LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Rapport public thématique

Sommaire

DÉLIBÉRÉ 9

INTRODUCTION 13

CHAPITRE I - L'ÉVOLUTION D'ENSEMBLE DES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES 21

I - Les finances locales en 2012 22
A - Les finances locales au regard de la trajectoire des finances publiques 22
B - Les finances des collectivités territoriales et de leurs groupements en 2012 27

II - Les perspectives d'ensemble des finances locales 35
A - L'évolution attendue pour 2013 36
B - Les évolutions prévisibles en 2014 et au-delà 42
C - Un dispositif de gouvernance insuffisant 51

III - Éléments de comparaisons internationales : Allemagne, Italie, Royaume-Uni 54
A - Un pouvoir fiscal et un recours à l'emprunt encadrés 55
B - Des budgets locaux sous surveillance 56
C - Une consolidation comptable pour le seul Royaume-Uni 57

CHAPITRE II - L'ÉVOLUTION DES FINANCES LOCALES PAR CATÉGORIE DE COLLECTIVITÉS 61

I - Les finances des communes et des intercommunalités 62
A - Les finances communales 62
B - Les finances intercommunales 70

II - Les finances départementales 80
A - L'exécution en 2012 80
B - Les évolutions attendues pour 2013 88
C - Les évolutions prévisibles pour 2014 et au-delà 92

III - Les finances régionales 94
A - L'exécution en 2012 94
B - Les évolutions attendues en 2013 99
C - Les évolutions prévisibles pour 2014 et au-delà 101

CHAPITRE III - LA QUALITÉ ET LA FIABILITÉ DE L'INFORMATION FINANCIÈRE LOCALE 105

I - La nécessité d'une mise en cohérence du cadre budgétaire et comptable 106
A - Les enjeux de la fiabilité des comptes locaux 106
B - Une complexité réelle 110
C - Les différents acteurs 112

II - L'élaboration et la présentation des budgets : des améliorations à apporter 117
A - Le calendrier budgétaire 117
B - La présentation du budget 120
C - Le contenu des budgets : la sincérité des prévisions de recettes et de dépenses 123

III - Les comptes : une qualité à renforcer, des réformes à conduire 126
A - L'élaboration des comptes de l'exercice 126
B - Les opérations de bilan et le hors bilan 134
C - Les évolutions en cours 139
D - Les réformes de plus grande ampleur 141

IV - Une centralisation nationale des budgets et des comptes perfectible 145
A - La difficile centralisation des budgets et des comptes au niveau national 146
B - Une amélioration souhaitable de l'information financière nationale 146

CHAPITRE IV - LES PREMIERS EFFETS DE LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ LOCALE SUR LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES 151

I - Une réforme d'ampleur soumise à de fortes contraintes 153
A - Une importante modification du panier de ressources des collectivités locales 153
B - Une mise en œuvre étalée et peu visible pour les collectivités locales 158

II - Un effet différencié sur les ressources des collectivités locales 165
A - La poursuite de la progression globale des ressources des collectivités territoriales 166
B - Un effet différencié selon les catégories de collectivités et selon les collectivités elles-mêmes 179

CHAPITRE V - LES DÉPENSES DE PERSONNEL DES COLLECTIVITÉS LOCALES 195

I - L'accroissement des dépenses de personnel et les difficultés de l'analyse de ses causes 196
A - Les dépenses de rémunération : le maintien d'une dynamique 199
B - Les effectifs : une stabilisation à confirmer 205
C - Les outils de connaissance et d'analyse des dépenses de personnel, instruments d'une gouvernance partagée 209

II - Une nécessaire maîtrise des dépenses de personnel 216
A - Le cadre national de la politique de l'emploi public local 217
B - Les leviers propres aux collectivités locales 223

CHAPITRE VI - L'ACCÈS AU CRÉDIT DES COLLECTIVITÉS LOCALES 249

I - L'évolution de l'offre de crédit 251
A - Un environnement redevenu favorable 252
B - Un marché de crédit aux collectivités locales progressivement solvabilisé et de nouveau attractif 253
C - Un recours de plus en plus important au marché obligataire 260
D - Un recours au crédit à court terme encore difficile 264

II - Un nouveau contexte encore marqué par des incertitudes 266
A - La recomposition de l'offre de financement 267
B - Les problèmes posés par les emprunts structurés 270
C - Un renforcement nécessaire de l'information financière 284

III - Les perspectives pour 2013 et au-delà 288
A - Une amélioration des conditions financières sur le marché 289
B - La satisfaction des besoins de 2013 et au-delà 292

CONCLUSION GÉNÉRALE 299

RÉCAPITULATIF DES ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS 303

ANNEXES 309

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, DES COLLECTIVITÉS ET DES ORGANISMES CONCERNÉS 329

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics 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. 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.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

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 public 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 rapport public.

Le contenu des projets de rapport public 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 public 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 publics de la Cour des comptes 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 (formation plénière), a adopté le présent rapport intitulé *Les finances publiques locales.*

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, M. Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, Mme Ratte, M. Vachia, présidents de chambre, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Hespel, Bayle, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Ganser, Cazanave, Mmes Bellon, Levy-Rosenwald, MM. Pannier, Paul, Lebuy, Mme Pappalardo, MM. Cazala, Frangialli, Andréani, Banquey, Mme Morell, MM. Perrot, Louis Gautier, Braunstein, Mmes Françoise Saliou, Lamarque, MM. Phéline, Barbé, Bertucci, Jean Gautier, Tournier, Mme Seyvet, M. Vivet, Mme Moati, MM. Charpy, Sabbe, Pétel, Maistre, Mme Malégat-Mély, MM. Martin, Ténier, Lair, Hayez, Mmes Trupin, Froment-Védrine, M. Frentz, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Uguen, Prat, Mme Gadriot-Renard, MM. Baccou, Castex, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Mousson, Mmes Bouygard, Vergnet, MM. Feller, Chouvet, Clément, Le Mer, Mme de Kersauson, M. Rousselot, Mme Esparre, MM. Monteils, Geoffroy, Glimet, Mme Latare, MM. Mourier des Gayets, de la Guéronnière, Aulin, Vallernaud, Jamet, Mme Fontaine, M. Ecalle, Mme Périn, M. Ortiz, Mme Bouzanne des Mazery, MM. Bouvard, Basset, Fulachier, conseillers maîtres, MM. Schott, Klinger, Carpentier, Blairon, Jouanneau, Sarrazin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Vachia, 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. Bertrand, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Advielle, président de chambre régionale des comptes, rapporteur général de la formation interjuridictions chargée de préparer le rapport, Lion, conseiller référendaire, Barbaste, premier conseiller de chambre régionale des comptes, rapporteurs généraux adjoints de cette même formation, de Mme Dokhélar, conseillère référendaire, et M. Dugueperoux, président de section de chambre régionale des comptes, rapporteurs de cette même formation, 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, accompagné de M. Lefort, avocat général.

***

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

Fait à la Cour, le 8 octobre 2013.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré, le 12 juillet 2013, par une formation interjuridictions présidée par M. Vachia, conseiller maître, et composée de M. Cazanave, Mmes Malégat-Mély et Démier, conseillers maîtres, MM. Banquey et Bertucci, présidents de chambre régionale des comptes, Ecalle, conseiller maître, Le Potier, Kovarcik, présidents de section de chambre régionale des comptes, et, en tant que rapporteur général, M. Advielle, président de chambre régionale des comptes, en tant que rapporteurs généraux adjoints, MM. Lion, conseiller référendaire et Barbaste, premier conseiller de chambre régionale des comptes, en tant que rapporteurs, Mme Dokhélar, conseillère référendaire, MM. Dugueperoux, président de section de chambre régionale des comptes, Danièle, premier conseiller de chambre régionale des comptes et, en tant que contre-rapporteur, M. Vallernaud, président de chambre régionale des comptes.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 23 juillet 2013, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

1 - Une mise en perspective des finances locales

La Cour présente pour la première fois un rapport public consacré aux finances locales, comme elle le fait chaque année pour l'État et pour la sécurité sociale ainsi que pour les finances publiques prises dans leur ensemble.

Cette publication est le fruit d'un travail commun de la Cour et des chambres régionales des comptes. Elle a vocation à être pérennisée selon un rythme annuel.

Des rapports publics thématiques portant sur différents aspects de la gestion et des finances des collectivités territoriales ont été régulièrement publiés depuis plus de vingt ans. En octobre 2009, un rapport public thématique a traité de la conduite par l'État de la décentralisation et abordé notamment les questions de financement et de rationalisation de la dépense publique territoriale. Plus récemment, en juillet 2011, un rapport public thématique a porté sur la gestion de la dette publique locale. En mai 2010, le conseil des prélèvements obligatoires a consacré un rapport à la fiscalité locale. Par ailleurs, le rapport public annuel comprend des chapitres relatifs à la gestion publique locale ; celui de 2013 a évoqué la situation et les perspectives financières des départements.

Depuis 2006, le rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques publié en vue du débat d'orientation des finances publiques, en application de l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances, contient des développements sur les finances du secteur public local.

Pour autant, la Cour n'avait, jusqu'au présent rapport, jamais consacré une publication entière à l'appréciation d'ensemble des finances publiques locales. Jusqu'à présent, la loi n'impose pas, au contraire des deux autres secteurs des finances publiques, l'État et la sécurité sociale, la transmission au Parlement d'un tel rapport. Toutefois, une disposition en ce sens figure dans le texte du projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles adopté en première lecture par le Parlement en juillet 2013.

Une telle publication se justifie pleinement par les enjeux que les finances locales représentent : la dépense des administrations publiques locales (242,5 Md€ en 2012) représente plus de 20 % des dépenses des

administrations publiques, la dette locale (173,7 Md€) contribue à près de 10 % de la dette publique française, les collectivités territoriales réalisent plus de 70 % de l'investissement public (52,6 Md€) et les transferts financiers sous toutes formes de l'État aux collectivités territoriales atteignent 100 Md€.

Au-delà de ces données, l'appréciation des finances des administrations publiques locales participe du diagnostic de la situation d'ensemble des finances publiques. 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) de mars 2012, les concerne au même titre que l'État et la sécurité sociale. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, prise en application de ce traité, englobe bien dans son champ les administrations publiques locales qui participent de l'objectif d'équilibre global qu'elle définit même si les instruments pour y contribuer n'y sont pas précisés.

Le présent rapport s'inscrit ainsi dans la perspective de la nécessaire contribution des collectivités territoriales au retour à l'équilibre des comptes publics. Comme celles de l'État ou de la sécurité sociale, les finances locales sont soumises aux problématiques d'efficacité et d'efficience. Les collectivités territoriales ne sauraient s'abstraire du contexte dans lequel elles se situent.

Les ressources dont elles bénéficient participent d'un prélèvement d'ensemble sur les ménages et les entreprises. Qu'il s'agisse de dotations de l'État ou de la fiscalité qui leur est affectée, ces ressources proviennent du même contribuable qui est à la fois national et local. L'utilisation optimale de chaque euro prélevé est ainsi plus que jamais nécessaire. L'interpénétration des finances locales avec celles de l'État et de la sécurité sociale appelle une responsabilité collective quant à l'emploi des deniers publics.

L'examen des finances publiques locales renvoie à la question de leur gouvernance. Les données financières agrégées disponibles au plan national sont en effet la résultante des décisions prises par chacune des collectivités territoriales et par chacun des établissements publics de coopération intercommunale pour l'utilisation des ressources dont ils ou elles bénéficient. Ces décisions sont mises en œuvre dans les conditions prévues par la loi, dans le cadre de la libre administration des collectivités territoriales définie par l'article 72 de la Constitution et de leur autonomie financière telle qu'elle résulte de son article 72-2.

Si la loi impose aux collectivités territoriales, sous le contrôle du représentant de l'État et des chambres régionales et territoriales des comptes, d'adopter un budget dont les sections de fonctionnement et d'investissement sont respectivement en équilibre réel et n'autorise le recours à l'emprunt que pour financer des investissements, il n'existe aucune disposition législative permettant de définir une norme d'évolution des dépenses opposable aux collectivités prises individuellement ou dans leur ensemble.

Des travaux préparatoires à l'élaboration d'un nouveau pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales ont été lancés par le Premier ministre, le 14 mars 2013. Ils ont abouti, au terme d'un dialogue entre le Gouvernement et les instances représentatives des élus locaux, à des décisions du Premier ministre présentées le 16 juillet 2013 et prises en compte dans le projet de loi de finances pour 2014. Cependant, le dispositif de gouvernance permettant d'associer les collectivités territoriales à la définition de leur contribution au redressement des finances publiques reste à construire sur la durée.

2 - Une double approche des finances locales

L'appréciation des finances locales doit prendre en compte le caractère décentralisé de l'organisation de la République (article 1er de la Constitution) : il n'existe pas d'équivalent à la loi de finances pour l'État et à la loi de financement de la sécurité sociale. L'intérêt du présent rapport est donc de croiser une approche globale à partir de données nationales agrégées et une approche locale à partir des examens de la gestion réalisés par les chambres régionales des comptes[1]. Pour ce faire, conformément aux dispositions de l'article L. 111-9-1 du code des juridictions financières, la Cour et les chambres régionales des comptes ont constitué une formation commune pour préparer ce nouveau type de rapport annuel.

Le présent rapport résulte ainsi de travaux effectués sur la base d'enquêtes conduites auprès des administrations centrales et d'échanges avec les quatre grandes associations d'élus locaux[2]. Dans le cadre d'un accord conclu avec la Cour des comptes, la direction générale des

[1] Le présent rapport ne couvre pas la situation des collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution et de la Nouvelle-Calédonie. Pour des raisons techniques, le département de Mayotte est également exclu du champ, mais sera réintégré dans le prochain rapport.

[2] Association des maires de France, Assemblée des départements de France, Association des régions de France, Assemblée des communautés de France.

finances publiques transmet désormais à cette dernière, selon un rythme convenu, les balances comptables des collectivités territoriales et établissements publics locaux extraites de son infocentre, lequel centralise les comptes de gestion des collectivités et établissements publics locaux produits par leurs comptables publics. Des requêtes appropriées ont pu ainsi être effectuées sur les données de 2012 et des années antérieures[3].

Il repose également sur les renvois de rapports d'observations rendus par les chambres régionales des comptes dans le cadre d'une enquête spécifique menée sous l'égide de la formation commune. Cette enquête permet de corroborer des constats généraux, voire de les expliquer et d'illustrer des problématiques nationales au moyen d'exemples locaux. Ceux-ci mentionnent aussi bien de bonnes pratiques que des observations critiques.

Les renvois concernent cette année 118 collectivités :

- 4 régions pour une population totale de 11 742 000 habitants ;
- 28 départements pour une population totale de 15 836 000 habitants ;
- 20 groupements de communes à fiscalité propre pour une population totale de 3 852 000 habitants ;
- 66 communes grandes ou moyennes pour une population totale de 4 775 000 habitants.

Ces observations ont, de plus, été complétées par les renvois effectués par les chambres régionales des comptes sur la base d'un questionnaire particulier qui leur a été adressé en début d'année 2013 et qui portait sur les perspectives en matière d'investissements, d'évolution de la masse salariale et de conditions d'accès au crédit. Cette enquête complémentaire, qui avait pour objectif de permettre une meilleure appréhension des conditions d'équilibre des collectivités pour l'année en cours, et qui portait sur les seules collectivités faisant l'objet d'un examen de gestion à ce moment-là, a donné lieu à 70 renvois concernant :

- 1 région pour une population totale de 3 539 000 habitants ;

[3] Le périmètre retenu, qui est identique à celui utilisé par l'administration pour ses analyses et ses publications, ne prend pas en compte les opérations imputées sur des budgets annexes. Compte tenu des limites de la comptabilité locale, l'analyse est conduite à partir des seules opérations réelles en recettes et dépenses, c'est-à-dire celles ayant donné lieu à encaissement ou décaissement.

- 6 départements pour une population totale de 5 262 000 habitants ;
- 18 groupements à fiscalité propre pour une population totale de 3 795 000 habitants ;
- 45 communes grandes ou moyennes pour une population totale de 1 769 000 habitants.

La méthodologie des travaux sur les dépenses de personnel

Au plan national, l'utilisation de la base, gérée par la direction générale des finances publiques (DGFiP) des données comptables de l'ensemble des collectivités territoriales a permis une analyse de l'évolution globale et par catégorie de la masse salariale des collectivités locales.

Ces investigations ont été complétées par :

- une instruction auprès des administrations centrales compétentes, appuyée sur leurs réponses à des questionnaires et l'analyse des données de leurs nombreux rapports[4] et publications ;

- des entretiens avec l'INSEE et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'analyse de leurs travaux ; l'examen d'autres travaux émanant du dispositif de statistique publique ou de rapports établis à la demande du Gouvernement ou du Parlement ;

- l'analyse de l'ensemble des fiches de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) sur les décrets « fonction publique » pour les années 2011 et 2012.

Les analyses de la Cour s'appuient également sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes, qui résultent des examens de gestion qu'elles effectuent chaque année au titre de leurs programmes de contrôle. Leur programmation repose sur une analyse des risques et des enjeux au niveau de chacun des territoires ; elle concerne, pour une large part, les collectivités moyennes ou grandes[5]. Sur cette base sont publiés environ 450 rapports de chambre régionale des comptes chaque année sur les collectivités territoriales et les établissements publics locaux.

[4] Les collectivités locales en chiffres ; rapports annuels de l'observatoire des finances locales ; rapports annuels sur l'état de la fonction publique ; rapports annuels sur l'état de la fonction publique et les rémunérations annexé au projet de loi de finances ; pour les années impaires, les synthèses nationales des rapports au comité technique paritaire sur l'état des collectivités territoriales ; en 2013, l'état des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale.

[5] Il existe environ 500 collectivités de plus de 50 000 habitants.

Dans ce cadre, ont été retenus 113 rapports d'observations définitives qui ont traité plus particulièrement des questions de personnel[6] (deux régions, 15 départements, 20 groupements à fiscalité propre, 76 communes dont 21 de plus de 50 000 habitants et 35 de 10 000 à 50 000 habitants).

Le choix a été fait de ne pas mentionner toutes les collectivités concernées par telle ou telle observation mais de sélectionner un certain nombre d'exemples : les collectivités citées illustrent à la fois les pratiques critiquées et les bonnes pratiques.

Pour la commodité de lecture du présent rapport, l'expression « collectivités locales » désigne l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre.

3 - Une analyse d'ensemble complétée par trois thèmes particuliers

Les trois premiers chapitres du rapport examinent les finances locales et la qualité de l'information financière selon une approche transversale.

Le premier chapitre présente une appréciation d'ensemble des équilibres macro-économiques des finances des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre. Il met notamment en évidence le caractère difficilement soutenable d'une hausse tendancielle des dépenses à un rythme plus élevé que celle des recettes. Il se termine par une présentation synthétique de quelques éléments de comparaison sur la gouvernance des finances publiques locales chez nos principaux voisins européens.

Le deuxième chapitre examine les équilibres financiers au sein de chacune des catégories de collectivités et met en évidence des situations très différenciées selon les catégories et au sein de chacune d'entre elles. Ces différences appellent des modalités adaptées pour mettre en œuvre la baisse des concours financiers de l'État programmée pour 2014 et 2015.

Le troisième chapitre traite de la qualité et de la fiabilité de l'information financière locale. Une amélioration des états financiers des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ainsi que du dispositif de remontée des données financières au niveau national apparaît nécessaire.

[6] Une partie de ces rapports est incluse dans les renvois mentionnés au 2 de la présente introduction, la sélection ayant été pour ce chapitre étendue à d'autres rapports.

Les chapitres suivants sont consacrés à trois thèmes particuliers.

Le quatrième chapitre présente les premières conséquences de la réforme de la fiscalité locale. La suppression de la taxe professionnelle a entraîné une modification de la structure des recettes de chacune des catégories de collectivités, laquelle affecte de façon différente les régions, les départements et le secteur communal. Elle tend à renforcer les inégalités de ressources entre collectivités d'une même catégorie et rend plus compliquée la prévision budgétaire compte tenu de l'absence de stabilisation du nouveau dispositif. Le caractère durable du réaménagement opéré apparaît en question.

Le cinquième chapitre analyse les déterminants de la dépense de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il fait apparaître que si les décisions législatives et réglementaires constituent un des déterminants de la dépense de personnel de collectivités locales, il n'en demeure pas moins que les décisions propres aux collectivités locales contribuent, pour une large part, à l'augmentation de cette dépense et que d'importantes marges existent pour mieux la maîtriser.

Le sixième chapitre est consacré à l'accès des collectivités territoriales aux financements bancaires et obligataires qui revêtent une importance particulière pour l'investissement local. Les conditions de cet accès se sont améliorées en 2012 et 2013. Des réponses restent néanmoins à apporter au problème des emprunts structurés sensibles contractés par les collectivités territoriales et leurs groupements.

Chapitre I

L'évolution d'ensemble des finances des collectivités locales

L'appréciation d'ensemble des finances locales est susceptible de relever de deux référentiels. D'une part, les comptes individuels des collectivités territoriales et de leurs groupements sont tenus selon les règles de la comptabilité publique et l'administration peut en établir l'agrégation. D'autre part, les collectivités territoriales et leurs groupements relèvent de la catégorie des administrations publiques locales (APUL) au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux de la communauté. L'appareil statistique qui permet de présenter le compte des administrations publiques locales en comptabilité nationale est alimenté, après retraitements, par les données agrégées de la comptabilité publique.

En leur qualité d'APUL, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale contribuent au solde global des administrations publiques tandis que le montant de leur dette est pris en compte dans l'endettement public de la France. Le respect des engagements européens de la France les concerne ainsi au même titre que l'État et la sécurité sociale : les finances des collectivités locales contribuent à l'équilibre global défini par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Dans le cadre de ces engagements, des objectifs de réduction des déficits publics ont été fixés tant par la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 que par le programme de stabilité de la France présenté en avril 2013. Ces objectifs s'inscrivent dans une stratégie de maîtrise des dépenses publiques et de réduction, à terme, du taux des prélèvements obligatoires.

Les collectivités territoriales et leurs groupements ont vocation à participer à la mise en œuvre de cette stratégie et à la réduction des déficits publics. L'appréciation de l'évolution des finances locales doit s'inscrire dans la perspective du redressement des finances publiques tel qu'il ressort du cadre ainsi tracé.

Pour autant, la situation financière globale des collectivités locales découle d'un ensemble de facteurs - nature et dynamisme des recettes, offre de services publics, dépenses d'intervention, choix d'investissements, modalités de financement - dont l'analyse, à partir des données de la comptabilité publique, doit pouvoir rendre compte.

Le présent chapitre expose d'abord les données essentielles de l'exercice 2012 au regard des exercices précédents. Puis il interroge les perspectives pour 2013, 2014 et au-delà et, à ce titre, il aborde la question du mode de gouvernance des finances locales. Il est complété dans cette optique par quelques éléments de comparaison internationale.

I - Les finances locales en 2012

A - Les finances locales au regard de la trajectoire des finances publiques

Le champ des administrations publiques locales[7] comprend les collectivités territoriales – communes, départements et régions – ainsi que les groupements de communes à fiscalité propre – métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes – et un certain nombre de syndicats intercommunaux et de syndicats mixtes. À cet ensemble, s'ajoutent les organismes divers

[7] Les APUL ne couvrent pas la totalité du secteur public local qui comprend en outre des organismes classés en sociétés non financières, tels que les régies à autonomie financière et dotées de la personnalité morale, les syndicats intercommunaux relevant du secteur marchand, les offices publics de l'habitat (ex offices publics d'aménagement et de construction et offices publics d'habitations à loyer modéré) ou encore les caisses de crédit municipal.

d'administration locale (ODAL) qui correspondent à diverses catégories d'organismes à compétence spécialisée sur le territoire d'une commune ou d'un département et aux chambres consulaires.

Collectivités territoriales, groupements de communes, collectivités locales, APUL[8]

Les **collectivités territoriales** de la république définies à l'article 72 de la constitution comportent :

- les 36 767 communes ;

- les 101 départements y compris les cinq départements d'outre-mer ;

- les 26 régions ;

Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) désignent les différentes formes de coopération entre communes. Il en existe deux types :

- les 2 456 **groupements à fiscalité propre** (GFP), caractérisés par une fiscalité directe locale et des compétences obligatoires (métropole, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes) ;
- les groupements financés par les contributions des communes membres, notamment les 9 720 syndicats à vocation unique, les 1 302 syndicats à vocation multiple et les 3 275 syndicats mixtes.

Les collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propre constituent le champ de cette enquête.

En comptabilité nationale, les **collectivités locales** regroupent les collectivités territoriales à compétence générale (communes, départements et régions), les groupements de communes à fiscalité propre et certaines activités des syndicats de communes.

Les **administrations publiques locales** (APUL) comprennent les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale (ODAL), principalement des établissements publics locaux (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours, les établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycées d'enseignement général et professionnel), les associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales et les chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers).

[8] Sources : INSEE et « Les collectivités locales en chiffres 2013 », DGCL.

Les dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements représentent plus de 90 % de celles des APUL. Les données de comptabilité nationale relatives aux APUL intègrent ainsi des éléments qui ne relèvent pas de la gestion des collectivités locales. Néanmoins, cette gestion détermine en grande partie l'évolution des finances du secteur et leur contribution au déficit et à l'endettement public.

1 - Une contribution limitée au déficit public

a) Une situation proche de l'équilibre

En 2012, le déficit[9] des administrations publiques locales a doublé, passant de 1,5 Md€ à 3,1 Md€. Cette progression fait suite à quatre années de réduction ou de stabilisation. Pour autant, ce déficit reste peu élevé. Il représente 1,3 % des dépenses du secteur, 3 % de l'ensemble des déficits publics et 0,15 point de produit intérieur brut (PIB).

Cette situation de quasi-équilibre est une caractéristique des finances locales sur longue période. Depuis 1996, le solde des APUL tend en effet à osciller autour de l'équilibre en raison des règles budgétaires qui s'appliquent aux collectivités locales et de la capacité qu'elles ont eue d'ajuster leurs recettes à l'augmentation continue de leurs dépenses.

Tableau n° 1 : les comptes des administrations publiques locales (Md€)

	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes	213,0	223,9	227,8	233,8	239,4
Dépenses	222,4	229,8	229,2	235,3	242,5
Solde	**- 9,4**	**- 5,9**	**- 1,4**	**- 1,5**	**- 3,1**

Source : Données INSEE

En 2012, les dépenses ont progressé plus vite (+ 7,2 Md€, soit + 3 %) que les recettes (+ 5,6 Md€, soit + 2,4 %). Dans un contexte de quasi-stagnation des transferts courants entre administrations publiques, la hausse des recettes fiscales (4,4 Md€, soit + 3,8 %) n'est pas suffisante pour couvrir l'augmentation des dépenses de fonctionnement (+ 4 Md€, soit + 3,3 %), la hausse des transferts versés par les collectivités (+ 1,9 Md€, soit + 3 %) et celle de l'investissement (+ 1,5 Md€, soit + 3,6 %).

[9] Au sens de la comptabilité nationale, le déficit correspond au besoin de financement résultant de la différence entre l'ensemble des dépenses hors remboursement d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts.

L'augmentation plus rapide des dépenses par rapport aux recettes se traduit par une légère diminution de l'épargne brute[10] (- 1 %), qui passe de 42,2 Md€ en 2011 à 41,8 Md€ en 2012.

b) Une dette contribuant pour près de 10 % à l'endettement public

La dette des administrations publiques locales atteint 173,7 Md€ à la fin de 2012, en augmentation de 4,2 % (7,1 Md€) par rapport à 2011. Cet endettement représente 9,5 % de l'ensemble de la dette publique française. Son accroissement en 2012 est à mettre en regard du besoin de financement des administrations publiques locales (3,1 Md€) d'une part, et de l'augmentation de leurs dépôts au Trésor (4 Md€)[11], d'autre part.

L'augmentation de la dette publique locale en 2012 s'inscrit dans une tendance amorcée à compter de 2003. Après une période de désendettement entre 1996 et 2002, la reprise de l'endettement, favorisée par des taux d'intérêt faibles au début des années 2000 s'est poursuivie depuis lors.

2 - Une évolution des dépenses supérieure aux objectifs de la loi de programmation des finances publiques

a) Le solde des APUL

Les dépenses des administrations publiques locales sont celles qui, au sein des administrations publiques, ont progressé le plus fortement au cours des trente dernières années, en passant de 8,6 % en 1983 à 11,7 % du PIB à fin 2011, avec une croissance moyenne en volume de 3,1 % par an[12]. Le niveau élevé et la dynamique des dépenses locales ne résulte que pour un peu plus de la moitié (1,67 %) des effets de transferts de compétence. Le reste de la hausse des dépenses locales, soit 1,38 point de PIB a eu lieu à champ de compétences constant.

La loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 fixe des objectifs généraux pour les finances publiques et définit une trajectoire d'évolution des dépenses et des recettes des différents sous-secteurs d'administration publique. L'article 2 donne une évolution du solde effectif par sous-secteur des

[10] L'épargne brute ou autofinancement correspond à la différence entre les recettes réelles et les dépenses réelles de fonctionnement, hors opérations exceptionnelles.
[11] Sur le surcroît d'endettement par rapport aux besoins, voir le chapitre VI du présent rapport.
[12] Source : annexe au projet de loi de finances pour 2013.

administrations publiques. Cette évolution participe de la trajectoire d'ensemble des finances publiques définie par la loi de programmation.

Le programme de stabilité de la France pour 2013-2017, présenté en avril 2013, contient des projections un peu plus prudentes : un solde à l'équilibre entre 2015 et 2017.

Le déficit des administrations publiques locales en 2012 (- 0,15 point de PIB) est conforme à ce qui était envisagé par la loi de programmation. Toutefois, les tendances respectives de l'évolution des recettes et des dépenses des APUL rendent incertaine la perspective d'un strict équilibre en 2015 et celle d'un excédent en 2016 et en 2017. L'annonce par le Gouvernement d'une réduction des dotations de l'État de 1,5 Md€ en 2014 et de 1,5 Md€ supplémentaires en 2015, intégrée au programme de stabilité pour la période 2013-2017 présenté en avril 2013, est de nature à renforcer le caractère incertain de cette projection en l'absence d'un freinage significatif des dépenses du secteur.

b) L'évolution des dépenses

La trajectoire des finances publiques envisagée par la loi de programmation retient, pour le secteur des APUL, une croissance annuelle moyenne des dépenses de 0,7 % en volume entre 2014 et 2017. La croissance en volume retenue pour 2012 était de 0,4 point et celle pour 2013 de 0,8 point.

La progression des dépenses des administrations publiques en 2012 apparaît en décalage par rapport à cette trajectoire. Compte tenu de l'inflation (+ 1,9 %), l'augmentation des dépenses des APUL en valeur (+ 3 %) correspond à une croissance de 1,1 % en volume, soit 0,7 point de plus que la prévision de la loi de programmation.

Le programme de stabilité prévoit un ralentissement plus important sur la période 2015-2017 au cours de laquelle la croissance serait limitée à 0,5 % en volume.

La progression de la masse salariale prévue par la loi de programmation (+ 2,5 % en valeur en moyenne annuelle sur la période) est dépassée en 2012 (+ 3,1 %). Il en va également ainsi pour les dépenses d'investissement qui ont augmenté de 3,6 % en 2012 pour une projection de 2,2 % par an en moyenne. S'agissant des dépenses sociales des collectivités territoriales, dont la loi de programmation ne quantifie pas l'évolution attendue, l'hypothèse retenue d'une décélération des dépenses liées au revenu de solidarité active (RSA) demeure improbable dans le contexte économique actuel.

c) L'évolution des recettes

En ce qui concerne les recettes fiscales, la loi de programmation retient une hypothèse d'évolution spontanée proche de celle du PIB. La croissance des recettes fiscales en 2012 (3,8 % en valeur) est au-dessus de cette hypothèse. Toutefois, au regard de la conjoncture susceptible de peser sur les produits de la fiscalité économique et sur les droits de mutation à titre onéreux, cette hypothèse n'assure pas que la croissance spontanée des ressources permettra de couvrir l'augmentation tendancielle des dépenses.

Compte tenu de la baisse des dotations de l'État en 2014 et 2015, le respect des objectifs de solde suppose donc un freinage de la dépense.

B - Les finances des collectivités territoriales et de leurs groupements en 2012

Les finances locales peuvent également être appréciées à partir des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre dont les balances comptables des seuls budgets principaux sont agrégées au plan national par la direction générale des finances publiques (DGFiP). Plus étroit que le champ des APUL, ce périmètre permet de rendre compte, de façon plus spécifique, de l'évolution des finances des collectivités locales et de leurs groupements[13].

[13] Les différences de périmètre et de méthode comptable induisent des écarts de chiffres avec les données de l'INSEE, qui suivent les règles de la comptabilité nationale. Par ailleurs, les données ici utilisées sont tirées des balances comptables des collectivités et établissements publics locaux (CEPL) de l'année 2012 actualisées à mai 2013 sur la base des requêtes effectuées par la Cour. Des écarts peuvent ainsi exister par rapport à la publication de la DGFiP intitulée « premières tendances » datée de février 2013.

Cette analyse permet de mieux apprécier les conséquences des décisions de gestion prises par les collectivités elles-mêmes et de mieux prendre en compte les contraintes particulières qui pèsent sur ces décisions. Le périmètre retenu[14], qui est identique à celui utilisé par l'administration pour ses analyses et ses publications[15], n'intègre pas les opérations imputées sur des budgets annexes[16].

L'analyse conduite sur les seuls budgets principaux des collectivités se heurte elle-même à l'absence de fiabilité des données comptables au niveau du bloc communal afférentes aux flux croisés qui permettrait l'agrégation des opérations entre les communes et les groupements à fiscalité propre. Pour le secteur communal, l'analyse en masse des recettes et des dépenses s'effectue en conséquence sur la base de données comprenant des doubles comptes n'ayant pu être éliminés[17]. Il en résulte une incertitude de plusieurs centaines de millions d'euros sur certains postes de dépenses et notamment sur le poste des dépenses de personnel des groupements[18].

Il demeure cependant possible d'apprécier, sur la base des données disponibles, les grandes évolutions qui ont affecté, en 2012, la situation financière de l'ensemble formé par les collectivités territoriales et leurs groupements (voir tableau en annexe 1). Ces évolutions confirment les tendances que met en évidence l'analyse des données issues de la comptabilité nationale[19].

[14] Le périmètre retenu inclut les départements d'outre-mer mais pas les collectivités d'outre-mer ni pour des raisons techniques cette année le département de Mayotte.

[15] C'est notamment le cas du rapport annuel de l'observatoire des finances locales dont le dernier a été publié le 9 juillet 2013. Si la base de données et le périmètre sont identiques, des écarts de chiffres peuvent néanmoins exister avec les données de la Cour, essentiellement pour les investissements, en raison de différences méthodologiques liées au retraitement par celle-ci des opérations d'ordre.

[16] L'absence de fiabilité des données comptables qui devraient permettre la consolidation des opérations des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités constitue un obstacle à la prise en compte des données financières imputées sur ces budgets annexes. Voir sur ce point le chapitre III du rapport portant sur la qualité et la fiabilité de l'information financière locale.

[17] Voir sur ce point le chapitre III du rapport portant sur la qualité et la fiabilité de l'information financière locale.

[18] Voir sur ce point le chapitre V du rapport portant sur les dépenses de personnel.

[19] Des écarts peuvent exister dans les données d'évolution pour des raisons de différence de périmètre.

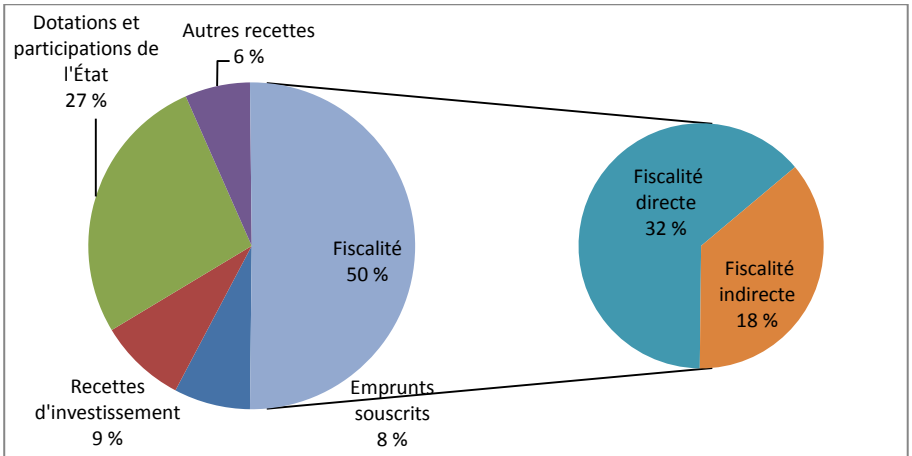
Tableau n° 2 : évolution des recettes et des dépenses des collectivités locales

En Md€	2010	2011	2012	2012/2011	2012/2010
Produits réels de fonctionnement	**178,44**	**184,98**	**188,21**	**1,7 %**	**5,5 %**
Charges réelles de fonctionnement	**148,75**	**152,85**	**157,70**	**3,2 %**	**6,0 %**
Épargne brute	**29,69**	**32,12**	**30,51**	**-5,0 %**	**2,7 %**
Recettes réelles d'investissement (hors emprunts)	**19,25**	**19,36**	**19,48**	**0,6 %**	**1,2 %**
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts)	**50,02**	**51,70**	**52,60**	**1,8 %**	**5,2 %**
Encours de la dette	**124,14**	**127,78**	**132,90**	**4,0 %**	**7,1 %**
Ratio de désendettement*	**4,2**	**4,0**	**4,4**		

** Ce ratio, qui rapporte l'encours de la dette à l'épargne brute, mesure la capacité de désendettement des collectivités.*

Source : Cour des comptes d'après données DGFiP

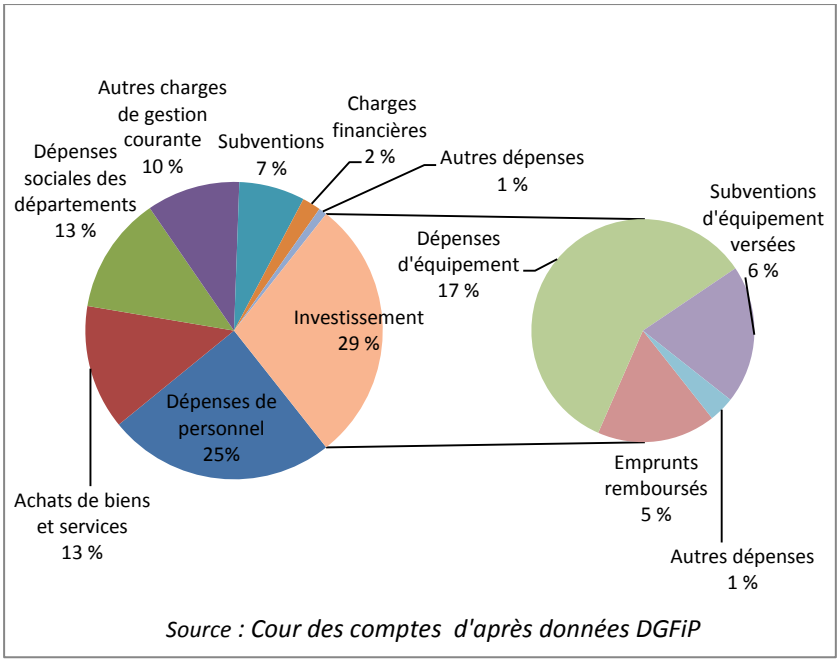
Graphique n° 1 : ressources totales des collectivités en 2012



Source : Cour des comptes d'après données DGFiP

En 2012, les recettes totales hors emprunts des collectivités territoriales et de leurs groupements se sont élevées à 208 Md€ pour un montant de dépenses totales hors remboursement d'emprunt de 210 Md€, en hausse de 2,8 % par rapport à 2011. Dans un contexte marqué par la seconde année d'application de la réforme de la fiscalité locale et par le desserrement de l'offre de crédit, les collectivités locales ont globalement maintenu leur effort d'équipement en dépit d'un repli de leur épargne brute. À l'inverse de l'année précédente, la croissance des charges de fonctionnement a été plus élevée que celles des recettes de fonctionnement. Si le recul de l'autofinancement s'est accompagné d'une augmentation de la dette, la capacité de désendettement demeure globalement satisfaisante.

Graphique n° 2 : total des emplois des collectivités en 2012



Source : Cour des comptes d'après données DGFiP

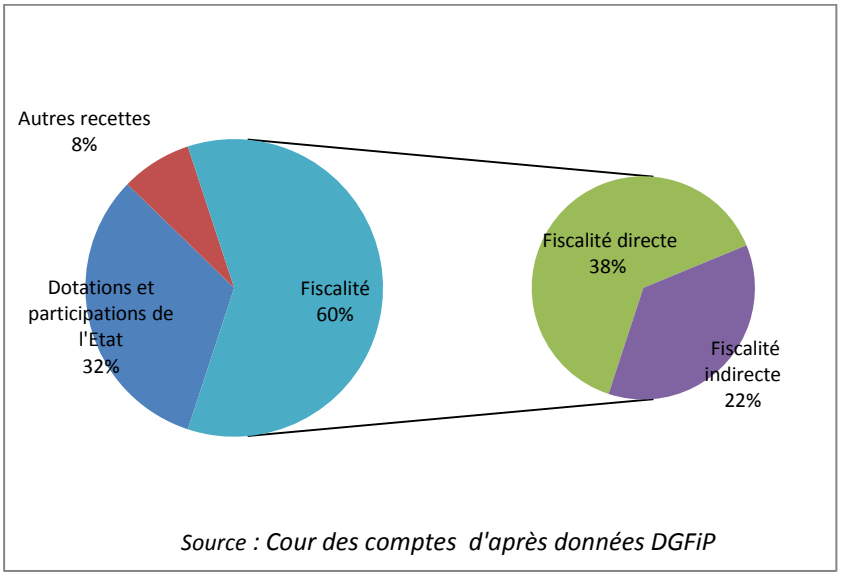
1 - Une évolution des charges de fonctionnement plus rapide que celle des produits de fonctionnement

Avec une progression de 3,2 %, les charges de fonctionnement (157,7 Md€) ont augmenté plus rapidement que les produits de fonctionnement (188,2 Md€) dont l'augmentation est restée limitée à 1,7 %. En conséquence, l'épargne brute (30,5 Md€) a reculé de 5 %.

a) Une évolution modérée des produits de fonctionnement

La faible progression des produits de fonctionnement résulte notamment de la stabilisation en valeur des dotations et participations de l'État (60,8 Md€) et de la progression modérée (+ 2,5 %) des recettes fiscales (112,9 Md€). Au sein de celles-ci, la fiscalité directe (72,2 Md€) a cependant progressé de 4 %, principalement en raison de l'effet base, tandis que la fiscalité indirecte (41,1 Md€) est restée atone (- 0,1 %).

Graphique n° 3 : recettes des collectivités en 2012 (section de fonctionnement)



Source : Cour des comptes d'après données DGFiP

L'augmentation de la fiscalité directe locale résulte de plusieurs phénomènes[20]. La progression de la fiscalité pesant sur les ménages (+ 4,2 %) est principalement imputable à l'évolution des bases et, dans une moindre mesure, à celle des taux. Pour les communes, l'effet base est à l'origine de 93 % de la hausse de 2012, il en explique 56 % pour les groupements à fiscalité propre et 50 % pour les départements[21].

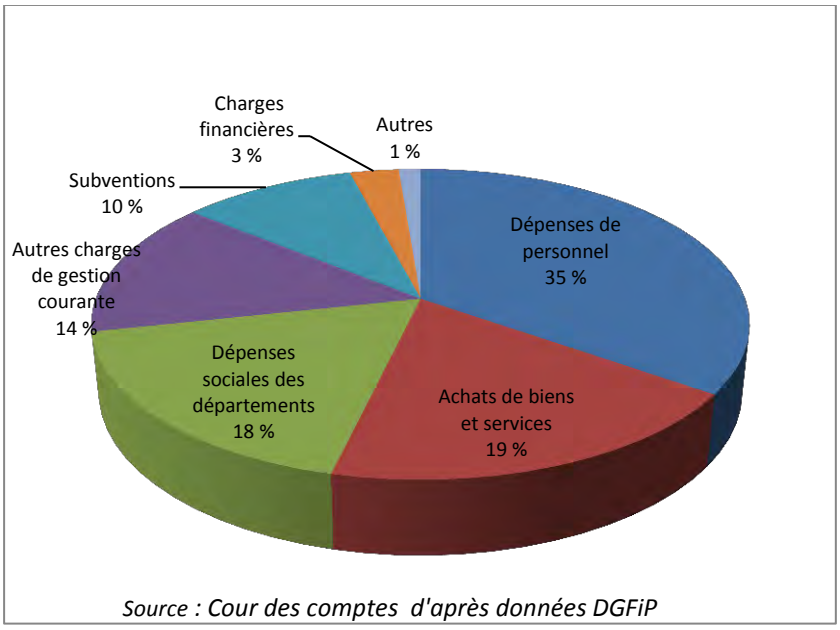
De la même manière, le produit de la cotisation foncière sur les entreprises a évolué de 4,7 % en raison d'un effet base et de 0,6 % à la suite de la progression des taux. L'évolution des montants de base de la cotisation foncière des entreprises (CFE) s'expliquerait en partie par celle des bases minimum fixées par les communes et les EPCI. Compte tenu des effets trop importants de ces hausses pour les petites entreprises, les commerçants et les artisans, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 a autorisé les collectivités à prendre en charge, en tout ou partie, la fraction de CFE correspondant à l'augmentation de base minimum de 2012 décidée en 2011.

[20] Bulletin d'information statistique de la DGCL – N° 92 – décembre 2012.
[21] Les régions ne perçoivent plus de taxes « ménages ».

La progression du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2012 (+ 3,2 %) résulte du dynamisme de la recette mais aussi d'un changement dans son mode de versement aux collectivités locales. En 2011, celles-ci avaient perçu le montant de la CVAE correspondant à l'exercice 2010. À compter de 2012, elles perçoivent un montant égal aux encaissements de l'année précédente quelle que soit l'année d'imposition à laquelle ceux-ci se rattachent[22].

b) Une croissance plus soutenue des charges de fonctionnement

Graphique n° 4 : dépenses des collectivités en 2012 (section de fonctionnement)



Source : Cour des comptes d'après données DGFiP

L'augmentation des charges de fonctionnement résulte notamment de la croissance des dépenses de personnel (+ 3,3 %) dont le montant (54,8 Md€) représente 35 % du total. Après une hausse de 2,4 % en 2011, cette progression manifeste les difficultés de maîtrise de la masse salariale[23]. Les dépenses sociales des départements (28,2 Md€) ont progressé de 5,6 % et représentent presque 20 % des charges des collectivités. Les autres charges de gestion courante (22,5 Md€), qui

[22] Ces encaissements peuvent inclure des régularisations sur exercices antérieurs.
[23] Sur ce point, voir le chapitre V portant sur les dépenses de personnel.

comprennent les contributions obligatoires et les participations, ont stagné (+ 0,8 %). Les achats de biens et de services (30 Md€), qui représentent le troisième poste de dépenses, ont cru, pour leur part, de 2,8 %.

Si les charges financières (4,5 Md€) ont augmenté de 5 %, leur part dans les dépenses de fonctionnement reste inférieure à 3 %.

2 - Le maintien de l'effort d'équipement[24]

Les collectivités locales ont maintenu leur effort d'équipement, les dépenses d'investissement hors emprunt, en progression de 1,8 %, s'élevant à 52,6 Md€. Cette légère progression est principalement portée par les communes et les intercommunalités[25].

Cette augmentation, relativement faible au regard du cycle électoral municipal[26], poursuit la reprise de l'investissement local enregistrée en 2011 (+ 3,3 %). Toutefois, cette reprise (+ 2,6 Md€ cumulés en 2011 et 2012) ne compense pas le net infléchissement intervenu en 2009 et 2010 (- 4,4 Md€).

3 - Une dette locale qui augmente

Au 31 décembre 2012, l'encours de la dette des collectivités territoriales et de leurs groupements, sur le périmètre des seuls budgets principaux, s'élevait à 132,9 Md€, en progression de 4 % par rapport à 2011. Cette progression n'a pas cessé depuis le début des années 2000. En euros courants, la dette a augmenté de 56 % depuis 2002.

Toutefois, de façon globale, la capacité de désendettement de l'ensemble des collectivités et groupements, mesurée par le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute, demeure satisfaisante. Elle s'élève à un peu plus de 4 années en 2012. Cet indicateur est cependant fragile dans la mesure où la chute de l'épargne brute en raison d'une absence de maîtrise des dépenses de fonctionnement entraînerait une rapide dégradation de ce ratio et traduirait l'apparition d'une situation financière préoccupante. Dans un contexte de réduction des concours de l'État et d'incertitude sur l'évolution des recettes fiscales, la préservation de marges financières par une action sur les dépenses apparaît nécessaire.

[24] Équipement propre et subventions d'investissements versées.
[25] Sur ce point, voir le chapitre II portant sur l'analyse par catégorie de collectivité.
[26] Il est statistiquement observé que les dépenses d'investissement des communes sont faibles en début de mandat, dans la mesure où les programmes correspondants sont en cours d'élaboration, puis s'accélèrent afin que ces programmes soient achevés avant les élections suivantes.

II - Les perspectives d'ensemble des finances locales

Le rapport de la Cour au Parlement sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013 comporte notamment une analyse des risques de dérapage des finances publiques au regard des prévisions de dépenses. Cette appréciation globale porte en particulier sur les perspectives financières des administrations publiques locales. Les évolutions décrites ci-après complètent cette appréciation en soulignant les enjeux qui s'attachent à un certain nombre de points particuliers pour l'année 2013 et au-delà.

L'évolution de la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements dépend de la dynamique respective des dépenses et des ressources. S'agissant de ces dernières, leur évolution est fonction des modalités d'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics et des effets de la réforme de la fiscalité locale intervenue en 2010. Pour les dépenses, il est nécessaire de prendre en compte les facteurs externes qui interviennent dans leur augmentation mais aussi les facteurs relevant de la pleine responsabilité des collectivités.

