35	4,16	-4,41%	-11,15%
Autres dépenses	0,27	0,36	0,38	0,26	0,26	0,77%	-4,03%
Encours de la dette	29,75	30,39	31,30	32,15	33,15	3,12%	11,41%
Emprunts remboursés	2,46	2,66	2,57	2,59	2,71	4,71%	10,03%
Emprunts souscrits	4,78	3,90	3,88	3,72	3,84	3,36%	-19,67%
Ratio de désendettement	3,86	3,44	4,07	4,64	4,92		

Source : Cour des comptes-données DGFIP

Annexe n° 5 : évolution des finances régionales (2010-2014)

En Md€	2010	2011	2012	2013	2014	Évolution N/N-1	Évolution 2014/2010
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	21,77	22,17	22,50	22,86	22,58	-1,24%	3,72%
Fiscalité (hors DCRTP)	12,37	12,14	12,30	12,58	13,64	8,43%	10,27%
<i>Fiscalité directe (hors DCRTP)</i>	<i>1,44</i>	<i>4,33</i>	<i>4,44</i>	<i>4,74</i>	<i>4,63</i>	<i>-2,28%</i>	<i>222,72%</i>
<i>Fiscalité indirecte et autres taxes</i>	<i>10,93</i>	<i>7,81</i>	<i>7,86</i>	<i>7,84</i>	<i>9,01</i>	<i>14,89%</i>	<i>-17,63%</i>
Péréquation	0,00	0,00	0,00	-0,003	-0,002	-18,65%	-
Dotations et participations (y compris DCRTP)	9,13	9,73	9,92	10,00	8,64	-13,63%	-5,37%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,27	0,29	0,28	0,28	0,30	5,71%	8,42%
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	16,26	16,70	17,15	17,57	17,83	1,49%	9,66%
Dépenses de personnel	2,78	2,86	2,97	3,06	3,19	3,98%	14,52%
Achats de biens et services	1,63	1,79	1,88	2,00	2,04	2,00%	25,26%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	6,80	6,92	7,17	7,38	7,38	0,07%	8,61%
Subventions de fonctionnement	4,50	4,54	4,48	4,47	4,44	-0,56%	-1,33%
Charges financières	0,50	0,56	0,60	0,61	0,62	1,97%	24,00%
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,06	0,03	0,06	0,06	0,17	192,98%	198,21%
EPARGNE BRUTE	5,51	5,47	5,35	5,30	4,75	-10,29%	-13,79%
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT	2,14	2,10	2,26	2,42	2,43	0,54%	13,50%
FCTVA	0,62	0,54	0,49	0,51	0,48	-5,70%	-22,46%
Subventions d'équipement reçues	1,32	1,22	1,34	1,39	1,41	1,37%	6,35%
Autres recettes	0,20	0,34	0,44	0,52	0,54	3,85%	172,73%
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT	8,49	8,55	8,47	8,93	9,23	3,32%	8,68%
Dépenses d'équipement	3,11	2,86	2,80	2,75	2,88	4,76%	-7,27%
Subventions d'équipement versées	5,07	5,29	5,29	5,78	5,92	2,46%	16,81%
Autres dépenses	0,32	0,40	0,38	0,40	0,43	6,19%	34,91%
Encours de la dette	16,85	17,98	19,12	20,28	22,01	8,54%	30,61%
Emprunts remboursés	1,39	1,55	1,34	1,58	1,55	-2,34%	10,99%
Emprunts souscrits	2,71	2,75	2,71	3,01	3,56	18,40%	31,28%
Ratio de désendettement	3,05	3,29	3,58	3,83	4,63		

Source : Cour des comptes-données DGFIP

Annexe n° 6 : tableaux d'évolution des recettes, des dépenses et de l'épargne brute des communes par strate

Évolution des produits réels de fonctionnement des communes en 2014

Strates des communes	DGF	Autres dotations et participations de l'Etat	Produits fiscaux (hors DCRTP)	dont fiscalité directe	dont fiscalité indirecte	dont reversements de fiscalité perçus par les communes	Produits d'exploitation	Péréquation (FPIC et FSRIF)	Total des produits réels de fonctionnement
0-3500 hbts	-3,30%	30,80%	0,43%	-0,09%	-7,39%	10,37%	2,24%	57,13%	-0,17%
	4,13 Md€	0,17 Md€	9,40 Md€	7,10 Md€	0,93 Md€	1,37 Md€	1,27 Md€	0,13 Md€	17,67 Md€
3500-10 000 hbts	-4,04%	50%	1,06%	0,64%	-2,29%	4,37%	0,97%	47,70%	0,39%
	2,39 Md€	0,09 Md€	8,22 Md€	5,49 Md€	0,87 Md€	1,86 Md€	0,88 Md€	0,06 Md€	13,01 Md€
10 000-50 000 hbts	-4,72%	50%	1,18%	0,13%	-1,82%	5,40%	1,44%	20,11%	0,13%
	4,38 Md€	0,21 Md€	15,40 Md€	9,78 Md€	1,77 Md€	3,84 Md€	1,58 Md€	0,21 Md€	23,94 Md€
50 000-100 000 hbts	-5,07%	28,60%	-0,18%	-0,17%	-0,38%	0,06%	-2,58%	26,54%	-1,13%
	1,64 Md€	0,09 Md€	5,57 Md€	3,47 Md€	0,78 Md€	1,32 Md€	0,57 Md€	0,10 Md€	8,73 Md€
Plus de 100 000 hbts	-3,67%	27,30%	0,61%	0,37%	2,80%	-0,45%	1,19%	36%	1,19%
	3,21 Md€	0,14 Md€	9,95 Md€	6,71 Md€	1,78 Md€	1,47 Md€	0,97 Md€	0,05 Md€	16,13 Md€
Total communes	-4,06%	34,60%	0,77%	0,20%	-1,32%	4,28%	1,07%	33,09%	0,21%
	15,75 Md€	0,70 Md€	48,54 Md€	32,55 Md€	6,14 Md€	9,86 Md€	5,27 Md€	0,55 Md€	79,49 Md€

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Évolution des dépenses réelles de fonctionnement des communes en 2014

Strates démographiques	Dépenses de personnel	Achats de biens et services	Autres charges de gestion courante	Subventions de fonctionnement	Charges financières	Autres dépenses, y compris exceptionnelles	Total des charges réelles de fonctionnement
0-3500 hbts	+3,85 %	-1,63 %	+1,35 %	-0,26 %	-0,92 %	+3,97 %	+1,28 %
	5,96 Md€	4,46 Md€	2,02 Md€	0,77 Md€	0,54 Md€	0,26 Md€	14,01 Md€
3500-10 000 hbts	+4,62 %	-1,30 %	+0,15 %	+1,33 %	-1,26 %	-6,04 %	+2,03 %
	5,94 Md€	3,05 Md€	0,69 Md€	0,84 Md€	0,39 Md€	0,14 Md€	11,05 Md€
10 000-50 000 hbts	+4,17 %	-2,31 %	-2,36 %	+0,27 %	-6,29 %	-1,75 %	+1,52 %
	12,49 Md€	5,08 Md€	0,83 Md€	1,89 Md€	0,63 Md€	0,28 Md€	21,20 Md€
50 000-100 000 hbts	+2,67 %	-2,78 %	-5,81 %	+0,24 %	-6,04 %	-11,54 %	+0,42 %
	4,62 Md€	1,68 Md€	0,29 Md€	0,84 Md€	0,28 Md€	0,12 Md€	7,83 Md€
Plus de 100 000 hbts	+4,09 %	-2,92 %	+11,17 %	+0,25 %	+7,33 %	-15,5 %	+2,48 %
	7,41 Md€	1,66 Md€	2,51 Md€	2 Md€	0,41 Md€	0,28 Md€	14,27 Md€
Total communes	+3,99 %	-2,09 %	+2,97 %	+0,32 %	-1,75 %	-6,18 %	+1,64 %
	36,42 Md€	16,95 Md€	5,34 Md€	6,34 Md€	2,25 Md€	1,08 Md€	68,36 Md€

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Évolution de l'épargne brute et des dépenses d'investissement des communes en 2014

Strates démographiques	Épargne brute	Dépenses d'équipement	Subventions d'investissement	Autres dépenses	Total des dépenses d'investissement
0-3500 hbts	-5,36 %	-12,72 %	-8,50 %	-12,29 %	-12,6 %
	3,66 Md€	6,40 Md€	0,18 Md€	0,16 Md€	6,74 Md€
3500-10 000 hbts	-10,41 %	-17,05 %	+0,95 %	-20,76 %	-16,70 %
	1,91 Md€	3,48 Md€	0,11 Md€	0,08 Md€	3,67 Md€
10 000-50 000 hbts	-9,50 %	-16,19 %	-9,27 %	-6,97 %	-15,63 %
	2,74 Md€	5,09 Md€	0,24 Md€	0,19 Md€	5,52 Md€
50 000-100 000 hbts	-12,85 %	-20,18 %	-20,98 %	0 %	-19,20 %
	0,90 Md€	1,65 Md€	0,11 Md€	0,12 Md€	1,88 Md€
Plus de 100 000 hbts	-7,70 %	-12,69 %	+23,83 %	-15,31 %	-9,25 %
	1,86 Md€	3,24 Md€	0,74 Md€	0,25 Md€	4,23 Md€
Total communes	-7,71 %	-15,05 %	+1,02 %	-11,25 %	-14,06 %
	11,07 Md€	19,86 Md€	1,38 Md€	0,80 Md€	22,04 Md€

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Annexe n° 7 : tableaux d'évolution des recettes, des dépenses et de l'épargne brute des différentes catégories d'EPCI

Évolution des ressources des intercommunalités en 2014

Strates	Autres dotations et participations de l'Etat	DGF	Ressources fiscales	dont fiscale directe	dont fiscale indirecte	dont fiscalité reversée
Communautés de communes	+25 % 0,05 Md€	-3,88% 1,58 Md€	0,09% 4,68 Md€	3,65% 5,42 Md€	-1,09% 1,54 Md€	8,04% -2,28 Md€
Communautés d'agglomération	0 % 0,07 Md€	-0,07% 3,79 Md€	2,62% 5,12 Md€	3,27% 8,90 Md€	6,18% 2,10 Md€	4,84% -5,88 Md€
Communautés urbaines	+100 % 0,02 Md€	-3,60% 1,60 Md€	1,84% 2,55 Md€	1,11% 3,36 Md€	2,58% 0,68 Md€	0,47% -1,49 Md€
Métropole	0 % 0,002 Md€	-3,85% 0,08 Md€	0,48% 0,21 Md€	-1,19% 0,17 Md€	3,19% 0,10 Md€	0% -0,05 Md€
SAN	+50 % 0,003 Md€	-6,26% 0,04 Md€	-21,85% 0,118 Md€	-0,84% 0,235 Md€	12,50% 0,009 Md€	34,04% -0,126 Md€
Total EPCI	+16,9 % 0,145 Md€	-1,83% 7,10 Md€	1,19% 12,68 Md€	2,87% 18,08 Md€	2,91% 4,42 Md€	5,13% -9,83 Md€

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Évolution des dépenses réelles de fonctionnement des intercommunalités en 2014

Strates démographiques	Dépenses de personnel	Achats de biens et services	Autres charges de gestion courante	Subventions de fonctionnement	Charges financières	Autres dépenses, y compris exceptionnelles	Total des charges réelles de fonctionnement
Communautés de communes	+7,74 %	+0,67 %	-5,96 %	+3,69 %	+1,80 %	+7,87 %	+2,14 %
	2,37 Md€	2,11 Md€	1,31 Md€	0,67 Md€	0,17 Md€	0,19 Md€	6,82 Md€
Communautés d'agglomération	+9,41 %	+4,04 %	+3,68 %	+4,54 %	-2,46 %	+18,25 %	+5,91 %
	3,09 Md€	2,88 Md€	1,33 Md€	1,34 Md€	0,32 Md€	0,31 Md€	9,27 Md€
Communautés urbaines	+2,40 %	+2,58 %	-5,71 %	+1,46 %	+2,50 %	+0,68 %	+0,97 %
	1,50 Md€	0,99 Md€	0,66 Md€	0,70 Md€	0,16 Md€	0,15 Md€	4,16 Md€
Métropole	+4,24 %	-2,52 %	+25 %	-15,85 %	+0%	+47,62 %	+0,48 %
	0,17 Md€	0,12 Md€	0,01 Md€	0,07 Md€	0,02 Md€	0,03 Md€	0,42 Md€
SAN	+4,11 %	-2,56 %	0%	0%	-4,55 %	0%	+4,85 %
	0,076 Md€	0,038 Md€	0,000 Md€	0,031 Md€	0,021 Md€	0,000 Md€	0,166 Md€
Total EPCI	+7,14 %	+2,45 %	-2,22 %	+2,9 %	-0,07 %	+11,91 %	+3,50 %
	7,20 Md€	6,14 Md€	3,31 Md€	2,81 Md€	0,69 Md€	0,68 Md€	20,83 Md€

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Évolution de l'épargne brute et des dépenses d'investissement des intercommunalités en 2014

Strates démographiques	Épargne brute	Dépenses d'équipement	Subventions d'investissement	Autres dépenses	Total des dépenses réelles d'investissement
Communautés de communes	-11,24 %	-5,13 %	-13,14 %	-20,08 %	-7,07 %
	1,38 Md€	2,11 Md€	0,24 Md€	0,19 Md€	2,54 Md€
Communautés d'agglomération	-13,06 %	-8,31 %	-4,65 %	+20,97 %	-5,15 %
	1,91 Md€	2,49 Md€	0,92 Md€	0,38 Md€	3,79 Md€
Communautés urbaines	-4,55 %	-16,02 %	0 %	+10,95 %	-10,82
	1,22 Md€	1,47 Md€	0,47 Md€	0,22 Md€	2,16 Md€
Métropole	-26,53 %	0%	-19,05 %	-32,14 %	-8,61 %
	0,04 Md€	0,10 Md€	0,02 Md€	0,02 Md€	0,14 Md€
SAN	-38,89 %	-8,60 %	+60 %	-96 %	-6,48 %
	0,055 Md€	0,085 Md€	0,016 Md€	0,00 Md€	0,10 Md€
Total EPCI	-11,71 %	-9,09 %	-4,63 %	+3,44 %	-7,22 %
	4,61 Md€	6,26 Md€	1,67 Md€	0,81 Md€	8,74 Md€

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Annexe n° 8 : impact de la diminution de la DGF dans la baisse de l'épargne brute des régions

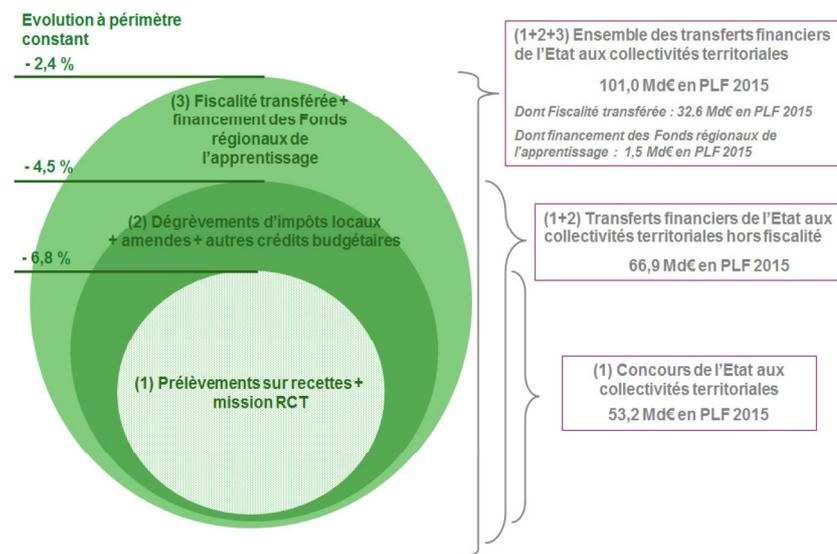
€	Ensemble des recettes	Recettes fiscales	DGF	Autres recettes	Poids de la DGF dans la perte des recettes	Charges	EBF	Impact DGF en montant	Impact DGF (%)
Région 1	-31 588 632	35 738 413	-10 048 236	-57 278 810	14,92%	6 496 803	-38 085 435	-4 714 451	12,38%
Région 2	-631 182	1 788 961	-312 693	-2 107 450	12,92%	2 469 932	-3 101 114	-81 551	2,63%
Région 3	-243 770 646	39 237 831	-30 204 316	-252 804 162	10,67%	13 607 473	-257 378 119	-26 016 626	10,11%
Région 4	-3 006 764	10 985 761	-4 825 444	-9 167 080	34,49%	13 162 174	-16 168 937	-1 036 909	6,41%
Région 5	-3 798 255	78 970 505	-9 043 140	-73 725 620	10,93%	22 838 816	-26 637 072	-414 989	1,56%
Région 6	-26 484 257	67 219 041	-11 167 208	-82 536 090	11,92%	5 950 883	-32 435 140	-3 156 295	9,73%
Région 7	-3 103 180	42 655 805	-6 504 587	-39 254 399	14,21%	20 233 842	-23 337 022	-441 113	1,89%
Région 8	-20 708 138	47 849 535	-6 054 327	-62 503 346	8,83%	16 599 753	-37 307 891	-1 828 735	4,90%
Région 9	-25 553 018	77 546 459	-13 484 461	-89 615 016	13,08%	145 621 611	-171 174 629	-3 342 099	1,95%

Source : Cour des comptes, données DGFIP

En raison de la tenue d'élections régionales en décembre 2015, et conformément aux dispositions réglementaires prévues aux articles R. 241-18 et R. 241-18-1 du code des juridictions financières, les noms des régions ne peuvent être mentionnés.

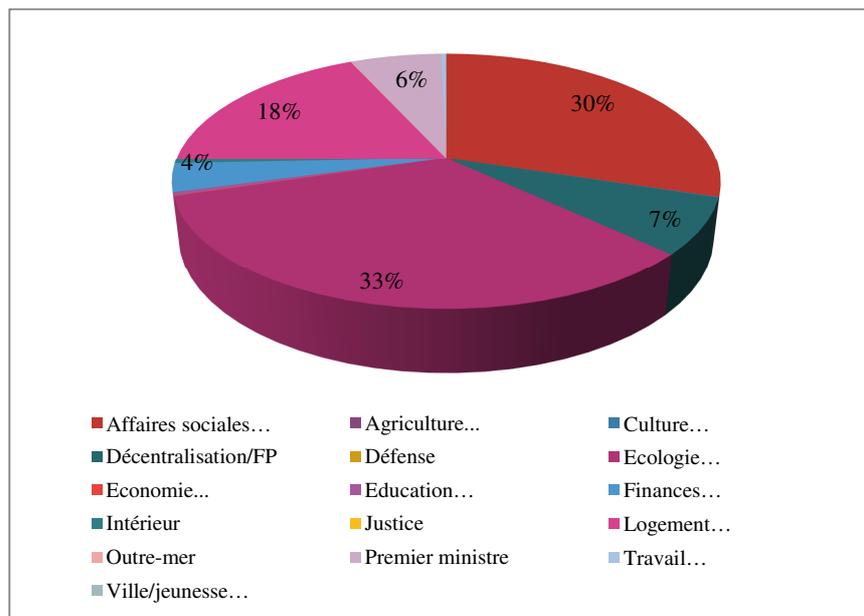
Le tableau présente la situation des neuf régions dont les recettes totales ont baissé en 2014. Pour chacune d'entre elles, la part de la diminution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dans la perte de recettes et dans la dégradation de l'excédent brut de fonctionnement a été calculée.

Annexe n° 9 : décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités locales



Source : projet de loi de finances pour 2015

Annexe n° 10 : coût brut des normes présentées à la CCEN et au CNEN en 2014, par ministère



Source : Cour des comptes-données DGCL

Annexe n° 11 : nombre et types d'avis émis par la CCEN (de septembre 2008 à décembre 2013)

	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Nombre de textes	66	163	176	287	315	219	1 226
Avis favorables	64	161	174	281	297	209	1 186
Avis défavorables	2	2	2	6	18	10	40
<i>dont avis vis-à-vis desquels le gouvernement est passé outre</i>	2	0	2	1	15	4	24
<i>dont avis défavorables sur des textes qui n'ont pas été publiés</i>	0	2	0	0	3	1	6
Taux d'avis défavorables	3 %	1 %	1 %	2 %	6 %	5 %	3 %

* de septembre à décembre 2008

Source : Bilan d'activité de la Commission consultative d'évaluation des normes – septembre 2014

Annexe n° 12 : estimation du coût des mesures nationales dans la masse salariale des collectivités territoriales en 2014 (en M€)

	Coût sur l'année 2014
Coût total	1001
<i>Décret n° 2014-1649 du 26 décembre 2014 modifiant le décret n° 87-1107 du 30 décembre 1987 portant organisation des carrières des agents de catégorie C, décret n° 2014-79 du 29 janvier 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'organisation des carrières des fonctionnaires territoriaux de catégorie B de la fonction publique territoriale et décret n° 2014-80 du 29 janvier 2014 modifiant les dispositions judiciaires applicables aux agents de la catégorie C et de la catégorie B de la fonction publique territoriale</i>	411,7
<i>Décret n° 2012-1525 du 28 décembre 2012 portant modification du taux de la contribution employeur due à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales</i>	404,5
<i>Décret n° 2014-33 du 14 janvier 2014 modifiant le décret n°2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat et décret n° 2014-452 du 2 mai 2014 modifiant le décret n°2008-964 du 16 septembre 2008 relatif aux modalités de prise en compte dans la retraite additionnelle de la fonction publique de l'indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat</i>	79,6
<i>Décret n° 2013-33 du 10 janvier 2013 portant relèvement du minimum de traitement dans la fonction publique et attribution de points d'indice majoré à certains personnels civils et militaires de l'Etat, personnels des collectivités territoriales et des établissements publics de santé</i>	46,9
<i>Décret n° 2013-589 du 4 juillet 2013 modifiant le décret n° 87-1108 du 30 décembre 1987 fixant les différentes échelles de rémunération pour la catégorie C des fonctionnaires territoriaux et décret n° 2013-587 du 4 juillet 2013 relatif à la création d'un huitième échelon dans les grades dotés de l'échelle 6 des cadres d'emplois de la catégorie C de la fonction publique territoriale</i>	17,5
<i>Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse carrières des fonctionnaires des catégories C et B de la fonction publique hospitalière et n° 2014-72 du 29 janvier 2014 modifiant le décret n° 2006-228 du 24 février 2006 instituant différentes échelles de rémunération pour les fonctionnaires hospitaliers de catégorie C et modifiant divers</i>	14
	10
<i>Décret n°2014-83 du 29 janvier 2014 modifiant le décret n° 88-547 du 6 mai 1988 portant statut particulier du cadre d'emplois des agents de maîtrise territoriaux</i>	7,2
<i>Décret n° 2013-37 du 10 janvier 2013 portant fixation du taux de la cotisation obligatoire versée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour la formation des bénéficiaires des contrats conclus au titre de l'article L. 5134-110 du code du travail</i>	5,5
<i>Autres mesures</i>	4,1

Source : Cour des Comptes

Annexe n° 13 : évolution des concours financiers de l'État

(Md€)	2012	2013	2014	2014 / 2013
Prélèvements sur recettes de l'État	55,57	55,57	54,43	-2,1 %
<i>dont DGF</i>	41,39	41,50	40,12	-3,3 %
<i>dont FCTVA</i>	5,53	5,77	5,91	+2,4 %
Crédits provenant du budget général	16,73	16,75	15,58	-7 %
<i>dont mission Relations avec les collectivités territoriales</i>	2,66	2,72	2,74	+0,7 %
<i>dont DGD-FP</i>	1,70	1,70	0	-100 %
<i>dont dotations et subventions imputées sur d'autres programmes</i>	1,65	1,62	2,09 ²²⁹	+29 %
<i>dont dégrèvements ordonnancés²³⁰</i>	10,71	10,71	10,76	+0,5 %
Crédits provenant des deux comptes d'affectation spéciale	1,2	1,15	1,37	+19 %
<i>dont CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	0,65	0,60	0,67	+12 %
<i>dont CAS Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage</i>	0,56	0,56	0,70	+25 %
Total des opérations budgétaires	73,50	73,47	71,38	-2,8 %

Source : Cour des comptes : données direction du budget

²²⁹ La hausse provient du rattachement des dépenses liées aux contrats aidés, qui n'ont pas été comptabilisées en 2013 parmi les transferts aux collectivités territoriales.

²³⁰ Hors restitutions de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Annexe n° 14 : évolution de la fiscalité transférée (en M€)

	2013	2014	2014/2013
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (départements hors DMTO-RTP)	6 832	7 367	7,80 %
Cartes grises (régions, décentralisation acte I)	2 042	2 016	1,30 %
TICPE - RMI/RSA (départements)	5 853	5 869	0,30 %
TICPE - Acte II hors RSA (principalement loi LRL de 2004) / compensation de la suppression de la "vignette"	6 347	6 776	6,70 %
dont TICPE-régions	3 202	3 624	13,2 %
dont TICPE-départements	654	658	0,70 %
dont TSCA-départements (article 52)	2 492	2 493	0,00 %
TSCA - article 77 (départements - réforme de la fiscalité directe locale)	3 184	3 198	0,50 %
TASCOM (communes - réforme de la fiscalité directe locale)	708	718	1,40 %
Droit départemental d'enregistrement et taxe de publicité foncière (DMTO-RTP)	429	463	7,80 %
Frais de gestion TH, TFPB, TFPNB - 1640 C CGI	2 196	2 287	4,10 %
TSCA - article 53 (départements - SDIS)	987	987	0,00 %
Fiscalité transférée au titre du pacte de confiance et de responsabilité pour les départements		841	-
TSCA - article 11-II (Marseille - BMP)	10	10	-
TICPE-Mayotte (départementalisation)	9	16	81,0 %
TICPE Formation professionnelle		300	
Frais de gestion formation professionnelle		601	-
TICPE prime d'apprentissage		139	-
	28 597	31 588	10,4 %

Source : Cour des comptes : données direction du budget

**Annexe n° 15 : simulations de prospective financière
relatives aux communes de plus de 100 000 habitants, hors
Paris (2015-2019) – 3 scénarios**

Scénario n°1 - Ajustement par la dette

Par défaut, on retient l'hypothèse d'un FRNG inchangé sur la période.

	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4	Variation annuelle moyenne	
							2014 / 2015	2019 / 2015
1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scénario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)								
en milliers d'euros								
Produits flexibles	6 185 251	6 350 476	6 520 117	6 694 293	6 873 125	7 056 738	2,60%	2,70%
<i>Dont ressources fiscales propres</i>	5 296 681	5 439 691	5 596 563	5 737 400	5 892 310	6 051 402	2,70%	2,70%
<i>Dont ressources d'exploitation</i>	888 570	910 785	933 554	956 893	980 816	1 005 336	2,50%	2,50%
+ Produits rigides	4 347 746	4 182 971	3 993 944	3 804 165	3 612 154	3 420 184	-0,10%	-0,20%
<i>Dont dotations et participations</i>	2 806 730	2 610 593	2 413 646	2 215 918	2 018 918	1 821 918	-0,40%	-0,40%
<i>Dont fiscalité reversée par l'interco et l'Etat</i>	1 541 016	1 548 721	1 586 464	1 564 247	1 572 068	1 579 928	0,50%	0,50%
<i>Dont production immobilisée, travaux en régie</i>	23 503	23 668	23 833	24 000	24 168	24 337	0,70%	0,70%
= Produits de gestion (a)	10 596 500	10 533 447	10 514 061	10 496 458	10 485 279	10 476 922	1,50%	0,80%
Charges à caractère général	2 015 648	2 049 914	2 084 762	2 120 203	2 156 247	2 192 903	1,70%	1,70%
+ Charges de personnel	5 430 809	5 566 579	5 705 744	5 848 388	5 994 597	6 144 482	2,50%	2,50%
+ Subventions de fonctionnement	1 298 571	1 324 543	1 351 034	1 378 054	1 405 615	1 433 728	2,00%	2,00%
+ Autres charges de gestion	327 923	339 401	351 280	363 575	376 300	389 470	3,50%	3,50%
= Charges de gestion (b)	9 072 952	9 280 437	9 492 820	9 710 220	9 932 759	10 160 563	2,30%	2,30%
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	1 483 548	1 253 010	1 021 241	788 238	752 520	716 359	-2,80%	-13,00%
en % des produits de gestion								
+ Résultat financier réel	-248 298	-265 007	-299 773	-343 361	-392 248	-443 635	0,00%	13,70%
dont intérêts d'emprunts dette ancienne	275 888	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	0,00%	0,00%
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		15 007	49 773	93 361	142 248	193 635		89,50%
- Subventions exceptionnelles	95 805	95 805	95 805	95 805	95 805	95 805	3,00%	0,00%
+ Solde des opérations d'aménagements	-642	-642	-642	-642	-642	-642	-5,50%	0,00%
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	18 088	18 088	18 088	18 088	18 088	18 088	0,40%	0,00%
= CAF brute	1 156 891	909 644	643 109	366 519	281 913	194 365	-4,30%	-32,00%
en % des produits de gestion								
	11,00%	8,60%	6,10%	3,50%	2,60%	1,80%		

2. Le financement des investissements prospectif (scenario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)								
en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul	
							2014 / 2010	2019 / 2015
CAF brute	1 158 176	909 644	643 109	366 519	281 913	194 365	6 700 029	2 395 550
- Remboursement de la dette en capital ancienne	812 609	870 000	870 000	870 000	870 000	870 000	4 281 465	4 350 000
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	53 792	129 121	225 352	334 049	s.o	742 315
= CAF nette (c)	344 282	-39 644	-280 683	-632 603	-813 439	-1 009 685	2 418 564	-2 666 765
en % des produits de gestion	0,00%	0,40%	-2,70%	-6,00%	-7,60%	-9,30%		
Taxes locales d'équipement	13 646	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	140 020	75 000
+ FCTVA	309 947	343 786	288 000	288 000	288 000	288 000	1 352 462	1 495 786
+ Subventions d'investissement	457 182	450 000	450 000	450 000	450 000	450 000	2 054 022	2 250 000
+ Produits de cession	233 212	225 000	225 000	225 000	225 000	225 000	1 236 923	1 125 000
+ Autres recettes	58 909	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	142 319	250 000
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	1 072 895	1 083 786	1 028 000	1 028 000	1 028 000	1 028 000	4 925 746	5 195 786
Financement propre disponible (c-d)	1 417 178	1 108 423	726 752	369 631	186 122	-13 023	7 344 309	2 377 904
Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y.c. t.vx en régie)	66,00%	60,80%	39,80%	20,30%	10,20%	-0,70%	69,20%	29,10%
- Dépenses d'équipement (y.c. t.vx en régie)	2 148 661	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	10 607 854	9 000 000
- Subventions d'équipement (y.c. en nature)	299 175	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	1 447 308	1 500 000
- Dons, subventions et prises de participation en nature	10 529	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	148 818	75 000
- Participations et inv. financiers nets	-3 086	-10 000	-10 000	-10 000	-10 000	-10 000	-126 668	-50 000
- Var. stocks de terrains, biens et produits	-93	-90	-90	-90	-90	-90	-93	-450
- Charges à répartir	11 605	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	29 971	50 000
- Var. autres dettes et cautionnements	21 749	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	98 356	100 000
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	4 605	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	-23 072	20 000
= Besoin (c) ou capacité (+) de financement	-1 071 362	-1 015 460	-1 391 593	-1 743 513	-1 924 349	-2 120 595	-4 900 849	-8 195 529
Nouveaux emprunts de l'année*	1 139 139	1 015 460	1 391 593	1 743 513	1 924 349	2 120 595	4 841 987	8 195 529
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	61 387	0	0	0	0	0	-58 862	0

*y.c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne

3. La situation bilancielle prospective (scenario n°1 au fil de l'eau, ajustement par la dette)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
en milliers d'euros						
Fonds de roulement net global (FRNG)	260 746	260 746	260 746	260 746	260 746	260 746
en nombre de jours de charges courantes	10,2	10	9,7	9,5	9,2	9
Encours de dette	9 042 051	9 167 532	9 655 333	10 389 724	11 228 721	12 145 266
dont dettes antérieurement contractées	9 042 051	8 172 051	7 302 051	6 432 051	5 562 051	4 692 051
dont dettes nouvellement contractées		1 015 480	2 353 281	3 967 672	5 666 669	7 453 215
Capacité de désendettement (dette/CAF) en années	7,8	10,1	15	28,4	39,8	62,5
Taux de charge de la dette (amortité K+) / Pats gestion	10,30%	10,80%	11,80%	12,80%	13,90%	15,10%
Taux d'intérêt apparent de la dette	3,10%	2,90%	3,10%	3,30%	3,50%	3,70%

Scenario n°2 - Simulation libre (les cellules jaunes doivent être saisies suivant les hypothèses retenues en concertation avec les services de l'ordonnateur)

Par défaut, on retient l'hypothèse d'un FRNG inchangé sur la période.

	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4	Variation annuelle moyenne	
							2014 / 2010	2019 / 2015
1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scenario n°2 libre)								
en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019		
Produits flexibles	6 185 251	6 350 476	6 520 117	6 694 293	6 873 125	7 056 738	2,60%	2,70%
Dont ressources fiscales propres	5 296 687	5 439 691	5 586 563	5 737 400	5 892 310	6 051 402	2,70%	2,70%
Dont ressources d'exploitation	868 570	910 785	933 554	956 893	980 816	1 005 336	2,50%	2,50%
+ Produits rigides	4 347 746	4 182 971	3 993 944	3 804 165	3 812 154	3 820 184	-0,10%	-2,20%
Dont dotations et participations	2 806 730	2 610 983	2 413 646	2 215 918	2 215 918	2 215 918	-0,40%	-4,00%
Dont fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	1 541 016	1 548 721	1 556 464	1 564 247	1 572 068	1 579 928	0,50%	0,50%
Dont production immobilisée, travaux en régie	23 503	23 668	23 833	24 000	24 168	24 337	0,70%	0,70%
= Produits de gestion (a)	10 556 500	10 533 447	10 514 061	10 498 458	10 685 279	10 876 922	1,50%	0,80%
Charges à caractère général	2 015 648	2 049 914	2 084 762	2 120 203	2 156 247	2 192 903	1,70%	1,70%
+ Charges de personnel	5 430 909	5 566 579	5 705 744	5 848 388	5 994 597	6 144 462	2,50%	2,50%
+ Subventions de fonctionnement	1 298 571	1 324 543	1 351 034	1 378 054	1 405 615	1 433 728	2,00%	2,00%
+ Autres charges de gestion	327 923	339 401	351 280	363 575	376 300	389 470	3,50%	3,50%
= Charges de gestion (b)	9 072 952	9 280 437	9 482 820	9 710 220	9 932 759	10 160 563	2,30%	2,30%
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	1 483 548	1 253 010	1 021 241	788 238	752 520	716 359	-2,80%	-13,00%
en % des produits de gestion	14,10%	11,80%	9,70%	7,50%	7,00%	6,60%		
+ Résultat financier réel	-248 288	-250 000	-250 834	-256 963	-268 243	-280 929	3,70%	3,00%
dont intérêts d'emprunts dette ancienne	275 888	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	0,00%	0,00%
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		0	834	6 963	18 243	30 929	4895,40%	4895,40%
- Subventions exceptionnelles	95 805	95 805	95 805	95 805	95 805	95 805	3,00%	0,00%
+ Solde des opérations d'aménagements	-642	-642	-642	-642	-642	-642	-5,50%	0,00%
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	18 088	18 088	18 088	18 088	18 088	18 088	0,40%	0,00%
= CAF brute	1 156 891	924 651	692 048	452 916	405 919	357 071	-4,30%	-21,20%
en % des produits de gestion	11,00%	8,80%	6,60%	4,40%	3,90%	3,40%		

2. Le financement des investissements prospectif (scénario n°2 libre)									
en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Cumul		
							2014 / 2010	2019 / 2015	
CAF brute	1 158 176	924 651	692 048	452 916	405 919	357 071	6 700 029	2 832 605	
- Remboursement de la dette en capital ancienne	812 609	870 000	870 000	870 000	870 000	870 000	4 281 465	4 350 000	
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	0	2 991	22 219	45 532	s.o.	70 742	
= CAF nette (c)	344 282	54 651	-177 952	-420 074	-486 300	-558 462	2 418 564	-1 568 137	
en % des produits de gestion	0,00%	0,50%	-1,70%	-4,00%	-4,50%	-5,10%			
Taxes locales d'équipement	13 646	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	140 020	75 000	
+ FCTVA	309 947	343 786	127 924	65 203	65 203	65 203	1 352 462	667 318	
+ Subventions d'investissement	457 182	450 000	450 000	450 000	450 000	450 000	2 054 022	2 250 000	
+ Produits de cession	233 212	225 000	225 000	225 000	225 000	225 000	1 236 923	1 125 000	
+ Autres recettes	58 909	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	142 319	250 000	
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	1 072 895	1 085 786	867 924	805 203	805 203	805 203	4 925 746	4 367 318	
Financement propre disponible (e-d)	1 417 178	1 138 437	689 138	379 789	312 584	239 357	7 344 309	2 759 305	
Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y.c. I.vx en régie)	65,20%	138,30%	160,10%	90,50%	75,30%	59,80%	69,20%	115,20%	
- Dépenses d'équipement (y.c. I.vx en régie)	2 148 661	799 527	407 517	407 517	407 517	407 517	10 607 854	2 429 596	
- Subventions d'équipement (y.c. en nature)	299 175	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	1 447 308	1 500 000	
- Dons, subventions et prises de participation en nature	10 529	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	148 818	75 000	
- Participations et inv. financiers nets	-3 086	-10 000	-10 000	-10 000	-10 000	-10 000	-126 668	-50 000	
- Var. stocks de terrains, biens et produits	-93	-90	-90	-90	-90	-90	-93	-450	
- Charges à répartir	11 605	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	29 971	50 000	
- Var. autres dettes et cautionnements	21 749	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	98 356	100 000	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	4 605	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	-23 072	20 000	
= Besoin (c) ou capacité (+) de financement	-1 071 362	0	-56 455	-361 299	-427 525	-499 686	-4 900 849	-1 344 965	
Nouveaux emprunts de l'année*	1 139 139	0	56 455	361 299	427 525	499 686	4 841 967	1 344 965	

*y. c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne

3. La situation bilancielle prospective (scénario n° libre)						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
en milliers d'euros						
Fonds de roulement net global (FRNG)	260 746	260 746	260 746	260 746	260 746	260 746
en nombre de jours de charges courantes	10,2	10	9,8	9,6	9,3	9,1
Encours de dette	9 042 051	8 172 052	7 358 507	6 846 815	6 382 121	5 966 274
dont dettes antérieurement contractées	9 042 051	8 172 051	7 302 051	6 432 051	5 562 051	4 692 051
dont dettes nouvellement contractées	0	0	56 456	414 764	820 069	1 274 223
Capacité de désendettement (dette/CAF) en années	7,8	8,8	10,6	15,1	15,7	16,7
Taux de charge de la dette (annuité K+1) / Pdis gestion	10,30%	10,80%	10,70%	10,80%	10,90%	11,00%
Taux d'intérêt apparent de la dette	3,10%	3,10%	3,40%	3,80%	4,20%	4,70%

Scenario n°3 - Surcroît d'EBF à dégager pour atteindre un ratio de désendettement cible.

Par défaut, on retient l'hypothèse d'un FRNG inchangé sur la période.

	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4	Variation annuelle	
							2014 / 2015	2015 / 2016
1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scenario n°3 capacité de désendettement cible et EBF)								
en milliers d'euros								
Produits flexibles	6 185 251	6 350 476	6 520 117	6 694 293	6 873 125	7 056 738	2,60%	2,70%
Dont ressources fiscales propres	5 296 681	5 439 691	5 586 563	5 737 400	5 892 310	6 051 402	2,70%	2,70%
Dont ressources d'exploitation	888 570	910 785	933 554	956 893	980 816	1 005 336	2,50%	2,50%
+ Produits rigides	4 347 746	4 182 971	3 993 944	3 804 165	3 612 154	3 420 184	-0,10%	-2,20%
Dont dotations et participations	2 806 730	2 610 583	2 413 646	2 215 918	2 018 918	1 820 918	-0,40%	-4,00%
Dont fiscalité reversée par l'Inserm et l'Etat	1 541 016	1 548 721	1 556 464	1 564 247	1 572 068	1 579 928	0,50%	0,50%
Dont production immobilisée, travaux en régie	23 503	23 668	23 833	24 000	24 168	24 337	0,70%	0,70%
= Produits de gestion (a)	10 556 500	10 533 447	10 514 061	10 498 458	10 685 279	10 876 922	1,50%	0,80%
Charges à caractère général	2 015 648	2 049 914	2 084 762	2 120 203	2 156 247	2 192 903	1,70%	1,70%
+ Charges de personnel	5 430 809	5 566 579	5 705 744	5 848 388	5 994 597	6 144 462	2,50%	2,50%
+ Subventions de fonctionnement	1 298 571	1 324 543	1 351 034	1 378 054	1 405 615	1 433 728	2,00%	2,00%
+ Autres charges de gestion	327 923	339 401	351 280	363 575	376 300	389 470	3,50%	3,50%
= Charges de gestion (b)	9 072 952	9 280 437	9 492 820	9 710 220	9 932 759	10 160 563	2,30%	2,30%
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	1 483 548	1 253 010	1 021 241	788 238	752 520	716 359	-2,80%	-13,00%
en % des produits de gestion	14,10%	11,90%	9,70%	7,50%	7,00%	6,60%		
+ Surcroît cumulé d'EBF pour atteindre la cible de désendettement		220 053	440 106	660 158	770 185	880 211	SO	41,40%
en % des charges de gestion (baisse des charges)		2,40%	4,60%	6,80%	8,60%	10,40%	SO	SO
en % des ressources fiscales (hausse des impôts)		4,00%	7,90%	11,50%	13,10%	14,50%	SO	SO
= Excédent brut de fonctionnement cible		1 473 063	1 461 347	1 448 397	1 522 705	1 586 570	SO	2,00%
en % des produits de gestion	0,00%	14,00%	13,90%	13,80%	14,30%	14,70%		
+ Résultat financier réel	-248 298	-261 706	-286 473	-313 169	-339 721	-364 822	3,70%	8,70%
dont intérêts d'emprunts dette ancienne	275 883	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	0,00%	0,00%
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		11 706	36 473	63 169	89 721	114 822	77,00%	77,00%
- Subventions exceptionnelles	95 805	95 805	95 805	95 805	95 805	95 805	3,00%	0,00%
+ Solde des opérations d'aménagements	-642	-642	-642	-642	-642	-642	-5,50%	0,00%
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	18 088	18 088	18 088	18 088	18 088	18 088	0,40%	0,00%
= CAF brute	1 156 891	1 132 998	1 096 514	1 056 869	1 104 625	1 153 989	-4,30%	0,40%
en % des produits de gestion	11,00%	10,90%	10,60%	10,20%	10,50%	10,70%		

	2. Le financement des investissements prospectif (scénario n°3 capacité de désendettement cible et EBF)							Cumul	
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010	2019 / 2015	
en milliers d'euros									
CAF brute	1 158 176	1 132 998	1 096 514	1 056 869	1 104 825	1 153 389	6 700 029	5 544 894	
- Remboursement de la dette en capital ancienne	812 609	870 000	870 000	870 000	870 000	870 000	4 281 465	4 350 000	
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	41 961	92 290	148 896	207 669	s.o.	490 816	
= CAF nette (c)	344 282	262 998	184 554	94 578	85 729	75 720	2 418 564	703 578	
en % des produits de gestion	0,00%	2,60%	1,90%	1,00%	0,90%	0,80%			
Taxes locales d'équipement	13 646	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	140 020	75 000	
+ FCTVA	309 947	343 786	288 000	288 000	288 000	288 000	1 352 462	1 495 786	
+ Subventions d'investissement	457 182	450 000	450 000	450 000	450 000	450 000	2 054 022	2 250 000	
+ Produits de cession	233 212	225 000	225 000	225 000	225 000	225 000	1 236 923	1 125 000	
+ Autres recettes	58 909	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	142 319	250 000	
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	1 072 895	1 083 786	1 028 000	1 028 000	1 028 000	1 028 000	4 925 746	5 195 786	
Financement propre disponible (c-d)	1 417 178	1 335 077	1 198 864	1 107 559	1 098 578	1 088 422	7 344 309	5 828 499	
Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y.c. t.vx en régie)	65,20%	73,20%	65,70%	60,70%	60,20%	59,70%	69,20%	64,80%	
- Dépenses d'équipement (y.c. t.vx en régie)	2 148 661	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	10 607 854	9 000 000	
- Subventions d'équipement (y.c. en nature)	299 175	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	1 447 308	1 500 000	
- Dons, subventions et prises de participation en nature	10 529	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	148 818	75 000	
- Participations et inv. financiers nets	-3 086	-10 000	-10 000	-10 000	-10 000	-10 000	-126 668	-50 000	
- Var. stocks de terrains, biens et produits	-93	-90	-90	-90	-90	-90	-93	-450	
- Charges à répartir	11 605	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	29 971	50 000	
- Var. autres dettes et cautionnements	21 749	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	98 356	100 000	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	4 605	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	-23 072	20 000	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 071 362	-792 127	-926 356	-1 016 332	-1 025 181	-1 035 190	-4 900 849	-4 795 186	
Nouveaux emprunts de l'année	1 139 139	792 127	926 356	1 016 332	1 025 181	1 035 190	4 841 987	4 795 186	
Reconstitution (+) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	61 387	0	0	0	0	0	-58 862	0	

*y.c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne

3. La situation bilancielle prospective (scénario n°3 capacité de désendettement cible et EBF)						
en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global (FRNG)	260 746	260 746	260 746	260 746	260 746	260 746
en nombre de jours de charges courantes	10,2	10	9,7	9,5	9,3	9,1
Encours de dette	9 042 051	8 964 178	8 978 574	9 032 615	9 038 901	8 996 421
dont dettes antérieurement contractées	9 042 051	8 172 051	7 302 051	6 432 051	5 562 051	4 692 051
dont dettes nouvellement contractées		792 127	1 676 522	2 600 564	3 476 849	4 304 370
Capacité de désendettement (dette/CAF) en années	7,8	7,9	8,2	8,5	8,2	7,8
Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pôis gestion	10,30%	10,70%	11,40%	12,10%	12,70%	13,30%
Taux d'intérêt apparent de la dette	3,10%	2,90%	3,20%	3,50%	3,80%	4,10%

Scenario n°4 - Surcroît d'EBF à dégager pour atteindre un ratio de désendettement cible.

