



Note d'information relative au rapport de la Cour des Comptes sur les finances des collectivités territoriales (le 30/10/2013)

Les administrations publiques locales (APUL) représentent 20% du total des dépenses publiques (242.5 Milliards d'€), 70% des investissements publics et 10 % de l'ensemble de la dette publique (173 Md€ fin 2012, soit 8.5% du PIB). L'Etat verse au moyen de transferts financiers 100 Md€ aux collectivités territoriales (CT).

I) Tableau général des différentes situations :

- **Situation en 2012 :**

Le déficit des APUL a été multiplié par 2 de 2011 à 2012 (3.1 Md€) et représente 1.3 % du déficit public global, en raison notamment de la hausse des dépenses (+3%) qui a été supérieure à la hausse des recettes (+2.4%).

Quant aux charges de fonctionnement (158 Md€) elles ont cru plus vite (+3.2%) que les produits de fonctionnement¹ (188 Md€ ; +1.7%). Ces dernières ont faiblement progressé en raison de la stabilisation en valeur² des dotations de l'Etat (60.8 Md€) et à la timide hausse des rentrées fiscales (+2.5%).

Pour les charges de fonctionnement, l'augmentation est surtout due à celle des dépenses de personnel (+3.3%) qui représentent 35% du total et dénote une difficulté dans la maîtrise de la masse salariale (+2.4% en 2011), ainsi qu'aux dépenses sociales des départements (+5.6%).

- **Perspectives 2013 :**

Côté recettes :

Le gel de la dotation de l'Etat aux CT en valeur depuis 2011 (qui représente 27% de leurs ressources) ainsi que la réforme de la fiscalité locale de 2010 sont des sources de complexité puisque la taxe professionnelle permettait aux CT de mieux piloter leurs propres finances.

En ce qui concerne la fiscalité indirecte, notamment les droits de mutation à titre onéreux (ressources du département), elles sont dépendantes de l'évolution du marché immobilier.

Côté dépenses : pas de baisses prévues.

Dépenses d'intervention : 72% de l'augmentation des dépenses d'intervention provient des **départements** en raison de dépenses obligatoires (essentiellement sociales : RSA, PCH³, etc.), du fait de la crise.

Dépenses de personnel : source majeure d'économies avec le patrimoine immobilier des CT ainsi que les dépenses d'entretien et la charge de gestion courante. Or, la relative stabilisation des effectifs cache mal de mauvais instruments de maîtrise de la masse salariale ainsi que la quasi-absence de mutualisation des services (d'où la présence de doublons entre communes et EPCI⁴ par exemple).

- **Perspectives au-delà :**

¹ Ensemble des recettes de la CT qui lui permet de faire des dépenses de fonctionnement

² Gel strict sans réévaluation inflation

³ Prestation de compensation du handicap

⁴ Etablissement Public de Coopération Intercommunale

Il a été décidé en février 2013 d'une diminution de la dotation de l'Etat de 1.5 Md€ en 2014 puis en 2015 qui affectera les CT au prorata de leurs ressources totales et non à raison de leurs facultés contributives⁵. C'est un coup de rabot sans discrimination⁶.

Néanmoins, une compensation sera accordée pour les départements par la hausse des droits de mutation à titre onéreux (4.5% au lieu de 3.8%) qui rapportera 1.2 Md€ pour les départements.

Il s'agit donc d'un transfert de l'effort d'ajustement budgétaire sur les contribuables pour augmenter les recettes fiscales alors que pression fiscale est déjà élevée.

- **Les effets de la réforme de la fiscalité locale de 2010**

La taxe professionnelle a été remplacée par la CET (Contribution Economique Territoriale) qui est composée de la CVAE (Cotisation sur la Valeur Ajoutée des entreprises) et de la CFE (Contribution Foncière des Entreprises).

Pour compenser les pertes dues à la réforme, diverses dotations furent mises en place comme la DCRTP⁷ Ceci a conduit à une hausse des ressources des CT et une spécialisation fiscale. Le bloc communal a vu sa part des taxes « ménages »⁸ s'accroître, tandis qu'elle est en baisse pour les régions.

Les communes sont avantagées puisqu'elles peuvent agir sur le taux de fiscalité locale, ce qui n'est pas le cas des régions. Ces dernières verront par ailleurs une part de la DCRTP gelée alors qu'elle représente 6% de leurs ressources (moins de 3% pour les communes). Ainsi le secteur communal en sort moins affecté (ce qui peut expliquer les hausses de dépenses).

- **Propositions de la Cour des Comptes :**

La Cour constate que l'augmentation tendancielle des dépenses à un rythme plus élevé que les recettes n'est pas soutenable et recommande de moduler les économies en demandant plus aux communes afin d'épargner les départements et les régions par des dispositifs de péréquations horizontales distributifs plus équitables⁹ (au lieu d'un coup de rabot) ainsi qu'un arrêt de l'augmentation de la pression fiscale pour les contribuables.

La hausse de certaines charges résulte pour partie de décisions prises par l'Etat qui ont un impact sur l'équilibre financier des CT (comme l'inflation normative qui nécessite de baisser le stock et le flux de nouvelles normes et de recentrer les dépenses sur les actions prioritaires).