Les perspectives pour l'année 2013 découlent de dispositions issues de la loi de finances rectificative pour 2012 du 29 décembre 2012 ainsi que de la loi de finances pour 2013. Cependant, des marges d'incertitudes existent quant au dynamisme de la fiscalité locale et aux décisions de gestion que sont susceptibles de prendre les exécutifs locaux.

Au-delà de 2013, les perspectives dépendent pour partie des suites de la conférence sur les finances locales qui s'est tenue le 12 mars 2013 sous la présidence du Premier ministre et qui était destinée à lancer les travaux préparatoires à l'élaboration d'un nouveau pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales. Six axes de réflexion ont été définis à cette occasion : la répartition des efforts d'économies entre les échelons des collectivités territoriales après l'annonce de la baisse des dotations de l'État pour 2014 et 2015, l'évaluation des dépenses contraintes, l'évolution des ressources des différentes catégories de collectivités, la péréquation, l'accès au crédit, l'avenir de la contractualisation État-régions. À l'issue de cette conférence, deux groupes de travail ont été mis en place au sein du comité des finances locales, le premier sur la péréquation et la baisse des dotations, le second sur les ressources des collectivités et les dépenses imposées.

Les décisions prises par le Gouvernement, reprenant largement la délibération du comité des finances locales, ont été annoncées le 16 juillet 2013 lors d'une deuxième conférence sur les finances locales présidée par le Premier ministre.

Le relevé de conclusions de cette conférence tient lieu de pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités territoriales. Le projet de loi de finances pour 2014 en prévoit la mise en œuvre. Les décisions annoncées par le Premier ministre laissent ouverte la question d'un dispositif approprié de gouvernance des finances locales.

A - L'évolution attendue pour 2013

1 - Les ressources

a) Le gel des dotations de l'État

En 2012, l'ensemble des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales s'est élevé à 100,59 Md€ montant similaire à celui de l'exercice précédent. Ce montant comprend des concours budgétaires (73,51 Md€) mais également le produit de la fiscalité transférée au titre de la compensation des transferts de compétences effectués dans le cadre de la décentralisation (27,08 Md€). Les concours budgétaires se décomposent en des prélèvements sur recettes [27] (55,58 Md€), des dépenses du budget général (16,73 Md€) et des dépenses de comptes d'affectation spéciale (1,2 Md€)[28].

Jusqu'en 2007, la progression des dotations prenait en compte la croissance du produit intérieur brut. À partir de 2008, les concours financiers de l'État ont été régis par une norme d'évolution s'appliquant à un ensemble de dotations (prélèvements sur recettes ou dotations budgétaires) dont le périmètre et le taux d'indexation ont évolué dans le temps. En 2009, l'enveloppe progressait selon un taux correspondant à l'inflation prévisionnelle augmentée de 0,50 %, soit 2 % au total. En 2010, l'index d'évolution était limité à l'inflation prévisionnelle

[27] Un prélèvement sur recettes constitue une rétrocession directe d'un montant de recettes de l'État au profit des collectivités locales en vue de couvrir des charges qui incombent à ces dernières et non à l'État. Ces prélèvements représentent les trois-quarts des concours budgétaires de l'État aux collectivités locales.

[28] Compte d'affection spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* - programme 754 et compte d'affectation spéciale *Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage* (créé par la LFR du 29 juillet 2011).

(+ 1,2 %). Toutefois, par dérogation, la dotation globale de fonctionnement augmentait de 0,6 % de plus que l'inflation.

Dans le cadre de l'effort de maîtrise des dépenses, et conformément aux dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour la période 2011 à 2014, certaines dotations ont été gelées en valeur. L'enveloppe dite « normée » (50,5 Md€) comprend l'ensemble des prélèvements sur recettes, hors fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et dotations issues de la réforme de la fiscalité locale[29], ainsi que les crédits budgétaires de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et de la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle. Le gel en valeur de cette enveloppe, qui représente un quart des ressources des collectivités locales (hors emprunt), a été reconduit en 2013.

La stabilisation en valeur de l'enveloppe « normée » constitue une incitation au freinage des dépenses des collectivités locales.

Le gel des dotations n'a cependant pas la même portée pour chacune des catégories de collectivités. Cette portée dépend de l'évolution des ressources, notamment fiscales, dont ces dernières disposent par ailleurs. À cet égard, la réforme de la fiscalité locale de 2010 n'a pas la même incidence pour le bloc communal, pour les départements et pour les régions. La contrainte financière est ainsi moins élevée pour les communes et les intercommunalités prises dans leur ensemble que pour les autres catégories de collectivités[30].

b) Les effets de la réforme de la fiscalité locale

Pour 2013, les taxes « ménages »[31] devraient principalement continuer à évoluer sous l'effet de l'augmentation des bases avec stabilisation des taux, compte tenu de la perspective des élections municipales de 2014.

S'agissant de la fiscalité économique, les notifications de CVAE transmises aux collectivités au mois de mars 2013 (16,3 Md€) traduisent une augmentation surprenante du produit distribué en 2013 (+ 7,5 %) sur la base des encaissements effectués par l'administration en 2012. Cette

[29] Il s'agit de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et de la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle.
[30] Voir sur ce point les chapitres II et IV du présent rapport.
[31] Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties.

croissance (+ 1,14 Md€) résulterait de l'augmentation du nombre d'entreprises prises en compte (+ 15,2 %) et du dynamisme de certains secteurs d'activité, en particulier pour les entreprises exerçant une activité financière et d'assurance. Si cette augmentation constitue, en moyenne, une heureuse surprise pour l'ensemble des collectivités, certaines ont pu recevoir une notification qui, à l'inverse, était en diminution par rapport à l'année dernière. Ces situations illustrent les incertitudes qui accompagnent encore la mise en place des impositions économiques qui ont remplacé la taxe professionnelle[32].

Pour autant, la forte croissance du produit de la CVAE versé en 2013 aux collectivités pourrait compenser en partie le gel des dotations de l'État et réduire, toutes choses égales par ailleurs, l'incitation à la maîtrise des dépenses.

En ce qui concerne la fiscalité indirecte, les données disponibles restent d'interprétation délicate, l'évolution du marché immobilier demeurant incertaine en 2013 comme elle l'a été tout au long de l'année 2012. La comparaison des recettes de droits de mutation à titre onéreux pour le premier trimestre 2013 avec celle du premier trimestre 2012 indique cependant un recul de 32 % des encaissements en 2013. Ces données doivent être interprétées avec prudence compte tenu des méthodes de comptabilisation. Certains versements, enregistrés sur des comptes d'imputation provisoires, sont en effet susceptibles de n'être pas intégrés aux montants comptabilisés, tandis que d'autres départements établissent un titre annuel de recettes émargé au fur et à mesure des encaissements.

c) La péréquation

Le produit de la fiscalité locale directe et indirecte représente 60 % des recettes de fonctionnement des collectivités territoriales prises dans leur ensemble. La territorialisation de ces ressources induit une forte différenciation qui tend à s'accentuer entre collectivités. En effet, les collectivités dont les bases fiscales sont importantes peuvent appliquer des taux modérés alors que celles dont les bases sont plus réduites sont souvent poussées à pratiquer des taux élevés. La péréquation, dont la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a inscrit le principe dans la Constitution[33], vise à réduire les inégalités de ressources entre territoires. Elle prend deux formes : la péréquation dite « verticale » qui consiste en

[32] Sur ce point, voir chapitre IV du présent rapport.
[33] Article 72-2, 5ème alinéa : la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales.

une réallocation des moyens à l'intérieur des dotations versées par l'État, la péréquation dite « horizontale » qui fait jouer des mécanismes de solidarité entre les ressources des collectivités locales appartenant à une même catégorie (régions, départements, bloc communal).

La réforme de la fiscalité locale accroît la différenciation territoriale et rend nécessaire un renforcement des dispositifs de péréquation. L'augmentation de la part des dotations de l'État consacrée à la péréquation s'est effectuée en 2013, comme les deux années précédentes, dans un contexte de gel en valeur de l'enveloppe « normée ».

En 2013, les montants consacrés à la péréquation « verticale » au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF) s'élèvent à 7,54 Md€ soit 18,17 % de celle-ci. S'y ajoutent 430 M€ au titre des fonds de péréquation de la taxe professionnelle[34]. Au total, la péréquation verticale s'élève à 7,97 Md€ et représente 15,7 % de l'enveloppe « normée ». Les montants consacrés à la péréquation verticale ont progressé de 4,14 % par rapport à 2012 et de 3 Md€ par rapport à 2004.

La création de deux nouveaux fonds de péréquation « horizontale » en 2013 a porté à cinq le nombre de ces dispositifs, pour un volume global de 1,01 Md€, une part importante de ce montant concernant le bloc communal (590 M€). La péréquation horizontale s'élève en 2013 à 398 M€ pour les départements et à 22 M€ pour les régions[35].

L'effet de la hausse de la péréquation sur les dépenses des collectivités locales, présentée parfois comme favorable au freinage de celles-ci[36], demeure cependant incertain.

d) Le financement de l'investissement par l'emprunt

En 2012, les collectivités territoriales et leurs établissements publics craignaient de connaître des difficultés d'accès au crédit. Cependant, à l'exception de certaines collectivités très endettées ou éprouvant des difficultés financières particulières, le financement des investissements prévus pour l'exercice 2012 a pu être assuré.

Pour 2013, les perspectives de financement ne soulèvent pas d'inquiétude et les besoins des collectivités territoriales devraient être

[34] Maintenus sous forme d'un prélèvement sur recettes de l'État après la réforme de 2010.
[35] Voir sur ce point le chapitre 2 du rapport.
[36] Voir sur ce point le rapport Carrez-Thénault de mai 2010.

couverts contribuant ainsi, toutes choses égales par ailleurs, au soutien de l'investissement local[37].

2 - Les dépenses

L'estimation de l'évolution globale des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements ne peut porter que sur les grandes tendances, une appréciation plus précise ne pouvant relever que d'une analyse par catégorie de collectivités[38]. Cependant, certains facteurs communs sont susceptibles d'être relevés.

a) Le fonctionnement

L'évolution des charges de fonctionnement, dont 2012 marque la poursuite de la reprise depuis 2011, après la décélération constatée entre 2008 et 2010[39], constitue un enjeu essentiel pour la participation effective des collectivités locales au redressement des finances publiques. La dynamique d'ensemble des dépenses des collectivités locales résulte de différents facteurs.

Les besoins en services et équipements de proximité liés aux évolutions démographiques (croissance de la population française de 10 millions d'habitants entre 1982 et 2012 et vieillissement de la population) doivent être pris en compte. Il en est de même de la mise en œuvre de normes de toute nature dont l'incidence financière ne cesse de croître. Cette dernière se serait élevée à 1,3 Md€ en 2012[40].

Les transferts de compétence ont souvent été l'occasion d'une remise à niveau importante d'un patrimoine public inégalement entretenu. De plus, les collectivités locales ont généralement décidé de consacrer à la gestion des compétences transférées des moyens supérieurs à ceux que l'État y consacrait antérieurement. Il en découle une charge pérenne non compensée par l'État qui n'y est nullement tenu[41]. Enfin, les décisions

[37] Le chapitre VI du présent rapport revient en détail sur l'évolution des conditions de recours à l'emprunt des collectivités territoriales.
[38] Voir sur ce point le chapitre II de ce rapport.
[39] Alors que la progression des charges de fonctionnement s'était ralentie entre 2008 et 2010 (5,6 % en 2008, 3,9 % en 2009 et 2,2 % en 2010), on constate à nouveau une augmentation de celles-ci sur les deux dernières années (+ 2,8 % en 2011 et + 3,2 % en 2012).
[40] Source : direction générale des collectivités locales.
[41] Voir sur ce sujet, Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. La situation et les perspectives financières des départements, p. 73-75. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

d'investissement induisent une augmentation des dépenses de fonctionnement qui met en évidence l'importance des choix d'investissement en période de financements plus contraints.

Cet ensemble de facteurs ne laisse pas augurer un ralentissement spontané de la dépense des collectivités que le gel des dotations depuis 2011 n'a pas suffisamment infléchi. Si les effectifs des collectivités tendent à se stabiliser, les instruments de la maîtrise de la masse salariale ne sont pas généralisés et les bénéfices attendus des mutualisations de services ne sont pas encore perceptibles[42]. S'agissant des « achats de biens et de services », ce poste est contraint par des facteurs externes (hausses des coûts de l'énergie, de la construction et des travaux publics, des primes d'assurance, et de l'inflation).

L'évolution des dépenses d'intervention des collectivités territoriales dépend pour l'essentiel de celles des départements dont la hausse représente 72 % de l'augmentation totale observée en 2012. Compte tenu de l'augmentation des dépenses au titre du revenu de solidarité active (RSA) et de la poursuite de la montée en charge de la prestation de compensation du handicap (PCH)[43], le rythme de croissance des dépenses d'intervention des collectivités locales ne devrait pas connaître un ralentissement significatif en 2013 par rapport à 2012.

Au total, l'année 2013 ne devrait pas connaître un infléchissement significatif des dépenses de fonctionnement des collectivités locales en dépit des efforts en ce sens entrepris par certaines d'entre elles comme le montrent plusieurs exemples appartenant à l'échantillon ayant concouru à l'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes.

La maîtrise des dépenses de personnel et la mutualisation des services constituent des sources majeures d'économies[44]. D'autres pistes existent. La rationalisation du patrimoine immobilier et les dépenses d'entretien (qui représentent un enjeu de 3 Md€) sont des sources d'économies potentielles. Il en va de même d'une politique d'achat plus efficiente en ce qui concerne les charges de gestion courante (29,7 Md€ en 2012). Une meilleure coordination et une rationalisation des interventions économiques des différents niveaux de collectivités (5 Md€ en 2012) pourraient réduire les dépenses les moins utiles tout en renforçant les actions les plus structurantes. La Cour reviendra sur ces sujets dans ses prochains rapports sur les finances locales.

[42] Voir sur ce point le chapitre V du présent rapport.
[43] Voir sur ce point le chapitre II du présent rapport.
[44] Voir sur ce point le chapitre V du présent rapport.

b) L'investissement

Porté essentiellement par le secteur communal, l'effort d'équipement des collectivités devrait augmenter avec l'achèvement des opérations liées au cycle électoral des communes. L'amélioration des conditions d'accès au crédit bancaire et le développement de l'emprunt obligataire pourraient compenser en 2013 une éventuelle contraction de l'épargne brute.

B - Les évolutions prévisibles en 2014 et au-delà

Au-delà de 2013, les perspectives d'évolution des finances locales sont fortement liées à l'association des collectivités et groupements à l'effort de redressement des finances publiques et notamment aux conditions et modalités de la baisse des dotations prévue dans le projet de loi de finances pour 2014 et qui devrait être prolongée en 2015.

1 - Les ressources

a) La baisse des dotations

Lors d'une communication au comité des finances locales, le 15 février 2013, le Gouvernement a annoncé la réduction des dotations de l'État de 1,5 Md€ en 2014 et de 1,5 Md€ supplémentaires en 2015. Cette réduction, qui est le double de celle qui était prévue dans la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012, a été intégrée au programme de stabilité de la France pour la période 2013-2017. La réduction correspond à 3 % de l'enveloppe normée en 2014 et à 6 % en 2015.

Faisant suite au gel pendant trois années consécutives d'une partie des concours financiers de l'État, cette diminution inédite renforce la participation des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques. Elle implique que les collectivités puissent trouver un nouveau modèle financier ne dégradant pas le quasi-équilibre structurel de leurs comptes.

Les modalités d'application de la baisse des dotations sont importantes dans la mesure où les marges de manœuvre des différentes catégories de collectivités ne sont pas identiques. Un groupe de travail a été mis en place sur ce sujet au sein du comité des finances locales pour conduire la réflexion et faire des propositions.

Plusieurs hypothèses ont été présentées par l'administration aux associations d'élus, dans le cadre de ce groupe. *In fine*, un scénario a été

retenu et présenté par le comité des finances locales lors de la réunion du 25 juin 2013. La délibération du comité, prise à la majorité de ses membres, souhaite que la baisse des dotations soit considérée comme une contribution exceptionnelle à la réduction du déficit de l'État, qu'elle soit lissée sur trois ans et que soit mis en place un dispositif préservant la capacité d'investissement des collectivités locales. Elle propose que la baisse des concours financiers soit répartie au prorata des ressources totales des différents niveaux de collectivités.

Ce mécanisme se traduira pour chaque année par une baisse de 840 M€ pour le bloc communal, 476 M€ pour les départements et 184 M€ pour les régions.

Cette modalité d'application de la baisse des dotations attribue aux départements une quote-part dans l'effort qui apparaît peu compatible avec les difficultés financières de nature structurelle que rencontrent nombre d'entre eux. L'Assemblée des départements de France (ADF) avait formulé d'autres propositions qui n'ont pas été retenues. Elle avait tout d'abord suggéré une répartition en fonction de la part des catégories de collectivités dans les dépenses totales hors allocations universelles de solidarité. Cette clef de répartition, plus favorable, ramenait la contribution des départements à 404 M€ chaque année. Une solution plus favorable encore aurait résulté d'une répartition prenant en compte pour 50 % la part de chacune des catégories de collectivités dans la croissance des dépenses (hors RSA, APA et PCH) entre 2010 et 2011. La contribution départementale aurait alors été réduite à 202 M€ par an. L'ADF avait ultérieurement accepté que la part de chaque échelon dans la croissance des dépenses hors allocations universelles de solidarité ne soit prise en compte que pour 35 %.

Finalement, lors de la deuxième conférence des finances locales qui s'est tenue le 16 juillet 2013, le Premier ministre a annoncé que, pour 2014, la baisse des dotations de l'État s'effectuerait conformément aux propositions du comité des finances locales, c'est-à-dire sans modulation en fonction des difficultés particulières de la catégorie des départements, de nouvelles ressources leur étant par ailleurs attribuées. Le projet de loi de finances pour 2014 met en œuvre cette décision.

Les modalités de la baisse des dotations au sein de chaque niveau de collectivités sont cependant différentes.

Au sein du bloc communal, le comité a souhaité que la répartition entre groupements et communes s'effectue au prorata des recettes réelles de fonctionnement ce qui fera supporter 70 % de la baisse aux communes

et 30 % aux intercommunalités[45]. Cette répartition a été confirmée par le projet de loi de finances pour 2014.

En outre, pour le bloc communal, la baisse sera uniforme sans effet de péréquation. Elle sera calculée pour les communes sur la dotation de base reçue (au sein de la dotation globale de fonctionnement), dont elle représenterait environ 0,7 % et, pour les intercommunalités, sur la part de la dotation globale de fonctionnement constituée par la compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

Les communes et les intercommunalités ont souhaité que soient bien distinguées la question de la baisse des dotations qui constitue pour elles une contribution exceptionnelle à la résorption du déficit de l'État et la question de la péréquation qui vise à corriger les inégalités de ressources entre collectivités. Il y aura toutefois en parallèle à la baisse des dotations un renforcement de la péréquation.

Pour les départements, la baisse sera péréquatrice. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit qu'elle soit modulée en fonction d'un indice synthétique mesurant le niveau de charges (apprécié selon le revenu par habitant) et le niveau de marge de manœuvre fiscale (apprécié en fonction du taux de taxe foncière). Les dotations de péréquation seront également augmentées de 10 M€.

Pour les régions, la baisse des dotations sera calculée au prorata de leurs recettes totales hors emprunt et hors prélèvement du fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR).

Aucune des modalités ainsi envisagées ne prend véritablement en compte les marges de manœuvre financières dont dispose ou ne dispose pas chacune des catégories de collectivités.

Le choix des critères de répartition de la baisse des dotations est à rapprocher de la recherche concomitante de l'attribution de nouvelles ressources aux départements, pour le financement des allocations de solidarité, et aux régions afin de leur redonner davantage de pouvoir fiscal (voir paragraphe ci-après).

Les nouvelles ressources fiscales accordées aux départements et aux régions telles qu'elles ont été annoncées par le Premier ministre le 16 juillet 2013, auront pour effet d'atténuer significativement la portée de la baisse des concours financiers prévue dans le programme de stabilité de la France. Elles correspondent à un transfert de l'effort d'ajustement

[45] La proportion serait de 77/23 en retraitant les transferts de ressources entre intercommunalités et communes.

budgétaire sur le contribuable (national ou local) par l'intermédiaire d'un prélèvement accru sur les recettes fiscales de l'État et de la création d'impositions locales nouvelles.

b) Des incertitudes sur la fiscalité locale

Les perspectives d'évolution de la fiscalité locale demeurent incertaines à moyen terme, le schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements ne paraissant pas stabilisé.

Si la mise en place de dotations de compensation a permis de pallier les pertes résultant de la suppression de la taxe professionnelle, la substitution de dotations budgétaires à des ressources fiscales affecte toutefois différemment les trois catégories de collectivités : au sein des ressources fiscales, la part de la fiscalité directe (hors dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) a reculé, entre 2009 et 2011, de 8 points pour les régions et de 12 points pour les départements ; le recul n'est que de 4 points pour le secteur communal[46].

Pour ce dernier, la dynamique future des ressources fiscales reposera en grande partie sur l'évolution des bases et des taux de la fiscalité « ménages » tandis que pour les régions, cette dynamique sera uniquement fonction de la variation de la valeur ajoutée des entreprises. S'agissant des départements, l'évolution de leurs ressources fiscales restera fortement dépendante de celle de la fiscalité indirecte (et notamment des droits de mutation à titre onéreux). Au-delà de ces éléments, la réforme se traduit par une forte différenciation des situations individuelles au sein de chaque catégorie de collectivités, qui accroît les inégalités de ressources.

Compte tenu de ces éléments, des ajustements de fiscalité locale sont prévisibles. Si la Cour a ainsi proposé une réallocation de fiscalité locale entre le secteur communal et les départements afin de redonner à ces derniers de plus grandes marges fiscales[47], les associations d'élus sollicitent en revanche la création de nouvelles ressources.

[46] Voir sur ce point le chapitre IV de ce rapport.

[47] Voir sur ce point Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. La situation et les perspectives financières des départements, p. 65-116. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr La Cour estime à 5 Md€ la charge nette des départements en 2011 à ce titre.

Les départements

Les départements ont demandé l'octroi de ressources nouvelles pour financer la part non compensée des trois allocations universelles de solidarité, laquelle tend à croître fortement depuis le transfert de la responsabilité de celles-ci aux départements[48]. Un groupe de travail, mis en place par le Premier ministre, réunissant l'Assemblée des départements de France et les services de l'État, devait faire des propositions sur ce point dans le courant du mois de mai. Cette question a été renvoyée à l'arbitrage du Premier ministre : celui-ci est intervenu le 16 juillet 2013.

Lors de la réunion du 16 juillet 2013, le Premier ministre a annoncé qu'un fonds de compensation de 830 M€ sera mis en place, à compter de 2014, au bénéfice des départements par transfert de frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties aujourd'hui perçus par l'État. Le projet de loi de finances pour 2014 met en œuvre cette décision. Ainsi l'État assurera-t-il désormais sans rémunération la collecte d'une part significative des impôts locaux.

La répartition de ce fonds, dont le montant représente 55 % de la baisse des dotations, serait effectuée selon des critères péréquateurs se rapportant aux ressources et aux charges des départements. Ceux-ci reposent notamment sur le potentiel fiscal, le revenu par habitant, l'effort fiscal, ainsi que les dépenses sociales des départements. Le recours à un principe de péréquation pour la répartition de ces ressources nouvelles est bienvenu dans la mesure où elle réduit l'effet d'aubaine pour les départements les plus riches.

Par ailleurs, les départements seront autorisés, pour une durée de deux ans (2014 et 2015) à relever le plafond de perception des droits de mutation à titre onéreux à hauteur de 4,5 % au lieu de 3,8 % aujourd'hui, soit une hausse potentielle de près de 20 % des droits de mutation pour les départements dont le montant estimé pour 2013 pourrait être voisin de 7 Md€. Prévu par le projet de loi de finances pour 2014, ce relèvement, qui est susceptible d'apporter aux départements des ressources d'environ 0,9 Md€ en 2014 et 1,2 Md€ en 2015[49], serait de nature à compenser la baisse du montant des droits de mutations par rapport à 2012. La cohérence de cette dernière mesure avec l'évolution récente de la fiscalité immobilière ou avec celle de l'ensemble de la fiscalité locale n'est pas assurée.

[48] Revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA) et prestation de compensation du handicap (PCH).
[49] Source : projet de loi de finances pour 2014.

Les régions

À la demande du comité des finances locales, l'administration a présenté au groupe de travail constitué en son sein diverses analyses techniques portant sur les pistes de nouvelles ressources fiscales sollicitées par les régions. Celles-ci tendaient toutes à augmenter la fiscalité économique : taxes sur le numérique, taxes sur les autoroutes, versement transport, taxes et redevances sur les bureaux, taxe spéciale d'équipement, création d'un nouvel impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) portant sur les canalisations de transports de produits chimiques.

Lors de sa réunion du 25 juin 2013, le comité des finances locales a demandé que, pour les régions, soient plus particulièrement examinées l'affectation d'un versement transport interstitiel additionnel, l'extension de la taxe d'aménagement à toutes les régions, l'attribution d'une imposition dans le secteur du numérique et l'instauration d'une fiscalité sur les autoroutes.

Le 16 juillet 2013, le Premier ministre a annoncé le renforcement de l'autonomie financière des régions avec l'attribution de ressources plus dynamiques, dans le cadre de la réforme du financement de l'apprentissage. Le projet de loi de finances pour 2014 met en œuvre cette décision.

À compter de 2014, la compensation financière des transferts de compétences intervenus en matière de formation professionnelle, allouée sous forme de crédits budgétaires, sera en partie remplacée par les frais de gestion actuellement perçus par l'État au titre de la taxe d'habitation, de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), ainsi que par une fraction supplémentaire de taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE). La part de la dotation générale de décentralisation formation professionnelle (DGDFP) ainsi remplacée par des ressources fiscales représentait 901 M€ en 2013. À compter de 2014, lui seront substituées des ressources fiscales à hauteur de 601 M€ au titre du transfert des frais de gestion précités et à hauteur de 300 M€ au titre de la TICPE. À l'avenir, le transfert des frais de gestion sera indexé sur l'évolution moyenne de ces frais, corrélée aux impôts locaux auxquels ils se rapportent.

Ces perspectives montrent la tentation d'un recours à la fiscalité pour desserrer la contrainte financière pesant sur les deux catégories de collectivités locales concernées. Dans un contexte de prélèvements obligatoires élevés, ces orientations, prises dans leur globalité, pourraient

réduire l'incitation à la maîtrise des dépenses publiques locales par ailleurs attendue.

c) La péréquation

La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par une nouvelle fiscalité économique complétée par des dotations de compensation est favorable aux territoires riches en bases tertiaires et résidentielles et défavorable aux territoires à dominante industrielle. Si les mécanismes compensatoires mis en place ont permis de neutraliser ces effets sur les premières années d'application de la réforme, les inégalités tendront à s'accentuer en raison du caractère figé des dotations de compensation[50].

Cette situation rend nécessaire un renforcement des mécanismes de péréquation. Dans un contexte de stagnation puis de réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, les marges de progression de la péréquation « verticale » apparaissent réduites. En outre, la modification du calcul des potentiels fiscaux et financiers des collectivités affecte la mesure de la richesse et le classement d'un certain nombre d'entre elles.

Le renforcement de la péréquation devrait ainsi reposer sur des mécanismes de péréquation horizontale. La mise en place du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements, en 2011, celle du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC) en 2012, ainsi que celle des fonds de péréquation de la CVAE des départements et des régions en 2013 s'inscrivent dans cette perspective. Si la péréquation opérée par le FPIC est appelée à monter en puissance, les dispositifs départementaux et surtout régionaux demeurent insuffisants[51].

Le 16 juillet 2013, le Premier ministre a annoncé que les ressources consacrées à la péréquation en 2014 seraient augmentées. Au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF), les dotations de péréquation progresseraient de 120 M€. Par ailleurs, au sein de la péréquation horizontale, le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales serait augmenté de 210 M€ pour atteindre 570 M€, conformément à ce que prévoyait la loi, tandis que le fonds de solidarité des communes d'Île-de-France serait porté à 250 M€.

[50] Voir sur ce point le chapitre IV de ce rapport.
[51] Sur ces mécanismes particuliers, voir le chapitre II de ce rapport.

Pour le FPIC, le comité des finances locales a souhaité en outre que des ajustements soient apportés par la loi de finances pour 2014 : le relèvement à 25 % de la pondération du revenu par habitant dans l'indice utilisé pour déterminer le prélèvement ; une meilleure prise en compte progressive de l'effort fiscal ; le relèvement à 13 % du plafond au titre du FPIC. Des ajustements sont également prévus pour le FSRIF.

Le relevé de conclusions du 16 juillet 2013 reprend ces orientations qui sont mises en œuvre par le projet de loi de finances pour 2014.

Dans la perspective d'un accroissement de la péréquation, les pistes ouvertes en juillet 2013 par le rapport de la mission inspection générale de l'administration/inspection générale des finances, qui tendent à en renforcer l'efficience et à en assurer le recentrage, devraient être prises en considération, notamment s'agissant du développement de la péréquation « horizontale ».

***

Au total, le transfert de fiscalité de l'État aux départements (830 M€) réduira à due concurrence l'effet de la baisse des dotations aux collectivités territoriales sur le solde budgétaire de l'État. La substitution de ressources fiscales à des dotations au bénéfice des régions ne sera neutre pour l'État que la première année. À moyen terme, cette substitution aura pour effet de le priver de la croissance spontanée des recettes fiscales transférées au détriment, toutes choses égales par ailleurs, de sa propre situation budgétaire.

2 - Les dépenses

Le ralentissement du rythme d'évolution des concours financiers de l'État, à compter de 2008, et le gel des dotations composant l'enveloppe « normée » ont globalement contribué à ralentir la croissance des dépenses des collectivités locales. La baisse annoncée pour 2014 et 2015 devrait accentuer cette tendance sous réserve de ce qui est dit ci-dessus. Compte tenu de l'existence de facteurs externes concourant à l'augmentation des charges des collectivités, l'infléchissement de la dépense globale nécessiterait l'adoption de mesures d'économies.

a) L'impact des facteurs externes

La croissance de certaines charges des collectivités locales résulte pour partie de décisions prises par l'État. Au regard de l'objectif de maîtrise des dépenses locales, celui-ci devrait faire en sorte de réduire l'impact de ses décisions sur l'équilibre financier des collectivités.

L'État pourrait ainsi contribuer à faciliter la maîtrise des dépenses des collectivités territoriales en étant plus attentif à la question du coût des normes qu'il édicte et à celle des conditions de leur application. Une réduction significative du stock en vigueur et une diminution du flux des normes nouvelles contribueraient au ralentissement de la croissance des dépenses locales.

À cet égard, les propositions d'allègement du stock et du flux de normes contenues dans le rapport remis au Premier ministre le 26 mars 2013 par MM Lambert et Boulard sont en cours d'expertise par l'administration. D'ores et déjà, plusieurs mesures adoptées par le comité interministériel de modernisation de l'action publique (CIMAP), le 2 avril 2013, vont dans ce sens : toute proposition de texte réglementaire nouveau ne sera acceptée que si elle s'accompagne d'une mesure de simplification correspondante ; les évaluations préalables à l'ensemble des textes réglementaires seront généralisées et renforcées, en particulier pour mieux prendre en compte l'impact financier des textes sur les collectivités territoriales.

D'autres mesures ont été annoncées dans le relevé de conclusions du 16 juillet 2013.

L'État pourrait également encourager la recherche d'une meilleure efficience de l'investissement local en favorisant le recentrage des dépenses sur les actions prioritaires. Dans son rapport public annuel 2013[52], la Cour recommande d'éviter les cofinancements département-région en matière d'investissement et suggère l'introduction d'un plafond de subventionnement pour les projets conduits par d'autres collectivités. De même, l'appel au financement, en complément de l'État, pour le financement de grands projets d'infrastructure pourrait être reconsidéré. Au-delà, et pour l'ensemble des collectivités, pourrait être définie une obligation de soumettre à une étude d'impact pluriannuel net sur les charges de fonctionnement des opérations d'investissement supérieures à un plancher à définir.

[52] Voir Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. *La situation et les perspectives financières des départements*, p. 96-97. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

b) La nécessité d'une maîtrise des facteurs internes d'évolution des dépenses

Dans la perspective de la recherche d'économies permettant de compenser tout ou partie de la baisse des dotations de l'État, plusieurs pistes pourraient être envisagées.

D'une manière générale, la maîtrise de la dépense salariale des collectivités locales constitue un enjeu majeur. Le chapitre 5 du présent rapport revient sur la problématique des déterminants de la dépense de personnel. La rationalisation de la gestion du patrimoine immobilier, la mise en œuvre d'une politique d'achat plus efficiente et la rationalisation des interventions économiques des collectivités pourraient de même contribuer aux économies.

3 - Le risque du bouclage par l'endettement

En l'absence d'infléchissement des dépenses, la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales risque de se traduire par une réduction de l'épargne brute et, par voie de conséquence, de l'autofinancement des investissements. Dans ce contexte, l'alternative serait de réduire ces derniers ou de davantage recourir à l'endettement.

L'investissement étant principalement porté par le secteur communal, qui se trouvera en 2014 et 2015 en début de cycle électoral, il n'est pas exclu que l'effort d'équipement fléchisse. Cependant, le recours à l'endettement pourrait constituer une tentation dans un contexte d'élargissement de l'offre de crédit et de réduction des marges bancaires.

Les dispositions législatives relatives à l'équilibre budgétaire, qui portent sur la capacité à rembourser l'annuité de la dette en capital par des ressources définitives, ne constituent pas, à cet égard un frein suffisant. La réduction des marges budgétaires induite par la baisse des dotations et par la réforme de la fiscalité locale rendrait cependant risquée cette seconde option.

C - Un dispositif de gouvernance insuffisant

Le processus de dialogue entre le Gouvernement et les associations représentant les collectivités territoriales qui s'est déroulé au printemps 2013 pose question dans le contexte actuel de participation attendue du secteur public local aux engagements de redressement des finances publiques. Les moyens de gouvernance globale des finances publiques locales qui permettraient d'avoir des instruments comparables à ceux existant pour l'État et la sécurité sociale sont limités ou indirects.

Si la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que les lois de programmation peuvent comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques[53] et donc des APUL, elle ne crée pas de véritable encadrement. Elle indique simplement que la loi de programmation peut « comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques ne relevant pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale ainsi qu'à l'information et au contrôle du Parlement sur cette gestion. Ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les recettes, les dépenses et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques »[54]. Ces règles n'existent que très partiellement aujourd'hui.

Jusqu'à présent, les lois de programmation tant antérieures à la loi organique que celle, immédiatement postérieure, du 31 décembre 2012 pour les années 2012-2017, définissent, en ce qui concerne les APUL, des objectifs de solde sur la base d'une trajectoire de recettes et de dépenses explicitée en annexe, dans un exercice qui est principalement de prévision, faute de pouvoir s'appuyer sur des outils de prescription tels que les lois de finances pour l'État et la loi de financement de la sécurité sociale pour la sécurité sociale. Néanmoins, la loi de programmation[55] fixe un cadre à l'évolution de l'enveloppe des concours financiers de l'État : c'est l'instrument principal de régulation des dépenses locales dont le législateur dispose, sous la réserve essentielle des mesures transversales applicables à la rémunération des fonctionnaires[56]. Celle pour 2012-2017 indique que « les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées ». Le rapport annexe à cette loi de programmation prévoit qu' « un pacte de confiance et de solidarité sera négocié avec les collectivités territoriales afin notamment de déterminer les modalités, à partir de 2014, de participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement ».

[53] Article 2, avant-dernier alinéa.
[54] Article 4 : le conseil constitutionnel a estimé que cet article qui définit un domaine de compétence facultatif n'était pas contraire à la Constitution eu égard à son objet.
[55] Article 13.
[56] Et compte tenu par ailleurs des règles que la loi peut imposer à la gestion des finances locales en application des articles 34, 72, troisième alinéa et 72-2 de la Constitution : il en est ainsi de la règle d'or encadrant l'adoption des budgets locaux (article L. 1612-4 du CGCT), des dispositifs de péréquation des ressources entre collectivités et du régime de la fiscalité locale.

On ne saurait trop souligner l'utilité d'un tel pacte, la France étant amenée à prendre des engagements pour l'ensemble des administrations publiques, dont il est essentiel que l'État soit en mesure de garantir l'effectivité, y compris donc leur respect par les collectivités territoriales.

La participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics est ainsi appelée à se renforcer. Elle ne sera cependant effective que si la baisse des concours financiers de l'État à hauteur de 4,5 Md€ en cumulé sur deux ans ne s'accompagne pas d'une hausse symétrique des impôts locaux mais se traduit par des économies dans les dépenses des collectivités territoriales.

La situation actuelle de la gouvernance globale des finances locales reste insatisfaisante et mériterait d'être renforcée sous un double aspect :

- d'une part, les dispositions de la loi organique citées plus haut permettent d'envisager de poser dans la loi des règles plus contraignantes en matière d'évolution attendue des recettes et des dépenses du secteur public local, ce que justifie la situation présente des finances publiques ;
- d'autre part, une instance nationale pourrait être le cadre permanent d'association des collectivités territoriales aux mesures de redressement, tant en amont des lois de programmation et de finances pour rendre un avis sur leur nature et leur étendue qu'en aval dans la déclinaison des orientations au sein d'un « pacte » qui soit le cadre des engagements fermes et réciproques de l'État et des collectivités territoriales en ce domaine.

Le « Haut conseil des territoires », dont la création est prévue par le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, pourrait remplir ce rôle et contribuer ainsi à la définition de la programmation pluri annuelle des finances des administrations publiques locales dans la perspective du rétablissement des comptes publics. En l'état, toutefois, le texte adopté en première lecture par le Parlement le 23 juillet 2013, prévoit simplement que le Haut conseil peut être consulté sur « la politique du Gouvernement à l'égard des collectivités territoriales et sur la programmation pluriannuelle des finances publiques ».

Au total, la Cour estime qu'un pacte de gouvernance financière devrait être conclu entre l'État et les collectivités territoriales. Conformément aux dispositions des articles 72 et 72-2 de la Constitution et à la loi organique du 17 décembre 2012, ce pacte serait encadré par des règles inscrites dans la loi de programmation des finances publiques.

III - Éléments de comparaisons internationales : Allemagne, Italie, Royaume-Uni

Un bref aperçu des finances publiques locales des proches voisins européens de la France montre qu'au-delà des différences d'organisation, la question de la maîtrise des dépenses publiques conduit ces pays à mettre en place un cadre à l'intérieur duquel se déploient les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales. Ce cadre présente une double caractéristique : il tend, d'une part, à favoriser une gouvernance d'ensemble des finances publiques en y intégrant systématiquement les finances des administrations publiques locales. D'autre part, il pose des limites contraignantes à l'exercice par les collectivités de leur « autonomie fiscale ».

En 2011, les dépenses des administrations locales[57] (2 110 Md€) représentaient un peu moins du tiers des dépenses totales des administrations publiques de l'Union européenne. La part relative agrégée de l'Allemagne, de la France, de l'Italie et du Royaume-Uni s'élevait à un peu moins de 60 % de l'ensemble. Au sein de ce groupe de quatre pays, la dépense des États fédérés et des collectivités locales d'Allemagne représentait 43 % du total, les 57 % restant se répartissant à parts à peu près égales entre les trois autres pays.

L'importance du poids relatif de l'Allemagne tient au fait que les Länder y exercent des compétences ailleurs dévolues à l'État central – notamment en matière fiscale, judiciaire, policière, carcérale ou éducative. Dès lors, leurs dépenses et celles de leurs collectivités locales représentent 46 % des dépenses des administrations publiques. Cette proportion est plus faible en Italie (31 %) et au Royaume-Uni (27 %) qui demeurent, à des degrés divers et malgré les avancées significatives de la décentralisation[58], des États davantage centralisés. Néanmoins, le partage des domaines législatifs entre le législateur national et le législateur régional est une caractéristique commune à ces trois pays.

[57] Source Eurostat, données mises à jour en mai 2013.
[58] Lois dites de « dévolution » au Royaume-Uni et réforme constitutionnelle de 2001 en Italie.

A - Un pouvoir fiscal et un recours à l'emprunt encadrés

Si en Italie et en Allemagne, la législation fiscale est partagée entre le législateur national et l'échelon décentralisé, les dispositifs législatifs pour l'une, constitutionnel pour l'autre, confèrent respectivement à l'État central et à l'État fédéral un pouvoir fiscal prépondérant.

En Italie, les transferts de l'État (essentiellement une quote-part de TVA) représentent 40 % environ des ressources de l'ensemble des collectivités. Cette proportion est de 50 % pour les recettes fiscales propres et 10 % pour les recettes non fiscales.

En Allemagne la loi fondamentale impose le partage du produit des impôts dits « communs » entre la fédération et les États fédérés. Ainsi, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés sont-ils répartis par moitié entre la fédération et les États fédérés. La loi prévoit les modalités de répartition de la TVA, dont les communes perçoivent une partie depuis 1998. Pour l'exercice 2012, les impôts communs représentaient 79 % du produit fiscal[59] (compte non tenu des impôts communaux), ceux de la fédération 18 % et ceux des États fédérés 3 %. Après répartition, 46 % du produit est allé à la fédération, 43 % aux Länder, 5 % à l'Union européenne et 6 % aux communes. En outre, différents mécanismes de péréquation modifient la répartition du produit des impôts communs en fonction de la population et de la situation économique respective des Länder.

Au Royaume-Uni, la législation fiscale est de la compétence quasi exclusive du Parlement national, si bien que l'autonomie fiscale des Gouvernements régionaux (Écosse, Pays-de-Galles, Irlande du Nord) et de leurs collectivités locales, tout comme celle des collectivités de l'Angleterre, est très faible. Ainsi, en 2011, les dépenses des collectivités territoriales étaient financées à 64 % par des dotations d'État en Angleterre[60], et à plus de 80 % en Écosse, en Irlande du Nord et au Pays de Galles. Les autres ressources proviennent de la fiscalité locale.

Au Royaume-Uni, comme en Italie, le recours à l'emprunt des collectivités territoriales pour financer leurs investissements est soumis à des dispositions législatives contraignantes. La part de l'endettement de

[59] Source : Rapport mensuel du ministère fédéral des finances, janvier 2013, page 21.
[60] Le Royaume-Uni n'est pas concerné par la régionalisation.

ces collectivités dans l'endettement total était de 5 % au Royaume-Uni et de 9,8 % en Italie, contre 30 % en Allemagne[61].

B - Des budgets locaux sous surveillance

Exception faite de la faiblesse de la fiscalité locale et des procédures qui encadrent le recours à l'emprunt, les collectivités territoriales du Royaume-Uni jouissent d'une large autonomie dans l'établissement et l'exécution de leurs budgets. L'attribution des dotations d'État est suivie au moyen d'outils de pilotage, préalablement négociés entre le directeur du Trésor et les secrétaires d'État des Gouvernements régionaux. Le principal instrument fixe des plafonds de dépenses pour trois ans.

Cette autonomie est désormais plus contrainte en Allemagne depuis la révision constitutionnelle de 2010. L'article 109 de la loi fondamentale affirme en effet le principe d'une responsabilité conjointe face aux engagements européens en matière budgétaire, et instaure par ailleurs, entre l'État fédéral et les Länder, une clé de répartition d'éventuelles sanctions imposées par l'Union européenne.

Créé en 2009, le conseil de stabilité, composé des ministres fédéraux des finances et de l'économie et du ministre des finances de chaque Land, complète, en Allemagne, le dispositif constitutionnel de contrôle des déficits de la fédération et des États fédérés. Sous réserve du renforcement de son indépendance, il devrait devenir l'institution chargée du contrôle de la règle de l'équilibre des budgets au sens du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG).

La responsabilité conjointe de l'État italien et de ses collectivités territoriales a été inscrite dans la constitution après la ratification du TSCG. Cependant ce principe avait été affirmé, dès 1998, par la loi créant un pacte de stabilité interne auquel sont soumises toutes les collectivités territoriales qui doivent, depuis 1999, respecter des objectifs pluriannuels de réduction de dépenses. La coordination des finances publiques relève du pouvoir législatif partagé entre les régions et l'État, mais le principe constitutionnel de « l'unité économique de la République » justifie que les budgets des collectivités territoriales soient établis dans le respect des objectifs de programmation nationale et autorise l'administration centrale à intervenir dans la gestion des collectivités qui ne respectent pas les objectifs de programmation.

[61] Source : Commission européenne, données 2010.

Le respect des objectifs du pacte de stabilité interne est contrôlé par la Cour des comptes italienne qui établit annuellement, depuis 1999, deux référés (un pour les régions, un autre pour les collectivités infra régionales) soumis à l'examen du Parlement. Dans ces rapports, sont aussi analysées en détail les évolutions des résultats de fonctionnement, de l'investissement, de l'endettement, des engagements hors bilan, ou encore des comptes et budgets en déséquilibre.

C - Une consolidation comptable pour le seul Royaume-Uni

En Italie, les données comptables[62] présentées par la Cour des comptes dans ses rapports annuels au Parlement sur les finances régionales, provinciales et communales sont consolidées par celle-ci. Pour ce faire, elle s'appuie sur les travaux d'un collège de commissaires aux comptes constitué auprès de chaque collectivité et dont elle normalise l'activité, qui va au-delà d'une stricte certification des comptes. Depuis 2010, la Cour des comptes publie un rapport sur la coordination des finances publiques dans lequel est analysée l'intégralité des recettes, des dépenses et de la dette du secteur public. Ce rapport ne repose pas néanmoins sur une consolidation de toutes les données comptables certifiées des administrations publiques. Au terme d'une réforme de très grande ampleur de la comptabilité publique, le ministère de l'économie devrait procéder, à partir de 2014, à la consolidation des comptes de tout le secteur public.

Une telle consolidation est effectuée, annuellement, depuis 2010, par la direction du Trésor[63] au Royaume-Uni à partir des comptes préalablement certifiés d'environ 1500 entités considérées comme publiques ou exerçant des activités à caractère public, parmi lesquelles figurent de très nombreuses collectivités territoriales. Le premier rapport sur les comptes consolidés des administrations du Royaume a été présenté à la Chambre des communes en novembre 2011 pour l'exercice financier 2009-2010. Il comprend, entre autres, le certificat et le rapport du contrôleur, vérificateur général du Royaume-Uni, qui a émis quatre réserves dont la principale est un désaccord sur la définition de la notion d'entité publique utilisée par le Trésor pour déterminer le périmètre de la consolidation. Les finances publiques locales consolidées sont donc appréciées dans le cadre de ce rapport, dont les données ont été utilisées

[62] Disponibles en droits constatés et en encaissements-décaissements.
[63] *Her Majesty Treasury.*

par l'Office de surveillance budgétaire[64] dans son premier rapport sur la soutenabilité fiscale.

En Allemagne, seul le conseil de stabilité offre une information globale sur la situation budgétaire de la fédération dans son ensemble. La consolidation des comptes locaux, à des fins statistiques, porte sur des données non harmonisées. En effet, l'absence d'harmonisation des règles comptables applicables aux administrations publiques, ainsi que l'hétérogénéité des modalités des contrôles des comptes des collectivités décentralisées interdisent, pour l'instant, toute consolidation comptable des comptes locaux.

Très abouti au Royaume-Uni, ou en cours de perfectionnement du fait des exigences du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) en Allemagne ou en Italie, le cadre à l'intérieur duquel se déploient les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, vise d'abord à appréhender les finances locales au niveau consolidé comme une des trois composantes des finances du secteur public. Ainsi, la prévision de la dépense locale fait partie de la prévision de toutes les administrations publiques. Il vise ensuite à donner à l'État les moyens d'assurer les responsabilités qui découlent de ses obligations européennes à travers un pouvoir fiscal prépondérant et des instruments négociés de régulation comme en Italie ou Royaume-Uni, ou par le partage et la péréquation des ressources fiscales comme en Allemagne.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

L'examen de la situation financière des collectivités locales en 2012 met en évidence la poursuite d'une hausse tendancielle des dépenses que la contrainte budgétaire n'a pas suffisamment freiné. La croissance des charges de fonctionnement, qui ont progressé à un rythme plus élevé que les recettes, s'est accélérée.

Si la contribution des administrations publiques locales au déficit des administrations publiques françaises demeure proche de l'équilibre, cette hausse tendancielle des dépenses de fonctionnement n'est soutenable que par une augmentation de la fiscalité ou des transferts financiers de l'État. Dans un contexte où il convient, au contraire, de limiter la pression fiscale et de réduire le déficit de l'État, la participation des collectivités locales à la stratégie de redressement des finances publiques, telle notamment que définie dans le programme de

[64] *Office for Budget Responsibility.*

stabilité présenté en avril 2013, implique, de leur part, un effort particulier de maîtrise des dépenses.

La baisse programmée des dotations de l'État en 2014 et en 2015 devrait constituer à cet égard une incitation forte. Toutefois, les modalités retenues pour cette baisse en 2014 et l'octroi de nouvelles ressources aux départements ainsi qu'aux régions réduisent cette incitation.

Le transfert de ressources fiscales de l'État aux départements à hauteur de 830 M€ réduit de 55 % l'effet de la baisse des dotations sur le budget de l'État. Le relèvement de 20 % du plafond du taux des droits de mutation à titre onéreux est destiné à compenser la baisse attendue du produits de ces droits en apportant des ressources estimées à 0,9 Md€ pour 2014 et à 1,2 Md€ pour 2015 aux départements. Au total, ceux-ci bénéficieront d'un montant de ressources supplémentaires de 1,7 Md€ en 2014 et de 2 Md€ en 2015. La substitution de ressources fiscales, à hauteur de 0,9 Md€, à des dotations dont le montant était gelé, permettra également aux régions de desserrer la contrainte financière.

Les arbitrages rendus répondent aux attentes des collectivités territoriales dont la participation au rétablissement de l'équilibre des comptes public se trouvera globalement amoindrie au moyen d'un transfert de cet effort sur l'État et sur les contribuables. Toutes choses égales par ailleurs, il est de nature à réduire la recherche par les collectivités de véritables pistes d'économies permettant de freiner l'évolution de la dépense locale.