Par défaut, on retient l'hypothèse d'un FRNG inchangé sur la période.

	1. La capacité d'autofinancement brute prospective (scenario n°3 capacité de désendettement cible et EBF)									
	en milliers d'euros	n-1	n	n+1	n+2	n+3	n+4	Variation annuelle		
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2014 / 2010	2019 / 2015	
Produits flexibles	6 185 261	6 350 476	6 520 117	6 694 263	6 873 125	7 056 738	2,60%	2,70%		
Dont ressources fiscales propres	5 296 681	5 439 691	5 596 553	5 737 400	5 892 310	6 051 402	2,70%	2,70%		
Dont ressources d'exploitation	868 570	910 785	933 554	956 863	980 816	1 005 336	2,50%	2,50%		
+ Produits rigides	4 347 746	4 182 971	3 993 944	3 804 165	3 612 154	3 420 184	-0,10%	-2,20%		
Dont dotations et participations	2 806 730	2 610 583	2 413 646	2 215 918	2 018 918	1 820 918	-0,40%	-4,00%		
Dont fiscalité reversée par l'Insee et l'Etat	1 541 016	1 548 721	1 556 464	1 564 247	1 572 068	1 579 928	0,50%	0,50%		
Dont production immobilière, travaux en régie	23 503	23 668	23 833	24 000	24 166	24 337	0,70%	0,70%		
= Produits de gestion (a)	10 556 500	10 533 447	10 514 061	10 498 458	10 483 279	10 468 522	1,50%	0,80%		
Charges à caractère général	2 015 648	2 049 914	2 084 762	2 120 203	2 156 247	2 192 903	1,70%	1,70%		
+ Charges de personnel	5 430 809	5 566 579	5 705 744	5 848 388	5 994 597	6 144 462	2,50%	2,50%		
+ Subventions de fonctionnement	1 298 571	1 324 543	1 351 034	1 378 054	1 405 615	1 433 728	2,00%	2,00%		
+ Autres charges de gestion	327 923	339 401	351 280	363 575	376 300	389 470	3,50%	3,50%		
= Charges de gestion (b)	9 072 952	9 280 437	9 492 520	9 710 220	9 932 759	10 160 563	2,30%	2,30%		
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	1 483 548	1 253 010	1 021 241	788 238	552 520	307 959	-2,80%	-13,00%		
en % des produits de gestion	14,10%	11,90%	9,70%	7,50%	5,30%	2,90%				
+ Surcroît cumulé d'EBF pour atteindre la cible de désendettement		147 324	294 649	441 973	515 636	589 298	SO	41,40%		
en % des charges de gestion (baisse des charges)		1,60%	3,10%	4,60%	5,20%	5,60%	SO	SO		
en % des ressources fiscales (hausse des impôts)		2,70%	5,30%	7,70%	8,60%	9,70%	SO	SO		
= Excédent brut de fonctionnement cible	0,00%	1 400 335	1 315 690	1 230 212	1 268 156	1 305 657	SO	-1,70%		
en % des produits de gestion		13,30%	12,50%	11,70%	11,90%	12,00%				
+ Résultat financier réel	-248 288	-262 797	-290 869	-323 148	-357 082	-390 870	3,70%	10,40%		
dont intérêts d'emprunts dette ancienne	275 888	250 000	250 000	250 000	250 000	250 000	0,00%	0,00%		
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		12 797	40 869	73 148	107 082	140 870		62,10%		
- Subventions exceptionnelles	95 805	95 805	95 805	95 805	95 805	95 805	3,00%	0,00%		
+ Solde des opérations d'aménagements	-642	-642	-642	-642	-642	-642	-5,50%	0,00%		
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	18 088	18 088	18 088	18 088	18 088	18 088	0,40%	0,00%		
= CAF brute	1 156 891	1 059 178	946 662	828 705	715 715	606 428	-4,30%	-5,70%		
en % des produits de gestion	11,00%	10,20%	9,20%	8,10%	7,00%	5,80%				

2. Le financement des investissements prospectif (scenario n°4 capacité de désendettement cible et EBF)														
	Cumul													
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2010	2011	2012	2013				
en milliers d'euros														
CAF brute	1 158 176	1 053 178	946 662	828 705	832 715	836 428	6 700 029	4 503 688						
- Remboursement de la dette en capital ancienne	812 609	870 000	870 000	870 000	870 000	870 000	4 281 465	4 350 000						
- Remboursement de la dette en capital nouvelle	0	0	45 871	104 463	174 165	249 438	s.o.	573 937						
= CAF nette (c)	344 282	189 178	30 791	-145 758	-211 450	-285 011	2 418 564	-420 249						
en % des produits de gestion	0,00%	1,90%	0,40%	-1,20%	-1,80%	-2,40%								
Taxes locales d'équipement	13 646	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	140 020	75 000						
+ FCTVA	309 947	343 786	288 000	288 000	288 000	288 000	1 352 462	1 495 786						
+ Subventions d'investissement	457 182	450 000	450 000	450 000	450 000	450 000	2 054 022	2 250 000						
+ Produits de cession	233 212	225 000	225 000	225 000	225 000	225 000	1 236 923	1 125 000						
+ Autres recettes	58 909	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	142 319	250 000						
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	1 072 895	1 083 786	1 028 000	1 028 000	1 028 000	1 028 000	4 925 746	5 195 786						
Financement propre disponible (c-d)	1 417 178	1 260 167	1 042 829	863 671	797 008	724 390	7 344 309	4 688 063						
Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y.c. Ixx en régie)	65,20%	69,10%	57,20%	47,40%	43,70%	39,70%	69,20%	52,10%						
- Dépenses d'équipement (y.c. Ixx en régie)	2 148 661	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	1 800 000	10 607 854	9 000 000						
- Subventions d'équipement (y.c. en nature)	299 175	300 000	300 000	300 000	300 000	300 000	1 447 308	1 500 000						
- Dons, subventions et prises de participation en nature	10 529	15 000	15 000	15 000	15 000	15 000	148 818	75 000						
- Participations et inv. financiers nets	-3 086	-10 000	-10 000	-10 000	-10 000	-10 000	-126 668	-50 000						
- Var. stocks de terrains, biens et produits	-93	-90	-90	-90	-90	-90	-93	-450						
- Charges à répartir	11 605	10 000	10 000	10 000	10 000	10 000	29 971	50 000						
- Var. autres dettes et cautionnements	21 749	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	98 356	100 000						
+/- Solde des opérations pour compte de tiers et des affectations et concessions d'immo	4 605	4 000	4 000	4 000	4 000	4 000	-23 072	20 000						
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-1 071 362	-865 946	-1 080 119	-1 256 668	-1 322 360	-1 393 921	-4 900 849	-5 919 013						
Nouveaux emprunts de l'année*	1 139 139	865 946	1 080 119	1 256 668	1 322 360	1 393 921	4 841 987	5 919 013						
Reconstitution (-) du fonds de roulement net global sur l'exercice (si capacité de financement)	61 397	0	0	0	0	0	-58 862	0						

*y.c. leurs propres intérêts sur 6 mois en moyenne

3. La situation bilancielle prospective (scenarion n°4 capacité de désendettement cible et EBF)						
en milliers d'euros	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global (FRNG)	260 746	260 746	260 746	260 746	260 746	260 746
en nombre de jours de charges courantes	10,2	10	9,7	9,5	9,3	9
Encours de dette	9 042 051	9 037 997	9 202 245	9 484 450	9 762 645	10 037 128
dont dettes antérieurement contractées	9 042 051	8 172 051	7 302 051	6 432 051	5 562 051	4 692 051
dont dettes nouvellement contractées		865 946	1 900 194	3 052 399	4 200 594	5 345 076
Capacité de désendettement (dette/CAFD en années)	7,8	8,5	9,7	11,4	11,7	12
Taux de charge de la dette (annuité K+i) / Pds gestion	10,30%	10,80%	11,50%	12,40%	13,10%	13,90%
Taux d'intérêt apparent de la dette	3,10%	2,90%	3,20%	3,40%	3,70%	3,90%

**Réponses des administrations,
des collectivités et des organismes
concernés**

Sommaire des réponses

Réponse du Premier ministre	237
Réponse du président de l' Association des régions de France (ARF)	244
Réponse du président de l' Assemblée des départements de France (ADF)	250
Réponse du président de l' Association des maires de France (AMF)	252
Réponse du président de l' Assemblée des communautés de France (ADCF).....	261
Réponse commune du président de l' Association des maires des grandes villes de France (AMGVF) et du président de l' Association des communautés urbaines de France (ACUF).....	273
Réponse de la présidente de Villes de France (VF)	278
Réponse du président de l' Association des petites villes de France (APVF)	281
Réponse du président du conseil régional d' Alsace.....	287
Réponse du président du conseil régional d' Aquitaine.....	288
Réponse du président du conseil régional de Centre-Val de Loire	297
Réponse du président du conseil régional de Lorraine	297
Réponse du président du conseil régional de Nord-Pas-de-Calais.....	297
Réponse du président du conseil départemental de l' Ain	303
Réponse du président du conseil départemental de l' Aude	304
Réponse du président du conseil départemental du Cantal.....	304
Réponse du président du conseil départemental du Gers.....	305
Réponse du président du conseil départemental de la Haute-Corse.....	305
Réponse du président du conseil départemental de la Haute-Marne	305
Réponse du président du conseil départemental des Hauts-de-Seine	307
Réponse du président du conseil départemental de l' Ille-et-Vilaine.....	308
Réponse du président du conseil départemental de l' Isère	309
Réponse du président du conseil départemental de la Loire-Atlantique .	310

Réponse du président du conseil départemental du Loiret.....	312
Réponse du président du conseil départemental de la Manche.....	312
Réponse du président du conseil départemental de la Mayenne.....	312
Réponse du président du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques	313
Réponse de la présidente du conseil départemental de la Saône-et-Loire	313
Réponse du président du conseil départemental de la Seine-Maritime...	315
Réponse du président du conseil départemental du Tarn.....	315
Réponse du président du conseil départemental du Tarn-et-Garonne.....	315
Réponse du président de la communauté d'agglomération de Caen la Mer	315
Réponse du président de la communauté d'agglomération et maire de Quimper.....	316
Réponse du président de la communauté du Bocage Coutançais.....	318
Réponse du maire d'Aix-en-Provence.....	319
Réponse du maire d'Angers.....	320
Réponse du maire d'Argenteuil.....	321
Réponse du maire de Beaucaire.....	327
Réponse du maire de Besançon.....	328
Réponse du maire de Boulogne-Billancourt.....	328
Réponse du maire de Brest.....	332
Réponse du maire de Chambéry.....	333
Réponse du maire de Chelles.....	334
Réponse du maire du Chesnay.....	334
Réponse du maire de Clermont-Ferrand.....	334
Réponse du maire de Colmar.....	337
Réponse du maire de Grenoble.....	338
Réponse du maire de Honfleur.....	339
Réponse du maire d'Illkirch-Graffenstaden.....	340
Réponse de la maire de Lille.....	340
Réponse du maire de Lutterbach.....	342

Réponse du maire de Lyon	342
Réponse du maire de Mâcon.....	349
Réponse du maire de Mandelieu-La Napoule.....	349
Réponse du maire du Mans.....	352
Réponse du maire de Marseille.....	353
Réponse du maire de Metz.....	354
Réponse du maire de Montreuil.....	354
Réponse du maire de Nancy	357
Réponse du maire de Nice	357
Réponse du maire d'Orléans	359
Réponse du maire du Perreux-sur-Marne	360
Réponse du maire de Reims.....	360
Réponse du maire de Rennes	360
Réponse du maire de Rouen	361
Réponse du maire de Saint-Denis	361
Réponse du maire de Saint-Étienne	363
Réponse du maire de Saint-Germain-en-Laye	364
Réponse du maire de Strasbourg	364
Réponse du maire de Toulon	364
Réponse du maire de Toulouse.....	365
Réponse du maire de Tours	370
Réponse du maire de Trouville-sur-Mer.....	371
Réponse du maire de Villefranche-sur-Saône.....	371
Réponse du maire de Villeurbanne	371
Réponse du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations .	371
Réponse du gouverneur de la Banque de France	372
Réponse du président-directeur général de la société de financement local	373
Réponse du président du directoire de la Banque postale.....	373
Réponse du président du directoire de l'Agence France locale	373

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)
Président du conseil régional de Basse-Normandie
Président du conseil régional d'Île-de-France
Président du conseil régional des Pays de la Loire
Président du conseil régional de Rhône-Alpes
Président du conseil départemental des Alpes-Maritimes
Président du conseil départemental de l'Ariège
Président du conseil départemental du Bas-Rhin
Présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône
Président du conseil départemental du Calvados
Président du conseil départemental de la Charente
Président du conseil départemental du Cher
Président du conseil départemental de la Corrèze
Président du conseil départemental de Corse-du-Sud
Président du conseil départemental des Côtes-d'Armor
Président du conseil départemental de la Côte-d'Or
Présidente du conseil départemental de la Creuse
Président du conseil départemental de la Drôme
Président du conseil départemental d'Eure-et-Loir
Président du conseil départemental du Gard
Présidente du conseil départemental de la Guadeloupe
Président du conseil général de la Guyane
Président du conseil départemental de la Haute-Vienne
Président du conseil départemental du Haut-Rhin
Président du conseil départemental de l'Indre
Président du conseil départemental de la Loire
Président du conseil départemental de Loir-et-Cher

Présidente du conseil départemental de Lozère
Présidente du conseil général de la Martinique
Président du conseil départemental de Mayotte
Président du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle
Président du conseil départemental de la Meuse
Président du conseil départemental du Morbihan
Président du conseil départemental de la Nièvre
Président du conseil départemental du Nord
Président du conseil départemental du Pas-de-Calais
Présidente du conseil départemental des Pyrénées-Orientales
Présidente du conseil départemental de La Réunion
Président du conseil départemental du Rhône
Président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis
Président du conseil départemental de la Somme
Président du conseil départemental du Territoire-de-Belfort
Président du conseil départemental du Val-de-Marne
Président du conseil départemental du Val d'Oise
Président du conseil départemental de la Vienne
Président du conseil départemental des Yvelines
Président de la communauté d'agglomération d'Amiens Métropole
Président de la communauté d'agglomération de Carcassonne
Président de la communauté d'agglomération de Mulhouse Alsace Agglomération
Président de la communauté de communes du Nogentais
Président de la communauté de communes du Pays de Fontenay-le-Comte
Maire de Paris
Maire d'Amiens
Maire d'Avignon
Maire de Bagnols-sur-Cèze
Maire de Bègles
Marie de Bordeaux
Maire de Brionne

Maire de Caen
Maire de Château-Gontier Bazouges
Maire de Cognac
Maire de Déols
Maire de Dijon
Maire du Havre
Maire de Limoges
Maire de Mende
Maire de Montpellier
Maire de Mulhouse
Maire de Nantes
Maire de Nîmes
Maire de Perpignan
Maire de Saint-Aubin-sur-Mer
Maire de Saint-Jean-de-Maurienne
Maire de Saint-Maur-des-Fossés
Maire de Savigny-sur-Orge
Maire de Tours
Maire de Trouville-sur-Mer
Maire de Villefranche-sur-Saône
Maire de Villeurbanne

Destinataire n'ayant pas souhaité rendre ses observations publiques

Conseil départemental de la Haute-Loire

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Je me félicite que la publication du rapport sur les finances publiques locales soit devenue un événement important, eu égard aux enjeux que représente la situation des finances publiques locales pour notre pays, nos concitoyens et la qualité du service public.

Je partage les principaux constats de la Cour et la plupart des recommandations.

La Cour s'intéresse, en premier lieu, à la part que prennent les collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques et examine les dispositifs existants de gouvernance des finances locales.

Comme la Cour le souligne, la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a introduit pour la première fois un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL), mettant ainsi en œuvre l'une des recommandations du rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques en 2014.

Cet objectif d'évolution, indicatif au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales, accroît la transparence sur les prévisions macroéconomiques du Gouvernement qui ont vocation à être débattues avec les parlementaires et les élus locaux au sein du Comité des finances locales (CFL). Il donne aux collectivités un élément de référence pour l'élaboration de leurs budgets et le pilotage de leurs dépenses sur plusieurs années. Il est en effet nécessaire, dans le cadre de nos engagements européens, d'avoir une appréciation de l'ensemble des dépenses des administrations publiques.

L'ODEDEL détaille en particulier le taux d'évolution des dépenses de fonctionnement, dans un contexte où les baisses de dotations engagées dès 2014 doivent inciter les collectivités à en modérer la progression. L'ODEDEL a été largement respecté pour l'année 2014 du fait d'un ralentissement de leurs consommations intermédiaires et du recul de l'investissement public local. Mais je relève, comme la Cour, que si leur solde annuel s'est amélioré, la dette des administrations publiques locales (APUL) a augmenté et représente, en 2014, 9,2 % de la dette publique totale.

Dans ce contexte, l'enjeu est aujourd'hui d'améliorer les dispositifs de gouvernance des finances locales. Plusieurs mesures sont d'ores et déjà prévues : l'ODEDEL sera décliné en 2016 par catégorie de collectivités locales, après concertation avec le CFL, et des travaux de revue des dépenses se poursuivront pour identifier les mesures

d'économies possibles. Je suis réservé, en revanche, sur l'idée d'inclure immédiatement dans le périmètre de l'objectif les budgets annexes et les budgets des syndicats, et sur sa déclinaison par strate démographique. Les difficultés techniques inhérentes risqueraient de réduire la lisibilité de cet indicateur encore récent.

Au-delà, je partage pleinement l'analyse de la Cour sur la nécessité de renforcer le dialogue entre l'État et les associations représentatives des collectivités.

C'est à cette fin qu'a été installée en 2015 l'instance de dialogue national des territoires qui réunit le Gouvernement et les associations d'élus. Cette instance n'a pas pour seule vocation de traiter des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales ; les sujets financiers majeurs tels que la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), l'impact des normes sur les finances locales ou la présentation des mesures du projet de loi de finances pour 2016 y sont évoqués.

Par ailleurs, j'ai souhaité réunir cette année un groupe de travail avec les organisations représentatives des maires et des présidents d'intercommunalités pour examiner l'évolution des dépenses locales, en particulier d'investissement, dans un contexte de baisse des dotations qui sont allouées par l'État. Le diagnostic partagé sur les évolutions des recettes et des dépenses locales a ainsi mis en évidence que l'augmentation de 4 % des dépenses de rémunération des collectivités territoriales entre 2013 et 2014 s'explique, pour partie, par les choix de gestion des collectivités et, pour partie, en raison des effets de mesures nationales. Comme le souligne la Cour avec justesse, les collectivités disposent de marges de manœuvre pour maîtriser l'évolution de leur masse salariale en agissant sur différents leviers (effectifs, temps de travail, avancements et promotions, régimes indemnitaires, niveau du service public rendu). Je viens également d'engager une discussion avec l'Assemblée des départements de France (ADF) pour évaluer la situation financière des départements, dans un contexte d'évolution de leurs dépenses sociales très dynamique.

Je tiens à rappeler que le comité des finances locales (CFL) et le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) conservent leur rôle d'instances privilégiées de concertation avec les collectivités. Ainsi, le CFL s'est réuni très régulièrement tout au long du premier semestre 2015 pour examiner avec le Gouvernement les scénarios de la réforme de la dotation globale de fondement (DGF) des communes et des intercommunalités. Les points de convergence entre la délibération finale du CFL et les orientations du Gouvernement ont permis de poser des

jalons pour présenter une réforme de l'architecture de la DGF du bloc communal dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016, tout en maintenant l'objectif de poursuite du dialogue lors du débat parlementaire.

La Cour réitère la recommandation qu'elle avait faite en 2014 d'adopter des lois de financement des collectivités territoriales, qui, à ses yeux, permettraient une meilleure maîtrise de l'évolution des dépenses publiques locales. En dépit des précisions apportées par la Cour sur le respect des principes d'unité et d'universalité du budget de l'État et du principe de libre administration des collectivités territoriales, cette proposition me paraît comporter des inconvénients importants. En effet, à la différence des lois de financement de la sécurité sociale dont la création était nécessaire pour régir certaines dispositions des finances sociales, la création de lois de financement des collectivités territoriales n'apporterait pas d'outils de pilotage ou de régulation des finances publiques locales supplémentaires par rapport aux lois de finances ordinaires, sauf à engager une révision constitutionnelle faisant évoluer le principe de libre administration des collectivités territoriales.

En revanche, je partage pleinement l'avis de la Cour selon lequel les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales pourraient être améliorées. C'est tout le sens de la transformation par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, de l'observatoire des finances locales en un observatoire des finances et de la gestion publique locale, chargé de réaliser des évaluations des politiques publiques locales et de favoriser le recensement et le partage des bonnes pratiques en matière de gestion publique.

S'agissant de l'évolution des ressources financières des collectivités territoriales, la Cour considère que la baisse de la DGF de 1,5 milliard d'euros en 2014 a été atténuée, d'une part, par l'augmentation d'autres concours financiers comme le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), et, d'autre part, par l'évolution de la fiscalité directe locale. À compter de 2015, les collectivités territoriales sont pleinement associées à l'effort de redressement des comptes publics à proportion de leur poids dans la dépense publique totale, soit environ un cinquième. Pour autant, la baisse des dotations de l'État en 2015 ne représente en moyenne que 1,9 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités et 1,6 % de leurs recettes totales.

S'agissant du mode de répartition de la baisse de la DGF, je rappelle que la contribution au redressement des finances publiques est

répartie entre les catégories de collectivités, puis au sein de chaque catégorie, selon les modalités arrêtées à l'issue d'un dialogue et d'échanges approfondis avec le CFL. Les membres du CFL ont ainsi estimé que les ressources totales pour répartir la baisse entre catégories de collectivités constituaient un critère objectif et rationnel. Ils ont considéré que les difficultés spécifiques des départements, confrontés au dynamisme de leurs dépenses sociales, accentué en période de crise, n'avaient pas vocation à être prises en compte dans la répartition de la baisse de la DGF. En revanche, trois mesures ont visé à leur rendre la progression des allocations individuelles de solidarité soutenable : la création d'un fonds de compensation péréqué de 865 millions d'euros en 2015, celle d'un fonds de solidarité de 536 millions d'euros en 2015 et la faculté d'augmenter les taux des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,8 % à 4,5 %.

La répartition de la baisse des dotations au sein de chaque catégorie de collectivités intègre quant à elle la logique de péréquation. La baisse des dotations s'applique en effet de manière péréquée pour les départements, et, au sein du bloc communal et pour les régions, les modalités retenues permettent de faire contribuer davantage une collectivité qui dispose de ressources financières importantes. Par ailleurs, la baisse de la dotation forfaitaire s'accompagne du renforcement de la péréquation verticale, qui progresse en 2015 de 327 millions d'euros, auxquels s'ajoute la poursuite de la montée en charge des mécanismes de péréquation entre collectivités.

La réforme de la DGF des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui sera présentée dans le projet de loi de finances pour 2016 conduit à une répartition de la dotation plus juste et plus transparente. Elle prévoit, comme en 2015, une progression des dispositifs de péréquation verticale et horizontale qui devrait compenser globalement les impacts de la baisse de la DGF pour les collectivités les plus fragiles.

S'agissant de l'impact des normes sur les finances des collectivités territoriales et en particulier de leurs modalités d'évaluation, je vous informe que le site internet du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) comporte désormais un lien vers le site Légifrance qui héberge les fiches d'impact des textes réglementaires publiés, conformément à la proposition de la Cour de renforcer la publicité sur l'évaluation du coût des normes.

La Cour appelle de ses vœux à renforcer la portée des avis rendus par le CNEN en portant à connaissance les suites réservées à ces avis et en publiant un bilan chiffré annuel du coût global des normes sur les

finances des collectivités locales. Les dispositions prévues à cet égard par la loi du 17 octobre 2013 portant création du CNEN répondent à ce vœu, grâce à la publicité des avis rendus par le CNEN et à l'élaboration de son rapport public annuel qui fait le bilan de l'impact financier des normes qui lui sont soumises.

Plus globalement, le Gouvernement a fait de la simplification des normes pesant sur les collectivités locales une priorité dans le cadre plus général de sa politique de simplification. Le dispositif mis en place s'inscrit dans le cadre des dispositions de la circulaire du 9 octobre 2014 qui prévoit que l'impact financier net des normes nouvelles sur les collectivités devra être nul dès 2015.

Les premiers résultats en matière de maîtrise du flux de normes nouvelles sont encourageants : tandis que 1,6 milliard d'euros de charges nettes nouvelles avaient été comptabilisées en 2013 par la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), le CNEN évalue dans son rapport d'exécution 2014 ces charges nouvelles à 770 millions d'euros. Pour 2015, le solde provisoire début septembre ne serait que de 13 millions d'euros, ce qui indique une évolution en profondeur, grâce à l'action menée par le CNEN et le Gouvernement.

Concernant l'action sur le stock des normes existantes, un travail a été engagé dès l'automne 2014 afin d'identifier des normes pouvant être abrogées ou simplifiées. Grâce aux travaux déjà menés en 2011 par le sénateur Doligé et en 2013 par messieurs Lambert et Boulard, aux saisines du CNEN (sur les normes sismiques et les normes d'incinération), à une récente mission d'inspections mandatée dans le cadre de la revue des dépenses et aux conclusions des premiers ateliers thématiques mis en place en lien avec les associations d'élus et les associations de cadres territoriaux (sur les bâtiments, les réglementations sportives et le fonctionnement des collectivités territoriales), seize normes ont ainsi été supprimées dans la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. Plusieurs mesures de simplification ont également été mises en œuvre dans d'autres véhicules législatifs ou réglementaires. Et une nouvelle vague de simplification a été annoncée le 14 septembre lors du comité interministériel aux ruralités.

Je tiens par ailleurs à saluer la qualité du travail de synthèse de la Cour sur l'investissement public local.

L'analyse détaillée des déterminants de l'investissement public local permet d'abord à la Cour de souligner l'hétérogénéité des comportements d'investissement des collectivités.

La Cour conclut à la multiplicité des causes de la diminution de l'investissement des collectivités locales en 2014, pointant l'effet traditionnel du cycle électoral, le niveau d'épargne brute des collectivités ou leurs choix discrétionnaires de gestion. Elle note avec justesse que l'offre de crédit aux collectivités locales est actuellement abondante et contribue, avec les différents cofinancements nationaux ou européens, à soutenir l'investissement des collectivités.

Pour autant, comme le rappelle la Cour, faute d'une maîtrise suffisante de la dépense locale, l'investissement pourrait servir de variable d'ajustement à la baisse de la DGF programmée sur la période 2015-2017. Face à ce risque, le Gouvernement a adopté un plan de soutien à l'investissement local comportant plusieurs mesures importantes.

Dès la loi de finances pour 2015, le Gouvernement a ainsi majoré d'un tiers (à 816 millions d'euros, soit + 200 millions d'euros) la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et a augmenté le taux de compensation du FCTVA. Par ailleurs, en cours d'année 2015, un dispositif de préfinancement à taux zéro du FCTVA a été mis par la Caisse des dépôts et consignations. De nouvelles mesures de soutien à l'investissement seront proposées par le Gouvernement dans le projet de loi de finances pour 2016 : la création d'un fonds d'un milliard d'euros destiné aux communes et intercommunalités et l'élargissement du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics.

Pour autant, je souscris pleinement à l'analyse de la Cour selon laquelle l'enjeu majeur par les collectivités consiste aujourd'hui à préserver leur capacité d'autofinancement nette par la maîtrise de l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement, en particulier de leurs dépenses de personnel. Une meilleure priorisation de leurs dépenses d'investissement est également indispensable, que ce soit par le développement des démarches de programmation pluriannuelle des investissements, par une meilleure évaluation de l'utilité socio-économique des projets d'investissement les plus importants, ou par une évaluation des coûts de fonctionnement inhérents à leurs investissements.

S'agissant enfin du suivi et de la valorisation des données budgétaires et comptables des administrations publiques locales, deux actions sont actuellement en cours. D'une part, les données relatives à l'exécution des budgets locaux qui sont mises en ligne sur le site www.collectivites.gouv.fr vont être désormais présentées sur des périmètres élargis aux budgets annexes et aux territoires intercommunaux, permettant ainsi une approche consolidée et agrégées

des comptes locaux. D'autre part, des situations infra-annuelles sont désormais produites par trimestre, mais réservées au niveau central, pour suivre par catégorie de collectivités l'exécution des budgets.

Enfin, le renforcement de la fiabilité des informations financières fait l'objet d'une attention particulière de la part des services de l'État et progresse, notamment, sous l'impulsion des travaux menés par le Comité national relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, auxquels participent les juridictions financières. L'expérimentation de la certification, pour certaines collectivités et dans le cadre fixé par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, constituera un levier important pour améliorer la qualité comptable des comptes des collectivités locales. Parallèlement, une réflexion sera menée pour faire évoluer vers un compte financier unique les actuels compte de gestion du comptable et compte administratif de l'ordonnateur.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

1. Mieux prendre en compte les observations formulées

L'élaboration du rapport sur les finances publiques locales est source de nombreux travaux, tant pour vos équipes que pour celles des associations d'élus et de nos collectivités. Nous répondons toujours à toutes vos demandes d'analyses, de données et d'observations. Mais je me demande objectivement l'intérêt de cette mobilisation puisqu'en pratique vous n'avez pris en compte que manière très marginale les observations reprises dans mon courrier de juin dernier.

S'il relève bien entendu des prérogatives de la Cour des comptes d'abonder ou de contester les observations qui lui sont transmises, le fait de les occulter complètement de votre rapport limite singulièrement l'intérêt de la procédure contradictoire à laquelle la Cour des comptes est pourtant légitimement attachée.

Je me permets de mettre en exergue notre analyse sur l'évolution de la masse salariale des régions. Vous indiquez (chapitre II-II-D-2) que les dépenses de personnel ont augmenté de 4,2 % et « qu'aucune région n'est parvenue à les réduire et une seule à les contenir ». Sans remettre en cause les chiffres que vous annoncez, je vous ai fait part d'une analyse très détaillée de l'évolution de la masse salariale des régions en 2014 en la décomposant en plus de dix sources d'explications rassemblées en trois effets majeurs. Nous avons travaillé longuement en nous appuyant sur les méthodes d'analyse préconisées par la Cour des comptes. Vous regrettez souvent que les collectivités connaissent une inflation de leur masse salariale sans grande capacité à expliquer la dynamique. Nous vous avons transmis un travail de grande qualité qui répond à vos attentes récurrentes et que peu de collectivités ont dû être en mesure de vous fournir. Et force est de constater que vous ne prenez nullement en compte cette information de qualité que les régions ont produite. Elle est pourtant d'un intérêt premier : elle met en évidence que les décisions de l'État expliquent 47 % de l'évolution de la masse salariale. Il y a quand même une différence entre dire « les régions ont augmenté leur masse salariale de 4,2 % », ce qui laisse penser à une totale absence de rigueur de la part des élus concernés et indiquer « les régions ont augmenté leur masse salariale de 4,2 %, près de la moitié de cette hausse ne leur étant cependant pas imputable ».

Aussi je souhaite que la Cour prenne en considération dans son analyse les éléments rappelés ci-dessous :

« Si elle est de 4,2 % pour l'ensemble des régions, l'évolution de la masse salariale n'est que de 3,4 % au niveau des régions métropolitaines. Cette évolution de 3,4 % est essentiellement subie par les régions. Un travail collectif d'analyse de l'évolution de la masse salariale a été conduit par les régions, sous l'égide de l'ARF. La variation a été décomposée en trois grandes composantes : l'impact des décisions de l'État, l'impact de la variation des effectifs, et l'impact des mesures RH propres aux régions. »

Cette analyse met bien en exergue que l'évolution des dépenses de personnel des régions résulte à 47 % de décisions prises par l'État. Les régions ont soutenu les emplois d'avenir à la demande de l'État et cela a représenté près de 8 % de l'évolution de la masse salariale des régions. Au final, l'impact réel des décisions relevant de la collectivité correspond à la somme des impacts RH et à l'impact financier de la variation des effectifs à périmètre constant, soit 37 %. Le GVT est limité à 0,8 % en 2014.

Tableau 1 : Décomposition de la variation de la masse salariale entre 2013 et 2014 en %

Impact des décisions de l'État	47 %
Revalorisation des grilles indiciaires B et C	23 %
Extension du champ de la GIPA	3 %
Hausse du taux de la CNRACL	20 %
Autres	1 %
Impact de la variation des effectifs	21%
Variation des effectifs à périmètre constant	5 %
Variation des effectifs liée à de nouvelles compétences	4 %
Variation des effectifs liée à des ouvertures de lycées	2 %
Variation des emplois d'avenir	8 %
Autres	2 %
Impact des mesures RH de la collectivité	32 %

GVT (incluant les avancements grades et échelons)	23 %
Heures supplémentaires, astreintes, indemnités ...	0 %
Autres	9 %

Échantillon : régions Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Centre-Val de Loire, Champagne-Ardenne, Corse, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Basse-Normandie, Pays de la Loire, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

2. Mieux mettre en exergue la pénalisation des régions

Ce rapport est le premier à analyser les conséquences de la baisse des dotations de 1,5 milliard d'euros en 2014 et il doit mettre en évidence de façon claire la pénalisation que subit chaque niveau de collectivités. Force est de constater que, et malgré mes précédentes remarques, vos conclusions manquent toujours de clarté, comme si la Cour n'osait pas afficher la réalité des faits.

Les éléments contenus dans votre rapport sont pourtant très instructifs. Ils mettent notamment en évidence le fait que les régions sont le seul échelon de collectivités locales à avoir vu ses ressources baisser en 2014 : - 1,22 %. Et c'est celui qui a connu l'évolution la plus maîtrisée de ses dépenses de fonctionnement : + 1,48 %.

Les régions sont donc l'échelon le plus impacté par la baisse de dotations et celui pour lequel cette baisse sera la plus insoutenable.

Je partage bien entendu votre constat selon lequel l'essentiel des dépenses de fonctionnement des régions sont des dépenses d'intervention, ce qui réduit le champ possible des économies de gestion (chapitre II-II-D-2) d'autant plus qu'elles subissent pour partie l'évolution de ces dépenses, notamment au niveau des conventions TER avec la SNCF. La contrainte sur les dépenses de fonctionnement est donc déjà le quotidien des régions, et vos chiffres en sont la parfaite illustration. Cependant, ces contraintes exogènes risquent de conduire in fine à réduire nos dépenses de développement économique, de formation, de recherche et développement, à savoir des dépenses publiques nécessaires au renforcement économique de notre pays et à la croissance.

J'aurais souhaité que vous mettiez en évidence de façon plus lisible l'iniquité de traitement des échelons de collectivités face à cette baisse des dotations. Pour ce faire, il me semble indispensable que certains éléments de votre rapport soient précisés.

En premier lieu, votre rapport ne doit pas laisser à penser que les régions ont obtenu des mesures compensatoires à la baisse des dotations.

Cela n'est absolument pas le cas. Les évolutions fiscales connues en 2014 sont (1) soit le résultat d'un échange dotations - fiscalité à l'euro en matière de formation professionnelle, (2) soit la revalorisation de droits à compensation validée en CCEC du fait d'un transfert de charge de l'État. Ces évolutions fiscales ont donc toujours une charge en regard et ne donnent donc aucune marge de manœuvre nouvelle aux régions qui viendraient limiter l'impact de la baisse des dotations. Aussi je suis en désaccord sur certaines formulations comme celle de l'introduction du chapitre II : « Dans l'ensemble cette baisse de 1,5 Md€ a eu un impact limité car elle a été globalement compensée par un accroissement des autres transferts financiers de l'État en faveur des départements et des régions ». Si cela est juste du point de vue des comptes de l'État, cette analyse est inadéquate du point de vue des régions. J'en profite pour vous signaler mon étonnement quant au doublement des autres taxes mentionné dans la partie II-D-1 du chapitre II, je vous invite à vérifier qu'il n'y a pas là un impact de la réforme du financement de l'apprentissage.

Plus fondamentalement, votre analyse de l'évolution des recettes en 2015 (partie II du chapitre IV) doit être plus affirmée. Elle met bien en évidence que les différentes nouvelles mesures fiscales votées par le Parlement profitent essentiellement au bloc communal et aux départements, et que la dynamique native de la fiscalité de chaque niveau est plus favorable au bloc communal. Au final votre conclusion (partie II du chapitre IV) est qu'en 2015 le bloc communal compensera entièrement la baisse des dotations par son évolution fiscale, et que cette compensation sera de 72 % pour les départements. Les régions sont donc officiellement les plus pénalisées puisque vous indiquez un niveau de compensation fiscale de 55 %. Et encore, vous intégrez dans ce calcul les nouvelles ressources fiscales dont a bénéficié la seule région Île-de-France pour faire face aux coûts engagés avec le Grand Paris. Je vous prie d'indiquer un taux de couverture des régions hors Île-de-France, et ce dernier sera encore bien plus faible.

Seules les régions supportent la totalité de la baisse des dotations qui leur est appliquée. Je suis étonné que la Cour n'en tire aucune conséquence et que la recommandation de l'an passé de minorer la baisse des dotations subie par les régions ne soit pas réaffirmée.

Si une institution respectée comme la vôtre ne souligne pas la réalité des chiffres et si ces derniers ne sont pas mis sur la place publique, le débat sur les finances publiques locales sera tout simplement instrumentalisé par la capacité de mobilisation médiatique des maires de France le 19 septembre prochain.

3. L'impact sur l'investissement public

Sur l'investissement public, vous avez analysé les raisons de la baisse en 2014 de la FBCF, pour partie due au cycle électoral, et pour partie liée à la baisse des dotations. Les régions ont été les seules à augmenter leurs investissements en 2014.

Je suis évidemment sensible à la préservation de l'investissement public, et les régions, bien qu'elles soient les plus pénalisées par la baisse des dotations, sont au rendez-vous du soutien à l'activité économique, et le seront demain au travers des CPER notamment.

À l'heure où un fonds d'investissement de un milliard d'euros est annoncé, j'aurais aimé que la Cour attache une attention plus grande au niveau des fonds de roulement : le fonds de roulement du bloc communal représente plus de 20 milliards d'euros, soit 25 % de leurs dépenses de fonctionnement. Celui des régions seulement un milliard et 5 % de leurs dépenses. Un fonds de roulement de près de 20 milliards d'euros permet de maintenir, en tout cas à court et moyen terme, un effort d'investissement malgré la baisse des dotations, en ponctionnant ce dernier. Aussi, il nous semble que l'inquiétude sur le maintien des investissements doit plus porter sur la capacité des régions à faire face à une croissance non soutenable de leur endettement que sur l'investissement du bloc communal qui dispose des moyens de le financer sur fonds propres pendant plusieurs années.

4. Sur le coût des normes et l'instance nationale de dialogue sur les finances locales

Pour finir, je vous prie de trouver ci-dessous quelques éléments de réaction sur l'impact des normes et les instances mises en place. Votre rapport fait bien le constat que le moratoire et l'objectif de zéro coût sont des affichages qui sont aux antipodes de la réalité consistant à mettre de plus en plus à contribution les collectivités locales, tant au niveau des dépenses de personnel, que de la mise en accessibilité des ERP (lycées, gares, matériel roulant ferroviaire...) par exemple. Or les instances mises en place pour réguler ces normes sont de fait sans effet, car comme vous le montrez, quand elles émettent un avis négatif, le Gouvernement contourne celui-ci ou n'en tient simplement pas compte.

Sans doute est-ce un problème culturel et comme dans les autres pays, il faut un certain temps avant que les directions centrales intègrent dans leurs réflexes de production de normes les conséquences financières pour ceux qui les mettent en œuvre. Mais peut-être faudrait-il que la Cour des comptes soit associée à ces instances pour valider les chiffrages, ce qui aurait un effet plus dissuasif.