La loi de programmation du 17 décembre 2012 n'engage que très partiellement à encadrer les dépenses et recettes des CT. Elle fixe seulement un cadre à l'évolution de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat. La loi évoque également un « pacte de confiance » pour connaître les efforts que les CT doivent réaliser, un Haut conseil des territoires, et la création d'un nouveau statut pour les « Métropoles¹⁰ »¹¹, mesures encouragées par la Cour des Comptes.

Elle propose par ailleurs une meilleure gouvernance des finances locales pour contrôler les dépenses sur le modèle du Royaume-Uni, de l'Allemagne, ou de l'Italie, qui imposent des limites contraignantes à l'autonomie fiscales des CT et mettent en place des dispositifs de surveillance étroite. Au Royaume-Uni l'autonomie des CT est en effet faible. Quant à l'Allemagne et à l'Italie, l'Etat central exerce un fort pouvoir fiscal et les CT sont conjointement responsables devant les obligations imposées par l'UE¹² ce qui n'est pas le cas en France. Les recours à l'emprunt y sont strictement encadrés par la loi.

⁵ Les départements assurent des dépenses sociales obligatoires par exemple.

⁶ Ce qui représente une baisse de 0.840 Md€ pour les communes, 0.470 pour les départements et 0.184 pour les régions.

⁷ Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

⁸ La taxe d'habitation et les deux taxes foncières

⁹ Alors que la redistribution fiscale est presque inexistante (seulement 0.6% des ressources du département)

¹⁰ Les responsables des Métropoles devraient être élus indirectement, éloignant potentiellement les citoyens vis-à-vis de démocratie locale

¹¹ Dont l'efficacité est incertaine et la mise en œuvre difficile : cf Métropole Marseille-Aix

II) Evolution des finances locales par catégorie de CT en 2011 à 2012, et perspectives pour 2013.

(VOIR TABLEAU FIN DE DOCUMENT)

III) les dépenses de personnel des collectivités territoriales

- Quant à la masse salariale :

Les rémunérations représentent 35% des dépenses de fonctionnement des CT (52% pour les Communes, 20 % pour les départements, régions et groupements). Ainsi, 75% des dépenses de personnel sont du fait des communes.

Sur **12 ans**, elles ont augmenté dans l'ensemble des CT de **5.3% en moyenne par an**, pour partie à cause de la loi du 13 août 2004 (opérant des transferts de compétences aux CT) mais aussi en raison des choix de gestion des CT. Ainsi, la **Commune**, qui n'a pas fait l'objet de transferts de compétences, a vu ses effectifs croître de **3.2%** en moyenne par an sur 12 ans.

La loi de programmation pour 2012-2017 fixe à 2.5% (en valeur) la croissance annuelle de la masse salariale. Or, de **2009 à 2012**, elle a cru de **3.5%** dans les régions, **2.4%** dans les départements, et **3%** dans les communes et leurs groupements. Les groupements intercommunaux ont vu d'ailleurs leur masse salariale augmenter de **8.7% entre 2011 et 2012** (voir également graphique 5 en annexe)

- Quant aux effectifs :

De **2004 à 2011** (période post-loi sur les transferts de compétences), les effectifs ont augmenté de **19%**, dont la moitié seulement du aux transferts de compétences.

De **2009 à 2010**, les effectifs de la FPT¹³ ont augmenté de 18 000 (- 4000 en équivalent temps-plein, mais les dépenses de rémunération ont tout de même augmenté), et de **+5.8%** dans les groupements intercommunaux.

Or, 1% d'augmentation des effectifs de la FTP conduit à 560 millions d'€ de dépenses en plus.

Ceci oblige à une stabilité des effectifs, qui est une solution à la réduction du rythme d'augmentation de la masse salariale.

Il y a deux explications majeures à cela : d'une part la politique d'emplois (hausses du SMIC et des taux de cotisations employeurs) décidée au niveau du gouvernement¹⁴ (cause exogène) qui n'explique que 40% des augmentations en 2012

D'autre part, à leurs propres décisions (notamment la hausse des effectifs rappelée plus haut) ainsi que des largesses notables quant au temps de travail effectif des agents (sensiblement inférieur au temps réglementaire de 1.607 heures annuelles), aux régimes indemnitaires, ou aux absences pour raison de santé ou encore aux heures supplémentaires mal maîtrisées. Les déroulements de carrières spécifiques de la FTP (avancement d'échelon à l'ancienneté minimale (c'est-à-dire à la durée minimum prévue par les statuts¹⁵)), ainsi que les promotions offertes par les CT conduisent à « une augmentation des régimes indemnitaires onéreux voire illégaux »¹⁶.