Dans le contexte actuel, il eût été préférable que la contribution des collectivités soit établie en fonction des capacités contributives respectives des différentes catégories de collectivités dans le cadre d'une véritable solidarité entre celles-ci. Cela aurait favorisé une meilleure allocation de la ressource au niveau local et constitué une véritable incitation à la rationalisation et à l'optimisation de la dépense du secteur.

Pour 2015, il serait souhaitable que la baisse des dotations soit effectuée selon une logique de péréquation entre catégories de collectivités pour mieux prendre en compte leurs capacités contributives respectives au regard de leurs charges et favoriser une plus grande maîtrise des dépenses de leur part. Cette alternative présenterait, en outre, l'avantage de ne pas peser sur les ressources budgétaires de l'État, contrairement aux choix effectués pour 2014.

À l'instar de ce qui se met en place dans les principaux pays voisins de la France, il apparaît nécessaire de définir une gouvernance d'ensemble pour le secteur public local donnant à l'État les moyens

d'assumer les responsabilités qui découlent de ses obligations européennes. Pour cela, il serait utile de définir un cadre législatif mettant en œuvre, pour les collectivités territoriales, l'article 4 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques. Ce dispositif pourrait être préparé après consultation du futur Haut conseil des territoires qui serait aussi le lieu de conclusion d'un pacte État/collectivités territoriale déclinant les orientations ainsi fixées. Il permettrait ainsi aux collectivités territoriales d'entrer davantage dans une logique d'amélioration de l'efficience des finances publiques de notre pays.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *préciser, en application de l'article 4 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, les règles d'encadrement des dépenses, des recettes et du solde des administrations publiques locales justifiées par les engagements de redressement des finances publiques pris dans le programme de stabilité de la France ;*
2. *décliner les règles ainsi posées dans un pacte de gouvernance des finances locales élaboré au sein du Haut conseil des territoires ou de toute autre instance équivalente ;*
3. *mettre en œuvre, pour 2015, la baisse des concours financiers de l'État selon une logique de péréquation entre les catégories de collectivités et au sein de celles-ci.*

Chapitre II

L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités

L'appréciation de la situation et des perspectives financières de chacune des catégories de collectivités territoriales prolonge l'analyse d'ensemble sur le secteur public local. Elle prend en compte les particularités de l'équilibre financier des communes, des intercommunalités, des départements et des régions, ainsi que les trajectoires parfois divergentes des unes et des autres. Elle rend mieux compte des problématiques de gestion auxquelles sont confrontés les exécutifs locaux. Elle permet d'identifier les marges de manœuvre respectives de chacune de ces catégories.

La réforme de la fiscalité locale induite par la suppression de la taxe professionnelle accentue les différences d'évolution entre catégories. La spécialisation fiscale partielle qui l'accompagne, la nature des ressources qui composent le panier de recettes de chacune d'entre elles, les différences qui en résultent au regard de la capacité à agir sur les taux sont autant de facteurs de différenciation[65].

La nature des services rendus par chacune des catégories de collectivités induit également des différences dans la structure et dans la dynamique des dépenses. Ainsi, le financement de services de proximité

[65] Voir sur ce point le chapitre IV du présent rapport.

par le secteur communal, de dépenses d'aide sociale par les départements et d'infrastructures de transport, essentiellement ferroviaires, par les régions constituent autant de spécificités à prendre en compte dans l'appréciation des conditions de l'équilibre financier.

Pour autant, chaque catégorie de collectivités contribue à la dépense publique globale et se trouve soumise aux contraintes financières qui résultent de l'effort de redressement des finances publiques prévu par la loi de programmation et les engagements européens de la France. La capacité de chacune d'entre elles à participer à cet effort dessine ainsi les contours d'un cadre commun d'analyse.

La différenciation des situations conduit à examiner successivement l'évolution des finances du secteur communal, regroupant les communes et les établissements de coopération intercommunale, celle des départements et celle des régions.

I - Les finances des communes et des intercommunalités

Compte tenu des limites actuelles du dispositif de centralisation des comptes locaux, une présentation agrégée de l'évolution de l'ensemble constitué par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale n'est pas possible. Cette carence est regrettable dans la mesure où seule une telle présentation permettrait d'en rendre compte de façon pleinement cohérente eu égard aux interpénétrations entre les deux niveaux.

Dans ces conditions, la situation et les perspectives financières des communes et des intercommunalités sont présentées successivement.

A - Les finances communales

1 - La situation en 2012

En 2012, les charges de fonctionnement des communes ont progressé plus rapidement que les recettes correspondantes, entraînant un léger recul de l'épargne brute (voir tableau en annexe 2). L'effort d'équipement, qui a été soutenu, a été financé par un recours accru à l'emprunt. La capacité moyenne de désendettement des communes, bien qu'en légère progression par rapport à 2011 demeure cependant globalement satisfaisante.

Tableau n° 3 : évolution des finances communales 2010 – 2012

En Md€	2010	2011	2012	2012 /2011
Produits réels de fonctionnement	**74,16**	**76,61**	**77,88**	**1,7 %**
Charges réelles de fonctionnement	**62,42**	**63,82**	**65,30**	**2,3 %**
Épargne brute	**11,74**	**12,79**	**12,58**	**- 1,6 %**
Recettes réelles d'investissement (hors emprunts)	**10,92**	**10,88**	**10,99**	**1,0 %**
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts)	**21,70**	**22,95**	**23,68**	**3,2 %**
Encours de la dette	**59,35**	**60,04**	**61,50**	**2,4 %**
Ratio de désendettement	**4,95**	**4,60**	**4,80**	

Source : Cour des comptes – données DGFiP

a) Une progression modérée des produits de fonctionnement en 2012.

En 2012, la progression des produits réels de fonctionnement des communes (77,9 Md€) s'est ralentie (+ 1,7 % contre + 3,3 % en 2011). Si la fiscalité (47 Md€), qui représente plus de 60 % de ces ressources, a augmenté de 2,7 %, les dotations et participations de l'État (22,2 Md€) ont reculé de 0,9 %.

La fiscalité directe (31,8 Md€) représente 68 % des ressources fiscales des communes auxquelles il convient d'ajouter la fiscalité reversée par les groupements à fiscalité propre (9,3 Md€). La fiscalité indirecte (6,4 Md€) n'en représente que 13 %.

La progression du produit fiscal des communes est imputable à celle de la fiscalité directe (+ 3,4 %), alors que la fiscalité indirecte est restée stable. À l'issue de la réforme induite par la suppression de la taxe professionnelle, les communes disposent ainsi de ressources leur apportant de relatives marges budgétaires[66].

A contrario, dans un contexte de gel d'une partie des dotations de l'État, les dotations et participations versées aux communes (22,2 Md€ en prenant en compte la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) ont reculé de 0,9 % en 2012.

[66] Sur ce point voir le chapitre IV de ce rapport.

b) Un taux de progression des charges de fonctionnement stable par rapport à 2011

Les charges réelles de fonctionnement des communes (65 Md€) ont progressé de 2,3 %, soit un taux équivalent à celui de 2011. Au sein de celles-ci, les charges de personnel (34,1 Md€), qui représentent 52 % du total, ont augmenté de 2,6 %[67] et les achats de biens et services (16,7 Md€) de 3 %.

Les charges de gestion courante (11,2 Md€) se sont stabilisées par rapport à 2011 (+0,1%), en dépit de l'accroissement des subventions de fonctionnement versées (+ 1,7 %). Les charges financières (2,3 Md€) ont augmenté de 3,4 % en 2012 après une hausse supérieure à 6 % en 2011. Elles représentent 3,5 % des charges de fonctionnement, comme en 2011.

c) La baisse de l'épargne brute des grandes communes

Les charges de fonctionnement ayant progressé davantage que les recettes correspondantes en 2012, les communes ont dégagé une épargne brute (12,6 Md€) en diminution de 1,6 % par rapport à 2011. Cette diminution affecte particulièrement les communes dont la population est comprise entre 10 000 et 100 000 habitants, ainsi que la Ville de Paris.

À l'inverse, l'épargne brute progresse dans les petites communes : + 5 % pour celles de moins de 500 habitants et + 2,8 % pour celles de 500 à 3 500 habitants. Cette dernière catégorie dégage par ailleurs un quart de l'épargne brute de l'ensemble des communes, soit une proportion très supérieure à sa part dans les produits (18 %) et dans les charges (16 %) de l'ensemble des communes. En valeur, le total de l'épargne brute dégagée par les communes de moins de 500 habitants est presque équivalent au montant dégagé par la strate 50 à 100 000 habitants, alors que ces deux strates représentent respectivement 4 et 11 % des produits et charges de fonctionnement de l'ensemble des communes.

Ce constat est à rapprocher de la progression des charges de personnel qui représentent une part beaucoup plus importante dans les dépenses des grandes communes[68].

[67] Sur ce point voir le chapitre V de ce rapport.
[68] Sur ce point voir le chapitre V de ce rapport.

d) La poursuite de la progression des investissements en 2012

Les dépenses d'investissement (23,7 Md€) ont augmenté de 3,2 % en 2012, à un rythme toutefois inférieur à celui de 2011 (+ 5,8 %). Cette évolution sur deux années fait suite à la baisse constatée en 2010 (- 6,2 %). Un peu moins d'un quart de ces dépenses est porté par les communes de 500 à 3 500 habitants et un autre quart par les communes de 10 000 à 50 000 habitants.

Au sein des dépenses d'investissement, les dépenses d'équipement propre (21,5 Md€) ont progressé de 4,1 % et les subventions d'équipement versées (1,4 Md€) de 12,7 %. Les communes de 10 000 à 50 000 habitants et de plus de 100 000 habitants hors Paris ont fait porter leur effort sur les dépenses d'équipement (+ 6,4 % et + 13,2 %) à l'inverse des petites communes qui ont privilégié l'octroi de subventions.

Un exemple de maintien des dépenses d'investissement

La volonté des communes de continuer à investir en modérant la dépense de fonctionnement est illustrée par la commune d'Agen (Lot-et-Garonne) qui a adopté le principe de budget base « zéro » afin que chaque dépense de fonctionnement soit justifiée au premier euro. En revanche, Agen a connu une montée en puissance incontestable des dépenses d'équipement dont le montant a quasiment doublé entre 2008 et 2011 : il est passé de 6,3 M€ en 2008 à 12,3 M€ en 2011.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes sur la commune d'Agen

Les recettes d'investissement hors emprunt (11 Md€) ont été quasiment stables par rapport à l'année 2011 (+ 1 %). Si le fonds de compensation de la TVA (2,6 Md€) a augmenté de 4,9 %, ainsi que les subventions d'équipement reçues (4,5 Md€, + 4,1 %), les produits de cession d'immobilisations (2,1 Md€) ont diminué de 12,5 %.

Le recours à l'emprunt[69] (7,1 Md€) a été plus important qu'en 2011 (+ 12 %). À la fin de l'année 2012, la dette communale atteignait 61,5 Md€, en augmentation de 2,4 %. Cependant, la trésorerie nette des communes (20 Md€) s'est aussi accrue de près de 9 %. Il semble ainsi que les communes aient emprunté au-delà de leurs besoins d'investissement en 2012 et alimenté ainsi leur trésorerie.

[69] Hors opérations de refinancement et tirage de lignes de trésorerie.

Le taux d'épargne brute des communes[70] a diminué en 2012. S'élevant à 16,2 %, il reste cependant supérieur aux années 2009 (14,3 %) et 2010 (15,8 %). Leur ratio de désendettement, qui s'est un peu dégradé, reste cependant inférieur à 5 années (4,8).

2 - Les évolutions attendues pour 2013

a) Des incertitudes sur les recettes

– L'incidence de la stabilisation des dotations de l'État et les incertitudes qui affectent la progression des ressources fiscales

À l'instar de ce qui s'est produit en 2012, la stabilisation en valeur d'une partie des dotations de l'État se traduira, toutes choses égales par ailleurs, par une réduction du taux global d'évolution des recettes de fonctionnement des communes. Il en résultera un renforcement de la contrainte financière et une pression à la baisse des budgets. Ainsi que le suggère une enquête conduite par l'Association des maires de France auprès des membres de sa commission des finances, la perception d'une contrainte renforcée est particulièrement marquée pour les collectivités de moins de 10 000 habitants.

L'évolution des ressources de fonctionnement des communes sera ainsi fortement dépendante de la progression des recettes fiscales. Le produit de la fiscalité indirecte risque d'être affecté par le ralentissement de l'activité économique et, pour la fraction additionnelle aux droits de mutation à titre onéreux, par le recul du marché immobilier.

La réforme de la fiscalité locale de 2010 a conservé aux communes une part prépondérante de fiscalité directe. Celle-ci est peu sensible à la conjoncture et se caractérise par un dynamisme des bases dont la progression a assuré l'essentiel de l'augmentation des ressources en 2012. Il devrait en être de même en 2013. Compte tenu de l'approche des élections en 2014, la hausse des taux devrait rester modérée. Une progression du montant de la fiscalité directe identique à celle de 2012 (+ 3,4 %) constitue une hypothèse raisonnable.

Par ailleurs, l'évolution du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) perçue par les communes[71] en 2013 (+ 1,6 %) ne constitue pas, à la différence de ce qui se produit pour d'autres catégories de collectivités un surcroît de recettes inattendu[72].

[70] Épargne brute rapportée aux produits de fonctionnement.
[71] Les communes perçoivent environ un quart de la CVAE du bloc communal.
[72] Voir sur ce point la partie I du présent relevé.

Néanmoins, la volatilité du produit et de sa répartition constitue un facteur majeur d'incertitude pour l'établissement des budgets.

– La progression de la péréquation horizontale

L'enquête précitée de l'Association des maires de France fait état d'appréciations négatives qui accompagnent la mise en place du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC). La progression des ressources du fonds, qui passeront de 150 M€ en 2012 à 360 M€ en 2013, est perçue comme une contrainte supplémentaire pour les communes qui supportent le prélèvement.

Le rapport du Gouvernement de septembre 2012 relatif au FPIC présente les caractéristiques majeures de ce dispositif. Les communes isolées, dont les ressources sont parfois supérieures à celles des communes environnantes, ont été plus fortement sollicitées que les ensembles intercommunaux qui sont les principaux bénéficiaires du fonds. Si la première année d'application du dispositif a mis en évidence son caractère nettement péréquateur, l'absence de prise en compte des charges parmi les critères des prélèvements effectués en 2012 a constitué une faiblesse. La loi de finances pour 2013 a corrigé ce premier point : la détermination du montant du prélèvement se fera sur la base d'un indice synthétique composé désormais pour 20 % par le critère de revenu par habitant [73]. Si, d'un point de vue global, les reversements et les prélèvements se compensent, la montée en puissance de la péréquation horizontale permet de desserrer la contrainte financière pour les collectivités disposant de moindres ressources fiscales.

b) Des charges de fonctionnement en progression

En dépit des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement courant, la masse salariale, qui constitue le premier poste de dépenses des communes, devrait continuer à croître en raison de l'augmentation du SMIC au 1er janvier 2013 qui affecte les rémunérations des agents de catégorie C, de l'effet « glissement vieillesse technicité », et de l'effet de la revalorisation des cotisations à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). La poursuite de la stabilisation des effectifs n'est en outre pas certaine en raison des conséquences de la réforme des rythmes scolaires, à compter principalement de 2014, ou des créations d'emplois d'avenir.

[73] Ce critère est un indicateur avancé du poids des charges encourues potentiellement par une collectivité donnée.

Par ailleurs, en fin de cycle électoral, l'incidence de la mise en service des équipements pourrait également avoir un effet sur le niveau de la dépense de fonctionnement.

Au regard des perspectives limitées de progression des ressources de fonctionnement, le maintien en 2013 du taux de croissance des dépenses de 2012 devrait conduire, bien qu'il soit relativement modéré, à une nouvelle baisse de l'épargne brute.

Premiers éléments concernant l'exercice 2013

La commune de la Roche-sur-Yon (Vendée) cherche à rationaliser ses dépenses de fonctionnement pour maintenir les mêmes taux d'imposition que les années précédentes. L'évolution attendue repose uniquement sur la revalorisation forfaitaire des bases d'imposition pour 2013, fixée à 1,8 % dans la loi de finances pour 2013, et sur la progression régulière des bases d'imposition de la ville, estimée à 1,1 %. Elle anticipe une réduction des dotations de l'État et des allocations compensatrices : en ayant notamment intégré l'hypothèse d'une diminution progressive des dotations à partir de 2014.

Les dépenses réelles de fonctionnement sont estimées en augmentation de 2,5 % par rapport au BP 2012, notamment du fait d'une nouvelle augmentation des charges de personnel de 3 % (GVT et revalorisation du SMIC au 1er janvier 2013). La ville compte poursuivre sa démarche de rationalisation des coûts, notamment en déclinant chacune des politiques publiques mises en œuvre en « politiques », « programmes » et « actions » afin de mieux définir les objectifs poursuivis, et mieux évaluer les coûts de chaque dispositif. Elle envisage aussi de mener une démarche comparative concernant le processus d'achats afin d'élaborer un plan d'optimisation propre à en améliorer la performance.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur la commune de la-Roche-sur-Yon

c) Une croissance des investissements

Outre la réduction de l'épargne brute, les communes pourraient également enregistrer une baisse de leurs ressources d'investissement. L'enquête précitée de l'AMF mentionne la diminution des subventions reçues de l'État, des régions, des départements et des intercommunalités. De fait, les départements, qui ont globalement réduit leurs subventions d'investissement en 2012, risquent de continuer à le faire en 2013.

Si de nombreuses collectivités indiquent leur intention de différer certains investissements, il est probable que la fin du cycle électoral se traduira néanmoins par des investissements en légère hausse en raison de l'achèvement des opérations programmées. La détente sur les conditions de financement pourrait y contribuer.

3 - Les évolutions prévisibles pour 2014 et au-delà

a) L'impact des modalités de la baisse des dotations de l'État

La diminution des dotations de l'État en 2014 et 2015[74] constitue un facteur supplémentaire de contrainte financière. Celle-ci est cependant limitée dans la mesure où la clef de répartition retenue par l'État est proportionnelle au poids des ressources du secteur communal dans l'ensemble de celles des collectivités territoriales, conformément aux souhaits exprimés par ses représentants au comité des finances locales.

Les modalités retenues font supporter aux communes près de 70 % de l'effort incombant au bloc communal contre 30 % pour les intercommunalités. Toutes choses égales par ailleurs, la réduction de 588 M€ des dotations des communes constituera néanmoins une contrainte significative pour celles-ci. Mais elle sera cependant atténuée par la dynamique spontanée de la fiscalité communale.

b) Le développement des dispositifs de solidarité horizontale

La diminution des dotations en 2014 sera concomitante de la montée en puissance du fonds de péréquation intercommunal et communal. Le FPIC devrait être porté à 570 M€ en 2014, puis 780 M€ en 2015 et 1 Md€ en 2016. Le fonds de solidarité de la région d'Île-de-France devrait également disposer de ressources plus importantes (250 M€ en 2014, 270 M€ en 2015 et 2016).

[74] Voir sur ce point le chapitre I du rapport.

Pour les collectivités prélevées, l'effet négatif sur les ressources s'ajoutera à l'impact de la diminution des dotations et se traduira par une contrainte budgétaire renforcée. Un infléchissement de la dépense devrait en découler. Compte tenu du cycle électoral, l'ajustement est susceptible de porter d'abord sur la dépense d'investissement, traditionnellement plus faible en début de mandat. La préservation d'une certaine capacité d'investissement nécessitera cependant la recherche de pistes d'économies.

À l'inverse, pour les collectivités bénéficiaires, le renforcement de la péréquation horizontale constituera un facteur d'accompagnement de la baisse des dotations.

c) L'impact de charges nouvelles

Un certain nombre de charges nouvelles vont mécaniquement peser sur les collectivités et obérer leurs capacités à endiguer le flux des dépenses : la réforme des rythmes scolaires, la hausse des cotisations retraites patronales[75], les co-financements de politiques nationales, et l'annonce récente de la création de 100 000 places de crèches en partie à la charge des communes, le relèvement des taux de TVA[76].

B - Les finances intercommunales

1 - L'exécution 2012

Au premier janvier 2013, l'intercommunalité à fiscalité propre (communauté de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, syndicats d'agglomération nouvelle et métropoles[77]) intéressait 60,9 millions d'habitants (92 %) et 36 049 communes (98 %). Le nombre de communes hors intercommunalité s'élevait à 615 (contre 1 378 en 2012). Celles-ci rassemblaient encore 5,2 millions d'habitants[78].

[75] Voir chapitre V du présent rapport.
[76] L'AMF estime à 2 Md€ ces charges nouvelles en 2014.
[77] Une seule métropole, catégorie créée par la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, existe à ce jour : celle de Nice Côte d'Azur.
[78] Source : direction générale des collectivités locales, juin 2013.

Le nombre de structures intercommunales a également diminué, passant de 2 581 au 1er janvier 2012 à 2 456 au 1er janvier 2013, ce qui traduit une concentration (relative) de celles-ci. Elles se répartissent en une métropole, 15 communautés urbaines, 213 communautés d'agglomération (+ 11 par rapport à 2012), 2 223 communautés de communes (- 135) et 4 syndicats d'agglomération nouvelle (- 1).

L'augmentation du périmètre de l'intercommunalité a un impact sur le volume de leurs recettes et de leurs dépenses. Bien qu'en progression sensible, les premières augmentent moins vite que les secondes, ce qui a entraîné une stabilisation de l'épargne brute (voir tableau en annexe 3). Les intercommunalités ont néanmoins continué d'accroître leurs dépenses d'investissement en recourant plus fortement à l'emprunt. Leur dette s'est fortement accrue.

Tableau n° 4 : évolution des finances des groupements à fiscalité propre 2010 - 2012[79]

En Md€	2010	2011	2012	2012/2011
Produits réels de fonctionnement	21,95	23,06	24,26	5,2 %
Charges réelles de fonctionnement	17,20	18,01	19,23	6,8 %
Épargne brute	4,74	5,05	5,02	- 0,5 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	2,92	3,26	3,21	- 1,7 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	7,69	8,49	9,00	6,0 %
Encours de la dette	18,19	19,30	21,21	9,9 %
Ratio de désendettement	3,83	3,82	4,22	

Source : Cour des comptes d'après données DGFiP

[79] Les données présentées dans ce tableau présentent les limites mentionnées dans le chapitre I et précisées dans le chapitre III.

a) Une progression des recettes de fonctionnement

– Une forte progression de la fiscalité

En 2012, les recettes réelles de fonctionnement des intercommunalités (24,3 Md€ hors reversements aux communes) ont augmenté de 5,2 % par rapport à 2011, pour partie en lien avec l'augmentation de leur périmètre et l'accroissement des compétences qui leur sont transférées. Les structures intercommunales perçoivent par ailleurs plus de 9,4 Md€ de fiscalité qu'elles reversent aux communes au titre de l'attribution de compensation [80] et, le cas échéant, de la dotation de solidarité communautaire.

La fiscalité nette perçue au profit des intercommunalités (11,8 Md€), en hausse de 8,2 % (+ 1 Md€), représente 48 % des produits de fonctionnement. La progression des recettes de l'intercommunalité résulte de la hausse de la fiscalité directe (5,3 %) et de celle de la fiscalité indirecte (+ 4,4 %), ainsi qu'il résulte du tableau qui suit.

Tableau n° 5 : fiscalité des intercommunalités (hors DCRTP)

en Md€	**2010**	**2011**	**2012**	**2012/2011**
Impôts et taxes	11,18	10,86	11,76	8,2 %
dont fiscalité directe	15,91	15,80	16,64	5,3 %
dont fiscalité reversée	- 8,64	- 9,27	- 9,44	1,9 %
dont fiscalité indirecte	4,30	4,24	4,43	4,4 %

Source : Cour des comptes - données DGFiP

[80] Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique versent à leurs communes membres une attribution de compensation dont le montant correspond à la différence entre les montants de fiscalité professionnelle perçus par chaque commune l'année précédant celle de la première application du régime de fiscalité professionnelle unique et le montant des coûts nets des charges transférées par chaque commune à l'EPCI, sur la base des conclusions d'une commission locale d'évaluation des charges transférées. Le mécanisme perdure après la réforme de la fiscalité économique locale. Au fur et à mesure du transfert de nouvelles compétences des communes à l'EPCI, l'attribution de compensation est diminuée de la valeur des nouvelles charges transférées. La loi prévoit aussi des mécanismes permettant de revoir le montant de l'attribution de compensation dans certaines conditions.

Progression de la fiscalité

La communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe (Sarthe) illustre la progression de la fiscalité pour l'ensemble des taux en 2012. La ressource fiscale de la communauté représentait 63 % de ses recettes réelles en 2011. Le budget primitif 2012 permettait sous le double effet de la progression des bases d'imposition et de la progression des taux un accroissement de 5,4 % des ressources fiscales par rapport à 2011. Les bases taxables de la cotisation foncière des entreprises, de la taxe d'habitation, de la taxe foncière sur le bâti et de la taxe foncière sur le non bâti progressaient ainsi respectivement de 2,87 %, 3,26 %, 4,17 % et 1,62 %, dans le budget primitif 2012. Les taux de ces mêmes taxes étaient par ailleurs votés en progression de 2,7 %.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe

Par ailleurs, les attributions de compensation, qui devraient tendanciellement se réduire avec la montée en puissance des compétences des EPCI[81], sont parfois détournées de leur objet, notamment pour compenser le nouveau mécanisme de péréquation horizontale du FPIC.

[81] Voir note page précédente. Il existe en principe trois principaux cas de modifications dérogatoires des attributions de compensation : en cas de perte de bases imposables pour l'EPCI, en cas de modification de périmètre de l'EPCI ou de fusion entre plusieurs EPCI, en tenant compte du rapport de la commission d'évaluation des charges lorsque le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision ont été fixés librement par le conseil communautaire statuant à l'unanimité.

Des reversements des EPCI aux communes membres non conformes à la règlementation

La détermination de l'attribution de compensation versée aux communes et les modalités de répartition de la dotation de solidarité communautaire, ne sont pas toujours conformes à la règlementation.

Ainsi la communauté d'agglomération de Hénin-Carvin (Pas-de-Calais) consacre la majorité de ses dépenses de fonctionnement (52 %) aux reversements aux communes des produits fiscaux qu'elle a collectés et à des contributions budgétaires aux syndicats mixtes. Elle n'a pas réuni depuis 2001 la commission d'évaluation des charges transférées alors même que de nouvelles compétences communales facultatives lui étaient transférées. L'attribution de compensation n'a jamais diminué. De même la dotation de solidarité communautaire (DSC) n'est pas répartie en tenant compte prioritairement de l'importance de la population et du potentiel fiscal ou financier par habitant. Au contraire, ce reversement complémentaire aux communes membres est institué avec l'objectif explicite de redistribuer l'essentiel du surcroit de dotation globale de fonctionnement lié à la transformation en communauté d'agglomération.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie, sur la communauté d'agglomération de Hénin-Carvin

De même, la communauté de communes « Cœur de bocage » (Deux-Sèvres) a prévu un mécanisme de révision de l'attribution de compensation proche d'une indexation, qui a conduit à la progression de 9 % des contributions versées aux communes membres entre 2005 et 2012.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine, Poitou-Charentes sur la communauté de communes Cœur de bocage

À l'inverse, l'attribution de compensation versée par la communauté de communes des Vallées d'Ax (Ariège) a bien diminué en fonction de l'entrée en vigueur des compétences transférées.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur la communauté de communes des Vallées d'Ax

La commune de Carcassonne (Aude) a reçu systématiquement de 2005 à 2010 des montants erronés au titre de l'attribution de compensation et de la dotation de solidarité communautaire versées par la communauté d'agglomération dont elle fait partie. Ces écarts variant de 100 à 700 000 € selon les années n'ont été identifiés que tardivement. Par ailleurs la ville a également pris en charge des dépenses qui étaient facturées à la communauté d'agglomération dans différents domaines qui relevaient des compétences transférées : bibliothèque municipale, soutien à l'activité portuaire, rénovation urbaine, accueil des jeunes enfants. Au cours de ces années la commission chargée d'évaluer les compétences transférées ne s'est pas réunie.

Ces situations sont identifiées, notamment depuis l'audit organisationnel commandé par la ville. Toutefois le constat n'est pas toujours partagé entre les parties et les avis divergent, spécialement lorsqu'il s'agit de solder les comptes, la ville demandant le remboursement du solde pour apurement des années antérieures.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur la commune de Carcassonne

– Des dotations et participations dont la part dans les ressources tend à décroitre

La part des dotations et participations de l'État dans les ressources de fonctionnement des intercommunalités (40 %) a décru en 2012 (- 2 points par rapport à 2011). La dotation globale de fonctionnement représente à elle seule 72 % de ces dotations. Elle est composée d'une dotation forfaitaire (0,4 Md€), d'une part de péréquation « verticale », la dotation d'intercommunalité (2,3 Md€) ainsi que d'une dotation de compensation correspondant pour l'essentiel à l'ancienne compensation de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle (4,3 Md€) que l'EPCI perçoit en lieu et place de ses communes membres.

b) Une forte progression des charges de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement (19,2 Md€) ont progressé de 6,8 % (+ 1,2 Md€). Leur évolution peut refléter celle du périmètre des intercommunalités et traduire la réalisation des objectifs de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 visant également au renforcement des compétences exercées.

Une partie importante de cette évolution est liée aux dépenses de personnel (6,3 Md€) qui ont augmenté de 8,7 %. Ce taux doit cependant être considéré avec précaution[82].

Contrairement aux communes, les charges de gestion courante (5,9 Md€) ont également progressé à un rythme soutenu (+ 6 %). Les contributions et participations obligatoires (2,7 Md€) représentent près de la moitié de ces dépenses, en hausse de 4 %. Le montant des subventions de fonctionnement (2,7 Md€) a également fortement progressé (+ 9,2 %). De même, les achats de biens et services ont augmenté de 4,8 % dans les intercommunalités. Ce poste (5,8 Md€) représente près d'un tiers des dépenses en 2012.

L'évolution des charges ayant absorbé l'intégralité de la hausse des recettes de fonctionnement, l'épargne brute (5 Md€) diminue légèrement après la forte progression de 2010 (+ 16 %) et 2011 (+ 6 %).

c) La hausse de l'investissement et de l'endettement

– Un accroissement des dépenses d'équipement et des subventions d'investissement versées malgré une baisse des recettes

Après une forte hausse en 2011 (+ 10 %), les dépenses d'investissement des intercommunalités (9 Md€) ont à nouveau progressé en 2012 (+ 6 %). Au sein de celles-ci, les dépenses d'équipement propre (6,7 Md€) progressent de 5,4 % et les subventions d'équipement versées (1,6 Md€) de 9,5 %. Ces subventions diminuent de 3 % vis-à-vis des organismes privés, mais augmentent de 16,6 % vers les organismes publics (1,1 Md€). Parmi celles-ci, 0,3 Md€ sont destinées aux communes membres (+ 14 %), ce qui est contraire à l'esprit même des réformes de l'intercommunalité.

[82] Voir chapitre V du présent rapport.

Des différences apparaissent selon le type d'intercommunalité. L'ensemble métropole et communautés urbaines a accru ses dépenses d'équipement (1,9 Md€) de 13,5 % tandis que pour l'ensemble formé par les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération l'augmentation a davantage concerné les subventions d'équipement versées (+ 14 %) que les dépenses d'équipement (+ 3 %). Les communautés de communes ont également majoritairement privilégié l'accroissement des subventions versées (+ 15 %), ce qui signifie que l'effort de mutualisation de l'investissement local est faible.

– Une forte progression de la dette

La hausse des dépenses d'investissement dans un contexte de stabilisation de l'épargne brute et de baisse des ressources d'investissement a été financée par l'emprunt. Les emprunts souscrits (3,4 Md€) ont augmenté de 28 % en 2012 et l'encours de la dette (21,2 Md€) de 9,9 %. Si le ratio de désendettement s'est légèrement dégradé, celui-ci reste un niveau convenable (4,2).

Pour l'ensemble formé par les communautés urbaines et la métropole de Nice, l'encours de la dette (6,6 Md€) a connu une progression plus sensible (+ 13 %). Le ratio de désendettement s'est davantage dégradé (5,3 en 2012 contre 4,6 en 2011). De même, la dette de l'ensemble formé par les communautés d'agglomération et les syndicats d'agglomération nouvelle (10,3 Md€) a progressé de 11 %, pour un ratio de désendettement de 4,7. En revanche, si l'endettement des communautés de communes (4,3 Md€) a également augmenté, leur capacité de désendettement (2,7) est très favorable.

Parallèlement à cette progression de l'endettement, la trésorerie des intercommunalités (7,9 Md€) a progressé de 24,7 % en 2012 après avoir augmenté de 15 % en 2011. Ce phénomène est constaté pour l'ensemble des intercommunalités qui, comme les communes, paraissent avoir emprunté plus que nécessaire.

2 - Les évolutions attendues pour 2013

a) Une moindre contrainte financière que pour les communes

La stagnation des dotations de l'enveloppe normée en 2013 devrait peser, comme pour les communes, sur la croissance globale des produits de fonctionnement. À l'instar des communes, la structure de financement des intercommunalités leur assure cependant une base fiscale dynamique, voire même plus dynamique comme en 2012.

À cet égard, les notifications de CVAE pour 2013 sont, pour les groupements à fiscalité propre, en augmentation de 9,5 %, soit un produit supérieur de 284 M€ à celui de 2012. Cette forte progression s'ajoutera à l'accroissement spontané des autres composantes de la fiscalité directe en raison de l'effet base.

Pour autant, la hausse de la fiscalité s'accompagne, au sein des intercommunalités, d'une forte croissance des dépenses de fonctionnement, notamment de personnel. Celles-ci seront affectées par l'augmentation du SMIC, l'effet GVT et l'impact des charges de pension qui s'applique à l'ensemble de la fonction publique territoriale[83].

En l'absence d'un freinage des charges de fonctionnement, l'épargne brute pourrait stagner comme en 2012, voire diminuer.

b) La poursuite des investissements

Les premiers éléments recueillis sur les budgets adoptés en 2013 montrent que les intercommunalités entendent poursuivre leur effort d'investissement, notamment en ce qui concerne les gros projets d'équipement. À l'instar de 2012, le tassement des ressources définitives d'investissement, qui semble anticipé, devrait se traduire par un recours accru à l'emprunt et par une hausse de l'endettement.

3 - Les évolutions prévisibles pour 2014 et au-delà

Les perspectives de moyen terme des intercommunalités sont dépendantes des mêmes facteurs que celles envisagées pour les communes : la baisse des dotations de l'État et la montée en puissance du fonds de péréquation intercommunal et communal.

[83] Sur ce point voir chapitre V du rapport.

En ce qui concerne la répartition de la diminution des concours de l'État, les intercommunalités supporteront 30 % de la baisse de l'effort demandé au secteur communal, soit 252 M€.

L'évolution de leurs ressources, qui connaît un rythme plus élevé que celui des communes, contribuera à atténuer l'impact de cette réduction des concours de l'État.

***

En dépit de l'absence d'une vision agrégée de l'évolution des finances des communes et des intercommunalités, plusieurs constats peuvent néanmoins être effectués.

Si pour les communes le taux de progression des charges s'est stabilisé, l'augmentation demeure forte pour les intercommunalités, notamment en ce qui concerne les dépenses de personnel. La progression sensible des charges de fonctionnement des intercommunalités n'est pas nécessairement critiquable lorsqu'elle traduit des augmentations de périmètres ou un accroissement des compétences transférées qui s'accompagnent en principe d'une réduction concomitante de charges pour les communes. Toutefois, l'apparente modération de l'évolution des dépenses des communes ne traduit pas, ou pas encore, de manière suffisante les effets que l'on serait en droit d'attendre d'un développement de l'intercommunalité porteuse de mutualisation de la dépense de fonctionnement du bloc communal.

L'effort d'équipement du secteur communal reste soutenu. Dans un contexte où l'augmentation des produits de fonctionnement est insuffisante (pour les communes) ou à peine suffisante (pour les intercommunalités) pour faire face à la croissance des charges, un effort de maîtrise des dépenses apparaît nécessaire au-delà de celui déjà consenti par nombre de collectivités ou groupements.

La baisse des dotations de l'État, calculée au prorata des ressources totales des différentes catégories de collectivités territoriales, ne prend pas en compte les capacités contributives de chacune des catégories de collectivités et, au sein de chaque catégorie, des différentes collectivités elles-mêmes. Une autre clef de répartition aurait été préférable afin de tenir compte des marges de manœuvre budgétaires du secteur communal. Cette solution alternative aurait préservé les ressources fiscales de l'État et aurait constitué une meilleure incitation au freinage des dépenses.

II - Les finances départementales

En 2012, les charges de fonctionnement des départements (56,0 Md€) ont augmenté de 3,1 % tandis que les produits (63,6 Md€) ne progressaient que de 0,7 % (voir tableau en annexe 4). En raison de ce décalage, l'épargne brute (7,6 Md€) a reculé de 14,4 %. La réduction des marges budgétaires a entraîné une réduction de 2,2 % des investissements (11,4 Md€), ceux-ci diminuant pour la troisième année consécutive. En dépit d'une stabilisation des nouveaux emprunts l'encours de la dette (31,1 Md€) a légèrement augmenté (+ 2 %).

A - L'exécution en 2012

Tableau n° 6 : évolution des finances départementales 2010 -2012

En Md€	2010	2011	2012	2012/2011
Produits réels de fonctionnement	60,56	63,14	63,57	0,7 %
Charges réelles de fonctionnement	52,86	54,32	56,02	3,1 %
Épargne brute	7,70	8,82	7,56	- 14,4 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	3,27	3,11	3,02	- 2,9 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunts)	12,14	11,70	11,44	-2,2 %
Encours de la dette	29,74	30,46	31,07	2,0 %
Ratio de désendettement	3,86	3,45	4,11	

Source : Cour des comptes – données DGFiP

1 - Des produits de fonctionnement en faible progression

La faible progression des produits de fonctionnement des départements en 2012, résulte principalement de l'évolution de la fiscalité directe, les composantes de la fiscalité indirecte connaissant des évolutions divergentes, tandis que les dotations et les participations de l'État diminuaient.

La fiscalité départementale (41,8 Md€), qui représente 66 % des produits de fonctionnement, a augmenté de 1,0 % en 2012. Cette

progression masque deux mouvements de sens contraire : la fiscalité directe (19,3 Md€) s'accroissait de 3,8 % tandis que la fiscalité indirecte (22,5 Md€) diminuait de 1,2 %.

La baisse de la fiscalité indirecte, liée au fort recul (- 9 %) des droits de mutation à titre onéreux (7,8 Md€), n'a été que partiellement compensée par la progression de 6,1 % du produit de la taxe sur les conventions d'assurances (6,6 Md€) et de 1,2 % des recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (6,5 Md€)[84].

Ces évolutions illustrent l'impact de la réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle sur les départements[85]. Le fort recul de la part de la fiscalité directe dans leurs ressources les expose davantage à la volatilité du produit des droits de mutation à titre onéreux en fonction du cycle immobilier[86].

Les départements ne disposent désormais du pouvoir de modifier les taux que sur la seule taxe foncière sur les propriétés bâties (10,6 Md€)[87]. En 2012, la pression fiscale sur cette taxe a été accrue en moyenne de 2,1 % par les départements. Le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui a remplacé la taxe professionnelle et sur laquelle les départements n'ont pas de pouvoir de fixation du taux, s'est élevé à 7,6 Md€, en progression de 2 % par rapport à 2011.

La bonne tenue des recettes liées aux droits de mutation avait permis en 2011[88] aux départements d'échapper à « l'effet de ciseaux » : leur baisse en 2012, à un niveau qui reste toutefois supérieur à celui de 2010, manifeste la fragilité de leur structure financière.

---

[84] L'augmentation du produit de la TSCA résulte du dynamisme de l'assiette tandis que l'évolution du produit de la TICPE est aussi liée à la majoration des compensations par l'État de charges transférées au titre de l'acte 2 de la décentralisation.

[85] Voir sur ce point le chapitre IV de ce rapport.

[86] Voir sur ce point, Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, La situation et les perspectives financières des départements, Tome I, volume 1, p. 96-97. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[87] Pour les DMTO, les départements peuvent décider du taux applicable dans une fourchette comprise entre 1,20 % et 3,80 % mais dans la pratique le taux maximum, relevé de 3,60 à 3,80 à partir de 2011 est saturé dans l'ensemble des départements. Le Gouvernement a annoncé, le 16 juillet dernier, la possibilité de relever pour une durée de deux ans (2014 et 2015) le plafond de perception de ces droits à hauteur maximale de 4,50 % au lieu de 3,80 %.

[88] La dynamique de 2011 résultait également du transfert de la part État des DMTO consécutif à la réforme de la fiscalité directe.

Tableau n° 7 : la fiscalité des départements entre 2010 et 2012

(en Md€)	2010	2011	2012	2012/2011
Impôts et taxes	40,34	41,41	41,84	1,0 %
dont fiscalité directe	22,59	18,64	19,35	3,8 %
dont fiscalité indirecte	17,76	22,77	22,49	-1,2 %
dont DMTO	7,07	8,61	7,83	-9,0 %
dont TICPE	6,19	6,46	6,54	1,2 %
dont TSCA	3,21	6,25	6,63	6,1 %
sous-total DMTO-TIPCE-TSCA	16,46	21,31	21,00	- 1,5 %

Source : Cour des comptes - données DGFiP

Exemples de l'impact de la réforme fiscale sur les départements

Les recettes de fonctionnement des départements sont devenues atypiques et leur panier fiscal a évolué vers un régime d'imposition indirecte et transférée (TIPP, TSCA) fortement élastique à la conjoncture économique (DMTO, CVAE). Leur pouvoir de fixer le taux a été divisé par deux. Certains départements ont pesé sur les taux sur lesquels ils pouvaient encore influer.

Ainsi en est-il dans le département de l'Aude dont le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties est le 3ème le plus élevé de France (30,7 %). De même le département du Calvados qui avait pu maintenir ses recettes fiscales en partie grâce aux droits de mutation, a connu un retournement à partir du mois de septembre 2012. Sa part de pouvoir de fixation du taux est passée de 60 % à 33 %. Enfin, le département du Haut-Rhin, industriel, disposait de bases taxables de taxe professionnelle très supérieures à la moyenne nationale. Après réforme, son pouvoir de modulation des taux est de 15 % de ses recettes de fonctionnement.

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur le département de l'Aude ; de la chambre régionale des comptes de de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur le département du Calvados ; de la chambre régionale des comptes d'Alsace sur le département du Haut-Rhin

Les dotations et les participations de l'État ont diminué de 1 % en 2012 sous l'effet de la baisse des participations et des compensations, les dotations de l'État liées à la dotation globale de fonctionnement et à la dotation générale de décentralisation demeurant stables.

2 - Une hausse des charges notamment liée au dynamisme de la dépense sociale

a) Une croissance élevée des dépenses sociales[89]

La hausse de 3,1 % des charges de fonctionnement des départements (56,0 Md€) résulte notamment de la forte croissance des dépenses sociales (+ 5,6 %). Les frais d'hébergement dans les établissements sociaux et médico-sociaux et les aides à la personne (28,2 Md€) représentent en effet plus de 50 % des charges de fonctionnement des départements en 2012.

La dépense au titre du revenu de solidarité active (RSA) a progressé de 5,2 % en 2012 pour atteindre 8,2 Md€, tant en raison d'un effet taux que d'un effet volume. Le RSA, dont le montant a été revalorisé de 1,7 % en 2012, a été versé à près de 1,39 millions de bénéficiaires, soit une augmentation de 3 % en moyenne annuelle[90]. Le dispositif est depuis 2011 ouvert aux départements d'outre-mer et depuis le 1er janvier 2012 au département de Mayotte. La progression constatée touche de manière similaire la métropole et l'outre-mer[91].

La dépense au titre des allocations versées aux adultes handicapés (ACTP et PCH[92]), qui représente 2 Md€, a progressé de 8,1 % en 2012 soit un rythme d'évolution identique à celui constaté en 2011. La dépense consacrée à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) des personnes âgées s'est élevée à 5,5 Md€ en 2012, en progression de 3 %.

À cet égard, comme l'a montré la Cour dans le chapitre déjà cité sur la situation et les perspectives financières des départements de son rapport public annuel de 2013, la charge nette de l'ensemble des allocations universelles de solidarité dont la gestion lui a été transférée par l'État n'a cessé de croître pour atteindre près de 5 Md€ en 2011.

---

[89] Voir sur ce point le rapport Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, Volume I. La situation et les perspectives financières des départements, p. 65-116. La Documentation française, janvier 2013, 657 P., disponible sur www.ccomptes.fr Ce chapitre consacré à la situation financière des départements détaille les ressources de ces derniers pour couvrir ces charges. L'APA est notamment financée à hauteur de 30 % par le versement par la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

[90] Sources : CNAF (statistiques nationales des bénéficiaires du RSA au 31 décembre 2012) et Association des départements de France.

[91] Les chiffres présentés ici ne comprennent pas Mayotte afin de permettre une comparaison plus aisée avec l'année 2011.

[92] Allocation compensatrice tierce personne et prestation compensatoire du handicap.

La dépense de frais d'hébergement en établissements des enfants, des personnes âgées et des adultes handicapés admis à l'aide sociale (11,6 Md€) a également fortement augmenté (+ 6,5 %), une partie de cette augmentation étant liée à l'accroissement du nombre de personnes handicapées prises en charge. Cette dépense représente 21 % des dépenses de fonctionnement des départements.

Exemples de la progression des dépenses de prestations sociales

Dans certains départements le poids des prestations d'aide sociale est particulièrement prononcé.

Dans le département de l'Aude, elles représentent 55 % des dépenses. Celles-ci sont en progression soutenue depuis 2007. Le vieillissement démographique et la dégradation du contexte socio-économique affectent fortement les politiques sociales au titre de la dépendance et de l'insertion.

Dans le département de l'Yonne elles représentent 60 % des dépenses. Les aides à la personne y ont progressé de plus de 40 % entre 2006 et 2011 passant de 56,3 M€ en 2006 à près de 80 M€ en 2011. Les frais de séjour et d'hébergement ont augmenté globalement de 32,50 % entre 2006 et 2011.

Dans le département du Gard, qui se place au 4ème rang du nombre de bénéficiaires du RSA en France métropolitaine (8,2 % de la population gardoise) cette allocation représente 179 € par habitant, soit le double de la moyenne nationale. Le taux d'allocataires du RMI dans ce département en 2008 était de près de 20 points supérieur à la moyenne de la France métropolitaine (58,7 allocataires pour 1 000 personnes de 20 à 59 ans contre 30,9), juste un peu supérieur à la moyenne de la région Languedoc-Roussillon (57,3) mais inférieur au département de l'Aude (60,9) et des Pyrénées-Orientales (65,6).

Dans le département du Calvados le poids des dépenses sociales représentait 64,6 % des dépenses réelles fin 2011. Les personnes âgées sont les premiers bénéficiaires en termes d'importance des dépenses (29 %).

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur le département de l'Aude et le département du Gard; de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur le département de l'Yonne ; de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur le département du Calvados

Certains départements parviennent à rationaliser la dépense sociale : un exemple de bonne pratique

Certains départements cherchent à mieux maîtriser la dépense sociale.

Dans le département de l'Indre-et-Loire, la part des dépenses sociales, y compris facultatives, a légèrement diminué (60 % en 2010, 59,9 % en 2011). Le conseil général a mis en place des outils de gestion destinés à réduire le coût de certaines prestations légales, à rendre leur contrôle plus efficace ou à en améliorer le recouvrement. En avril 2012, il a signé avec la CNSA une convention pour trois ans visant notamment à optimiser le temps passé à la gestion des aides à domicile et à développer la télégestion.

S'agissant de la récupération de la participation des résidents en établissements, une procédure de paiement en net, en terme à échoir, a été mise en place pour les personnes âgées depuis le 1er janvier 2011, et une autre est en cours d'élaboration pour les personnes handicapées. Cette procédure du « net partiel » simplifie les procédures administratives et a permis, dès 2011, une économie de charges financières des frais de séjour et d'hébergement. Selon le département, les régularisations trimestrielles sont de très faible montant.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin sur le département d'Indre-et-Loire

b) Une évolution soutenue des dépenses de personnel

Les dépenses de personnel (11,5 Md€), qui représentent 20,5 % des dépenses des départements, ont également progressé (+ 2,6 %). Celles-ci comprennent notamment la dépense de rémunération des assistantes maternelles, dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, (1,2 Md€) en progression de 4,9 %.

c) Une évolution plus modérée des autres dépenses

Les contributions obligatoires (4,2 Md€) ont pour leur part progressé globalement de 1,6 %. Au sein de celles-ci, l'évolution des dotations aux collèges (1 Md€) a été limitée à 1,5 % et celle des dotations aux services de secours et d'incendie (2,4 Md€) à 2,8 %, Les participations (2,1 Md€) ont fortement diminué (- 10 %). Les achats de biens et services (5,6 Md€) ainsi que les subventions de fonctionnement versées (2,5 Md€) sont restés stables.

Exemples de départements qui ont maîtrisé les charges à caractère général

Deux départements que les chambres régionales des comptes ont contrôlés récemment parviennent à maîtriser leurs charges de fonctionnement, hors personnel.

Le département de l'Yonne avait maîtrisé ses charges à caractère général en 2011, en entreprenant un effort pour diminuer le poste « achats et charges externes » ramenant le niveau de celui-ci à 2008 du fait de deux baisses successives en 2010 et 2011. Celui du Calvados avait maîtrisé ses charges de fonctionnement, hors masse salariale, avec une augmentation moyenne annuelle de 0,29 %.

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur le département de l'Yonne et de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur le département du Calvados

d) La forte diminution de l'épargne brute

La plus forte croissance des charges par rapport aux recettes a entraîné une diminution de 14,4 % de l'épargne brute dégagée par les départements (7,6 Md€). Ce phénomène illustre, comme en 2009, la fragilité de la situation financière des départements dont l'équilibre dépend principalement aujourd'hui de l'importance des droits de mutation à titre onéreux. Ainsi, le taux d'épargne brute, c'est-à-dire le montant de l'épargne brute rapportée aux produits réels de fonctionnement est passé de 14 % en 2011 à 11,9 % en 2012.