Cette question des normes renvoie indirectement à celle du dialogue national entre l'État et les collectivités locales sur les finances publiques et les objectifs assignés à chacun. Les régions ne sont en aucun cas associées à l'élaboration de la trajectoire des finances publiques (pacte de stabilité et programme national de réforme), ni à la fixation de l'objectif d'évolution des dépenses locales. Ce dernier va devoir être décliné par strate de collectivité, et nous espérons une association plus étroite. L'instance de dialogue nationale des territoires qui s'est réunie deux fois n'a pas apporté de réelle évolution par rapport aux formats antérieurs des réunions stratégiques État-collectivités

Elle ne constitue pas encore le cénacle d'un débat apaisé, étayé et partagé entre État et collectivités autour d'un bien commun que devrait constituer la soutenabilité budgétaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

L'ADF partage l'analyse de la Cour des comptes sur la gravité de la situation financière des départements. Les dispositifs instaurés par la loi de finances pour 2014 et maintenus en 2015 ne pourront en effet pas suffire à compenser la dynamique forte des allocations individuelles de solidarité (RSA : + 9,2 %, APA : + 2,0 %, PCH : + 6,0 % en 2015), sur lesquelles les départements ne disposent d'aucune marge de manœuvre. Dès 2016, de nombreux départements pourraient de fait être dans l'incapacité d'équilibrer leur budget.

Face à cette impasse budgétaire et alors même que le levier fiscal est arrivé à saturation, les exécutifs et administrations départementales se sont néanmoins mobilisés pour trouver des pistes d'économie. De nombreux départements ont ainsi engagé des politiques ambitieuses de pilotage de la masse salariale ou visant un objectif d'évolution dit « zéro valeur » de leurs dépenses de fonctionnement, hors dépenses sociales et de personnel. En outre, certains ont su trouver des solutions innovantes de rationalisation de la dépense comme, par exemple, la massification de l'achat public ou encore la mutualisation avec des services externes. Il est néanmoins très regrettable que tous soient dans l'obligation de diminuer fortement leurs dépenses d'investissement et de subventionnement, qui participent pourtant au dynamisme de la France et de ses territoires.

La fiabilité des comptes des collectivités est un sujet sur lequel l'ADF est prête à se mobiliser. Nous sommes notamment favorables à la mise en place d'un compte financier unique, qui permettrait de mettre fin à une dualité archaïque entre compte de gestion et compte administratif et participerait à une meilleure lisibilité des comptes. Néanmoins, une telle mesure supposerait nécessairement un transfert de ressources humaines suffisantes vers les collectivités. En conséquence, elle ne peut être prioritaire dans un contexte où les directions financières sont actuellement mobilisées par la dématérialisation comptable et la mise en place de contrôles internes. La certification des comptes constitue de la même manière une démarche incontournable à terme, qui nécessitera que les collectivités se soient dotées de véritables contrôles internes.

L'ADF tient enfin à saluer le travail effectué par le CNEN pour limiter l'inflation normative et la hausse des coûts liés aux nouvelles dispositions applicables aux collectivités. Malgré tout, nous regrettons que ces coûts restent trop souvent minorés par les administrations porteuses de textes. Nous rejoignons donc l'analyse de la Cour sur la nécessité de renforcer les évaluations, d'associer plus en amont les

*associations d'élus à la rédaction des textes ou encore d'empêcher les
saisines en urgence injustifiées.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

Le 24 juin 2015, la Cour des comptes a publié son dernier rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques établi en application de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et destiné à nourrir les débats au Parlement sur les orientations des finances publiques. Ce rapport se veut distinct du rapport sur les finances publiques locales.

On peut cependant s'interroger sur l'opportunité de maintenir deux exercices séparés, de surcroît à plusieurs mois d'intervalle, à partir du moment où la Cour des comptes fait un certain nombre de recommandations ou réflexions fortes sur les finances locales alors que le débat contradictoire n'a pas encore eu lieu.

Les associations consultées sont juridiquement tenues à la confidentialité, alors que la Cour rend publiques des positions qui n'ont pas été débattues ou sans aucune prise en compte des observations éventuelles des élus. Ainsi, l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité estime que l'actuelle procédure pose une vraie question de méthode.

L'AMF propose que le rapport sur les finances publiques locales soit une annexe du rapport général déjà publié qui reprendrait alors les observations de l'AMF. Les débats au Parlement seraient ainsi nourris des observations non seulement de la Cour, mais aussi des associations nationales représentatives des collectivités locales.

De manière générale, l'AMF demande un droit de réponse à tous les projets de rapport concernant les finances locales.

Sur le contenu du présent projet de rapport sur les finances publiques, les observations de l'AMF portent sur le calcul de la contribution des collectivités locales à la réduction du déficit de l'État, l'analyse des recettes fiscales locales, la dégradation de la situation financière du bloc communal, l'évolution des investissements, la situation des intercommunalités, l'inflation normative, l'Observatoire des Finances locales, la dette et l'accès des collectivités locales au crédit en 2015.

Concernant le calcul de la contribution des collectivités locales au déficit de l'État, la Cour indique que les APUL représentent 20 % de la dépense publique en 2014 ; de plus, la Cour précise qu'au sein des APUL, le poids des dépenses des collectivités locales est de 86 %. Autrement dit, les collectivités locales stricto sensu représentent 17,2 %

de la dépense publique alors qu'elles portent 22 % de l'effort national sur le triennal. La part de l'effort mise à la charge des collectivités locales est donc surévaluée par rapport à leur poids dans la dépense publique, et l'AMF regrette que cela n'apparaisse jamais dans les différents rapports.

L'AMF se félicite que la Cour indique que le « déficit (...) [des APUL] est (...) de nature différente de celui des autres administrations publiques ». L'AMF demande cependant à la Cour de préciser son analyse afin de distinguer le besoin de financement des collectivités locales du déficit des autres administrations publiques.

Par ailleurs, l'AMF conteste les calculs de la Cour sur la compensation de la baisse des dotations par l'accroissement spontané des recettes fiscales. La Cour a en effet surestimé les recettes fiscales attendues en 2015, notamment les recettes liées aux mesures fiscales figurant dans la loi de finances pour 2015 ou dans la 2^{ème} loi de finances rectificative pour 2014. Les calculs réalisés par exemple sur la taxe de séjour supposent une application de la taxe à l'ensemble des collectivités et sur une année pleine, alors que la taxe est optionnelle et que les hausses attendues n'impacteront que le dernier trimestre 2015 compte tenu de la publication des décrets d'application (5 août 2015). Concernant la majoration facultative de 20 % des cotisations de taxe d'habitation, la Cour calcule ses estimations sur la base d'une application à l'ensemble des collectivités, alors que la taxe est là aussi optionnelle. Enfin, il convient de rappeler que le produit de CVAE est annoncé à la baisse pour 2016 (- 2,5 % pour 2016 - chiffres DGFIP).

L'AMF regrette que la Cour renvoie la compensation de la baisse des dotations à une augmentation de la pression fiscale sur les citoyens. Contrairement à l'argument de la Cour, les engagements de modération fiscale pris par les élus en 2014 lors de la campagne municipale traduisent la volonté de prendre en compte la capacité contributrice des administrés dans un contexte de crise économique et sociale.

Concernant la dégradation de la situation financière du bloc communal, l'AMF rejoint l'analyse de la Cour sur la nouvelle « dégradation de la situation financière des collectivités locales ».

La Cour indique qu'« une relation est donc observable entre la baisse de l'épargne brute et celle des dépenses d'investissement. En montant, cependant, les investissements ont diminué dans une proportion (- 3,6 Md€) nettement supérieure à l'épargne brute (- 0,9 Md€). Dans toutes les strates de communes, ce sont les dépenses d'équipement qui, au

sein des dépenses réelles d'investissement, ont marqué un recul important. »

Ainsi, l'AMF souscrit au constat de la Cour sur l'effet multiplicateur de la baisse de l'autofinancement sur la baisse de l'investissement. La décision d'investir dépend de l'autofinancement que la commune pourra dégager via le virement de la section de fonctionnement.

Concernant la baisse des investissements en 2014, la Cour indique qu' « un recul de 3,6 Md€ (- 14 %) qui, globalement, est allé bien au-delà de celui de l'épargne brute (- 930 M€), en partie en raison de l'effet de cycle électoral, sans doute particulièrement marqué du fait de la forte proportion de changements d'exécutifs ». L'AMF conteste la réalité d'un effet des élections aussi fort sur les investissements et rappelle que la baisse des investissements n'a jamais été aussi importante qu'en 2014, cette baisse de 12,4 % étant deux fois supérieure à la baisse enregistrée en 2008.

Concernant « la progression de la masse salariale (...) restée trop vive », l'AMF demande à la Cour une analyse des composantes de cette progression afin d'isoler les contraintes salariales imposées aux collectivités locales (CNRACL, GVT, augmentation du point d'indice, GIPA, etc.). L'AMF rappelle aussi que les collectivités locales réalisent plus de 70 % des investissements publics civils et l'ensemble des services publics de proximité avec 34,7 % de l'ensemble de la fonction publique.

L'AMF souscrit au constat de la Cour qui indique que la contrainte financière liée à la baisse de DGF 2014 a été plus forte pour le bloc communal, compte tenu de l'absence de compensation financière à ce niveau.

Ainsi, selon les chiffres indiqués dans le rapport, les transferts financiers versés au bloc communal ont diminué de - 0,5 %, alors qu'ils ont finalement augmenté pour les départements (+ 2,5 %) et les régions (+ 1,2 %).

L'AMF accueille avec satisfaction l'analyse différenciée de la Cour sur la baisse des dotations selon les catégories de collectivités.

L'AMF se félicite que :

- la Cour ne se limite pas à une analyse globale de l'impact de la baisse de dotations, qui présente le défaut, en affichant des moyennes, de masquer les situations individuelles ;*
- la Cour reconnaisse que l'impact de la première baisse de 2014, même limité, laisse craindre des difficultés, pour certaines*

collectivités, à absorber l'effort qui sera demandé sur l'ensemble de la période triennale.

L'AMF rappelle qu'à ce jour, le gouvernement fait état de 1 300 collectivités en difficulté.

L'AMF estime cependant que ces conclusions devraient conduire à une révision du calendrier et du montant global du prélèvement et non pas, comme l'indique la Cour, à une modification des montants des contributions individuelles qui conduira à concentrer davantage l'effort sur un nombre réduit de collectivités.

Concernant la poursuite de la baisse des investissements à partir de 2015, l'AMF souscrit au constat de la Cour qui indique que la « baisse accrue [de la DGF] de 2015 à 2017 devrait avoir un impact plus significatif. Ses conséquences directes sur l'évolution des recettes de fonctionnement et indirectes sur celle de l'autofinancement sont de nature à modifier très sensiblement la trajectoire des dépenses d'investissement ». L'AMF souscrit aux résultats des études des juridictions financières qui confirment un recul attendu de l'investissement.

L'AMF remercie la Cour qui fait mention de ses travaux et notamment :

- la prospective réalisée par l'AMF fondée sur l'ensemble des comptes de gestion 2014 du bloc communal communiqués par la DGFIP et qui prévoit une réduction de l'autofinancement du bloc communal de 9,7 Md€ en 2013 à 1 Md€ en 2017 ;*
- l'enquête réalisée par l'AMF avec les autres associations du bloc communal sur les intentions des exécutifs locaux au regard de leurs moyens. L'analyse des réponses de 459 collectivités à ce questionnaire révèle aussi une contraction des investissements sur toute la durée de baisse des dotations, mais aussi une forte réduction des services à la population.*

L'AMF souscrit au constat de la Cour sur l'effet bénéfique du remboursement anticipé du FCTVA :

La Cour indique : « Ainsi, le début du cycle électoral 2008-2014 a été marqué par la crise financière bien que la baisse des dépenses d'équipement du secteur communal ait été freinée par le plan de relance décidé par le gouvernement, qui comportait notamment le remboursement anticipé des dotations du FCTVA. »

Cependant, l'AMF s'oppose à une loi de financement des collectivités locales qui fixerait les équilibres financiers prévisionnels des collectivités locales. L'AMF rappelle que les collectivités locales ne sont pas en situation de déséquilibre contrairement à l'État. En outre, les règles comptables existent déjà avec :

- la règle d'or qui impose que la section de fonctionnement couvre aussi l'amortissement de la dette ;*
- les principes budgétaires d'annualité, d'unité, d'universalité et de spécialité auxquels il convient d'ajouter le principe de sincérité.*

L'AMF regrette que la Cour souhaite imposer des conditions d'équilibre aux collectivités locales dont les budgets sont déjà équilibrés.

La Cour ajoute qu'une telle loi permettrait de mesurer la soutenabilité de la baisse des dotations. L'AMF précise que la baisse des dotations n'est pas soutenable et conduit à l'effondrement de l'autofinancement du bloc communal qui passe ainsi de 9,7 Md€ en 2013, à 1 Md€ en 2017. L'AMF note en outre que le Plan Juncker aura ainsi beaucoup moins d'impact en France, le bloc communal, qui réalise 62 % de l'investissement public local, voyant fondre son autofinancement sur toute la période du Plan. L'AMF rappelle en effet que les collectivités locales ont accès au Plan Juncker pour tous leurs projets jugés prioritaires par la Commission européenne comme la rénovation énergétique des bâtiments par exemple.

Au-delà, l'AMF regrette que la réduction du déficit public conduise à la réduction de 30 % des investissements locaux. L'AMF dénonce l'incohérence macroéconomique du plan de réduction des dotations qui aboutit à valoriser la décroissance économique locale.

Concernant la situation des intercommunalités, la Cour souligne la hausse des transferts de fiscalité. L'AMF demande des éclaircissements et des précisions quant à la méthode d'évaluation, compte tenu des différentes formes que ces transferts peuvent revêtir (obligatoires, facultatifs, montants figés ou évolutifs, etc.) : attribution de compensations, dotation de solidarité communautaire, fonds de concours, etc., chacun poursuivant des objectifs différents. L'AMF rappelle que le développement des pactes financiers et fiscaux, que les lois MAPTAM et NOTRe incitent à conclure, induit de tels transferts de fiscalité qui ont pour objectif d'assurer une certaine péréquation au sein du bloc communal.

L'AMF prend note de l'encouragement de la Cour des comptes à poursuivre le mouvement de création de communes nouvelles qui est l'une des voies les plus optimales de la mutualisation entre les

communes. La création de communes nouvelles, dans le cadre d'une démarche volontaire des communes, est un des axes de la réorganisation territoriale soutenue et voulue par l'Association des Maires de France et des présidents d'intercommunalités qui a été à l'initiative de la loi du 16 mars 2015.

Les observations de la Cour sur les mutualisations – reprenant celles de la mission IGA-IGF portant sur l'évaluation des mutualisations au sein du bloc communal – sont conformes aux analyses de l'AMF qui est favorable aux mutualisations au sein du bloc communal, adaptées à chaque territoire.

L'AMF est attentive aux coûts générés par les transferts en bloc de compétences aux intercommunalités qui induisent en principe une égalisation du niveau de service ou la création de nouveaux services. Pour l'AMF, les périmètres des communautés ne pourront pas répondre à l'exercice de toutes les politiques publiques avec efficacité – et selon des coûts maîtrisés – et il convient de faire preuve de pragmatisme selon les exigences géographiques, les seuils de rentabilité, les logiques de péréquation urbain-rural, de mutualisation...

S'agissant de la préconisation de la Cour d'associer aux schémas de mutualisation un objectif chiffré d'économie, il semble que cela soit difficilement réalisable à court terme pour deux raisons :

- *les schémas de mutualisation, qui devront être mis en œuvre pendant la durée du mandat, doivent être finalisés d'ici le 31 décembre 2015 au plus tard (l'article 72 de la loi NOTRe précise désormais le calendrier contraint de présentation et d'approbation du rapport relatif aux mutualisations de services et au projet de schéma) et beaucoup de collectivités sont sur le point d'achever leur schéma de mutualisation ; il serait alors particulièrement inefficace d'en changer une fois encore le contenu ou le délai d'élaboration (notons que la loi assigne déjà aux schémas de mutualisation l'obligation de prévoir l'impact prévisionnel de la mutualisation sur les effectifs et sur les dépenses de fonctionnement des EPCI et des communes) ;*
- *la relance et la mise en œuvre des SDCI d'ici 2017, rend complexe – voire impossible – l'élaboration de schémas de mutualisation pour les EPCI, dont les périmètres évolueront pendant la période de mise en place de ces procédures.*

Plus généralement pour l'AMF, les objectifs des schémas de mutualisation sont variés et ne peuvent reposer exclusivement sur des considérations comptables. L'optimisation des dépenses et la maîtrise ou la réduction des coûts est généralement un des axes poursuivis à moyen

terme (car les économies ne sont pas toujours possibles à court terme : harmonisation des régimes, etc.).

D'autres objectifs, tout aussi importants sont également recherchés à travers les mutualisations : optimiser l'organisation interne des services de la communauté avec ses communes membres, améliorer la qualité du service rendu sur le territoire, créer de nouveaux services, accroître l'expertise du personnel et rendre possible leur mobilité voire l'évolution de leur carrière...

Concernant l'inflation normative, l'AMF souscrit au constat de la Cour sur l'importance des normes imposées aux collectivités locales. L'AMF rappelle les derniers chiffres publiés par le CNEN, qui évalue, dans son rapport de juillet 2015, le poids des normes à 1,4 Md€ supplémentaires : « le coût brut global des 303 textes soumis à l'avis de la CCEN et du CNEN s'élève à 1,4 Md€ en année pleine pour les collectivités territoriales et leurs établissements.

Les projets les plus coûteux sont les suivants :

- 50 M€ au titre des dispositions relatives aux cotisations d'allocations familiales et d'assurance vieillesse de divers régimes de sécurité sociale ;*
- 75,8 M€ au titre des dispositions relatives à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat ;*
- 90 M€ au titre des zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020 ;*
- 245 M€ au titre des dispositions relatives à l'accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public ;*
- 420 M€ au titre des dispositions relatives à la revalorisation du montant forfaitaire du revenu de solidarité active ;*
- 466 M€ au titre des dispositions relatives à l'accessibilité des personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite. »*

L'AMF estime primordial le rôle du CNEN. Le CNEN dispose de pouvoirs accrus par rapport à la CCEN, comme le souligne la Cour. Le fait qu'il puisse donner un avis sur tout projet de texte ayant une incidence sur les collectivités territoriales est une grande avancée.

En revanche, l'AMF partage les limites mises en avant par la Cour :

- la non-consultation systématique des associations d'élus, en amont du passage en CNEN, sur les textes en cours de rédaction ;
- le recours trop régulier à des inscriptions en urgence ou en extrême urgence qui empêche tout avis négatif (en juillet 2015, 18 textes faisaient l'objet d'une inscription en urgence ou en extrême urgence) ;
- le caractère non prescriptif des avis du CNEN, rarement suivis d'effets.

L'AMF propose de renverser la charge de la preuve pour limiter l'inflation des normes. L'AMF est très favorable à la PPL POINTREAU SUEUR qui vise à faciliter la saisine du CNEN quant au stock de normes. Cette PPL vise également, et c'est là un point fondamental pour l'AMF, à « renverser la charge de la preuve ». Dans le texte initial, c'était à l' élu désigné comme rapporteur de prouver que la norme attaquée est toujours pertinente ou pas, d'en mesurer les conséquences financières, organisationnelles, etc. Or un élu seul ne peut pas mener ce travail d'investigation et d'analyse a posteriori. Il est fondamental que l'évaluation relève de l'administration à l'origine du texte, qui plus est parce que celle-ci a réalisé une étude d'impact lors de l'édiction de la norme en cause. Il lui appartient d'en mesurer les conséquences a posteriori. La PPL contient ce renversement de la charge de la preuve et l'AMF demande son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

L'AMF souscrit au constat de la Cour sur l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale qui « devrait établir, collecter, analyser et mettre à jour les données et les statistiques portant sur la gestion des collectivités territoriales. C'est dans ce cadre que pourrait être construit un outil de prévision des trajectoires financières des catégories de collectivités ». L'AMF rappelle que de façon générale, la communication et la transparence des données financières sont des facteurs d'économies des deniers publics permettant en effet d'améliorer les prévisions, diffuser les modalités de gestion, disposer des données nécessaires à l'établissement des budgets.

Concernant la dette, l'AMF regrette que la Cour ne produise pas une analyse qualitative de la dette des collectivités locales et non pas seulement les taux d'évolution de sa valeur nominale. La valeur nominale de la dette ne donne en effet aucun élément quant à l'appréciation financière de la dette locale. C'est pourquoi l'AMF rappelle que la dette des APUL (179 Md€ en 2014) :

- ne représente que 9 % de la dette publique mais participe cependant à 70 % des investissements publics locaux dont 62 % pour le seul bloc communal qui ne porte que 4 % de la dette publique ;
- ne représente que 4,7 ans d'épargne brute (37,4 Md€ en 2014).

Concernant l'accès des collectivités locales au crédit en 2015, l'AMF souscrit à l'analyse de la Cour qui indique que l'offre de crédit est actuellement supérieure à la demande.

Toutefois, il n'est pas prouvé que « l'abondance de l'offre pourrait également inciter les collectivités locales à recourir de manière accrue à la dette pour limiter la baisse des investissements, et compenser ainsi une contraction de l'autofinancement disponible » comme l'indique la Cour. En effet, compte tenu du contexte de restriction des ressources, les collectivités locales poursuivent la gestion active de leur dette afin de profiter de la baisse des taux. En outre, les contraintes pesant sur l'autofinancement sont un frein à l'investissement et donc à l'emprunt.

Enfin, l'AMF ne partage pas le constat de la Cour qui propose que « l'État coordonne la définition des enveloppes de crédits proposées par les établissements qu'il contrôle et veille à ne pas alimenter un excès de l'offre ». Cette proposition de mise en place d'une économie administrée en matière de prêts aux collectivités locales conduirait à limiter la liberté des établissements bancaires et risquerait au final de générer un accroissement des coûts du crédit. Par ailleurs, cette vision centralisée des prêts aux collectivités locales pourrait freiner un éventuel retour à la croissance des investissements. Enfin, l'AMF estime qu'une telle recommandation n'est pas compatible avec les fondamentaux économiques de l'Union européenne.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

De manière générale, notre association souscrit aux différentes analyses proposées par la Cour et qui confirment très largement nos observations et résultats d'enquête, mais aussi nos craintes.

Afin de vous faire part de remarques plus détaillées, je vous propose un certain nombre d'observations sur les différents points abordés :

1. La situation financière des collectivités

Ainsi que le rapport le constate, la situation financière des collectivités est marquée depuis 2011 par une érosion continue de leur épargne et de leur fonds de roulement, ce qui réduit leurs capacités d'investissement. La Cour évalue cette réduction de l'épargne à - 2,71 % entre 2013 et 2014. Une tendance que notre association constate depuis 2011.

Cette situation est liée au démarrage, à partir de 2014, du programme de réduction des dotations de l'État (12,5 milliards d'euros à l'horizon 2017) mais aussi à l'atonie des recettes fiscales. Elle provient par ailleurs de la difficulté que rencontrent les collectivités pour infléchir la dynamique de leurs dépenses de gestion qui, comme l'évoque la Cour, échappent pour une part croissante au pouvoir de décision local et restent marquées par d'importantes rigidités. L'AdCF partage ce constat.

Dans ce contexte, l'AdCF considère, comme elle a déjà eu l'occasion de le signaler à plusieurs reprises, que cette situation impose de la part des principales autorités nationales « prescriptrices », un moratoire absolu sur les normes ou obligations légales nouvelles, un réaménagement du calendrier de mise en œuvre de certaines obligations déjà votées (cf. le report de la compétence GEMAPI ou la révision de la loi de 2005 sur l'accessibilité) mais aussi un gel de toute décision financière ou fiscale susceptible d'impacter les coûts de gestion des services publics locaux (cf. les hausses des taux de TVA intervenues en 2014 sur des services publics de première nécessité comme la gestion des déchets ou les transports collectifs).

La réduction des dépenses contraintes doit ainsi concerner le « flux » de normes nouvelles, mais surtout le « stock » de normes existantes. Les chantiers engagés à l'initiative du Gouvernement vont dans le bon sens mais ils ne donneront leurs pleins effets que dans quelques années, les collectivités subissant encore des hausses de

dépenses en vertu de décisions prises il y a parfois huit ou dix ans (directives environnementales ou lois Grenelle).

À ce titre, on ne peut que s'inquiéter du constat dressé par la Cour au sujet des méthodes d'évaluation de l'impact des décisions à caractère normatif de l'État sur les dépenses locales ; méthodes jugées « non exhaustives », « divergentes », « peu fiables », « aux coûts nets souvent minorés » entre le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)...

Il est donc fondamental de disposer d'un instrument d'évaluation unique pour objectiver la réalité. Mais il conviendrait d'aller bien au-delà des seules normes réglementaires, pour intégrer dans le périmètre des dépenses « contraintes », les incidences de la fiscalité nationale (hausse de taux de TVA, des exigences des commissions administratives...) pour bien évaluer la part des dépenses d'origine endogène et la part de dépenses exogènes. Le périmètre d'action du CNEN est encore très limité à ce jour même si son travail est extrêmement précieux. La grille type d'analyse et d'évaluation des projets soumise au comité mériterait d'être revue afin d'introduire une approche plus fine des implications financières directes et indirectes.

En tout état de cause, nombre d'élus considèrent dans nos enquêtes que l'évolution des dépenses de leurs collectivités est imputable à des décisions externes pour une part bien supérieure à 50 %. Un travail spécifique devrait être conduit sur ce sujet à partir de monographies. Au-delà des dépenses contraintes, certaines dépenses nouvelles relèvent de décisions locales, mais en réponse aux sollicitations très appuyées des politiques nationales, notamment en matière de contrats aidés ; ces derniers ayant représenté avec les recrutements liés à la réforme des rythmes scolaires l'essentiel de la progression des effectifs constatée au sein du « bloc local » depuis 2013 (source INSEE).

Rendre soutenable l'effort demandé aux collectivités

Comme l'AdCF a eu l'occasion de l'exprimer à de nombreuses reprises, notamment dans ses réponses précédentes aux rapports de la Cour, elle considère que l'effort sans précédent demandé aux collectivités, sur une période aussi brève, n'est pas soutenable sans de réels périls sur les investissements publics et le maintien de la qualité de nos équipements.

Pour les intercommunalités les plus fragiles, l'effort financier demandé constitue un défi très difficile à relever sans recourir à la pression fiscale. C'est notamment le cas de celles dont une part essentielle des anciennes ressources fiscales ont été transformées en

compensations figées (dotation de compensation, FNGIR...). L'effet cumulatif de la participation au redressement des comptes publics et du prélèvement au titre du FPIC peut dégrader rapidement leurs équilibres financiers.

L'AdCF a examiné avec intérêt les analyses prospectives financières réalisées (2015-2019) par la Cour concernant les communes de plus de 100 000 habitants. Ces analyses présentent différents scénarios d'évolution des recettes et charges de fonctionnement et leur implication sur la capacité d'investissement des collectivités.

Trois scénarios sont étudiés : fil de l'eau, forte réduction des dépenses d'investissement, et maintien de l'investissement au prix d'un effort très important sur les recettes de fonctionnement (levier fiscal à la hausse) et sur des dépenses de gestion revues à la baisse.

Ces trois scénarios débouchent tous les trois sur les mêmes conclusions. Selon la Cour, « l'impact de la baisse de la DGF conduit les collectivités à agir conjointement sur leurs charges de fonctionnement, et sur leurs recettes fiscales pour maintenir un excédent brut de fonctionnement convenable qui, en tout état de cause, n'empêchera pas un recul de leurs investissements ».

L'AdCF partage largement ce constat. Les scénarios prospectifs étudiés confirment ses propres analyses (cf. réponse de l'AdCF à la Cour intégrée dans le rapport de novembre 2014) qui évaluaient l'effet de la baisse des concours de l'État sur l'épargne brute des collectivités du « bloc communal » à une réduction moyenne annuelle de 12 % par an pour la période 2015-2019.

L'AdCF souligne cependant que ces scénarios (hausse de la fiscalité, baisse des dépenses de gestion et réduction drastique des investissements), reposent sur une analyse macro-économique et des comportements globaux qui « moyennisent » les situations. Dans la pratique, une forte différenciation des situations ne manquera pas d'apparaître selon la santé financière actuelle des collectivités du bloc communal, de leur niveau d'épargne, de la situation du fonds de roulement, de leur capacité de désendettement... Au cours des derniers mois, l'AdCF a reçu de nombreux témoignages de communautés en grande difficulté pour équilibrer leur budget. Elle observe également que si la majorité d'entre elles sont parvenues à équilibrer leur budget 2015 en intervenant sur les dépenses les plus facilement ajustables, les prochains budgets à préparer pour 2016 et 2017 seront des exercices très difficiles. Certaines mesures d'économies sont en effet des mesures « à un coup ».

Sur ce sujet, la Cour propose un jugement sur la situation financière des collectivités et son évolution beaucoup moins pessimiste à travers ses analyses monographiques. C'est de nature à rassurer mais il serait opportun de constituer un échantillon représentatif de collectivités pour suivre leurs évolutions dans la durée et individualiser les analyses. Notre association serait disposée à participer à ce travail.

Ne plus dissocier communes et groupements

L'AdCF rappelle une nouvelle fois combien il est devenu impératif de disposer d'une approche consolidée des réalités financières locales à l'échelle des différents ensembles intercommunaux. Seule une telle approche peut permettre de mesurer les capacités des collectivités à faire face à leurs charges au sein d'un même bassin de vie. Notre association espère d'ailleurs que des solidarités nouvelles interviendront au sein des intercommunalités pour faire face aux charges communes et aux baisses de ressources. C'est dans ce sens que nous appelons à des « pactes financiers et fiscaux » et avons réalisé un document méthodologique en ce sens. Sur notre suggestion, cette notion de « pacte financier et fiscal » a pris pour la première fois une dimension législative dans le cadre de la loi sur la politique de la ville.

L'analyse agrégée sera en outre la seule qui permettra, à terme, d'évaluer les effets de la mutualisation des charges et d'une meilleure coordination des investissements au sein des « blocs communaux ».

Dans cet esprit, toute analyse qui compare en parallèle l'évolution des recettes et dépenses des communes d'un côté, et celle des intercommunalités de l'autre, aboutit à des risques d'incompréhension. C'est notamment le cas des présentations en pourcentage d'évolutions qui doivent tenir compte des valeurs de départ (plus d'un million d'agents dans les communes / 200 000 dans les intercommunalités).

Cette agrégation s'avère encore plus nécessaire pour neutraliser intégralement les flux financiers internes qui ne cessent de s'accroître avec l'extension géographique de la fiscalité professionnelle unique (FPU).

L'AdCF prend acte, avec satisfaction, de la prise en compte par la Cour des remarques que nous avons faites au sujet de l'extension géographique de la fiscalité professionnelle unique (FPU) qui peut donner l'illusion d'une évolution des recettes fiscales plus dynamiques à l'échelle des intercommunalités qu'à l'échelle des communes. La mutualisation de la fiscalité professionnelle se poursuit et va s'accroître fortement avec la constitution de la métropole du Grand Paris, ce qui est une bonne nouvelle. Mais cette mutualisation se traduit par d'importants

reversements des produits fiscaux aux communes. Par construction, l'assiette fiscale de la CVAE est la même pour tous les niveaux de collectivités. La forte perte de produit recensée à l'échelle communale ne s'explique que par le changement du niveau institutionnel de perception de l'impôt, non par une perte de matière fiscale d'une telle ampleur. Cet effet d'optique explique également pourquoi continuent d'augmenter les reversements financiers des communautés aux communes malgré la poursuite du mouvement de mutualisation et d'intégration des compétences. Nous remercions ainsi la Cour d'avoir tenu compte de nos observations. L'AdCF ne souhaitait pas que l'on puisse conclure à un quelconque confort fiscal des intercommunalités.

Il en est de même en matière de personnels puisque nous savons que les effectifs intercommunaux ont très fortement vocation à s'accroître dans les prochaines années, sous l'effet des mutualisations et des transferts de compétences ou des réintégrations de compétences syndicales. Les effets de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République vont être très puissants. Cette hausse des effectifs sera très soutenue et ne devra pas donner lieu à mauvaise interprétation. Il faudra la mettre en regard des évolutions des effectifs au sein des autres composantes du « bloc communal » (communes, syndicats, organismes rattachés). Nous souhaitons disposer d'un outil d'observation fin, agrégeant les réalités municipales et intercommunales. Il faudra également raisonner en valeurs absolues et non en pourcentage d'évolution puisque les valeurs de référence ne sont pas les mêmes (rapport de un à cinq entre les agents intercommunaux et les agents municipaux). Le transfert d'1 % des agents œuvrant dans les communes représente ainsi de l'ordre d'une croissance de 5 % des effectifs intercommunaux.

L'AdCF a engagé une étude qui consolide l'évolution des dépenses de personnel à l'échelle des territoires communautaires. Les premiers enseignements sont tout à fait significatifs de l'intérêt d'une telle approche. Ainsi, sur l'échantillon des 486 communautés n'ayant pas changé de périmètre sur la période étudiée, l'analyse relève une évolution des dépenses de personnel, consolidée à l'échelle des territoires intercommunaux, qui s'avère inférieure aux évolutions moyennes.

2. La participation au redressement des comptes publics

Les dépenses du secteur public local sont aujourd'hui très significatives, marquées notamment par les transferts de l'Acte II et le poids nouveau des dépenses d'intervention des départements. Malgré la rigidification croissante de la dépense locale sous l'effet du caractère obligatoire de certaines charges, il doit être plus fortement souligné que la dépense publique locale a baissé en 2014. C'est en effet la seule composante des administrations publiques qui ait connu cette baisse en valeur comme l'a montré l'INSEE et comme le rapport le confirme. Ce résultat a été peu commenté mais il est indicatif d'une véritable rupture de modèle.

Les collectivités sont manifestement entrées dans un comportement d'extrême prudence qui se traduit par l'effondrement des politiques d'investissement. Les scénarios présentés par la Cour sont tout à fait intéressants à cet égard.

Dans son analyse des évolutions des dépenses locales, la Cour prend soin à très juste titre de distinguer, au sein des « APUL » (administrations publiques locales), les collectivités proprement dites et les autres « ODAL » (SDIS, chambres consulaires...). C'est essentiel, car ce retraitement permet de constater que les dépenses publiques locales représentent 18 % de l'ensemble des dépenses publiques.

Le tableau n° 5 de la partie I-B du chapitre I présente également l'évolution des dépenses consolidées. Pour avoir demandé depuis des années une telle approche, l'AdCF se félicite de ce progrès car le développement de l'intercommunalité se traduit par une part croissante de reversements et de double-comptes, que la DGFIP ne parvient que partiellement à retraiter. Cette présentation objective des réalités nous conforte dans l'idée que la part de l'effort demandé aux collectivités est inéquitable puisqu'il représente 22 % de l'ensemble du programme de 50 milliards d'économies. En appliquant la stricte répartition au prorata de la dépense, l'effort reposant sur les collectivités devrait être de 9 milliards.

Nous pensons également que l'effort des collectivités se traduit par une véritable baisse de recettes et non à des « non-augmentations » comme c'est le cas de certaines administrations publiques. De fait, la répartition des efforts doit être rééquilibrée.

Il nous aurait semblé également logique que les efforts soient calculés au prorata des seules dépenses de fonctionnement ou d'intervention des administrations publiques, ce qui aurait été un signal fort. Un tel choix aurait permis de tenir compte du poids beaucoup plus

élevé de la dépense d'investissement dans les budgets locaux que dans les autres budgets publics.

La méthode de répartition des efforts aboutit mécaniquement à sacrifier l'investissement public, comme le met en évidence le rapport de la Cour.

Parmi les autres iniquités, l'AdCF considère que la répartition entre niveaux de collectivités devra être réexaminée en neutralisant les flux financiers. Au sein du bloc local, l'AdCF plaide pour que soit appliquée une réelle égalité de traitement.

Or la clé de répartition introduite en loi de finances pour 2014 surestime les recettes de fonctionnement des communautés puisqu'elle prend en compte les attributions de compensation reversées à leurs communes. Il y a double-compte. L'AdCF a déjà eu l'occasion d'attirer l'attention du Gouvernement et des parlementaires sur cette question. L'AdCF demande à ce qu'une correction soit apportée, en réévaluant à 23 % la part prise en charge du déficit par les communautés et non 30 % comme actuellement.

Lors d'une audition au Sénat, Christian Eckert, le secrétaire d'État au budget, auprès du ministre des finances et des comptes publics, a lui-même reconnu le bienfondé de cette demande et évoqué la nécessité de corriger cette situation.

Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour la période 2014 à 2019 instaure une norme, « indicative » à ce stade, d'évolution de la dépense locale (dite ODEDEL). Cet objectif devrait être décliné par catégorie de collectivité à partir de 2016. Cette norme comme le fait remarquer la Cour, exprimée sous la forme « d'un taux de croissance annuel d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement et d'investissement » repose sur une hypothèse de baisse modérée des investissements locaux (établie fin 2013), à savoir - 5 % en 2014 et - 6 % en 2015.

Dans les faits, a été enregistré un recul des dépenses d'investissement à hauteur de - 14 % pour les communes et de - 7 % pour les communautés. Les prévisions pour 2015 s'orientent vers une baisse de même ordre (prévision Banque postale) voire supérieure (prévision issue du groupe de travail Matignon-AMF).

Il devient manifeste que l'ODEDEL a surestimé la croissance des dépenses publiques locales et sous-estimé l'impact des baisses de dotations sur l'investissement. Alors que la dépense publique locale a baissé, il était établi sur une hypothèse de croissance de + 1,2 %. Les

hypothèses macroéconomiques ont eu tendance à nos yeux à prolonger la courbe de la croissance de la fiscalité locale des dernières années sans anticiper l'atonie des assiettes fiscales locales liée à la chute de la construction, la faible indexation des valeurs locatives, et les comportements de modération fiscale adoptés par les élus.

L'AdCF prend note de la conclusion établie par la Cour selon laquelle « l'objectif prévu (de progression des dépenses de fonctionnement et d'investissement) par la loi de programmation pluriannuelle a donc été respecté » (chapitre I-I-B). Dans la réalité, les collectivités n'ont pas respecté un objectif mais un plafond, puisque leurs dépenses ont baissé là où l'ODEDEL prévoyait une croissance de + 1,2 %. Liée à l'effondrement de l'investissement public local, il conviendra de mesurer l'effet macroéconomique de cette évolution.

Notre association ne saurait naturellement se satisfaire de cette situation et s'efforce de sensibiliser à la nécessité de mieux maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement pour protéger ou relancer les investissements publics locaux.

3. Faire face au recul de l'investissement

La baisse des investissements, constatée en 2014 et qui devrait se poursuivre en 2015, s'accompagne d'un net ralentissement de la croissance des dépenses de fonctionnement. Selon les observations et prévisions du service des études de la Banque Postale (note de conjoncture tendances 2015), la croissance des dépenses de fonctionnement des collectivités en 2015 devrait être la plus faible croissance observée depuis 2010. Des efforts importants ont été engagés sur les fonctions achat et la révision des subventions. Des révisions des politiques tarifaires sont constatées côté recettes. Il reste que nous attendons beaucoup des mesures de simplification et d'allègement du stock de normes mais aussi des mesures de clarification des compétences intégrées dans la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République ; les coûts de coordination entre acteurs publics sont devenus aujourd'hui bien excessifs.

Après les renouvellements de mars 2014 et l'engagement des schémas de mutualisation, nous constatons un très fort développement de ces pratiques (services fonctionnels mutualisés, achats de prestations informatiques, logistiques, fluides, fournitures courantes...) mais qui ne produiront des effets qu'à moyen terme. Seules les collectivités engagées depuis plusieurs années vont en retirer des bénéfices immédiats.

Notre association considère par conséquent qu'il y a des risques importants de voir les efforts d'investissement publics sérieusement amputés d'ici 2020. Si un scénario de tassement provisoire ne serait pas dramatique, un effondrement de 25 % aurait à long terme des effets très négatifs comme le mesure l'Allemagne aujourd'hui.

Notre association a, pour ces raisons, proposé l'an passé l'organisation d'une conférence nationale de l'investissement public pour mesurer nos capacités budgétaires de long terme et hiérarchiser nos priorités. Nous redoutons les effets cumulés des baisses des dotations des collectivités mais également des co-financeurs de nos maîtrises d'ouvrage (agences nationales...). Nous nous sommes engagés également en direction des acteurs économiques, et les entreprises de BTP, lors de notre convention nationale de Lille à travers un « pacte territorial pour la croissance, l'emploi et l'innovation ».

En début d'année, l'AdCF a proposé aux présidents de régions d'organiser des conférences régionales de l'investissement, idée reprise à son compte par le Gouvernement qui a demandé aux préfets de les réunir. Même si leurs séances d'installation ont été de qualité très inégale selon les régions, ces conférences sont un premier pas pour établir un diagnostic partagé et prendre des mesures de relance. L'AdCF souligne que l'engagement concomitant des programmes européens, du déploiement du plan Junker, de la signature des contrats de plan et contrats de ville constituent des opportunités à saisir. Les mesures annoncées par le Gouvernement pourront être utiles mêmes si elles ne sont pas à la hauteur des enjeux que souligne la Cour et ne sont pas sans risque de dilution des moyens.

L'AdCF redoute en outre les risques de report de décision que vont susciter les prochaines élections régionales et les chantiers de fusion des régions. Il est de fait indispensable que ces réorganisations ne gèlent pas l'engagement des programmes européens, au risque de connaître à nouveau une menace de dégageant d'office.

En soutien de ses adhérents, l'AdCF encourage la mise en place et la diffusion de programmations pluriannuelles des investissements (PPI) de nature à mieux recenser les priorités à l'échelle des territoires, à optimiser les efforts de coordination, à mieux évaluer l'utilité sociale des projets engagés, et suivre les coûts induits en fonctionnement...

Certaines communautés disposent d'ores et déjà de ces outils d'arbitrage au sein de pactes financiers et fiscaux. L'AdCF souhaite que leur utilisation soit généralisée. Un observatoire des pratiques est en projet sur ce sujet.

4. L'information financière du secteur public local

Concernant l'information financière du secteur public local, l'AdCF partage le souhait formulé par la Cour de pouvoir disposer d'une information comptable fiable et exhaustive. Ce point est essentiel au moment où les mutualisations entre communes et communautés se développent, donnant lieu à une multiplication des flux financiers croisés, notamment en matière de frais de personnel.

L'AdCF observe des améliorations en matière de suivi comptable, dans la constatation des provisions, des amortissements, et de la connaissance de l'actif, même si des efforts restent à faire dans ces domaines. Cette amélioration est liée, d'une part à l'impulsion donnée par la DGFIP (groupes de suivi et production de matériel pédagogique) et, d'autre part, du fait des contraintes financières que rencontrent les collectivités. Le renforcement de leurs outils de gestion sera impératif.