IV) l'accès au crédit

¹³ Fonction Publique territoriale

¹⁴ Qui a entraîné un surcoût pour les CT de 230 millions d'€ en 2011 et 1 Md€ en 2012

¹⁵ Et doit dépendre de la valeur professionnelle de l'agent. En effet, seul celui à l'ancienneté maximale est de droit

¹⁶ La communauté d'agglomération de Béziers permet par exemple une demi-journée de repos systématique chaque semaine, et elle n'a pas d'outil de gestion automatisé du temps de travail. Dans l'Aude, les observations faites sur le non-respect du temps de

En 2011, l'offre de crédit s'est tarie, et les conditions de prêts se sont durcies. 2012 a connu un mieux, par l'intermédiaire de prêts directement contractés aux banques, à la CDC...

Cependant, les emprunts « structurés »¹⁷, potentiellement à risque, représentent 18% du total de la dette des CT. La loi du 26 juillet 2013 interdit désormais aux CT de souscrire des emprunts à risque. Divers fonds de soutien sont aussi mis en place.

L'emprunt, dans un contexte de gel des dotations, est un palliatif qui ne fait que différer les problèmes¹⁸.

En 2012, l'enveloppe totale des emprunts (18 milliards d'euros) a gonflé de **12,5 %** avec de fortes disparités (communes + 16,4 %, départements + 5,9 %, régions + 9 %). Le taux d'endettement des collectivités atteint 70 %

¹⁷ Emprunt à taux variable en fonction d'un indice

¹⁸ La Cour dénonce aussi une mauvaise gestion des risques (impayés, emprunts toxiques, etc.) dans les livres comptables. C'est le cas du département du Haut-Rhin alors qu'il y a plusieurs contentieux importants en cours

| | Communes | Intercommunalité | Département | Régions |
|---|--|--|--|---|
| Charges/produits de fonctionnement | Hausse des <u>charges</u> de fonctionnement (+2.3%) supérieure à la hausse des <u>recettes</u> correspondantes (1.7%). | Hausse des <u>charges</u> de fonctionnement (+6.8%) plus élevée que celle des <u>recettes</u> (+5.2%) | <u>Recettes</u> de fonctionnement en faible augmentation (+0.7%) <u>Charges</u> de fonctionnement : fort accroissement relatif (3.1%) | hausse des <u>charges</u> de fonctionnement (+2.7%) supérieure à celle des <u>recettes</u> (+1.5%). |
| Explication/raisons | hausse de <u>l'effort</u> d'équipement, ce qui a augmenté le recours à l'emprunt et donc <u>l'endettement</u> (cf ligne « dette »). | L'essentiel de la progression des dépenses provient de celle des <u>dépenses de personnel</u> , ainsi que des <u>dépenses d'investissement</u> (+6%) aggravant la dette par le recours à l'emprunt | <u>Recettes</u> : baisse de la fiscalité directe (droits de mutation à titre onéreux et de la réforme de la fiscalité locale de 2010). <u>Charges</u> : tirées par les dépenses sociales (+5.6%) qui constituent des dépenses obligatoires. Concerne les aides à la personne/hébergement dans les établissements médicaux-sociaux (RSA : +5.2%(à 8.2Md€); APA :+3%). Ce surcoût provient de la revalorisation décidée par le gouvernement des montants du RSA (+1.75% puis encore 2% en 2013) et de l'augmentation du nombre d'allocataires (+4% du fait de la crise). Hausse notable des <u>dépenses de personnel</u> (+2.6%) et représentent 20% des dépenses | Faiblesse de recettes à chercher dans la réforme de 2010 qui a eu un impact négatif sur la possibilité de modulation des taux des impôts par les régions. |
| Dépenses réelles d'investissement | Investissements en augmentation (3.2%) en raison du <u>fin de cycle électoral</u> | +6% (à hauteur de 9 Md€) | les dépenses réelles d'investissement ont diminué (- 2.2% hors emprunt) | Quasi-stables (- 0.9%) |
| Effets et prévisions pour 2013 ou 2014 | Recettes pour 2013 : incertitude même si depuis la réforme sur la taxe professionnelle de 2010, les nouvelles recettes des communes sont devenues assez inélastiques à la conjoncture économique | Augmentation des ressources fiscales (CVAE : +9% en 2013) Hausse de l'investissement maintenu et recours à l'emprunt | L'ajustement budgétaire se fait donc par un accroissement de la pression fiscale pour les contribuables (augmentation des droits de mutation, ressource essentielle des départements). | Surcroît de dynamisme fiscal au détriment de l'Etat (part de la dotation générale de décentralisation formation professionnelle remplacée par des ressources fiscales (901 millions €). Autre choix préconisé par la CComptes : mieux répartir la fiscalité |

| | | | | |
|--|---|---|--|---|
| | | | | locale existante |
| Baisse de la dotation de l'Etat en 2014 puis de nouveau en 2015 | Baisse de 588 millions d'€ partiellement compensée par le fonds de péréquation intercommunal (FPIC), conduisant à un alourdissement pour les communes dont les facultés contributives sont les plus fortes | Dotations de l'Etat en baisse de 250 millions d'€. | Rognée de 476 millions d'€ en 2014 puis en 2015 | -184 millions d'€ : affaiblissant les futures recettes |
| Dettes | 61.5 Md€ (+2.4%) | Dettes en forte augmentation (22.2 Md€ +9%). | 31.5 Md€ (+2%) | 19 Md€ (+6.3%) |