L'effet de ciseaux : l'évolution divergente des ressources et des dépenses

Deux exemples illustrent l'inversion récente des courbes dans certains départements.

Le département de la Drôme, qui bénéficiait d'un niveau de ressources de taxe professionnelle très dynamique résultant de l'implantation d'un site nucléaire sur son territoire, connaît une situation moins favorable à la suite de la réforme de la taxe professionnelle et du fait du rythme de progression décalé des dépenses sociales et des recettes allouées par l'État pour les financer.

Le département du Haut-Rhin s'est lui aussi trouvé confronté à ce croisement des courbes : entre 2006 et 2011 les charges ont progressé de 37 %, les produits de 19 %.

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes d'Alsace sur le département du Haut-Rhin et de la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes sur le département de la Drôme

3 - Une nouvelle réduction des investissements des départements

Pour la troisième année consécutive, l'ajustement budgétaire s'est réalisé au moyen d'un recul de l'investissement. En 2012, les dépenses d'investissement (11,4 Md€) ont diminué de 2,2 % après avoir baissé de 3,6 % en 2011 et de 13,7 % en 2010. Cet ajustement résulte à la fois de la baisse de l'épargne brute et de la diminution de 2,9 % des ressources d'investissement hors emprunt (3 Md€).

La baisse des dépenses d'investissement a concerné aussi bien les dépenses d'équipement (6,6 Md€), qui ont reculé de 2,9 % que les subventions d'équipement versées (4,5 Md€) qui ont diminué de 1,9 % Cette dernière baisse affecte essentiellement les subventions versées aux communes et intercommunalités.

Une compression des dépenses d'investissement mise en œuvre de façon différenciée

Subventions ou dépenses d'équipement constituent des variables d'ajustement que les départements utilisent de façons diverses.

Le département de l'Yonne a, en 2011, réduit ses dépenses d'équipement directes ainsi que, bien que moins rapidement, les subventions. Pour sa part, le département du Calvados a diminué ses politiques de soutien au développement économique et au réseau routier.

Le département d'Indre-et-Loire a accru ses dépenses d'équipement propre notamment pour la réalisation du dernier tronçon du « périphérique de la Choisille », la rénovation des châteaux de Loches, de Chinon et du Grand-Pressigny. Mais il a réduit ses subventions d'équipement versées notamment aux communes.

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur le département de l'Yonne ; de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur le département du Calvados ; de la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin sur le département d'Indre-et-Loire.

4 - La progression de l'endettement et des charges financières

Les charges financières (0,9 Md€) ont augmenté de 8 % en 2012 sous l'effet de la progression de l'encours de dette (31 Md€ en 2012) mais également du renchérissement des coûts de financement. L'encours de dette par habitant s'élevait en moyenne à 500 € par habitant en 2012 (hors Paris), mais la situation est très différente d'un département à l'autre. Pour le département le plus endetté, celle-ci s'élevait à 1 495 € par habitant (Corrèze), pour le moins élevé à 0,70 € par habitant (Indre).

Si les situations individuelles des départements peuvent être très contrastées, le ratio moyen de désendettement (4,1 années) demeure satisfaisant. Toutefois, la fragilité de l'épargne brute, très dépendante des ressources de fiscalité indirecte constitue un risque pour l'équilibre financier des départements.

B - Les évolutions attendues pour 2013

1 - Une progression des recettes vraisemblablement limitée

a) Les dotations de l'État et les recettes fiscales

La poursuite de la stabilisation en valeur des dotations de l'État constitutives de l'enveloppe normée en 2013 induira, à l'instar des autres catégories de collectivités une contrainte financière pour les départements. La progression de leurs ressources sera en conséquence entièrement tributaire du dynamisme de la fiscalité et notamment de l'évolution des droits de mutation à titre onéreux. À cet égard, les données disponibles pour le premier trimestre 2013 laissent entrevoir une réduction sensible de cette ressource (-32 % par rapport au premier trimestre 2012) qu'il convient toutefois d'accueillir avec prudence.

En ce qui concerne la fiscalité directe, la progression devrait essentiellement résulter de celle des bases. Une enquête conduite par l'Assemblée des départements de France auprès de 57 départements indique que 65 % d'entre eux maintiendraient leur taux de taxe sur le foncier bâti et que 26 % seraient contraints d'accroître la pression fiscale.

Les notifications relatives au produit de la CVAE pour 2013 sont cependant en hausse de 7,4 %, soit un surplus de 552 M€. Une telle progression, qui soulève une interrogation au regard de la mise en place de cette nouvelle imposition économique, apparaît de nature à desserrer quelque peu la contrainte budgétaire. Pour autant, les variations sont sensibles entre départements dont certains enregistrent une diminution de la CVAE et d'autres des augmentations importantes (près de 24 % pour

l'un d'entre eux). Toutes choses égales par ailleurs, ces variations contribueront à accentuer les différences entre les départements.

Au total, cependant, la croissance moyenne des recettes de fonctionnement des départements ne devrait pas être en 2013 très différente de celle constatée en 2012. À cet égard, les prévisions de recettes pour 2013 examinées sur un échantillon de 75 départements mettent en évidence la prudence des collectivités qui retiennent en moyenne une progression de 0,5 % de la fiscalité par rapport au budget 2012[93].

b) La péréquation

La contrainte budgétaire pour les départements les moins bien dotés en ressources peut être desserrée par le renforcement de la péréquation. Celle-ci sera cependant en recul en 2013.

Certes, différentes mesures ont été adoptées par le législateur pour accroître certains dispositifs de péréquation. Au sein de la dotation globale de fonctionnement, les dotations de péréquation destinées aux départements ont été augmentées de 20 M€ (+ 1,4 %) en LFI 2013 pour atteindre 1 413 M€.

La loi de finances pour 2013 a par ailleurs créé un fonds de péréquation de la CVAE qui repose sur deux prélèvements et qui représentera une valeur de 59 M€ :

- un premier prélèvement sur stock pour les départements dont le revenu par habitant est supérieur au revenu médian des départements en N et qui ont perçu en N-1 un montant de CVAE par habitant supérieur à 90 % de la CVAE moyenne par habitant au niveau national ;
- un second prélèvement sur flux prenant en compte l'accroissement de la CVAE entre N-1 et N.

Les départements éligibles aux ressources du fonds sont ceux dont le potentiel financier par habitant est inférieur au potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des départements.

Ces nouvelles ressources de péréquation ne compensent cependant pas la diminution du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux institué par la loi de finances initiale pour 2011 à compter de 2011 et alimenté par deux prélèvements :

[93] Prévisions établies avant la notification de la CVAE pour 2013.

- un premier prélèvement sur stock calculé sur la base des DMTO perçus l'année précédant la répartition ;
- un second précédent sur flux dont l'assiette est constituée uniquement de l'augmentation des DMTO perçus par chaque département entre N-1 et N. (Il est donc nul en cas de baisse des DMTO perçus.)

D'un montant de 440 M€ en 2011, ce fonds s'élevait à 578 M€ en 2012 dont 120 M€ furent mis en réserve par le comité des finances locales. La ressource disponible pour être redistribuée s'élevait ainsi à 458 M€ pour 2012. Compte tenu de la baisse des droits de mutation en 2012, les prélèvements alimentant le fonds ont été réduits à 279 M€ pour 2013, auxquels s'ajoute un montant de 60 M€ pris sur la réserve, soit un total de 339 M€ à redistribuer. Le recul de 26 % du montant à redistribuer (- 119 M€) n'est donc que partiellement compensé par la création du fonds de péréquation de la CVAE et par l'augmentation des dotations de péréquation « verticale » (79 M€ au total).

c) La création d'un fonds d'urgence

Un fonds d'urgence « exceptionnel » pour les départements en difficulté a été créé par l'article 48 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012. Doté de 170 M€, ce fonds a été financé au moyen d'un prélèvement sur les ressources de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Il est composé de deux sections de 85 M€ chacune.

Après prélèvement d'une quote-part destinée aux départements d'outre-mer et aux collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, la première section sera répartie au bénéfice de la moitié des départements de métropole classés en fonction décroissante d'un indice synthétique prenant en compte la proportion des bénéficiaires de l'allocation personnalisée pour l'autonomie, le revenu moyen par habitant, la proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active, celle de bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap et celle des bénéficiaires de l'allocation compensatrice pour tierce personne.

La seconde section permettra le versement de subventions exceptionnelles à des départements connaissant une situation financière dégradée du fait, en particulier, des dépenses sociales. Ces subventions seront versées en fonction de critères tels que l'importance et le dynamisme des dépenses sociales, le niveau et l'évolution de leur

endettement et de leur autofinancement ainsi que les perspectives d'une situation de déficit au sens des articles du code général des collectivités territoriales qui fixent les règles d'équilibre[94].

Les départements pouvaient effectuer une demande de subvention exceptionnelle jusqu'au 31 mars 2013. À cette date, cinquante-neuf d'entre eux avaient sollicité une aide.

Ce dispositif, de nature exceptionnel, ne permettra pas de résoudre les difficultés de nature structurelle que connaissent les départements. Il pourra néanmoins répondre ponctuellement à un déséquilibre financier. Il conviendrait toutefois que les subventions allouées correspondent à un besoin avéré. Tel n'avait pas toujours été le cas avec un dispositif similaire mis en place en 2010[95].

2 - La poursuite de la hausse des charges de fonctionnement

Les charges de fonctionnement devraient continuer à croître à un rythme soutenu compte tenu de la croissance tendancielle des dépenses sociales. Plusieurs facteurs y contribueront plus particulièrement.

Le montant du RSA a été revalorisé de 1,75 %, soit l'inflation prévisionnelle. Par ailleurs ce taux a été augmenté de 2 % supplémentaire en septembre 2013, dans le cadre de l'objectif de revalorisation de 10 % en cinq ans fixé par le gouvernent lors de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Le Gouvernement s'est engagé à compenser cette revalorisation de 10 % à échéance 2017 dont le coût serait de 650 M€ en 2015 et de 1 Md€ en cumul entre 2013 et 2015. Les modalités de cette compensation n'ont pas encore été définies.

Par ailleurs, la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) prévoit une croissance du nombre d'allocataires qui pourrait atteindre 4 % en moyenne annuelle en 2013, alimentée en partie par des personnes qui perdraient le bénéfice des indemnités d'allocation chômage. Selon l'Assemblée des départements de France, un tel scénario entraînerait un accroissement des dépenses au titre du RSA de près de 0,7 Md€

D'une manière générale, les prévisions budgétaires recueillies par l'ADF, auprès de l'échantillon de 57 départements précédemment mentionné, retiennent en majorité une hausse du RSA inférieure ou égale

[94] Articles L. 1612-4 et L. 1612-14

[95] Voir sur ce point, Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. *La situation et les perspectives financières des départements*, p. 65-116. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

à 6 %, une progression de l'allocation personnalisée pour l'autonomie d'environ 2,6 % et une croissance de la prestation de compensation du handicap de l'ordre de 8 %. Ces prévisions, qui correspondent aux tendances actuelles, semblent crédibles.

La progression des dépenses de personnel résulte pour les départements, à l'instar de toutes les catégories de collectivités, pour partie de l'augmentation du SMIC au 1er janvier 2013 et de la revalorisation des cotisations à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL). Elle dépend pour une autre partie de leurs décisions de gestion[96].

3 - Une reprise des dépenses d'équipement propre

Les perspectives d'investissement des départements sont fortement dépendantes de l'évolution de l'épargne brute dont un nouveau recul est prévisible compte tenu de la poursuite probable de l'effet de ciseaux entre les dépenses et les recettes. En conséquence, les dépenses d'investissement seront à nouveau fortement contraintes.

Cependant, l'enquête conduite par l'Assemblée des départements de France suggère une légère reprise des dépenses d'équipement propre des départements tandis que les subventions d'investissement versées pour l'essentiel aux communes et aux EPCI seraient à nouveau en repli. Le cycle électoral communal, qui induirait une diminution des projets nouveaux, pourrait favoriser ce schéma. Une telle évolution ne semble pas confirmée : au vu des budgets primitifs 2013, les dépenses d'équipement des départements seraient encore en diminution de 6 % et les subventions d'équipement en baisse de 14 %[97].

Une augmentation de l'endettement est également prévisible. Compte tenu du recul de l'épargne brute, le ratio de désendettement pourrait se dégrader.

C - Les évolutions prévisibles pour 2014 et au-delà

Les perspectives de moyen terme des départements dépendent de deux facteurs principaux : la baisse des dotations de l'État en 2014 et 2015 et les décisions qui seront prises pour assurer le financement des allocations universelles de solidarité.

[96] Voir sur ce point le chapitre V de ce rapport.
[97] Sous réserve des décisions modificatives prenant en compte l'affectation des résultats de l'exercice 2012.

1 - L'impact de la baisse des dotations

Les départements supporteront en 2014 et en 2015 les effets de la baisse des dotations de l'État.

Le scénario retenu par le Gouvernement (un effort de 476 M€ pour les départements) soulève la question du caractère soutenable de la baisse des dotations pour les plus fragiles d'entre eux au regard des difficultés de nature structurelle qui les caractérisent. L'octroi de nouvelles ressources fiscales en réduira cependant l'effet.

2 - Le financement des allocations universelles de solidarité

Les perspectives financières de moyen terme des départements dépendent également des suites données aux travaux du groupe de travail mis en place par le Premier ministre au début de 2013 sur le financement des trois allocations universelles de solidarité dont les départements ont la charge.

La Cour a formulé plusieurs recommandations visant à apporter des marges budgétaires aux départements dans le rapport public annuel de février 2013[98]. Elle soulignait notamment que tout transfert de fiscalité de la part de l'État ou de la sécurité sociale s'effectuerait au détriment de l'équilibre financier de l'un ou de l'autre. De même, toute augmentation de la pression fiscale pesant sur les ménages ou les entreprises réduirait à due concurrence les capacités contributives des assujettis dans un contexte de prélèvements obligatoires déjà élevés. Dès lors, la Cour suggérait que des marges fiscales soient données aux départements en procédant à une réallocation de ressources entre catégories de collectivités. Un tel transfert de fiscalité a cependant été exclu par le Premier ministre lors de la conférence nationale des finances publiques du 12 mars 2013.

Les recommandations formulées par la Cour demeurent d'actualité, tout particulièrement celles relatives à la nécessité d'accroître la péréquation, à la recherche de nouvelles marges de manœuvre fiscales et à la mise en place d'un mécanisme atténuant la volatilité du produit des DMTO.

***

[98] Voir Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume 1. La situation et les perspectives financières des départements, p. 65-116. La Documentation française, février 2013, 657 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le choix du Gouvernement de transférer aux départements un montant de 830 M€ de recettes fiscales présente l'inconvénient de peser sur le solde budgétaire de l'État et de réduire à due concurrence l'impact attendu de la baisse des dotations aux collectivités territoriales. Par ailleurs, le relèvement de 20 % du plafond des taux des droits de mutation à titre onéreux, qui peut constituer un effet d'aubaine pour les départements les mieux dotés en ressources fiscales, a pour effet de faire porter sur le contribuable l'ajustement budgétaire en faveur des départements.

III - Les finances régionales

En 2012, les charges de fonctionnement des régions (17,2 Md€) ont augmenté de 2,7 % tandis que les produits (22,5 Md€) ne progressaient que de 1,5 % (voir tableau en annexe 5). En raison de ce décalage, l'épargne brute (5,3 Md€) a reculé de 2,1 %. Les investissements (8,5 Md€) sont restés stables et très proches du volume annuel des trois dernières années. En dépit d'une stabilisation des nouveaux emprunts, l'encours de la dette (19,1 Md€) a augmenté (+ 6,3 %).

A - L'exécution en 2012

Tableau n° 8 : évolution des finances régionales 2010 – 2012

	2010	2011	2012	2012/2011
Produits réels de fonctionnement	21,77	22,16	22,50	1,5 %
Charges réelles de fonctionnement	16,26	16,71	17,16	2,7 %
Épargne brute	5,51	5,46	5,34	- 2,1 %
Recettes réelles d'investissement (hors emprunt)	2,14	2,11	2,26	7,4 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	8,49	8,55	8,48	- 0,9 %
Encours de la dette	16,86	17,99	19,13	6,3 %
Ratio de désendettement	3,06	3,29	3,58	

Source : Cour des comptes : données DGFiP

1 - Des ressources peu dynamiques

La structure de financement des régions a été profondément modifiée par la réforme de la fiscalité directe locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle [99] qui a fortement réduit leur pouvoir d'action sur les taux de fiscalité directe. La fiscalité indirecte représente désormais 64 % des ressources fiscales. Les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, destinées à compenser pour les collectivités l'allègement de la fiscalité économique, représentent une part plus importante des ressources des régions (6 %) que des autres catégories de collectivités[100].

Dans l'ensemble, la fiscalité (12,3 Md€), qui représente 55 % des produits de fonctionnement a faiblement progressé, la fiscalité directe (4,5 Md€) augmentant de 2,2 % tandis que la fiscalité indirecte (7,8 Md€) n'évoluait que de 0,8 %.

La région Île-de-France, la collectivité territoriale de Corse et les régions d'Outre-mer disposent d'une fiscalité indirecte propre : taxe sur les locaux à usage de bureaux pour l'Île-de-France, droits de consommation sur les alcools ou tabacs, taxes de transports aériens ou maritimes pour la Corse et l'outre-mer. Ces dernières bénéficient également de l'octroi de mer et d'une taxe sur les carburants, mais ne perçoivent pas de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

L'essentiel de la fiscalité indirecte des régions est cependant constitué par la TIPCE [101] (4,15 Md€), en progression de 0,6 %. La deuxième ressource de fiscalité indirecte est constituée par les taxes liées aux véhicules (2,12 Md€), en progression de 1,8 %.

[99] Sur ce point voir le chapitre IV de ce rapport.
[100] Sur ce point voir le chapitre IV de ce rapport.
[101] Anciennement, taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Les régions ont bénéficié d'une augmentation des dotations et participations (9,9 Md€) de 1,9 % qui, cependant, n'a pu compenser la faible progression de l'ensemble de leurs ressources. Celle-ci résulte essentiellement des fonds européens (299 M€ en 2012 contre 186 M€ en 2011). Les dotations de l'État sont demeurées stables.

2 - Des charges de fonctionnement dynamiques

Les dépenses de fonctionnement des régions (17,2 Md€) ont augmenté de 2,7 % en 2012. Cette progression moyenne masque des écarts sensibles selon les postes.

Les dépenses de personnel (3 Md€) ont augmenté de 3,8 % et les contributions obligatoires et participations (6,1 Md€) de 2,5 %. Compte tenu de la structure de personnel des régions résultant des transferts de l'acte II de la décentralisation, les revalorisations du SMIC, qui se répercutent sur la rémunération des agents de catégorie C aux premiers échelons, ont un impact important sur la masse salariale de ces collectivités. La mise en œuvre des avancements d'échelon à la durée minimale, dispositif plus favorable que celui qui existe au niveau de l'État[102], joue également un rôle dans cette progression.

Les autres charges (achats de biens et services, services extérieurs, charges financières et exceptionnelles, soit 2,7 Md€) ont progressé de 6 %. Les subventions versées (4,5 Md€) ont en revanche légèrement diminué (- 1,1 %)[103].

Les contributions obligatoires et les participations, qui représentent 35 % des dépenses de fonctionnement, sont composées pour moitié des participations aux organismes de transport, en progression de 5,4 % par rapport à 2011.

[102] Voir sur ce sujet le chapitre V.
[103] Les subventions de fonctionnement sont versées pour moitié aux organismes publics (dont la SNCF) et pour moitié à des organismes privés.

Tableau n° 9 : les contributions obligatoires et participations versées par les régions

En Md€	2010	2011	2012	2012/2011
Contributions obligatoires et participations	5,76	5,91	6,06	2,5 %
Dotations aux lycées	1,07	1,09	1,10	0,6 %
Contrats d'apprentissage	0,58	0,60	0,57	- 4,8 %
Contribution au STIF (Île-de- France)	0,58	0,59	0,68	15,1 %
Autres contributions	0,76	0,66	0,63	- 4,4 %
Participations dont :	2,77	2,97	3,08	3,7 %
SNCF	1,93	2,13	2,24	5,4 %
Autres participations	0,84	0,84	0,83	-0,8 %

Source : Cour des comptes - données DGFiP

3 - La diminution de l'épargne brute

Les charges de fonctionnement ayant progressé plus rapidement que les produits, l'épargne brute (5,3 Md€) a diminué pour la deuxième année consécutive (- 2,1 %). Toutefois, si le taux d'épargne brute baisse dans la plupart des régions, quelques-unes ont encore vu celui-ci progresser : c'est le cas notamment de la région Picardie, de la Bourgogne, de l'Alsace, de la Lorraine, de la Haute-Normandie.

Le taux d'épargne s'est fortement dégradé pour les régions d'outre-mer, l'Auvergne, la Corse, et Champagne-Ardenne. Cette baisse presque générale est la résultante de situations très différentes. Certaines régions ont vu leur épargne brute diminuer mais demeurer à un niveau élevé. C'est le cas de la région Aquitaine dont le taux d'épargne représente encore 32 %.

4 - La stagnation de l'investissement

En 2012, les dépenses d'investissement des régions (8,5 Md€) se sont contractées (- 0,9 %) pour la seconde année consécutive. Si les subventions versées (5,3 Md€) sont restées stables, les dépenses d'équipement propre (2,8 Md€) ont reculé de 2 %.

À l'inverse, les recettes d'investissement (hors emprunt) sont en progression (7,4 %) à 2,3 Md€. Les subventions d'équipement reçues (1,3 Md€) ont notamment augmenté de 9,3 %.

La diminution des dépenses d'équipement se constate dans les deux tiers des régions. Elle est massive pour les régions Midi-Pyrénées, Haute-Normandie, Île-de-France, Picardie ou Lorraine : pour chacune de ces cinq régions la réduction de la dépense d'équipement hors emprunt, entre 2010 et 2012 est de plus de 40 %. La région Île-de-France est ainsi passée d'un montant de 593 M€ en 2010 à 345 M€ en 2012. En dépense d'équipement par habitant, la situation est également très contrastée entre les régions, elle est de moins de 30 € par habitant pour neuf régions, mais elle est de 296 € par habitant pour la collectivité territoriale de Corse et de plus de 200 € pour la Martinique, La Réunion et la Guadeloupe.

Les subventions d'investissement constituent l'essentiel des dépenses d'investissement des régions : elles progressent à la marge (0,1 %) à 5,3 Md€. Elles sont majoritairement versées aux organismes publics, à hauteur de 4 Md€ (+ 3,7 %).

Un exemple de région où l'investissement reste en retrait

La région Basse-Normandie investit relativement moins que les autres régions. Le taux d'équipement de cette région, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses d'équipement brut et les recettes de fonctionnement réelles qui mesure l'effort d'équipement de la collectivité au regard de sa richesse est inférieur à la moyenne nationale, les montants étant respectivement de 8,1 % pour la Région et de 12,7 % pour la métropole, en 2010.

L'ordonnateur rappelle cependant les limites de cet indicateur et l'importance des projets menés par des structures externes.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur la région Basse-Normandie

5 - La progression de l'endettement et de la trésorerie

L'encours de dette des régions (19,1 Md€) s'est accru de plus de 1,1 Md€ (+ 6,3 %), Si le ratio moyen de désendettement[104] (3,6) reste satisfaisant, il est de 14 ans pour la région Guyane, 5,8 ans pour l'Île-de-France, 5,6 années pour l'Alsace.

Le recours à l'emprunt a également alimenté la trésorerie des régions qui est passée de 0,9 Md€ en 2011 à 1,3 Md€ en 2012 (+ 43 %). Cette tendance à l'accumulation a été constatée dans plusieurs régions

[104] Le ratio de désendettement est le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute.

marquant une rupture avec la recherche d'une trésorerie zéro. Les régions auraient ainsi anticipé des difficultés dans l'accès au crédit.

B - Les évolutions attendues en 2013

1 - L'impact du gel des dotations et de la réforme de la fiscalité locale

Les régions ont été particulièrement affectées par la réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle. Depuis 2010, elles ont pratiquement perdu leur pouvoir de modulation de taux et, pour l'essentiel, elles ne disposent plus que de ressources fiscales nationales non modulables ou très faiblement modulables et d'impositions économiques locales dont elles ne fixent plus les taux.

En conséquence, le gel des dotations de l'État, qui se poursuivra en 2013, constitue pour les régions une forte contrainte. Celle-ci sera renforcée par le gel, à partir de 2013, des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle versées par l'État (DCRTP), ainsi que celles résultant de prélèvements sur les régions gagnantes de la réforme au bénéfice des régions perdantes (FNGIR).[105]

L'atonie de la ressource fiscale est de nature à réduire davantage encore leurs marges de manœuvre budgétaires.

Les notifications relatives au produit de la CVAE pour 2013 sont cependant en hausse de 7,5 %, soit un surplus de 285 M€. Cette progression, qui soulève les mêmes interrogations que pour les autres niveaux de collectivités, au regard de la mise en place de cette nouvelle imposition économique, apparaît de nature à desserrer quelque peu la contrainte budgétaire. Pour autant, les variations sont sensibles entre régions dont l'une enregistre une diminution de la CVAE (- 2,2 %) et d'autres des augmentations importantes (jusqu'à 18,5 % pour l'une d'entre elles). Toutes choses égales par ailleurs, ces variations contribueront à accentuer les différences entre les régions.

Au total, cependant, la croissance moyenne des recettes de fonctionnement des régions ne devraient pas être en 2013 très différente de celle constatée en 2012.

Pour les régions les plus en difficultés, la mise en place par la loi de finances pour 2013 d'un fonds de péréquation des ressources

[105] Voir chapitre IV sur ces mécanismes.

régionales, d'un montant de 22 M€ en 2013 n'aura pas un effet significatif.

2 - La pression à la hausse sur les dépenses

Les régions devraient rester soumises à une pression à la hausse de leurs charges, portée par la compétence transport, et particulièrement par les dépenses en faveur des TER dont la croissance en 2012 a été de 2,4 % en fonctionnement et de 11,3 % en investissement.

Participations et subventions versées à la SNCF et à RFF

Les contributions versées par les régions à la SNCF et à RFF prennent plusieurs formes : subventions de fonctionnement (0,4 Md€ en 2012), participations (2,2 Md€ en 2012) et subventions d'équipement (1,0 Md€ en 2012).

En 2012, ces contributions ont progressé de 6,9 % pour l'ensemble, de 5,2 % pour les dépenses de fonctionnement et de 11,6 % pour les dépenses d'investissement.

Les dépenses de personnel devraient également continuer à croître sous l'effet de l'augmentation du SMIC au 1er janvier 2013 et de la revalorisation des cotisations à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) mais aussi des modalités de gestion propres aux régions.

Pour 2013, l'Association des régions de France estime que la masse salariale devrait augmenter de + 2,2 %, soit une évolution quasiment identique à celle connue, selon elle, entre 2011 et 2012, cette hausse étant majoritairement portée par l'effet GVT. Ces appréciations sont toutefois en décalage avec les données d'exécution tirées des balances comptables qui font apparaître que la progression des dépenses de personnel s'est élevée à 3,8 % en 2010, 2,9 % en 2011 et 3,7 % en 2012.

L'ARF fait également valoir que pour maintenir en valeur l'évolution de la masse salariale, les régions ont dû contenir fortement les effectifs. Ainsi, selon les données figurant en annexe des budgets principaux, le niveau des effectifs serait globalement en baisse en 2013 (- 0,8 % sur le total ETP).

3 - Le maintien du volume d'investissement

L'examen des budgets primitifs des régions pour 2013 indique que celles-ci devraient maintenir un même volume de dépenses

d'investissement, les subventions d'investissement continuant à progresser, notamment en faveur du bloc communal, tandis que l'équipement propre diminuerait.

La part d'autofinancement des investissements devrait reste stable (43 %) tandis que le poids des recettes propres d'investissement dans le financement diminuerait de 26 à 24 %, entraînant un recours accru à l'emprunt, dont le poids passerait de 31 à 33 %.

C - Les évolutions prévisibles pour 2014 et au-delà

Les perspectives de moyen terme des régions dépendent de deux facteurs principaux : la baisse des dotations de l'État en 2014 et 2015 et les décisions qui seront prises en matière de fiscalité régionale.

1 - L'impact de la baisse des dotations

À l'instar des autres collectivités territoriales, les régions supporteront en 2014 et en 2015 les effets de la baisse des dotations de l'État. La répartition de la réduction des dotations se traduira, pour les régions, par une réduction de 184 M€ en 2014.

L'effet de cette réduction pourrait être atténué par l'octroi de ressources fiscales plus dynamiques ainsi que l'a annoncé le premier ministre le 16 juillet 2013. Ce réaménagement, qui interviendra dans le cadre de la réforme du financement de l'apprentissage, devra être apprécié le moment venu.

2 - La recherche de nouvelles ressources fiscales

Du point de vue des régions, le schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements ne paraît pas stabilisé dans la mesure où l'atonie des recettes régionales serait peu soutenable à terme au regard de la croissance tendancielle des dépenses.

À la demande du comité des finances locales, l'administration a présenté au groupe de travail constitué en son sein diverses analyses techniques portant sur les pistes de nouvelles ressources fiscales sollicitées par les régions. Celles-ci revendiquent en effet une plus grande cohérence entre leurs ressources et leurs compétences. Toutes les solutions étudiées tendaient à augmenter la fiscalité économique : taxes sur le numérique, taxes sur les autoroutes, versement transport, taxes et redevances sur les bureaux, taxe spéciale d'équipement, création d'un nouvel impôt forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) portant sur les canalisations de transports de produits chimiques.

La volonté des régions de retrouver un plus grand pouvoir fiscal peut se comprendre au regard de la faible croissance de l'ensemble de leurs ressources. Toutefois, le principe d'autonomie financière garanti par la Constitution n'implique pas nécessairement un pouvoir fiscal étendu et toute évolution en la matière devrait se conjuguer avec une appréciation d'ensemble sur l'évolution des dépenses contraintes par la loi ou résultant d'engagements de long terme et des compétences assignées aux régions.

La situation financière des régions, prises dans leur ensemble n'est en outre pas similaire à celles des départements pour lesquels l'effet de ciseaux entre les recettes et les dépenses a été clairement mis en évidence.

La substitution de ressources de fiscalité transférée à des dotations budgétaires, telle qu'elle est prévue, sera budgétairement neutre la première année mais le surcroît de dynamisme fiscal accordé aux régions le sera au détriment du budget de l'État qui se privera ainsi des ressources futures liées à la progression de la fiscalité transférée. Compte tenu de la situation budgétaire de l'État, un autre choix pourrait être effectué : celui de mieux répartir la fiscalité locale existante entre les différentes catégories de collectivités territoriales.

***

La structure financière des régions a été particulièrement affectée par la réforme de la fiscalité directe locale qui se traduit par une forte atonie de leur panier de ressources. En 2012, leurs charges ont progressé plus rapidement que leurs produits, entraînant un léger recul de leur épargne brute et une stabilisation de leurs investissements. Confrontées à une pression à la hausse de leurs dépenses de fonctionnement, les régions revendiquent l'octroi de nouvelles ressources fiscales.

Cette demande intervient dans un contexte qui n'est pas favorable à ce qu'il y soit fait droit. Le transfert de nouveaux impôts de la part de l'État est difficilement envisageable compte tenu de la situation budgétaire de celui-ci et la création de nouvelles taxes au bénéfice des régions contribuerait à accroître une pression fiscale élevée. En outre, l'attribution de nouvelles ressources parallèlement à la baisse des dotations de l'État en 2014 et 2015 réduirait à due concurrence l'incitation à la maîtrise des dépenses régionales.

CONCLUSION

L'exercice 2013 devrait ressembler à celui de 2012 qui s'est caractérisé, de façon plus ou moins prononcée selon les catégories de collectivités, par des dépenses de fonctionnement qui ont progressé plus vite que les recettes. À cet égard, les départements et les régions ne se trouvent pas dans la même situation que le secteur communal pour lequel la dynamique de la fiscalité directe, poussée par la croissance régulière des bases d'imposition directe, permet d'atténuer les conséquences du gel des dotations.

Cette différence de situation se retrouve dans les capacités à poursuivre un effort d'équipement au sein des communes et des intercommunalités alors que les départements réduisent leurs dépenses d'investissement et que les régions maintiennent tout juste un effort d'investissement porté par les subventions versées. Les communes, notamment rurales, devraient cependant pâtir de la baisse des subventions attribuées par les départements.

À moyen terme, la baisse inédite des dotations de l'État en 2014 (- 1,5 Md€) et en 2015 (- 1,5 Md€ supplémentaires) devrait constituer une incitation majeure au freinage des dépenses locales. La portée de cette mesure est cependant liée à ses modalités d'application. À cet égard, les modalités retenues pour 2014 par le Gouvernement en atténuent substantiellement l'impact.

La forte croissance des dépenses sociales, dont les départements ne maîtrisent pas entièrement le rythme, et l'incertitude qui pèse sur l'évolution de leurs recettes rendent l'équilibre structurel de leurs finances difficile à maintenir pour une majorité de départements. La baisse des dotations de l'État sera toutefois plus que compensée par l'octroi de nouvelles ressources fiscales.

Les régions sont dans une situation différente dans la mesure où la pression à la hausse des dépenses n'est pas de même nature que celle des départements. Leur équilibre financier n'est pas actuellement compromis et le pilotage du freinage des dépenses consécutif à une réduction des dotations apparaît possible. Leur modèle de financement est cependant appelé, à plus long terme, à être soumis à des tensions qui devraient être examinées au regard des dépenses contraintes par la loi ou résultant d'engagements de long terme et des compétences qui leur sont assignées. Cet examen ne devrait pas se faire au détriment de l'État mais sur la base d'un principe de solidarité entre les diverses catégories de collectivités territoriales.

Les marges budgétaires dont dispose encore le secteur communal suggèrent que leur contribution à l'effort aurait pu être plus que

proportionnée à leur part dans les recettes totales des collectivités et groupements. Ces marges résultent à la fois d'un plus grand dynamisme de leur panier de ressources fiscales et d'un rythme élevé de croissance des charges qui fait apparaître des possibilités de gains de productivité : à cet égard des démarches innovantes ont été engagées par certaines communes ou intercommunalités pour se donner les moyens de mieux maîtriser leurs charges de gestion courante. Néanmoins, compte tenu des différences de richesse au sein de l'ensemble formé par les communes et les intercommunalités, les situations sont très variables.

La clef de répartition finalement retenue pour la baisse des dotations de l'État constitue, toutes choses égales par ailleurs, une moindre incitation au freinage de la dépense du secteur communal. Elle pose avec une acuité nouvelle la question des inégalités de ressources entre territoires. Dans un contexte de prélèvements obligatoires élevés, l'octroi de ressources fiscales nouvelles aux collectivités territoriales au détriment de ce qui apparaît nécessaire à l'équilibre financier de l'État et de la sécurité sociale, ne contribue pas au redressement global des finances publiques. Il aurait été préférable de prendre en compte les capacités contributives de chacune des catégories de collectivités et, au sein de chaque catégorie, des différentes collectivités elles-mêmes, pour définir les modalités d'application de la baisse des dotations.

Pour 2014, le Gouvernement a retenu une approche à double entrée alliant une baisse uniforme des dotations au sein de chaque catégorie de collectivités et la poursuite de la progression de la péréquation tant verticale qu'horizontale. Cette progression devrait être accentuée. Le renforcement de la péréquation des ressources constitue en effet un élément indispensable de l'acceptation de la contribution des collectivités locales à l'effort de redressement des finances publiques.

Chapitre III

La qualité et la fiabilité de l'information financière locale

Dans les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), le vote du budget par l'assemblée délibérante est un moment important de la démocratie locale. Le code général des collectivités territoriales comporte un ensemble de dispositions législatives et règlementaires qui régissent non seulement les conditions d'adoption du budget mais aussi son contenu et sa présentation. Ainsi l'article L. 1612-4 définit ce que l'on appelle couramment la « règle d'or » : les deux sections constitutives du budget (fonctionnement et investissement) doivent être en équilibre réel - les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère - et les ressources propres, à l'exclusion du produit des emprunts, doivent être suffisantes pour couvrir le remboursement du capital des annuités de la dette.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent l'exécution budgétaire annuelle des recettes et des dépenses et la production des comptes, tenus selon des règles inspirées de celles du plan comptable général. Les décennies 1990 et 2000 ont vu la mise en place puis l'évolution régulière d'une nouvelle génération d'instructions budgétaires et comptables applicables aux différentes catégories de collectivités et établissements publics locaux, manifestant un important mouvement de modernisation des budgets et des comptes locaux.

Dans un contexte de crise de la dette publique, l'évolution récente des finances publiques locales renforce les enjeux qui s'attachent à une information financière de qualité. Celle-ci suppose un cadre budgétaire permettant d'assurer la sincérité tant de la prévision que de l'exécution, au plan de chaque entité aussi bien que dans une vision d'ensemble. Les comptes des entités publiques locales doivent être réguliers et sincères et donner une image fidèle de la situation financière et du patrimoine des collectivités et établissements publics locaux. Les agrégations locales, régionales ou nationales nécessaires à une perception exacte de la situation doivent être aisées à réaliser.

Aussi le présent chapitre, après avoir rappelé les traits généraux d'un cadre budgétaire et comptable en évolution pour mieux répondre aux exigences actuelles d'une information financière de qualité, abordera les améliorations qu'appelle le dispositif budgétaire puis montrera les progrès qui restent à accomplir en ce qui concerne la fiabilité des états financiers. Enfin sera évoquée la question de la centralisation au niveau national des budgets et des comptes des collectivités territoriales, dont le processus apparaît perfectible.

I - La nécessité d'une mise en cohérence du cadre budgétaire et comptable

Devant satisfaire à des attentes multiples et, pour certaines, nouvelles, l'information financière relative au secteur public local doit rendre compte d'un ensemble à la fois diffus et complexe. La production, par construction décentralisée, des informations comptables appelle dans ces conditions une mise en cohérence des différents acteurs.

A - Les enjeux de la fiabilité des comptes locaux

Obligation constitutionnelle et communautaire et condition indispensable à l'appréciation de la maîtrise des finances publiques, une information financière fiable contribue également au bon fonctionnement de la démocratie locale et à la recherche d'une allocation optimale des ressources.

1 - Une obligation constitutionnelle désormais relayée par le code des juridictions financières

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « 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 ».Traduisant ce principe, la loi du 29 juillet 2011 a confié à la Cour des comptes la mission de s'assurer du respect de cette exigence pour les administrations publiques, « soit en certifiant elle-même les comptes, soit en rendant compte au Parlement de la qualité des comptes [de celles] dont elle n'assure pas la certification »[106]. Le premier rapport mettant en œuvre cette disposition sera publié en octobre 2013.

Déjà effective avec la certification, depuis l'exercice 2006, des comptes de l'État et du régime général de sécurité sociale[107], cette mission se voit ainsi élargie et renforcée, selon des modalités qui restent cependant encore à préciser pour le secteur public local. Sa mise en œuvre ne pourra cependant qu'être progressive et différenciée en fonction de la nature des activités et des volumes financiers. Elle nécessite qu'un état des lieux soit entrepris dans les meilleurs délais : le présent chapitre y contribue sans épuiser le sujet.

2 - Une obligation européenne

La directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011[108] définit les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, en vue de garantir le respect des obligations qui leur incombent au titre du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, notamment afin d'éviter des déficits publics excessifs.

Il est ainsi précisé que « les dispositions du cadre de surveillance budgétaire établi par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et, en particulier, le PSC [pacte de stabilité et de croissance] s'appliquent aux administrations publiques dans leur ensemble, lesquelles comprennent les sous-secteurs administration centrale, administrations d'États fédérés, administrations locales et administrations de sécurité sociale ».

Les États membres sont tenus de mettre en vigueur, avant le 31 décembre 2013, les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de cette directive et notamment les conditions de production d'un audit indépendant de l'ensemble des comptes des entités publiques, incluant les administrations locales. La mise en conformité avec ce cadre de surveillance budgétaire doit en effet permettre de vérifier, de façon

[106] Article L. 111-3-1-A du code des juridictions financières.
[107] En application des lois organiques du 1er août 2001 relative aux lois de finances, et du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.
[108] Directive du Conseil de l'Union européenne n° 2011/85/UE du 8 novembre 2011.

précise et homogène au niveau communautaire, les conditions du retour à l'équilibre des comptes publics des États membres.

3 - Une nécessité pour la mise en œuvre des lois de programmation

Le contenu des lois de programmation des finances publiques a été défini à l'article 2 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui résulte de la mise en œuvre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Ces lois doivent ainsi présenter, pour chaque sous-secteur des administrations publiques, la décomposition des soldes budgétaires ainsi que les modalités de calcul de l'effort structurel attendu de chaque composante et exposer de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement.

Ces obligations s'appliquent au secteur public local en tant qu'elles comportent des prévisions le concernant. Tel est le cas de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 (voir chapitre I). Elles rendent nécessaire la mise en place d'un cadre fiable assurant le recueil, le suivi et l'analyse de l'information financière concernant les administrations publiques locales.

4 - Le cycle budgétaire et comptable local : un enjeu démocratique et de bonne gestion

La qualité, l'exhaustivité et la lisibilité de l'information sont indispensables à l'exercice de la démocratie locale. Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est en effet un principe essentiel défini, pour les communes, à l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales.

Une information précise et exhaustive est donc requise à tous les stades du cycle budgétaire et comptable :

- dès la préparation du budget, avec la tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB), obligatoire pour toutes les collectivités de plus de 3 500 habitants ;
- lors de l'examen du budget primitif, qui doit intervenir avant le 15 avril de l'année concernée et qui encadre, par son caractère de prévision mais aussi d'autorisation, les enjeux et les contraintes de la gestion de l'année ;

- pour l'exercice du contrôle de légalité par le représentant de l'État avec, le cas échéant, le concours de la chambre régionale des comptes, pour une vérification du respect des conditions globales de l'équilibre budgétaire ;
- à l'occasion de la reddition des comptes, qui doit permettre de constater la bonne exécution du budget voté, de procéder à la reprise et à l'affectation des résultats et de vérifier le respect des grands équilibres après la prise en compte des « restes à réaliser » en dépenses ou en recettes[109] ;
- en vue de l'appréciation susceptible d'être portée à posteriori sur la gestion locale, notamment par les chambres régionales des comptes, les conduisant à intégrer dans leur examen de la gestion celui de la fiabilité des comptes, condition d'une appréciation correcte de la situation financière des collectivités concernées ;
- à tout moment, afin de rendre accessible et intelligible à l'ensemble des citoyens les enjeux locaux.

Au-delà de cette exigence de transparence, l'information financière doit également éclairer les différents choix de gestion, assurer la bonne allocation des ressources et, ainsi, permettre :

- le recours à des financements désintermédiés, ce qui implique que les collectivités concernées puissent s'appuyer vis-à-vis des agences de notation sur un ensemble de données budgétaires et comptables rétrospectives et, plus largement, de nature à permettre la détection de risques propres ou périphériques ;
- la préparation de choix de gestion rationnels : comme l'ont confirmé de récents travaux des juridictions financières [110], l'établissement et la tenue à jour d'inventaires physiques et comptables concordants, le suivi des actifs mobilisables et de leurs valeurs, la connaissance des coûts de maintenance associés aux implantations immobilières, constituent autant d'éléments indispensables à la préparation des choix de gestion ;

[109] Les restes à réaliser en dépenses ou en recettes correspondent respectivement à des dépenses engagées ou des recettes certaines, mais dont la réalisation n'a pas encore donné lieu à l'émission d'un ordre de paiement ou de recettes.

[110] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, Volume 2 ; *L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique*, p. 279-303. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

- plus généralement, un effort de maîtrise des dépenses, ce qui implique que les stratégies d'achat public puissent s'appuyer sur un référentiel physique et comptable précis et que les décisions d'investissements soient systématiquement éclairées par leurs conséquences sur les coûts de fonctionnement futurs (maintenance, personnels, énergie et fluides, etc.) ;
- l'individualisation comptable de la gestion des services publics industriels et commerciaux qui doit viser à s'assurer de leur équilibre financier et à en optimiser l'efficience. Elle doit aussi permettre d'en soustraire les flux correspondant aux fonctions générales des collectivités, pour assurer une restitution exhaustive des dépenses d'administration publique au sens de la comptabilité nationale ;
- la mise en place de dispositifs de péréquation, ce qui implique également de disposer de données comptables fiabilisées, notamment en ce qui concerne l'impact des transferts de compétence et des redéploiements de ressources entre la fiscalité et les dotations calculées.

La satisfaction de cet ensemble d'exigences n'est possible que dans le cadre d'un système d'information financier performant, transparent et contrôlable qui corresponde aux fonctions générales des collectivités.

B - Une complexité réelle

Si le système français de comptabilité publique se caractérise par l'homogénéité des règles et l'adossement à une administration en réseau du ministère des finances, la direction générale des finances publiques (DGFiP), le suivi budgétaire et comptable du secteur public local est cependant empreint d'une grande complexité, liée à la multiplicité des entités concernées et à la structure duale de l'organisation comptable.

1 - La multiplicité des comptabilités

La comptabilité du secteur public local repose sur la tenue de plus de 160 000 comptabilité [111] , retraçant les opérations d'environ 100 000 organismes juridiquement distincts et de leurs comptes annexes,

[111] Y compris les établissements publics de santé et les offices publics de l'habitat à comptabilité publique.

organismes par ailleurs d'une grande diversité de taille, de statuts ou de missions.

On recense ainsi environ 37 000 collectivités (communes, départements ou régions, collectivités d'outre-mer), près de 50 000 établissements publics locaux (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, régies et établissements publics divers), 18 000 établissements publics de coopération intercommunale, dont 2 600 dotés d'une fiscalité propre. À cet ensemble s'adjoignent un peu plus de 53 000 comptabilités séparées retraçant les budgets annexes de ces entités.

À cet émiettement des comptabilités locales s'ajoutent l'inégale répartition de leurs masses budgétaires (moins de 10 % des communes concentrent les quatre cinquièmes du montant total de dépenses de fonctionnement) et la multiplicité des référentiels comptables (près d'une vingtaine), devant chacun concilier une double logique budgétaire et comptable, ce qui ne facilite pas leur agrégation.

2 - La nécessaire conciliation des logiques budgétaire et comptable

Soumises à l'autorisation budgétaire préalable de l'assemblée délibérante, les opérations des collectivités territoriales sont retracées dans des comptes qui doivent restituer la consommation des autorisations d'engager et de payer ainsi que l'enregistrement des recettes prévues et réalisées. Ces comptes se voient en outre appliquer les principes d'une comptabilité en droits constatés en retraçant l'ensemble des mouvements affectant le patrimoine, la situation financière et le résultat. Le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique affirme clairement ce double objectif[112]. Dans le secteur public local, sa réalisation repose sur un système unique qui, à la différence de l'État, combine les règles régissant le budget et celles relatives à la comptabilité générale.

[112] Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, en son article 55, dispose : « La comptabilité publique comporte une comptabilité générale et, sous des formes adaptées à chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1er, une comptabilité budgétaire. »

Dans ce cadre, les instructions relatives aux différentes catégories d'entités du secteur public local, publiées par arrêtés conjoints du ministre chargé des comptes publics et de celui chargé des collectivités locales, reposent sur une articulation « budgétaro-comptable » qui implique que toutes les opérations de comptabilité générale, même celles qui ne se dénouent pas sous la forme d'un flux financier, nécessitent une autorisation budgétaire, et soient ensuite retracées dans le compte administratif adopté par l'organe délibérant.

Une telle approche contribue à la mise en œuvre de la « règle d'or », qui oblige à dégager un autofinancement minimum pour financer l'annuité en capital de la dette. Elle simplifie la fonction comptable et favorise l'exercice des contrôles internes ou externes.

Cependant, cette intégration du système d'information financier implique une multiplication d'écritures d'ordre, budgétaires ou non budgétaires, devant être, pour certaines, neutralisées par des jeux d'écritures comptables parfois complexes, ce qui nuit à la lisibilité des comptabilités. De plus, l'unicité de ce système budgétaro-comptable ne conduit pas, pour autant, à la production d'un compte unique, mais à des états financiers distincts : le compte de gestion du comptable public et le compte administratif élaboré par l'ordonnateur, et soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante.

Ni l'un, ni l'autre de ces documents n'offre à lui seul une information complète sur la situation d'un organisme. Si le compte administratif ne permet pas de connaître la situation patrimoniale, il est accompagné de nombreuses annexes détaillant notamment l'état de la dette et certains engagements hors bilan, que le compte de gestion ignore. Pour sa part, le compte de gestion, qui retrace la comptabilité des différents actifs et passifs, dispose de peu d'annexes développées, et n'est pas renseigné sur les restes à réaliser en recettes ou en dépenses[113], que seul l'ordonnateur maîtrise, et qui sont essentiels pour apprécier l'équilibre financier de l'organisme.

C - Les différents acteurs

Le nouveau décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable a défini un objectif général de qualité qui recouvre les grands principes comptables qu'il énumère[114] : leur respect incombe, conjointement, aux ordonnateurs et aux comptables publics

[113] Et qui concernent pour l'essentiel les dépenses et recettes d'investissement.
[114] Voir article 57 dudit décret.

dont les pratiques sont au cœur du processus de fiabilisation de l'information financière.

Depuis 2010, des instances nationales orientent et coordonnent leurs efforts pour traiter les principales problématiques. Pour leur part, les chambres régionales et territoriales des comptes procèdent, dans le cadre de leurs différentes missions, à une analyse critique des données financières et des conditions de leur élaboration.

1 - Les ordonnateurs

Chargés de l'exécution du budget et de la reddition du compte administratif devant leur assemblée délibérante, les ordonnateurs ont une responsabilité propre en matière de production de l'information financière.