Les contraintes budgétaires actuelles des collectivités devraient, également, les conduire à porter une attention plus soutenue à la valorisation de leur patrimoine. En revanche, il conviendra d'être vigilant en matière de suivi des dotations d'amortissement, dans un contexte de resserrement des marges de manœuvre financières, afin que les communautés ne soient pas conduites à mettre en danger leur budget en omettant ou en minimisant des provisions.

Concernant l'analyse des données financières et leur mise à disposition, l'AdCF se félicite de constater que l'approche agrégée des comptes des communes et des communautés progresse fortement tant en matière de production de données, que dans les analyses financières qui sont produites concernant le bloc communal.

La meilleure connaissance des budgets annexes est une nécessité. Ils interviennent de façon significative dans les finances locales. Trop souvent, les budgets annexes ne sont pas pris en compte dans les analyses financières. Ainsi, la participation des collectivités au redressement des comptes publics n'est calculée que sur la base du budget principal. Certaines collectivités y ont même vu une incitation indirecte à la création de budgets annexes.

Concernant l'établissement d'un compte financier unique, l'AdCF rejoint la Cour sur l'intérêt de cette démarche qui permettra d'apporter plus de transparence. Elle considère toutefois que cela ne peut concerner que les plus grandes collectivités qui doivent par ailleurs pouvoir y venir librement.

5. Engager sans tarder les réformes concernant les recettes des collectivités locales

Depuis, plusieurs années l'AdCF appelle à une modernisation de la fiscalité locale. À ce titre, elle soutient le principe d'une révision des valeurs locatives aujourd'hui obsolètes et qui pénalisent fortement l'effet retour attendu de l'amélioration des investissements et de l'offre de service. Concernant la révision des locaux commerciaux, l'AdCF souhaite que la révision se mette en place sans délai en intégrant les dispositions nécessaires pour que la révision ne pénalise pas plus fortement certaines catégories d'activités (les commerces de centre-ville par exemple). Concernant les locaux d'habitation, l'AdCF demande que la révision aille à son terme quitte à prévoir des délais de mise en œuvre rendant la réforme soutenable pour les contribuables.

La réforme de la DGF

L'AdCF défend, depuis longtemps, le principe d'une DGF territorialisée.

A minima, l'AdCF souhaite que l'évaluation des niveaux de richesse s'opère non pas à l'échelle des communes, ce qui n'a guère de sens du fait de la diversité des compétences transférées, mais à l'échelle des ensembles intercommunaux. Le fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) fonctionne sur ce modèle. Les richesses et les charges sont évaluées au niveau des ensembles intercommunaux.

Cette évaluation, qui doit servir pour la répartition des enveloppes de dotation entre ensembles intercommunaux, ne signifie pas autant que la répartition des dotations s'opère à cette échelle. Des critères de répartition au sein des ensembles intercommunaux, entre communes et communautés doivent être définis par la loi. Ce qui n'empêche pas pour les collectivités qui le souhaiteraient de permettre, sous réserve de conditions de majorité qualifiée et d'une garantie de ressource minimale pour les communes, d'adopter une répartition sur la base de choix locaux.

L'AdCF plaide pour une réforme en deux temps. Dans un premier temps il conviendra de définir le cadre général de la réforme, et dans un second temps, affiner les modalités techniques de mise en œuvre. À court terme, pourrait toutefois être apporté un certain nombre de corrections aux dispositifs de péréquation existants et notamment :

- le FPIC dont il faut sanctuariser l'existence tant que la DGF n'est pas revue en profondeur ;

- la mise en cohérence du FPIC et des dotations de péréquation communales (DSU, DSR, DNP...);

- l'articulation entre le FPIC et le FSRIF.

6. Ouvrir le chantier de la réflexion sur l'évolution des charges

L'AdCF souscrit pleinement aux pistes de réflexion que la Cour met en avant pour parvenir à une maîtrise efficace des charges de gestion, la maîtrise des évolutions de la masse salariale mais aussi des autres dépenses de fonctionnement du bloc communal. L'AdCF plaide pour de nouvelles innovations législatives et réglementaires, voire des assouplissements statutaires de la fonction publique territoriale. Le pilotage centralisé de la fonction publique territoriale n'est plus compatible avec la responsabilisation exigée des décideurs locaux.

L'AdCF considère également qu'il faudra moderniser le dialogue social pour tenir compte des nouvelles réalités. Les cadres et procédures de ce dialogue social pourraient être simplifiés au bénéfice de toutes les parties prenantes.

Concernant la mutualisation, l'AdCF souscrit sur l'essentiel des observations du rapport qui encourage la poursuite des opérations de mutualisation des services entre communes et communautés.

L'AdCF attend beaucoup des schémas de mutualisation programmés par la loi RCT du 16 décembre 2010 et souhaite leur réalisation au plus tôt dans les territoires. Elle demande la constitution d'une mission nationale d'appui technique et a constitué avec ses partenaires un « centre de ressources » à cet effet. Elle effectue un recensement des pratiques avancées en matière de mutualisation qui témoigne de l'intérêt de ce dispositif pour les collectivités.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DES GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF) ET DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS URBAINES DE FRANCE (ACUF)

1- La démonstration du caractère déraisonnable du rythme de la baisse des dotations

« Les simulations de la Cour confirment la perspective d'un fort ajustement budgétaire sur l'investissement en 2015 et au-delà »²³¹. En cela, l'analyse de la Cour rejoint le résultat des enquêtes que l'AMGVF et l'ACUF ont réalisé auprès de leurs membres : de mandat à mandat, la baisse prévisionnelle de l'investissement des grandes villes, métropoles et grandes communautés, devrait en moyenne (hors Paris) être de l'ordre de - 25 %²³².

C'est donc avec le plus grand intérêt que nous avons pris connaissance de la simulation que la Cour a réalisée auprès des communes de plus de 100 000 habitants (hors Paris). Dès lors que ne peuvent raisonnablement être retenues ni la perspective de détérioration de la capacité de désendettement à un niveau dangereux (1^{er} scénario : ratio devenant supérieur à 60 ans), ni l'hypothèse d'effondrement des dépenses d'équipement à un niveau inférieur à ce que l'entretien minimal du patrimoine exige (2^{ème} scénario : division par quatre des dépenses d'investissement), c'est le 3^{ème} scénario qui retient notre attention.

Or, dans ce scénario, les niveaux de baisse des charges (de - 2,4 % en 2015 à - 8,7 % en 2019) et de hausse de fiscalité (de + 4 % en 2015 à + 14,5 % en 2019) qui seraient nécessaires pour limiter le recul de l'investissement à un niveau moins déraisonnable (- 15 %) ne sont clairement pas envisageables : ni juridiquement du fait du poids relatif des dépenses contraintes dans les budgets locaux, ni économiquement à l'égard du contribuable local. Même dans le scénario n° 4 (acceptation d'une dégradation du désendettement de 7,8 en 2014 à 12 ans en 2019 – ce qui ne nous semble d'ailleurs guère raisonnable), les exigences de baisse des charges (de - 1,6 % à - 5,8 %) et de hausse de la fiscalité (de + 2,7 % à + 9,7 %) ne nous apparaissent pas réalistes.

Aussi, les simulations de la Cour nous renforcent dans la conviction que ce n'est pas tant le principe de la contribution au

²³¹ Conclusion générale.

²³² 3 vagues d'enquêtes (1^{ère} vague en juillet 2014, 2^{ème} vague en novembre 2014 et 3^{ème} vague en avril 2015). La troisième vague a été effectuée dans le cadre d'un travail commun entre associations d'élus, lequel est cité dans le rapport de Cour.

redressement des finances publiques qui pose problème, que son niveau et son rythme, lesquels doivent être reconsidérés.

2- La recherche de marges d'économies et la reconnaissance des chantiers initiés dans les grandes villes, grandes communautés et métropoles

Afin de parvenir à la réalisation d'économies de fonctionnement qu'exige le changement de paradigme financier dans lequel évoluent les collectivités, la Cour recommande notamment de « développer les actions de modération de la masse salariale, notamment à travers une gestion plus rigoureuse des effectifs » (recommandation n° 7).

Les chantiers de recherche de marges d'économies sont engagés par l'ensemble des grandes villes, grandes communautés et métropoles. La question n'est pas aujourd'hui pour elles de choisir les actions à initier mais d'identifier la totalité des leviers et de voir comment les actionner tous à la fois de façon concomitante. Eu égard au poids des dépenses de personnel dans les budgets, le pilotage de ce poste fait l'objet d'un travail en profondeur ; une récente enquête auprès de nos membres (avril 2015) illustre les mesures les plus souvent engagées (cf. tableau ci-dessous).

- *Économies réalisées sur le non-remplacement des agents et suppressions de postes :*
 - *Non-remplacement systématique des départs à la retraite ou des départs volontaires ;*
 - *réduction des remplacements ou recrutements différés d'agent en remplacement ;*
 - *optimisation des remplacements de personnels avec des analyses au cas par cas ;*
 - *non-renouvellement des agents contractuels ;*
 - *limitation des recours aux CDD ;*
 - *gel des recrutements externes sur les nouveaux postes ;*
 - *absence de création de poste ;*
 - *réduction du recours au personnel de renfort et aux agents non permanents et saisonniers ;*
 - *mise en place d'un plan d'actions sur le recrutement d'agents temporaires.*

- *Mesures relatives au déroulement de carrière des agents :*
 - *réévaluation de l'enveloppe des avancements et promotions à la baisse ;*
 - *pas de revalorisation du régime indemnitaire envisagé ;*
 - *mutations d'agents ;*
 - *maintien à l'équivalent du complément indemnitaire basé sur la manière de servir ;*
 - *passage de l'avancement d'échelon du minimum au maximum ;*
 - *amélioration de l'affectation des agents en reconversion.*
- *Mesures relatives aux conditions de travail des agents :*
 - *politique de lutte contre l'absentéisme ;*
 - *réduction des heures supplémentaires ;*
 - *modification du temps de travail et/ou des missions pour certaines catégories de personne.*

Sur ce sujet majeur, le présent rapport a le mérite de ne pas mettre en exergue (et notamment pas en conclusion générale) des chiffres bruts d'évolution des frais de personnel que trop de commentateurs se sont, ces dernières années, contentés de médiatiser sans chercher à en comprendre les déterminants.

La Cour rappelle opportunément que la progression de la masse salariale résulte pour partie de décisions qui échappent aux collectivités. Un chiffrage est proposé dans le rapport (conclusion du chapitre III): « En particulier, concernant les dépenses de personnel, la Cour estime à 42 % en 2014 (soit environ 1 Md€) la part des augmentations de dépenses liées aux mesures nationales ». S'agissant spécifiquement des grandes villes, métropoles et grandes communautés, sur la base de l'enquête AMGVF/ACUF d'avril 2015 susmentionnée, il ressort que les composantes exogènes des dépenses de personnel varient, selon les répondants entre 47 et 70 %, pour une quote-part moyenne de 57 %. Nul doute que le rapport public de 2016, intégrant l'enquête en cours des

chambres régionales sur la gestion locale de la fonction publique territoriale, permettra de mieux sérier cette problématique²³³.

3- Recours à l'emprunt : une recommandation dont la formulation gagnerait à être reconsidérée (n° 11)

La dette du bloc local (108 Md€) représente 5 % de la dette publique alors que sa quote-part dans l'investissement public est près de huit fois supérieure²³⁴. De 2013 à 2014, l'augmentation d'endettement du bloc communal (1,4 Md€) est à rapprocher de l'investissement (30,8 Md€) : plus de 95 % du financement des équipements publics réalisés par les communes et les groupements à fiscalité propre l'ont été avec des ressources définitives. Quant aux tendances longues, on observe une stabilisation de l'encours de dette des collectivités par rapport au PIB, alors même que la quote-part des investissements publics locaux s'est accru en pourcentage de PIB.

Le rappel de ces chiffres nous semble indispensable au regard, d'une part, de la terminologie de « déficit » retenue dans la conclusion générale et, d'autre part, de la formulation de la recommandation n° 11.

Dans le rapport, la recommandation n° 11 fait suite à un passage de la conclusion du chapitre IV : « L'excès d'offre de crédit aux collectivités locales, liée notamment à la présence sur le marché de nouveaux prêteurs (...) Pour autant, au regard de l'objectif de réduction de la dette publique, l'État devrait veiller à ne pas alimenter un excès d'offre en coordonnant davantage la définition des enveloppes de crédits proposées aux collectivités locales par les établissements qu'il contrôle ». Mais ces propos nous apparaissent superfétatoires alors que comme il est démontré par ailleurs et formulé dans la conclusion générale : « Elles (les collectivités locales) ne paraissent pas non plus vouloir (on aurait pu dire pouvoir), dans l'ensemble, privilégier un recours plus important à l'endettement, en profitant de l'abondance de l'offre de crédit, pour pallier l'érosion de leur capacité d'autofinancement. Ce choix aurait pour conséquence, en alourdissant leurs charges financières, d'accélérer la dégradation de la situation des collectivités les plus vulnérables ». En effet, alors que c'est l'érosion de

²³³ Il serait nécessaire que la Cour examine concomitamment l'impact des ré internalisations de services. A notre sens, le fait que (s'agissant des communes) les frais de personnel augmentent, entre 2013 et 2014, de 3,99 % tandis que les agrégats « achats de biens et services » et « autres dépenses de fonctionnement » baissent respectivement de -2,09% et -6,18%, devrait conduire à ce que l'examen de l'évolution des dépenses de personnel soit mieux resituée par rapport à l'analyse globale des dépenses de fonctionnement.

²³⁴ Sur la base du nouveau référentiel de la comptabilité nationale.

la CAF qui conduit à la baisse des investissements, il ne peut y avoir de fort accroissement du recours à l'emprunt puisque, du fait de la charge d'intérêts qu'il génère, celui-ci est un des constituants de l'érosion de la CAF.

Dès lors, l'idée consistant à ajuster l'offre de crédit à la demande aurait comme conséquence potentielle un retour aux niveaux de marges excessifs pratiqués durant la séquence de credit crunch de 2011-2012. Si cela peut être favorable aux actionnaires des établissements prêteurs ce ne l'est pas pour le contribuable local.

4- Un coup de projecteur opportun sur la poursuite de la stimulation nationale de la dépense locale et les lacunes des évaluations préalables en matière de normes

« Fiches d'impact parfois mal chiffrées », « anomalie de nature à faire douter de la fiabilité de certaines évaluations », « coûts bruts mentionnés minimaux (et...) gains évalués à leur niveau maximal », « aspects organisationnels pas toujours valorisés... » : ces propos relevés dans le chapitre III parlent d'eux-mêmes. Aussi nous nous félicitons des termes retenus en conclusion du chapitre : « L'État pourrait paraître contradictoire s'il s'efforçait d'inciter les collectivités locales à infléchir l'évolution de leurs dépenses sans avoir lui-même une connaissance précise et fiable du coût budgétaire pour leur gestion de ses propres décisions ».

Dans le même esprit nous pensons que « la constitution d'une base de données nationale permettrait un partage réel de l'information financière locale... » évoquée dans la partie IV-B du chapitre I, mériterait une recommandation spécifique.

Par ailleurs, la Cour, notamment au travers de l'exemple de la réforme des rythmes scolaires (partie II-A du chapitre III²³⁵), montre bien que le prisme strictement juridique privilégié par l'État devient inadapté dans le contexte actuel d'exacerbation des contraintes financières.

²³⁵ « La compensation mise en place par l'État et la CNAF ne couvre pas, en général, la totalité de l'impact de la réforme sur les finances des communes ».

C'est pourquoi les recommandations n° 5 et n° 6, nous semblent aller dans le bon sens. Pour autant, ne sont-elles pas en retrait de l'ampleur du changement de pratiques qui serait nécessaire d'obtenir au regard des conclusions formulées par le Président de la CNEN dans son dernier rapport d'activité²³⁶ ?

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE (VF)

Sur le fond, j'approuve en grande partie les constats formulés dans ce rapport, en particulier lorsque vous réitérez dans vos recommandations, que la baisse des dotations de l'État soit menée selon une logique de péréquation, en fonction d'indicateurs plus représentatifs des niveaux de richesse et de charges.

De la même manière, la recommandation réitérée d'adopter une loi spécifique de financement des collectivités territoriales permettrait effectivement d'inscrire des objectifs partagés, en ce qui concerne l'évolution des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

En ce qui concerne l'impact des décisions de l'État à caractère normatif, j'abonde également sur la faiblesse des dispositifs d'évaluation (les rythmes scolaires en sont la traduction concrète) et sur le fait que les avis de la CCEN sont peu suivis d'effets. Sur ce sujet, le besoin d'une meilleure coordination est vital, parce que les outils proposés ne répondent pas à nos attentes, et que les moratoires successifs annoncés par l'État sont jusqu'ici restés lettre morte. L'État doit plus fermement agir sur un frein majeur à la baisse des dépenses, les normes qui coûtent : accessibilité, amiante, archéologie, passeports, rythmes scolaires, décisions relatives à la fonction publique territoriale (FPT) qui échappent totalement aux maires...

Au niveau de l'équilibre financier de nos villes et intercommunalités, je voudrais vous confirmer que la baisse uniforme de la DGF se traduit par une dégradation plus sensible de l'excédent brut de fonctionnement dans notre strate (15 000 à 100 000 habitants), de notre

²³⁶ « Plus généralement, la vérité oblige à dire que « le choc de simplification » tarde à trouver sa traduction, à raison de l'ignorance des sains principes de proportionnalité, de simplicité, d'accessibilité et d'intelligibilité comme garants de la meilleure sécurité juridique. Chaque rédacteur de texte obligatoire devrait être invité à relire Portalis pour comprendre que les normes sont faites pour les hommes et non les hommes pour les normes ». (Alain Lambert, rapport public d'activité, juillet 2014).

capacité de désendettement, et de notre niveau d'investissement. En effet, est-il besoin de souligner que la baisse de concours financiers date de quelques années pour les villes intermédiaires, puisque de nombreuses villes-centre voient leur population stagner voire baisser, et que les efforts de stabilisation des effectifs ont déjà été entamés depuis plusieurs années. En outre, la baisse de la DGF n'est déjà plus compensée par l'évolution des produits de la fiscalité en 2015 dans les villes de France, contrairement aux métropoles et grandes agglomérations.

En dehors d'une réduction brutale de l'effort d'équipement de nos villes et intercommunalités (de l'ordre 30 % par rapport au précédent mandat), les conséquences de la baisse vont toucher dès l'an prochain le niveau même de certains services. En effet, les marges de manœuvre ne seront réellement pas évidentes dans les villes de France en 2016 et 2017 – puisque les économies faites en 2015 (baisse des subventions aux associations pour la durée du mandat, suppression de festivals, réduction des amplitudes horaires, non renouvellement de contrats de prestations et de services, mutualisation de services supports...) ne seront pas reconductibles chaque année.

Villes de France est pleinement consciente de la nécessité de réduire globalement le niveau de la dépense publique, et de faire des efforts de gestion au niveau local (comme une meilleure tenue et mise à jour de l'inventaire de l'état de l'actif, le renforcement de la qualité comptable), mais ses représentants ne cessent de s'interroger sur la justesse de l'effort demandé au secteur public local. À cet égard, ils continuent d'avoir des inquiétudes légitimes sur les répercussions macroéconomiques de l'ODEDEL à court terme, puisque les gisements actuels d'économies sur les dépenses ne permettent pas de compenser la brutalité de baisse des recettes provenant de l'État.

S'agissant du rythme des dépenses de fonctionnement du secteur local, nous constatons au niveau de notre réseau de villes une augmentation plus contenue des charges de personnel par rapport au bloc local, mais cette évolution résulte pour l'essentiel, et de notre point de vue, des mesures catégorielles et statutaires décidées par l'État.

En l'absence de marges de manœuvres fiscales, et avec la réduction programmée des concours financiers de l'État, les villes de France et leurs intercommunalités doivent naturellement travailler à une meilleure discipline organisationnelle. À cet égard, Villes de France souhaiterait que la Cour puisse aborder plus en profondeur les conséquences financières du statut de la FPT, en particulier celles liées aux règles d'avancement, les coûts liés à la CNRACL, ceux des centres de gestion et ceux induits par le fonctionnement du CNFPT.

Dans une logique de réduction et d'efficience de la dépense publique locale, il est aujourd'hui indispensable de s'interroger sur les conséquences réelles du statut de la fonction publique territoriale, variable à la fois la plus importante et la plus rigide de la dépense locale. Sur ce point, je regrette que la Cour ait prévu de s'atteler à des développements spécifiques, seulement dans son prochain rapport relatif aux finances publiques locales, et se contente de préconiser le non remplacement intégral des fonctionnaires partant en retraite pour maîtriser les charges de personnel.

S'agissant de la réforme de la DGF prévue pour 2016, je voudrais vous indiquer à nouveau que les maires des villes de France et présidents de leurs intercommunalités estiment – dans le contexte de baisse des dotations – qu'aucune réforme d'ampleur n'est en l'état possible, d'une part, parce que les situations entre les territoires appartenant à une même strate sont trop hétérogènes, et d'autre part, parce que les critères retenus pour les dotations de ruralité et de centralité ne sont pas suffisamment précis, l'ampleur des variations n'est pas connue.

Des adaptations sont néanmoins indispensables, puisque de nombreuses villes moyennes, structurellement pauvres et supportant des charges de centralité élevées, contribuent au redressement des finances publiques dans des proportions excessives pour l'équilibre de leurs budgets. Parmi les évolutions souhaitables, Villes de France propose qu'un indicateur du niveau de charges accorde plus de poids au revenu moyen par habitant et à l'effort fiscal (en euros) pesant sur les ménages.

La remise à plat de l'ensemble de l'architecture de la DGF, et des dispositifs de péréquation, doit par ailleurs être conditionnée par l'établissement d'un bilan préalable, qui tienne non seulement compte de l'évolution des différentes composantes de la DGF, mais aussi des problématiques de localisation des ressources fiscales, comme la cotisation assise sur la valeur ajoutée des entreprises (fortes disparités entre l'Île-de-France, les métropoles et le reste du territoire).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

L'APVF se félicite de la publication de ce troisième rapport de la Cour des comptes sur « Les finances publiques locales ». Cette nouvelle édition a été marquée par une procédure enrichie puisqu'une consultation intermédiaire a permis à notre association d'apporter des explications et des remarques au relevé d'observations provisoires. Ce renforcement du dialogue entre la Cour des comptes et les différents acteurs locaux doit être salué car il améliore la qualité du diagnostic et des conclusions publiées.

Cette troisième édition du rapport « Les finances publiques locales » permettra d'éclairer le débat parlementaire lors du projet de loi de finances pour 2016.

1. Concernant les collectivités locales et le redressement des comptes publics

L'APVF est particulièrement inquiète de la dégradation de la situation financière des collectivités locales, marquée notamment par un « effet de ciseaux » accru. Notre association souhaite souligner que cette tendance est particulièrement forte pour la strate des petites villes (3 000 – 20 000 habitants). Dans une étude réalisée par La Banque postale et l'APVF, et publiée en juillet dernier, il apparaît en effet qu'en 2014 les recettes courantes n'ont progressé que de 0,6 %, alors que les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 2,3%. Cet écart de croissance de 1,7 point en 2014 a conduit l'épargne brute des petites villes à chuter de - 7,3 %. Concernant les dépenses d'investissement en 2014, leur baisse est encore plus importante dans les petites villes, puisqu'elle est estimée à - 16,4 %, soit 1,3 Md€ de moins qu'en 2013. A contrario, alors que la Cour des comptes observe globalement une augmentation de la dette locale, cette même étude relève que le flux net de dette des petites villes est négatif en 2014 (- 200 M€), ce qui conduit à un encours de dette de 18,3 Md€ fin 2014.

Dans ce contexte de forte contrainte budgétaire, l'APVF réitère son opposition à la mise en place de l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL). Cet objectif semble, d'une part, méconnaître le principe budgétaire d'équilibre qui s'impose à toutes les collectivités locales et, d'autre part, se heurte au principe de libre administration des collectivités territoriales. L'APVF rappelle que les collectivités locales sont déjà soumises à une "règle d'or" qui leur impose de voter leur budget à l'équilibre et qu'elles ne peuvent s'endetter que pour financer

leurs dépenses d'investissement. Aussi, leur besoin de financement ne peut être comparé au déficit de l'État et de la sécurité sociale.

De surcroît, comme le souligne la Cour des comptes, le poids de la dépense publique locale est alourdi par les nombreuses normes, souvent coûteuses, prescrites par l'État malgré l'annonce d'un moratoire en la matière. Dans un contexte de baisse des dotations et de progression des normes, cette contrainte supplémentaire pesant directement sur l'autonomie de décision de gestion locale apparaît contraire au principe constitutionnel d'autonomie financière et inacceptable pour les élus locaux.

De plus, d'un point de vue technique, la détermination de l'ODEDEL repose sur une hypothèse de baisse des investissements locaux de 5 % en 2014, 6 % en 2015, et de reprise croissante en 2016 et 2017. Ces hypothèses semblent irréalistes, au vu de la forte baisse des investissements en cours, dans de nombreuses collectivités et qui devrait se poursuivre dans les années à venir.

Par ailleurs, au-delà de l'opposition de principe, la déclinaison envisagée de l'ODEDEL en fonction de la population ne peut être pleinement satisfaisante. Les disparités économiques et sociales au sein d'une même strate sont suffisamment fortes pour devoir intégrer des critères de charges et de ressources. En plus de la population, la déclinaison pourrait s'opérer en intégrant a minima les critères d'effort fiscal et de revenu par habitant.

Cette chute de l'investissement public local a des conséquences directes sur l'emploi dans de nombreux territoires et peut, de ce fait, se traduire par une diminution du revenu par habitant pour certaines collectivités. Aussi, sachant que la diminution du revenu par habitant risque d'entraîner une augmentation des charges contraintes de la collectivité, cet ODEDEL apparaît encore plus irréalisable pour les territoires les plus en difficulté, toute strate confondue. L'APVF regrette d'ailleurs très fortement qu'aucune étude d'impact ne permette de mesurer les conséquences économiques, au niveau national et local, de la baisse des dotations.

Dans ce contexte, pour l'APVF, il paraît urgent de progresser en direction d'un vrai dialogue et d'une concertation régulière entre l'État et les collectivités locales, d'une meilleure diffusion des données pour améliorer la qualité de l'analyse et de la prévision financière.

Dans ce cadre, une loi de financement des collectivités territoriales participerait à la transparence des relations financières entre l'État et les collectivités locales mais, en aucun cas, ne doit être un

outil supplémentaire pour contraindre les collectivités locales dans leur choix de gestion et donc entraver leur libre administration.

2. Concernant l'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2014

La Cour des comptes souligne dans son rapport que la première baisse des dotations a été limitée, puisqu'elle s'est accompagnée de transfert de fiscalité aux régions et aux départements, alors que les communes n'ont bénéficié d'aucun transfert. Qui plus est, cette absence de transfert pour les communes s'ajoute à une faible évolution de la fiscalité directe. Comme l'APVF l'avait déjà indiqué, peu de petites villes ont augmenté leur taux d'imposition en 2014. Pour les petites villes, les recettes fiscales sont mêmes en nette décélération depuis trois ans, passant de + 3 % en 2012 à + 1,9 % en 2014.

Aussi, alors que dès la première baisse des dotations, il avait été indiqué que les collectivités territoriales ne subiraient pas de diminution de leurs recettes en raison notamment d'une progression des recettes fiscales, il est aujourd'hui évident que cette compensation ne concerne pas le bloc communal, et encore moins les petites villes.

Cette tendance en matière de fiscalité n'est pas seulement imputable au cycle électoral, mais elle témoigne aussi de la réalité de la fiscalité locale qui semble plus que jamais privée de dynamisme. En effet, bien que les communes, contrairement aux régions ou aux départements, disposent encore d'une autonomie sur la fiscalité des ménages et, plus marginalement, sur la fiscalité des entreprises, l'étude de La Banque postale et l'APVF souligne qu'en réalité les marges fiscales théoriques sont très faibles. En effet, en analysant l'écart des efforts fiscaux à la moyenne de chaque strate, il apparaît que seules 26 % des petites villes disposent d'une marge fiscale, alors que 36 % d'entre elles ont une marge fiscale réduite et plus de 38 % d'entre elles n'ont plus aucune marge fiscale. Ces simulations témoignent de l'inefficacité du système fiscal du bloc communal et laissent penser qu'une progression des recettes fiscales locales est devenue difficile.

L'inquiétude sur la situation financière des petites villes est d'autant plus importante que la Cour des comptes confirme ce qui avait déjà été indiqué par l'APVF concernant la baisse non uniforme de la DGF. En effet, alors que les petites villes subissent déjà des inégalités économiques et sociales fortes, il apparaît que leur contribution au redressement des comptes publics est plus importante que celles des autres strates de collectivités. Plus précisément, si la baisse de DGF est

d'en moyenne 4 %, les communes entre 10 000 et 50 000 habitants connaissent une diminution de - 4,7 %.

Face à ce constat, et bien que la Cour souligne que les mécanismes de péréquation ont été relativement plus favorables aux petites et moyennes communes, nous voulons souligner absolument que ceux-ci n'ont pas permis de compenser la perte de recette liée à la baisse de DGF, dans un contexte où ces mêmes collectivités ne disposent pas ou plus de marges fiscales. De plus, pour l'APVF, il apparaît indispensable de préciser, par souci méthodologique mais surtout pour une parfaite transparence des relations financières entre l'État et les collectivités locales, que l'augmentation de la part dévolue à la péréquation s'opère à enveloppe fermée. Cette précision permet de rappeler que toute augmentation de la péréquation dite « verticale » se traduit dans les faits par une diminution des concours financiers de l'État aux collectivités non éligibles aux fractions de péréquation. Ces dernières subissent en pratique la baisse des dotations et contribuent également à l'augmentation de la péréquation verticale. Cette situation participe au manque de visibilité financière et entrave l'établissement d'une stratégie budgétaire pluriannuelle.

Ainsi, au vu des montants de baisse de DGF prévus pour 2016 et 2017, il serait indispensable de revoir certaines conditions techniques de répartition de cette baisse. Actuellement la répartition s'effectue au prorata des recettes réelles de fonctionnement des budgets principaux des collectivités territoriales. Pour l'APVF, afin de répartir plus équitablement l'effort demandé au bloc local, il s'agirait d'inclure notamment les recettes réelles de fonctionnement des budgets annexes des services publics administratifs. Les services publics industriels et commerciaux resteraient exclus du périmètre afin de ne pas interférer dans les choix de gestion des collectivités locales.

3. Concernant l'impact des normes

L'APVF partage les observations de la Cour des comptes sur le besoin d'améliorer la fiabilité des études d'impact financier produites par les ministères à l'appui des projets de textes réglementaires imposant des normes nouvelles aux collectivités territoriales et de renforcer la portée des avis rendus par le CNEN.

Les quatre domaines étudiés par la Cour des comptes confirment l'impact significatif des normes sur les finances des collectivités territoriales.

S'agissant de la réforme des rythmes scolaires, l'APVF a bien pris connaissance de l'estimation faite par la Cour d'un surcoût pour les

collectivités locales qui oscille entre 350 M€ et 620 M€, et réaffirme à cette occasion la nécessaire mise en œuvre d'une aide complète pour accompagner et compenser l'application de cette réforme nationale au niveau territorial.

De manière globale, l'APVF réitère sa demande de juste compensation financière des normes décidées unilatéralement par l'État et se traduisant par une augmentation des dépenses pour les collectivités territoriales.

4. Concernant l'enjeu de l'investissement local

La Cour des comptes met en évidence la diversité des causes pouvant justifier la diminution importante de l'investissement et la pluralité des situations d'une collectivité à l'autre. Outre la baisse des dotations, d'autres facteurs doivent être pris en compte pour comprendre la trajectoire du niveau d'investissement public local. Cependant, l'APVF regrette à nouveau que la baisse des dotations ne fasse pas l'objet d'une étude d'impact nationale et pluriannuelle. Les conséquences économiques et sociales seront peut être analysées à terme, mais cette absence de simulation en amont ne permet pas aux parlementaires et au Gouvernement d'avoir un débat éclairé sur les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales et sur la trajectoire des finances publiques.

De surcroît, il est difficile de qualifier de « mesures d'accompagnement », les nouvelles dispositions fiscales inscrites dans la loi de finances pour 2015. Le nouveau barème de la taxe de séjour pourra impacter favorablement certaines grandes communes ou des communes touristiques mais pour la majeure partie des communes, il ne permettra pas d'obtenir des recettes nouvelles substantielles. Il en va de même pour la majoration facultative de 20 % des cotisations de taxe d'habitation émises au titre des résidences secondaires qui dans les faits répond à la problématique de certaines communes dont le marché du logement est tendu mais une forte majorité des petites villes ne pourra pas obtenir de recettes supplémentaires.

Le relèvement des taux plafonds de versement transport, la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement et la taxe additionnelle spéciale annuelle concernent exclusivement les collectivités d'Île-de-France. Le relèvement du taux maximal de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement applicables aux mutations à titre onéreux ne concerne que les départements.

La seule mesure qui peut concerner effectivement l'ensemble des communes porte sur la revalorisation des valeurs locatives. Celle-ci se

traduira au total par une augmentation du produit de la fiscalité locale de 521 M€. Cette revalorisation doit être poursuivie dans le projet de loi de finances pour 2016.

C'est pourquoi, il est difficile d'affirmer que ces mesures permettent à l'ensemble des collectivités, et en l'occurrence aux petites villes, de pallier la baisse des dotations. Ces mesures sont ciblées, répondent à certaines problématiques locales, mais en aucun cas atténuent la perte de recettes de fonctionnement subie par les collectivités locales.

Pour préserver les investissements publics locaux dans ce contexte budgétaire contraint, la Cour des comptes propose plusieurs pistes d'économie, dont la maîtrise de la masse salariale.

L'APVF souhaite rappeler que cette maîtrise est un objectif pour la majorité des petites villes, alors même que certaines mesures pourraient avoir une incidence sur la qualité des services, l'offre de service mais aussi les conditions de travail des agents territoriaux. Ainsi, 70 % des petites villes ne remplacent pas les départs en retraite ; 55 % des petites villes ne remplacent pas les divers congés (maladie, maternité, parental) ; et 17 % des petites villes ferment définitivement ou partiellement des services. Les exemples les plus courants de fermeture sont les suivants : fermeture des crèches pendant les vacances scolaires ; fermeture des centres de loisirs pendant certaines vacances scolaires ; fermeture de l'accueil en mairie sur une ou plusieurs demi-journée par semaine ; allongement des périodes de fermeture de certains services publics (piscines, équipements sportifs).

Par ailleurs, près de la moitié des petites villes vont avoir recours à des emplois aidés. Et bien souvent, ces postes répondent davantage à une logique de réduction des coûts qu'à une logique d'insertion professionnelle. Beaucoup de ces contrats aidés ne pourront d'ailleurs pas se traduire par une pérennisation des emplois au sein de la collectivité.

L'APVF tient à souligner que l'augmentation régulière des dépenses en ressources humaines est due à la progression de carrières des agents, aux décisions nationales de revalorisation des traitements, mais aussi aux conséquences d'autres décisions, telles que la mise en place des nouveaux rythmes scolaires.

L'autre préconisation de la Cour est d'accroître la sélectivité des choix d'investissement. En toute logique, du fait de la réduction de leurs ressources, les collectivités locales sont déjà toutes contraintes à davantage de sélectivité. L'APVF souligne que près de la moitié des

petites villes ont déjà mis en place un plan pluriannuel d'investissement (PPI). Pour les petites villes qui n'en disposent pas, leur utilité est néanmoins soulignée afin de permettre un pilotage stratégique à moyen et long terme, et de garantir une visibilité vis-à-vis des habitants. Cependant, la raison majeure pour laquelle plus de la moitié des petites villes n'en dispose pas, est directement liée à la conjoncture actuelle. Cet outil qui devrait être indispensable est difficile à établir compte-tenu de l'instabilité des règles financières et fiscales qui pèsent sur les budgets locaux.

5. Concernant la fiabilité limitée des données budgétaires et comptables

L'APVF partage les conclusions et les recommandations de la Cour des comptes concernant l'amélioration de la qualité des informations financières des collectivités et établissements publics locaux. Cependant, l'APVF considère que la mise en place d'un compte financier unique, le développement du contrôle interne et, à terme, l'expérimentation de la certification, concernent essentiellement les grandes collectivités. En effet, ces processus nécessitent la maîtrise de compétence technique et impliquent des moyens en personnel trop importants pour des petites collectivités.

De plus, comme la Cour des comptes le recommande, l'APVF souhaite l'établissement de comptes consolidés au plan national des communes et de leurs établissements de coopération intercommunale. Ces données sont indispensables au suivi des politiques de mutualisation au sein de bloc communal et à la concertation entre l'État et les collectivités locales sur toute évolution législative ou réglementaire impactant les finances locales, avec une connaissance précise de situations diverses.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'ALSACE

La région Alsace a bien reçu les extraits du rapport intitulé « Les finances publiques locales ».

Ce rapport n'appelle aucun commentaire de notre part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'AQUITAINE

La logique qui prévaut dans le raisonnement de la Cour (à la lumière de l'extrait transmis) peut se résumer comme suit :

- 1. la Cour entend démontrer que la baisse de l'investissement local en 2014 n'est pas due à titre principal à la diminution des dotations de l'État ;*
- 2. les éléments de prospective conduisent au constat d'une baisse durable de l'investissement local sous l'effet combiné de la poursuite de la baisse de la DGF et de l'effet de ciseaux observé sur la section de fonctionnement, contredisant ainsi la trajectoire définie dans la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 ;*
- 3. la troisième partie porte des préconisations à l'adresse des collectivités locales de nature à les inciter à être plus sélectives dans le choix des projets et à mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement pour éviter une accentuation de la dégradation de leur autofinancement.*

À titre liminaire, il me paraît nécessaire de vous apporter quelques éléments en réponse à certaines assertions contenues dans l'extrait que vous avez bien voulu me transmettre.

En premier lieu, permettez-moi de ne pas partager le point de vue de la Cour exprimé en introduction du rapport, quant à la poursuite de la baisse de la DGF destinée à « (...) conduire les collectivités locales à mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses et à réduire leur endettement ». Cette assertion ne manque en effet pas de me surprendre.

Dois-je en effet rappeler à la Cour le principe de libre administration des collectivités locales, consacré par l'article 72 de la Constitution, qui exclut de toute « tutelle » de l'État les collectivités locales dans l'administration notamment de leurs finances. En outre, faut-il rappeler l'obligation qu'ont les collectivités, à la différence notable de l'État, de voter leur budget en équilibre et de couvrir l'annuité de la dette par l'épargne.

Est-il, qui plus est, nécessaire de rappeler que la part des administrations publiques locales dans l'endettement global des administrations publiques est restée mineure (9 %) et relativement stable dans le temps, passant de 9,3 % en 1994 à 8,8 % du PIB en 2014, au regard de celle prééminente de l'État et des administrations de sécurité sociale. En outre, l'effort demandé aux collectivités locales sur la période

2015/2017, 11 Md€ sur 50 Md€, soit 22 %, est disproportionné par rapport au poids de leur dette dans la dette publique nationale.

Je ne peux donc souscrire à une telle assertion qui laisse à penser que les collectivités locales ne maîtrisent ni leurs dépenses, ni leur niveau de dette. En outre, elle est contradictoire avec les développements qui la suivent dans la mesure où, pour soutenir l'investissement, les collectivités sont contraintes du fait de la diminution de leurs ressources, de s'endetter. On ne peut tout à la fois encourager les régions à investir et regretter qu'elles s'endettent alors que leurs ressources diminuent...

Si je ne peux qu'approuver l'association des collectivités à l'effort commun de redressement des comptes publics, elles ne sauraient le faire sous la contrainte budgétaire de l'État mais bien plutôt par une politique maîtrisée de leurs dépenses (notamment de fonctionnement), la préservation de leur épargne brute et partant l'autofinancement de leurs investissements. Tel est le cas de l'Aquitaine qui, par la maîtrise de ses dépenses peut autofinancer, via un niveau élevé d'épargne brute (31 %), 57 % de ses investissements, tout en recourant modérément à l'emprunt (160 M€ en 2014).

En second lieu, je relève en introduction toujours une appréciation pour le moins négative sur « (...) la fiabilité limitée des données budgétaires et comptables provenant des collectivités locales ».

Une telle généralisation me semble quelque peu inappropriée et ne saurait s'appliquer globalement à toutes les collectivités. J'en veux pour preuve le constat opéré (et déjà rappelé l'année passée à la Cour), s'agissant de la région Aquitaine, par la Chambre régionale des comptes qui dans son rapport de septembre 2013 sur la situation financière de la région relevait qu'« au terme de ses investigations, la chambre observe que les écritures de l'ordonnateur sont fiables ».

J'ajouterai en sus que l'activité des collectivités territoriales est fortement encadrée par la loi et la réglementation, et que les instructions budgétaires et comptables imposent aux collectivités la production de documents standardisés dans des délais précis.

Sur le fond, votre rapport appelle de ma part les observations suivantes.

1. Sur l'absence de relation directe entre diminution de la DGF en 2014 et baisse de l'investissement (Chapitre IV-I-B)

Votre Cour, après avoir constaté une baisse de l'investissement local en 2014 (- 9,6 %) ne parvient pas, après examen de l'analyse financière globale 2014, à établir de corrélation « directe entre baisse des investissements des collectivités locales en 2014 et celle de la DGF versée par l'État ».

L'approche retenue par la Cour me paraît quelque peu limitée. Bien plus que d'une baisse récente de la DGF, la baisse de l'investissement constatée en 2014 découle essentiellement d'un phénomène pluriannuel de resserrement des recettes. En effet, le mouvement de resserrement de l'investissement est tout autant consécutif au gel des dotations qu'à la perte de la dynamique de la fiscalité ancienne et à l'évolution des charges de gestion transférées par l'État qui ont eu pour effet de contracter l'évolution de l'épargne.

La Cour doit à mon sens ainsi davantage inscrire dans le temps et contextualiser son analyse pour établir une corrélation, certaine à mon sens, entre resserrement des recettes et baisse de l'investissement, même si cette baisse n'apparaîtra que pour l'avenir tant les décisions d'investissement s'inscrivent dans un cadre pluriannuel qu'une année de baisse des dotations ne saurait remettre en cause aussi rapidement.

En outre, j'aurais apprécié que la Cour adopte une approche différenciée par « strates » de collectivités, afin de mettre en exergue des évolutions sensiblement différentes qui conduisent certaines collectivités de grande taille, à l'instar de la région Aquitaine, à continuer à privilégier l'investissement au soutien de l'activité, en dépit de la baisse des concours financiers de l'État. J'en veux pour preuve le BP 2015 de la région Aquitaine qui voit les dépenses d'investissement inscrites au budget augmenter par rapport à 2014 de 1,5 %.

2. Sur la diminution des transferts financiers de l'État et les mesures fiscales d'accompagnement (Chapitre IV-II-A-2)

Votre rapport met en parallèle une diminution des transferts financiers (à hauteur de 2 Md€) qui serait pour les collectivités plus que compensée par une augmentation sensible des ressources fiscales des collectivités (à hauteur de 3,2 Md€).

À titre liminaire, je relève que votre rapport est relatif aux finances publiques locales en 2014 mais comporte des anticipations sur la réalisation de l'exercice 2015, vous permettant d'asseoir votre raisonnement quant à la neutralité de la baisse des dotations en 2015.

Une telle approche me semble quelque peu hétérodoxe dans la mesure où l'exercice budgétaire 2015 est en cours de réalisation et que l'on ne pourra en tirer des constats objectifs qu'à l'issue de la présentation des comptes administratifs des collectivités. Ainsi, se prévaloir d'une hausse prévisible mais pas encore certaine des ressources pour relativiser une baisse avérée et constatée des concours de l'État me paraît fragiliser grandement votre démonstration.

En outre, l'approche macroéconomique que vous opérez, toutes collectivités confondues, présente à mon sens un biais dès lors qu'elle ne rend compte qu'imparfaitement de la situation particulière de chacune des « strates » de collectivités. En effet, la « compensation fiscale » que vous mettez en exergue ne se vérifie pas au niveau des régions, qui n'ont pas bénéficié, à l'exception de la région Île-de-France, de mesures fiscales d'accompagnement.

Comme vous le savez, les régions dès lors qu'elles ne bénéficient plus de leviers fiscaux dépendent en très grande partie des dotations de l'État et sont en conséquence fortement impactées par la diminution des transferts de l'État. En ne discriminant pas suffisamment dans votre rapport les régions des communes et des départements qui disposent de leviers fiscaux directs, vous ne rendez pas compte objectivement de la situation différenciée des collectivités face à la baisse des dotations.

À titre d'illustration, j'évoquerai la situation de l'Aquitaine qui en 2014 a connu à la fois une baisse des dotations de l'État à hauteur de 11,7 M€, une diminution des ressources consacrées à la formation professionnelle et à l'apprentissage à hauteur de 5,9 M€ et une légère contraction des produits de la CVAE, des IFRER, des cartes grises et de la TICPE (- 0,3 %). Cette diminution de recettes à hauteur de près de 19 M€ a en partie été compensée par une recette exceptionnelle tirée de la vente de matériel roulant à hauteur de 13,4 M€.

Comme vous pouvez le constater, votre rapport en globalisant la situation des collectivités masque la réalité financière vécue par les régions qui, à l'instar de la région Aquitaine, ont connu en 2014 une diminution substantielle et non compensée de leurs recettes.

3. Sur l'accès des collectivités locales au crédit et les perspectives favorables de recours à l'emprunt (Chapitre IV-II-B-3)

La Cour constate qu'en 2014, l'offre de crédits des établissements financiers aux collectivités locales est restée largement excédentaire et que « l'abondance de l'offre pourrait inciter les collectivités locales à recourir de manière accrue à la dette pour limiter

la baisse des investissements et compenser ainsi une contraction de l'autofinancement ».

Permettez-moi en premier lieu de relever ce paradoxe : alors qu'en introduction de votre rapport vous justifiez la baisse des concours financiers de l'État par la nécessité de « mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses et réduire leur endettement », vous encouragez ces mêmes collectivités, au motif d'une offre abondante de crédits, à davantage recourir à l'emprunt pour financer leurs investissements. La Cour me semble sur ce point manquer de cohérence...

En second lieu, l'accès des collectivités à l'offre de crédit dépend en grande partie de leur « santé » financière qui conditionne la qualité de leur signature. Ainsi, comme vous le relevez à juste titre, « les prêteurs font preuve d'une sélectivité accrue [...] Les collectivités dont la situation financière est tendue rencontrent des difficultés à couvrir leurs demandes et a fortiori à des prix compétitifs. Cette situation devrait donc les inciter à modérer leur recours à la dette ».

Si je partage le constat de la Cour, je n'en approuve pas la conclusion dans la mesure où il convient de ne pas laisser se développer un accès au crédit à « deux vitesses » en fonction de la santé financière des collectivités. Le soutien à l'investissement est l'affaire de tous et l'État doit engager les opérateurs bancaires à soutenir l'effort d'investissement des collectivités endettées dès lors que celui-ci favorise le développement à long terme des territoires. À défaut, l'accès limité des collectivités endettées au crédit risque d'aggraver la situation de ces territoires qui se verront privés de capacités pour financer leurs investissements alors même que ceux-ci conditionnent leur développement futur.

4. Sur les économies de fonctionnement préconisées par la Cour pour limiter la baisse de l'autofinancement (Chapitre IV-III-A)

Je relève avec satisfaction le constat opéré par la Cour selon lequel « certaines collectivités ont d'ores et déjà pris des décisions visant à maîtriser leurs dépenses de gestion et d'intervention ». C'est notamment le cas de la région Aquitaine qui en 2014 a diminué ses dépenses de fonctionnement à hauteur de 0,67 %.

Néanmoins, et vous le relevez justement, cette politique de maîtrise des dépenses de fonctionnement est rendue d'autant plus difficile dans la durée que près des deux tiers d'entre elles correspondent à des dépenses d'intervention « dont le dynamisme apparaît davantage subi que maîtrisé ». De même que la Cour relève, et c'est heureux, que

l'augmentation annuelle de la masse salariale en 2014 « a résulté pour partie de décisions qui échappent aux collectivités ». Comme j'ai déjà eu l'occasion de le rappeler, 89 % de l'augmentation de la masse salariale de la région Aquitaine (+ 3,3 % au global) a résulté de mesures imposées (revalorisations indiciaires, hausse des cotisations,...) ou subies (GVT).

Si j'entends les préconisations de la Cour sur la maîtrise de la masse salariale pouvant passer par un alignement de la durée effective de travail sur la durée légale et/ou par un plan de lutte contre l'absentéisme, l'action sur les effectifs qu'elle propose, à savoir le « non-remplacement intégral des agents partant à la retraite » doit être utilisée avec précaution. Elle rappelle par trop la RGPP mise en place entre 2007 et 2012 et qui a largement contribué à déstructurer les services de l'État.

S'agissant de l'Aquitaine, nous avons mis en place depuis 2012 une politique de gestion pluriannuelle des effectifs, via un plan de gestion prévisionnelle des activités et des effectifs (PGAEC), avec pour objectif de stabiliser les effectifs tant dans les lycées qu'au siège. Ainsi, chaque nouveau recrutement doit donner lieu à compensation par une suppression correspondante, l'allocation des nouveaux moyens étant priorisée sur les domaines d'activités majeures de la région.

Néanmoins, cette politique peut être contrariée par les transferts de compétences de l'État aux régions qui ont conduit la région Aquitaine à créer fin 2014 27 postes budgétaires, en partie compensés par l'État, permettant d'intégrer les effectifs d'État en charge de la gestion des fonds européens dont l'autorité a été transmise aux régions.

Dès lors, j'encourage la Cour à apprécier l'évolution des effectifs en tenant compte des transferts de compétences actuels et à venir de l'État vers les collectivités, et partant les transferts de postes et les créations complémentaires qu'elles sont tenues de supporter pour pouvoir les assumer.

À titre d'illustration, je vous transmets un tableau synthétisant l'évolution des effectifs de la région Aquitaine entre 2011 et 2014.

Effectifs pourvus du Conseil Régional d'Aquitaine entre 2011 et 2014

<i>Année</i>	2011	2012	2013	2014
<i>Effectifs pourvus</i>	3 594	3 605	3 609	3 628
<i>% d'évolution</i>	-	0,31 %	0,11 %	0,53 %

Source : bilans sociaux 2011-2014

Ainsi, si la hausse des effectifs entre 2011 et 2012 s'explique essentiellement par l'ouverture du nouveau lycée de Bègles et le recrutement des agents nécessaires à son fonctionnement, celle constatée entre 2013 et 2014 s'explique par la prise en charge de la fonction d'autorité de gestion des fonds européens pour la période 2014/2020, qui a donné lieu à transferts d'effectif.

5. Sur les économies de fonctionnement résultant de l'achat public (Chapitre IV-III-A-3)

Au titre de l'illustration de l'efficience de l'achat public pratiqué par les collectivités, je ne peux que regretter que la Cour n'ait pas retenu l'exemple de l'Association Marchés Publics d'Aquitaine (AMPA), fruit d'une initiative commune à la Région Aquitaine, la Communauté urbaine de Bordeaux (aujourd'hui Bordeaux Métropole) et la ville de Floirac, et dédiée à la rationalisation de l'achat public en Aquitaine.

Cette structure, qui regroupe aujourd'hui plus de 1 200 acheteurs publics aquitains, mutualise les services et les coûts associés à la plateforme de dématérialisation des procédures de marché qu'elle porte et anime, favorisant par là même l'accessibilité des 24 000 entreprises inscrites à l'information sur la commande publique régionale. Elle met en outre à disposition de ses acheteurs publics un service de centrale d'achat – CAPAQUI, permettant, par la massification des achats par la centrale, d'optimiser les tarifs au bénéfice des acheteurs publics aquitains, avec des gains financiers substantiels (baisse des coûts constatée par les acheteurs publics comprise entre 11 % et 50 % en fonction des segments).

Forte de ses résultats, l'AMPA connaît une croissance soutenue puisque le volume financier des commandes gérées par cette centrale a été multiplié par 7 entre 2011 et 2014, passant de 800 K€ en 2011 à plus de 5,5 M€ en 2014.

6. Sur la sélectivité accrue préconisée par la Cour en matière d'investissement (Chapitre IV-III- B)

La Cour prend prétexte de la diminution des investissements des collectivités, en grande partie due au resserrement de leurs ressources, pour « les inciter à approfondir leurs procédures de programmation » afin que celles-ci priorisent et sélectionnent davantage leurs projets d'investissements.

Je rappellerai à titre liminaire que les collectivités locales s'administrent librement, leurs choix d'investissement ne sont pas soumis à une quelconque appréciation (et partant validation) de la part des services de l'État. L'opportunité de l'investissement appartient aux

collectivités qui doivent bien évidemment, au préalable, s'assurer de la soutenabilité desdits investissements. En ce sens, le resserrement des recettes des collectivités, alors qu'elles restent le premier investisseur public français, ne doit pas servir de justification à l'État pour l'amener à apprécier les choix d'investissement des collectivités.

En outre, la Cour n'apporte aucun élément susceptible d'asseoir son a priori défavorable aux collectivités qui, si l'on va au bout de sa logique, investirait sans sélection ni priorisation dans des projets à l'utilité économique relative. Une telle assertion mériterait pour le moins d'être illustrée afin d'y donner davantage de crédibilité. À défaut, elle apparaît sans fondement et relève plus de l'opinion que de la démonstration.

S'agissant de la région Aquitaine, celle-ci assure depuis de nombreuses années la gestion de ses investissements en autorisations de programmes et crédits de paiement. Cette gestion s'inscrit également dans le cadre d'une Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI), actualisée 3 fois par an, qui recense les projets d'investissement régionaux sur une durée de 3 à 5 ans soumis à l'arbitrage de l'exécutif régional.

Est bien évidemment adossée à cette PPI une prospective financière quinquennale, qui permet à la fois d'arrêter une stratégie financière à moyen terme et de déterminer en sus de sa capacité d'autofinancement les besoins complémentaires auxquels la collectivité aura à faire face pour garantir la soutenabilité de son programme d'investissement.

Je relève à ce propos que l'agence Standard and Poor's, qui note la collectivité depuis 2012, a dans son dernier rapport confirmé « la gouvernance et la gestion financière très fortes de la région grâce à la volonté politique et administrative clairement affichée et reflétée dans la stratégie budgétaire de maintenir une épargne brute élevée, à un pilotage budgétaire de qualité, à une prospective financière réaliste, ainsi qu'à une gestion de la dette et de la trésorerie proactive et optimisée ».

En outre, l'inscription d'un projet régional dans le cadre de la PPI répond aujourd'hui à des exigences fortes, qui font l'objet d'un examen approfondi par le comité des engagements financiers, créé en 2014 et qui rassemble la vice-présidente aux finances, le DGS et les DGA concernés. Ce comité a notamment pour mission de valider les inscriptions de projets au sein de la PPI, en s'assurant préalablement qu'un projet ne peut être inscrit dans la PPI qu'à la condition qu'il

satisfasse à un certain nombre de prérequis (études d'impact préalables, plan de cofinancement, contraintes techniques et juridiques...).

Enfin, l'inscription d'un projet en PPI ne garantit pas sa réalisation effective dès lors que la liste des investissements est soumise à l'arbitrage biennuel de l'exécutif qui peut décider de décaler, lisser dans le temps ou renoncer à un projet d'investissement.

Ceci pour illustrer la démarche de la région Aquitaine qui s'est engagée dans une démarche prospective d'anticipation, de rationalisation et de sécurisation de ses dépenses.

En conclusion, je relève avec satisfaction que la Cour, prenant en compte les remarques qu'ont pu lui faire l'année passée les collectivités locales (dont la région Aquitaine), a dans un chapitre dédié mis en place « un dispositif d'évaluation de l'impact des décisions de l'État à caractère normatif ».

Bien que vous n'ayez pas jugé pertinent de me faire parvenir ce chapitre III, je ne peux que renouveler les remarques que j'avais déjà exprimées l'année passée sur l'évolution contrainte de la masse salariale de notre collectivité dès lors que des mesures étatiques s'imposant aux collectivités pèsent sur la masse salariale globale. Pour l'Aquitaine, l'augmentation constatée des dépenses de personnel au compte administratif 2014 résulte pour 89 % de contraintes externes à la collectivité (revalorisation des grilles indiciaires des catégories B et C, hausse du taux CNRACL, hausse des cotisations URSSAF, GVT).

Sans connaître les recommandations de la Cour sur ce point, je ne peux que plaider pour que les mesures décidées par l'État, et notamment les revalorisations indiciaires, fassent l'objet d'une large concertation préalable de tous les acteurs impactés et fassent le cas échéant l'objet d'une mise en œuvre progressive et lissée dans le temps, afin de pouvoir être « absorbées » par les budgets de fonctionnement des collectivités.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE
CENTRE-VAL DE LOIRE**

Dans votre partie sur les « nécessaires économies de fonctionnement », vous évoquez la recherche d'une plus grande efficacité économique dans les achats publics. Vous mentionnez la centrale d'achat Epsilon à laquelle adhère la région.

Dans ce cadre, la région a créé Centr'Achat, une centrale d'achat à laquelle adhèrent notamment d'autres collectivités du territoire, les lycées et des structures régionales associées. Cette région permet de travailler un périmètre d'achat plus important et d'accroître les gains obtenus. À titre d'exemple, le marché de gaz a permis d'économiser 2,4 M€ sur le périmètre des lycées.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DE LORRAINE**

J'ai procédé à une lecture attentive de l'extrait de rapport qui m'a été transmis et n'ai pas de remarque à formuler.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL
DE NORD-PAS-DE-CALAIS**

Les extraits que j'ai reçus reprennent une remarque formulée par la Chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais-Picardie dans son rapport d'observations définitives du 19 juin 2014, qui portait sur l'absence de provisions pour risques contentieux et créances irrécouvrables. Conformément à l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, j'avais rédigé à l'époque une réponse qui, s'agissant de ce point précis, reposait sur trois arguments :

- le faible niveau annuel des dépenses résultant de la concrétisation des risques de nature à justifier des provisions ;*
- la rigueur de l'instruction et de la sélection des demandes qui a pour effet de circonscrire le risque de pertes sur créances irrécouvrables ;*
- le suivi mensuel des dossiers avec les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), permettant, le cas*

échéant, une inscription de crédits au compte 654 dès la plus proche décision budgétaire postérieure.

Ces arguments convergeaient pour montrer que ma préoccupation, en tant qu'ordonnateur, était non seulement l'évaluation du risque - exercice appelé par la démarche de dotation aux provisions - mais également sa stricte maîtrise, ce qui excède le champ envisagé par les magistrats.

En tout état de cause, plutôt que de revenir sur un point ayant déjà fait l'objet d'échanges, je souhaite réagir au propos général du rapport.

Je suis de très près les travaux de la Cour des comptes et par conséquent reste très attaché au principe fondamental qui structure son activité, à savoir celui selon lequel « la Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration » (article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen). Par ailleurs, en tant qu'ordonnateur d'une collectivité territoriale dont le dernier budget primitif a été équilibré à hauteur de près de 3 milliards d'euros, je suis en mesure d'apporter un éclairage susceptible d'enrichir le projet de rapport. Le fait que le rapport précédemment évoqué de la Chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais-Picardie avait, nonobstant l'observation concernant les provisions, conduit à l'identification d'une situation « équilibrée » avec une épargne « suffisante » et une capacité de désendettement « qui n'est pas préoccupante », et ce malgré un « contexte économique défavorable » et un « bouleversement majeur en matière de fiscalité » est sans doute de nature à conforter la pertinence de ma contribution.

1. Deux ambiguïtés concernant le chapitre intitulé « La fiabilité limitée des données budgétaires et comptables agrégées »

La difficulté, qui s'attache à l'agrégation des données des collectivités territoriales et, plus généralement, des administrations publiques locales (APUL) au sens de la comptabilité nationale, renvoie avant tout au nombre de celles-ci. Le rapport de 2013 sur les finances publiques locales mentionnait la tenue de plus 160 000 comptabilités pour 100 000 organismes juridiquement distincts.

Si je souscris tout à fait à l'idée de mettre en place un cadre permettant d'obtenir des données agrégées fiables à partir d'une multitude de comptabilités, il me semble que le rapport comprend, dans sa rédaction actuelle, deux ambiguïtés.

D'une part, si, au final, les recommandations formulées sont principalement adressées à l'État (Direction générale des finances publiques et Direction générale des collectivités locales), le mode de

rédaction du document consistant à illustrer chaque chantier à mener par un contre-exemple d'une ou plusieurs collectivités territoriales, est de nature à laisser penser que les difficultés d'agrégation des données ne s'expliquent ni par le nombre de comptabilités à consolider, ni par les insuffisances du cadre budgétaire et comptable et les lacunes des systèmes d'information nationaux, mais par l'impéritie des collectivités territoriales.

D'autre part, alors que l'agrégation des données renvoie principalement à des obligations conventionnelles et à un besoin d'analyse et de pilotage de la dépense publique consolidée, le rapport n'envisage à aucun moment la question de la comparabilité des dépenses. En suivant cette logique, l'aspect comptable prime sur l'aspect qualitatif. Or, par exemple, un même niveau de dépenses sur une fonction budgétaire peut renvoyer à des actions de politiques publiques locales tout à fait distinctes, à la fois dans leurs objectifs, leurs outils et leurs résultats. Je suis d'autant plus sensibilisé à cette question que les travaux préparatoires à la mise en place de la nouvelle région Nord-Pas-de-Calais-Picardie ont fréquemment mis en évidence des effets de périmètre, des modalités distinctes d'intervention, voire une hiérarchisation différenciée d'objectifs de politiques publiques.

2. Le besoin d'agrégation des données tend à occulter les autres objectifs attachés à la qualité des informations budgétaires et comptables

Le chapitre dédié à la fiabilité des données budgétaires et comptables consiste, pour l'essentiel, à actualiser le diagnostic établi en 2013 :

- *il rappelle deux recommandations formulées dans ce rapport, à savoir la nécessité de renforcer la fiabilité de l'information financière des collectivités et de mettre en place un compte financier unique ;*
- *il recommande à l'État d'élaborer des comptes agrégés des communes et de leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et de rendre obligatoire la communication, chaque année, par les banques des emprunts structurés accordés à des structures publiques françaises et qui figurent dans leur bilan.*

J'adhère pleinement à l'objectif de régularité, sincérité et fiabilité des comptes, qui est une exigence constitutionnelle. À mon sens, la mise en place d'une nouvelle région Nord-Pas-de-Calais-Picardie conformément à la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, représente une véritable opportunité, via

l'extension de bonnes pratiques et la remise à plat de procédures et pratiques internes, de parfaire la qualité de notre information financière et comptable. Les services des deux collectivités travaillent actuellement en ce sens.

Comme le rappelle le rapport, la qualité de l'information comptable et financière des collectivités a une triple finalité : permettre une agrégation aisée des données ; contribuer à la qualité du débat démocratique local ; faciliter une allocation optimale des ressources en asseyant les décisions prises sur des données fiables. Néanmoins, la construction de l'argumentaire tend à faire prévaloir la première sur les deux autres. Ceci renvoie aux difficultés méthodologiques rencontrées par la Cour des comptes dans le cadre de ses activités, et il apparaît normal qu'elle y prête une attention particulière.

Cependant, de mon point de vue, si les différents objectifs peuvent effectivement être hiérarchisés, c'est la contribution de la fiabilité des comptes à la qualité du débat démocratique local qui apparaît prioritaire. Mésestimer l'importance de cet objectif conduit, très concrètement, à formuler des recommandations qui mettent l'accent sur les conditions d'exercice des missions des magistrats de la Cour et dont l'effet potentiel sur la richesse du débat démocratique risque d'être marginal.

3. Des données à enrichir et diffuser afin d'améliorer la qualité du débat démocratique

Le rapport n'envisage pas dans quelle mesure la qualité des données budgétaires et financières locales, par-delà les maquettes budgétaires et leurs annexes, peut contribuer à la richesse du débat démocratique.

La notation financière tend à être éludée. Or, si son objet précis consiste à évaluer la qualité de signature d'un emprunteur, il s'agit d'une démarche qui concourt de manière importante à la qualité de l'information sur les comptes publics locaux. Bien que les pistes envisagées par la Cour soient de nature à faciliter le travail des analystes, les agences disposent de leurs propres critères d'analyse au-delà des informations prévues par les maquettes budgétaires et leurs annexes : satellites, engagements hors bilan, contentieux, évaluation et consolidation des risques...

En centrant le propos sur la fiabilité des données, le rapport n'envisage pas leur enrichissement, alors même que les données actuelles, à mon sens, ne traduisent qu'imparfaitement la stratégie budgétaire menée par la collectivité, notamment sur deux points :

- *son articulation avec la conjoncture économique. Les documents budgétaires actuels ne permettent pas d'appréhender les mécanismes de base de l'analyse économique (élasticité des recettes et des dépenses, stabilisateurs économiques...);*
- *son impact sur la situation socio-économique du territoire. Si le rapport de la Cour des comptes de 2013 préconisait la déclinaison de la logique « LOLF » aux plus grandes collectivités territoriales, il n'envisageait pas le recours à des indicateurs d'impact. Depuis, la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques a introduit un rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur l'évolution de ces indicateurs, du fait des politiques publiques menées. Ces indicateurs pourraient être déclinés par les plus grandes collectivités, dans le cadre d'une expérimentation.*

Outre le contenu des informations budgétaires et comptables et leur fiabilité, l'exigence de reddition des comptes à nos concitoyens suppose la diffusion effective de ces informations. Or, cet aspect n'est pas envisagé dans le rapport. Rendre obligatoire la diffusion sur le site internet de la collectivité de données comme les mandats supérieurs à un seuil ou les fiches inventaires portant sur des biens d'une valeur significative pourrait faciliter voire encourager une véritable appropriation des questions financières locales.

4. Des préconisations pertinentes pour améliorer la fiabilité des données

Pour le reste, j'adhère aux propos du rapport à l'exception d'un point de méthode. Il est indiqué en introduction que le document résulte d'un travail commun conduit avec les chambres régionales des comptes dans le cadre d'une formation interjuridictions. Dans les faits, l'argumentaire développé par la Cour des comptes est étayé par des (contre-)exemples concrets tirés de rapports antérieurs des chambres régionales des comptes, ce qui ne rend pas justice aux collectivités concernées, puisque cela revient à mettre l'accent sur un point particulier (généralement défaillant) en occultant la qualité globale de gestion.

Je souscris donc néanmoins aux analyses proposées et notamment concernant les points suivants :

- *le travail avec le comptable public est déterminant en vue d'améliorer la qualité des comptes. De ce point de vue, la faible visibilité concernant l'évolution des effectifs du comptable public*

représente une source de préoccupation, notamment dans le cadre des travaux préparatoires à la fusion ;

- *le compte financier unique est tout à fait de nature à améliorer la lisibilité et l'intelligibilité des comptes locaux ;*
- *la certification des comptes des grandes collectivités territoriales est susceptible de répondre à un véritable besoin. Néanmoins, en l'absence de visibilité sur les modalités envisagées de certification, je ne souhaite pas m'engager, d'ores et déjà, dans une démarche d'expérimentation ;*
- *le contrôle interne concourt à l'objectif de qualité comptable, et je promeus cette culture au sein de la collectivité que je préside ;*
- *l'assouplissement envisagé des règles d'amortissement serait dénué d'effet sur l'effort d'investissement des collectivités territoriales. Le calibrage de l'effort d'investissement de la région Nord-Pas-de-Calais est fonction de l'équilibre pluriannuel du budget et donc d'une trajectoire budgétaire de moyen-long terme.*

En outre, pour revenir sur un élément du rapport de 2013, j'adhère à l'idée selon laquelle l'annualité budgétaire devrait impliquer le principe d'antériorité. Voter un budget primitif au milieu du printemps dénature l'exercice démocratique qu'il représente, en conduisant l'assemblée délibérante à entériner les décisions budgétaires intervenues depuis le 1^{er} janvier de l'exercice. Je suggère donc qu'en dehors de circonstances exceptionnelles (cf. fusion des régions en 2016), le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit le vote du budget primitif avant le 31 décembre de l'exercice précédent, ce que j'ai veillé à faire systématiquement depuis dix ans (à l'exception de 2015).

5. Un intérêt de la région Nord-Pas-de-Calais pour les autres chapitres envisagés dans le rapport

Enfin, je m'étonne que le seul chapitre transmis soit celui dédié à la fiabilité des données budgétaires et comptables des collectivités territoriales. En effet, l'introduction du rapport annonce deux autres développements, l'un sur l'impact variable – entre catégories de collectivités et au sein d'une même catégorie – de la baisse de la dotation globale de fonctionnement, l'autre portant sur l'évolution du niveau d'investissement, qui pourrait résulter de cette baisse.

Comme le met en évidence l'introduction, les administrations publiques locales représentent 20 % de la dépense publique consolidée. Pour elles, le principal outil de budgétisation ou d'orientation est la

dotation globale de fonctionnement. Or, à la fois entre catégories de collectivités et entre collectivités d'une même catégorie – sauf en ce qui concerne les départements – la baisse de la DGF est répartie de manière proportionnelle, en fonction du niveau des recettes réelles de fonctionnement, c'est-à-dire en vertu d'une « règle de trois ». En d'autres termes, pour un cinquième de la dépense publique, on tend à renoncer à tout objectif d'allocation juste et efficace des ressources ou, en tout cas, de la principale source de financement. Dès lors, sans préjuger des résultats de l'étude que vous avez pu conduire, faire supporter une diminution de la dotation globale de fonctionnement à des collectivités qui ne sont pas en mesure d'y faire face, via leurs autres ressources ou une répercussion sur les dépenses de fonctionnement, doit logiquement conduire à une baisse significative, pérenne et préjudiciable de leur effort d'investissement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AIN

Après avoir pris connaissance des extraits du présent rapport transmis, je souhaite vous faire part, au nom du département de l'Ain, de mes remarques portant sur les charges de fonctionnement [Chapitre II – II - C - 2 - b) « Des dépenses de personnel en constante progression »].

Les dépenses de personnel du département de l'Ain ont enregistré en 2014 une progression de 9,7 % par rapport aux dépenses constatées dans le compte administratif 2013.

Cette augmentation est le résultat, pour partie, de décisions nationales qui s'imposent au département (hausse des cotisations retraites, revalorisation de la catégorie C,...).

L'évolution de la masse salariale en 2014 est principalement imputable aux variables suivantes :

- l'intégration du budget annexe du Service-Matériel-Travaux dans le budget principal, représentant 2,460 M€ pour la masse salariale ;*
- la hausse des cotisations retraites : l'augmentation amorcée en 2012 s'est poursuivie, avec un impact estimé à 1,416 M€ ;*
- le Glissement-Vieillesse-Technicité, estimé à 500 k€ (avancements d'échelon et de grade, promotion interne) ;*

- la revalorisation de la catégorie C, décidée par l'État, soit une dépense estimée à 1,051 M€ en année pleine ;
- la hausse de la masse salariale des assistants familiaux, du fait de l'augmentation du nombre d'enfants confiés (de 274 à 289) : 422 k€ ;
- la revalorisation du régime indemnitaire des agents titulaires : 614 k€ ;
- la mise en œuvre des emplois d'avenir : 585 k€. La collectivité a procédé au recrutement de 40 emplois d'avenir en 2014. La recette en provenance de l'État s'est élevée à 545 k€, soit un coût net pour le département de 40 000 € ;
- la mise en œuvre du plan de recrutement : 600 k€ charges comprises.

Seuls ces trois derniers postes de dépense résultent d'un choix de la collectivité. Ils représentent une évolution de la masse salariale de 1,4 % en charge nette.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AUDE

Le rapport n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU CANTAL

Dans son rapport, la Cour des comptes relève que le produit des DMTO a progressé de plus de 15 % dans certains départements, dont le Cantal. Cette observation appelle de ma part deux remarques :

- d'une part cette hausse fait suite à une baisse de plus de 10 % constatée l'année précédente, ce qui me permet de souligner la volatilité des ressources allouées aux départements ;

- d'autre part je souhaitais rappeler l'hétérogénéité du produit de DMTO par habitant, le Cantal se classant au 2nd rang des produits les plus faibles.

Les autres éléments concernant le département du Cantal, et notamment la maîtrise de la hausse des charges, n'appellent pas de réponse de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU GERS**

Ce rapport n'appelle aucun amendement pour ce qui concerne la collectivité que je préside.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA HAUTE-CORSE**

Le département de la Haute-Corse n'a pas de remarque particulière à formuler.

Néanmoins, en ce qui concerne l'absence de programmation pluriannuelle des investissements, citée dans la partie III-B-1 du chapitre IV, le département souligne que ses investissements sont gérés en « Autorisation de Programme/Crédit de Paiement » qui fait office de programmation pluriannuelle.

La perspective de fusionner avec le département de la Corse-du-Sud et la collectivité territoriale de Corse au 1^{er} janvier 2018, rend toute programmation illusoire, puisqu'il conviendra de reprendre intégralement ce travail.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA HAUTE-MARNE**

Dans ce rapport, le département de la Haute-Marne est cité dans le chapitre relatif aux dépenses de fonctionnement et, plus précisément, dans la partie II-C-2-b du chapitre II, intitulée « des dépenses de personnel en constante progression ». Il y est, notamment, exprimé que la Haute-Marne a enregistré en 2014 une diminution de 0,14 % de ses charges de personnel à l'instar de quatre autres départements et à rebours de la tendance générale marquée par une hausse de 1,9 %.

Conformément aux articles L. 143-10 et R. 143-5 du code des juridictions financières, vous me sollicitez pour connaître mes éventuelles observations sur les tendances exprimées concernant le département de la Haute-Marne.

Ainsi, je vous confirme qu'il est tout à fait exact que le département de la Haute-Marne a enregistré une diminution de ses dépenses de personnel en 2014 par rapport à l'année 2013. Le rapport évalue cette baisse à 0,14 %, mes propres calculs aboutissant à une tendance similaire (- 0,12 % à - 0,19 %) suivant le périmètre retenu définissant la notion de dépenses de personnel (périmètre restrictif ou élargi aux frais annexes de personnel ne relevant pas du chapitre comptable 012).

Cependant, il me semble important de vous signaler un biais statistique possible dans l'analyse interdépartementale des dépenses de personnel. En effet, la baisse réelle constatée en Haute-Marne résulte uniquement des dépenses de personnel liées aux assistants familiaux qui ont diminué, pour leur part, de 2,52 % entre 2013 et 2014 alors même que les dépenses des autres catégories de personnel augmentaient entre 0,47 % et 0,53 % suivant le périmètre retenu.

Or, il existe une très importante hétérogénéité entre départements en matière de politique de protection de l'enfance, certains privilégiant le placement en famille d'accueil, comme la Haute-Marne, (dépenses de personnel) quand d'autres choisissent le placement en établissements spécialisés (dépenses de prestations de service ou de frais de séjour). De plus, les charges de personnel relatives aux assistants familiaux sont assez fluctuantes d'une année sur l'autre et dépendent aussi de facteurs exogènes tels que le nombre d'enfants confiés à la protection du département et les choix opérés par le juge des enfants en matière de placement.

Afin de neutraliser ces dépenses, difficilement pilotables par les collectivités, l'analyse des charges de personnel devrait s'effectuer hors rémunérations et charges des assistants familiaux et mesurer, ainsi, la réelle contribution des départements à l'effort de rationalisation de ce type de dépenses courantes.

Les autres développements de l'extrait du rapport de la Cour des comptes n'appellent pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES HAUTS-DE-SEINE

L'extrait du rapport transmis, consacré à l'analyse de la situation des collectivités en 2014, souligne à nouveau la fragilité de la structure financière des départements. Il confirme l'inquiétude exprimée par de nombreux présidents de conseils départementaux confrontés à la baisse des dotations de l'État et à l'augmentation du nombre de bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité, paramètres sur lesquels nos moyens d'action sont, de fait, inexistantes.

Vous soulignez à juste titre la nécessité de réaliser d'importants efforts d'économie, notamment sur les dépenses de personnel et la politique d'achat. Cette stratégie, déjà mise en œuvre dans les Hauts-de-Seine, comme en atteste la maîtrise de la masse salariale (-0,94 % entre les comptes administratifs 2012 et 2014), est indispensable au maintien de l'équilibre budgétaire et à la poursuite de nos priorités que sont la solidarité et la poursuite d'une politique d'investissement volontariste pour dynamiser nos territoires. Ces effets ne seront toutefois pleinement perceptibles qu'à moyen terme, là où la baisse des dotations de l'État est d'application immédiate, avec un impact programmé d'environ 170 millions d'euros de baisse de la dotation globale de fonctionnement annuelle perçue par les Hauts-de-Seine entre 2013 et 2017.

Dans ce cadre, je prends acte de votre recommandation d'adopter une logique de péréquation dans l'application de la baisse des dotations, en soulignant cependant que, pour un département comme les Hauts-de-Seine, les montants reversés au titre de la péréquation ont d'ores et déjà connu une hausse de 20 % en 2014 par rapport à 2013, l'exercice 2015 s'inscrivant à nouveau dans une logique d'augmentation des péréquations.

Sans contester le principe d'un légitime effort de solidarité entre territoires, cette logique ne saurait être sans limite alors que les départements ne disposent en réalité que d'une faible marge de manœuvre sur leurs recettes, du fait d'un pouvoir de taux limité à la taxe foncière et aux droits de mutation. Les Hauts-de-Seine ont ainsi porté à son maximum le taux des droits de mutation, comme l'immense majorité des autres départements, au regard de l'accroissement des bénéficiaires des allocations individuelles de solidarité, mais également des évolutions erratiques, d'un exercice à l'autre, du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

J'avais à ce titre, en ma qualité de parlementaire, appelé l'attention du ministre des finances et des comptes publics sur la nécessité, pour les collectivités locales percevant la CVAE, de bénéficier d'une information fiscale fiable et détaillée, leur permettant notamment de comprendre les évolutions de leur produit de CVAE par secteur économique (QE n° 64058 publiée au JORF du 16 septembre 2014).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ILLE-ET-VILAINE

Je souscris aux recommandations formulées par la Cour, portant sur l'amélioration de la fiabilité des études d'impact financier et la transparence sur les suites réservées aux avis émis par le Conseil national d'évaluation des normes.

Toutefois, il m'apparaît que ces évaluations, portant en particulier sur des décisions significatives de l'État, telles que les mesures en matière d'emploi public, ou la hausse de l'allocation versée au titre du revenu de solidarité active, restent par nature partielles.

En effet, au-delà de l'impact global pour l'ensemble des collectivités, leur impact réel est de portée différente suivant les types de collectivité.

Ainsi, s'agissant des seuls exemples que vous avez relevés, un département cumule la mise en accessibilité des transports, le coût des mesures relatives à l'emploi public, ainsi que le relèvement du taux du revenu de solidarité active. Pour le département d'Ille-et-Vilaine, les seules mesures portant sur la gestion des ressources humaines, revalorisation de la catégorie C et la hausse de la contribution à la CNRACL, se sont traduites par une hausse du budget consacré à ce secteur de l'ordre de 1,4 %, soit 1,9 M€. La revalorisation du revenu de solidarité active conduira mécaniquement à une augmentation du budget de l'ordre de 1,7 M€.

Ces deux types de décisions nationales se traduiront donc par une hausse automatique des dépenses de fonctionnement, hors frais financiers, de l'ordre de 0,5 %. Il convient de mettre en perspective cette hausse, avec la structure du budget départemental, constitué à hauteur de plus de 60 % de dépenses directes d'intervention sociale, particulièrement rigides et dynamiques.

En y ajoutant les autres secteurs d'intervention du département, ainsi que les fonctions support nécessaires à l'exercice de ces

compétences, ce sont environ 90 % des dépenses départementales qui sont liées à l'exercice de champs de compétences obligatoires.

Il en découle une difficulté d'autant plus importante pour intégrer les mesures prises au niveau national dans le budget.

Dans un contexte de fortes tensions sur les budgets des départements, l'ajout de mesures nationales uniformes a un impact significatif sur les niveaux d'épargne dégagés, que l'évaluation globale appréhende difficilement.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE L'ISÈRE**

J'ai pris connaissance de l'extrait de rapport avec intérêt et je tiens à vous indiquer qu'il n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA LOIRE-ATLANTIQUE

Le département de Loire-Atlantique figure dans ce rapport parmi les départements ayant connu une forte progression des charges de fonctionnement et notamment de la masse salariale en 2014. Si votre constat est avéré, il mérite effectivement des explications circonstanciées.

La progression des charges de fonctionnement du département de Loire-Atlantique s'explique pour une large part par la forte progression des dépenses sociales, même si le département, grâce à des efforts conduits pour contenir ces dépenses, ne figure pas parmi les collectivités connaissant les niveaux les plus élevés de dépenses sociales.

Cette progression est principalement due au revenu de solidarité active (RSA). Les dépenses liées à ce dispositif ont en effet augmenté de 16,27 % entre 2013 et 2014 pour atteindre 142,17 M€, soit une croissance de 20 M€.

Les dépenses liées à l'allocation personnalisée d'autonomie ont quant à elles été maîtrisées par la mise en œuvre de différentes actions, mais ont malgré tout augmenté de 1,2 M€ entre 2013 et 2014. Sur la même période, les dépenses liées à la prestation de compensation du handicap ont progressé de près de 2 M€, soit 6,27 %. Enfin, les dépenses liées à l'hébergement des personnes en situation de handicap restent en progression pour faire face aux besoins (+ 2,58 M€ entre 2013 et 2014) d'un département connaissant une croissance démographique dynamique et continue.

Le montant de la masse salariale, qui atteint 197,6 M€ en 2014, doit être mis en rapport avec celui des dépenses globales de fonctionnement, le ratio s'établissant à 19,1 % en 2014, ce qui est inférieur à la moyenne nationale et place le département en quatorzième position des départements les plus « vertueux » en matière de dépenses de masse salariale (sur la base des BP 2015).

La progression constatée de 7,8 % en 2014, exceptionnelle pour notre collectivité, et qui fait suite à une évolution maîtrisée de la masse salariale sur les exercices précédents est, comme vous l'avez mentionné, en grande partie liée au rattachement au budget principal de la masse salariale des dépenses de personnel afférentes du laboratoire d'analyses, l'IDAC (Institut Départemental d'Analyse et de Conseil) regroupé en avril 2014 avec deux autres laboratoires publics départementaux au sein du GIP INOVALYS, dans une logique de défense et de maintien des laboratoires publics.

Ainsi, l'augmentation de la masse salariale, hors de cet effet de périmètre, est en fait peu exceptionnelle s'agissant d'un département à la démographie dynamique. En effet, je tiens à rappeler que cette augmentation globale des dépenses est à mettre en relation avec le contexte de croissance démographique forte et continue que connaît le département de Loire-Atlantique, puisqu'il a gagné entre 2010 et 2014 près de 66 500 habitants, soit une évolution annuelle moyenne de 13 300 habitants par an, situant le département en 4^{ème} position des départements les plus dynamiques démographiquement. À titre d'exemple, ce sont 1 000 collégiens supplémentaires qui doivent être accueillis chaque année, ce qui nécessite l'ouverture de deux nouveaux collèges en 2015. Il me semble que votre rapport omet d'intégrer cette dimension démographique dans son analyse des déterminants de l'évolution des dépenses de fonctionnement du département de Loire-Atlantique

Par ailleurs, dans un contexte budgétaire toujours plus contraint, la politique de maîtrise des effectifs est renforcée depuis fin 2014, avec un suivi strict des recrutements. Chaque poste libéré suite au départ d'un agent qui quitte la collectivité, quel qu'en soit le motif, est systématiquement interrogé. De même, le recours à des personnels auxiliaires en renfort ou remplacement est de plus en plus encadré, et un effort important est consacré au développement des outils de pilotage.

Il me semble également utile de rappeler que les reversements effectués par le département de Loire-Atlantique au titre de la péréquation (Contribution sur la Valeur Ajoutée des Entreprises et Droits de Mutation à Titre Onéreux) ont augmenté de + 198 % entre 2013 et 2014 pour atteindre 19,07 M€ en 2014, tandis que la dotation globale de fonctionnement (DGF) a diminué de 8 M€, soit 4,14 %, entre 2013 et 2014.

Enfin, le département a fait le choix de n'appliquer le relèvement du taux applicable aux transactions immobilières qu'au 1^{er} janvier 2015, dans un souci de modération de la pression fiscale supportée par les habitants de Loire-Atlantique.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU LOIRET**

Je tiens à vous informer que ce rapport dans lequel est mentionné le département du Loiret n'appelle de ma part aucune observation.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA MANCHE**

Le rapport n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA MAYENNE**

Je retrouve à travers ce rapport un certain nombre d'éléments qui caractérisent bien évidemment l'évolution, en 2014, des finances de la Collectivité départementale que j'ai l'honneur de présider.

Au volet des charges de fonctionnement en augmentation, et plus particulièrement de celui de la progression des dépenses sociales, je regrette cependant que votre rapport ne fasse pas mention du non-respect par l'État de ses engagements en matière de compensations financières à l'égard des départements qui versent les trois grandes allocations individuelles de solidarité.

Le reste à charge à financer sur le budget départemental de la Mayenne atteint fin 2014 près de 22 millions d'euros au titre des 3 grandes allocations de solidarité (Revenu de solidarité active, allocation personnalisée d'autonomie et prestation de compensation du handicap).

Cette situation n'est plus supportable, puisqu'elle prive les départements de moyens pour agir au service de leurs concitoyens et obère leur capacité d'investissement en limitant de fait leurs forces d'innovation sociale et économique.

Pour le reste, je vous informe que ce rapport n'appelle pas de commentaires particuliers de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES**

Je vous prie de bien vouloir noter que je n'émet pas de remarque particulière sur ce rapport.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA SAÔNE-ET-LOIRE**

Vous constatez notamment (partie II-C-1 du chapitre II) une diminution sensible du produit des droits de mutation à titre onéreux pour le département de Saône-et-Loire. Je vous confirme en effet que le montant constaté sur 2014 pour ces recettes s'établit en repli nominal de 4 % mais que cette baisse excède 15 % par rapport à 2013 en raisonnant à périmètre constant. En ce sens, pour cette collectivité comme pour nombre d'autres départements caractérisés par un marché immobilier étroit et atone, la faculté ouverte aux assemblées délibérantes de relever le taux plafond de droit commun et sa confirmation pour 2015 a d'abord eu pour effet de limiter les pertes de recettes annuelles.