La sincérité des prévisions budgétaires et de l'information relative à l'exécution budgétaire repose, notamment, sur la pertinence des analyses rétrospectives et prospectives réalisées par les services de l'ordonnateur et sur la qualité des procédures internes mises en place, par exemple pour le suivi des engagements comptables et des mandatements, ainsi que de la mise en recouvrement des créances. Ces procédures s'appuient sur des techniques et une organisation dont le degré de maîtrise ou l'adéquation varient, notamment, en fonction de la taille de la collectivité.

Un second champ de l'information financière porte sur la connaissance de l'ensemble des actifs et passifs de la collectivité, ainsi que sur celle des dépréciations nécessaires et des risques identifiés, en vue de leur traduction dans les comptes. Ceci requiert une collaboration étroite entre les services de l'ordonnateur et le comptable public.

2 - Les comptables publics et la DGFiP

Organiquement séparés des ordonnateurs[115], et personnellement responsables des opérations qu'ils exécutent, les comptables publics sont chargés de la tenue des comptabilités des collectivités territoriales et de leurs établissements. Le décret sur la gestion budgétaire et comptable

[115] Conformément aux dispositions de l'article L. 1617-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que « le comptable de la commune, du département ou de la région est un comptable public de l'État ayant la qualité de comptable principal » et au décret sur la gestion budgétaire et comptable publique du 7 novembre 2012, dont l'article 9 énonce le principe de séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable des organismes publics.

publique du 7 novembre 2012 prévoit que « les comptables publics procèdent à la reddition des comptes à la clôture de chaque exercice »[116].

Leur appartenance à une administration unique et centralisée devrait constituer un facteur de cohérence et de maitrise technique. L'application d'un corpus réglementaire, élaboré et commenté par l'administration centrale et le déploiement, en cours d'achèvement, du nouveau système d'information HELIOS sont à cet égard deux vecteurs de la qualité comptable, auxquels il convient d'ajouter le développement des actions de conseil auprès des services ordonnateurs.

3 - Les instances administratives nationales

a) Le CNoCP

Créé en 2009, le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) est une instance compétente pour émettre des avis relatifs aux normes ou aux règles applicables aux comptes des organismes publics ou privés financés majoritairement par des ressources publiques.

Il dispose, en son sein, d'une commission spécialisée pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Le conseil émet des avis rendus publics sur les nouvelles règles ou sur les changements de celles en vigueur pour le secteur public local. Après approbation des ministres concernés, ces avis donnent lieu à l'édiction des dispositions réglementaires nécessaires.

[116] Même décret, article 21.

Les avis du CNoCP relatifs au secteur public local.

En ce qui concerne spécifiquement le secteur des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, les travaux du CNoCP ont porté, depuis sa création, sur :

- les durées d'amortissements des subventions d'équipements (avis n° 2011-01 du 15 mars 2011 ;

- les changements de méthodes comptables (avis n° 2011-04 du 27 mai 2011) ;

- l'information comptable sur les dettes financières et les instruments dérivés (avis n° 2011-05 du 8 juillet 2011) et la comptabilisation de ces mêmes passifs (avis n° 2012-04 du 3 juillet 2012). Les données jointes en annexe doivent désormais permettre au lecteur des états financiers de disposer d'une information complète sur le niveau de risque pris et la proportion d'emprunts « à risque » en portefeuille (avis de juillet 2011). Des règles de provisionnement des risques avérés dans les conditions explicitées par l'avis de juillet 2012 doivent être mises en œuvre prochainement.

D'autres avis, de portée générale, concernent également le secteur public local, comme les modalités de première comptabilisation d'immobilisations corporelles antérieurement non comptabilisées (avis n° 2012–02 du 4 mai 2012) sur la prise en compte des biens historiques et culturels (avis n° 2012–07 du 18 octobre 2012).

b) Le comité partenarial relatif à la fiabilité des comptes publics locaux

Créée en fin d'année 2010 à l'initiative du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, cette instance informelle regroupe des représentants des administrations de l'État concernées, des grandes associations d'élus locaux et des juridictions financières, ainsi que des experts.

La charte commune qui devait présider à son fonctionnement n'a pas été signée à ce jour, ce qui est regrettable. Néanmoins les orientations du projet de charte ont été mises en œuvre et le comité a été actif. Il a pour objet de produire des documents méthodologiques en forme de guides ou de recommandations à finalité opérationnelle pour, à cadre juridique constant, améliorer la qualité des comptes publics locaux. Pour ce faire, des groupes de travail ont été mis en place.

Dès 2012, des guides issus des travaux en question, et approuvés par consensus au sein du comité partenarial, ont été mis en ligne sur un site maintenant logé dans un portail interministériel qui y est consacré.

Ce comité est également, en pratique, amené à intervenir en complémentarité du CNoCP, soit en amont en évoquant des sujets pouvant susciter une évolution réglementaire ou normative, soit en aval en donnant son avis sur les mesures réglementaires de mise en œuvre, par le ministre chargé du budget, des avis du comité : tel est le cas actuellement en ce qui concerne la traduction réglementaire de l'avis du 3 juillet 2012 sur la comptabilisation des instruments financiers.

4 - Les chambres régionales et territoriales des comptes

Chacune des trois missions exercées par les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) auprès du secteur public local, la participation au contrôle des budgets locaux, le jugement des comptes des comptables publics et l'examen de la gestion des principaux organismes locaux, concourt au contrôle externe de la qualité de l'information budgétaire et comptable et à son amélioration.

L'exercice du contrôle budgétaire par les chambres vise, sur saisine des préfets, à vérifier ou à contribuer à rétablir, l'équilibre des budgets, conditionné par la sincérité des prévisions de recettes et de dépenses. Elles doivent dès lors en analyser les différents déterminants, tels que le degré de réalisme des prévisions de recettes, l'exhaustivité de l'inscription des dépenses obligatoires, la prise en compte des restes à réaliser ou la correcte reprise des résultats de l'exercice antérieur.

L'examen juridictionnel des comptes des comptables publics est l'occasion de vérifier l'absence d'irrégularités dans l'exécution des opérations incombant au comptable public ainsi que la justification et la cohérence des soldes comptables. Toutefois, la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ne peut porter que sur les opérations ayant eu des conséquences financières ou patrimoniales, ce qui limite la portée de cette mission quant à la sincérité des états financiers eux-mêmes. Les chambres régionales des comptes recourent donc fréquemment à des communications administratives invitant les comptables publics ou les ordonnateurs à régulariser les anomalies relevées en ce domaine.

Enfin, dans le prolongement du rapport public annuel de 2004[117], qui comportait un chapitre consacré à « la fiabilité des comptes des collectivités territoriales » alimenté de leurs constats, les chambres régionales des comptes intègrent désormais, de façon quasi-systématique, aux examens de la gestion une appréciation sur la qualité des informations restituées dans les documents de synthèse budgétaire et comptable, ainsi que sur le respect des principes et de la réglementation comptables, préalables indispensables à toute analyse financière comme à toute appréciation portée sur la gestion.

Bien que l'exercice de cette triple mission ne permette qu'une appréhension partielle de la qualité comptable, il a pour mérite d'identifier les principaux champs d'améliorations attendues, tant au niveau de l'élaboration des budgets que de la restitution comptable des gestions locales.

II - L'élaboration et la présentation des budgets : des améliorations à apporter

Acte de prévision et d'autorisation, le budget est le premier instrument d'une maîtrise des finances locales. Au fil des échéances qui en rythment la préparation, l'adoption et le suivi, l'assemblée délibérante doit pouvoir disposer d'une information complète et détaillée, lui donnant une appréhension suffisante de la situation réelle de l'organisme, tant rétrospective que prospective.

A - Le calendrier budgétaire

La procédure d'adoption du budget, qui peut intervenir jusqu'au 15 avril de l'année concernée, doit tout à la fois être appuyée d'éléments de projection pluriannuelle et disposer des données les plus récentes relatives aux marges de manœuvre résultant de l'exercice précédent.

[117] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2004, La fiabilité des comptes des collectivités territoriales*, chapitre 13, p. 493, La Documentation française, 528 p., disponible sur www.ccomptes.fr

1 - Le débat d'orientation budgétaire

La tenue d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) dans les deux mois précédant l'adoption du budget, généralisée par la loi du 6 février 1992, constitue désormais un moment essentiel du cycle budgétaire, à la condition d'être éclairée par une information appropriée.

Certains rapports de chambres régionales des comptes mettent en évidence le caractère encore incomplet de l'information communiquée à l'assemblée délibérante, notamment en ce qui concerne la structure et le poids de la dette, ou encore les éléments de prospective financière.

Si le code général des collectivités territoriales ne formalise pas le contenu du DOB[118], la jurisprudence administrative a rappelé que les membres de l'organe délibérant doivent disposer d'une information complète et suffisamment détaillée pour pouvoir utilement débattre des orientations générales du budget. L'information doit contenir des éléments sur les principaux investissements projetés, le niveau d'endettement et son évolution ainsi que la variation des taux d'imposition envisagée[119].

Le débat d'orientation budgétaire : une information à enrichir

Un exemple illustre cette nécessité d'enrichir, dans certains cas, le débat d'orientation budgétaire.

Dans le département d'Eure-et-Loir, dont les recettes de fonctionnement avoisinent 400 M€, « il ne ressort ni du rapport du président du conseil général sur les orientations budgétaires pour l'année 2010 ni de celui sur les orientations budgétaires 2011, que les grandes orientations pluriannuelles auraient été présentées et débattues au sein de l'assemblée départementale », contrairement aux dispositions de l'article L. 3312-1 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le débat d'orientation budgétaire s'étend également aux engagements pluriannuels envisagés par la collectivité.

[118] L'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales prévoit que, « dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur (…) ».
Des dispositions équivalentes figurent respectivement aux articles L. 3312-1 et L. 4312-1 pour les départements et les régions.

[119] Cour administrative d'appel de Douai, 14 juin 2005, commune de Breteuil-Sur-Noye n° 02DA00016.

L'ordonnateur indique qu'en 2012, l'architecture des rapports sur les orientations budgétaires et sur le budget primitif a été revue afin de mettre en perspective et de pouvoir débattre sur le fond des orientations pluriannuelles générales du département, telles qu'inscrites dans le projet de territoire.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin sur le département d'Eure-et-Loir

Offrant la perspective d'un enrichissement de l'information, le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, approuvé en conseil des ministres du 10 avril 2013, prévoit de mieux documenter les termes de ce débat, en rendant obligatoire, pour les communes de plus de 3 500 habitants, l'élaboration préalable d'un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés et la gestion de la dette.

Pour les collectivités de plus de 10 000 habitants, s'y ajouterait une information sur la structure et l'évolution des effectifs ainsi que des principaux postes de dépenses. Dans le cadre des EPCI [120], une transmission obligatoire et réciproque de ces rapports serait mise en place. De même, ce projet de loi prévoit qu'au-delà d'un seuil qui sera fixé par décret, les projets d'investissement devraient être assortis d'une étude d'impact.[121]

2 - L'échéancier budgétaire

La limite d'adoption du budget de l'année, fixée au 15 avril, résulte principalement du calendrier de notification des différentes dotations de l'État. Cependant, de plus en plus nombreuses sont les collectivités, notamment parmi les plus importantes, qui adoptent leur budget dès le mois de décembre de N-1 ou de janvier de N : c'est ainsi le cas en 2013 d'environ la moitié des départements.

Facilitée par la mise à disposition plus précoce de résultats provisoires qu'autorisent les outils informatiques et par la faculté réglementaire d'une reprise anticipée de ces résultats, cette évolution

[120] Établissements publics de coopération intercommunale.

[121] En revanche, l'abrogation des dispositions de l'article 108 de la loi de finances initiale pour 2012, prévue dans le même texte, semblerait aller à l'encontre de cet objectif, puisque cet article prévoyait notamment la production d'informations détaillées sur les engagements pluriannuels des plus importantes collectivités, mais elle s'inscrit dans une logique de remplacement par les dispositions ci-dessus évoquées.

permet une meilleure prise en compte des marges de manœuvre de la collectivité et incite à un approfondissement de la réflexion prospective.

Il importe maintenant que cette pratique soit généralisée et devienne un principe.

B - La présentation du budget

Les règles de présentation des budgets locaux laissent ouvertes un certain nombre de facultés de présentation. Leur mise en œuvre peut cependant, dans certains cas, altérer la lisibilité des budgets, ou rendre difficile leur agrégation, ce qui va à l'encontre de l'objectif affiché d'amélioration de la qualité comptable.

1 - Budget principal et budgets annexes

Le principe d'unité budgétaire impose que l'intégralité des prévisions de dépenses et de recettes soit retracée dans un document unique, garantie de l'exhaustivité du contrôle exercé par l'assemblée délibérante.

Ce principe est toutefois aménagé pour permettre que soient isolées les dépenses et recettes que leur nature ou des contraintes réglementaires conduisent à identifier[122]. L'utilisation de cette faculté ne doit toutefois pas conduire à une remise en cause des objectifs d'unicité ou de lisibilité.

Ces règles peuvent, néanmoins, se trouver parfois perdues de vue, conduisant à constater l'absence de budgets annexes suffisamment individualisés ou, au contraire, leur multiplication ou leur maintien au-delà de l'objectif de clarté recherché. Le recours à des budgets annexes peut par ailleurs être une source d'imputations erronées ou incomplètes entre les différentes composantes et donc d'altération des résultats de chaque sous-entité.

[122] Ainsi l'instruction M14, applicable aux comptes du secteur communal, rappelle que « par exception au principe d'unité budgétaire, divers textes ont prévu l'établissement de budgets annexes qui ont pour objet de regrouper les opérations de services ayant une organisation dotée d'une autonomie relative et dont l'activité tend à produire ou à rendre des services ».

Le budget annexe, source d'imputation erronée

Les imputations concernant les activités gérées en budget annexe sont parfois inadéquates.

Ainsi en est-il d'un centre aquatique que la communauté de communes Sud Estuaire (Loire-Atlantique) gère dans le cadre d'un budget annexe : la communauté enregistre intégralement les immobilisations au sein du budget général de l'établissement, de même que les dotations aux amortissements afférentes à ces équipements.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur la communauté de communes Sud Estuaire

2 - La présentation des budgets par fonction

Les collectivités territoriales disposent de deux modalités d'adoption de leur budget : par nature de dépenses et recettes ou par grandes fonctions exercées au sein de la collectivité (action sociale, éducation, etc.)[123]. Si l'adoption du budget par fonctions est retenue par la quasi-totalité des régions, seuls 20 départements et 80 communes y recourent.

L'adoption du budget par fonction est effectivement adaptée à des collectivités exerçant des compétences concentrées sur quelques domaines d'intervention bien identifiés. Mais, même dans ce cas, elle laisse apparaître des postes de dépenses indivises dont le poids ne permet pas d'accéder à une information réellement pertinente pour apprécier les conditions de financement de chaque fonction.

De surcroît, l'hétérogénéité des découpages fonctionnels, résultant soit des champs de compétences respectifs, soit de leurs choix organisationnels propres, affecte la comparabilité des données, malgré l'existence d'une nomenclature commune.

Enfin, si cette présentation fonctionnelle n'est pas incompatible avec le respect des principes de comptabilité générale, les investigations menées par les chambres régionales des comptes montrent que, dans les collectivités concernées, les conditions d'articulation entre les systèmes d'information de l'ordonnateur et du comptable public, limitent

[123] Ce choix, et les modalités de présentation associées sont prévus respectivement aux articles L. 2312-3, L. 3312-2, et L. 4312-2 du code général des collectivités territoriales pour les communes de plus de 10 000 habitants, les départements, et les régions. Ils prévoient notamment que, quel que soit le mode retenu pour le vote du budget, celui-ci doit comporter une présentation croisée selon l'autre grille.

singulièrement les rapprochements et les vérifications nécessaires à la présentation des états financiers, notamment pour la distinction entre les opérations réelles et les opérations d'ordre.

Les limites ainsi mises en évidence constituent à la fois un frein au contrôle de la fiabilité des comptes et un obstacle à une correcte agrégation.

Les limites du contrôle d'un budget par fonction

Dans le cadre du vote et de l'exécution du budget par fonction, les états financiers règlementaires et le système d'information financier Hélios ne permettent pas les rapprochements nécessaires au contrôle des comptes par nature. Pour la région Alsace, la vérification de la fiabilité des comptes et le respect des principes de la comptabilité n'ont pu être conduits qu'à partir du système d'information de l'ordonnateur.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Alsace sur la région Alsace

Au-delà, comme la Cour l'a indiqué dans son rapport public thématique de novembre 2011 sur « la mise en œuvre de la LOLF : un bilan pour de nouvelles perspectives », un chantier plus ambitieux devrait être engagé, visant à ce que les grandes collectivités puissent donner une présentation de leurs budgets en mode LOLF, tout en conservant une présentation de base selon la nomenclature des comptes par nature. Ceci leur permettrait de faire ressortir leurs programmes et actions selon une nomenclature type à définir.

3 - Les annexes aux documents budgétaires

La production des annexes aux documents budgétaires, prévue à l'origine par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (loi « ATR »), est désormais un moyen essentiel d'une information étendue tant pour les assemblées délibérantes et les citoyens que pour les partenaires externes ou les institutions de contrôle[124].

Malgré des évolutions positives, tant les préfectures que les chambres régionales des comptes continuent de relever des manquements à cette obligation. Au-delà de ce constat, la question principale demeure

[124] Les dispositions de la loi « ATR », codifiées respectivement aux articles L. 2313-1, L. 3313-1 et L. 4313-2 pour les communes, les départements et les régions prévoient la production en annexes aux documents budgétaires, d'éléments de synthèse sur la situation financière de la collectivité.

celle de la faible lisibilité de ces annexes, découlant notamment de leur nombre et d'un défaut de caractère synthétique.

C'est pourquoi, dans le cadre des travaux du comité relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, a été engagée une revue de l'ensemble des annexes des documents budgétaires et comptables des collectivités territoriales.

Il s'agit d'en éliminer les informations redondantes, de simplifier les états et surtout d'en reconfigurer l'ensemble afin de les répartir en deux groupes : l'un correspondant aux annexes qui relèvent des comptes annuels, c'est-à-dire celles relatives à la situation patrimoniale et financière de l'entité ; l'autre correspondant aux autres annexes, c'est-à-dire celles se rapportant aux prévisions et à l'exécution budgétaires.

C - Le contenu des budgets : la sincérité des prévisions de recettes et de dépenses

La qualité des prévisions de dépenses comme de recettes, condition centrale de la sincérité des budgets soumis aux assemblées délibérantes, fait l'objet d'observations récurrentes des chambres régionales des comptes, de même que la problématique des crédits d'investissement et celle de la reprise des résultats.

1 - La qualité des prévisions budgétaires

L'examen des conditions de l'exécution budgétaire, à partir des taux de réalisation des prévisions de dépenses comme de recettes, permet d'apprécier en première approche la qualité de la prévision initiale.

S'agissant des dépenses et recettes de fonctionnement, la qualité de leur prévision est généralement satisfaisante. Quelques rapports de chambres régionales des comptes soulignent toutefois la multiplication injustifiée des décisions modificatives en cours d'exercice, comme caractérisant un exercice prospectif initial défaillant. D'autres constats soulignent le caractère excessif des prévisions de dépenses, dont la majoration peut dissimuler l'existence d'un suréquilibre structurel et donc d'un niveau de recettes attendues supérieur aux besoins dûment justifiés.

Il importe, en effet, que, compte tenu de l'accroissement des masses financières en cause, soit présenté à l'assemblée délibérante un document budgétaire fiable et sincère lui permettant d'orienter l'action de la collectivité en toute connaissance de cause.

2 - Les crédits d'investissement

La budgétisation de projets successifs, associée à des faiblesses dans la programmation, conduit à l'accumulation au budget d'investissement d'un montant important de crédits affectés à des opérations dont la réalisation excède l'exercice budgétaire et dont le taux d'exécution demeure de ce fait relativement faible, fréquemment aux alentours de 50 %, voire inférieur à ce niveau.

Au-delà de la faiblesse du taux d'exécution budgétaire, l'inscription au budget de l'année du montant global d'opérations d'investissements devant s'étaler dans le temps impose, en application du principe d'équilibre budgétaire, l'inscription de prévisions de recettes de même montant. En l'absence de ressources d'autofinancement suffisantes, les collectivités n'ont pas d'autres possibilités que l'inscription de recettes d'emprunt dont la mobilisation effective se trouvera fréquemment repoussée et inscrite en restes à réaliser.

La résorption des écarts ainsi constatés passe par une dissociation entre les autorisations de programme et les crédits de paiement (AP/CP)[125], c'est-à-dire entre l'autorisation d'un engagement pluriannuel et les montants qui seront acquittés sur les exercices budgétaires successifs. Le recours à cette technique budgétaire que le législateur a progressivement rendue accessible à toutes les catégories de collectivités, fait régulièrement l'objet de recommandations des chambres régionales des comptes.

Afin d'en encourager le développement et de lever les réticences liées à l'apparente complexité du dispositif, le comité relatif à la fiabilité des comptes publics locaux a diffusé un guide pour la rédaction d'un règlement budgétaire et financier pour les collectivités territoriales et leurs groupements ainsi qu'un guide synthétique de la comptabilité des dépenses engagées.

3 - Les « restes à réaliser » et la reprise des résultats

La loi prévoit qu'un état spécifique recense les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas fait l'objet de l'émission d'un titre. Ces « restes à réaliser » (RAR) doivent être pris en

[125] Dans le secteur public local, le procédé des autorisations de programme et des crédits de paiement a longtemps été réservé aux seules régions. La nécessité de faciliter la gestion pluriannuelle des crédits pour toutes les collectivités territoriales a conduit le législateur à étendre cette technique aux autres niveaux de collectivités.

compte pour la détermination du résultat de l'exercice, et sont obligatoirement repris au budget de l'exercice suivant. En pratique cette procédure concerne essentiellement la section d'investissement.

Les rapports d'observations des chambres régionales des comptes constatent encore fréquemment des situations dans lesquelles il n'est pas procédé à cette intégration ou encore des cas où cela n'est effectué que de façon incomplète. Dans de nombreux cas, les montants des restes à réaliser de l'exercice précédent reportés en section d'investissement de l'exercice en cours s'en trouvent faussés.

En effet, l'affectation du résultat d'un exercice doit servir à couvrir, en priorité, le besoin de financement de la section d'investissement apparu à la clôture dudit exercice. Ce besoin de financement correspond au solde d'exécution corrigé des restes à réaliser. Seul le reliquat éventuel de ce résultat peut, ensuite, venir abonder la section de fonctionnement de l'exercice suivant pour contribuer à son équilibre.

L'absence de fiabilité des restes à réaliser

Les restes à réaliser constituent une source fréquente d'insincérité des comptes administratifs des collectivités.

Dans le département de l'Oise, les faiblesses de la comptabilité des engagements, du fait d'une insuffisance du contrôle interne et de centralisation des informations, expliquent l'absence de fiabilité de l'état des restes à réaliser produit au compte administratif. Plusieurs exemples de 2008 et 2009 atteignent un cumul d'une dizaine de millions d'euros (pour des budgets d'investissement de l'ordre de 170 M€). Les restes à réaliser s'apparentent, de fait, pour une majorité des sommes inscrites, à une réservation de crédits pour les exercices suivants.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur le département de l'Oise

***

Les collectivités territoriales doivent disposer d'informations fiables, permettant d'anticiper les conséquences d'une évolution rapide de la conjoncture et de mesurer ses effets à la fois sur la situation économique et sur les comptes publics. L'information doit également viser à garantir que les ressources sont allouées là où elles sont le plus nécessaires, là où leur valeur ajoutée sera la plus forte, et de donner aux citoyens – qui sont aussi des contribuables et des usagers – l'assurance que l'argent public est utilisé de la façon la plus efficiente possible,

conformément aux orientations qu'ils ont validées par le suffrage universel. Il s'agit d'assurer une information générale, complète et lisible des actions et des décisions engageant les finances locales.

III - Les comptes : une qualité à renforcer, des réformes à conduire

Le suivi de l'exécution budgétaire et l'enregistrement des opérations doivent permettre de rendre des comptes réguliers et sincères et de disposer d'une connaissance précise du patrimoine comme des engagements de chaque collectivité. La bonne réalisation de ces objectifs conditionne la restitution d'une image fidèle de la situation financière et patrimoniale de chacune des entités du secteur public local.

Des actions d'amélioration sont en cours depuis quelques années. Mais des chantiers de plus grande ampleur sont à ouvrir dans des domaines essentiels.

A - L'élaboration des comptes de l'exercice

L'enregistrement des opérations découlant de l'exécution du budget, tant au compte administratif de la collectivité qu'au compte de gestion du comptable, doit satisfaire au respect des principes d'une comptabilité en droits constatés : il en est notamment ainsi en ce qui concerne la séparation des exercices et la constitution des amortissements et provisions prévues par les dispositions propres aux collectivités locales. La rigueur et l'exhaustivité de ces enregistrements conditionnent par ailleurs la pertinence des analyses, la qualité des agrégations locales ou nationales et la transparence des opérations réalisées avec des tiers.

1 - La séparation des exercices

Les différentes instructions applicables au secteur public local[126] imposent, sauf pour les communes de moins de 3 500 habitants, le rattachement comptable des charges et des produits à l'exercice de leur fait générateur. Cette règle a pour but d'assurer le respect du principe

[126] Principalement : instructions M14 pour les communes et leurs groupements, M52 pour les départements, M71 pour les régions, et M4 pour les services à caractère industriel et commercial.

d'indépendance des exercices en intégrant dans le résultat de fonctionnement l'ensemble des charges et des produits qui s'y rapportent.

Cette obligation, qui est une application des règles du plan comptable général, coexiste avec la pratique dite de la « journée complémentaire », qui permet de continuer à émettre, en général pendant le mois de janvier de N+1, les mandats correspondant aux factures de prestations commandées et réalisées durant l'année N. Dès lors, le mandatement des charges dont le « service fait » est constaté avant le 31 décembre est réalisé dans le cadre de cette journée complémentaire.

Nonobstant l'importance de la journée complémentaire dans le secteur public local, la pratique d'un rattachement conforme aux règles comptables de droit commun se heurte souvent à une mauvaise perception des enjeux, les charges rattachées à l'exercice étant perçues comme récurrentes d'une année sur l'autre et dès lors n'affectant qu'à la marge le résultat et son évolution. De fait, les observations des chambres font ressortir fréquemment l'absence totale ou le faible niveau de mouvements sur les comptes retraçant ces opérations de rattachement à l'exercice, et, dans certains cas, le caractère erroné des écritures éventuellement passées.

L'interrogation des données des comptes de gestion des collectivités et EPCI centralisées par la DGFiP permet d'obtenir une idée plus précise de l'ampleur des manquements ou des anomalies affectant ce rattachement à l'exercice, en étudiant les mouvements sur les comptes d'imputation[127]. La situation actuelle en la matière n'est pas satisfaisante.

[127] L'analyse, menée sur l'exercice 2011, a consisté, d'une part, à dénombrer les collectivités selon qu'elles mouvementent, ou non, un compte de rattachement[127] et, d'autre part, à mesurer le cas échéant le volume de ces enregistrements, en le rapportant au total des dépenses courantes. Il est communément admis en effet que le ratio ainsi calculé se situe dans une fourchette de 5 à 10 %. Les résultats obtenus sont les suivants :
- pour treize régions, on ne constate aucune écriture à la fin de l'exercice. Pour celles qui mouvementent le compte concerné, le ratio sur les dépenses de fonctionnement est en moyenne de 4,67 %, mais varie de 0,05 % à 32 % ;
- s'agissant des départements, six ont un solde créditeur nul à fin 2011, et le ratio sur dépenses de fonctionnement est de 17,6 % en moyenne, mais avec des valeurs s'échelonnant de 0,05 % à 125 % ;
- sur un peu plus de 3 000 communes de 3 500 habitants et plus, un peu plus du quart (854) n'avait enregistré aucune écriture. Sur les communes présentant un solde créditeur non nul, 1152 communes ont un ratio inférieur à 5 %, et 449 présentent un niveau supérieur à 10 %.

2 - Les dotations aux amortissements et provisions.

Dans le cadre de l'exécution de leur budget, les collectivités ont l'obligation de constater des dotations aux amortissements pour certaines catégories de biens durables [128] et de constituer des provisions pour risques dans différentes hypothèses énumérées au code général des collectivités territoriales[129].

a) Un amortissement insuffisant des immobilisations

Les rapports des chambres régionales des comptes relèvent fréquemment des insuffisances dans la constatation des dotations aux amortissements des immobilisations, principalement en raison de durées retenues inappropriées ou en l'absence d'enregistrement comptable de la mise en service des immobilisations, point de départ de leur dépréciation.

Une approche globale de l'ampleur de ces insuffisances est en revanche difficilement envisageable.

L'interrogation des données comptables centralisées par la DGFiP conduit néanmoins à constater que le niveau des dotations annuelles aux amortissements, rapporté à la valeur comptable des immobilisations, connaît une grande dispersion du niveau de ces dotations : par exemple dans les groupements à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, les

[128] Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, doivent notamment faire l'objet de dotations aux amortissements, les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art, les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage, et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif, ainsi que les immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation. (article R. 2321-1 du CGCT). En ce qui concerne les départements et les régions les articles D. 3321-1 et D. 4321-1 précisent que l'amortissement est obligatoire pour les immobilisations incorporelles ainsi que pour les immobilisations corporelles, à l'exception des réseaux et installations de voirie.

[129] Pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, l'article R. 2321-2 du CGCT prévoit la constitution de provisions dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, d'une procédure collective au titre d'éventuelles garanties d'emprunts, prêts ou créances, et enfin lorsque le recouvrement de créances sur des tiers est compromis. Pour les départements, l'article D. 3321-2 précise que la constitution de provisions pour risques et charges et pour dépréciation d'éléments d'actif est obligatoire dès lors qu'il y a apparition du risque. S'agissant des régions, l'article D. 4321-2 mentionne que la provision pour risques et charges est obligatoire dès lors qu'il y a apparition du risque et la constatation de la dépréciation est obligatoire en cas de perte de valeur d'une immobilisation.

valeurs s'échelonnent de 0,2 à près de 28 % pour un taux moyen de l'ordre de 6 %. Ceci témoigne de la diversité de la mise en œuvre effective de ces règles.

b) Une méconnaissance des principes de constitution de provisions

Les anomalies relevées en ce qui concerne les provisions sont de nature très variables et traduisent souvent, au-delà des difficultés liées au respect de l'équilibre budgétaire, une méconnaissance, voire une incompréhension, des règles applicables.

Les provisions pour risques

Les anomalies recensées peuvent ainsi être caractérisées, de façon statistique, par l'absence totale de constitution de provisions dans des collectivités importantes mais aussi par l'absence de provision en présence d'un risque avéré, mis en évidence par les investigations d'une chambre régionale des compte ou par un niveau élevé de créances contentieuses.

Le tableau suivant retrace, par catégories, le nombre de grandes collectivités qui, pour les exercices 2011 et 2012, présentent une absence totale de provision pour risque.

Tableau n° 10 : collectivités présentant une absence de provision pour risque

	Communes plus de 50 000 habitants	**Départements**	**Régions**
2011	49	43	14
2012	41	42	13

Source : Cour des comptes, données DGFiP

Si une régression du nombre de collectivités ne constatant aucune provision peut être constatée, cette absence de provisions concerne le tiers des communes de plus de 50 000 habitants et près de la moitié des départements et des régions, dont certains parmi les plus importants.

Sans préjuger d'une éventuelle absence de risques, évidemment possible, de tels taux apparaissent difficilement crédibles et conduisent à douter d'une correcte application du principe de prudence.

Plusieurs exemples issus des travaux des chambres régionales des comptes révèlent des situations dans lesquelles, en présence de risques clairement identifiés, des collectivités n'ont procédé à aucune constitution de provisions.

Une absence de constitution de provisions

Deux exemples illustrent le défaut de constitution de provisions pourtant nécessaires.

Le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel (Manche) n'a constitué aucune provision pour risques, alors qu'il se trouve impliqué dans 22 contentieux identifiés dont deux, significatifs, représentent un enjeu de l'ordre de 5M€, supérieur aux recettes de fonctionnement de son budget principal. Selon l'ordonnateur, ces contentieux seraient aujourd'hui réglés, la dernière inscription budgétaire ayant été inscrite au budget 2012.

Le département du Haut-Rhin, dont les recettes de fonctionnement sont de l'ordre de 650 M€, est confronté à plusieurs litiges et contentieux dont trois peuvent à eux seuls avoir une incidence financière de près d'un million d'euros. Aucune provision n'a cependant été constituée, même si l'ordonnateur estime que les crédits inscrits en dépenses imprévues étaient suffisants pour faire face à ces aléas. L'inscription de dépenses imprévues dans cette perspective ne satisfait pas à l'obligation légale.

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur le syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel et de la chambre régionale des comptes de d'Alsace sur le département du Haut-Rhin

Les provisions pour dépréciation de créances

Établi également sur la base d'interrogations des données comptables centralisées par la DGFiP, le tableau suivant retrace, par catégories, le nombre de grandes collectivités n'ayant constaté aucune provision pour la dépréciation des créances qu'elles détiennent sur divers débiteurs.

Tableau n° 11 : collectivités n'ayant constaté aucune provision pour dépréciation de créances

	Communes de plus de 50 000 habitants	Départements	Régions
2011	93	80	17
2012	88	74	16

Source : Cour des comptes, données DGFiP

Comme précédemment, il est peu crédible que ces collectivités importantes n'aient aucune dépréciation à constater. Au-delà de ce constat, l'appréciation du taux de créances contentieuses inscrites comme telles en comptabilité permet également de confirmer un sous-provisionnement manifeste.

Ainsi l'analyse des comptes des communes de plus de 50 000 habitants fait apparaître que le rapport entre les créances contentieuses, enregistrées à ce titre au compte 4116 et l'ensemble des créances sur redevables (totalité du compte 411), est, nationalement, de l'ordre de 16 %. Or, parmi les quelques 50 communes ayant, en 2011 ou 2012, un taux de créances contentieuses supérieur à cette moyenne de 16 %, une vingtaine seulement a constitué une provision pour dépréciation de compte de tiers au compte 49, ce qui laisse supposer une carence en ce domaine chez les autres.

3 - Exhaustivité et exactitude des imputations

L'imputation des charges et produits obéit à une double exigence, budgétaire pour apprécier le respect des autorisations données par l'assemblée délibérante au niveau de chapitres, et comptable pour l'enregistrement par nature au niveau le plus fin des plans de comptes définis pour chaque catégorie d'organisme ou de budget annexe.

Si le comptable public est le garant de l'exacte imputation des dépenses et des recettes selon les dispositions du décret du 29 décembre 1962 reprises par le décret du 7 novembre 2012, l'exercice de sa responsabilité personnelle ne porte cependant que sur le contrôle de l'imputation budgétaire au niveau du chapitre. Elle est de fait rarement mise en jeu à ce titre.

Des imputations erronées à des niveaux plus fins de la nomenclature par nature, régulièrement relevées par les chambres régionales des comptes, sont pourtant susceptibles d'affecter les conclusions d'une analyse financière, notamment en ce qui concerne la dette ou les charges de personnel.

4 - Flux croisés et agrégations comptables

Au sein de l'ensemble des collectivités et de leurs établissements publics, des écritures comptables retracent les différents transferts intervenant soit entre un budget principal et des budgets annexes, soit entre des communes et leur groupement (mises à disposition de moyens, de personnels, notamment). Les plans de comptes du secteur local prévoient tous l'identification de ce type de flux, dans la perspective de leur neutralisation ultérieure lors d'une consolidation ou d'une agrégation locale ou nationale.

Consolidation et agrégation comptables dans le secteur public local.

Comme dans le secteur privé, la consolidation comptable dans le secteur public local intervient dès lors qu'existe une entité « consolidante », telle que le budget principal d'une commune par rapport aux budgets annexes de la même entité juridique. Des états présentant cette consolidation par addition des données budgétaires doivent figurer en annexe au compte administratif des communes de plus de 3500 habitants, mais ils ne détaillent pas les différents flux réciproques existants.

En revanche, l'appréhension globale des données financières au niveau d'un territoire donné peut donner lieu à une agrégation des données comptables d'entités distinctes, comme un groupement à fiscalité propre et ses communes membres. Depuis le 1er janvier 2011, un état annexe au CA doit retracer ces différents flux, mais aucun état agrégé global n'est actuellement prévu.

Les remarques qui suivent portent essentiellement sur ce second aspect.

La réalisation de tests sur les données comptables centralisées par la DGFiP met en évidence l'absence de fiabilité des écritures censées rendre compte de ces mouvements au sein d'un ensemble intercommunal : les comptes créés à cette fin ne sont que très partiellement utilisés[130] et les flux auxquels ils sont consacrés se révèlent être retracés sur différentes imputations, prévues pour d'autres catégories de charges ou produits, qu'elles viennent également fausser.

Une telle situation rend par exemple problématique une approche agrégée des charges de personnel dans le bloc communal. Elle est aussi de nature à fausser l'appréciation susceptible d'être portée sur les ressources potentielles de l'ensemble constitué par les communes ou groupements de communes.

a) Une incertitude sur la répartition des charges de personnel au sein du bloc communal.

Si la diversité des écritures incorrectes rencontrées rend malaisée l'évaluation de l'incertitude qui en résulte pour les comptes agrégés du bloc communal, un ordre de grandeur de quelques centaines de millions d'euros peut être avancé, ce qui, rapporté par exemple à la masse salariale

[130] L'analyse détaillée par groupement montre ainsi que plus de 2 000 groupements à fiscalité propre, et plus de 35 000 communes n'enregistrent aucun mouvement sur les comptes retraçant ces transferts.

globale des groupements à fiscalité propre, constitue une anomalie significative.

Ces constats s'appliquent particulièrement au remboursement des mises à disposition de personnel. L'analyse détaillée des écritures comptables censées les retracer révèle en effet que l'utilisation inadéquate d'un compte d'atténuation de charges est source d'une incertitude significative sur l'évaluation de la masse salariale du secteur communal.

Le fonctionnement du compte d'atténuation de charges.

Parmi les imputations erronées des remboursements de charges de personnel, certaines font en effet intervenir un compte d'atténuation de charges (le compte 6419), destiné à enregistrer essentiellement les remboursements d'assurance maladie ou les reversements de trop-perçus, mais en aucun cas les remboursements faisant suite à des mises à disposition de personnel.

Or le principe de fonctionnement de ce compte d'atténuation de charges conduit à minorer la masse salariale comptabilisée par l'entité « employeur ».

Par suite il devient impossible de procéder à une agrégation des comptes des entités concernées, à savoir un groupement à fiscalité propre donné et ses communes membres, dès lors qu'en procédant à la neutralisation selon les modalités prévues le montant des salaires des personnes mises à disposition se trouverait déduit deux fois.

Une estimation rapide, et nécessairement approximative, des montants en cause au niveau national permet de conclure à une incertitude de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros dans la connaissance de la masse salariale du secteur communal.

b) Une appréciation faussée de la richesse des collectivités

Dans le cadre des groupements intercommunaux à fiscalité propre, des flux financiers interviennent pour neutraliser l'effet des transferts de compétences et de fiscalité des communes membres vers ceux-ci, à travers principalement le mécanisme de l'attribution de compensation.

Ces flux sont désormais pris en compte pour la détermination du potentiel financier agrégé des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale, lequel intervient pour la mise en œuvre de mécanismes de péréquation, notamment le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).

Au sein de chaque ensemble intercommunal, ces flux doivent être, par construction, à somme nulle. Or la consultation dans les données comptables centralisées par la DGFiP, des comptes prévus pour enregistrer ces mouvements, a permis de constater, en 2012, un écart supérieur à 3 % entre les flux d'attribution de compensation versée et perçue, pour près de 130 groupements à fiscalité propre constitués sous le régime de la taxe professionnelle unique (soit le dixième de cette catégorie).

B - Les opérations de bilan et le hors bilan

Au-delà de l'exécution des opérations de l'exercice et de leur correct enregistrement, il appartient aux comptables publics des collectivités territoriales et de leurs établissements, en liaison étroite avec les ordonnateurs, de restituer une image fidèle du patrimoine et des engagements de la collectivité.

L'analyse des principaux postes du bilan des collectivités, comme celle du recensement de leurs engagements hors bilan en annexe, révèlent le caractère incomplet des inscriptions et l'incertitude des montants qui y figurent.

1 - Une connaissance insuffisante du patrimoine

La connaissance par les collectivités de leur patrimoine apparaît, le plus souvent, comme très lacunaire, voire inexistante, alors que la fiabilisation de la comptabilité patrimoniale constituait une des ambitions premières de la réforme des instructions comptables intervenue à partir de 1997.

a) Le patrimoine et son suivi comptable

Déjà mises en évidence par de nombreux travaux des juridictions financières [131], les insuffisances dans la connaissance et le suivi du patrimoine immobilier des collectivités territoriales ont été soulignées dans le dernier rapport public annuel[132].

[131] Notamment Cour des comptes, *Rapports publics annuels* 2004 et 2006. La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr

[132] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, Volume 2 ; *L'immobilier des collectivités territoriales : vers une gestion plus dynamique*, p. 279-303. La Documentation française, février 2013, 547 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les travaux des chambres régionales des comptes ont à nouveau relevé l'insuffisance des inventaires physiques voire, dans certains cas, leur inexistence. Cette carence nuit à la cohérence des données entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable public.

Si nombre de ces anomalies ont une origine antérieure à l'entrée en vigueur de l'instruction comptable M14, les chambres régionales des comptes relèvent également de nombreux cas dans lesquels les anomalies résultent de l'absence de traduction comptable des transferts de patrimoine associés aux transferts de compétences dans le cadre du développement de l'intercommunalité (résultant de l'extension de périmètre ou de compétences des groupements à fiscalité propre).

b) La constatation comptable de la mise en service des immobilisations

Les règles en vigueur prévoient que les dépenses relatives à des immobilisations en cours sont enregistrées à un compte 23, lequel se trouve apuré lors de l'achèvement des travaux ou de la livraison, par un transfert des montants correspondant, au compte 21, déclenchant par ailleurs le décompte d'éventuelles dotations aux amortissements.

Au-delà de leur impact sur la connaissance et la gestion du patrimoine, le non-respect des règles peut avoir des conséquences sur le calcul des dotations aux amortissements. Or il existe en la matière d'importantes lacunes, que révèlent les deux approches jointes en annexe 6.

Ces constats confirment, de façon statistique, les observations formulées par les chambres régionales des comptes, qui relèvent régulièrement l'absence de ces écritures de transfert et le gonflement corrélatif du compte 23 et en soulignent, dans certains cas, les conséquences quant à la comptabilisation des amortissements.

Absence d'écriture de transfert lors de la mise en service d'immobilisations

Les écritures de transfert concernant les immobilisations sont parfois incorrectes, même dans des collectivités de taille importante. Ainsi, le bilan de la ville de Toulouse (Haute-Garonne) faisait apparaître un montant de 1,71 Md€ d'immobilisations en cours de construction (débit du compte 23 au 31 décembre 2009), aucune intégration au compte définitif d'immobilisation n'ayant eu lieu depuis 2007.

Nonobstant le fait que les biens amortissables sont les immeubles productifs de revenus, et donc ne constituent pas l'ensemble de ces travaux achevés, l'absence d'intégration de ces opérations affecte en elle-même la fiabilité du bilan. Pour ceux amortissables, elle minore la valeur des amortissements, et donc influe sur l'évaluation de la valeur comptable nette des biens concernés.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur la ville de Toulouse.

c) Actif circulant : créances clients et diverses

L'ensemble des créances détenues sur des tiers, pour l'essentiel des clients de différents services publics, constitue un actif dont le suivi incombe au comptable public et dont la connaissance par les services de l'ordonnateur est de ce fait souvent imparfaite.

L'interrogation des données comptables centralisées par la DGFiP pour évaluer les montants de créances détenues par les collectivités territoriales révèle un volume très important de créances non recouvrées, ce qui n'est pas sans conséquences sur la situation financière des collectivités[133].

[133] Pour l'ensemble des budgets principaux des communes de plus de 50 000 habitants, qui détiennent à elles seules la moitié environ des créances de l'ensemble des communes, le volume inscrit au bilan est de l'ordre de 600 M€. Lorsque l'on rapporte ce montant à celui enregistré annuellement au titre des produits des services, du domaine et ventes diverses, qui constitue l'origine principale des créances, le ratio obtenu est de l'ordre de 50 %. Outre qu'un tel niveau de créance en cours de recouvrement apparaît élevé, la dispersion de ces taux constitue une autre caractéristique : la valeur médiane, de l'ordre de 30 %, est sensiblement inférieure à la moyenne, et les valeurs observées s'étalent de 3 % à près de 1 000 %.

Même si l'ensemble de ces communes ne peut être regardé comme totalement homogène, ce niveau élevé de créances non recouvrées par rapport aux flux annuels de recettes courantes, joint à la dispersion des taux constatés, ne peut s'expliquer en totalité sans interroger la fiabilité des inscriptions de recettes à recouvrer, comme le confirment certaines observations de chambres régionales des comptes.

Des créances non recouvrées

Les créances non recouvrées sont parfois d'un montant important.

Ainsi, les comptes de la commune de Bagnolet comportent un volume conséquent de restes à recouvrer, représentant plus d'un million d'euros et correspondant pour l'essentiel à des recettes de services municipaux. Ces restes à recouvrer altèrent la lisibilité des comptes, dès lors qu'au regard de leur ancienneté et de leur faible montant, leur recouvrement paraît fortement compromis.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la commune de Bagnolet (Seine-Saint-Denis)

2 - L'insuffisante connaissance du passif

Le rapport de la Cour des comptes consacré en juillet 2011 à la gestion de la dette publique locale[134] a rappelé combien il était important, pour les assemblées délibérantes, de disposer d'informations complètes et intelligibles sur la nature des contrats en cause et sur l'ampleur des risques encourus.

À la suite de l'avis du CNoCP du 8 juillet 2011, les arrêtés ministériels de décembre 2011 modifiant les instructions comptables du secteur public local ont renforcé très fortement les informations devant être présentées en annexe aux documents budgétaires, par l'obligation de présentation de tableaux récapitulatifs de la dette classée par type de produits en fonction du degré de risque associé.

[134] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : La gestion de la dette publique locale, La Documentation française, juillet 2011, 210 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Il devrait s'y ajouter désormais l'inscription, dans les comptes des collectivités concernées, de provisions pour risques afférents à certains types d'emprunts structurés, dans les conditions découlant de l'avis du CNoCP du 3 juillet 2012. Ce dernier doit cependant faire l'objet de dispositions réglementaires de mise en œuvre en cours d'élaboration pour chaque catégorie de collectivités concernées.

Ces aspects sont abordés au chapitre VI.

3 - Le recensement insatisfaisant des engagements hors bilan

En dépit de la référence réaffirmée aux règles de comptabilité générale, les comptes des collectivités territoriales ne disposent pas d'une annexe unique et indissociable de l'information comptable, telle que le prévoit le plan comptable général et qui recenserait notamment les engagements hors bilan.

Ceux-ci, définis comme des droits et obligations dont les effets sur le montant ou la composition du patrimoine sont subordonnés à la réalisation de conditions ou d'opérations ultérieures, peuvent concerner, dans le secteur public local, les garanties d'emprunt accordées à des tiers, le dénouement d'opérations réalisées sous mandat par des sociétés d'économie mixte ou encore les opérations de crédit-bail ou de contrat de partenariat (ou de partenariat public-privé).

Les comptes administratifs établis par les ordonnateurs ne présentent, dans leurs documents annexés, qu'une partie de ces éventuels engagements. Or la directive du 8 novembre 2011[135] prévoit, pour tous les sous-secteurs des finances publiques, la publication des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics.

L'information actuellement délivrée dans les annexes budgétaires, par la complexité de sa présentation, son absence d'exhaustivité, l'absence de validation externe et l'impossibilité d'en effectuer une centralisation informatique au niveau national, n'est pas en mesure de satisfaire à cette exigence.

[135] Directive 2011/85 du 8 novembre 2011, article 14.

C - Les évolutions en cours

L'amélioration de la qualité des comptes locaux a fait l'objet, notamment durant la dernière décennie, d'attentions renouvelées accompagnant les problématiques précédemment décrites. Elle passe par le renforcement du contrôle interne dans les collectivités territoriales et les groupements à fiscalité propre. Elle bénéficie de la mobilisation à cet effet du réseau de la DGFiP. Elle se traduit par de fréquents changements dans les instructions budgétaires et comptables du fait notamment d'évolutions normatives.

1 - Un renforcement du contrôle interne

Le contrôle interne est couramment défini comme un ensemble permanent de dispositifs par lequel une collectivité ou un établissement public organise ses travaux de manière à obtenir l'assurance du respect des normes qui s'imposent à eux, à supprimer les risques d'erreurs ou de manipulations sur les données ou des résultats et, plus généralement, à s'assurer de la fiabilité ou de la qualité des services.

Les observations les plus courantes, susceptibles d'affecter la qualité comptable, portent sur l'organisation de la chaine financière et comptable, de l'engagement au mandatement, ainsi que sur le suivi des régies de recettes ou d'avances. Elles portent également sur les modalités des échanges entre ordonnateur et comptable public, encadrées ou non par des conventions de service, mais qui constituent toujours une condition majeure de la fiabilité de l'information financière.

Les recommandations que formulent à ce titre les chambres régionales des comptes renforcent les prescriptions générales résultant des principes généraux d'organisation de la fonction financière, ainsi que les préconisations émanant du comité partenarial de fiabilité des comptes publics.

Les collectivités qui s'y engagent sont conduites à repenser l'organisation et le pilotage de leur activité pour se doter d'instruments plus précis de suivi budgétaire, en lien avec une optimisation du contrôle de gestion.

2 - Les contrôles opérés par la DGFiP

Chargés exclusivement de la tenue de ces comptabilités, les comptables publics produisent un « compte de gestion sur chiffres », qui est certifié exact dans ses résultats par les directeurs départementaux et

régionaux des finances publiques, avant d'être soumis au vote des organes délibérants des organismes concernés[136].

Ce processus ne porte que sur la conformité du solde du compte de la collectivité au Trésor public. Il s'appuie toutefois sur un ensemble de sécurités informatiques, ou « bloqueurs », vérifiant la cohérence technique de certaines écritures comptables. Il ne porte, en revanche, pas sur le détail des flux enregistrés en comptabilité ni sur les actifs et leur valorisation. Il ne peut non plus intégrer, pour les raisons déjà exposées, le montant des restes à réaliser en dépenses et en recettes nécessaire à l'appréciation de l'équilibre annuel.

La DGFiP a conçu un outil de mesure de la fiabilité des écritures tenues par ses comptables publics et de son évolution. Celui-ci fournit un indicateur de qualité des comptes locaux (IQCL) qui synthétise les notes de l'ensemble des différents items, pondérées en fonction de leur importance relative.

Si depuis sa création en 2004, le résultat national de cet indicateur a progressé globalement de façon continue, cette progression s'est toutefois ralentie depuis 2007. L'indice relatif aux groupements à fiscalité propre demeure par ailleurs en retrait. De plus, ces indicateurs ne peuvent en aucun cas mesurer la fiabilité des données transmises aux comptables publics.

3 - L'impact des nouvelles normes

Le cadre normatif de la comptabilité publique locale a connu, dans les deux dernières décennies, des évolutions importantes à travers la généralisation d'instructions comptables [137] de nouvelle génération comme indiqué au début de ce chapitre.

Ces instructions, que caractérise le double objectif d'amélioration de la sincérité des comptes et de l'introduction du principe de patrimonialité, ont adapté en conséquence aux différentes catégories de collectivités des normes inspirées du plan comptable général.

[136] Décret du 5 mars 2003, article 1er. Ce vote intervient avant l'adoption du compte administratif.

[137] Après la généralisation de l'instruction M14 applicable à l'ensemble des communes à compter de l'exercice 1997, de nouvelles instructions sont également venues fixer des règles voisines en ce qui concerne les départements (instruction M52, entrée en vigueur en 2004) et les régions (instructions M71, généralisée en 2008).

Constituant désormais un cadre de référence, ces instructions évoluent toutefois chaque année pour intégrer les évolutions de la réglementation, prendre en compte les avis du CNoCP, ou adapter le plan de comptes par nature.

Si l'évolution de ce cadre normatif permet de parfaire le système d'information budgétaire et comptable, le rythme des actualisations et, dans certains cas, le caractère tardif de leur publication, en fin d'année avec effet sur l'exercice suivant, peuvent être source de coûts supplémentaires, notamment informatiques, pour les collectivités, mais peut aussi, paradoxalement, nuire à la fiabilité des comptes (voir aussi chapitre VI).

D - Les réformes de plus grande ampleur

Trois domaines appellent des réformes : le réexamen de l'articulation budgétaro-comptable dans le système local, la présentation des états financiers et la certification des comptes des grandes collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale les plus importants. À cet égard, le CNoCP, au-delà de la production des avis rappelés plus haut, a engagé un programme de travail ambitieux sur le secteur public local et intéressant directement les deux premiers sujets.

1 - L'articulation comptabilité budgétaire, comptabilité générale : un débat nécessaire

Dans son programme de travail, le CNoCP engage une réflexion sur l'articulation entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité générale dans les entités du secteur public local. Le comité partenarial de fiabilité des comptes publics locaux a été saisi de ce sujet par la direction générale des finances publiques.

Le système actuel se caractérise par l'unicité de la comptabilité d'exécution des opérations des collectivités territoriales, qui est à la fois budgétaire et générale.

Comme la comptabilité générale est une comptabilité en droits constatés, il a fallu néanmoins la concilier avec le cadre budgétaire : pour ce faire des mouvements dits d'ordre ont été introduits, notamment pour limiter l'impact fiscal des amortissements et provisions. On ne peut nier l'intérêt d'un tel dispositif qui a toutefois ses limites, notamment le fait d'asservir les écritures de comptabilité générale à un cadre budgétaire.

Aussi bien, la Cour estime-t-elle nécessaire d'ouvrir un débat sur la question de l'extension au secteur public local de la distinction entre comptabilité budgétaire et comptabilité générale sur le modèle de l'État et en harmonie avec les dispositions du décret du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique. Ce débat devrait permettre de mieux cerner les avantages et les inconvénients d'une telle option au regard de ceux du système actuel. Il ne préjuge pas de la conception même des états financiers.

Ce débat doit aussi être replacé dans la problématique plus générale de l'émergence d'une normalisation européenne des comptes publics que la Cour appelle de ses vœux et pour laquelle des travaux préparatoires sont en cours au niveau des institutions européennes.

Paradoxalement, l'unicité du système actuel coexiste avec la dualité des états financiers entre compte administratif et compte de gestion qui prévaut actuellement.

2 - La rénovation indispensable de la présentation des états financiers : vers le compte financier unique

La production récente, en janvier 2013, d'un avis du CNoCP sur les dépenses d'intervention a été l'occasion de poser les premiers jalons d'une information en annexe sur les engagements correspondant aux obligations potentielles de l'entité concernée à la date de clôture : tel est le cas en ce qui concerne les engagements de caractère pluriannuel que peuvent prendre les départements à l'égard des bénéficiaires de certaines catégories d'allocations de solidarité.

Mais au-delà de cet enrichissement bien venu des informations sur le « hors bilan » des collectivités, il est un sujet qui mérite maintenant d'être abordé : celui du « compte financier unique ». La question de la coexistence de deux ensembles distincts d'états financiers se recoupant partiellement, le compte administratif de la collectivité et le compte de gestion du comptable public, dotés chacun de leurs états annexes, mérite d'être posée. Seule, en effet, la prise de connaissance de cet ensemble volumineux et disparate peut donner à un observateur externe (et à fortiori à un auditeur) l'image réelle (encore que toujours partielle) de la situation financière et du patrimoine de l'entité concernée.

Dans ces conditions, le moment paraît venu d'envisager la conception d'un jeu unique d'états financiers, à partir de l'information détenue par l'ordonnateur et de la reddition des comptes par le comptable public [138]. À cette fin, les apports de la numérisation des données comptables et de la dématérialisation des documents pourraient être utilement mis à profit.

Il serait en tout état de cause approprié, dans cette perspective, de concevoir, à partir de l'existant, caractérisé par un nombre conséquent d'états annexes de diverses sortes, ce que pourrait être une véritable annexe au sein de ce compte financier unique, venant s'ajouter au compte d'exécution budgétaire, au compte de résultat et au bilan. Les travaux entrepris actuellement au sein du comité partenarial sur la fiabilité des comptes publics peuvent y contribuer.

3 - Vers l'expérimentation de la certification des comptes des grandes entités publiques locales

La situation actuelle de l'information financière locale ne peut être considérée comme pleinement satisfaisante malgré les nombreux progrès enregistrés depuis 20 ans. Des évolutions sont à concevoir en ce qui concerne la présentation des états financiers, mais aussi la consolidation (au niveau de la collectivité territoriale) ou l'agrégation au niveau de l'ensemble intercommunal.

De plus, un très grand effort est à conduire en vue de la mise en place d'un contrôle interne de niveau suffisant dans les collectivités et établissements publics territoriaux, reposant notamment sur un système d'information adéquat.

Par ailleurs les exigences de l'Union européenne en matière d'auditabilité des comptes des différents sous-secteurs des administrations publiques amènent à s'interroger sur le caractère approprié du système actuel de révision des comptes publics locaux.

Le dispositif actuel de contrôle des comptes publics locaux a ses mérites incontestables qu'il faut rappeler :

- l'intervention, avec le concours des chambres régionales des comptes, d'un contrôle budgétaire et de légalité, exercé par les préfets, qui assure le respect du cadre général de l'équilibre et de la régularité budgétaire ;

[138] Article 21 du décret sur la gestion budgétaire et comptable publique.

- le rôle du comptable public appuyé par le réseau de la DGFiP : bien que séparé de l'ordonnateur et extérieur à l'entité publique dont il tient les comptes, il n'en constitue pas moins, par les contrôles qui sont les siens et ceux opérés par sa hiérarchie, un premier échelon d'audit – jouant à certains égards un rôle d'audit interne dans une approche globale du système français de comptabilité publique au regard des normes internationales de l'audit comptable ;
- le rôle d'auditeur externe des chambres régionales et territoriales des comptes qui peut être le leur dans le cadre et les limites actuelles de leurs missions. Celui-ci peut évoluer le cas échéant avec, par exemple, la mise en place d'une norme de révision limitée systématique des comptes qui s'imposerait dans le cadre de l'examen de la gestion, selon un rythme pluriannuel, pour des catégories d'entités à définir.

On peut considérer que ce système est largement suffisant pour l'écrasante majorité des communes, communautés de communes et établissements publics locaux et pour répondre aux nouvelles dispositions communautaires précédemment rappelées.

En revanche, le moment paraît venu d'envisager d'aller vers un plus haut niveau d'exigence en ce qui concerne les très grandes collectivités – celles dont le budget se chiffre par milliards ou centaines de millions d'euros : régions, départements, métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et grandes villes (plus de 50 000 habitants).

Comme le montrent les exemples de la certification par la Cour des comptes des comptes de l'État et de ceux du régime général de sécurité sociale, comme ceux des grands établissements publics faisant certifier leurs comptes par des commissaires aux comptes, seule une démarche de ce type est de nature à faire franchir aux producteurs des comptes, accompagnés par leurs auditeurs, les étapes nécessaires à l'obtention de la garantie d'une information complète et de qualité sur la situation financière et le patrimoine des entités concernées.

Aussi l'engagement d'une démarche expérimentale prévue par le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale adopté en conseil des ministres le 10 avril 2013[139] paraît-elle ouvrir une voie prometteuse si la disposition était effectivement adoptée par le Parlement.

On ne saurait en effet se contenter durablement d'une situation où aucune instance n'a aujourd'hui en France la mission expresse de délivrer une opinion sur la régularité, la sincérité et l'image fidèle de la situation financière et du patrimoine des grandes entités publiques locales françaises, à la différence de ce qui prévaut pour les autres catégories de personnes morales de droit public ou des personnes privées présentant des enjeux de niveau comparable.

IV - Une centralisation nationale des budgets et des comptes perfectible

La centralisation au niveau national des budgets, des comptes administratifs et des comptes de gestion des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics doit pouvoir fournir une information agrégée de nature à permettre de porter un diagnostic complet sur ce secteur des finances publiques**,** pris en lui-même et dans une optique comparative avec les autres secteurs des finances publiques. Malgré l'existence d'un dispositif statistique utile, nourri par les données comptables locales et permettant de présenter le compte des APUL en comptabilité nationale, des marges importantes d'amélioration existent en ce domaine.

[139] L'article 20 du projet prévoit que la Cour des comptes coordonne une expérimentation de dispositifs destinés à assurer la régularité la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités et de leurs groupements dont les produits de fonctionnement excèdent 200 M€. Cette expérimentation est ouverte pour une durée de cinq ans commençant trois ans après la publication de la loi. Elle se fait sur la base du volontariat, les candidatures étant appréciées par le ministre chargé des collectivités locales et dans le cadre d'une convention conclue avec le Premier président de la Cour des comptes.

A - La difficile centralisation des budgets et des comptes au niveau national

L'état actuel de la restitution des informations comptables locales ne permet pas de procéder de façon pleinement satisfaisante à une agrégation des données de l'ensemble du secteur public local pour les besoins de la comptabilité nationale et, désormais, de la présentation de comptes conformes aux standards communautaires.

En effet, bien qu'obéissant à des règles uniformes par catégories d'organismes, la centralisation des données des budgets et des comptes administratifs tenus de façon autonome par chaque organisme n'est pas aisée. La centralisation de ces documents est réalisée par les services préfectoraux. Seule une transmission numérique de ces informations, en cours de développement, facilitera leur remontée et leur exploitation au niveau national.

Dans ces conditions, l'agrégation nationale des données financières locales repose sur la seule centralisation des comptes de gestion des comptables publics, effectuée par la direction générale des finances publiques dans le cadre d'une application informatique nationale désormais unique, HELIOS. Portant sur des données insuffisamment homogènes et manquant, sur certains points, de fiabilité, cette agrégation aboutit à des restitutions utiles mais qui ne peuvent, en l'état, permettre d'accéder à une vision exhaustive et fidèle de la situation financière du secteur public local.

B - Une amélioration souhaitable de l'information financière nationale

Les données sur les dépenses et les recettes des administrations publiques publiées par l'INSEE établissent une distinction entre les collectivités locales et les organismes divers d'administration locale, ce qui permet d'isoler les données relatives aux collectivités territoriales et à leurs groupements. Les comptes ainsi publiés ne comprennent, hormis les éléments relatifs à la dette publique, que des éléments fragiles sur les actifs et les passifs des collectivités.

Ces publications ne comprennent pas non plus d'éléments sur les engagements hors bilan. Cette situation ne paraît pas satisfaisante au regard des exigences de la directive 2011/85 du 8 novembre 2011 dont l'article 14 prévoit, pour tous les sous-secteurs, la publication des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les garanties

publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l'activité d'entreprises publiques.

En second lieu, et à la différence de l'État pour lequel un suivi mensuel des recettes et des dépenses budgétaires peut être assuré, l'évolution de la situation budgétaire en cours d'exécution ne peut être commodément suivie en ce qui concerne les collectivités locales. La centralisation mensuelle automatique des balances comptables des comptes locaux tenus par un comptable direct de la DGFiP, au sein d'un infocentre géré par cette administration, telle qu'elle existe aujourd'hui, ne fournit pas, en cours d'année, des restitutions pleinement satisfaisantes.

En effet, si la centralisation des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales effectuée mensuellement présente un caractère significatif, il n'en est pas toujours de même pour les recettes de fonctionnement et pour les dépenses d'équipement. Pour ces dernières, le calendrier budgétaire et les cycles d'investissement conduisent à une concentration des enregistrements comptables des opérations afférentes sur le second semestre de l'année. En outre, de nombreuses opérations font l'objet d'enregistrements sur des comptes d'imputation provisoire soldés postérieurement à la clôture de l'exercice.

Il conviendrait donc de se donner les moyens d'aller vers un système plus performant en termes de suivi infra annuel et de nature, là encore, à répondre aux exigences communautaires.

Enfin, la Cour a déjà relevé l'absence de comptes prévisionnels nationaux par catégories de collectivités territoriales dont la publication éclairerait utilement les débats parlementaires sur les finances publiques ainsi que les échanges au sein des instances compétentes nationales.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La qualité de l'information financière, comme l'amélioration des processus de contrôle interne, sont des enjeux essentiels à un moment où la gestion des collectivités territoriales est rendue plus contrainte par les réformes en cours : mise en place d'une nouvelle fiscalité locale, réforme de la carte intercommunale impliquant de nombreux transferts croisés financiers et comptables, développement de nouveaux mécanismes de péréquation et exigence de données les plus fiables possibles dans le contexte de l'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des comptes publics.

Les impératifs de transparence financière et de qualité comptable sont une des conditions indispensables au respect des règles qui ont

permis, jusqu'à présent, aux collectivités publiques d'assurer leur modernisation et un accroissement très sensible de leur périmètre d'intervention, tout en assurant le rôle de premier investisseur public. Malgré les progrès enregistrés depuis une vingtaine d'années dans l'information financière locale, il reste beaucoup à faire.

À cet égard deux impératifs paraissent devoir être mis en évidence.

D'une part les états financiers des collectivités et établissements publics locaux doivent franchir une étape significative vers un niveau leur permettant de répondre aux meilleurs standards de qualité en la matière.

D'autre part des améliorations sont à apporter au dispositif de remontée au niveau national des données financières locales afin de l'étendre à des données de prévision et d'exécution, permettant une meilleure visibilité infra-annuelle des tendances financières du secteur public local et d'y incorporer les données relatives aux engagements hors bilan.

Cette double exigence pourrait permettre au secteur public local français de se mettre en situation de répondre pleinement aux exigences constitutionnelles et communautaires rappelées au début de ce chapitre, tout en offrant aux décideurs locaux des instruments à la mesure des impératifs de bonne gestion qui sont les leurs.

Orientations à moyen terme :

Pour l'État :

- *définir une trajectoire de mise à niveau du système financier et comptable public local afin de permettre de répondre pleinement aux dispositions prévues par la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres ;*
- *mettre en place l'agrégation des comptes locaux notamment pour les intercommunalités avec une agrégation des comptes du groupement et des communes membres, et pour ce faire :*
    - *clarifier et fiabiliser la comptabilisation des flux croisés au sein d'une même entité, entre budget principal et budgets annexes, et entre les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, en particulier les communes et les groupements dont elles sont membres ;*

- *étendre le champ d'application et fiabiliser le processus de centralisation nationale des comptes locaux (données relatives au bilan et au hors bilan).*

Pour l'État et les grandes collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale :

– *ouvrir un débat sur le choix entre le maintien du système budgétaro-comptable actuel et l'évolution vers un système qui, comme pour l'État, distinguerait comptabilité générale et comptabilité budgétaire ;*

– *mettre en place, dans un cadre défini par la loi, une expérimentation, sur la base du volontariat, de dispositifs visant à s'assurer de la régularité, de la sincérité et de l'image fidèle des comptes des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale les plus importants, coordonnés par la Cour des comptes.*

La Cour formule les recommandations suivantes :

Pour l'État, en association avec les élus locaux, définir une trajectoire de progrès ainsi qu'il suit :

4. *améliorer la lisibilité et l'intelligibilité des états financiers des collectivités et établissements publics locaux en éliminant les informations inutiles ou redondantes, en simplifiant et modernisant leur présentation et en les complétant dans les domaines où ils sont insuffisants ;*
5. *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 ;*
6. *ouvrir le chantier de construction d'un compte financier unique, sous l'égide du comité relatif à la fiabilité des comptes locaux, et en s'appuyant sur les possibilités offertes par la numérisation et la dématérialisation des comptabilités.*

Pour les grandes collectivités et établissements publics de coopération intercommunale :

7. *mettre en place les moyens et les procédures d'un contrôle interne comptable et financier approprié, en s'inspirant des meilleures pratiques des collectivités les plus avancées en ce domaine.*

Chapitre IV

Les premiers effets de la réforme de la fiscalité locale sur les finances des collectivités locales

La suppression de la taxe professionnelle par la loi de finances pour 2010 s'est accompagnée d'une réforme de la fiscalité locale qui a profondément modifié le panier de ressources des différentes catégories de collectivités territoriales. Critiquée pour ses effets pénalisants sur l'activité et l'investissement des entreprises, la taxe professionnelle avait fait l'objet d'exonérations et de dégrèvements successifs qui avaient eu pour effet de transférer à l'État plus de 40 % de la charge de cet impôt. La suppression de la taxe professionnelle et la réforme de la fiscalité directe locale qui l'a accompagnée ont ainsi poursuivi un triple objectif :

- diminuer la charge fiscale des entreprises, en particulier du secteur industriel et pour les petites et moyennes entreprises, et supprimer les effets néfastes de l'assiette de la taxe professionnelle sur l'investissement ;

- réduire la part de la fiscalité des entreprises supportée par l'État[140] ;
- assurer le financement des collectivités locales, dans le respect du principe constitutionnel d'autonomie financière et en leur octroyant une garantie individuelle de ressources pour la première année de mise en œuvre.

L'appréciation des effets de la réforme pour les entreprises ne relève pas du présent rapport. Le coût de la réforme pour l'État a été évoqué par la Cour dans les rapports sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État de mai 2011 et de mai 2012. Avec des méthodologies différentes, l'administration et la Cour ont évalué ce coût dans une fourchette de 4 Md€ à 5 Md€ en régime de croisière.

La modification du panier de ressources des collectivités territoriales et des groupements a constitué un phénomène majeur dont les conséquences sur leur équilibre financier doivent être examinées. Si la totalité des effets de cette refonte ne peut être encore appréciée, dans la mesure où ceux-ci se manifesteront en partie de façon différée, de premiers constats peuvent être effectués tant sur les conditions de la mise en place des ressources de remplacement de la taxe professionnelle que sur l'impact de la réforme sur l'équilibre financier des collectivités territoriales et de leurs groupements.

La mise en œuvre de la réforme a été soumise à de fortes contraintes en raison de son ampleur, des options finalement retenues et de son calendrier. Ces contraintes ont eu des effets négatifs en termes de visibilité budgétaire pour les collectivités locales. Les premiers constats susceptibles d'être effectués mettent en évidence un impact différencié de la réforme selon les catégories de collectivités territoriales et, au sein d'une même catégorie, selon les collectivités elles-mêmes.

[140] Dans le projet de loi de finances pour 2010, les dégrèvements et compensations d'exonération de taxe professionnelle représentaient 13,37 Md€. Ceux-ci étaient devenus la fraction la plus dynamique des transferts de l'État aux collectivités territoriales.

I - Une réforme d'ampleur soumise à de fortes contraintes

La suppression de la taxe professionnelle a entraîné une modification des ressources fiscales et non fiscales des collectivités territoriales. Compte tenu de son ampleur et de son calendrier, la mise en œuvre de la réforme s'est heurtée à un certain nombre de difficultés.

A - Une importante modification du panier de ressources des collectivités locales

La réforme s'est traduite par la mise en place d'une nouvelle fiscalité économique, par une réallocation de ressources fiscales entre catégories de collectivités territoriales et par l'instauration de mécanismes de compensation des pertes de ressources induites par la suppression de la taxe professionnelle.

1 - Une modification de la fiscalité économique locale

L'article 2 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a créé la contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Le montant de la CET est plafonné à 3 % de la valeur ajoutée[141].

La CFE est assise sur la valeur locative des biens passibles de la taxe foncière, les immobilisations industrielles bénéficiant d'un abattement de 30 %. La CVAE est exigible des personnes physiques et morales exerçant une activité professionnelle procurant un chiffre d'affaires supérieur à 152 500 €. Des dégrèvements sont appliqués en fonction du chiffre d'affaires réalisé, le taux maximum de CVAE, soit 1,5 % de la valeur ajoutée, ne s'appliquant qu'à partir de 50 M€ de chiffre d'affaires[142].

Les collectivités territoriales n'ont ainsi plus de pouvoir sur le taux de la CVAE. Les communes et les établissements de coopération intercommunale conservent un tel pouvoir sur la CFE, dans la limite du plafond fixé pour la CET.

[141] Contre 3,5 % pour la taxe professionnelle.
[142] Ces dégrèvements sont dits « barémiques ».

La loi a « territorialisé » le calcul de la CVAE : cela signifie que le législateur a choisi de rattacher cet impôt aux collectivités locales où l'activité est réalisée. La CVAE, due par le contribuable exerçant l'activité au 1er janvier de l'année d'imposition, était calculée, à l'origine, sur la base de ses déclarations qui doivent préciser « par établissement, le nombre de salariés employés au cours de la période pour laquelle la déclaration est établie ». Le dispositif de territorialisation a été modifié ultérieurement.

Outre la CFE et la CVAE, d'autres impositions et taxes complètent les ressources des collectivités territoriales. L'article 2 de la loi de finances pour 2010 précitée a créé des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER), destinées à compenser l'effet d'aubaine que la suppression de la taxe professionnelle, conçue pour soutenir les entreprises industrielles, pouvait constituer pour des entreprises de réseau. Le législateur a distingué neuf cas d'assujettissement, assortis de tarifs propres[143]. L'article 2 de la loi a également créé une taxe additionnelle sur les installations nucléaires de base, dite taxe « de stockage » afin de faciliter l'acceptation de telles installations par les collectivités. Enfin l'article 77 de la loi a introduit une taxe additionnelle sur les propriétés foncières non bâties, perçue à compter de 2011 au bénéfice des communes et des établissements publics de coopération intercommunale. Cette création est la conséquence du transfert du produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties des régions et des départements vers les communes et les EPCI.

2 - Une réallocation de ressources fiscales

Afin de compenser les pertes de recettes liées à la suppression de la taxe professionnelle, le panier de ressources des différentes catégories de collectivités territoriales a subi d'importants aménagements à compter de 2011.

L'article 77 de la loi de finances pour 2010 prévoit ainsi le transfert aux départements des droits précédemment perçus par l'État au titre des mutations immobilières, ainsi que du solde de la part de l'État de la taxe sur les conventions d'assurance. Par ailleurs, la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties est transférée aux départements.

[143] Éoliennes terrestres et hydroliennes ; usines de production d'électricité nucléaire ou thermique ; usines de production d'électricité photovoltaïque ou hydraulique ; transformateurs électriques ; stations radioélectriques ; installations de canalisations et stockage de gaz naturel ; répartiteurs de téléphonie ; matériel roulant ferroviaire ; matériel de transport en commun d'Île-de-France.

Les parts départementale et régionale de la taxe foncière sur les propriétés non bâties sont supprimées. La part départementale de la taxe d'habitation, ainsi que la taxe sur les surfaces commerciales instituée par la loi du 13 juillet 1972 sont transférées aux communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. Le produit de cette dernière taxe vient en minoration de la compensation versée au sein de la dotation globale de fonctionnement au titre de la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle.

En outre, l'État a renoncé, à hauteur d'environ 1,8 Md€, à une partie des frais d'assiette, de recouvrement, de non-valeur et de dégrèvement qu'il percevait sur les impositions établies. Le transfert s'est opéré via un mécanisme de correction des taux d'imposition qui a augmenté d'autant le produit des impôts perçus par les collectivités.

L'économie générale de la fiscalité des collectivités a été ainsi profondément modifiée. Aux trois taxes dites « ménages »[144] et à la fiscalité économique (taxe professionnelle) que se répartissaient les trois blocs de collectivités (à l'exception des régions, qui ne percevaient plus la taxe d'habitation depuis 2000), succède un régime où seul le bloc communal perçoit encore l'ensemble de la fiscalité directe locale.

La CVAE est répartie entre les trois niveaux de collectivités, ainsi que les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) par catégorie. Les départements ne conservent du schéma de départ que la taxe foncière sur les propriétés bâties, les régions ne conservant aucun des impôts originels.

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) institués par la loi de juillet 1975 ont été maintenus en 2010, la loi de finances pour 2010 prévoyant, pour les collectivités contributrices en 2009, un prélèvement en 2010 des ressources fiscales au même niveau que l'année précédente. À compter de 2011, l'abondement des FDPTP s'est fait par une dotation de l'État, pour un montant égal aux versements effectués en 2009. Cette dotation est figée à 418,46 M€ à compter de l'exercice 2012.

[144] Taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncières sur les propriétés non bâties.

Tableau n° 12 : comparaison des ressources avant et après réforme

	Avant réforme		**Après réforme**					
Communes EPCI	TH	TP	TH	**CVAE**	CFE	IFER	TA FNB	FARD
	TFPB	TFNB	TFPB	**TFNB**			TASCOM	
Départements	TH	TP		**CVAE**		IFER	DMTO	FARD
	TFPB	TFNB	TFPB				TSCA	
Régions		TP		CVAE		IFER		
	TFPB	TFNB						

Source : Cour des comptes

TH : taxe d'habitation ; TP : taxe professionnelle ; TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties ; TFNB : taxe foncière sur les propriétés non bâties ; CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises ; CFE : cotisation foncière des entreprises ; IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau ; TA FNB : taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties ; TASCOM ; taxe sur les surfaces commerciales ; DMTO : transfert de la part État des droits de mutation à titre onéreux ; TSCA : taxe sur les conventions d'assurance ; FARD : frais d'assiette, de recouvrement et de dégrèvement.

Les entreprises bénéficiant d'abattements et exonérations de taxe professionnelle antérieurement à la réforme voient ceux-ci prorogés après réforme, sous la forme d'abattement de CFE et de CVAE, jusqu'à la date initialement prévue. L'État compense ces mesures pour les collectivités.

3 - La mise en place de mécanismes de compensation

Malgré la fiscalité transférée et les réaménagements opérés, le moindre rendement attendu de la CET par rapport à l'ancienne taxe professionnelle a entraîné la création de deux mécanismes de compensation au profit des collectivités locales concernées. Le premier, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), relève du budget de l'État. Le second, le fonds national de garantie individuelle de ressources (FNGIR) opère des compensations horizontales par catégorie de collectivités territoriales.

La DCRTP, créée par l'article 78 de la loi de finances pour 2010, est un prélèvement sur les recettes de l'État destiné à compenser une partie des pertes subies par les collectivités « perdantes » à la réforme. Le mode de calcul est basé sur la comparaison des ressources qui auraient été perçues en 2010 si la réforme n'avait pas eu lieu avec les ressources dues au titre de 2010 compte tenu de la réforme.

Au titre des ressources « avant réforme » sont pris en compte : le produit des « taxes ménages » perçues, augmenté de la compensation-relais perçue en 2010 [145], et corrigé des différentes compensations d'exonérations et prélèvements prévus. Au titre des ressources « après réforme » sont pris en compte : le produit des « taxes ménages » résultant de la multiplication des bases nettes de 2010 par le taux de référence 2010, augmenté des montants des nouvelles impositions perçues au titre de 2010 (selon la catégorie de collectivités : CVAE, CFE, IFER taxe « de stockage »), et corrigé des compensations d'exonération qui seraient intervenues si les dispositions effectives en 2011 l'avaient été dès 2010.

La soustraction du panier de ressources après réforme au panier de ressources avant permet d'identifier les gains ou les pertes liées à la réforme. Aux termes de la loi, la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle est la somme algébrique de ces gains et pertes par catégorie de collectivités. L'État l'abonde par prélèvement sur ses propres recettes et reverse la dotation aux collectivités perdantes au prorata des pertes constatées.

Le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) [146], réparti en trois fonds spécifiques à chaque catégorie de collectivités constitue un mécanisme de redistribution de deuxième niveau, destiné à assurer, pour la première année de mise en œuvre, la neutralité de la réforme pour chacune des collectivités concernées. Il intervient après versement des montants de DCRTP aux collectivités « perdantes ». Les pertes qui apparaissent encore pour certaines collectivités après intégration de la DCRTP dans leurs ressources sont comblées par des reversements correspondants de FNGIR. Le fonds est abondé par écrêtement des gains après réforme des collectivités « gagnantes ». L'opération est donc neutre pour l'État.

La compensation s'établit selon un processus en deux temps : un premier versement de dotation budgétaire (DCRTP), déclenché à partir d'un certain seuil de perte, variable selon les catégories de collectivités ; ce versement s'effectue au prorata des pertes enregistrées. Le comblement des pertes subsistantes s'effectue par un prélèvement des gains après réforme des collectivités gagnantes, alimentant la garantie individuelle de ressources (GIR) reversée aux collectivités non encore intégralement compensées.

[145] Sur la compensation relais voir B.1 ci-après.
[146] Article 78.2 de la loi de finances pour 2010.

Le mécanisme de compensation est ainsi complexe dans la mesure où une dotation budgétaire vient s'additionner à une redistribution de ressources fiscales pour arriver à une égalisation à la situation *ex ante*. Par ailleurs, le montant exact de la dotation budgétaire (DCRTP) ne peut être connu qu'au terme des opérations de calcul sur les gains réalisés et sur les pertes à combler. Ce calcul étant global par catégorie de collectivités, la variation en perte ou en gain d'une seule collectivité est susceptible d'affecter l'ensemble du dispositif : DCRTP à inscrire, montants de DCRTP à verser, montants de GIR à prélever et à reverser.

B - Une mise en œuvre étalée et peu visible pour les collectivités locales

La mise en œuvre de la réforme s'est effectuée en deux temps, la suppression de la taxe professionnelle étant immédiate pour les entreprises et les nouvelles impositions économiques n'étant perçues par les collectivités territoriales qu'avec un décalage d'un an. Cette mise en œuvre, lourde et difficile, s'est traduite par un manque de visibilité quant aux montants de fiscalité économique et de dotations de compensation dont chaque collectivité bénéficierait.

1 - Une mise en œuvre de la réforme en deux temps

La réforme était d'application immédiate pour les entreprises qui ont été assujetties aux nouvelles impositions à compter du 1er janvier 2010. En 2010, la baisse d'impôt a représenté 7,5 Md€ par rapport à ce qui aurait été dû en l'absence de réforme.

Pour les collectivités locales, un mécanisme de transition s'est appliqué en 2010 : le produit des nouvelles impositions économiques locales a été affecté à l'État, tandis que les collectivités territoriales recevaient une compensation-relais versée par prélèvement sur recettes de l'État. Celle-ci comportait deux composantes.

La première composante était égale au plus élevé des deux montants suivants :

- soit le produit de taxe professionnelle qui aurait résulté de l'application des dispositions du code général des impôts en vigueur au 31 décembre 2009, en appliquant les délibérations de 2009 sur les bases de taxe professionnelle 2010 et le taux de 2009 dans la limite du taux 2008 majoré de 1 % ;
- soit le produit de taxe professionnelle au titre de 2009.

La seconde composante, versée aux seuls communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, était égale au produit des bases de la CFE par l'écart positif entre, d'une part le taux relais voté en 2010 et, d'autre part, le taux de taxe professionnelle voté en 2009.

En ce qui concerne la première composante, la première option s'est révélée la plus avantageuse pour 70 % des collectivités représentant environ 75 % des montants.

La compensation-relais s'est finalement élevée à 32,43 Md€ en 2010[147].

Les collectivités territoriales n'ont perçu les nouvelles impositions économiques locales qu'en 2011. Ce décalage d'un an était nécessaire pour permettre le versement d'une année entière de CVAE aux collectivités locales[148], pour effectuer la territorialisation du produit correspondant et pour calculer le montant de dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) attribué à chaque collectivité, ainsi que les prélèvements ou reversements supportés au titre de la garantie individuelle de ressources (GIR).

La compensation-relais, qui est incluse dans le panier de ressources « avant réforme », a eu un impact sur le calcul de la DCRTP attribuable aux collectivités à compter de 2011 dans la mesure où, aux termes du 1.4 de l'article 78 de la loi de finances initiale pour 2010, « la compensation-relais versée en 2010 (…) fait l'objet d'une actualisation correspondant aux redressements opérés par les services fiscaux au titre de la taxe professionnelle de 2010, pendant le délai de reprise visé à l'article L. 174 du livre des procédures fiscales ». Cette disposition, qui aurait pu conduire à effectuer de nouveaux calculs de compensation-relais (et donc des ajustements globaux de DCRTP/GIR correspondants) jusqu'au 31 décembre 2013 (voire jusqu'au 31 décembre 2020 pour les délits de flagrance fiscale ou d'activité occulte), pour les collectivités concernées par le calcul fondé sur le produit théorique de taxe professionnelle de 2010, a été modifiée par l'article 37 de la loi de finances pour 2013, qui fixe un délai-limite de reprise au 30 juin 2012.

[147] Ce montant a fait l'objet d'abondements supplémentaires au cours des exercices ultérieurs : 206 M€ en 2011, 1,5 M€ en 2012. Par ailleurs, 79 M€ de correction supplémentaire ont été inscrits en 3ème loi de finances rectificative pour 2012 et exécutés en 2013.

[148] Les entreprises ont acquitté en 2011 le solde de l'impôt dû au titre de 2010.

2 - Une mise en œuvre difficile en 2011

L'entrée en vigueur de la réforme pour les collectivités territoriales a été complexe en raison des difficultés résultant de la territorialisation de la CVAE qui ont été aggravées par des contraintes liées aux systèmes d'information relatifs à la fiscalité directe locale. Les modifications législatives ont eu un impact important sur le processus de calcul de la DCRTP (voir annexe 7).

L'information des collectivités locales relatives à leurs nouvelles ressources a ainsi été retardée, ce qui a entraîné pour celles-ci une perte de visibilité sur les évolutions de leurs produits fiscaux.

a) Les difficultés de déclaration de CVAE

Les modalités de déclaration des effectifs des entreprises servant à territorialiser le calcul de la CVAE ont soulevé de nombreuses difficultés.

Les documents de déclaration des effectifs et de la valeur ajoutée comprenaient à l'origine la notion d'ETPT, notion mal maîtrisée par les entreprises. Cette difficulté n'a été résolue que par la loi de finances initiale pour 2011 qui a permis de simplifier le décompte des salariés[149]. L'obligation de déclarer les effectifs, même pour les entreprises assujetties mais non redevables de la CVAE, n'a pas été suffisamment comprise et a créé des blocages. En septembre 2010, l'administration attendait encore de très nombreuses déclarations d'entreprises. D'une manière générale, la mauvaise qualité de nombreuses déclarations n° 1330, qui constituaient l'unique support permettant de réaliser des simulations au début de l'année 2011, a rendu difficile leur exploitation, si bien qu'à la date prévue pour la communication prévisionnelle des montants de CVAE aux collectivités locales, soit mars 2011, l'administration ne pouvait afficher qu'un montant de CVAE très sensiblement inférieur (20 %) à ses prévisions initiales. Ce défaut de précision affectait par contrecoup les calculs de DCRTP et de GIR.

À ces difficultés dues à la territorialisation de la CVAE, se sont ajoutées des contraintes pratiques, telles que la difficulté pour les déclarants d'intégrer les nouvelles règles d'imposition, les dérogations

[149] Le décret n° 2011-688 du 17 juin 2011 et l'instruction fiscale BOI 6E-3-11 ont en outre permis de décharger plus de 530 000 entreprises mono établissement de l'obligation d'effectuer une déclaration des effectifs en utilisant la déclaration de résultat pour indiquer la valeur ajoutée.

sectorielles, les problèmes d'accès au serveur de télépaiement et des embouteillages d'accès au portail « impôts.gouv.fr ».

Au printemps 2011, la territorialisation de la CVAE n'avait pu être effectuée de façon satisfaisante, seules 80 % des entreprises entrant dans le champ d'application de la CVAE ayant souscrit la déclaration attendue au cours du premier semestre 2010 sur la répartition de leurs effectifs. En juin 2011, les données disponibles sur la CVAE étaient encore partielles, de nombreuses entreprises n'ayant pas correctement rempli la déclaration sur la répartition des effectifs, voire ne l'ayant pas du tout remplie.

En outre, les éléments prévisionnels communiqués début 2011 aux collectivités ont été déterminés selon les règles de territorialisation définies par la loi de finances pour 2010 et non selon celles posées par la loi de finances pour 2011. Les montants de CVAE n'ont commencé à être stabilisés qu'en octobre 2011 dès lors que les dispositions de l'article 78 de la loi de finances initiale pour 2010 imposaient la prise en compte des opérations de paiement des entreprises redevables jusqu'au 30 juin 2011.

b) L'impact des modifications législatives sur le processus de calcul de la DCRTP

De nombreux ajustements législatifs ont été effectués en 2010 et 2011 afin de préciser certains aspects de la réforme. Ces ajustements avaient pour caractéristique commune de rétroagir sur le calcul de la DCRTP et de la garantie de ressources de chaque collectivité et d'en alourdir le processus.

Ils ont notamment visé à neutraliser le transfert de la part départementale de la taxe d'habitation, à permettre des contrôles sur les bases théoriques de taxe professionnelle 2010, à modifier les règles de territorialisation de la CVAE ainsi que celles de répartition des IFER. Une IFER supplémentaire a également été créée[150].

c) Les interférences dues aux évolutions de la carte intercommunale

Le calcul des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle et de la garantie individuelle de ressources a dû prendre en compte les évolutions de la carte intercommunale consécutive à la mise en œuvre de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 qui poursuivait par ailleurs un objectif non contestable de simplification du paysage institutionnel.

[150] Voir annexe n° 7.

Outre la contrainte de repréciser sans cesse ses données, ou d'intégrer des données supplémentaires dans ses systèmes d'information, l'administration a été confrontée à la nécessité de ramener constamment ses calculs à un périmètre d'intercommunalité figé en 2010 qui seul, aux termes de la loi, permet de calculer les montants de DCRTP et de prélèvement ou reversement au titre de la garantie de ressources concernant les EPCI à fiscalité propre. À chaque calcul, les montants ont dû être ensuite corrigés pour être rapportés aux périmètres des intercommunalités ayant évolué depuis 2010. Entre 2011 et 2012, par exemple, de tels changements de périmètre ont concerné 2 536 collectivités territoriales sur un total de 39 415.

La loi de finances pour 2011 a apporté des précisions sur le calcul de la compensation relais pour les établissements publics de coopération intercommunale faisant application de la fiscalité professionnelle unique en 2010 et qui n'en faisaient pas application en 2009, qui n'existaient pas en 2009 ou qui avaient en 2009 un périmètre différent de celui de l'année 2010. Ces précisions portaient sur le produit de taxe professionnelle 2009 et sur le taux de la taxe à prendre en compte.

À l'origine, les produits de taxe professionnelle servant auparavant à financer les syndicats à contributions fiscalisées étaient explicitement exclus du mode de calcul de la compensation relais des communes et EPCI à fiscalité propre. À cet égard, l'article 21 de la loi du 29 juillet 2011 a institué une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle au profit de chaque commune dont tout ou partie de la contribution versée, au titre de 2009, à un syndicat de communes dont elle était membre, était fiscalisée[151].

L'article 44 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a quant à lui modifié et complété les modalités de transferts de la DCRTP et des reversements ou prélèvements de garantie de ressources au sein du bloc communal dans différentes hypothèses, notamment les fusions et scissions de communes ainsi que les fusions ou dissolutions d'EPCI.

L'article 50 de la même loi a ouvert la possibilité de transférer des reversements du FNGIR des communes à un EPCI à fiscalité professionnelle unique, sur délibérations concordantes de celui-ci et de ses communes membres.

[151] Les contributions fiscalisées sont des prélèvements additionnels effectués sur les contribuables locaux pour financer des structures intercommunales. La dotation de compensation attribuée en 2012, sera dégressive en 2013 et 2014.

3 - Un dispositif de compensation difficile à stabiliser

a) Les possibilités de correction ouvertes par le législateur

Le législateur a ouvert plusieurs possibilités de rectifier le montant de la DCRTP.

L'article 44 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a ainsi prévu la prise en compte des erreurs intervenues dans les calculs des montants de DCRTP et corrélativement des versements ou prélèvements au titre de la garantie de ressources. Suite à la notification de la DCRTP et du reversement ou prélèvement au titre de la garantie de ressources en 2011, les collectivités territoriales et EPCI à fiscalité propre avaient jusqu'au 30 juin 2012 pour faire connaître à l'administration fiscale toute erreur entachant les calculs de ces sommes.

La prise en compte de ces erreurs a entraîné à l'automne 2012 de nouveaux calculs au titre de 2012 (et des années suivantes) pour la DCRTP et les garanties de ressources individuelles. Elle a donné lieu à une nouvelle notification des montants à toutes les collectivités et groupements. La différence entre les montants ainsi rectifiés et ceux notifiés en 2011 a été imputée en augmentation ou en diminution des attributions de DCRTP, des attributions au titre de la garantie de ressources ou des avances de fiscalité directe restant à verser au titre de 2012. En revanche, la rectification rétroactive des versements opérés au titre de 2011 n'était pas prévue par la loi.

L'article 40 de la loi du 28 décembre 2011 a prévu des ajustements des montants de la DCRTP et des prélèvements ou versements au titre de la garantie de ressources pour 2012 et 2013 à hauteur de la fraction du produit de la CVAE déclarée par les entreprises au 30 juin 2011 (au titre de 2010) et reversée aux collectivités territoriales et EPCI en 2012 et 2013. À compter de 2014, les montants de DCRTP et des prélèvements et versements au titre de la garantie de ressources seront ceux perçus ou versés en 2013.

b) Le problème du « bouclage » du calcul de la DCRTP

La difficulté centrale du dispositif était celle de son « bouclage », marqué par la nécessité d'arriver à un calcul incontestable des gains et pertes engendrés par la réforme pour chaque catégorie de collectivité, et basé sur l'hypothèse d'une appréciation exacte des montants de ressources « avant réforme » et « après réforme » en 2010. Par hypothèse, et en raison du mécanisme combinant dotation de compensation et garantie individuelle de ressources, le montant de DCRTP à inscrire en

loi de finances ne peut être connu qu'après évaluation définitive des gains et pertes de ressources engendrés par la réforme, et donc évaluation précise du montant de garantie individuelle des ressources redistribuable.

Compte tenu du calendrier de déclaration de la CVAE, le montant exact de DCRTP ne pouvait être connu à l'ouverture de l'exercice 2011. Il ne pouvait, au mieux, être précisé que pour la dernière loi de finances rectificative de 2011. Au cours de l'exercice, d'autres éléments (restes à payer de compensation-relais, difficulté d'intégrer les dégrèvements de TP dans les calculs) ont rendu complexe la finalisation du calcul de DCRTP, si bien que le montant inscrit en fin d'exercice 2011 a dû être recalculé en 2012.

c) Les ajustements successifs du montant de la DCRTP

- Un montant très fortement variable au cours de l'année 2011

L'évaluation du montant exact de DCRTP a connu d'importantes variations au cours de l'exercice 2011. Le montant du prélèvement sur recettes pour la DCRTP avait été initialement inscrit à hauteur de 2,53 Md€ dans la loi de finances initiale pour 2011. Les premiers calculs faits par l'administration conduisaient à un montant de 4,75 Md€ en mars 2011, après intégration des premières données de CVAE. En août 2011, la prévision ressortait à 3,06 Md€. La loi de finances rectificative pour 2011 du 2 novembre 2011, a porté le total à 2,94 Md€.

Le dernier calcul effectué à l'automne a conduit à un montant de 3,4 Md€ sur la base duquel les notifications aux collectivités ont été effectuées. Cependant, suite à une rectification ultime, ce montant a été corrigé à la baisse de 32 M€. Finalement la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, a fixé le montant de la DCRTP à 3,368 Md€, soit 33 % de plus que celui inscrit dans la loi de finances initiale.

- De nouvelles corrections en 2012

Un nouveau calcul de la DCRTP a été réalisé à l'automne 2012 pour en porter le montant à 3,428 Md€. Cependant, les paramètres de calcul ne sont pas encore stabilisés, compte tenu notamment du mode retenu pour le calcul de la compensation-relais versée en 2010.

En effet, dans le cas des calculs basés sur les montants de taxe professionnelle 2009 (70 % des collectivités), les montants de compensation-relais et, partant, ceux de DCRTP (et aussi de prélèvements ou versements au titre de la garantie de ressources) à verser aux collectivités, peuvent faire l'objet de corrections en fonction des rôles

supplémentaires de taxe professionnelle de 2009 et de cotisation foncière des entreprises émis jusqu'au 30 juin 2011.

Dans le cas des calculs de compensation-relais effectués sur les bases théoriques de taxe professionnelle pour 2010 (30 % des collectivités), les montants de compensation-relais doivent aussi être actualisés en fonction des redressements sur les bases de taxe professionnelle 2010 effectués jusqu'au 30 juin 2012, depuis la limitation introduite par l'article 37 de la loi de finances pour 2013 précitée.

Les montants définitifs de DCRTP et de prélèvements ou versements au titre de la garantie de ressources pourraient ainsi être figés en 2013. L'absence d'explications claires de la part de l'administration sur la progression de la CVAE notifiée en 2013 sur la base des encaissements réalisés en 2012 fait cependant naître des doutes sur la fiabilité des données de CVAE prises en compte dans ces calculs. Il n'est en effet pas exclu que la progression du produit constaté en 2012 corresponde pour une part non encore déterminée à des encaissements tardifs au titre de l'impôt dû au titre de 2010 susceptible de rétroagir sur le calcul de la DCRTP et du FNGIR.

***

La réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle a profondément modifié le schéma de financement des collectivités territoriales. Les mécanismes complexes qui la caractérisent en ont rendu la mise en œuvre difficile, notamment en raison de modifications législatives destinées à ajuster le dispositif de répartition des ressources et à prendre en compte les évolutions du droit de l'intercommunalité et de la carte intercommunale.

Il en est résulté pour les collectivités territoriales une perte de clarté affectant la prévision budgétaire qui s'est prolongée jusqu'en 2013 et qui est d'ailleurs susceptible de perdurer au-delà.

II - Un effet différencié sur les ressources des collectivités locales

Si les effets de la réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle ne peuvent être entièrement appréciés en raison du caractère différé d'une partie d'entre eux, de premiers constats peuvent être effectués.

En premier lieu, la progression globale des ressources des collectivités territoriales appartenant au périmètre de la réforme s'est maintenue entre 2009 et 2012. En second lieu, la réforme induit une différenciation des situations entre catégories de collectivités et entre collectivités au sein d'une même catégorie.

A - La poursuite de la progression globale des ressources des collectivités territoriales

La réforme de la fiscalité directe locale, qui s'est accompagnée d'une plus grande spécialisation fiscale, a maintenu la croissance globale des ressources des collectivités territoriales et préservé leur autonomie financière.

1 - La croissance des ressources sur le périmètre de la réforme

La décomposition par type des différentes ressources incluses dans le périmètre de la réforme permet d'appréhender leur redistribution, toutes catégories de collectivités confondues, ainsi que l'incidence de cette redistribution dans l'évolution du montant de ressources des collectivités.

a) La progression des ressources des collectivités locales a été préservée en 2010

En 2009 et en 2010, ces ressources s'articulent de façon très lisible autour des quatre « vieilles », à savoir les trois taxes « ménages » et la fiscalité économique. Cette dernière, représentée par la taxe professionnelle, est simplement remplacée en 2010 par une ressource provenant du budget de l'État, la compensation-relais. Dans l'ensemble, les équilibres initiaux se maintiennent donc.

La garantie de ressources pour la première année de mise en place des nouvelles recettes résultant de la réforme constituait une condition de son acceptabilité par les élus locaux. Il en est résulté des choix qui ont concouru à l'accroissement de la compensation relais et à celui des recettes « avant réforme ». Toutes choses égales par ailleurs, ces choix ont contribué à accroître le coût de la réforme pour l'État.

- *La compensation-relais, facteur de dynamisme*

Avec un montant de 32,43 Md€, la compensation-relais versée en 2010 progresse de 3,5 % par rapport au produit de taxe professionnelle de 2009. Si cette croissance est inférieure à la variation annuelle moyenne de

ce produit depuis 1999, elle a permis une progression significative des ressources fiscales des collectivités territoriales pour 2010 et leur a assuré une base de recettes favorable pour la comparaison des recettes « avant » et « après » réforme et, par voie de conséquence, pour celui de la DCRTP.