Si l'attribution supplémentaire de droits de mutation aux départements permet ainsi de contenir très provisoirement la détérioration de leur situation budgétaire et financière, cette solution n'apparaît toutefois pas la plus adaptée à cet enjeu car elle renforce une fois encore leur dépendance envers des ressources volatiles et conjoncturelles, impropres à couvrir l'accroissement structurel de dépenses courantes, ainsi que la Cour le rappelle clairement (partie II-C-5 du chapitre II). Elle déporte de surcroît la décision fiscale à l'échelle locale pour compenser des charges déterminées au plan national et transférées sans garantir leur couverture sur la durée mais aussi pour atténuer l'incidence des baisses de dotation appelées à s'amplifier.

En outre, votre rapport invite à considérer, à tort de mon point de vue, que les départements se sont « enrichis » en raison des nouveaux produits qui leur ont été alloués (cf. partie II-C-1 du chapitre II : « Malgré cette baisse de dotations de l'État, les recettes réelles de fonctionnement des départements ont progressé plus vite en 2014 (+ 1,8 %) qu'en 2013 (+ 1,2 %) ». Or, les départements sont en réalité confrontés à un effet de ciseaux aggravé par la baisse des dotations de l'État. Je relève à cet égard que la Cour souligne « la vive progression des dépenses sociales » (partie II-C-2-a) et « la stagnation voire la

réduction des autres postes de dépenses ». À l'évidence, la plupart des collectivités départementales sont depuis plusieurs années contraintes de réduire leurs charges courantes étrangères au champ des politiques sociales afin d'absorber l'augmentation mécanique du coût des allocations individuelles de solidarité (APA, RSA et PCH). Ainsi, l'exemple de la Seine-Maritime que révèle le rapport (partie II-C-2-c) n'est pas sans précédent puisque la Saône-et-Loire s'était livrée à un exercice analogue en 2009-2010. Cette antériorité pose aujourd'hui la question des marges de manœuvre résiduelles effectives.

Par ailleurs, il me semble que le bref passage, purement statistique, consacré à l'investissement départemental mériterait une analyse distincte de la dynamique de l'équipement direct et des subventions versées, en particulier au bloc local, dont l'évolution ne peut qu'être reliée aux observations formulées sur l'investissement communal et intercommunal.

Enfin, je remercie la Cour pour deux remarques fondamentales qu'elle énonce (partie II-C-5 du chapitre II) : d'une part, la faible marge dont disposent à court terme les départements pour pallier la baisse de leurs recettes d'investissement, c'est-à-dire principalement de leur autofinancement et des concours à recevoir et, d'autre part, le risque d'un équilibre réel et sincère impossible à trouver pour beaucoup d'entre eux en 2017. Toutefois, l'urgence et la gravité du problème me porte à considérer que la Cour serait en mesure d'intégrer une dimension prospective à son propos, lorsque le ratio moyen de désendettement est encore qualifié de « satisfaisant » ou que l'érosion de l'épargne brute, pour les raisons exposées au préalable, est à ce stade décrite comme « inférieure à celle de la DGF », alors même le rapport indique la probabilité d'une « accélération de l'effet de ciseaux » en 2015. La perspective à trois ans de ces ratios justifierait une forte mise en alerte des pouvoirs publics nationaux, proportionnée à la situation extrêmement complexe que rencontreront en 2016 de nombreux départements.

Pour cela, le conseil départemental de Saône-et-Loire, réuni en assemblée plénière le 18 juin 2015 a décidé à l'unanimité un vœu pour demander, dès à présent, au Gouvernement :

- la compensation financière intégrale des dépenses d'allocations par l'État ;

- le rééchelonnement des baisses de la dotation générale de fonctionnement, à l'instar de toutes les associations nationales d'élus locaux ;

- l'amplification d'une péréquation horizontale pérenne et lisible pour améliorer la solidarité entre départements.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SEINE-MARITIME

Dans son contenu, ce rapport n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU TARN

Je n'ai pas d'observation à formuler sur le point concernant le département du Tarn.

Je me permets de préciser qu'il ne m'appartient pas de porter de jugement général sur le contenu du rapport qui relève de la seule responsabilité des magistrats de votre juridiction, même si je me dois de préciser que je partage grandement les conclusions concernant le paragraphe II-C du chapitre II, intitulé « Les finances départementales ».

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU TARN-ET-GARONNE

J'ai l'honneur de vous faire connaître que les extraits du rapport transmis, qui traduisent parfaitement la problématique actuelle des départements, n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CAEN LA MER

Je n'ai pas de remarque particulière à vous transmettre.

Toutefois, les informations remises dans le rapport et relatives à la communauté d'agglomération Caen la mer (notamment dans la partie III-B-1 du chapitre IV), pourraient être actualisées ; sans remettre en cause le fond des propos tenus.

En effet, pour une information plus complète, sachez que le projet d'agglomération de la communauté d'agglomération de Caen la mer est en cours de remise à jour pour :

- d'une part, tenir compte du nouveau contexte financier des collectivités territoriales auquel notre agglomération n'échappe pas et*
- d'autre part, réviser le programme d'investissements tout en recherchant la réponse la plus adaptée aux engagements pris par la nouvelle gouvernance de la Communauté d'agglomération de Caen la mer.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION ET MAIRE DE QUIMPER

Sur l'introduction

Concernant l'introduction, nous souhaitons rappeler que la question des normes, que vous évoquez et qui fait l'objet d'un chapitre, est un sujet de fond dans la maîtrise des dépenses publiques locales. Pour prendre des exemples récents et limités sur le bloc communal, l'impact est réel.

Tout d'abord, la réforme des rythmes scolaires. La mise en place des temps d'activités périscolaires (TAP) n'a certes pas été rendue obligatoire par le législateur, pour ne pas avoir à en compenser la charge, mais le besoin est réel : en passant de 4 jours à 4 jours et demi, le volume horaire quotidien d'enseignement a baissé et implique de libérer les enfants plus tôt. Sans la mise en place de ces TAP, les familles auraient été conduites à faire un choix entre activité salariée et garde des enfants. Mettre en place les TAP a ainsi permis d'offrir aux familles une alternative, en promouvant l'économie et l'égalité des sexes. Mais cette mesure a un coût : la réorganisation des plannings a ainsi constitué pour la seule ville de Quimper un coût net supplémentaire de 800 000 € en année pleine.

Ensuite, dans le cadre des lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et nouvelle

organisation territoriale de la République, de nombreuses dispositions mettent à la charge des collectivités de nouvelles obligations.

Pour la prise de la compétence gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI), qui relèvera à partir de 2018 du bloc communal, les modalités de financement de cette compétence reposent pour l'essentiel sur les collectivités et leurs EPCI, sans aucun transfert financier de l'État.

Le législateur a seulement ouvert la possibilité de mettre en place un impôt de répartition plafonné par habitant qui vient en addition des impôts fiscaux locaux.

Par ailleurs, l'instauration obligatoire pour les EPCI de plus de 20 000 habitants d'un conseil de développement va également générer des coûts. Pour animer, assurer le secrétariat, le suivi des travaux de cette instance, les EPCI devront y affecter des moyens minimaux (humains et financiers), sans que le législateur n'ait compensé cette nouvelle charge.

Ces dernières années, sans remettre en cause leur bien-fondé, la production de rapports obligatoirement soumis aux assemblées délibérantes s'est multipliée. Pour réaliser ces rapports, les collectivités doivent y affecter des moyens. Schéma de mutualisation pour les EPCI, rapport sur le développement durable annexé au débat d'orientations budgétaires (DOB) des communes et EPCI de plus de 50 000 habitants, pacte de solidarité financière et fiscale, rapport sur l'égalité hommes-femmes sont parmi quelques-uns de ces rapports obligatoires que les autorités locales doivent produire.

Enfin, le rapport public 2014 du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui au travers des 303 projets de textes examinés pour 2014, a évalué le coût brut des normes mises à la charge des collectivités locales à 1,4 milliard d'euros en année pleine pour seulement 633 millions d'euros d'économies et 204,6 millions d'euros de recettes potentielles (choix de faire supporter ou non le coût des normes vers un tiers financeur). La problématique du coût des normes, que le secteur public local dénonce depuis de nombreuses années est rendue objective et confirmée par cette instance nationale.

Toujours dans l'introduction, est évoqué le risque que la variable d'ajustement de la baisse des dotations porte essentiellement sur l'investissement local. Il convient de rappeler que l'investissement local est relié à l'épargne brute (et par suite sur la capacité d'autofinancement) que le secteur local peut dégager. La baisse des dotations vient diminuer très rapidement cette capacité. Une simple

maîtrise des dépenses publiques de fonctionnement ne permet pas de compenser la diminution des dotations, dans un contexte où les autres recettes connaissent des dynamiques quasi-nulles. Les dépenses de fonctionnement ne sont pas des dépenses stériles : derrière elles, ce sont des services rendus à la population. Le choix relève exclusivement de l'opportunité de la décision politique locale dès lors que les équilibres financiers réglementaires sont respectés.

Par ailleurs, si l'investissement public est générateur de richesses, le phénomène redistributif des dépenses de fonctionnement d'une institution sur un territoire est bien présent : le salaire d'un fonctionnaire, par exemple, représente des revenus pour d'autres acteurs du territoire. La contraction de la dépense publique peut occasionner une contraction de l'économie locale autant qu'une baisse de l'investissement. Sur ce dernier, faut-il privilégier moins d'investissement mais plus qualitatif ou investir pour investir, sans en mesurer en amont la réalité du besoin et en aval les coûts induits.

Sur la qualité comptable

Dans la partie I-A-1 du chapitre V du rapport, vous constatez le défaut ou l'insuffisance de rattachement des charges et des produits, notamment dans la comptabilité de la commune de Quimper. Ce faible taux de rattachement est notamment dû à l'utilisation de la journée complémentaire. Mais il convient de rappeler que la collectivité est libre ou non d'utiliser ce dispositif. Si la DGFIP conseille de limiter voire de supprimer cette journée complémentaire, c'est un choix d'organisation interne qui prévaut en la matière. La qualité des comptes n'est pas remise en cause, seule la réédition est plus rapide en l'absence de journée complémentaire. La qualité peut d'ailleurs être entachée si les opérations sont effectuées trop rapidement (contrôle des rattachements). Dans le cadre d'un partenariat, les collectivités ne sauraient seulement devoir appliquer des procédures visant seulement à permettre aux services de l'État de se réorganiser. C'est une logique d'ensemble, une approche consolidée qu'il conviendrait de mettre en œuvre.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DU BOCAGE COUTANÇAIS

L'analyse du SGG estimant que l'impact de la réforme des rythmes scolaires est neutre car elle ne concerne pas les compétences obligatoires des communes est fortement contestable, voire hypocrite. Dans sa lettre aux maires, en date du 24 janvier 2013, le ministre de l'éducation

nationale indique que la réforme vise également « à assurer un meilleur équilibre des temps scolaires et périscolaires en favorisant des activités sportives, culturelles, artistiques ». Ainsi, si la position de l'administration est peut-être juridiquement fondée, elle est politiquement fautive.

RÉPONSE DU MAIRE D'AIX-EN-PROVENCE

L'impact de la baisse de la DGF sur l'équilibre financier de la ville d'Aix-en-Provence est particulièrement sensible et ne peut être qualifié de second ordre. Il s'ajoute aux autres mesures prises à l'égard des collectivités locales pour réduire le déficit de l'État.

On relève d'abord, que le rapport n'examine que les variations 2014, alors qu'une étude sur une période plus significative aurait mis en lumière les effets cumulatifs de l'ensemble de ces dispositions.

Concernant le seul exercice 2014, la ville subit à la fois les effets de la péréquation sur sa DGF, la perte à l'éligibilité à la DSU et enfin la contribution exceptionnelle au redressement des finances publiques (1,4 M€ en 2014 et 3,6 M€ en 2015). Ainsi, à la baisse des dotations d'un montant de 2,2 M€ en 2014, s'ajoute l'impact d'autres facteurs exogènes :

- *la contraction des produits de la fiscalité de 1,3 % : celle-ci est directement liée à la diminution des reversements de fiscalité de la communauté d'agglomération (- 2,6 M€), qui peut être considérée comme étant conséquente aux contraintes appliquées par l'État ;*
- *les charges de fonctionnement ont été lourdement affectées par la montée en puissance du prélèvement du FPIC (Fonds de Péréquation des Recettes Intercommunales et Communales - 1,1 M€ en 2014 contre 0,63 M€ en 2013), par la baisse du financement de la CAF dans les structures d'accueil de la petite enfance (0,5 M€ en 2013 et 1,2 M€ en 2014, soit 1,7 M€ sur deux ans), ainsi que par la hausse récurrente des cotisations retraite à la CNRACL (700 k€ pour 2014) ;*
- *l'évolution des produits fiscaux a été affectée par une moindre revalorisation des bases via le coefficient d'actualisation acté par la loi de finances (0,9 % en 2014 contre 1,8 % en 2013 et 2012.*

Au total, les effets directs et indirects des décisions de l'État représentent 7,2 M€ des 9,3 M€ de baisse de la CAF brute (capacité d'autofinancement) de la collectivité entre 2013 et 2014.

Concernant le financement de ces équipements, le recours plus appuyé à l'emprunt en 2013 et 2014 a été possible grâce aux marges de manœuvres que nous avons dégagées en termes de dette par habitant (inférieure à la moyenne de la strate pour la période considérée). Il est également à noter que la commune a bénéficié de volumes de fonds de concours en hausse.

Enfin, le projet de rapport met en perspective la variation de la CAF nette (- 80 %) et celle des dépenses d'équipement, alors qu'il semble plus pertinent de corréliser les proportions d'épargne nette, de fonds de concours et d'emprunt dans le financement de l'investissement.

Pour l'exercice 2015, le rapport arrive à la conclusion que la baisse des dotations de l'État serait compensée par les mesures d'accompagnement prises dans le cadre de la loi de finances 2015 et de la loi de finances rectificatives 2014, ainsi que par un ensemble de facteurs conjoncturels (comprenant la hausse des taux fiscaux appliqués par les collectivités).

Nous constatons que les mesures d'accompagnement citées proposent globalement aux collectivités une majoration de la fiscalité locale, directe ou indirecte.

RÉPONSE DU MAIRE D'ANGERS

A différentes reprises, la ville d'Angers est citée dans le présent rapport pour illustrer plusieurs thématiques : l'évolution des charges courantes, l'évolution de la CAF brute, les investissements...

La ville d'Angers souscrit aux observations de la Cour des comptes et dès l'arrivée de la nouvelle équipe municipale a engagé un audit de mise en perspective de sa situation financière, afin de disposer de toutes les données utiles à une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement, au respect des grands équilibres et à une bonne pratique de gestion prévisionnelle.

RÉPONSE DU MAIRE D'ARGENTEUIL

Le rapport « Les finances publiques locales » cite la ville à plusieurs reprises :

- *chapitre IV-I-B-3-a – « L'évolution des ressources fiscales » : progression de la fiscalité en 2014 de « 12 % à Argenteuil » ;*
- *chapitre IV-I-B-3-a – « L'évolution des charges courantes » : progression des dépenses de fonctionnement « Argenteuil (+ 11 %) » ; dégradation de la CAF brute « à Argenteuil où elle est devenue négative ».*

Il nous paraît nécessaire de porter à votre connaissance les éléments d'analyse et de contexte suivants.

1. Le calcul de la CAF brute est faussé par le CA 2013, jugé insincère par la CRC d'Île-de-France

Dans son avis du 15 juillet 2014, la CRC d'Île-de-France a déclaré le compte administratif d'Argenteuil en déséquilibre excessif.

Extrait de l'avis :

DECLARE recevable la saisine du préfet du Val d'Oise ;

DIT que le déficit du compte administratif 2013 de la commune d'Argenteuil peut être évalué à 17.251.133 €, ce qui représente 11,96 % des recettes de la section de fonctionnement, et atteste de la détérioration structurelle de la situation budgétaire de la commune ;

INVITE le conseil municipal, lors de la prochaine délibération budgétaire, à assurer la couverture du déficit 2013 par l'adoption des mesures de redressement précitées ;

OBSERVE que le redressement durable des finances communales implique nécessairement la poursuite d'une gestion visant à la stricte maîtrise des dépenses de fonctionnement, de personnel en particulier, et la programmation des dépenses d'équipement dans des conditions compatibles avec la capacité d'autofinancement de la collectivité.

Surtout, le compte administratif 2013 présentait des différences notables avec le compte de gestion. Des charges de fonctionnement constatées en 2013 n'avaient pu être mandatées sur cet exercice, faute de

crédits budgétaires, dont 3,0 M€ de dépenses de personnel et 0,9 M€ de fluides.

Ce constat, validé par la CRC dans son avis du 15 juillet 2014 (cf. infra), affecte malheureusement l'exécution budgétaire 2014.

CONSIDÉRANT que le compte administratif 2013 du budget principal de la commune d'Argenteuil présente effectivement une différence significative avec le compte de gestion du comptable, comme l'indique au demeurant la délibération du conseil municipal du 26 mai 2014 approuvant le compte de gestion 2013 ;

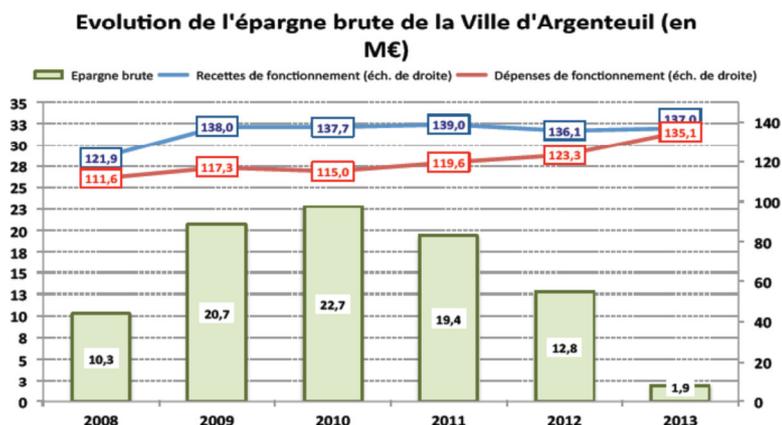
CONSIDÉRANT que cette différence ne porte pas sur le montant des recettes de la section de fonctionnement, qui s'élèvent à 144 117 801,04€, mais sur les dépenses de la section de fonctionnement : que le montant des dépenses inscrites au compte administratif est ainsi supérieur de 3 893 608,27 € dont 885 985,00 € au titre des charges à caractère général et 3 007 623,27 € au titre des charges de personnel, à celui qui figure dans le compte de gestion ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de l'examen des pièces justificatives relatives à ces dépenses produites à la chambre, tant par la commune que par le comptable public, que ce montant correspond à des dépenses de fonctionnement constatées en 2013, mais non mandatées au titre de cet exercice ; qu'en effet, le comptable public a refusé de prendre en charge les mandats correspondants, du fait de l'insuffisance des autorisations budgétaires décidées par l'assemblée délibérante au titre de ce même exercice ;

Les dépenses en question ont été transformées en « restes-à-réaliser de fonctionnement » par les magistrats. Elles apparaissent ainsi, in fine, dans la comptabilité de l'exercice 2014, alors que les droits ont été constatés en 2013 et que ce constat a été entériné par la CRC. Afin de respecter le principe d'annualité budgétaire, l'analyse des comptes 2014 doit être expurgée de ces charges.

Le cabinet Michel Klopfer a présenté un audit financier en conseil municipal en 2014. Ces experts ont analysé les comptes de gestion, expurgés des biais évoqués précédemment.

UNE EPARGNE BRUTE EN CHUTE LIBRE DEPUIS 2010



26

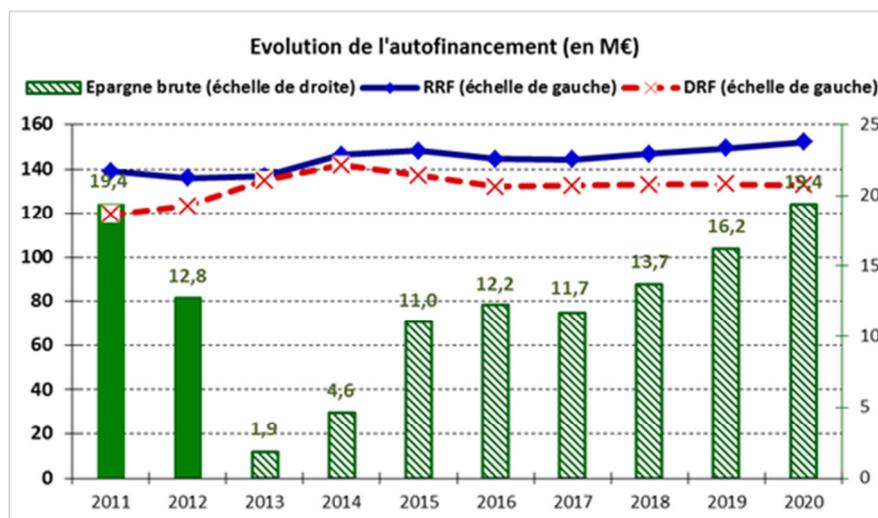
CABINET MICHEL KLOPPER
CONSULTANTS FINANCES LOCALES

Cette méthodologie est détaillée dans le tableau ci-dessous. La CAF brute réelle est passée de 1,9 M€ en 2013 à 4,6 M€ en 2014. Autrement dit, la CAF brute n'est pas devenue négative en 2014 comme l'évoque le rapport de la Cour dans la partie I-B-3-a du chapitre IV, intitulée « L'évolution des charges courantes ».

AUTOFINANCEMENT	2013	2014
Recettes réelles de fonctionnement au CA (*)	143,3	153,3
Dépenses réelles de fonctionnement au CA (*)	137,1	153,7
Epargne brute au CA (*)	6,3	-0,4
Retraitements comptables (**)	-4,3	5,0
EPARGNE BRUTE	1,9	4,6

RETRAITEMENTS COMPTABLES (**)	2013	2014
Impact contentieux SPIE		7,0
Rattachements des charges de personnel	-3,0	3,0
Rattachements des fluides	-0,9	0,9
Provisions	0,5	0,2
Titres annulés sur exercices antérieurs	0,2	0,2
Indemnité compensatrice sur emprunts	3,0	
Autres charges exceptionnelles (amendes, pénalités, etc.)	0,7	0,4
Fonds de concours exceptionnel CA-AB	-2,1	
Cessions	-3,3	-4,3
Autres recettes exceptionnelles (mandats annulés, etc.)	0,8	-2,4
TOTAL	-4,3	5,0

Par ailleurs, les perspectives d'évolution de l'autofinancement sont orientées à la hausse, comme le prouve la prospective financière (cf. graphique ci-dessous) malgré la baisse de la DGF et sans augmentation de la pression fiscale.



2. La réduction de la masse salariale a commencé en 2014 : exacte application des recommandations du rapport de la Cour des comptes en octobre 2014

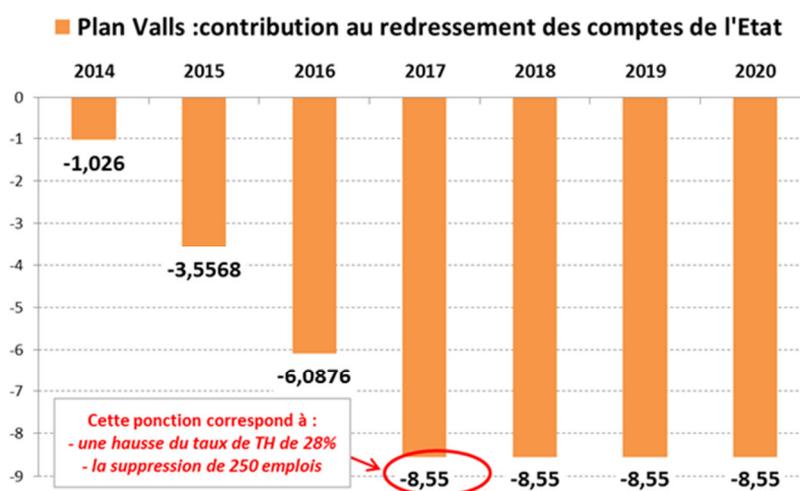
	CA 2014 estimé avant économies	CA 2014	CA 2015	CA 2016
Evolution des effectifs TIT (turnover tous départs et toutes arrivées confondus)		6%	-4,0%	-3,0%
Effectifs TIT	1 460	1 549	1 487	1 442
Pondération en année pleine de la baisse des effectifs au 31/12			55%	55%
Masse salariale TIT (avec hypothèse GVT à 1,5%)		58 139 887	57 713 722	57 612 867
Evolution des effectifs NT (turnover tous départs et toutes arrivées confondus)		-25%	-25%	-3%
Pondération en année pleine de l'objectif de baisse des effectifs au 31/12			70%	70%
Effectifs NT	1 018	767	575	558
Masse salariale NT (avec hypothèse GVT à 1,0%)		25 800 393	21 498 177	19 644 820
Effectifs totaux (payés)	2 478	2 316	2 062	2 000
		-162	-254	-62
Cout APE		1 105 420	2 000 000	1 900 000
Comptes 64 annexes (assurance, médecine...)		1 158 912	1 000 000	1 000 000
Remboursement MAD (en provenance Agglo.)		600 000	500 000	
Prime d'installation (suite titularisation)			290 699	45 000
Participation employeur Mutuelle (nouveau contrat au 01/07)			-180 000	-400 000
Avancement d'échelon au Maxi à partir de 2015			-110 000	-140 000
Fin prime Retraite au 01/07/15 (30 départs/an en moyenne)			-50 000	-140 000
Chapitre 012	89 300 000	86 802 612	82 953 297	79 567 686

Dès avril 2014, la ville a engagé une stratégie de réduction de sa masse salariale par : une réduction des effectifs (- 162 sur la période d'avril à décembre 2014), l'allongement du temps de travail, la lutte contre l'absentéisme, le respect de la règle d'avancement au « maxi », etc.

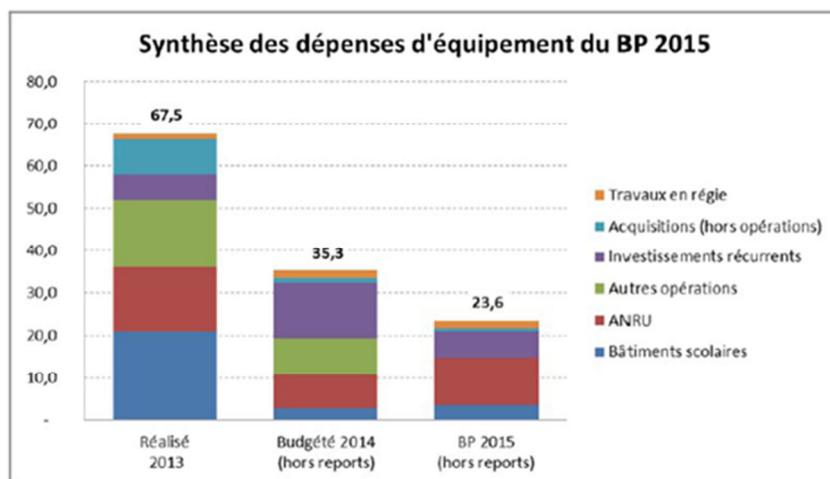
Cette stratégie, qui répond aux observations de la CRC de juillet 2014 (« le redressement durable des finances communales implique nécessairement la poursuite d'une gestion visant à la stricte maîtrise des dépenses de fonctionnement, de personnel en particulier »), a porté ses fruits avec une économie de 2,5 M€ de masse salariale en 2014 et de 4,0 M€ en 2015.

3. L'ampleur de cette baisse de dotations impose des efforts en fonctionnement, mais aussi en termes de réduction des investissements

La baisse des dotations atteindra en régime de croisière - 8,6 M€ soit l'équivalent de 28 % du produit de taxe d'habitation (TH) ou encore de 245 emplois (cf. graphique ci-dessous).



Enfin, le rapport de la Cour des comptes évoque dans la partie II-C-1 du chapitre IV, l'impact de la baisse des dotations sur l'investissement en citant l'exemple de la ville de Metz, entre autres. Le cas d'Argenteuil n'est pas cité dans ces pages alors que le débat d'orientations budgétaires (DOB) ainsi que le rapport accompagnant le budget primitif 2015 exposent une baisse très conséquente (- 65 %) des investissements, comme le prouve l'extrait ci-dessous :



RÉPONSE DU MAIRE DE BEUCAIRE

Dans le rapport, vous m'interpellez en ces termes : « La correcte constatation de la mise en service des immobilisations constitue un autre enjeu du suivi de la situation patrimoniale car elle doit marquer le déclenchement de la procédure d'amortissement. Or elle est fréquemment omise par les collectivités. Il en résulte une sous-estimation du niveau des dotations aux amortissements. Les communes de Saint-Maur-des-Fossés, Beaucaire, Lyon ou Brionne fournissent divers exemples de carences ou de retards dans les transferts comptables consécutifs à la mise en service des équipements. »

Je souhaiterais, ès qualité de Maire nouvellement élu à la mairie de Beaucaire en avril 2014, vous rapporter les éléments suivants recueillis auprès des services municipaux.

Jusqu'à présent, les intégrations des factures d'investissement mandatées au compte 23 s'effectuent une fois les marchés réceptionnés en totalité, ce qui fait que, lorsque les travaux s'étalent sur plusieurs années (exemple : restauration de l'immeuble classé Monument Historique dénommé « La Maison Gothique »), l'intégration au compte 21 est décalée d'autant et s'établit au vu du compte administratif par un certificat transmis en Trésorerie.

En l'occurrence, le service des finances de la ville m'indique que les travaux sur les bâtiments ne sont pas soumis à amortissement. Cette méthode de travail n'avait, à notre sens, aucune conséquence sur l'inventaire qui reste cohérent avec l'actif tenu par la Trésorerie.

Cependant, j'entends les recommandations formulées par la Cour des comptes et mes services tâcheront d'améliorer leur méthode de travail en la matière.

RÉPONSE DU MAIRE DE BESANÇON

J'ai pris connaissance des extraits du rapport transmis, qui posent clairement la problématique à laquelle les collectivités locales sont aujourd'hui confrontées : continuer à équilibrer leurs budgets tout en participant à l'effort de redressement des finances publiques, mais avec des moyens et des marges de manœuvre de plus en plus limités. Cela peut dans certains cas aboutir à devoir gérer des injonctions contradictoires, les réalités de terrains étant parfois difficiles à apprécier au travers des approches trop générales, loin des contraintes, des besoins et des attentes des acteurs locaux.

Pour autant, je salue le travail réalisé sur ces questions par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes.

Les mentions citant l'exemple de la ville de Besançon n'appellent aucune remarque de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE BOULOGNE-BILLANCOURT

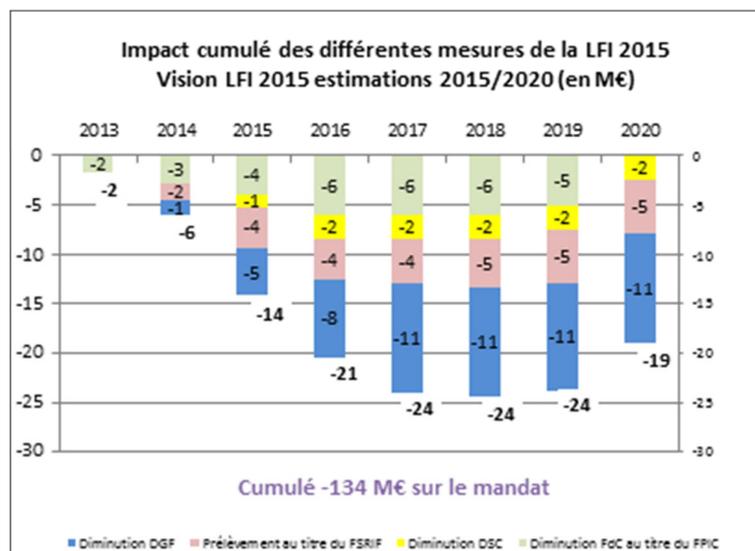
Concernant la baisse de la DGF en 2014, le rapport indique que cette dernière a eu un impact variable selon les collectivités, car elle a pu être atténuée par d'autres transferts financiers. C'est le cas des collectivités bénéficiaires de la DSU/DSR et/ou du FSRIF et/ou du FPIC, conformément à l'objectif de la loi de finances pour 2015 qui cherchait à rendre soutenable la réduction de la DGF pour les collectivités les plus fragiles. Ce mécanisme de redistribution engendre toutefois deux problématiques de fond : (i) les communes bien gérées subissent une double peine en voyant leur DGF diminuer fortement alors même qu'elles financent l'augmentation des fonds de péréquation ; (ii) les mécanismes

de péréquation sont dévoyés car ils ont pour vocation d'opérer des corrections et non des atténuations des disparités de répartition des richesses fiscales et des charges à caractère social. Par conséquent, il serait pertinent que les analyses d'impact de la réduction des dotations intègre également les mécanismes de péréquation (tant pour les bénéficiaires que pour les contributeurs).

La ville de Boulogne-Billancourt contribue au financement des mécanismes de péréquations régionale (Fonds de solidarité d'Île-de-France - FSRIF, contribution directe) et nationale (Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales - FPIC, contribution indirecte via la communauté d'agglomération Grand Paris Seine Ouest). Pour 2015, en cumulé la baisse de la DGF ainsi que la contribution au FRISF et au FPIC se traduisent par une diminution des capacités financières de la ville de 14 M€, soit 23 % du produit des impôts ménages 2015 (taxe d'habitation et taxe foncière).

Le rapport étudie la poursuite de la baisse des dotations prévue en loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019 pour un montant, sur la période 2015-2017, de 10,75 Md€. L'effort cumulé sera de 53 Md€ à la fin 2019, au terme du mandat municipal, dont 57 % à la charge des budgets des villes et des intercommunalités.

Les simulations pour la ville de Boulogne-Billancourt sur la période 2013-2020 sont éclairantes. Réalisées sur la base des notifications de l'année 2015, elles laissent augurer une diminution des capacités financières de la ville de 134 M€ en cumulé.



Concernant l'évolution des ressources fiscales, le rapport indique que la forte croissance de ces dernières, en 2014, a permis de compenser la baisse de la DGF, pour ce qui concerne la ville de Boulogne-Billancourt. Il convient de préciser que cette hausse des ressources fiscales tient principalement au dynamisme des droits de mutation (+ 23,8 % ; 11,5 M€ en 2013 vs 14,2 M€ en 2014), le produit de la fiscalité directe ayant quant à lui augmenté de + 2,78 % uniquement sur un effet base (revalorisation des bases et accroissement physique de celles-ci). Les taux des taxes ménages de la ville de Boulogne-Billancourt n'ont pas bougé depuis 2009, soit six années consécutives de stabilité. La progression du produit de la fiscalité directe de + 2,78 %, soit + 1,6 M€ supplémentaire, est liée à l'accroissement des bases fiscales, consécutif à l'aménagement du quartier du Trapèze sur les anciens terrains des usines Renault. Ces nouvelles ressources fiscales sont la conséquence de l'augmentation de la population, qui génère des charges nouvelles liées à l'ouverture d'équipements (crèches, écoles, gymnases). Les droits de mutation (+ 2,7 M€ de ressources supplémentaires entre 2013 et 2014) restent des recettes fiscales par nature très volatiles et incertaines car liées au contexte du marché immobilier. En 2014, les 36 communes des Hauts-de-Seine ont vu leurs droits de mutation cumulés diminuer de 2,48 %. La situation de Boulogne-Billancourt est, à ce titre, très atypique.

Il convient donc de relativiser pour la ville de Boulogne-Billancourt la quasi-neutralité budgétaire des 4 M€ de flux en 2014, correspondant à la baisse des dotations et à la hausse de la péréquation rapportés aux ressources fiscales supplémentaires. D'un côté, la baisse des capacités financières est pérenne, durable et profonde, de l'autre, la croissance fiscale est plus conjoncturelle que structurelle et nettement moins dynamique que la baisse à subir jusqu'en 2017. Le déséquilibre est net dès 2015 : la baisse de la DGF et la hausse de la péréquation s'élèvent à 11 M€ contre une croissance des ressources fiscales attendue de seulement 3,3 M€.

Concernant l'évolution des charges courantes, la ville de Boulogne-Billancourt a réalisé, depuis plusieurs années, des efforts importants de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement. En 2014, pour compenser la première baisse des dotations et les hausses de prélèvement au titre de la péréquation, la majoration des dépenses de fonctionnement a été limitée à 1,4 %. À périmètre constant, c'est-à-dire après retraitement de l'impact de la péréquation, de la réforme des rythmes scolaires et des accords Lebranchu, les dépenses 2014 s'avèrent même en diminution de 1,1 %.

Le budget 2015 a été bâti sur une hypothèse de diminution de 11 M€ des capacités financières de la ville. Compte tenu de ce contexte

contraint, sans pour autant réduire les services à la population, les prévisions de dépenses de fonctionnement sont en baisse de 5 % pour les dépenses de gestion et de 6 % pour les subventions aux associations ; la croissance de la masse salariale est limitée à 1,5 % (en incluant la réforme des rythmes scolaires).

Concernant l'évolution de la CAF brute, la ville de Boulogne-Billancourt est citée parmi les huit villes de plus de 100 000 habitants qui présentent une CAF brute maintenue ou en progression. Je souhaite que soit précisé que ce résultat est tout autant le fruit des efforts importants de maîtrise des dépenses de fonctionnement que de l'évolution à la hausse des ressources fiscales. Sans effort sur les dépenses de fonctionnement, il aurait été impossible de dégager un autofinancement comparable à celui de 2013. Par ailleurs, si la CAF du budget principal se maintient à 19 M€ en 2014 (vs 19,9 M€ en 2013), celle des budgets consolidés se dégrade (25,1 M€ en 2014 vs 28,2 M€ en 2013), notamment car la ville, malgré ses efforts de gestion, n'a pas été en capacité de dégager des marges suffisantes pour verser des subventions aux budgets annexes à la même hauteur qu'en 2013 (10,9 M€ en 2013 vs 8 M€ en 2014).

En 2015, les efforts de gestion de la ville ne permettront pas de maintenir le même niveau de CAF brute. La dégradation sera encore plus forte en 2014 puis en 2017. Il est à craindre que dans un avenir proche, la ville ne soit plus en capacité d'offrir le même niveau de qualité de service à sa population, sauf à augmenter dans des proportions non soutenables les taux des impôts locaux.

Concernant le lien entre la baisse des dotations et l'investissement, les travaux menés par la Cour des comptes ne semblent pas permettre d'établir un lien direct entre les deux. Pour éclairer votre réflexion, je peux vous indiquer que l'effort d'équipement de la ville est principalement lié à la nécessité d'ouvrir de nouvelles structures. Il repose sur un cycle de programmation d'équipements qui correspondent aux besoins d'une population croissante.

S'agissant enfin de l'entretien courant du patrimoine, il n'a pas manqué d'être impacté par la baisse des dotations. La ville a ainsi été contrainte de reporter des travaux de réhabilitation de son théâtre, prévus à hauteur de 8 M€, dans l'attente d'une vision plus précise de l'avenir des communes de l'agglomération parisienne, notamment dans le cadre de la mise en œuvre de la Métropole du Grand Paris.

RÉPONSE DU MAIRE DE BREST

1. La Cour examine en premier lieu l'enjeu de l'investissement local et cite sur ce plan la Ville de Brest en illustration de son appréciation sur des collectivités dont « la progression des charges de fonctionnement est restée importante ».

Ce propos lié à l'appréciation portée sur l'évolution de la Capacité d'Auto-Financement amène une précision préalable. Notre collectivité accepte de débattre de sa bonne gestion, pas de son orientation sur la qualité et la place du service public.

Au-delà de cette importante affirmation, et sur un plan technique, nous entendons souligner qu'une part significative de la variation des dépenses réelles de fonctionnement constatée au Compte Administratif 2014 découle directement de discussions imposées par l'État : mise en place des nouveaux rythmes scolaires, application de la réforme des retraites (augmentation des cotisations CNRACL et IRCANTEC), réforme des catégories B et C (évolution des grilles indiciaires, etc.).

Pour la Ville de Brest, ces surcoûts (+ 1,9 M€) sont estimés en 2014 à la moitié de la progression des charges réelles de fonctionnement. Enfin, ces dépenses nouvelles de fonctionnement sont financées en partie par des recettes nouvelles, à l'exemple des nouveaux rythmes scolaires.

Il ne peut donc être entendable de porter un constat sur la seule progression des dépenses de fonctionnement sans se référer à l'évolution des recettes et du service offert.

2. Sur le niveau des dépenses d'investissements, la Cour remarque que « la Ville de Brest a maintenu au même niveau ses dépenses d'équipement malgré une Capacité d'Auto-Financement en net recul de 8 %... Cet effort n'a pas été financé par un endettement supplémentaire mais par une mobilisation significative du fonds de roulement ».

Sur ce plan technique, la Ville a utilisé les excédents des exercices antérieurs pour procéder à des remboursements anticipés et accélérer son désendettement. La ville n'a donc effectivement pas procédé à « un endettement supplémentaire » pour maintenir le niveau d'investissement, loin s'en faut. 55 % des investissements réalisés sur 2014 ont été financés par autofinancement. La Ville a donc, sur un plan politique, su maintenir un niveau d'investissement dans des conditions très saines de financement. La Cour des comptes connaît l'importance de l'investissement public sur le maintien de l'emploi des entreprises.

Ainsi, le commentaire émis sur le fait que « parmi les communes dont la capacité d'autofinancement diminue, seules Brest et Villeurbanne

ont prévu d'augmenter leurs investissements » ne peut s'entendre sans considérer que les grands projets ne s'arrêtent pas ainsi du jour au lendemain.

RÉPONSE DU MAIRE DE CHAMBÉRY

Concernant la ville de Chambéry, permettez-moi de vous préciser (au sujet du chapitre IV-II-A-3-a) que nous avons voté une augmentation de nos taux d'imposition pour la taxe d'habitation et la taxe sur le foncier bâti et non bâti, de 8 % et non de 5 % comme indiqué.

Cette augmentation de 8 % et la suppression de l'abattement général qui était de 15 % a été rendu nécessaire au-delà de la baisse de la DGF perçue par la ville.

Deux emprunts « toxiques » basés sur la parité €/CHF ont vu leur taux porté à environ 25 % et générant depuis lors un supplément de frais financiers annuel de l'ordre de 900 000 €.

Nous notons aussi à Chambéry une difficulté liée à la pyramide des âges qui rend quasi inopérante la seule solution évoquée à la partie III-A du chapitre IV, à savoir le levier des départs en retraite.

On peut ainsi s'interroger sur la possibilité offerte aux collectivités de disposer d'outils proactifs de gestion de la masse salariale, notamment d'incitation de départ anticipé ou volontaire de la fonction publique territoriale.