Tableau n° 13 : variation annuelle du produit de la taxe professionnelle depuis 1999

2000	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
+ 5,5 %	+ 5,1 %	+ 6,1 %	+ 5,8 %	+ 4,1 %	+ 6,0 %	+ 6,8 %
2007	**2008**	**2009**		**Moyenne 2009/1999**		**2010*/2009**
+ 3,9 %	+ 4,6 %	+ 7,9 %		+ 5,5 %		+ 3,5 %

** compensation relais*

Source : Cour des comptes d'après données DGCL (Guide statistique de la fiscalité locale – 2009)

La progression qu'a représentée la compensation-relais par rapport au produit 2009 de la taxe professionnelle est en outre différente selon les catégories de collectivités territoriales. Le montant de la compensation relais était ainsi supérieur de 4,8 % au produit voté de la taxe professionnelle 2009 pour le secteur communal, de 3,7 % pour les régions et de 1,5 % pour les départements[152]. La différence d'évolution entre collectivités résulte des règles de fixation de la compensation-relais, plus favorables à celles composées de nombreuses unités et à celles dont le taux de taxe professionnelle 2009 ne dépassait pas celui de 2008 augmenté de 1 %.

Plusieurs dispositions des lois de finances ont en outre concouru à la maximisation de la compensation-relais. La loi de finances pour 2010 a mis en place un mécanisme de garantie à hauteur du produit que chaque collectivité avait perçu en 2009 tout en créant un dispositif permettant de bénéficier de la progression « théorique » des bases de taxe professionnelle pour 2010. À l'origine, ces bases devaient se voir appliquer le taux 2008. Le taux qui devait leur être appliqué a cependant évolué au cours de la discussion parlementaire. Après avoir envisagé d'appliquer le taux 2008 majoré de 0,6 point, le législateur a finalement retenu le taux 2008 majoré de 1 point. L'effet de ce dispositif, qui s'est révélé plus avantageux pour une grande majorité de collectivités, a en

[152] Source : DGCL, guide statistique de la fiscalité directe locale en 2010.

outre été renforcé par une disposition de la loi de finances pour 2011 qui prévoyait un mécanisme de correction des bases théoriques de taxe professionnelle de 2010 en fonction des rôles supplémentaires émis jusqu'au 30 juin 2011, à la suite de contrôles opérés par l'administration.

À l'inverse, les données qui auraient pu conduire à une réduction de la compensation-relais en cas d'actualisation ont été gelées à leurs valeurs de 2009. Ainsi, les prélèvements opérés en 2010 au profit des fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle ont été figés aux montants des prélèvements opérés en 2009. Il en a été de même pour le montant de la participation des collectivités locales au plafonnement de la valeur ajoutée qui a été gelé au montant notifié en 2009.

En outre, l'administration ne pouvant pas attribuer un millésime aux dégrèvements de taxe professionnelle opérés au cours d'un exercice donné, ces dégrèvements, qui auraient dû venir en diminution du montant de la compensation-relais, n'ont pas été intégrés dans le calcul de celle-ci, contrairement aux dispositions législatives applicables.

- *Une progression générale du produit fiscal*

D'une manière générale, le produit des impôts directs locaux, en y incluant la compensation-relais, a progressé de 4,4 % de 2009 à 2010, soit la moyenne d'évolution au cours des trois années précédente[153]. Cette progression résulte pour partie d'une revalorisation forfaitaire des bases cadastrales des taxes ménages plus forte en 2010 (+ 2 %) qu'au cours de ces mêmes années (respectivement 1,8 %, 1,6 % et 1,5 %).

Au total, la hausse globale des ressources de fiscalité directe des collectivités a été assez sensible. Elle le doit plus encore au dynamisme des recettes procurées par les taxes « ménages » (+ 5,1 %) qu'à l'évolution de la compensation-relais (+ 3,5 % par rapport au produit de la taxe professionnelle de 2009).

b) En dépit d'une situation plus complexe en 2011, la progression des ressources s'est maintenue

La situation est beaucoup plus complexe à compter de 2011. La mise en place de la nouvelle fiscalité économique (CVAE et CFE) induit une baisse de ressources de cette même fiscalité de 32,8 % par rapport au produit de la taxe professionnelle de 2009, conformément à l'un des objectifs de la réforme qui était d'alléger la fiscalité économique pesant sur les entreprises.

[153] Source : DGCL, guide statistique de la fiscalité directe locale en 2010.

Pour compenser cette perte, la réforme crée des impôts complémentaires et transfère au profit des collectivités diverses taxes existantes (voir tableau en annexe 8) ; leur produit total (IFER, TASCOM, TSCA, DMTO, hors taxe additionnelle sur les propriétés foncières non bâties) s'élève à quelque 5,96 Md€.

Le total des ressources des collectivités incluses dans le périmètre de la réforme atteint ainsi 75,32 Md€, en hausse de 6,1 % depuis 2009.

La hausse réelle est cependant plus élevée si l'on prend en compte, non les montants bruts de taxe professionnelle mais les montants nets perçus en 2009 par les collectivités locales. En effet :

- des produits de taxe professionnelle doivent être retranchés :
  - l'écrêtement (calculé automatiquement par la DGFiP) et le prélèvement au profit du fonds départemental de péréquation de taxe professionnelle (FDPTP) ;
  - la participation des collectivités locales au dégrèvement au titre du plafonnement à la valeur ajoutée (PVA).
- et doivent être ajoutés :
  - le reversement au titre du plafonnement à la valeur ajoutée, dans la mesure où la participation au PVA était elle-même plafonnée, ce qui pouvait donner lieu à un reversement au profit des collectivités locales ;
  - le versement au titre du FDPTP.

Selon la DGFiP, ces soustractions et ajouts, sauf le second cité, conduisent à un produit net de taxe professionnelle de 29,38 Md€ au titre de 2009. Ce montant n'est cependant pas exempt d'incertitude dans la mesure où il résulte d'un calcul associant des données comptables et des données calculées par la DGCL et n'inclut pas les versements de FDPTP.

Néanmoins, sur la base de cette estimation, dont l'ordre de grandeur paraît robuste, la hausse des ressources relevant du périmètre de la réforme s'élève, de 2009 à 2011, à 9,1 %.

La croissance du produit de la taxe d'habitation et des taxes foncières (+ 6 Md€) ainsi que la fiscalité transférée (+ 5,3 Md€) ont plus que compensé la diminution des ressources entraînée par la suppression de la taxe professionnelle (- 10,3 Md€). La croissance des taxes « ménages » a résulté de plusieurs phénomènes : l'augmentation forfaitaire des bases décidée par le Parlement, la croissance physique de celles-ci et les augmentations de taux décidées par les collectivités. Le transfert d'une partie des frais d'assiette de recouvrement et de

dégrèvement (+ 1,8 Md€), qui s'est opéré via un mécanisme de correction des taux d'imposition et qui a augmenté en conséquence le produit des impôts perçus par les collectivités, a également contribué à cette augmentation.

L'analyse par catégories de collectivités montre des situations plus variées, comme il ressort du tableau qui suit :

Tableau n° 14 : la ressource fiscale par catégorie de collectivité entre 2009 et 2011

(en M€)	2009	2010	2011	*Variation de 2009 à 2011*
Communes	28 857,8	29 727,7	31 036,0	*7,55 %*
GFP[154]	14 794,3	15 980,5	16 156,5	*9,21 %*
Départements	22 197,6	23 081,2	23 120,0	*4,16 %*
Régions	5 127,1	5 308,3	5 007,3	*-2,34 %*
Total	**70 976,7**	**74 097,7**	**75 319,8**	***6,12 %***

(Source : Cour des comptes- DGFiP)

En prenant en compte les montants bruts de taxe professionnelle, les collectivités gagnantes de la réforme en termes de ressources sont le bloc communal et notamment les groupements à fiscalité propre. Les départements gagnent moins, tandis que les régions perdent un peu.

Après retraitement pour ne retenir que les produits nets de taxe professionnelle, la hiérarchie reste la même mais les taux de progression de 2009 à 2011 sont différents : les ressources du bloc communal relevant du périmètre de la réforme ont progressé de 10,7 %, celles des départements de 7,6 % et celles des régions ne régressent plus mais progressent de 5,3 %.

[154] Groupements à fiscalité propre : métropole, communautés urbaines, communautés d'agglomération, communautés de communes, syndicats d'agglomération nouvelle.

Une ressource en partie figée

La réforme fiscale a bénéficié aux collectivités locales en 2010 et 2011 mais elle fige une partie de la ressource (FNGIR et DCRTP) et réduit les possibilités d'action de celles-ci. Pour les groupements à fiscalité propre (GFP) auparavant à taxe professionnelle unique, ceux-ci se trouvent désormais en concurrence avec leurs communes membres en termes de fiscalité, leur panier de recettes devenant similaire.

La réforme opère un transfert entre le « contribuable entreprise » et le « contribuable ménage », comme le montrent les exemples suivants.

Communauté urbaine de Strasbourg (Bas-Rhin)

- face à la relative atonie de la taxe professionnelle pour la CUS, le nouveau dispositif lui assure un niveau de ressources en 2010 et 2011 qu'elle n'aurait atteint à taux constant qu'en 2013, ou moyennant une hausse de 7,6 points d'impôt de l'ancienne taxe professionnelle. (…) ;

- cependant, avec ce nouveau panier de recettes, les possibilités d'action sur les taux de la CUS s'amenuisent. (…) La diminution de la marge de manœuvre concerne la CFE, les impôts sur les ménages et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (…) ;

- le nouveau dispositif instaure clairement un transfert sur le contribuable « ménages » des ressources de la communauté urbaine, ce qui pourra engendrer un éventuel conflit avec les communes, dont le panier de ressources est désormais voisin. La taxe d'habitation et les taxes foncières représentent en effet presque 30 % des contributions directes de la CUS (214 M€), alors que la fiscalité « entreprises », hors versement transport, en représentait auparavant 100 % ;

- une partie essentielle des ressources fiscales est désormais figée (FNGIR et DCRTP) ;

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Alsace sur la communauté urbaine de Strasbourg

Communauté d'agglomération du Grand Besançon (Doubs)

Après la réforme (en 2011), une majoration des taux de la CFE et de la TH d'un point aurait généré des recettes supplémentaires de 378 000 € environ. S'y ajoutent les possibilités de majoration de la TASCOM : 5 % génère 110 000 €, soit au total 488 000 €, ce qui représente un niveau comparable à une majoration d'un point de l'ancienne TP.

Il s'y ajoute également la possibilité de voter un taux de TFPB. La nouvelle fiscalité est donc potentiellement au moins aussi productive que l'ancienne. Cela tient au fait que les bases de la nouvelle fiscalité sont d'un montant supérieur à celles de l'ancienne taxe professionnelle. Les marges de manœuvre fiscales ne sont donc pas dégradées. Elles se sont même accrues.

Néanmoins, elles se trouvent aujourd'hui bien davantage du côté des ménages que du côté des entreprises. (…) De plus, la capacité à mobiliser cette nouvelle fiscalité dépend étroitement de la politique fiscale des communes de l'agglomération. Or le taux moyen pondéré des taxes ménages sur l'ensemble des communes de l'agglomération est supérieur à la moyenne nationale.

Par ailleurs, l'évolution des bases reste incertaine, surtout pour la CVAE. Pour la TH, les projections de la communauté d'agglomération du Grand Besançon (CAGB) prévoient une dynamique comparable à celle de l'ancienne TP. Le niveau des bases pourra également être affecté par la révision des valeurs locatives cadastrales qui a été engagée.

Il subsiste également des incertitudes importantes sur les conséquences pour la CAGB du mécanisme de péréquation financière arrêté dans la loi de finances pour 2012.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur la communauté d'agglomération du Grand- Besançon

c) Une tendance qui se poursuit en 2012

L'augmentation de la fiscalité directe locale résulte de plusieurs phénomènes distincts[155]. La progression de la fiscalité pesant sur les ménages (+ 4,2 %) est principalement imputable à l'évolution des bases et, dans une moindre mesure, à celle des taux. Pour les communes, l'effet base explique 93 % de la hausse de 2012, il en explique 56 % pour les groupements à fiscalité propre et 50 % pour les départements[156]. De la même manière, le produit de la cotisation foncière sur les entreprises a évolué de 4,7 % en raison d'un effet base et de 0,6 % à la suite de la progression des taux.

L'évolution des montants de base de CFE s'explique en partie par celle des bases minimales fixées par les communes et les EPCI. Compte tenu des effets trop importants de ces hausses pour les petites entreprises,

[155] Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL – N°92 – décembre 2012.
[156] Les régions ne perçoivent plus de taxes « ménages ».

les commerçants et les artisans, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 a autorisé les collectivités à prendre en charge, en tout ou partie, la fraction de CFE correspondant à l'augmentation de base minimum de 2012 décidée en 2011. Il en résultera une réduction des recettes fiscales pour les collectivités qui utiliseront cette faculté.

L'augmentation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2012 (+ 3,2 %) résulte du dynamisme de la recette mais aussi d'un changement dans son mode de versement aux collectivités locales. En 2011, celles-ci avaient perçu le montant de la CVAE correspondant à l'exercice 2010. À compter de 2012, elles perçoivent la totalité des sommes encaissées l'année précédente quelle que soit l'année d'imposition à laquelle se rattachent ces encaissements qui peuvent inclure des régularisations sur exercices antérieurs.

2 - Une plus grande spécialisation fiscale et le maintien de l'autonomie financière des collectivités territoriales

a) Un début de spécialisation fiscale[157]

La réforme a entamé une spécialisation de la fiscalité directe locale qui demeure toutefois limitée.

L'échelon communal perçoit désormais la totalité du produit de la taxe d'habitation ainsi que de la taxe foncière sur les propriétés non bâties. Il perçoit également la totalité de la cotisation foncière des entreprises. La taxe foncière sur les propriétés bâties est perçue par le bloc communal et les départements, ces derniers ayant bénéficié du transfert de la part régionale de cette taxe. Parmi les douze impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux créées par la réforme, seules trois bénéficient à une seule catégorie de collectivités, l'IFER sur les stations de compression du réseau de transport pour le bloc communal et les IFER matériel roulant ferroviaire (réseau national) et boucle locale cuivre pour les régions. Le produit de la CVAE, sur lequel elles n'ont aucun pouvoir de fixation du taux, est partagé entre les trois catégories de collectivités.

Un début de spécialisation apparaît également en ce qui concerne les principaux impôts indirects. La taxe annuelle sur les surfaces commerciales (TASCOM) est perçue par le seul bloc communal et les compléments de taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA)

[157] La spécialisation fiscale avait été amorcée par la suppression de la part régionale de la taxe d'habitation en 2000.

par les départements[158]. Les régions demeurent les seules bénéficiaires de la taxe sur l'immatriculation des véhicules. En revanche, les droits de mutation à titre onéreux sont perçus par les trois niveaux de collectivités (mais de façon marginale par les régions et limitée pour les communes) tandis que la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE, ex-TIPP) est perçue, pour la part attribuée aux collectivités territoriales, par les départements et les régions.

La réforme de la fiscalité locale de 2010 n'a cependant que partiellement contribué à clarifier le schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements, tout particulièrement en ce qui concerne le secteur communal et les départements. Elle s'accompagne en outre d'un recul de la transparence et de l'information communiquée aux collectivités territoriales en matière fiscale, celles-ci ne disposant que d'informations partielles sur les bases sur lesquelles est assise la nouvelle fiscalité économique locale.

b) Une redistribution des taxes « ménages » et de la fiscalité économique

L'évolution du poids respectif des impôts pesant sur les ménages et de ceux pesant sur les entreprises s'observe pour toutes les catégories de collectivités territoriales mais dans des proportions différentes. Le bloc communal enregistre une nette augmentation du poids des taxes « ménages », à l'inverse de ce qui résulte de la réforme pour les régions. S'agissant des départements, la structure de la fiscalité directe a moins évolué.

Pour le secteur communal, la dynamique future des ressources fiscales reposera en grande partie sur l'évolution des bases et des taux de la fiscalité « ménages » tandis que pour les régions, cette dynamique sera en principe, en période de croisière, uniquement fonction de la variation de la valeur ajoutée des entreprises. S'agissant des départements, l'évolution de leurs ressources fiscales restera fortement dépendante de celle de la fiscalité indirecte (droits de mutation à titre onéreux) bien que la taxe foncière sur les propriétés bâties, ressource stable et dynamique, représente 26 % de leurs ressources fiscales totales soit davantage que les DMTO (21 %).

[158] Hors fraction demeurant à l'État et fractions affectées à la CNAF et à la CNAM.

Tableau n° 15 : ressources fiscales directes des différents niveaux de collectivités locales

En % Périmètres courants pour le bloc communal	Bloc communal		Départements		Régions	
	2009	2011	2009	2011	2009	2011
Taxe d'habitation	25,3	41,2	25,3	-	-	-
Taxe foncière sur les propriétés non bâties et taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties.	1,9	2,1	0,2	-	0,3	-
Taxe foncière sur les propriétés bâties	31,3	33,3	1,7	59,8	38,7	-
Ensemble des trois taxes ménages	*58,5*	*76,6*	*57,2*	*59,8*	*39,0*	-
Taxe professionnelle	41,5	-	42,8	-	61,0	-
CFE	-	13,9	-	-	-	-
CVAE	-	8,6	-	39,1		85,3
IFER	-	0,9	-	1,1		14,7
Ensemble des impôts économiques	*41,5*	*23,4*	*42,8*	*40,2*	*61,0*	*100,0*
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DGFiP

Pour l'ensemble des collectivités et groupements, il faut également prendre en compte les évolutions de la CVAE qui, sur les premières années, apparaît comme une imposition dynamique. Alors que cet impôt était estimé devoir évoluer en fonction de la croissance du PIB, la progression constatée en 2012 (+ 3,2 %) et plus encore en 2013 (+ 7,5 %) manifeste un dynamisme supérieur bien qu'inexpliqué[159]. Les hypothèses de croissance des recettes des administrations publiques locales, sous-jacentes au programme de stabilité, retiennent encore une hypothèse de + 6,4 % pour 2014 en ce qui concerne la CVAE. Si la croissance tendancielle de cette dernière est susceptible d'être inférieure, il n'en

[159] Voir chapitre I du présent rapport.

demeure pas moins que la CVAE pourrait apporter aux collectivités locales plus de marges de manœuvre fiscales qu'anticipé.

Enfin, la réforme de la fiscalité directe locale a induit une profonde refonte du financement des établissements publics de coopération intercommunale qui, historiquement, reposait essentiellement sur la taxe professionnelle et qui, depuis 2011, inclut également des parts de fiscalité « ménages ».

Tableau n° 16 : composition du panier de ressources au sein du bloc communal

En % Périmètres 2010	Communes hors Paris		EPCI		Bloc communal	
	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme	Avant réforme	Après réforme
Impôts ménages	83,9	88,3	8,2	44,6	57,8	74,1
Impôts économiques	12,3	7,7	91,1	53,0	39,5	22,4
Compensations d'exonération	3,8	4,0	0,7	2,4	2,7	3,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : DGFiP

c) Évolution de l'autonomie financière des collectivités territoriales au sens de l'article 72-2 de la Constitution telle que précisée par la loi organique et la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le principe d'autonomie financière est défini par l'article 72-2 de la Constitution complété par la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Le respect de ce principe s'apprécie par catégorie de collectivités. Pour chacune d'elles, les ressources propres doivent représenter une part « déterminante » de

l'ensemble de leurs ressources qui ne peut être inférieure au montant constaté au titre de l'année 2003[160].

Les ressources propres sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi autorise les collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs.

La comparaison des ratios de 2011 avec les ratios de 2003 et 2009 montre une progression de l'autonomie financière ainsi définie pour chaque catégorie de collectivités par rapport à 2003 et, pour le bloc communal et les départements, par rapport à 2009.

Tableau n° 17 : évolution du ratio d'autonomie financière en 2011

	Communes et EPCI	Départements	Régions[161]
2003	60,8 %	58,6 %	41,7 %[162]
2009	62,3 %	65,5 %	54,0 %
2011	64,9 %	67,4 %	54,3 %

Source : Cour des comptes d'après données DGFiP/DGCL

[160] Dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, le Conseil constitutionnel mentionne que « les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales s'entendent, au sens de l'article 72-2 de la Constitution, du produit des impositions de toutes natures non seulement lorsque la loi autorise ces collectivités à en fixer l'assiette, le taux ou le tarif, mais encore lorsqu'elle en détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette ». Cette dernière mention s'applique à la quote-part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICE) perçue par les régions (4 Md€ en 20011) et par les départements (6,5 Md€ en 2011). La même décision précise « qu'il ne résulte ni de l'article 72-2 de la Constitution ni d'aucune autre disposition constitutionnelle que les collectivités territoriales bénéficient d'une autonomie fiscale ».

[161] Y compris Polynésie française et Îles Wallis et Futuna.

[162] Ratio différent de celui présenté dans le rapport communiqué en 2005 du fait de l'intégration des données relatives à la Polynésie française.

Pour le bloc communal et les départements, la progression des dotations et participations en 2011, liée au versement de la DCRTP[163] (respectivement 1,2 Md€ et 1,5 Md€), n'a pas remis en cause leur ratio d'autonomie financière en raison d'une progression supérieure (en montant) des impositions de toute nature. Le ratio des régions a également légèrement augmenté en 2011 par rapport à 2009. L'ARF fait cependant valoir que les ratios respectifs des différentes catégories de collectivités ont connu un recul par rapport à 2010. Un tel recul n'avait pas été enregistré depuis 2005.

Le respect du ratio d'autonomie financière, telle que défini par la Constitution et la loi organique prise pour son application, recouvre cependant des évolutions différenciées au sein de chaque catégorie de collectivités. Ces évolutions pourraient se renforcer avec le temps : d'une part, en raison de la substitution de dotations à des recettes fiscales et, d'autre part, compte tenu de l'évolution des impositions sur lesquelles les collectivités locales n'ont pas de pouvoir de fixation du taux.

d) Une moindre prise en charge de la fiscalité locale par l'État

La réforme de la fiscalité locale a réduit la part de cette fiscalité prise en charge par l'État, de 26 % en 2009 à 16 % en 2011[164]. Cette diminution est principalement due à la réduction du montant des dégrèvements relatifs à la fiscalité économique (4,9 Md€ en 2013 au titre de la cotisation économique territoriale et des IFER contre 13,6 Md€ en 2009 au titre de la taxe professionnelle).

Au sein des dégrèvements se rattachant à la nouvelle fiscalité économique, figure notamment un « dégrèvement barémique »[165], en ce qui concerne la CVAE due par les entreprises ayant un chiffre d'affaires compris entre 152 500 € et 50 M€. Ce dégrèvement, qui représente 3,6 Md€ en 2013, a eu pour effet de réduire, toutes choses égales par ailleurs, les dotations budgétaires que le projet de loi de finances prévoyait de verser aux collectivités territoriales et à leurs groupements

[163] À la différence de la DCRTP, la garantie individuelle de ressources (GIR) constitue une ressource propre au sens de l'article LO. 1114-2 du CGCT.

[164] Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2013 sur les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

[165] Le taux effectif d'imposition de la CVAE est progressif – de 0 % à 1,5 % – en fonction du chiffre d'affaires grâce à un dégrèvement pris en charge par l'État selon un barème fixé par le CGI. Si les collectivités perçoivent un produit fiscal calculé au taux de 1,5 % quel que soit le chiffre d'affaires de l'entreprise, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 M€ n'acquittent qu'un impôt calculé sur la base du taux effectif d'imposition mentionné ci-dessus.

afin de compenser leurs pertes de ressources consécutives au remplacement de la taxe professionnelle par la cotisation économique territoriale. En effet, un dégrèvement, s'il pèse comme une dotation sur le budget (au sens large) de l'État, n'est pas équivalent à celle-ci car il a un caractère d'automaticité qui fait que l'État se substitue au contribuable local : la collectivité locale perçoit la ressource fiscale au taux national de l'impôt, ce qui est différent d'un concours budgétaire.

Par ailleurs, ce dégrèvement évolue avec le produit de l'imposition alors que les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle seront figées à compter du calcul définitif opéré à la fin de l'année 2013. De fait, si le dégrèvement « barémique » représentait en 2011 un montant équivalent à celui de la DCRTP (3,4 Md€) il n'en est plus de même en 2013, ce dégrèvement représentant un montant supérieur à celui de la DCRTP (3,6 Md€ contre 3,4 Md€).

B - Un effet différencié selon les catégories de collectivités et selon les collectivités elles-mêmes

La mise en place de la DCRTP et de la garantie individuelle de ressources a substitué des dotations à des recettes fiscales. Cette substitution affecte différemment les trois catégories de collectivités ainsi que les diverses collectivités au sein d'une même catégorie.

1 - La place des dotations de compensation de la réforme selon les différentes catégories de collectivités

La DCRTP, dont le montant définitif pour 2012 s'élève à 3,4 Md€, se répartit différemment entre le bloc communal, les départements et les régions. Les communes et leurs groupements reçoivent 36 % du total, les départements en reçoivent 44 % et les régions 20 %.

S'agissant des fonds de garantie individuelle des ressources, le fonds du secteur communal représente 55 % de l'ensemble, celui des départements 28 % et celui des régions 17 %. Le montant total en recettes ou en dépenses des trois fonds de garantie s'élève à 4,05 Md€.

Ainsi, les collectivités dont les ressources « après réforme » sont inférieures aux ressources « avant réforme » bénéficient d'une compensation globale s'élevant à 7,4 Md€. La DCRTP représente 45 % de cette compensation tandis que les transferts entre collectivités via le FNGIR en représentent 55 %.

La modification de la composition du panier de ressources des collectivités territoriales n'a pas eu de conséquences financières

immédiates pour celles-ci en raison même des garanties mises en place en 2010 par la compensation relais et en 2011 par la garantie individuelle de ressources. Cependant, cette modification est appelée à produire des effets à moyen et long terme en raison de l'évolution de la structure et de la nature de ces ressources.

Le tableau suivant compare la structure des ressources fiscales des collectivités territoriales avant la réforme (en 2009) et après la réforme (en 2011) en faisant ressortir la part de la DCRTP.

Tableau n° 18 : structure des ressources fiscales des collectivités territoriales

	2009		2011		
Régions	Fiscalité directe	46 %	Fiscalité directe	44 %	38 % hors DCRTP
	Fiscalité indirecte	54 %	Fiscalité indirecte	56 %	
Départements	Fiscalité directe	60 %	Fiscalité directe	48 %	44 % hors DCRTP
	Fiscalité indirecte	40 %	Fiscalité indirecte	52 %	
Secteur communal	Fiscalité directe	96 %	Fiscalité directe	94 %	92 % hors DCRTP
	Fiscalité indirecte	4 %	Fiscalité indirecte	6 %	

Source : Cour des comptes d'après données DGFiP et direction du budget

La réforme a eu pour conséquence de réduire la part de la fiscalité directe dans les ressources des collectivités territoriales. C'est tout particulièrement le cas pour les départements pour lesquels la part de la fiscalité directe est devenue inférieure à celle de la fiscalité indirecte. S'agissant du secteur communal, la fiscalité directe demeure très largement prépondérante. Hors DCRTP, la part de la fiscalité directe a baissé de 46 % à 38 % pour les régions, de 60 % à 44 % pour les départements et de 96 % à 92 % pour le bloc communal.

En incluant la DCRTP dans le panier des ressources fiscales, cette dotation représente 6 % des ressources fiscales des régions, 4 % de celles des départements et 3 % de celles des communes et intercommunalités. Toutes choses égales par ailleurs, la part de la DCRTP, dont le montant ne sera définitivement gelé qu'en 2013, constituera une plus grande contrainte pour les régions et les départements que pour le secteur communal. Toutefois, d'un point de vue global, cette contrainte devrait diminuer avec la croissance des recettes fiscales qui contribuera à réduire le poids relatif de cette dotation. L'évolution tendancielle de ces recettes nécessiterait des simulations auxquelles l'administration n'a pas procédé dans le rapport de septembre 2012 sur les conséquences de la réforme de la fiscalité directe locale induite par la suppression de la taxe professionnelle[166].

La dynamique des bases de fiscalité directe ainsi que celle de la CVAE contribuera globalement à réduire le poids relatif de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle dans les ressources des collectivités locales. Toutefois, l'évolution des bases de fiscalité directe n'est pas homogène et constitue un facteur d'inégalité croissante entre territoires. De même, le poids de la DCRTP est plus ou moins important pour les collectivités appartenant à une même catégorie. Ces deux éléments, qui peuvent se cumuler, sont de nature à induire une différenciation croissante des situations individuelles.

2 - La différenciation des situations individuelles au sein de chaque catégorie de collectivités

L'analyse des bénéficiaires de garantie de ressources montre le caractère différencié de l'impact du dispositif sur les collectivités territoriales.

a) La différenciation des situations entre régions

À l'exception de l'Île-de-France, toutes les régions perçoivent une compensation financière de l'État. La DCRTP régionale s'élève à 678 M€ tandis que le fonds national de garantie individuelle des ressources régional, qui est par ailleurs exclusivement alimenté par l'Île-de-France, s'établit à 669 M€. Les garanties de ressources se concentrent sur cinq régions qui perçoivent 50 % de la DCRTP et de la garantie : le Nord-Pas de Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Midi-Pyrénées, Languedoc-

[166] Rapport du Gouvernement au Parlement prévu par l'article 76 de la loi de finances pour 2010.

Roussillon et Aquitaine. Inversement, six régions perçoivent moins de 10 % du montant global des garanties de ressources. Les régions dont les droits à compensation sont les plus importants sont principalement celles qui, avant la réforme, bénéficiaient d'une part importante de taxe foncière sur les propriétés bâties et dont le taux de taxe professionnelle était supérieur à la moyenne.

Au-delà de cette analyse qui est développée dans le rapport gouvernemental sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale, il peut être observé qu'hors région Île-de-France, le total des dotations de DCRTP et des versements de garantie individuelle représente en moyenne 7,2 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. Ce ratio est plus élevé pour huit régions, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau n° 19 : régions pour lesquelles le ratio DCRTP/GIR est plus élevé que la moyenne

Régions	DCRTP (en M€)	FNGIR (en M€)	Totaux (en M€)	En % recettes
Basse-Normandie	38,3	37,8	76,1	14,3 %
Haute-Normandie	43,4	42,9	86,3	12,6 %
Midi-Pyrénées	65,9	65,0	130,9	13,8 %
Languedoc-Roussillon	59,5	58,7	118,2	13,8 %
Nord-Pas-de-Calais	92,5	91,2	183,7	12,3 %
Limousin	16,9	16,7	33,6	9,3 %
Auvergne	30,5	30,1	60,6	11,8 %
Franche-Comté	3,2	22,9	46,1	11,0 %

Source : Cour des comptes

En conséquence, compte tenu de la non-revalorisation de ces dotations à l'avenir, la base dynamique des ressources de ces collectivités se trouve significativement réduite.

Une dynamique des ressources réduite

L'exemple de la région Basse-Normandie illustre la diminution du pouvoir de fixation des taux de fiscalité qui a fait suite à la réforme fiscale, et a réduit la dynamique de ses ressources.

Au total, avant la réforme fiscale, le levier fiscal de la Région portait sur plus de 41 % de ses produits de fonctionnement réels et sur une base fiscale hors taxe grise de près de 3 988 M€ (2009).

Le pouvoir de fixation du taux de la région qui était de l'ordre de 41 % a chuté à 7 % se réduisant aux cartes grises, la Région ayant d'ores et déjà fixé à leur maximum la part modulation de la TIPP en 2008 et la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques Grenelle en 2012. Le niveau élevé des impôts de la région Basse-Normandie a conduit à un déséquilibre qui a été compensé par les dotations DCRTP et FNGIR. La Basse-Normandie est une collectivité perdante car elle bénéficie d'un versement de DCRTP de 38,28 M€ et du FNGIR 37,78 M€. Ces dotations qui sont figées en valeur limitent les marges d'évolution financière futures de la Région. Elles représentent 50 % des anciennes recettes fiscales directes, la CVAE 41 %.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur la région Basse-Normandie

Pour l'association des régions de France, la perte quasi-totale d'un pouvoir de fixation du taux par les régions et le faible dynamisme des ressources fiscales dont celles-ci disposent, justifieraient un réexamen de la réforme de la fiscalité locale. Elle souligne que la réforme a constitué un véritable choc pour les finances régionales, qu'elle a été subie par les collectivités qui n'avaient notamment pas les moyens de vérifier les montants des nouvelles ressources qui leur étaient notifiés.

L'ARF souhaite que les régions bénéficient de nouvelles impositions économiques plus en rapport avec leurs compétences en matière de développement économique. Ainsi qu'il a été indiqué, au chapitre I, l'octroi aux régions de nouvelles ressources au détriment de l'État ou qui alourdiraient le poids global de la fiscalité locale apparaît contradictoire avec les objectifs de redressement des finances publiques et de maîtrise des dépenses publiques locales.

b) La différenciation des situations entre départements

97 départements sur 100 perçoivent de la DCRTP (pour un total de 1,4 Md€). Le FNGIR (1,1 Md€) est financé par Paris (ville et départements) pour un montant de 884,2 M€, les Hauts-de-Seine, pour un montant de 244,6 M€ et La Réunion pour un montant de 4,2 M€.

Si la quasi-totalité des départements perçoit donc une garantie de ressources, moins du quart d'entre eux en perçoivent la moitié, 23 exactement. Il s'agit de quatre départements de la région parisienne (Seine-Saint-Denis, Essonne, Val-de-Marne et Seine-et-Marne), de quatre départements industriels du Nord de la France (le Nord, le Pas-de-Calais, la Somme et la Seine-Maritime) de trois départements urbanisés ou proches de zone fortement urbanisées (l'Oise, le Bas-Rhin et le Haut-Rhin), de cinq départements sièges de grande métropoles du sud de la France (les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne, la Gironde, l'Hérault et le Rhône), d'un département méditerranéen (le Gard), et de six départements siège d'un chef-lieu de région ou d'une grande ville à vocation régionale (la Loire-Atlantique, l'Ille-et-Vilaine, la Loire, le Finistère, la Meurthe-et-Moselle).

À l'opposé, 29 départements ruraux perçoivent moins de 10 % des garanties de ressources de la catégorie. Le droit à compensation des départements apparaît d'autant plus important que le taux de taxe professionnelle 2009 était élevé et, dans une moindre mesure, que le taux de taxe d'habitation était également élevé. Le rapport gouvernemental précité indique que, cependant, la corrélation observée est plus faible qu'au niveau régional.

L'ensemble de la DCRTP et des prélèvements et versements de garantie de ressources s'élève à 2,6 Md€, soit 4,5 % des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des départements qui en sont bénéficiaires. Comme pour les régions il y a des écarts importants entre collectivités. Le ratio DCRTP/FNGIR sur recettes réelles de fonctionnement reste cependant toujours inférieur à 10 % ainsi que le tableau ci-après le montre.

Tableau n° 20 : départements pour lesquels le ratio DCRTP/GIR est plus élevé que la moyenne

Département	Total DCRTP/ FNGIR (en M€)	% des RRF
Vosges	32,7	8,78
Corse du Sud	15,2	7,35
Pas-de-Calais	101,5	7,09
Allier	24,9	6,95
Ardèche	21,9	6,43
Nièvre	17,6	6,41
Hautes-Pyrénées	17,6	5,86
Gers	13,3	5,86
Haute Corse	11,3	5,30

Source : Cour des comptes

Pour autant, ces départements connaissent une réduction sensible de la base dynamique de leurs recettes.

La diminution du pouvoir de fixation des taux des départements

Les exemples des départements de l'Aude, de l'Ain et du Lot illustrent la diminution du pouvoir de fixation des taux.

Département de l'Aude

En 2009, la part des recettes réelles de fonctionnement sur laquelle le département avait le pouvoir de fixer le taux représentait 40 % ; elle n'est plus que de 22 % en 2011. Le pouvoir de fixer le taux a donc été quasiment divisé par deux.

La progression moyenne du produit de la TP se situait en règle générale entre 3 et 5 % par an. Dans l'Aude, de 2007 à 2009, les bases de taxe professionnelle ont évolué en moyenne de 5,30 % par an (données conseil général) et le taux de 3 % par an (14,68 % en 2007 ; 15,58 % en 2009).

Les composantes actuelles de la fiscalité sur les entreprises ne présentent pas le même dynamisme. En 2010, les 58,5 M€ perçus au titre de la compensation relais représentent une évolution de 1,7 % par rapport au produit de la fiscalité entreprises 2009 (57,5 M€). L'ensemble CVAE et

IFER progresse de 3,1 % entre 2011 (21,4 M€) et 2012 (22 M€) et les dotations DCRTP et FNGIR sont reconduites en 2012 au même montant que 2011 (23,3 M€).

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur le département de l'Aude.

Département de l'Ain

À compter de 2011, le « pouvoir fiscal » de la collectivité ne s'exerce plus que sur la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le débat d'orientations budgétaires pour 2011 souligne à cet égard que le levier fiscal ne pourra plus concerner que 15,5 % des ressources de fonctionnement contre 30 % environ avant la réforme. Selon les simulations établies par le ministère des finances, la suppression de la taxe professionnelle aura un impact fort sur la structure des ressources du département de l'Ain.

À compter de 2011, les pertes de recettes induites par la réforme sont compensées. Pour le département de l'Ain, ces compensations représenteraient alors près de 14 % de ses ressources fiscales. En Rhône-Alpes, seul le département du Rhône aurait une compensation pour perte de ressource de cette importance (13 %), les autres départements se situant à un niveau bien inférieur (entre 6 et 7 % de leurs recettes fiscales). La suppression de la taxe professionnelle entrainera par ailleurs, toujours d'après les simulations précitées, un bien moindre dynamisme des ressources fiscales départementales puisque leur progression annuelle devrait s'établir entre 3,5 et 3,8 %.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes sur le département de l'Ain

Département du Lot

Le département n'a pas subi de pertes de recettes après la mise en place de la réforme fiscale en 2010 et 2011. Ses recettes brutes issues des impôts et taxes ont augmenté de 14 M€ de 2009 à 2011, ce qui représente une hausse supérieure à 13 %. Les recettes nettes (une fois déduits les divers reversements de fiscalité) ont quant à elles progressé de 15 M€, soit de plus de 14 %.

Toutefois, il faut distinguer les augmentations qui ont pour origine la transformation du paysage fiscal de celles qui sont dues à la croissance des bases. Il est également nécessaire d'isoler les modifications fiscales qui n'ont aucun lien avec la réforme mise en œuvre.

En effet, en apparence la baisse des impôts locaux (- 8,3 M€ de 2009 à 2011) est plus que compensée par l'augmentation de la taxe sur les conventions d'assurance, le versement du FNGIR et de la part État des DMTO.

Mais si l'on neutralise les effets de variation des bases, les données montrent que l'évolution des recettes fiscales s'inscrit à la baisse. En effet, une fois retirée des contributions nettes la progression des DMTO et de la TSCA générée par la hausse des bases, ainsi que l'augmentation de la TIPP venant financer le RSA, les produits nets s'élèvent à 110 M€ en 2011 contre 112,9 M€ l'année précédente. (…)

Une fois les neutralisations opérées, les recettes provenant des contributions, taxes et dotations connaissent une baisse de 2,67 % en 2011.

(…) Aujourd'hui son pouvoir de vote de taux se limite à la taxe foncière sur les propriétés bâties. Cela ne représente plus qu'un tiers de ses recettes fiscales nettes, et 21 % des ressources fiscales et des dotations.

Dans sa réponse, l'ordonnateur souligne d'ailleurs que désormais les recettes que la collectivité peut faire évoluer par une variation des taux ne représentent plus que 16,65 % des ressources globales de fonctionnement en 2011, contre 35,39 % en 2009.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur le département du Lot

c) La différenciation des situations au sein du bloc communal

Pour l'ensemble du secteur communal, la DCRTP représente 1,2 Md€ et le FNGIR 2,2 Md€. Au sein du secteur communal, il convient de distinguer entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale. La totalité des EPCI a été concernée par la réforme car ils percevaient tous de la taxe professionnelle. En outre, pour les anciens EPCI à taxe professionnelle unique, la réforme a eu pour effet d'y substituer une fiscalité mixte composé du produit de la CET et du produit des taxes « ménages ». Ce changement a affecté 50 % des EPCI représentant 80 % de la population couverte par une intercommunalité. Pour les communes, l'impact est moindre. La réforme est neutre pour 36 % d'entre elles. Tel était notamment le cas pour celles qui étaient membres d'un EPCI à taxe professionnelle unique dès lors qu'elles ne percevaient pas de taxe professionnelle avant même sa suppression.

Le financement des versements de garanties individuelles du bloc communal est assuré à 41 % par les communes. Les versements bénéficient à 74 % aux EPCI. Un montant de 335 M€ est ainsi redistribué des communes vers les EPCI.

Le rapport gouvernemental précité indique que 42,7 % des communes sont contributrices au FNGIR tandis que 21,3 % en sont bénéficiaires. Dans leur grande majorité (55 %) les petites communes sont contributrices.

La DCRTP a été perçue par 1 917 communes et les versements du FNGIR ont concerné 7 824 communes. La DCRTP est fortement concentrée, 120 communes percevant 50 % de la dotation globale. Cependant, en cohérence avec la moindre part que représente la DCRTP dans les recettes fiscales du bloc communal, le ratio DCRTP/FNGIR sur recettes réelles de fonctionnement est dans la grande majorité des cas inférieur à 3 %. Pour quelques communes, cependant, ce ratio est beaucoup plus élevé.

Ces ratios sont de nature à contraindre fortement l'équilibre budgétaire futur des communes concernées.

La réduction des marges de manœuvre fiscales

La suppression de la taxe professionnelle a réduit les marges de manœuvre fiscales de certaines communes.

Pour la Ville de Nanterre, la suppression de la taxe professionnelle n'a pas réduit les ressources, mais ses marges de manœuvre, en matière d'imposition des entreprises se sont amenuisées, rendant incertaines les perspectives d'évolution de la capacité d'autofinancement.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la commune de Nanterre

S'agissant des EPCI, la réforme s'est traduite par une « dé-spécialisation » fiscale en substituant un panier de recettes reposant sur la généralisation de la fiscalité sur les ménages à une ressource constituée antérieurement, pour la majorité des communautés, par le produit de la taxe professionnelle unique. La réforme a en outre renforcé le poids des dotations au sein des budgets communautaires. En termes de fiscalité économique, le principal impôt dont bénéficient désormais les intercommunalités est la CFE.

Le rapport gouvernemental précité indique que les communautés de communes sont pour les trois-quarts « gagnantes » et contribuent au FNGIR. À l'inverse, les communautés urbaines et, dans une moindre mesure, les communautés d'agglomération sont « perdantes ». Elles bénéficient en conséquence à la fois de la DCRTP et des versements du FNGIR.

Parmi les bénéficiaires de la garantie de ressources (DCRTP et versements du FNGIR), les communautés de communes sont majoritaires mais sous-représentées au regard de leur importance numérique, alors que les communautés d'agglomération sont sur-représentées. La DCRTP est très concentrée sur un petit nombre d'EPCI puisque 3 % se partagent 50 % de son montant global.

À la différence de ce qui est observé pour les régions et les départements, l'alimentation du FNGIR communal est moins concentrée géographiquement. Cependant, les communes et les EPCI de neuf départements « résidentiels » fournissent un tiers du FNGIR du secteur communal.

D'une manière générale, ainsi que le met en évidence, une étude de janvier 2013 de l'Assemblée des communautés de France portant sur la « nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux », une différenciation importante apparaît entre, d'une part, les territoires ruraux dont les produits sont faibles et, d'autre part, les territoires fortement industriels et les grandes agglomérations dont les produits sont élevés. À terme, cependant, les zones industrielles ou à vocation productive subiront les effets de la restriction de leur base fiscale tandis que les ensembles intercommunaux bénéficieront de l'élargissement de celle-ci. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit à cet égard un dispositif renforçant le poids des territoires industriels dans la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

La mise en place d'une fiscalité mixte et la restriction du pouvoir de fixer le taux des groupements à fiscalité propre

Pour la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (Val-d'Oise) la suppression de la taxe professionnelle a modifié le principe de fonctionnement de la collectivité et le pacte initial adopté avec les communes lors de la transformation en communauté d'agglomération. Les communes et la communauté d'agglomération disposent désormais d'un levier fiscal commun sur les ménages qui renforce l'interdépendance entre les communes et la CA et implique une mise en cohérence des politiques fiscales. Celle-ci s'est effectuée par l'intermédiaire d'un pacte fiscal non écrit, visant à répartir équitablement l'impôt entre les ménages et les entreprises. (…) La suppression de la TP s'est accompagnée d'un transfert de ressources entre collectivités.

(…) La communauté d'agglomération estime que la réforme de la fiscalité se traduit par une restriction du pouvoir de fixer le taux, une volatilité plus grande des bases d'impositions fondées sur la valeur ajoutée et une pénalisation des territoires industriels (32 % des bases de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise proviennent des établissements industriels) sur lesquels s'applique un abattement de 30 % des bases de la CFE. (…) En 2011, la Communauté d'agglomération a institué une part communautaire de fiscalité ménage pour un produit attendu de 1 M€, (…) ce produit supplémentaire s'est traduit par la fixation d'un taux de TH communautaire à 6,63 %, de TFB communautaire à 0,242 % et de TFNB communautaire à 2,56 %.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Île-de-France sur la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

La communauté de communes des Vallées d'Ax (CCVA) (Ariège) est particulièrement affectée par la réforme de la fiscalité locale. Si la réforme de la taxe professionnelle n'a pas eu d'effet significatif en volume, elle a eu pour conséquence de réduire son pouvoir sur les taux. En outre, la mise en place de la péréquation au niveau communal et intercommunal fait de la CCVA un contributeur au FPIC (fonds de péréquation intercommunal et communal), ce qui affecte ses ressources et pose la question du partage de la contribution entre l'EPCI et ses communes membres. En effet, l'abondement total au FPIC représentera en 2012 plus de 10 % des recettes de la CCVA, alors que cette dernière est désormais limitée dans le dynamisme de ses ressources.

La question de la répartition de la contribution au FPIC se pose avec d'autant plus d'acuité que la communauté exerce pleinement ses compétences et utilise donc davantage ses ressources pour mettre en œuvre des actions relevant de l'intérêt communautaire plutôt que pour les redistribuer au travers de mécanismes de solidarité. Ses besoins sont donc difficilement compressibles.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur la communauté de comnunes des Vallées d'Ax

3 - Les conséquences de la réforme sur la mesure de la richesse des collectivités locales

La réforme de la fiscalité locale a rendu nécessaire la refonte des indicateurs de richesse pris en compte dans le calcul de nombreuses dotations de péréquation tant versées par l'État au sein des concours financiers que résultant d'une redistribution de ressources entre collectivités d'une même catégorie.

Les indicateurs existants – potentiel fiscal et potentiel financier – ont été adaptés pour prendre en compte les nouvelles ressources fiscales. Une nouvelle définition du potentiel fiscal des communes, des groupements à fiscalité propre et des départements a été donnée. Cette nouvelle définition prend en compte :

- les impôts sur lesquels les collectivités ou les établissements publics ont conservé un pouvoir de fixation du taux ;
- les nouveaux impôts économiques (CFE, CVAE, IFER) ayant remplacé la taxe professionnelle, les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP et FNGIR) ;

- les produits de divers impôts qui auparavant n'entraient pas dans l'assiette du potentiel fiscal[167] ;
- la part de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui correspond à la compensation par l'État de la perte de ressources issue de la suppression en 1999 de la part salariale de la taxe professionnelle.

Le potentiel financier des communes et des départements est obtenu en ajoutant la dotation forfaitaire au potentiel fiscal.

Comme le font valoir à juste titre l'Association des maires de France et l'Assemblée des communautés de France la prise en compte de la totalité de la DCRTP et du FNGIR pour le calcul du nouveau potentiel fiscal traite de façon identique les collectivités qui bénéficiaient de bases de taxe professionnelle élevées et celles dont les bases étaient faibles et qui avaient été conduites à exercer une pression fiscale élevée.

Pour les régions, l'application de la nouvelle formule du potentiel fiscal bouleversait le classement antérieur et l'allocation des dotations de péréquation en rétrogradant les collectivités dont les taux de taxe professionnelle et de taxe sur le foncier bâti étaient bas et en faisant progresser celles dont la fiscalité était antérieurement élevée. Cette situation peu satisfaisante a conduit à la mise en place, par la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, d'un nouvel indicateur des ressources fiscales régionales. Celui-ci ne retient que la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE), les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER), la taxe sur les immatriculations et la TIPP modulable. Il exclut la DCRTP et les versements du FNGIR mais il est minoré par le prélèvement effectué à ce dernier titre.

L'ARF fait valoir que cet indicateur ne donne qu'un niveau de ressources, ne rend pas compte de la richesse régionale et ne permet pas de définir un potentiel fiscal.

La mise en place du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) s'est accompagnée de la création d'un indicateur spécifique, le potentiel fiscal agrégé des ensembles intercommunaux. Celui-ci est obtenu par l'addition de cinq composantes :

[167] Pour les communes : prélèvement sur le produit des jeux, surtaxe sur les eaux minérales et redevance des mines ; pour les départements : moyenne des DMTO perçus au cours des cinq derniers exercices connus et produit perçu l'année précédente au titre du transfert de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances ; pour les régions : la taxe sur les cartes grises et la TICPE.

- l'application aux bases communales de taxe d'habitation et de taxes foncières du taux national moyen d'imposition à chacune de ces taxes ;
- la somme du produit obtenu par l'application aux bases communales de cotisation foncière des entreprises (CFE) du taux moyen national d'imposition à cette taxe et des produits de la CVAE, des IFER et de la TasCom perçus par le groupement et ses communes membres ;
- la somme des montants positifs ou négatifs de DCRTP et de FNGIR perçus ou supportés par le groupement et ses communes membres l'année précédente ;
- la somme des produits perçus par le groupement et ses communes membres au titre du prélèvement sur le produit des jeux, de la surtaxe sur les eaux minérales et de la redevance communale des mines ;
- les dotations correspondant à la compensation par l'État de la perte de ressources issue de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle.

Ces nouveaux dispositifs de mesure de la richesse des collectivités territoriales et des groupements ont entraîné des variations sensibles des potentiels financiers des unes et des autres ainsi que des modifications parfois importantes des hiérarchies. Ces évolutions ont justifié la mise en place d'un lissage sur trois ans des effets de ces modifications et d'un écrêtement des hausses et des baisses de dotations de péréquation dans le calcul desquelles ces nouveaux indicateurs interviennent.