C'est à cet effet que le Conseil municipal de Chambéry a voté une délibération en date du 10 juillet 2015 permettant la mise en œuvre de l'indemnité de départ volontaire.

Au-delà de ces points particuliers propres à notre ville et à de nombreuses collectivités se trouvant dans le même cas, je relève la qualité et la pertinence de ce rapport qui transcrit nos problématiques et les décisions prises par notre collectivité pour redresser sa situation financière.

RÉPONSE DU MAIRE DE CHELLES

Je vous informe que les éléments contenus dans ce rapport faisant référence à la commune de Chelles sont conformes aux échanges qui ont eu lieu à l'occasion de l'élaboration du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France relatives à l'examen de ses comptes 2008 et suivants.

Ce rapport a été acté lors du conseil municipal du 10 février 2015.

Aussi je vous confirme qu'il n'y a pas matière à ce que j'apporte une réponse, pour les points particuliers que sont le coût brut en année pleine de la réforme des rythmes scolaires évalué à 1,4 M€ au moment de la période d'étude, ainsi que pour la baisse de 37 % du montant du recours aux heures supplémentaires sur la période 2008/2013.

RÉPONSE DU MAIRE DU CHESNAY

Je n'entends apporter aucune réponse au rapport intitulé « Les finances publiques locales » et dont vous m'avez transmis des extraits puisque la situation de la commune du Chesnay y est évoquée.

RÉPONSE DU MAIRE DE CLERMONT-FERRAND

Bien que la ville de Clermont-Ferrand ne soit pas nommément citée dans votre rapport, certains éléments de votre analyse appellent de ma part des commentaires.

Vous constatez tout d'abord que si le volume d'investissement réalisé par les collectivités locales a baissé en 2014, les raisons de ce phénomène ne se trouvent pas uniquement dans la baisse des dotations mais trouvent aussi leur explication dans la contraction de l'épargne et la fin du cycle électoral.

Permettez-moi de vous faire observer que ces éléments sont intimement liés. En effet, avant même la baisse des dotations décidée pour la période 2014-2017, les collectivités ont enregistré depuis 2011 un gel des dites dotations, tandis que les charges continuaient de progresser en grande partie du fait de décisions prises par l'État.

Ainsi, dès 2008, la mise en place de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) s'est traduite par l'abandon de certaines missions et le report d'une partie de la demande sociale vers les collectivités. Dans le cas de Clermont-Ferrand, le recentrage des services de la police nationale sur les questions de sécurité a contraint la ville à renforcer son service de police municipale, pour faire face aux demandes légitimes des citoyens en matière de tranquillité publique (conflits de voisinage, occupation abusive du domaine public...) et de sécurité routière.

Autre exemple, la volonté du Gouvernement de l'époque de privilégier l'entrée des enfants dans le système scolaire à trois ans (au lieu de deux ans) s'est traduite par une pression accrue sur les services municipaux dédiés à la petite enfance plus coûteux pour la collectivité que les écoles maternelles.

Plus récemment, les communes ont dû faire face à la réforme de rythmes scolaires qui, même si le coût en est partiellement compensé par une dotation spécifique de l'État, a nécessité la mobilisation de personnel supplémentaire et entraîné une augmentation des budgets de fonctionnement des écoles directement liée à l'élargissement des horaires (ouverture des cantines scolaires le mercredi, dépenses de chauffage et d'entretien...). À cela s'ajoute la mobilisation d'autres équipements – notamment sportifs – pour les activités péri-scolaires.

Pour faire face à ces dépenses nouvelles, nous mobilisons nos marges de manœuvre et rationalisons les services qui peuvent l'être en utilisant tous les leviers à notre disposition tels qu'ils sont recensés dans votre rapport, et notamment le non-remplacement intégral des départs en retraite. L'exercice trouve cependant ses limites et le résultat net comptable au compte administratif de la ville est passé de 14,6 millions d'euros en 2011 à 7,1 M€ en 2014.

Parallèlement, les marges de manœuvre fiscales se sont réduites puisque la ville de Clermont-Ferrand, dont la fiscalité est traditionnellement modérée, a ces dernières années rejoint la moyenne nationale des grandes villes françaises.

Le résultat de cette équation est une diminution du volume d'épargne dégagé par la collectivité pour financer ses investissements, ainsi que vous le décrivez. La première conséquence, dès 2011, a été le report ou le gel du lancement de nouveaux projets : les effets n'ont pas été immédiats, en raison du cycle technique de préparation des investissements (études, concertation avec les usagers, consultation des entreprises...) qui implique que la traduction budgétaire d'un projet

intervient généralement dans la dernière partie du processus. Dans cette première phase d'ajustement, les collectivités ont pour partie compensé la réduction de l'épargne par un recours accru à l'emprunt.

Sur cette question, je m'étonne d'ailleurs que la Cour n'ait pas examiné un indicateur pourtant déterminant dans le pilotage budgétaire des collectivités : il s'agit du ratio de capacité de désendettement, combinant épargne brute et volume de la dette, exprimé en années. Dans nos arbitrages, la fixation du niveau de ce ratio, conjuguée à la mesure de l'effort envisageable sur le budget de fonctionnement, conditionne largement le niveau d'investissement à venir. S'agissant de la ville de Clermont-Ferrand, je vous confirme que tous les éléments de prospective budgétaire, dont je dispose, prévoient une diminution forte du volume des investissements au cours de ce mandat par rapport à la moyenne annuelle du mandat précédent. Nous finalisons actuellement une programmation pluriannuelle de nos investissements qui sera présentée au Conseil municipal avant la fin de l'année, mais je vois mal comment nous pourrions aller au-delà de 35 M€ d'investissement par an contre 45 M€ au cours de la période 2008-2014.

Je suis en effet vigilant à ne pas dépasser un ratio de désendettement de dix ans pour ne pas obérer l'avenir de la collectivité. Or, depuis 2011, sous l'effet des phénomènes précédemment décrits, le volume de la dette de la ville de Clermont-Ferrand a augmenté de 24 M€ et nous constatons au compte administratif 2014 un ratio de désendettement de 7,8 ans contre 5,3 en 2011. Cette augmentation a été rendue possible par un recours au crédit rendu facile et bon marché par la situation générale des marchés financiers, ces dernières années. La charge de la dette croît néanmoins, et le poids des intérêts constitue une contrainte supplémentaire pour notre budget de fonctionnement. J'ajoute que comme de nombreuses collectivités la ville a contracté voici quelques années des emprunts dits aujourd'hui « toxiques » qui pèsent sur la charge de la dette et ajoutent à l'incertitude.

À long terme, je suis persuadé que l'avenir du service public communal passe par le renforcement de l'intercommunalité. En tant que Président de Clermont-Communauté (CLERCO), j'ai proposé à mes collègues Maires de travailler, d'une part au transfert de nouvelles compétences à l'agglomération, avec en perspective la transformation de notre EPCI en communauté urbaine et d'autre part à la mutualisation de certaines fonctions au sein de l'administration intercommunale et la création de services communs partagés. Je crains cependant que les effets de cette mutualisation ne soient pas immédiatement perceptibles, tant les différences de niveau de service sont importantes d'une commune à l'autre.

Ainsi, nous avons mis en place depuis le 1^{er} juillet dernier un service commun d'instruction des droits des sols pour accompagner les communes impactées par la décision de l'État de se désengager de cette mission. Dans l'agglomération clermontoise, le volume des dossiers générés par les 13 communes concernées est équivalent à celui de Clermont-Ferrand : si la ville apporte dans la corbeille l'expertise et l'encadrement, la charge de travail est telle que plusieurs postes d'instructeurs ont dû être créés. Cette limite à la mutualisation a d'ailleurs été soulignée dans le récent rapport de l'IGA, dont je partage largement les conclusions.

Pour conclure, je vous confirme, si jamais vous pouviez encore en douter, que la baisse des dotations de l'État modifie durablement les conditions de l'équilibre budgétaire des collectivités et entraînera une diminution sensible du volume de leurs investissements dans les années à venir par rapport à la période précédente. Je n'exclus cependant pas d'avoir à recourir au levier fiscal pour maintenir un niveau que je considère aujourd'hui comme un minimum.

RÉPONSE DU MAIRE DE COLMAR

La Ville de Colmar est concernée par l'explication donnée sur les rythmes scolaires.

Dans la partie II-A du chapitre III, vous évoquez le cas de Colmar, avec une charge de 70 000 €, sur un coût de 350 000 €.

Je voudrais préciser que le coût total annuel s'est effectivement élevé à 350 000 € pour la Ville de Colmar pour l'année scolaire 2014-2015 et cette dernière a bénéficié de la part fixe du fonds d'amorçage de 50 € par élève et de quelques recettes perçues pour la garde supplémentaire d'enfants le mercredi. Cela a effectivement permis de constater un laissé à charge pour la commune de l'ordre de 70 000 € pour l'année en question mais cette situation n'est que temporaire.

En effet, et comme l'a relevé la Chambre régionale des comptes d'Alsace lors de son contrôle en date du 23 mars 2015, dans l'hypothèse où la suppression de la part fixe du fonds venait à être décidée, le coût supporté par la Ville serait de l'ordre de 320 000 €, représentant 1,2 point du produit de l'impôt fiscal annuel et 2,5 % de l'épargne brute dégagée en moyenne depuis 2009.

Par ailleurs, votre rapport évoque aussi les coûts de la mise en accessibilité pour les transports publics. Pour votre information, je relève que la Communauté d'Agglomération a supporté au titre de ces travaux 351 000 € en 2014.

La prévision des dépenses à venir est de 1,2 M€ respectivement pour les années 2015 à 2017, ce qui portera l'effort financier de la Communauté d'Agglomération à hauteur de 3 M€ sur neuf années pour la mise en accessibilité des points d'arrêt.

Enfin, votre rapport diagnostique les autres coûts à supporter par les collectivités territoriales, au titre :

- des missions assignées,*
- de l'implication du coût des normes,*
- des dépenses sociales des départements,*
- des perspectives dans les financements à venir,*
- de la recherche de nouveaux moyens de financement.*

Il se trouve que j'avais soutenu le 3 juillet 2013, une thèse de doctorat, sur le thème de « Finances Locales et Développement Durable ». Les rubriques, ci-dessus évoquées, avaient fait l'objet de travaux de recherche approfondis. Je suis allé beaucoup plus loin que le diagnostic fait par la Cour des comptes. C'est un hasard, mais ma thèse portait sur la quasi-totalité des points analysés par votre rapport.

RÉPONSE DU MAIRE DE GRENOBLE

J'ai pris connaissance avec attention des chiffres et commentaires du rapport de la Cour des comptes dans sa partie relative à l'impact de la baisse de la DGF sur l'investissement local.

Je vous remercie d'avoir bien voulu introduire, dans la partie II-C-1 du chapitre IV, une phrase relative aux choix budgétaires pour 2015 faits par le conseil municipal de la commune de Grenoble, notamment en matière d'économies de gestion. À ce jour, au milieu de l'exercice 2015, l'objectif de stabilité de la masse salariale est en passe d'être tenu.

En matière d'investissements, les prévisions budgétaires, après décisions modificatives, sont aujourd'hui inférieures de 20 % à celles de 2014, et les réalisations à la mi-août sont inférieures de 25 % à celles de la même date en 2014. Même si ces pourcentages sont accentués à la

baisse par la création de la Métropole grenobloise au 1^{er} janvier 2015, principalement avec le transfert de la compétence voirie, la diminution des dotations de l'État aura donc une forte incidence sur l'investissement public.

Je tiens à rappeler qu'en retraitant quelques éléments exceptionnels, la dégradation de la CAF brute, entre 2013 et 2014, est plus proche de - 15 % que des - 32 % présentés dans le rapport de la Cour.

Quel que soit le pourcentage exact c'est une baisse significative qui se répercute sur la CAF nette qui devient ainsi négative, passant ainsi de + 3,83 M€ à - 0,47 M€, toujours sur des valeurs retraitées.

Cette dégradation de la situation financière de la collectivité, liée à la baisse de la DGF en 2014, ne pourra que s'accroître dans les prochaines années. La poursuite de la baisse des dotations de l'État en 2015, 2016 et 2017, de façon très rapide et très brutale, mettra la ville de Grenoble dans une situation financière très critique.

Je tenais également à commenter la phrase suivante du rapport : « À Grenoble, les dépenses nouvelles représentent 20 % du budget d'investissement ». Elle pourrait laisser croire aux lecteurs du rapport de la Cour que la ville dispose encore de marges de manœuvre et peut ainsi engager la construction de nouveaux équipements.

En réalité, la moitié des 8 M€ concernés est consacrée au patrimoine scolaire, notamment pour faire face à l'augmentation des effectifs scolaires (10 938 en 2008 et 12 866 en 2014 soit + 17,6 %), mais également pour rénover un parc insuffisamment entretenu depuis plusieurs années. L'autre moitié concerne des travaux d'économie d'énergie, une rénovation du réseau d'éclairage public et la réhabilitation complète d'un terrain de sport dans un quartier en ZUS.

RÉPONSE DU MAIRE DE HONFLEUR

J'ai pris connaissance du rapport et je vous confirme que je n'envisage pas d'y apporter une réponse.

RÉPONSE DU MAIRE D'ILLKIRCH-GRAFFENSTADEN

Je vous informe que ce rapport n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DE LA MAIRE DE LILLE

Dans son rapport intitulé « les finances publiques locales », la Cour examine la corrélation entre la baisse de la DGF et le recul sensible de l'investissement local en indiquant en préalable qu'au titre de l'année 2014 « la relation entre ces deux évolutions doit être analysée avec précaution ». Cette précaution est effectivement requise ; le cycle électoral conjugué à celui des investissements et la diminution de la capacité d'autofinancement (CAF) sont aussi à prendre en compte dans l'analyse. Cependant, la relation entre baisse de la DGF et recul de l'investissement ne doit pas être analysée à l'aune de la seule année 2014, mais au regard de la prospective financière. En d'autres termes, si le recul de l'investissement en 2014 n'est pas uniquement la conséquence de la baisse de la DGF de 2014, il anticipe l'évolution des concours financiers de l'État telle qu'arrêtée par la loi de programmation des finances publiques (cf. tableau n° 59 du rapport).

C'est dans cette logique que la ville de Lille a élaboré en 2014 un programme pluriannuel d'investissement (PPI) 2014-2020 intégrant la baisse des dotations dans une prospective financière de moyen terme. Cette prospective tient compte des montants de DGF attendus, notamment à partir de 2017.

Si l'on s'en tient à la seule DGF, par hypothèse, un maintien au niveau de 2013 (50 M€) aurait assuré un produit de 350 M€ sur la période 2014-2020. Du fait de la loi de programmation, ce produit prévisionnel est ramené à 249 M€, soit une réduction de recettes de 101 M€. Cette baisse représente, par exemple, un peu plus de 100 % des dépenses d'investissement de l'année 2012 et équivaut à une année blanche.

Faisant ce constat, la ville de Lille invite à ne pas sous-estimer l'impact des baisses de dotation de l'État sur la capacité d'investissement des collectivités locales.

Cette réduction affectant directement la CAF à court et moyen termes, la ville de Lille en a anticipé les effets en prenant trois décisions

pour conserver les grands équilibres financiers et la capacité d'action de la collectivité.

1. Le niveau d'investissement avait été très soutenu de manière volontariste lors du mandat précédent et une décélération progressive avait été actée pour assumer le cycle des projets. Du fait de la perspective de baisse des dotations, la décélération est plus importante que prévue initialement. Durant la période 2008-2013, les dépenses d'équipement se sont élevées à 540 M€; elles sont ramenées à 385 M€ pour le mandat actuel, soit une baisse de 40 %.

2. Pour maintenir le taux d'épargne brute à un niveau moyen de 12 % des recettes de fonctionnement sur la période 2014-2020, l'évolution moyenne annuelle des dépenses de fonctionnement a été plafonnée à 0,9 % sur cette même période. Ce plafonnement se traduit par une diminution moyenne annuelle de 2,5 % des moyens généraux (chapitre 011) et une limitation d'augmentation de la masse salariale (chapitre 012) à 1,5 % qui permet d'absorber l'évolution du glissement vieillesse technicité (GVT) s'imposant à l'employeur. Cet effort sur les dépenses a été accompagné par une hausse de la fiscalité locale portant sur le taux de la taxe foncière, comme la Cour l'a relevé. Cette décision, dont la ville de Lille ne sous-estime pas les effets pour les contribuables, est intervenue après treize années de stabilité de la fiscalité locale puisque les taux de taxe foncière en vigueur en 2014 étaient ceux de 2001. En décidant de mesures d'économie de gestion et de mesures fiscales, la ville de Lille s'inscrit dans le constat que la Cour porte : « les collectivités doivent renforcer substantiellement leur excédent brut de fonctionnement grâce à des économies sur leurs dépenses ou des produits fiscaux supplémentaires. »

3. Enfin, la baisse de la DGF a aussi un impact sur la capacité de la ville à mobiliser de nouveaux emprunts sans renoncer à une capacité de désendettement raisonnable. La ville de Lille cherche en conséquence un équilibre entre l'affectation de son épargne brute au remboursement de la dette et au financement de ses investissements.

C'est ainsi que dès 2014, l'augmentation de la CAF brute dégagée sur les économies de gestion a été affectée pour 71 % au remboursement du capital de la dette.

La ville de Lille ne conteste pas sa participation à l'effort collectif de redressement des comptes de la Nation et, au moyen de décisions volontaristes et assumées, elle en prend sa part. Dans le cadre du rapport, elle souhaite attirer l'attention de la Cour des comptes sur trois points.

1. *L'effort demandé ne doit pas sous-estimer l'enjeu économique du cycle de l'investissement public local, comme le souligne le rapport en son chapitre IV. Les collectivités locales ont besoin d'être accompagnées de manière spécifique dans cette fonction essentielle de soutien et de développement de l'économie locale.*

2. *Cet effort doit être équitablement réparti entre les collectivités territoriales pour tenir compte à la fois de leur potentiel financier, mais aussi des contraintes pesant sur leurs charges. Dans cet esprit, elle considère que les premières conclusions de la mission parlementaire relative à la réforme des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales vont dans le bon sens, notamment en intégrant des éléments relatifs aux charges de centralité.*

3. *Les efforts de gestion réalisés pour compenser la baisse des concours financiers ne doivent pas être neutralisés par des dépenses nouvelles imposées par l'État. De même que les collectivités ont besoin d'une vision stable de moyen terme sur le montant des dotations, elles ne doivent pas découvrir au gré des lois de finances ou de tout autre dispositif législatif ou réglementaire de nouvelles charges non compensées.*

RÉPONSE DU MAIRE DE LUTTERBACH

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse au rapport que vous m'avez adressé.

RÉPONSE DU MAIRE DE LYON

Ce rapport cite des exemples de collectivités territoriales et d'établissements publics locaux de coopération intercommunale, dont celui de la ville de Lyon. En conséquence de quoi je me permets, par la présente, de vous adresser les remarques que ces citations appellent de ma part.

S'agissant du chapitre IV – II - C – La poursuite de la baisse des investissements à partir de 2015

La Cour indique : « La diminution [des dépenses d'investissement] est parfois importante (de 1,8 % à Toulouse jusqu'à 55 % au Mans). À Paris, Dijon, Saint-Etienne, Rouen, Nantes, Lyon et Marseille, elle est supérieure à la moyenne ».

La ville de Lyon a inscrit dans le cadre de son budget primitif un montant prévisionnel de dépenses d'équipement (chapitres 20, 204, 21 et 23) de 135 001 074 €, à comparer au montant inscrit pour les mêmes dépenses dans le cadre de son budget primitif 2014, soit 155 362 503 €. L'écart constaté est ainsi de - 20 361 429 €, il correspond à un repli de plus de 13 % des inscriptions concernées.

Ce repli est principalement à imputer en ce qui concerne la ville de Lyon, au traditionnel repli des inscriptions et réalisations observées dans notre commune, comme dans la plupart des autres municipalités, sur la 1^{ère} année pleine d'un nouveau mandat.

Le cycle naturel de l'investissement dans les communes fait en effet généralement apparaître sur les deux premières années du mandat, un recul quasi systématique des dépenses d'équipement, lié au temps de l'arbitrage et du lancement des nouveaux projets de cette nature par les nouvelles équipes élues.

Ces deux premières années « basses » sont traditionnellement suivies d'une remontée progressive des réalisations annuelles effectives, pour atteindre un pic l'année qui précède le renouvellement électoral.

Ainsi, dans le cas de la ville de Lyon, pourra-t-on observer qu'au budget primitif 2009, les inscriptions de crédits au titre des dépenses d'équipement, atteignaient 89 867 411 € contre 108 699 948 € au budget primitif 2008, soit ici aussi un écart de 18 832 537 € et un repli de plus de 17 % des inscriptions.

Ce n'est donc peut-être pas seulement à l'aune de ces replis dans les inscriptions de crédits, sommes toute classiques dans les communes en début de nouveau mandat, qu'il faut évaluer le risque qui existerait de voir s'installer une baisse durable des investissements dans le secteur public local.

L'impact des fortes tensions budgétaires futures se traduira plus exactement pour la ville de Lyon à travers le niveau de la programmation pluriannuelle des investissements qu'elle s'autorisera pour la période 2015-2020. Ainsi, après une exécution de crédits de dépenses d'équipement à hauteur de 697 M€ sur les exercices 2009 à 2014 inclus,

la ville a dû se résoudre à rebaser son plan d'équipement à hauteur de 600 M€ pour le nouveau mandat (exercices 2015 à 2020 inclus), soit un rebasage de près de 15 %. C'est là la vraie traduction de l'impact direct de la contribution de la ville au redressement des finances publiques françaises.

La Cour indique également : « Afin de conserver les moyens d'investir sans recourir davantage à l'emprunt, l'ensemble des collectivités ont décidé de diminuer certaines de leurs charges de fonctionnement, parfois en dépit de l'accroissement de leurs recettes, notamment fiscales » ; et, en note de bas de page : « 10 collectivités ont augmenté leur taux d'imposition (Aix-en-Provence, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Marseille, Lille, Lyon, Le Mans, Mulhouse, Strasbourg, Toulouse) et/ou révisent leur politique d'abattement fiscal (Nice) ».

Les anticipations de la ville de Lyon sur le mandat 2014-2020 laissaient apparaître au printemps 2014, une évolution annuelle moyenne prévisionnelle de ses recettes réelles de fonctionnement comprise entre 0 % et 0,5 %, évolution très ténue essentiellement liée à la réfaction opérée par l'État sur sa DGF – dotation forfaitaire entre 2014 et 2017 ; et parallèlement une évolution annuelle moyenne prévisionnelle de ses dépenses réelles de fonctionnement de l'ordre de + 2,5 %, principalement portée par l'évolution de la masse salariale (principaux facteurs d'évolution de cette masse salariale => mise en place de la réforme des rythmes scolaires, mesures décidées au niveau national impactant la masse salariale, ouvertures des nouveaux équipements nécessaires à l'évolution d'une population en pleine croissance depuis plusieurs années).

Face à cet important effet de ciseaux anticipé, la ville a donc décidé d'opter pour ce nouveau mandat, et dans la perspective d'amortir le choc sans précédent de la baisse brutale de sa DGF-DF, une stratégie financière qui se veut équilibrée et qui recourt à l'ensemble des leviers encore en capacité d'être actionnés dans son cas, soit :

- une mobilisation modérée du levier fiscal (hausse différenciée pratiquée sur ses taux, équivalente en termes de produit attendu, à une hausse uniforme de + 5 % ; hausse plus faible que celle effectuée en 2009 – malgré un contexte financier rendu plus contraint – et qui sera la seule du mandat ; politique d'abattements – lesquels contribuent à atténuer la pression fiscale sur les contribuables sur la taxe d'habitation – inchangée) ;
- une réduction du plan d'équipement pour la période 2015-2020 à hauteur de 600 M€ contre 700 M€ réalisés sur la période 2009-2014, soit un rebasage de près de 15 % ;

- *une mobilisation plus conséquente de l'emprunt avec une probable majoration de l'endettement de la collectivité à l'horizon 2020 et une dégradation maîtrisée de sa capacité de désendettement.*

Pour compléter ces mesures, elle a de surcroît opté pour un rebasage très conséquent de son budget de fonctionnement avec un objectif de – 40 M€/an d'ici l'échéance du mandat.

L'intégration de la hausse des taux d'imposition conduit pour sa part à espérer une évolution annuelle moyenne des recettes réelles de fonctionnement de la ville de l'ordre de 0,5 % à 1 %, contre 0 % à 0,5 % hors ce levier fiscal. Ce qui restera largement insuffisant pour compenser une progression plus dynamique des dépenses réelles de fonctionnement et ce qui explique le choix fait de mettre en place un plan de réduction des dépenses réelles de fonctionnement, parallèlement à une hausse des taux d'imposition.

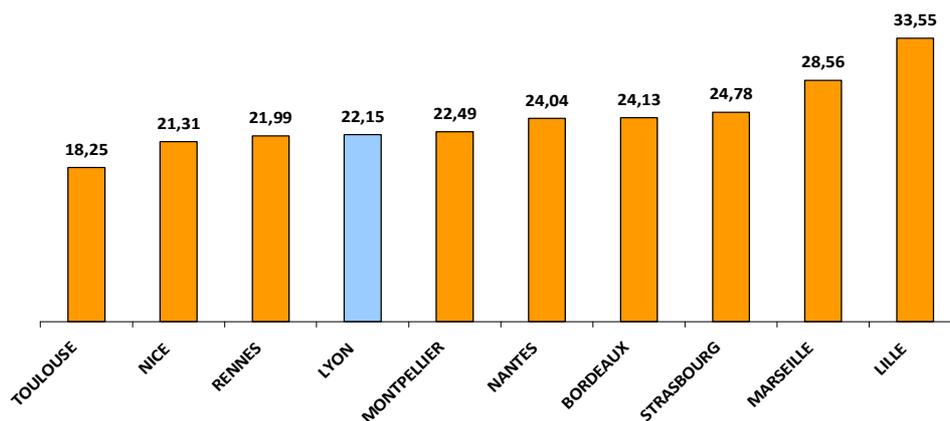
Au regard de l'impact de la baisse des dotations de l'État, rares seront les collectivités qui auront sur les années à venir une réelle progression de leurs recettes, et si celles-ci progressent, ce sera la plupart du temps dans des proportions extrêmement ténues, d'où la nécessité dans tous les cas de figure, de déployer un plan de réduction des dépenses. Cette réduction des charges de fonctionnement ne sera donc pas en dépit d'une progression de recettes, qui restera extrêmement faibles dans les collectivités, mais pour accompagner cette progression très insuffisante.

Enfin, il est important de rappeler qu'en dépit de cette hausse des taux d'imposition 2015, la pression fiscale exercée par la ville de Lyon sur ses contribuables demeurera la plus faible de toutes les villes de plus de 200 000 habitants (hors Paris qui n'est pas comparable). Ce constat se vérifie du fait des éléments suivants :

- *Un taux de taxe d'habitation faible et une politique d'abattement extrêmement favorable :*

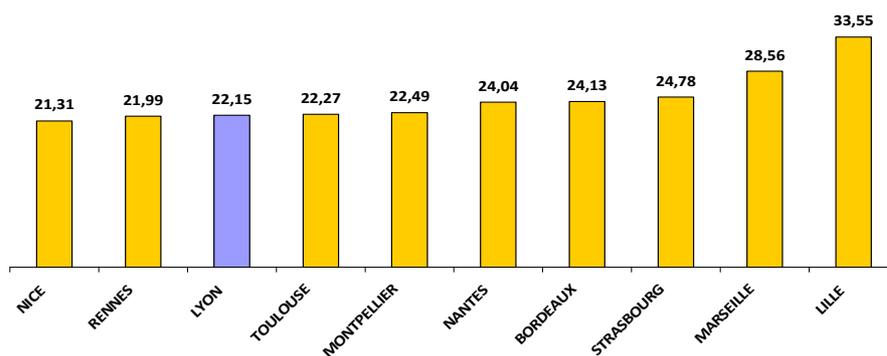
Les graphiques et tableaux ci-après permettent d'avoir des éléments de comparaisons précis et objectifs.

Taxe d'habitation 2015
Taux des villes de + de 200 000 hab. (hors Paris)



Il convient toutefois de signaler que la situation de la ville de Toulouse est difficilement comparable car en 2009, les taux de la ville ont été baissés de 4 % mais dans le même temps une taxe d'habitation intercommunale de 4 % a été instaurée. La comparaison est donc biaisée. Le graphique ci-dessous réintègre cette particularité de Toulouse.

Taxe d'habitation 2015
(pour Toulouse : intégration du taux intercommunal de 2009 consécutif à la baisse du taux de la ville)



La politique d'abattement de la ville de Lyon en matière de taxe d'habitation résumée dans le tableau ci-dessous est objectivement la plus favorable de toutes les grandes villes de ce panel.

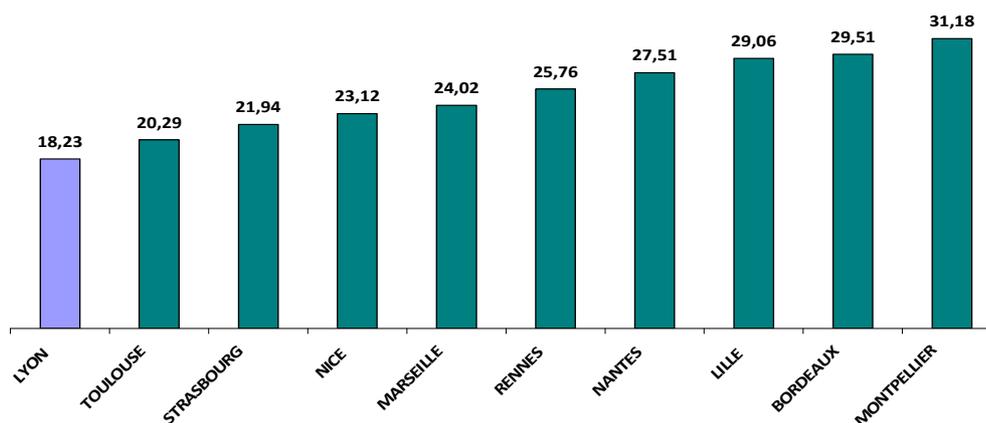
POLITIQUE D'ABATTEMENTS – TAXE D'HABITATION

	Taux prévus par le Code Général des Impôts	Taux Ville de Lyon
Abattement général à la base	de 0% à 15%	Montant forfaitaire appliqué => maintien d'un taux historique supérieur à 15%
Abattement pour personnes à charge :		
1-2 personnes	de 10% à 20%	20%
3 personnes et plus	de 15% à 25%	25%
Abattement en faveur des personnes handicapées ou invalides	0% ou 10%	10%

La ville de Rennes n'ayant pas d'abattement général à la base et ayant des abattements pour personnes à charge plus faibles qu'à Lyon (10 % et 20 %, contre 20 % et 25 % à Lyon), et la ville de Nice ayant baissé fin 2014 son abattement général à la base de 15 % à 10 %, c'est à Lyon que la pression fiscale sur le contribuable locataire est la plus faible de toutes les grandes villes de plus de 200 000 habitants (hors Paris).

- Le taux de loin le plus faible en matière de taxe foncière :

Taxe foncière sur les propriétés bâties 2015
Taux des grandes villes de + de 200 000 hab. (hors Paris)



S'agissant du chapitre V – I – A – 4 La connaissance de l'actif

La Cour indique : « La correcte constatation de la mise en service des immobilisations constitue un autre enjeu du suivi de la situation patrimoniale car elle doit marquer le déclenchement de la procédure d'amortissement. Or elle est fréquemment omise par les collectivités. Il en résulte une sous-estimation des dotations aux amortissements. Les communes de Saint-Maur-des-Fossés, Beaucaire, Lyon ou Brionne fournissent divers exemples de carences ou de retards dans les transferts comptables consécutifs à la mise en service des équipements. »

La ville reconnaît qu'elle est restée longtemps sans procéder aux transferts comptables consécutifs à la mise en service des équipements. Il convient cependant de souligner deux éléments d'importance :

- les retards pris ont concerné en quasi-totalité des travaux sur des équipements non productifs de revenus et affectés à l'usage d'un service public, équipements qui règlementairement ne sont pas soumis à l'obligation d'amortissement et que la ville a ainsi choisi, lors de la mise en place de l'instruction budgétaire et comptable M14, de ne pas amortir. Il n'est donc pas correct de considérer que l'absence de ces transferts ait eu pour conséquence de sous-estimer le niveau des dotations aux amortissements inscrites au budget. Au demeurant, on soulignera que c'est la possibilité règlementaire offerte aux collectivités d'écarter de l'amortissement les équipements non productifs de revenus et affectés à l'usage d'un service public, qui est en elle-même de nature à conduire ces collectivités à sous-estimer les dotations aux amortissements à inscrire dans leur budget ;

- la ville est inscrite dans une démarche de qualité comptable depuis plusieurs années maintenant, une démarche qu'elle appuie notamment sur la Convention de Services Comptable et Financier signée avec sa DRFiP et dont l'un des axes a pour objectif « l'amélioration de la qualité comptable ». Elle progresse également en continu par les actions qu'elle conduit, avec l'aide de son comptable et par le biais des échanges qu'elle nourrit avec d'autres villes engagées dans les mêmes démarches.

Depuis 2008 la ville a plus particulièrement entrepris de régulariser les transferts comptables à opérer consécutivement à la mise en service de ses équipements, transferts qui n'avaient pas été opérés depuis l'exercice 2003. Les comptes d'études et les comptes d'avances ont ainsi été entièrement régularisés, ils sont désormais suivis annuellement selon une procédure qui permet l'enregistrement systématique des écritures comptables nécessaires.

Depuis 2012, la ville a également engagé la régularisation de ses comptes de travaux, ce qui a d'ores et déjà porté sur les montants suivants : 100 millions d'euros en 2012, 223 millions d'euros en 2013 et 156 millions d'euros en 2014. Le solde de ses comptes de travaux au compte de gestion diminue ainsi très rapidement : il était de 618 M€ au 31 décembre 2013 et de 499 M€ au 31 décembre 2014. À l'issue de cette opération de régularisation, programmée pour l'année 2016, la ville pourra comme pour ses comptes d'études et d'avances, mettre en place une procédure qui autorisera une intégration annuelle exhaustive des travaux réalisés sur chaque exercice.

RÉPONSE DU MAIRE DE MÂCON

J'ai l'honneur de vous faire part de ce que le passage de ce rapport faisant référence à la ville de Mâcon n'appelle pas de réponse de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE MANDELIEU-LA NAPOULE

Vous m'avez fait parvenir le rapport sur les finances publiques locales, la commune de Mandelieu-La Napoule ayant été citée favorablement en exemple dans le paragraphe III-A-1 du chapitre IV, intitulé « La maîtrise de la masse salariale ».

Cette identification du travail accompli est une reconnaissance autant qu'un encouragement pour la municipalité que je conduis et les personnels des services de la commune.

Je tiens à saluer le fruit de la collaboration entre la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes dont les recommandations énoncées en conclusion rejoignent pour l'essentiel les actions déjà engagées à Mandelieu-La Napoule.

Si le non-remplacement des départs en retraite ne peut être absolument appliqué, en raison notamment de quotas de personnels diplômés dans certains métiers, la baisse des effectifs de 1,56 % en moyenne annuelle sur la période 2008-2012 a bien permis à notre collectivité de maîtriser ses dépenses en personnel, qui n'ont augmenté que de 2,76 % sur cette même période contre 12,8 % pour l'ensemble du bloc communal au plan national.

Ce levier n'est bien sûr pas le seul : la lutte contre l'absentéisme – en tenant compte de l'éloignement du service sur le régime indemnitaire, la réduction des heures supplémentaires, la baisse des effectifs et les mutualisations sont des objectifs fixés et poursuivis par l'ensemble des cadres de la ville. Nos modes d'organisation et de fonctionnement sont dès lors régulièrement repensés avec l'aspiration de maintenir la qualité du service rendu à l'administré. C'est l'essentiel de la mission que j'ai fixée aux cadres supérieurs « Management-Coordination ».

Force est pourtant de constater que les efforts consentis ne se retrouvent pas encore dans le montant global de la masse salariale. La baisse des effectifs est annulée par l'effet cumulé du Glissement Vieillesse-Technicité (GVT) avec les diverses réformes gouvernementales des deux dernières années.

Les seules revalorisations des grilles indiciaires des catégories B et C ainsi que l'augmentation de la contribution de la Caisse Nationale de Retraite des Agents des Collectivités Locales (CNRACL) ont représenté plus de 85 % de cette hausse.

Continuer à réduire ses effectifs ne sera pas continuellement possible pour la commune. Elle prendra alors de plein fouet les revalorisations imposées de toute nature sans maîtrise et autres choix possibles.

De plus, contrairement au secteur privé, les communes sont leur propre assureur en matière d'arrêts maladie et d'accidents de travail, dans un contexte de vieillissement des personnels, les coûts des remplacements impératifs s'ajoutent aux salaires qui continuent à être versés. La lutte contre l'absentéisme, qui porte ses fruits, connaît aussi la limite de l'usure des personnels, dont le reclassement n'est pas toujours simple.

Pour rester dans le domaine des ressources humaines, j'ai relevé avec satisfaction votre appel à l'intégration dans les schémas de mutualisation d'un objectif chiffré d'économies. Cette recommandation est adéquate, puisque la mutualisation a cette vocation. Notre collectivité a obtenu à ce titre des résultats appréciables, des regroupements de services ayant abouti à des réductions d'effectifs. Nous avons été attentifs dans l'élaboration du schéma de mutualisation des Pays de Lérins, EPCI dans lequel est inscrite Mandelieu-La Napoule, à ce que soient insérés objectifs d'économies et suivi de l'évolution avec compte-rendu périodique aux maires.

Au chapitre des investissements et de la prise en compte des coûts induits en fonctionnement, c'est la question plus globale de l'analyse des

coûts qui est posée. S'il est impératif de connaître les frais de fonctionnement d'équipements à venir, il est tout aussi important d'améliorer les dépenses de fonctionnement des équipements existants, sans oublier les autres dépenses de fonctionnement général.

C'est le choix résolu qu'a fait la commune en décidant, dès 2010, de recruter un contrôleur de gestion et, plus récemment, un contrôleur de flux, aboutissant à la mise en place d'une Gestion Technique Centralisée efficace, génératrice d'économies réelles.

Malgré ces efforts et les résultats qui en ont résulté, la baisse de la DGF en 2014, et l'annonce de la poursuite dans les quatre années suivantes, a nécessité de renforcer la politique d'économie drastique pour ne pas toucher à l'impôt ou subir un recul brutal de l'investissement.

Un plan à 5 ans a ainsi été mis en œuvre pour de nouveau anticiper les futures baisses en réduisant les coûts de fonctionnement et de masse salariale, notamment par le biais des organisations. Le contrôle de gestion dite "sociale" est venu compléter le contrôle de gestion financier comme deuxième étape et accompagnement nécessaire à la réduction des coûts en personnel : augmenter la productivité tout en réduisant les effectifs.

Ayant pour principe de ne pas aggraver les taux d'imposition, l'optimisation des recettes est aussi un enjeu pour la collectivité. La recherche de subventions mal prospectées, l'uniformisation dans le recouvrement de taxes, une politique tarifaire réaliste, contribuent et contribueront à la construction de budgets permettant de dégager un autofinancement suffisant pour soutenir l'investissement. Sur ce point, notre objectif est de ramener à moins de 20 M€ la masse salariale, principal poste de la section de fonctionnement.

Notre réflexion pour l'avenir se porte sur les orientations à prendre, lorsque le maximum des sources de productivité, d'économies de fonctionnement et de recettes seront approchées. Nous nous interrogeons non seulement pour notre collectivité ou les Pays de Lérins, mais aussi pour l'ensemble du pays.

Sans être exhaustif, les questions du temps de travail, des contraintes statutaires, du périmètre de l'action publique nous semblent à cet égard autant de pistes de réflexions à explorer.

Les communes de France sont donc confrontées à une diminution des recettes de fonctionnement, du fait de la baisse des dotations et de la conjoncture économique, mais aussi à une augmentation des dépenses

de fonctionnement avec d'une part, des transferts de charges et d'autres part, de compétences.

Aussi, la commune doit engager une politique d'économies de fonctionnement, en agissant principalement sur sa masse salariale et sur ses charges à caractère général. Rappelons que ces deux chapitres représentent 80 % d'un budget de fonctionnement ; les 20 % restant étant consacrées à des dépenses obligatoires incompressibles.

C'est en fonction des économies dégagées que l'investissement ne sera pas la variable d'ajustement du budget communal qui ne serait fait qu'au détriment du service public local auquel le citoyen a droit.

C'est par un plan d'actions d'économies de fonctionnement sur plusieurs années que la commune pourra assumer des investissements nouveaux au service des citoyens générant des dépenses nouvelles de fonctionnement.

Il convient par conséquent d'éviter le parallélisme systématique entre baisse des dépenses de fonctionnement et diminution de l'investissement communal.

La nouvelle donne des finances locales est de savoir pendant combien de temps les communes pourront altérer une baisse durable de leurs investissements par des économies de fonctionnement ?

Il s'agit là d'un enjeu majeur pour l'investissement public et pour l'économie locale et nationale.

RÉPONSE DU MAIRE DU MANS

Parmi les exemples de communes de plus de 100 000 habitants, la Ville du Mans est citée en illustration de l'impact de la baisse de la DGF sur l'investissement local.

Le Mans constate en 2014, comme déjà précisé dans le rapport de la Cour, un léger recul de son produit fiscal et une progression de ses dépenses courantes.

Au vu de l'évolution de l'ensemble des recettes et des charges enregistrées en 2014, l'épargne brute enregistre effectivement une baisse. Cependant, cette évolution, anticipée dans la prospective budgétaire et dans la constitution d'un volume significatif d'épargne brute les années précédentes, permet à la collectivité de conserver un bon niveau

d'épargne, au regard des charges en capital et du montant d'investissements programmés.

Ce haut niveau d'épargne a permis ces dernières années à la collectivité de financer ses investissements à concurrence de 70 % en moyenne, en tenant compte des autres ressources propres, et même de ne pas recourir à l'emprunt en 2015.

Par ailleurs, le rapport commente une diminution importante des investissements à hauteur de 55 %. Cette baisse, conforme au cycle d'investissement programmé de la collectivité, est liée notamment à la fin de la réalisation d'un grand projet, le complexe des Quinconces en centre-ville regroupant un cinéma de 11 salles et un théâtre de 825 places.

Le montant d'investissement 2015 doit donc être analysé à l'aune du haut niveau d'équipement dont dispose désormais la collectivité, suite à un programme d'investissement de 238 M€ réalisé sur la mandature 2008-2014.

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

La lecture des extraits transmis n'appelle pas de remarques particulières de ma part puisqu'elles correspondent bien à la réalité 2014 (baisse des charges de fonctionnement, progression de l'autofinancement brut, amélioration de la CAF nette, diminution des dépenses d'équipement et faiblesse de financement propre rapporté aux dépenses d'équipement).

Ceci souligné, il convient de préciser qu'après un investissement exceptionnel en 2013 (Capitale européenne de la culture) la baisse d'investissement amorcée en 2014 enregistre un retour à la normale.

Elle s'est poursuivie en 2015 (- 16 % dont -11 % pour le budget principal) et continuera en 2016 et 2017, comme prévu dans notre prospective budgétaire pluriannuelle d'économies.

Dans le domaine de l'évolution de la fiscalité directe en 2015, il convient de rappeler que l'exécutif marseillais candidat à sa succession en 2014 avait pris soin d'énoncer dans sa charte de gestion et de stabilité fiscale composant son programme l'engagement suivant : « les nouveaux projets seront financés par le développement des bases des ressources fiscales sans augmentation des impôts locaux à compétences égales et hors transfert non compensé de charges par l'État. »

Cet engagement n'a pu être tenu en 2015 face au désengagement financier massif de l'État avec d'une part une baisse sans précédent de ses dotations (- 8,1 M€ en 2014, - 20,4 M€ en 2015, - 20 M€ en 2016, - 20 M€ en 2017 soit, près de 70 M€ de baisse en 4 ans) et d'autre part la constatation d'une très lourde dépense supplémentaire induite par la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires (+ 22 M€ en année pleine à la charge de la Ville de Marseille).

La conjonction de ces deux éléments a obligé la Ville de Marseille (malgré la mise en place d'un plan d'économies pluriannuel drastique (30 M€ d'économies en 2015)) à avoir recours (contrainte et forcée) au levier fiscal pour atteindre l'équilibre.

L'importance des efforts déployés par la Ville de Marseille pour faire face à ce séisme sans précédent généré par l'État (diminution des recettes, augmentation des dépenses) n'a pas échappé à la sagacité des agences de notation, Fitch Ratings et Standard & Poor's, qui ont respectivement attribué à la Ville de Marseille en fin de semestre 2015 les notes de A+ et A avec une perspective stable dans les deux cas (5^{ème} et 6^{ème} meilleures notes sur une échelle d'une vingtaine de niveaux).

In fine, la Ville de Marseille a pris note des recommandations proposées par la Cour des comptes qu'elle s'efforce de mettre en pratique pour l'essentiel depuis plus de dix ans.

RÉPONSE DU MAIRE DE METZ

Le rapport n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE MONTREUIL

Dans le triple contexte de la diminution brutale des ressources des collectivités territoriales, de ses conséquences mécaniques sur l'investissement public et de la volonté affichée par le pouvoir exécutif de réformer la dotation globale de fonctionnement, les travaux de la Cour apparaissent essentiels, tant en raison de l'importance historique des collectivités locales dans l'organisation et la vie démocratique et sociale de notre pays qu'en raison des menaces qui pèsent actuellement sur l'avenir de nos services publics locaux et sur l'avenir de nos territoires.

La lecture des extraits du rapport transmis illustre les difficultés auxquelles les collectivités territoriales sont confrontées et confirme l'injustice faite par l'État à celles-ci, qui consiste à les rendre responsables d'un déficit public jugé – parfois à tort ou bien souvent de façon très idéologique – comme une impasse économique.

Comme le confirme pourtant ce rapport et ainsi que chacun sait, les collectivités locales – contrairement à l'État – sont légalement tenues de couvrir leurs dépenses de fonctionnement par leurs recettes de fonctionnement.

Ainsi, a contrario de l'État qui emprunte pour payer ses agents, les collectivités, elles, ne contribuent au déficit public que par leurs dépenses d'investissement.

Le « déficit » des administrations publiques locales (APUL) représente donc, en réalité et en intégralité, un investissement pour les générations futures.

Il est, à ce titre, intéressant de noter que, dans une sorte de double langage, les mêmes qui plaident auprès des autorités européennes pour sortir une part des dépenses d'investissement de l'État de l'objectif de résorption des déficits public, conscients que ce sont là des dépenses qui contribuent au renforcement de la compétitivité économique de la France, sont les mêmes qui, pour répondre aux objectifs assignés par les traités européens, stigmatisent les APUL dont le « déficit » est pourtant exclusivement lié à des dépenses d'investissement.

On peut certes comprendre la logique comptable qui vise, dans l'attente d'un éventuel accord européen sur l'exclusion des dépenses d'investissement des objectifs de réduction des déficits publics, à maintenir ces dépenses dans les objectifs de réduction assignés aux collectivités locales, mais il est plus étonnant de voir la Cour des comptes écrire dans son rapport (introduction du rapport) que la baisse de la DGF doit permettre aux collectivités de « prendre leur juste part au redressement des comptes publics », tant cette baisse des dotations fragilise et menace le service public local et tant l'importance prise par celle-ci ne correspond en rien à la part réelle prise par les APUL dans le déficit public.

Ainsi que l'indique la Cour des comptes elle-même dans son rapport 2014 sur les finances publiques locales, le « déficit » des APUL représentait, en 2013, 0,4 % du PIB. Le déficit de l'État était, toujours en 2013, de 3,3 % et celui de la sécurité sociale de 0,6 % du PIB. La part des APUL représente donc 9,3 % du déficit public. Or la baisse des dotations a été fixée en s'appuyant sur la part des dépenses des APUL

(21 %), dans les dépenses publiques et non sur la part du « déficit » des APUL dans le déficit public.

Il a donc été délibérément choisi de faire peser sur les APUL une contribution à la résorption des déficits publics, nettement supérieure à leur contribution réelle : 21 % au lieu de 9,3 %. La notion de justice peut ainsi être légitimement questionnée.

La diminution des dotations prévue pour Montreuil est de 12,5 M€ d'ici la fin de l'année 2017. Si l'État avait fait peser sur les collectivités une « juste » contribution, cette réduction aurait été 2,5 fois inférieure et ainsi limitée à 5 M€.

C'est là un deuxième biais du rapport de la Cour. Celui-ci n'étudie, en effet, l'impact de la baisse des dotations que sous l'angle de ses conséquences sur les dépenses d'investissement.

En réalité, c'est bien vers une casse de l'emploi public que tend cette politique. Rappelons-le : les APUL doivent couvrir leurs dépenses de fonctionnement par des recettes de fonctionnement. Diminuer de 12,5 M€ les recettes de la ville de Montreuil, c'est demander une diminution de 12,5 M€ des dépenses de fonctionnement de la ville, si l'on veut, dans le même temps – et c'est notre souhait à Montreuil – préserver le niveau des investissements et ne pas augmenter la pression fiscale.

12,5 M€, c'est 360 emplois (ETP), ou la suppression de l'intégralité des subventions versées par la ville aux associations. Casse de l'emploi public ou appauvrissement de la vie locale, est-ce là le seul choix qui soit laissé aux collectivités ?

C'est à cette problématique essentielle posée aux élus locaux que les travaux de la Cour des comptes auraient, davantage, pu s'attacher.

Ce nécessaire examen aurait également pu s'appliquer à cette information contenue dans le rapport et selon laquelle l'État, dans ses calculs, avait estimé que pour couvrir la baisse des dotations les collectivités locales allaient augmenter la fiscalité : « le programme de stabilité d'avril 2015 a pourtant prévu un surcroît de recette fiscales, résultant de la hausse des taux d'impôts directs locaux. Pour 2015, celui-ci est estimé à 900 M (...) », sans que « cette utilisation du levier fiscal ne [soit] avérée ».

À Montreuil, comme dans la plupart des collectivités, les élus – conscients de la double peine infligée à leurs concitoyens – ont refusé d'augmenter les taux de la fiscalité locale.

Ils ont ainsi refusé ce qui s'apparente ni plus ni moins à un transfert d'impôts, de l'impôt sur le revenu indexé sur le niveau des

revenus et donc « juste », vers l'impôt local, identique quel que soit le niveau de revenu, que l'on paie que l'on soit riche ou pauvre et qui a, en outre, pour vertu d'être voté par des élus locaux et non par la représentation nationale.

À Montreuil, nous mettons tout en œuvre pour maintenir cette mesure de bon sens fiscal et nous continuerons à défendre la dépense publique et l'impôt progressif, car c'est bien là que résident l'équité et la justice.

Au-delà du service public local, c'est bien l'égalité territoriale qui, avec les baisses de dotation en cours, se trouve menacée.

Nos collectivités ont, certes, encore beaucoup d'efforts à réaliser pour parvenir à l'optimisation maximale de leurs services, à l'efficacité de leurs processus de travail, à la modernisation de leur gestion et de leurs outils.

Dans cet objectif, ce sont des changements de culture qui doivent être menés pour permettre de renouveler le service public et l'adapter aux besoins nouveaux de nos concitoyens. Mais ces changements ne pourront pas être conduits – si nous voulons qu'ils réussissent – sous la contrainte et dans la précipitation.

Les élus, les agents, les usagers ont besoin de temps et les services publics locaux ont besoin d'argent, à défaut de quoi c'est notre capacité collective à faire face démocratiquement aux défis qui s'annoncent qui s'en trouvera fragilisée.

RÉPONSE DU MAIRE DE NANCY

Le rapport n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE NICE

Ce rapport évalue notamment l'impact de la première année de baisse des concours financiers de l'État sur les finances locales et plus particulièrement sur l'investissement local.

Je souhaite tout d'abord en ma qualité de vice-président, relayer la position de l'Association des maires de France, qui a solennellement

rappelé son opposition au programme gouvernemental de baisse des dotations de l'État aux collectivités territoriales. Elle fait porter une charge disproportionnée sur le secteur communal.

En outre, alors que votre rapport constate l'amorce d'une décline de l'investissement public local, qui ne fera qu'empirer au cours des exercices 2015 à 2017, l'AMF a formulé quatre propositions visant à soutenir l'investissement public local :

- amélioration globale du FCTVA ;*
- récupération des frais de gestion sur les impositions directes locales ;*
- création d'un fonds de soutien ;*
- réduction du coût des normes qui pèsent sur les budgets locaux.*

En date du 15 septembre 2015, les associations du bloc local ont de nouveau alerté le Gouvernement sur les conséquences dramatiques du calendrier, de la méthode et du volume de la baisse des dotations.

Pour la seule ville de Nice, la baisse de DGF atteint - 4 % en 2014, en ligne avec la baisse moyenne, mais légèrement supérieure à la baisse moyenne de DGF des communes de plus de 100 000 habitants. Mais surtout, cette baisse atteint 10 490 498 € en 2015, soit une baisse de - 10,44 % par rapport à 2014.

Je ne puis donc souscrire à la recommandation de la Cour visant à appliquer la baisse des dotations de l'État selon une logique de péréquation en fonction d'indicateurs représentatifs des niveaux de richesses et de charges des collectivités.

Par rapport à la logique actuelle, consistant à appliquer une baisse uniforme, cette recommandation me paraît insuffisamment documentée et porteuse de risques supplémentaires pour les collectivités :

- 1. La baisse uniforme des dotations ne s'est pas effectuée au détriment du développement de la péréquation, bien au contraire. Non seulement la part dédiée à la péréquation s'est accrue au sein de la répartition de la dotation globale de fonctionnement, mais le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a poursuivi sa croissance, permettant aux territoires les plus fragiles de bénéficier d'un surcroît de recettes ;*
- 2. La baisse uniforme semble avoir causé des difficultés de calculs, puisque les notifications de la DGF n'ont été publiées que très tardivement en 2014 et 2015, aux alentours du 1^{er} avril. Ces délais sont extrêmement préjudiciables aux collectivités territoriales qui ont*

le choix entre voter leur budget à une date proche de la limite légale ou parier sur une baisse de DGF, en espérant qu'elle ne soit pas éloignée de la réalité. Le développement de nouveaux mécanismes de péréquation ne manquerait pas d'alourdir encore les calculs et donc les délais de notification ;

3. *Enfin, l'introduction de critères de péréquation va disperser la baisse des montants individuels, conduisant à les aggraver dans de nombreux cas. Concrètement, il deviendra impossible pour les collectivités de prévoir précisément le montant de dotation, dont elles disposeront l'an prochain.*

À quelques jours du dépôt de la loi de finances, l'impréparation de cette réforme me conduit, tout comme les associations d'élus, à en demander le report.

Bien qu'en recul, l'épargne nette de la ville de Nice, incluant les recettes liées à l'optimisation de son patrimoine, est restée positive en 2014.

RÉPONSE DU MAIRE D'ORLÉANS

Dans le présent rapport, la ville d'Orléans est citée parmi les villes de plus de 100 000 habitants ayant réussi à réduire leurs dépenses de fonctionnement.

La baisse des dépenses courantes de la ville, constatée par la Cour, est le résultat d'un processus engagé depuis plusieurs années, associant à la fois les élus et les services municipaux, et visant à maîtriser dans la durée les dépenses de fonctionnement. Cette volonté de maîtriser la dépense publique, au premier rang desquelles figurent les frais de personnel, a pour objectif de préserver l'autofinancement dégagé sur la section de fonctionnement pour financer le programme d'investissement de la ville, sans augmenter ni la fiscalité ni la dette.

Ainsi, malgré la perte de 1,5 M€ de dotations de l'État par rapport à 2013, qui a conduit pour la première fois à une baisse de ses recettes de fonctionnement, la ville d'Orléans a adopté en juin dernier un compte administratif 2014 exempt de tout effet de ciseaux sur l'exercice. Les 43 M€ d'investissements réalisés en 2014 ont été essentiellement financés par des ressources définitives (autofinancement, subventions, cessions), l'emprunt se limitant à 21 % dans leur financement. Dans le même temps,

la ville a réussi à réduire son endettement, par ailleurs inférieur à la moyenne des villes comparables, de 3,3 M€ sur l'exercice.

Toutefois, les conséquences de la baisse des dotations de l'État, qui représenteront pour le budget communal une perte annuelle de l'ordre de 12 M€ de recettes de fonctionnement à l'horizon 2017 (soit 40 % de l'autofinancement), ne sauraient être compensées par la seule volonté politique des élus Orléanais. Cette baisse brutale de recettes qui s'impose aux collectivités locales doit conduire l'État à accélérer le processus de réforme de l'organisation territoriale, car même si les acteurs locaux engagent des demandes volontaristes de mutualisation ou de coopération, celles-ci ne pourront suffire à répondre aux enjeux financiers.

RÉPONSE DU MAIRE DU PERREUX-SUR-MARNE

Le rapport n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE REIMS

Après une lecture attentive de l'extrait transmis, je vous informe que ce dernier n'appelle aucune remarque de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE RENNES

Vous m'avez communiqué des extraits du rapport relatif aux finances publiques locales, dans lequel la ville de Rennes est mentionnée au sujet des impacts divers de la baisse de la DGF, au sein des villes de plus de 100 000 habitants.

Les précisions que je vous avais apportées ayant été reprises dans le rapport, je vous indique que je n'ai pas de correction ou de complément à y apporter.

RÉPONSE DU MAIRE DE ROUEN

Le rapport n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-DENIS

La ville de Saint-Denis est citée au titre de l'évolution des ressources fiscales : le rapport mentionne la progression significative des ressources fiscales qui a atteint 7,3 % entre 2013 et 2014. Il précise également que la progression des ressources fiscales a pu permettre de compenser, et souvent au-delà, le recul de la DGF.

L'analyse de données financières entre des collectivités de même strate doit être pondérée et ne peut s'effectuer « toutes choses égales par ailleurs ». La ville de Saint-Denis et celle de Boulogne-Billancourt ne peuvent être comparées du fait des fortes disparités démographiques, sociologiques et économiques de leurs administrés et de niveaux d'intervention communale différents. Saint-Denis est en effet confrontée aux enjeux d'un développement urbain d'ampleur, à des charges de centralité mais également à la nécessité de prendre en charge les besoins sociaux importants d'une partie de ses habitants, fragilisés par la crise économique et sociale.

Un dynamisme fiscal de même ampleur doit donc être nuancé compte tenu des déséquilibres de charges importants qui peuvent exister entre des communes d'une même région, pour financer à la fois un socle de services publics, dont le périmètre doit être ajusté au plus près des besoins sociaux, éducatifs, sanitaires... des habitants, et les charges afférentes au développement urbain. Il en résulte que la baisse de la DGF affaiblit indéniablement l'effet dynamique des bases fiscales du territoire, en cela qu'elle diminue sa capacité à financer le développement des politiques de solidarité dues à l'accroissement du besoin des Dionysiens.

Par ailleurs, il faut relativiser la hausse importante du produit fiscal en 2014 : cette évolution repose sur un effet « base » conjoncturel lié à l'entrée dans les bases de fiscalité du transfert de sièges sociaux de groupes importants comme la SNCF ou SFR et à la revalorisation des bases par l'État en loi de finances. Cette évolution du produit fiscal ne sera pas pérenne dans le temps. Ainsi, l'accroissement des bases de taxe foncière sur les propriétés bâties est lié pour 75 % à l'implantation de trois groupes sur le territoire de la ville.

Cette augmentation importante des bases de fiscalité en 2014 est donc conjoncturelle puisqu'en 2015 ce dynamisme ne s'est pas reproduit et la notification prévisionnelle des bases de fiscalité intervenue en mars 2015 se traduit par une progression du produit fiscal moindre, soit de + 1,78 % (1,1 M€ – dont 0,9 % lié à la revalorisation des bases par l'État en loi de finances) par rapport à la notification prévisionnelle de 2014. Cette progression est limitée à + 1 % par rapport au produit fiscal des trois taxes (TH, TFB, TFNB) constaté au compte administratif 2014.

En outre, le recul de la dotation forfaitaire (environ - 1,5 M€) a effectivement, comme vous l'indiquez, pu être absorbé par une augmentation du produit fiscal qui était de + 3,5 M€ entre 2013 et 2014. Toutefois, cette tendance s'est inversée fortement en 2015, sous l'effet de l'amplification de la baisse des dotations de l'État : - 3,7 M€ pour la dotation forfaitaire, - 4 M€ en intégrant la baisse des dotations de compensations fiscales. En revanche, la progression du produit fiscal sera bien moindre puisqu'elle est limitée à environ 0,6 M€ d'après la notification prévisionnelle des bases, comme indiqué précédemment.

De plus, le dynamisme des bases de fiscalité est certes un élément important qui peut permettre de limiter l'érosion de la capacité d'autofinancement : mais si ce dynamisme génère de nouvelles recettes pour la ville, il traduit également un développement de la ville lié à l'implantation de nouvelles entreprises et l'arrivée de nouveaux habitants. Ainsi, la population de Saint-Denis a augmenté d'environ 22 000 habitants depuis 1999 (soit + 25 %, environ 109 000 habitants) ce qui implique d'offrir à la population des services publics renforcés, financer de nouveaux équipements, notamment des groupes scolaires, des équipements socio-culturels et sportifs.

Ainsi, pour une ville comme Saint-Denis, un programme de 1 000 logements susceptible d'accueillir 3 à 4 000 nouveaux habitants entraîne un besoin en équipements publics (groupe scolaire, crèche, équipement socio-culturel) que l'on peut chiffrer autour de 30 à 35 M€. Les ressources générées par ces nouveaux logements (bases de fiscalité, taxe d'aménagement) représentent environ 2 à 3 M€ de recettes supplémentaires pour la ville. Le reste à charge pour la ville demeure donc important.

Enfin, la ville doit faire face aux besoins importants en services publics de sa population, dont une partie est fragilisée par les effets de la crise économique et sociale. Le taux de chômage est ainsi le double de la moyenne nationale, le revenu moyen par habitant est inférieur de moitié à celui de la population francilienne. Certes, les dispositifs de péréquation (DSUCS, FSRIF, FPIC) permettent à la ville de prendre en charge cette

réalité sociale par la consolidation du service public, mais la baisse de dotations met en péril ce périmètre du service public. Saint-Denis est donc dans une situation paradoxale.

Aujourd'hui, notre collectivité fait face au cumul de décisions gouvernementales qui impactent fortement le budget communal et qui tendraient à réduire le niveau et la qualité des services publics communaux, qui visent à faire face aux forts besoins des Dionysiens.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-ÉTIENNE

Le rapport intitulé « Les finances publiques locales » m'apparaît à la fois indispensable et riche d'enseignements.

Vous présentez l'impact de la DGF comme présentant une certaine diversité selon les catégories de collectivités et de surcroît à l'intérieur des strates démographiques. J'ai l'occasion de vous préciser certains points puisque la ville, dont je suis le maire, est évoquée à deux reprises à titre d'exemple d'une commune de plus de 100 000 habitants.

Malgré nos efforts constants d'économies, ces baisses de dotations conduisent la Ville de Saint-Étienne dans une situation difficile.

Je partage votre analyse selon laquelle l'hypothèse retenue par la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques 2014-2019 paraît incohérente en ce qui concerne l'évolution des dépenses d'investissement, les simulations financières effectuées ne peuvent que conduire les collectivités à adapter leur niveau d'investissement.

Comme vous le notez à plusieurs reprises dans votre rapport, la maîtrise de l'investissement public local passera inéluctablement par la maîtrise des dépenses de fonctionnement. Même si cette dernière est déjà en place dans un certain nombre de communes dont la mienne et si les efforts doivent être accentués, ils ne pourront pas combler l'intégralité de la baisse des ressources financières.

Quant aux perspectives économiques favorables au recours à l'emprunt, il faut bien sûr faire attention comme vous l'indiquez à l'érosion de la capacité d'autofinancement qui pourrait être aggravée par un surcroît de charges d'annuités.

Vos recommandations sont importantes tant au niveau de l'utilité économique des investissements, de leurs coûts induits en fonctionnement et de leur programmation pluriannuelle, que de la maîtrise des charges

de fonctionnement et notamment de la masse salariale. Certes, les nouvelles organisations avec les schémas de mutualisation doivent viser à mieux répartir les ressources avec des objectifs chiffrés d'économies pour garantir le service public, mais les effets ne sont pas immédiats.

J'ajouterai que les perspectives financières sont devenues des outils de gestion à part entière dans les collectivités. Depuis plusieurs années, la ville de Saint-Étienne a pris la mesure de cette stratégie.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINT-GERMAIN-EN-LAYE

Après une relecture attentive des extraits de ce rapport transmis, je ne souhaite pas apporter d'observation ni de réponse à ce rapport.

RÉPONSE DU MAIRE DE STRASBOURG

Je n'ai pas d'observation particulière à apporter aux extraits du rapport transmis.

RÉPONSE DU MAIRE DE TOULON

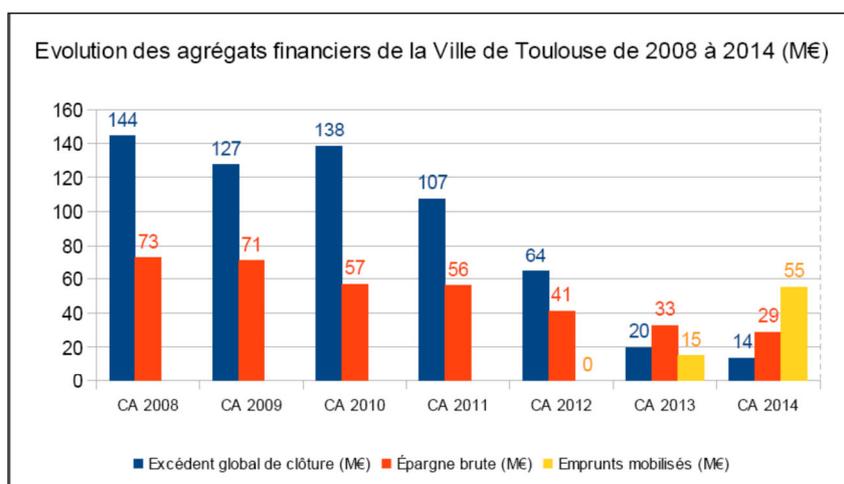
La ville de Toulon n'a pas d'observations à formuler sur les extraits du rapport transmis.

RÉPONSE DU MAIRE DE TOULOUSE

Le rapport de la Cour des comptes dédié aux finances publiques locales propose de décliner la situation financière des collectivités territoriales, notamment des villes de plus de 100 000 habitants, en prenant en considération les exercices 2014 (année de renouvellement des assemblées municipales) et 2015.

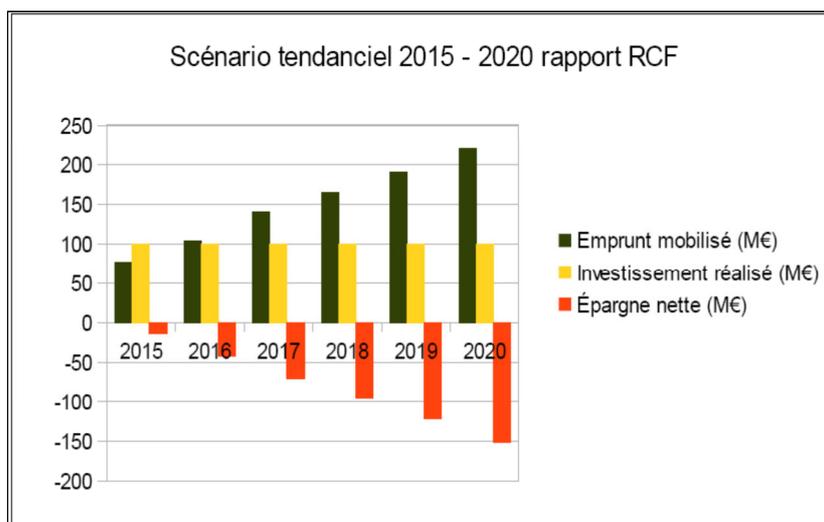
En propos liminaires, je crois utile de rappeler que la situation toulousaine fut atypique lors de la période 2008-2014 en raison d'une stratégie financière consistant à consommer les excédents constitués antérieurement à 2008 (144 M€ au compte administratif 2008) et à réduire la capacité d'autofinancement de la collectivité. Face à ces choix, le recours à l'emprunt sur 2013 et 2014 devint inévitable pour le bouclage financier des exercices alors que Toulouse était désendettée depuis la fin des années 90.

Le graphique ci-dessous reprend ces évolutions :



Au lendemain des échéances électorales du printemps 2014, un audit a été commandité à un cabinet indépendant sur la situation financière de la collectivité de 2008 à 2014. Le rapport rendu a mis en exergue la stratégie intenable qui prévalait alors. À titre d'illustration, en maintenant une hausse contenue de 2 % (hors inflation) des dépenses de fonctionnement (à rapporter à la hausse moyenne de ces dépenses sur la période 2008 – 2014 qui a été de 2,7 % par an), en prenant en compte la baisse des dotations d'État et une fiscalité stable et un niveau des dépenses d'investissement ramenées à 100 M€ / an de 2015 à 2020, les

résultats obtenus ont démontré l'impossibilité d'une poursuite de la stratégie financière poursuivie sur la période 2008 – 2013 et dont les effets étaient encore ressentis en 2014. L'épargne nette devenait négative dès 2015 (- 14,2 M€) et l'encours de dette atteignait des niveaux impossibles à supporter comme le montre le graphique ci-dessous :



Données source : Cabinet Ressources Consultants Finances

Cela a motivé la mise en œuvre urgente de mesures de redressement fortes pour rétablir les grands équilibres de la collectivité, mesures dont les effets perdureront tout au long de cette nouvelle mandature. Ainsi, les inscriptions du budget primitif 2014, votées en décembre 2013, ont été réinterrogées. Des ajustements ont dû être apportés aux inscriptions et un plan d'économies a été initié dès le mois d'avril 2014.

En effet, au terme de l'exercice budgétaire 2014, l'épargne brute de la collectivité s'établissait à 28,8 M€ contre 32,7 M€ au CA 2013, en baisse de 12 % (- 4 M€). Cette diminution aurait été bien supérieure sans les décisions que la nouvelle municipalité a été amenée à prendre dès avril 2014. En effet, l'épargne brute théorique se situait à un niveau dangereux car négatif (- 3,4 M€), tel qu'il était configuré en avril 2014.

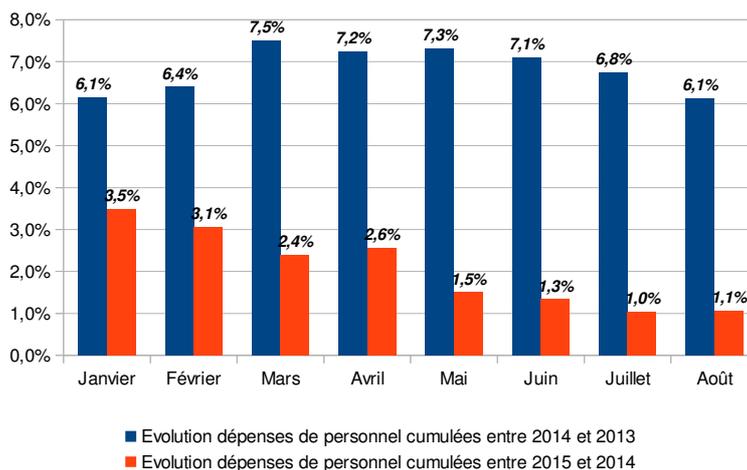
Pour parvenir à rétablir une épargne brute de + 28,8 M€ constatée au CA 2014 (soit au 31.12.2014), il a fallu, notamment, adopter pour le seul volet dépense les mesures suivantes :

- - 6,3 M€ de dépenses par la mise en œuvre d'un plan d'économies dont :

- - 3,1 M€ au titre des ressources humaines (diminution du recours au personnel saisonnier, diminution de l'enveloppe du personnel temporaire, mesures indemnitaires, décélération des recrutements...);
 - - 0,5 M€ au titre des activités périscolaires et extrascolaires ;
 - - 0,5 M€ au titre de la petite enfance ;
 - - 0,5 M€ au titre de la culture ;
 - - 0,4 M€ au titre d'opérations d'aménagement et d'animation en centre-ville ;
 - - 0,3 M€ au titre des dépenses de communication ;
 - - 0,3 M€ au titre du tourisme ;
 - - 0,1 M€ au titre de la cuisine centrale.
- limiter de manière volontariste, à hauteur de - 11 M€, la consommation des crédits de fonctionnement
- - 2,8 M€ au titre des ressources humaines (en raison, notamment, de la limitation des remplacements des départs à la retraite...);
 - - 8,3 M€ au titres des autres postes de dépenses par diverses mesures incitatives.

Comme en témoigne le graphique ci-dessous, la progression de la masse salariale (qui représentait hors dépenses de mutualisation 58 % de la structure des dépenses de fonctionnement) en 2015 est aujourd'hui contenue eu égard au plan d'économies initié en avril 2014 et donnant plein effet en 2015, ainsi que des premières mesures de réorganisation de services.

Evolution des dépenses de personnel cumulées

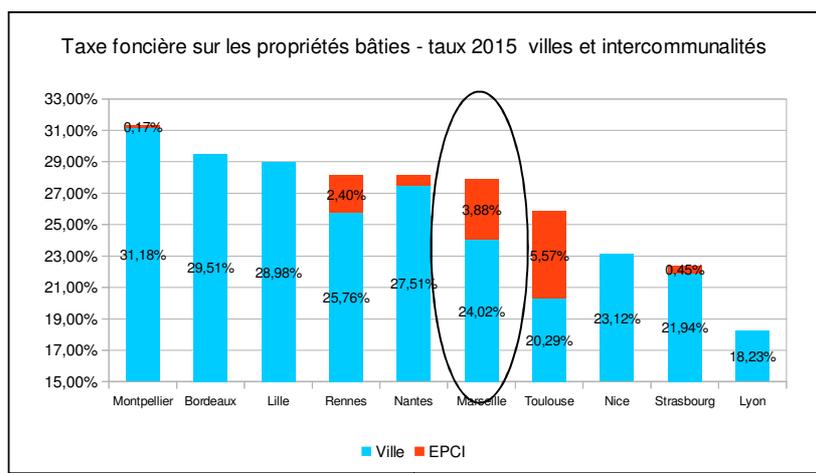
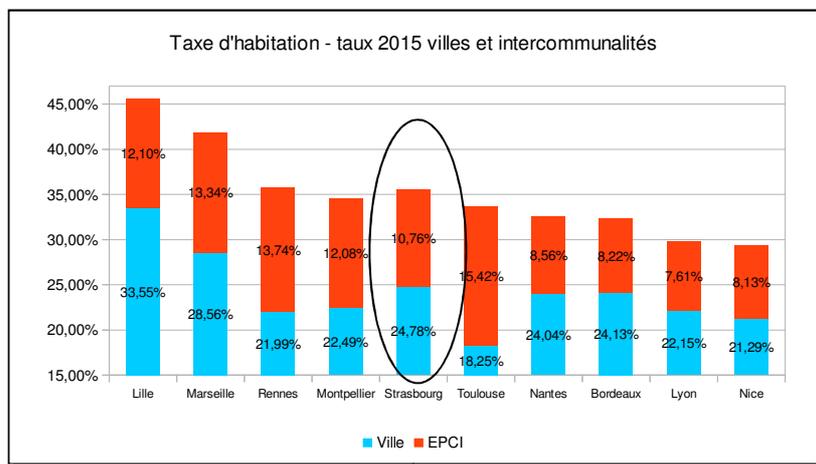


La méthode de calcul de l'évolution cumulée consiste à calculer l'évolution sur deux années distinctes mais à la même période de l'année du réalisé.

Ainsi, sans inflexion de la stratégie de la précédente mandature, l'épargne nette de la collectivité se serait éteinte dès l'année 2015 !

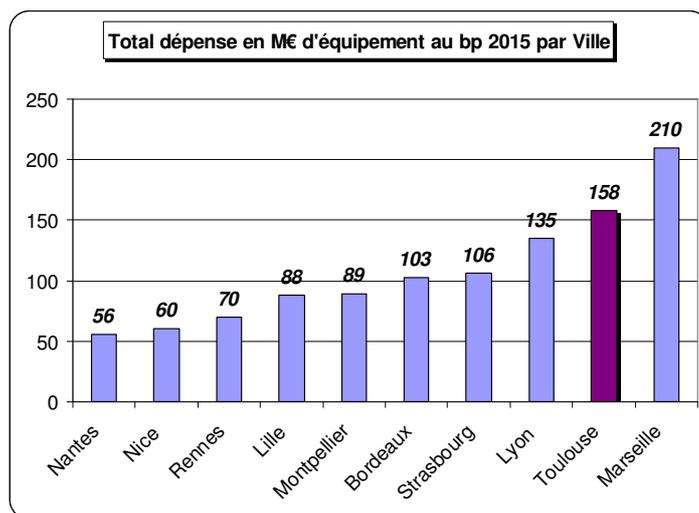
Cet effort sans précédent de réduction de la dépense publique dans la collectivité partagé avec l'effort fiscal demandé aux toulousains a permis au premier chef de reconstituer la capacité d'autofinancement de la collectivité dans le seul but de garantir, malgré le recul des dotations de l'État, à notre territoire un haut niveau d'investissement et de préserver ainsi son rayonnement, son attractivité économique par-delà les frontières.

Malgré ce recours au levier fiscal, je tiens à souligner que le territoire toulousain restera dans la moyenne basse du classement de l'imposition des grandes villes et métropoles françaises comme l'illustrent les graphiques suivants :



Je crois utile, par ailleurs, de rappeler à la Haute Juridiction que Toulouse gagne 6 000 habitants par an, ce qui constitue un record en France avec Montpellier. Ce dynamisme démographique impose une dépense publique dont l'« utilité socio-économique » est pleinement évaluée. Ainsi, la programmation pluriannuelle des investissements (2015-2020) de 458 M€ de la ville prévoit, par exemple de consacrer 166 M€ aux seuls équipements scolaires et de petite enfance (notamment crèches et multi-accueil) soit un tiers du programme.

Les leviers évoqués permettent aujourd'hui à Toulouse d'avancer dès cette année avec un programme d'équipements ambitieux évalué à 158 M€.



Au final, vous l'aurez bien compris, la stratégie financière mise en place par la ville de Toulouse dès 2014 est responsable, globale et pluriannuelle. Les perspectives intégrant les baisses connues de la dotation globale de fonctionnement ne trouvent pas de solutions viables avec la seule diminution de l'investissement sur un territoire où la croissance démographique est dynamique ou par la diminution des charges courantes souvent contraintes.

La stratégie réaliste de la ville de Toulouse coïncide précisément avec les analyses de la Cour : « cette analyse comporte quatre scénarios montrant finalement que, même en acceptant un recul limité de l'investissement et un surcroît supportable d'endettement, les collectivités doivent renforcer substantiellement leur excédent brut de fonctionnement grâce à des économies sur leurs dépenses ou des produits fiscaux supplémentaires (...) » (partie II-C-2 du chapitre IV).

RÉPONSE DU MAIRE DE TOURS

Le rapport relatif aux finances publiques locales n'appelle aucune réponse de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE TROUVILLE-SUR-MER

Je vous remercie de m'avoir adressé des extraits du rapport sur Les finances publiques locales qui n'appellent pas de réponse de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE VILLEFRANCHE-SUR-SAÔNE

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse à votre rapport intitulé « Les finances publiques locales ».

RÉPONSE DU MAIRE DE VILLEURBANNE

Je vous informe que la ville de Villeurbanne ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL
DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS**

Le rapport évoque la compétitivité des prêts de la Caisse des dépôts, indexés sur le livret A, en période de taux bas et le risque de ce fait de « voir son rôle cantonné au financement des collectivités auxquelles les autres établissements refusent de prêter ». À cet égard, il faut souligner que la fixation du taux du livret A à un niveau proche de sa formule de calcul constitue en effet un élément essentiel du modèle du fonds d'épargne, de son équilibre économique et de sa compétitivité. La marge des prêts est fixée par le ministère de l'économie et des finances.

En revanche, le risque de sélection adverse ne se vérifie pas dans les faits. La ventilation par classe de risque des encours de prêts aux collectivités de la Caisse des dépôts est ainsi nettement plus favorable que la ventilation globale de l'encours de dette des collectivités, tous créanciers confondus. De plus, cette situation continue de se renforcer en 2014 et 2015, du fait notamment d'un flux de prêts nouveaux essentiellement porté par les meilleures classes de risques. Ces prêts restent donc attractifs pour toutes les classes de collectivité.

Il convient par ailleurs de rappeler que, si le caractère unique et non discriminant du taux pratiqué par le fonds d'épargne, quelle que soit la contrepartie, est une garantie pour les collectivités, la Caisse des dépôts n'en suit pas moins un modèle de risque rigoureux. Elle évalue la situation et le niveau de risque propre à chaque collectivité, et refuse de prêter à une collectivité dont la situation financière se trouverait par trop dégradée. La CDC ne prête donc qu'à des contreparties dont l'effort d'endettement est soutenable.

Par ailleurs, le rapport note que « les prêts de la CDC sont désormais banalisés en ce qui concerne leur objet », sans préciser par ailleurs les autres conditions spécifiques propres à l'enveloppe de 20 milliards d'euros. Or ces prêts ne financent que les investissements structurants de long terme des collectivités, nécessitant des maturités supérieures à 20 ans. Il s'agit là d'une particularité importante, avec un positionnement marqué sur le très long terme puisque les maturités supérieures à 30 ans représentent 32,5 % des nouvelles signatures en 2014, contre moins de 1 % pour les réseaux bancaires. Elle contribue à l'orientation des financements vers les investissements locaux répondant à des enjeux de long terme et jugés prioritaires par les pouvoirs publics.

Enfin, l'assèchement du financement des collectivités locales entre 2010 et 2012 a montré le risque qu'il y avait à faire reposer ce financement sur un modèle unique et, à l'inverse, l'utilité d'en diversifier les sources. À cet égard, le développement du financement obligataire constitue une partie de la réponse, mais une partie seulement. L'existence de financements spécifiques de long terme sur fonds d'épargne, moins sensibles à la situation des marchés, complète la palette et constitue en soi une garantie utile aux collectivités.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

J'ai l'honneur de vous informer que les extraits du rapport communiqués n'appellent pas de remarque de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT LOCAL

J'ai bien pris connaissance des extraits de ce rapport transmis et je vous informe qu'ils n'appellent pas d'observation de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA BANQUE POSTALE

Les extraits du rapport transmis ont fait l'objet d'un examen attentif et n'appellent pas d'observation particulière de La Banque Postale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE L'AGENCE FRANCE LOCALE

Ce rapport appelle de notre part les observations exprimées dans le présent courrier.

En premier lieu, s'agissant de l'apport en capital,

- *cet apport en capital s'impute en section d'investissement de la collectivité et correspond à une immobilisation financière : la collectivité est, par cet apport en capital, détentrice de parts sociales qui lui confèrent la qualité d'actionnaire de la Société Territoriale ;*
- *l'apport en capital correspond, en moyenne pour chaque collectivité à trois (3) mois d'intérêt annuels (sur la base d'un taux moyen du stock de dette des collectivités locales de 3,2 %) ;*
- *l'apport en capital peut être versé en une ou trois fois par la collectivité, selon son appréciation souveraine, cette faculté lui permettant de lisser l'éventuel impact budgétaire de cet apport ;*
- *par son entrée au capital de la Société Territoriale, la collectivité devient membre sans limitation de durée de celle-ci et peut emprunter jusqu'à 50 % de ses besoins annuels d'emprunt.*

Rappelons également que la création d'un établissement de crédit spécialisé telle que la filiale de la Société Territoriale, l'Agence France Locale, impose la constitution de fonds propres afin de respecter les

exigences règlementaires propres aux établissements bancaires et dont le Groupe Agence France Locale ne saurait s'exonérer.

En second lieu, l'encours des 103 collectivités d'ores et déjà actionnaires de la Société Territoriale représente aujourd'hui environ 12,5 % de l'encours de dette des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre. Dans le cadre de la poursuite régulière de son développement, la Société Territoriale procèdera à deux augmentations de capital d'ici la fin de l'année 2015, permettant l'accueil de nouveaux actionnaires.

En troisième lieu, s'agissant de la nécessité d'une « information adaptée » dans les annexes budgétaires : dès 2014, le Groupe Agence France Locale a formulé des propositions d'adaptation à la DGFIP et à la DGCL, celles-ci seront reprises dans l'instruction comptable à paraître en décembre 2015 qui comportera une nouvelle annexe des engagements donnés détaillant l'état de la garantie donnée aux créanciers de l'Agence France Locale par chaque collectivité locale recourant aux services de l'Agence France Locale.

En quatrième et dernier lieu, l'éventuel excès d'offre résultant de la diversité des intervenants sur le marché du financement des collectivités locales ne saurait en tant que tel constituer un élément susceptible d'influer sur le niveau de recours à l'emprunt des collectivités locales, autonomes dans leur choix budgétaire.

Sans l'Agence France Locale, les collectivités locales pourraient subir un retour au niveau de marge excessif pratiqué durant la séquence de « crédit crunch », notamment au cours de l'année 2012. Pour mémoire, une offre insuffisante de crédits auprès des collectivités locales entre 2008 et 2012 a provoqué la mise en place de coûteux dispositifs exceptionnels et la trésorerie de celles-ci a atteint des records à la fin de l'année 2012.

Au surplus, cette variété d'offres, à laquelle contribue activement le Groupe Agence France Locale, permet aux collectivités locales de disposer d'un choix large. Comme aux Pays-Bas et en Europe du Nord, la mise en place de cette agence de financement dédiée aux collectivités locales contribue ainsi au caractère vertueux du modèle et à une culture du service public utile à ce secteur.