***

En dépit des précautions prises, les nouveaux indicateurs ont accru pour les collectivités et les groupements les incertitudes induites par la réforme de la fiscalité locale sur l'évolution de leurs ressources. Ces incertitudes affectent leur prospective budgétaire. Elles constituent également un frein à l'acceptation d'une plus large péréquation alors même que cet élargissement apparaît indispensable compte tenu de la redistribution de richesse qu'a entraînée la réforme de la fiscalité locale et des évolutions divergentes que sont appelés par ailleurs à connaître les territoires.

——————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———————

La réforme de la fiscalité locale provoquée par la suppression de la taxe professionnelle a modifié le schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements. Si la mise en place du dispositif de compensation des pertes de recettes de fiscalité économique a pu être, à certains égards, laborieuse, la réforme a maintenu la croissance globale des ressources comprises dans son périmètre entre 2009 et 2012. La spécialisation partielle de la fiscalité directe locale qui l'a accompagnée a préservé les ratios d'autonomie financière au sens de l'article 72-2 de la Constitution.

Pour autant, le réaménagement de la fiscalité locale s'accompagne d'incertitudes importantes. Il entraîne une différenciation renforcée de la situation individuelle des collectivités et des groupements au sein de chaque catégorie de collectivités. Il rend plus compliquée la prévision budgétaire compte tenu des évolutions inexpliquées de la nouvelle fiscalité économique. Il affecte la mesure de la richesse et modifie les hiérarchies pour l'attribution des dotations de péréquation.

Le réaménagement opéré est en outre instable ainsi que l'attestent les demandes de ressources nouvelles formulées par les départements et les régions. La réforme a affecté différemment le bloc communal, qui en a globalement bénéficié, et les départements et les régions dont le degré de contrainte sur les ressources a été accru. Le faible dynamisme des ressources départementales et régionales constitue, à brève échéance pour les départements et à moyen terme pour les régions, un sujet de préoccupation.

Si la différenciation des situations individuelles au sein d'une même catégorie de collectivités peut être corrigée par un renforcement de la péréquation « horizontale », les différences de dynamique fiscale entre catégories de collectivités pourraient l'être par un réaménagement de la fiscalité locale entre ces catégories. Un tel réaménagement, contesté par les associations d'élus du secteur communal serait certes facteur d'instabilité et il est certain que les collectivités, quelles qu'elles soient, ont besoin de stabilité et de prévisibilité. Néanmoins, ce réaménagement permettrait d'éviter la création de nouveaux impôts pesant sur les ménages ou sur les entreprises ou des transferts de ressources qui seraient préjudiciables à l'équilibre financier de l'État ou de la sécurité sociale.

Dans le chapitre de son rapport public annuel de février 2013 relatif à la situation et aux perspectives financières des départements, la Cour a recommandé d'envisager une réallocation de la fiscalité, neutre pour l'État, entre les départements et le bloc communal, afin de donner aux départements une plus grande marge de manœuvre. À cet effet, elle

suggérait de réaffecter une part de la taxe sur le foncier bâti aux départements et une part des DMTO au bloc communal, ceci permettant notamment d'augmenter la part modulable de la fiscalité des départements et stabilisant une plus grande part de leurs ressources.

La Cour formule les recommandations suivantes :

8. *réexaminer l'allocation des ressources fiscales entre catégories de collectivités territoriales afin de doter chacune d'une base suffisamment assurée sur la durée au regard de leurs charges, cette réallocation étant neutre pour l'État ainsi que pour la sécurité sociale et ne devant pas alourdir la fiscalité locale prise dans son ensemble ;*
9. *renforcer les dispositifs de péréquation « horizontale » afin de limiter les disparités de situation entre collectivités appartenant à une même catégorie.*

Chapitre V

Les dépenses de personnel des collectivités locales

Les dépenses de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre (GFP) se sont élevées en 2012 à 54,8 Md€, soit 35 % des dépenses totales de fonctionnement de ces collectivités (157,7 Md€). Elles correspondent, sur le périmètre que retient la Cour, à l'emploi de plus de 1,5 million d'agents, soit 28 % des agents publics[168]. Le rythme d'accroissement de ces dépenses a été soutenu, même après l'achèvement de l'essentiel des transferts de compétence liés aux lois de décentralisation : + 8,8 % de 2009 à 2012.

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 prévoit que les collectivités territoriales participent à l'effort de redressement des comptes publics, dans le respect de la libre administration de chacune, avec, comme première orientation une progression annuelle de la masse

[168] Les effectifs totaux de la fonction publique territoriale s'élèvent à 1,811 million d'agents en emploi principal en 2010 (emploi principal : certains agents, notamment les non-titulaires, exercent plusieurs emplois dans la fonction publique au cours d'une même année, successivement ou simultanément. Est qualifié d'emploi principal le dernier emploi exercé dans l'année et, quand il y en a plusieurs simultanément, celui correspondant au montant de la rémunération principale). Le périmètre de la Cour (collectivités territoriales et leurs groupements à fiscalité propore) écarte notamment les établissements communaux (CCAS), les syndicats de communes, les services départementaux d'incendie et de secours et d'autres établissements publics locaux (OPHLM, caisse de crédit municipal).

salariale limitée à un rythme annuel de 2,5 % en valeur. Cet objectif n'est pas respecté pour 2012 (+3,3 %).

Pour éclairer les conditions de ce ralentissement attendu, les juridictions financières ont analysé les évolutions récentes des dépenses de personnel et les principaux facteurs de leur accroissement.

Le présent chapitre établit tout d'abord un état général des lieux en décrivant les évolutions récentes des dépenses de personnel et des effectifs des collectivités territoriales ainsi que les difficultés de l'analyse des déterminants de l'évolution de ces dépenses (I). Il précise ensuite le cadre national qui s'impose aux employeurs locaux et examine l'évolution des dépenses qui résultent des seuls modes de gestion de chacune des collectivités (II).

I - L'accroissement des dépenses de personnel et les difficultés de l'analyse de ses causes

Les trois fonctions publiques

En France, la fonction publique est composée de trois ensembles : la fonction publique d'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière. Au total, les trois fonctions publiques emploient 5,2 millions d'agents au 31 décembre 2010, hors contrats aidés, soit un salarié sur cinq.

Près de la moitié appartient à la fonction publique de l'État (44 %), un tiers (35 %) à la fonction publique territoriale et un cinquième (21 %) à la fonction publique hospitalière.

Les agents de la fonction publique territoriale sont employés, sous des statuts divers, notamment par les régions, les départements, les communes et leurs groupements, et les établissements locaux à caractère administratif.

Les fonctions publiques ont vu leur statut général unifié par la loi du 13 juillet 1983. La loi du 26 janvier 1984 s'applique à la fonction publique territoriale. Cette loi a instauré un Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), instance paritaire qui comporte des élus des collectivités locales et des représentants des organisations syndicales représentatives de la fonction publique territoriale. Il est obligatoirement consulté sur tout projet de texte législatif et réglementaire relatif à la fonction publique territoriale.

Les emplois de la fonction publique sont répartis en trois catégories hiérarchiques, chaque catégorie étant elle-même constituée de corps ou cadres d'emplois correspondant généralement aux diverses filières des métiers.

Le traitement principal mensuel[169] des fonctionnaires est le produit d'un « indice » (qui dépend de l'échelon et du grade dans un corps ou cadre d'emploi) par « la valeur du point ». Celle-ci est commune aux trois fonctions publiques.

Deux constats fournissent le cadre de cette analyse :

- l'évolution des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales se mesure à périmètre de compétences stabilisées depuis 2009. En effet, les transferts de personnels liés à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont porté très majoritairement sur les années 2005 à 2008 ;
- depuis 2009, le taux d'augmentation des dépenses de personnel est devenu proche de celui des dépenses de fonctionnement, alors qu'il lui était largement supérieur en 2007 et 2008 : une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement passe nécessairement par des mécanismes complémentaires qui ne concernent pas seulement les dépenses de personnel[170].

Les caractéristiques de la fonction publique territoriale (FPT) la différencient de la fonction publique d'État (FPE) : elle comportait en 2010 (dernières données disponibles) 77 % d'agents de catégorie C (contre 23 % dans la FPE) et près de la moitié du personnel appartenait à la filière technique. Les agents y travaillent plus fréquemment à temps non complet (temps travaillé en moyenne : 90,3 % d'un temps complet dans la FPT contre 94,9 % dans la FPE).

[169] Auquel s'ajoutent l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement (éventuellement) et des primes et indemnités diverses.

[170] Dépenses de personnel et autres dépenses de fonctionnement ne sont d'ailleurs pas totalement disjointes, car une partie des autres dépenses est déterminée par les agents (immobilier de bureau, fluides et dépenses d'exploitation diverses).

L'impact des transferts de compétences entre État et collectivités territoriales

Les transferts directs de personnels liés à la loi du 13 août 2004 complexifient l'analyse des évolutions observées pour les départements et les régions. Les conséquences de ces transferts, qui ont porté majoritairement sur les années 2005 à 2008, ont été prises en compte tardivement par le système statistique national, qui n'était pas à même de les appréhender avant 2009.

Selon la direction générale des collectivités locales, ces transferts ont porté sur 135 000 agents dans les régions et départements depuis 2005, dont notamment 97 000 agents du ministère de l'éducation nationale (45 000 pour les départements ; 52 000 pour les régions) et 31 000 de celui de l'équipement (30 000 pour les départements ; 1 000 pour les régions)[171].

De plus, les collectivités ont pu connaître un surcoût indirect lié aux nécessités d'encadrement et de redimensionnement des services chargés des ressources humaines notamment. Des coûts supplémentaires ont résulté du choix de compenser les disparités entre établissements lors de transferts des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS) de l'éducation nationale ou de l'augmentation de leurs régimes indemnitaires pour rejoindre le niveau pratiqué dans la collectivité (triplement dans certains cas).

Par ailleurs, il résulte de ces transferts des modifications dans la structure du personnel : dans les régions, le personnel technique, majoritairement de catégorie C et qui représentait moins de 20 % des agents en 2005, comptait pour près de 80 % des effectifs fin 2010. Ces modifications ont des conséquences sur l'évolution des rémunérations et des carrières, notamment.

Depuis 2011, les transferts sont résiduels en nombre d'agents, et l'organisation devrait être stabilisée. D'autre part, les communes et leurs groupements n'ont pas été concernés par ces transferts de compétences.

L'analyse des évolutions récentes est donc plus aisée.

Les dépenses de personnel des collectivités sont à rapprocher de leurs effectifs. Les outils de compréhension des évolutions, qui constituent la base d'une analyse partagée, sont perfectibles.

[171] Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2012.

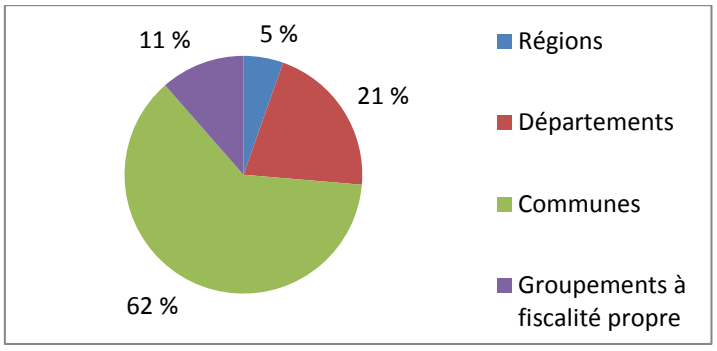
A - Les dépenses de rémunération : le maintien d'une dynamique

La rémunération du personnel représente environ 35 % des dépenses de fonctionnement. Entre échelons de collectivités, leur poids est, toutefois, très variable.

1 - Les trois quarts des dépenses des collectivités relèvent du secteur communal[172]

Les dépenses de personnel représentent la moitié (52 %) des dépenses de fonctionnement des communes en 2012, mais 20 % environ de celles des départements, des régions et des groupements de communes, dont les dépenses d'intervention sont plus élevées. Globalement, elles relèvent pour près des trois quarts des 36 786 communes et 2 581 groupements.

Graphique n° 5 : répartition des dépenses de personnel entre collectivités



Source : Cour des comptes d'après données des comptes de gestion, DGFiP

.

[172] Le « secteur communal », parfois aussi appelé « bloc communal », recouvre dans ce chapitre les communes et leurs groupements à fiscalité propre.

2 - L'accroissement global des dépenses de personnel

a) L'évolution tendancielle

L'accroissement des dépenses de personnel des collectivités depuis 12 ans[173] (+ 5,3 % de variation moyenne annuelle en euros courants) tient aux transferts liés à la loi du 13 août 2004, aux conséquences induites en coûts de gestion (voir encadré supra sur l'impact des transferts) et aux nouveaux services offerts à la population (portage de repas, crèches, aides à la personne, etc.).

Les communes, qui n'ont pas fait l'objet de transferts de compétences de l'État, connaissent néanmoins un accroissement moyen annuel de 3,2 % de ces dépenses au cours de la période considérée, rythme de progression qui n'est pas compatible avec la nécessaire participation des collectivités locales à l'effort de redressement des comptes publics.

Tableau n° 21 : évolution des dépenses de personnel depuis 2000 (en Md€)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Communes	23,33	24,22	25,40	26,00	26,85	27,90	29,00	30,38	31,25	31,95	32,61	33,20	34,07
G F P	1,59	1,85	2,29	2,82	3,07	3,50	3,85	4,20	4,51	5,00	5,39	5,77	6,27
Départements[174]	4,18	4,47	4,82	5,21	6,13	6,56	7,07	8,33	9,93	10,67	10,96	11,17	11,46
Régions	0,40	0,43	0,47	0,52	0,57	0,62	0,78	1,60	2,35	2,68	2,78	2,86	2,97
Total	29,50	30,98	32,98	34,54	36,62	38,57	40,70	44,51	48,04	50,30	51,74	52,99	54,76

Source : DGFiP, Cour des comptes pour 2012 (provisoire)

La dynamique des dépenses de personnel tient, à la fois au cadre national de la politique de l'emploi public qui s'impose aux collectivités employeurs (salaires et carrières) et aux décisions propres des collectivités locales.

[173] Selon la direction du budget, l'évolution des dépenses totales (et non de leurs seules dépenses de personnel) des collectivités entre 1983 et 2011 a été de 1,38 point de PIB hors décentralisation.

[174] Hors Mayotte, département depuis le 31 mars 2011, ceci afin de conserver un périmètre identique à celui des années antérieures. Si l'on inclut le département de Mayotte, la dépense des départements est de 11,54 M€ en 2012 et l'accroissement des dépenses des départements reste inchangé à périmètre constant.

b) L'évolution récente

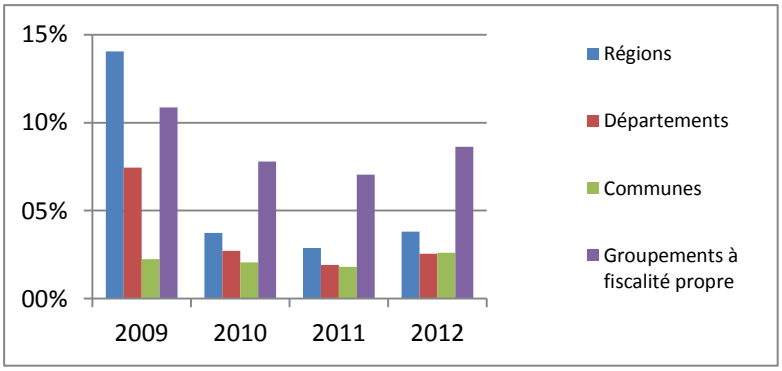
Les dépenses de personnel des collectivités locales, 54,8 Md€ en 2012, ont augmenté de 1,8 Md€ par rapport à 2011. Le « secteur communal » (communes et groupements) contribue pour 1,4 Md€ à cet accroissement (près des trois quarts), les départements pour 0,3 Md€ et les régions pour 0,1 Md€ : la maîtrise des dépenses de personnel passe donc très largement par celle des dépenses du secteur communal.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a fixé à 2,5 % en valeur la croissance annuelle de la masse salariale en raison de la fin des transferts de compétences, du contrôle de la progression du point d'indice et du ralentissement attendu des recrutements. La décélération de l'accroissement qui avait été observée en 2011 ne s'est pas confirmée : la progression de la dépense de personnel, qui avait été de 2,4 % en 2011, a atteint 3,3 % en 2012.

3 - Une dynamique différente selon les collectivités

L'accroissement des dépenses de personnel en 2012 reste supérieur à 2,5 % et à l'accroissement de 2011 dans toutes les catégories de collectivités, mais les départements sont proches de l'objectif que fixe la loi de programmation. Il existe néanmoins, à l'intérieur de chaque catégorie, des différences marquées entre collectivités.

Graphique n° 6 : accroissement des dépenses de personnel par type de collectivité depuis 2009 (en %)



Source : Cour des comptes, d'après comptes de gestion (données DGFiP)

a) Dans les régions

Dans les régions, les dépenses de personnel augmentent de 3,5 % en moyenne annuelle de 2009 à 2012. Alors que l'accroissement annuel avait été de 2,9 % en 2011, il est de 3,8 % – donc plus élevé – en 2012 (+ 108 M€). Il concerne en 2012 le personnel titulaire (4,1 %) et le personnel non titulaire (3,4 %). Pour le personnel titulaire, les primes et indemnités s'accroissent plus (7,7 %) que les rémunérations principales (3,3 %).

Cet accroissement global masque des différences marquées selon les régions.

En premier lieu, alors que les dépenses de personnel rapportées au nombre d'habitants sont en moyenne de 46 €/habitant[175], elles varient en métropole, en 2012, du simple (Pays de la Loire : 34 €/habitant) au double (Limousin : 73 €/habitant), sauf pour la Corse qui atteint 184 €/habitant[176].

En second lieu, alors que depuis 2009, toutes les régions voient les dépenses de personnel augmenter globalement, l'accroissement en quatre ans varie de 3,8 % (Midi-Pyrénées) à plus de 16 % dans trois régions métropolitaines (Bretagne, Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Les évolutions les plus récentes (en 2011 et 2012) sont également différenciées[177]. Quelques régions voient leurs dépenses de personnel stagner ou diminuer, sur des bases de dépenses par habitant comparables : en 2011, la région Poitou-Charentes et, en 2012, la région Midi-Pyrénées. À l'inverse, certaines régions connaissent une forte augmentation des dépenses de personnel : en métropole, il s'agit de la Corse et de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (plus de 6 % en 2011 comme en 2012, sur des bases différentes de 184 € et 45 €/habitant). Pour sa part, l'association des régions de France a indiqué, sur la base d'une étude portant sur 18 régions, que la dynamique est portée par un nombre limité de régions.

[175] France entière.
[176] Hors Île-de-France et départements d'outre-mer.
[177] Calculs Cour des comptes sur la base des comptes de gestion (DGFiP).

b) Dans les départements[178]

Dans les départements, les dépenses de personnel s'accroissent de 2,4 % en moyenne annuelle de 2009 à 2012.

Alors que l'accroissement annuel avait été de 1,9 % en 2011, il est plus élevé, 2,6 %, en 2012 (288 M€). L'accroissement depuis 2009 concerne le personnel titulaire (7,5 %) plus que le personnel non titulaire (3,8 %), mais la situation s'est inversée en 2012 (respectivement 2,2 % et 2,8 %). Comme dans les régions, les primes et autres indemnités du personnel titulaire s'accroissent plus en 2012 que les rémunérations principales (2,8 % et 2,1 % respectivement).

La diversité est plus marquée encore que pour les régions.

Les dépenses de personnel rapportées au nombre d'habitants du département varient en 2012, hors Paris, du simple (117 €/habitant) à près du triple (325 €/habitant) (soit 181 €/habitant en moyenne hors Paris).

La dépense est, globalement, d'autant plus élevée que la population du département est faible : elle est, en moyenne, de 293 €/habitant dans les dix départements les moins peuplés (moins de 180 000 habitants), et de 172 €/habitant dans les dix départements les plus peuplés (plus de 1,315 million d'habitants), hors Paris. Mais les écarts existent, à population comparable. La dépense est inférieure à 150 €/habitant dans 13 départements et supérieure à 300 €/habitant dans sept départements.

Quatre départements ont vu les dépenses de personnel diminuer depuis 2009 (Alpes-Maritimes, Côtes-d'Armor, Drôme, Hauts-de-Seine) ; pour trois d'entre eux (sauf pour les Alpes-Maritimes), la dépense par habitant est proche de la moyenne nationale. À l'inverse, dans cinq départements, cette dépense a augmenté de plus de 15 % (Cantal, Guyane, Lot-et-Garonne, Pyrénées-Atlantiques, La Réunion), alors même que la dépense par habitant est déjà élevée dans le Cantal, en Guyane et à la Réunion.

Plus récemment, entre 2011 et 2012, les dépenses de personnel ont diminué dans cinq départements mais leur accroissement est resté supérieur à 2,5 % (l'objectif fixé par la loi de programmation pour 2012 à 2017) dans 45 départements.

[178] Département est ici entendu au sens de la collectivité départementale.

c) Dans le secteur communal

Dans les communes et leurs groupements, de 2009 à 2012, les dépenses de personnel s'accroissent globalement de 3,0 % en moyenne annuelle. Alors que l'accroissement annuel avait été limité à 2,5 % en 2011, il est de 3,5 % en 2012 (1 368 M€)[179].

Dans les groupements, la dynamique reste particulièrement élevée en 2012, + 8,7 %, notamment dans les communautés d'agglomération[180] (+ 11,4 %) qui représentent 41 % de la dépense des GFP ; elle l'est moins dans les communes, + 2,6 %.

L'accroissement en 2012 des dépenses des communes concerne le personnel non titulaire (3,3 %) plus que le personnel titulaire (2,4 %), situation inverse de celle observée pour les régions. Comme dans les autres collectivités, les primes et autres indemnités du personnel titulaire des communes s'accroissent plus que les rémunérations principales (5,5 % et 1,8 % respectivement). Dans les groupements, l'accroissement des rémunérations principales est du même ordre que celui des indemnités (9,3 % et 8,8 % respectivement).

La diversité des tailles et des ressources des collectivités rend les disparités très importantes. Les petites communes ont des dépenses de personnel par habitant nettement plus faibles que les grandes : 184 €/habitant en moyenne dans les communes de moins de 500 habitants et 779 €/habitant en moyenne dans les communes de 50 à 100 000 habitants, en 2012. Toutefois, dans les villes de plus de 100 000 habitants, les dépenses varient de 292 €/habitant à 917 €/habitant.

L'accroissement de la dépense est plus faible (1,2 %) en 2012 dans les communes de plus de 100 000 habitants, il est proche de la moyenne dans les autres, et reste élevé (4,0 %) dans les communes de 3 500 à 10 000 habitants alors qu'il y avait été mieux contrôlé (1,9 %) en 2011.

[179] Une remarque méthodologique s'impose : il n'est pas possible actuellement de connaître les montants exacts des dépenses de personnel des communes d'un côté et ceux de leurs groupements à fiscalité propre (GFP) de l'autre. Ceci n'est pas susceptible toutefois de modifier l'analyse de façon significative. Sous cette réserve, et sans correction des doubles comptes, cette augmentation relève pour 867 M€ des communes et pour 501 M€ des groupements.

[180] La communauté d'agglomération est un groupement de communes formant, à la date de sa création, un ensemble de plus de 50 000 habitants d'un seul tenant et sans enclave autour d'une ou plusieurs communes centre de plus de 15 000 habitants.

Les dépenses sont fortement corrélées aussi à la richesse : les travaux de chercheurs font ressortir que le niveau de ressources des communes est le premier facteur d'explication aux différences de dépenses observées[181] et ceux de la direction générale des collectivités locales montrent, dans un groupe de communes homogènes, que la dépense de fonctionnement du secteur communal croît linéairement en fonction du potentiel de ressources[182].

B - Les effectifs : une stabilisation à confirmer

Compte tenu du poids des charges de personnel dans la dépense locale, la question des effectifs constitue un enjeu majeur, même si leur évolution n'est pas la seule explication à la progression de la masse salariale comme le montrent les données les plus récentes.

Les données sur les effectifs des collectivités locales sont disponibles très tardivement : mi-2013, seules les données complètes sur les effectifs de 2010 étaient publiées, des premiers éléments étant cependant disponibles sur 2011[183]. Il n'est donc pas possible de rapprocher les évolutions des dépenses et des effectifs pour l'année 2012. À cet égard, l'INSEE a indiqué avoir pour objectif de raccourcir les délais de publication (effectifs au 31 décembre de l'année n publiés fin n+1 pour les résultats avancés et au 1er trimestre n+2 pour les résultats détaillés), ce qui est vivement souhaitable.

1 - L'arrêt de l'accroissement global des effectifs en 2010

Les effectifs physiques de la fonction publique territoriale (hors emplois aidés) ont connu une forte progression depuis 2004 (19 %), due pour moitié aux transferts de compétences. Toutefois, ils augmentent peu

[181] Travaux de MM. Gilbert et Guengant mentionnés dans le rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par MM. Carrez et Thénault, mai 2010.

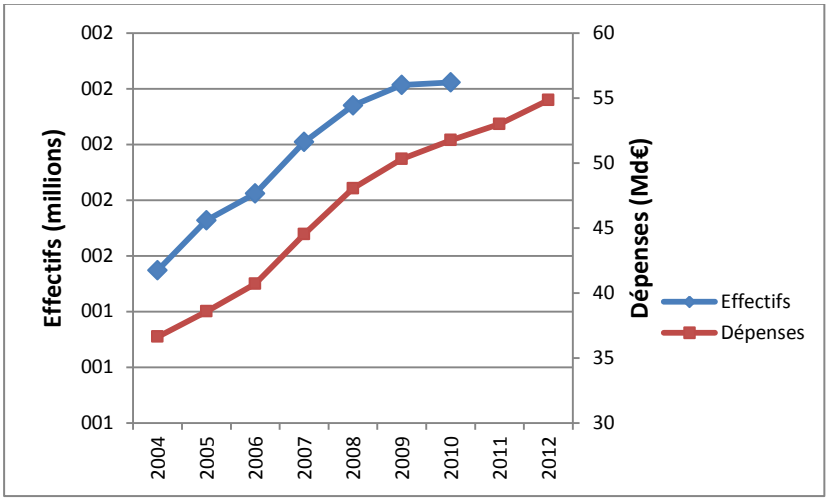
[182] Direction générale des collectivités locales, Bulletin d'informations statistiques n° 73, juillet 2010.

[183] La direction générale de l'administration et de la fonction publique et l'INSEE ont publié en mai 2013 une brève note sur les effectifs 2011 (L'emploi dans la fonction publique au 31 décembre 2011 premiers résultats), sur laquelle il n'est pas possible de s'appuyer pour analyser des évolutions, compte tenu des différences de périmètre. On retrouve ces éléments dans une annexe au rapport de l'Observatoire des finances locales (voir note 189 ci-après).

en 2010 par rapport à 2009 (+ 18 000) et même, en équivalents-temps-pleins (ETP), diminuent (- 4 000 ETP)[184].

Comme le montre le graphique ci-dessous, ce coup de frein n'a pas infléchi l'augmentation des dépenses[185].

Graphique n° 7 : évolution des effectifs et des dépenses de personnel des collectivités



Source : Cour des comptes, d'après données DGFiP et INSEE

Les première données pour 2011, que l'Observatoire des finances locales a publiées en juillet 2013, confirment la stabilisation globale des effectifs[186].

[184] Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, État des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale. 27 février 2013. Emplois totaux. Les effectifs sont calculés en ETP, seules données significatives pour la masse salariale, depuis 2009 seulement.

[185] Les données du graphique portent sur les effectifs de la fonction publique territoriale dans son ensemble, voir note 168.

[186] Observatoire de finances locales. Les finances des collectivités locales en 2013, annexe 11 : les effectifs de la fonction publique territoriale y compris les bénéficiaires de contrats aidés s'accroissent de + 0,3 % par rapport à l'année précédente.

2 - Les groupements à fiscalité propre conservent une progression de leurs effectifs

L'accroissement des effectifs des collectivités territoriales a été globalement contenu à 0,2 % entre 2009 et 2010, grâce aux communes dont le personnel a diminué.

En valeur relative, l'augmentation est restée élevée pour les groupements à fiscalité propre (5,8 %) notamment dans les communautés d'agglomération (9,9 %). L'augmentation des effectifs physiques observée dans les groupements (+ 9 317) est du même ordre de grandeur que la diminution communale (- 8 440) en 2010, mais en 2011, selon les premières données mentionnées supra, la dynamique persiste dans les groupements et l'augmentation n'y est pas totalement compensée par la baisse observée pour les communes.

Néanmoins, le système d'information ne permet pas d'établir ce qui revient, dans cette augmentation, à l'exercice de nouvelles compétences transférées par les communes, ni d'effectuer les corrections liées aux mises à disposition de personnel des groupements au profit des communes ou inversement, alors que les mouvements de personnel entre communes et groupements sont significatifs.

Tableau n° 22 : évolution des effectifs physiques entre 2009 et 2010

	Effectifs au 31/12/2009	Effectifs au 31/12/2010	Évolution 2009-2010 (%)
Communes	**1 015 283**	**1 006 843**	**-0,8**
Groupements à fiscalité propre	**161 321**	**170 638**	**5,8**
Communautés urbaines	39 458	40 373	2,3
Communautés d'agglomération	57 053	62 720	9,9
Communautés de communes	62 657	65 315	4,2
Syndicats d'agglomération nouvelle	2 153	2 230	3,6
Départements	**289 088**	**290 591**	**0,5**
Régions	**78 701**	**79 719**	**1,3**
Total	**1 544 393**	**1 547 791**	**0,2**

Source : SIASP, INSEE. Traitement DGAFP.

3 - Des taux d'administration et des dépenses de personnel hétérogènes sur le territoire

En 2010, les taux d'administration [187] de la fonction publique territoriale, en équivalents-temps-pleins pour 1000 habitants, restent très hétérogènes sur le territoire lorsqu'on les examine par département. De même, les dépenses de personnel des collectivités (par habitant) sont très diversifiées selon les départements ou les régions[188] (voir annexe 9).Selon le calcul de la Cour, diminuer le taux d'administration de 3 ETP/1 000 habitants dans chacun des départements dépassant 30 ETP/habitant représenterait une économie globale de 1 Md€ environ.

Il est regrettable que le Gouvernement et les représentants du monde local ne conduisent pas des analyses pour expliquer ces différences.

***

Au total, disposer tardivement des données sur les effectifs limite l'analyse des causes récentes d'évolutions de la dépense de personnel. Néanmoins, en 2010, la dynamique des dépenses de personnel des groupements a largement reflété celle des effectifs, ce qui vaut en partie aussi pour les régions et, dans une moindre mesure, pour les départements. Les communes, qui ont en revanche vu leur personnel diminuer, ont logiquement une dynamique de dépenses de rémunération moins élevée. Il reste que la stabilisation globale des effectifs en 2009 et 2010 n'a pas freiné la croissance de la dépense, qui a progressé de 2,4 % en 2011 et a atteint 3,3 % en 2012.

L'hétérogénéité des taux d'administration de la fonction publique territoriale sur le territoire suggère qu'il pourrait exister, à missions constantes, des marges d'économies significatives sur certains territoires à taux d'administration élevé. Il faut cependant tenir compte des modes de gestion des services locaux (internalisés ou externalisés). Des enquêtes pour mieux comprendre la justification de tels écarts (services rendus, particularités locales, problèmes d'organisation) seraient au surplus très utiles pour mieux évaluer les économies indispensables.

[187] Le taux d'administration rapporte le nombre de postes de travail salariés de la fonction publique territoriale (tous organismes confondus) au nombre d'habitants sur un territoire (en %).
[188] Il s'agit ici du département ou de la région en tant que territoire géographique.

C - Les outils de connaissance et d'analyse des dépenses de personnel, instruments d'une gouvernance partagée

Les difficultés liées au nombre des employeurs de la fonction publique territoriale

Comme l'a analysé la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012 [189], l'évolution de la masse salariale entre deux années est la somme de trois termes : la variation des effectifs, le glissement vieillesse technicité (GVT) négatif [190], et la variation des rémunérations des agents présents les deux années ou rémunération moyenne du personnel en place (RMPP)[191].

Pour la fonction publique d'État (FPE), la direction du budget peut estimer chaque année l'impact de chacune des composantes. Le problème est nettement plus complexe pour la fonction publique territoriale (FPT) : la variation des effectifs relève de décisions des 39 500 collectivités employeurs, celle des rémunérations à la fois de décisions nationales (mesures générales) et locales (évolutions de carrière propres à chaque agent).

L'enquête de la Cour montre que les administrations centrales ne sont pas en mesure d'établir, pour la FPT, l'impact des différentes composantes définies supra sur l'augmentation des dépenses de personnel.

Plusieurs éléments rendent complexe l'analyse des facteurs d'évolution : les limites des données dont les pouvoirs publics disposent et les difficultés à appréhender les conséquences des différents modes de gestions locaux.

[189] Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, p. 133 et annexe X, p. 227, La Documentation française, juillet 2012, 255 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[190] Le GVT négatif résulte du remplacement d'agents en fin de carrière par des agents en début de carrière, qui ont une rémunération plus faible.

[191] La rémunération moyenne du personnel en place (RMPP) additionne l'impact des mesures salariales générales, des mesures catégorielles, des mesures individuelles qui concernent les carrières de chaque agent (aussi appelées GVT positif) et de mesures diverses (indemnités de départ, dépenses exceptionnelles, etc.).

1 - Malgré des améliorations, une organisation inaboutie des acteurs et des données incomplètes

a) Un dispositif aux intervenants multiples

Au plan national, pas moins de sept entités recueillent ou publient des données sur la fonction publique territoriale et les collectivités locales.

Trois directions ministérielles contribuent au recueil et à l'analyse des données : la direction générale des collectivités locales (DGCL), placée sous l'autorité conjointe du ministre de l'Intérieur et du ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique, la direction générale des finances publiques (DGFiP), qui relève du ministère chargé des finances, et la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP), placée notamment sous l'autorité du ministre chargé de la fonction publique. S'y ajoute le travail de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), rattaché lui aussi au ministère chargé des finances.

Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) intervient également dans ce dispositif. L'Observatoire des finances locales, formation spécialisée du comité des finances locales, et la formation spécialisée du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) se reposent quant à eux sur les sources ministérielles et sur l'INSEE pour les données de leurs publications.

L'énumération des entités concernées montre la difficulté de l'exercice de coordination, notamment entre des directions ministérielles dont aucune n'a vocation à piloter les autres. Un groupe de travail statistique inter-administratif, associant notamment la DGAFP, la DGCL et l'INSEE fonctionne néanmoins. La DGFiP ne collabore pas à ces travaux, alors qu'elle est seule à détenir les données comptables des collectivités.

Ainsi, alors que selon les années, quatre à six rapports fournissent des informations utiles sur les dépenses de personnel et les effectifs des collectivités, force est de constater l'absence d'un dispositif public rendant possible la compréhension globale des déterminants des dépenses de personnel des collectivités. Le système d'information de l'INSEE sur les agents des services publics (SIASP), qui constitue une source commune opérationnelle depuis 2009, a néanmoins constitué une réelle amélioration.

Le système d'information de l'INSEE sur les agents des services publics

Les informations sur les salaires et les effectifs dans la fonction publique territoriale se sont enrichies depuis quelques années.

Jusqu'en 2009, la disparité des sources rendait difficile la comparaison des données entre les trois versants de la fonction publique et avec le secteur privé. Un système d'information sur les agents des services publics (SIASP), conçu par l'INSEE, fournit depuis l'exercice 2009 un ensemble unique intégré et des indications plus fiables qu'auparavant sur les effectifs et les salaires des agents des trois fonctions publiques. Pour la FPT, il repose sur les déclarations annuelles de données sociales. Le SIASP et les données comptables de la DGFiP alimentent notamment le rapport annuel sur l'état de la fonction publique de la DGAFP.

Le système établi par l'INSEE fournit donc une description intéressante – mais parcellaire - des salaires et des effectifs, donc de leurs variations. Il doit en outre être regretté que cette publication intervienne de façon tardive.

b) Des lacunes persistantes

La difficulté du recueil d'informations tient notamment au nombre des employeurs, plus de 39 500 collectivités et leurs groupements[192]. Les changements de périmètres et de sources intervenus lors de la mise en œuvre du SIASP, ont conduit à des retraitements importants des données antérieures. Si les données sont désormais fiables pour les effectifs globaux, les contrôles de cohérence qu'effectuent la direction générale de l'administration et de la fonction publique et l'INSEE montrent que les collectivités fournissent, concernant les filières et les cadres d'emploi des agents notamment, des éléments qui restent largement perfectibles.

[192] Dans le champ retenu par les juridictions financières et calcul selon la source : Les collectivités locales en chiffres 2012, direction générale des collectivités locales.

Les informations sur les composantes des dépenses de personnel (traitement brut, primes, cotisations, etc.) et leurs évolutions, sont inexistantes de même que celles concernant la distinction entre les effets de carrière et les effets de structure (composition du personnel) sur l'évolution du salaire moyen[193]. L'INSEE réalise néanmoins actuellement des travaux afin de décomposer les évolutions des rémunérations selon les différentes composantes.

Les données sur les flux d'entrée dans la fonction publique territoriale, essentielles pour appréhender les variations d'effectifs, sur les promotions, la formation et les absences au travail sont publiées avec un décalage de trois ans, par l'exploitation des « rapports sur l'état de la collectivité » que les collectivités de plus de 50 salariés sont tenues de présenter tous les deux ans au comité technique paritaire. La direction générale des collectivités locale fournit néanmoins les premières tendances, sur un échantillon de 3 000 collectivités, près de deux ans après l'exercice concerné. Cette collecte reste artisanale, contraignant les collectivités à des doubles saisies chronophages qui contribuent au faible taux de retour (40 % pour les rapports de 2009). De plus, seules les données sur la formation et les motifs des absences, complémentaires de celles que recueille le SIASP, demeurent utiles mais la DGCL souhaite, à juste titre, maintenir le rapport sur lequel elles reposent.

La fiabilité de ces données est de surcroît très incertaine, selon le CNFPT et la DGCL, qui estiment que 13,5 % des bilans sociaux de 2009 ne le sont pas (17 % des bilans de 2007). De même, les chambres régionales des comptes constatent la difficulté qu'éprouvent certaines communes à établir ce rapport ou à dénombrer les effectifs en équivalents-temps-plein annualisé et relèvent des incohérences.

Il conviendrait de substituer à l'exploitation des rapports sur l'état de la collectivité une collecte sans doute plus limitée, plus rapide et plus fiable et qui soit issue des données administratives dans toute la mesure du possible. Au-delà de la coordination entre données physiques et comptables, particulièrement entre l'INSEE et la DGFiP, mentionnée plus haut, un véritable système d'information devra être mis en place à horizon plus lointain, de façon à éclairer la gestion des évolutions.

[193] Pour la fonction publique d'État (FPE), l'indicateur « Indice de traitement brut - Grille indiciaire » (ITB-GI) mesure l'impact sur le traitement indiciaire des agents titulaires civils des ministères de l'évolution du point d'indice, du minimum fonction publique et de l'attribution de points uniformes, ainsi que des réformes statutaires intervenues sur la période.

2 - Des modes de gestion locaux mal pris en compte

Deux éléments qui influent de façon significative sur les effectifs et les dépenses restent très mal appréhendés par le dispositif public d'information : le degré d'externalisation de la gestion de services, notamment du fait des délégations de services publics et les flux croisés d'agents entre communes et leurs groupements.

a) L'impact non mesuré de l'externalisation des services publics sur la dépense de personnel

Pour comparer les collectivités entre elles et analyser leurs dépenses de personnel, il est nécessaire de prendre en compte les modes de gestion qu'elles ont adoptés pour leurs fonctions supports (prestations externalisées) ou pour leurs services publics notamment. En effet, le choix par exemple d'une gestion en régie ou au contraire d'une gestion déléguée au secteur privé emporte nécessairement des conséquences sur les dépenses de personnel (ceci concerne surtout, mais pas exclusivement, les services publics industriels et commerciaux).

En ce domaine, les choix des collectivités évoluent. Tel est le cas par exemple en matière de production et distribution de l'eau : plusieurs grandes collectivités qui avaient délégué cette gestion ont opté, à la faveur de l'arrivée à échéance des contrats de délégation établis dans les années 1990, pour une reprise du service, au moins partielle, en régie.

Aucune étude ne permet d'estimer l'impact des modes de gestion et de leur évolution sur les dépenses de personnel. De ce point de vue, effectuer l'analyse des seuls budgets principaux, comme le fait la DGFiP, permet d'exclure les services publics industriels et commerciaux retracés dans des budgets annexes mais a pour effet de laisser de côté une bonne part des dépenses de personnel des collectivités (environ 15 % des effectifs). Les notes de conjoncture de la DGFiP, qui analysent des données consolidées entre budgets annexes et principaux, ne restituent pas les dépenses de personnel en raison des incertitudes qui pèsent encore sur la qualité comptable.

b) Les flux croisés entre communes et groupements et l'absence de vision agrégée[194]

Les mouvements de personnel entre communes et leurs groupements sont nombreux, complexes et évolutifs. La comptabilité publique en rend mal compte, ce qui ne permet pas de préciser complètement les dépenses de personnel qui reviennent aux groupements ou aux communes.

La création d'un groupement de communes et le transfert d'une compétence communale vers celui-ci s'accompagnent en principe du transfert du personnel au groupement[195]. Les évolutions législatives récentes ont élargi de façon substantielle les possibilités de coopération et de mutualisation entre communes et communautés.

La mise à disposition de services communaux au profit de la communauté (mise à disposition dite « ascendante ») est possible dans des conditions que la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a précisées. Inversement, un groupement peut mettre à disposition d'une ou plusieurs communes membres, un service lié aux compétences transférées (mise à disposition dite « descendante »).

Enfin, la mise en commun de services gérés par les communautés a été élargie aux services fonctionnels (ressources humaines, services financiers notamment), de façon à encourager les mutualisations avec les communes membres[196].

Ainsi, de nombreux mouvements d'agents sont susceptibles d'intervenir entre employeurs locaux du secteur communal, ce qui se traduit par des flux financiers croisés complexes entre collectivités.

Les dispositifs de recueil d'informations appréhendent très mal ces mouvements. Ceci affecte peu l'analyse des évolutions d'effectifs du secteur communal traité globalement, un agent ayant un employeur principal, mais il est de plus en plus difficile de suivre les effectifs exerçant de fait pour les communes d'un côté et pour les groupements de l'autre et de chiffrer des évolutions pour chaque catégorie.

Quant aux données sur les dépenses de personnel, elles sont entachées d'une incertitude qu'il n'est pas possible d'évaluer précisément, mais qui est vraisemblablement de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros.

---

[194] Voir la notion d'agrégation au chapitre III.
[195] Article L. 5211-4-1 du CGCT.
[196] Article L. 5211-4-2 du CGCT.

Une incertitude de quelques centaines de millions d'euros sur les dépenses de personnel du secteur communal

La nomenclature comptable permet, depuis une modification datant de 2010 (première année d'application en 2011), le décompte des mises à dispositions d'agents entre groupements et communes de plus de 500 habitants : dans le sens ascendant (communes vers leurs groupements) en 2012, 158 M€ ; dans le sens descendant (groupements vers les communes membres) 458 M€.

Pour éviter des doubles comptes, les dépenses des groupements devraient ainsi être diminuées de 458 M€ sur un total de 6 269 M€ (7,1 %), la correction pour les communes étant plus marginale (0,5 %).

Ces données ne sont pas exploitées par la DGFiP pour agréger les comptes du secteur communal, pour des raisons de fiabilité que le caractère récent du dispositif explique en partie.

Une difficulté supplémentaire rend en effet très problématique la neutralisation des flux financiers nécessaire à une agrégation : certains groupements et communes utilisent des écritures comptables inadaptées pour le remboursement des mises à disposition, à hauteur d'une somme totale de 908 M€ en 2012 pour le secteur communal.

Ceci conduit vraisemblablement à une erreur peu significative concernant les dépenses du secteur communal pris globalement, mais moins négligeable pour les groupements.

Après des actions de sensibilisation des collectivités locales à la qualité des imputations comptables, en 2012, pour la première année, les directions régionales des finances publiques leur ont adressé un document qui met en évidence les incohérences d'écritures entre les communes et leur groupement de rattachement. Il est indispensable de poursuivre dans cette voie pour améliorer la situation, en prenant en compte une difficulté : la première utilisation des comptes qui permettent une agrégation peut provoquer une augmentation - apparente seulement - des charges de personnel de la collectivité.

De plus, les modalités de remboursement des mises à disposition de services définies par le décret du 10 mai 2011, qui reposent sur un « coût global » du service, réduiront l'individualisation des dépenses de personnel et donc la possibilité de leur neutralisation dans le calcul des dépenses correspondantes des groupements.

Il en résulte une difficulté à appréhender des facteurs de hausse ou d'économie du secteur communal et donc leur pilotage fin.

***

Si, depuis 2009, on dispose d'une image globale acceptable des effectifs et des salaires de la fonction publique territoriale, le système d'information ne permet pas d'identifier de manière fiable les différents facteurs d'évolution qui se combinent pour la produire.

Les instruments actuels sont donc inadaptés à une gouvernance partagée entre l'État et les collectivités territoriales de la masse salariale dans le cadre fixé par la loi de programmation des finances publiques. Il est urgent d'accélérer les travaux pour disposer de telles données.

Celles-ci pourraient être soumises au futur Haut conseil des territoires prévu par le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale déposé au Parlement en avril dernier ou à toute instance équivalente. Le Haut conseil pourrait en effet constituer le lieu d'élaboration, au sein du pacte de confiance et de responsabilité évoqué au chapitre I, d'un cadre contractuel entre l'État et les collectivités territoriales portant notamment sur les évolutions de la dépense afférente à la fonction publique territoriale.

II - Une nécessaire maîtrise des dépenses de personnel

Pour mieux comprendre les déterminants des dépenses de personnel des collectivités locales, la présente analyse a cherché à distinguer, dans l'augmentation des dépenses observée en 2012, ce qui tient au cadre national de l'emploi public, qui s'impose aux collectivités employeurs, de ce qui relève des décisions ou modes de gestion des exécutifs locaux.

Les travaux des juridictions financières montrent que si les dispositions législatives et réglementaires constituent un des déterminants de la dépense de personnel des collectivités locales (comme de tout autre type d'employeur public voire privé), il n'en demeure pas moins que les décisions propres aux collectivités locales contribuent, pour une large part, à l'augmentation des dépenses.

A - Le cadre national de la politique de l'emploi public local

La législation et la réglementation concernant l'emploi public, qui visent notamment à garantir aux agents et aux employeurs locaux un cadrage des rémunérations ou un niveau minimal de service public sur l'ensemble du territoire, comme d'autres normes qui relèvent de décisions nationales, ont des conséquences financières sur la masse salariale des collectivités territoriales.

1 - Les augmentations des dépenses liées à la politique de l'emploi public

Compte tenu de la situation des finances publiques, le maintien de la valeur du point d'indice a été décidé pour les exercices 2011, 2012 et 2013. À cet égard, le coût d'une hausse de 1 % du point d'indice de la fonction publique est estimé, pour la FPT, à 596 M€.

Pour comprendre les sources de l'augmentation des dépenses de personnel, il est possible de s'appuyer sur les estimations de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ou de retraiter les données que lui fournissent les ministères de façon à calculer la part imputable au cadrage national de l'emploi public. La Cour a effectué cet exercice pour 2012 : il est présenté après un rappel des estimations de la CCEN.

a) Les estimations de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN)

La CCEN[197] étudie le coût induit par les textes réglementaires sur la masse salariale de la FPT, sur la base d'estimations que les administrations lui fournissent.

[197] Créée par la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007, celle-ci est consultée sur l'impact financier des mesures règlementaires créant ou modifiant des normes à caractère obligatoire concernant les collectivités territoriales et leurs groupements, notamment.

Les bilans de la commission estiment globalement à 230 M€ en 2011 et à 1 087 M€ en 2012, les coûts induits, pour les collectivités territoriales en année pleine, par les textes qui lui ont été soumis au titre de la fonction publique territoriale[198]. Selon les années, leur contribution à l'augmentation des dépenses est donc susceptible de varier de façon importante.

La commission distingue les mesures de portée générale, qui intéressent les trois fonctions publiques, de celles qui concernent la seule fonction publique territoriale. Les mesures de portée générale sont logiquement les plus onéreuses.

Sur les 1 087 M€ au titre de textes de 2012, les mesures de portée générale représentent 1 078 M€ en année pleine, dont 625 M€ liés aux deux relèvements du minimum de traitement (2,4 % au 1er janvier et 2 % au 1er juillet 2012), 380 M€ au décret portant modification du taux de contribution employeur à la CNRACL[199] et 56 M€ à l'accès à l'emploi titulaire[200]. Les mesures spécifiques auraient eu, quant à elles, un coût de 47 M€, hors décret instaurant une prime d'intéressement à la performance, dont le versement peut être estimé à 190 M€ si l'on fait l'hypothèse qu'un tiers des agents en bénéficieront.

Le relèvement du SMIC, qui constitue une obligation légale visant à garantir le pouvoir d'achat des salariés dont les rémunérations sont les plus faibles[201], entraîne nécessairement un ajustement des grilles indiciaires des agents de catégorie C proches du minimum de traitement[202]. La structure des emplois dans la FPT, qui comptait, en 2010, 77 % de personnels de catégorie C, rend les mesures concernant les bas salaires particulièrement coûteuses : pour comparaison, le coût des relèvements du minimum de traitement de 2012 est estimé en première année pleine (2013) à 243 M€ pour la FPE et à 625 M€ pour la FPT.

[198] Ceci exclut les textes concernant les sapeurs-pompiers et la fonction publique hospitalière.
[199] Décret du 28 décembre 2012 portant modification du taux de la contribution employeur due à la CNRACL.
[200] Loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique. Ce montant est un maximum dans l'hypothèse où tous les agents éligibles seraient titularisés, ce qui est peu probable.
[201] Art. L. 3231-2, L. 3231-8 et 3231-8 du code du travail.
[202] La rémunération d'un agent public ne peut être inférieure au SMIC (CE, 23 avril 1982, n° 36851, ville de Toulouse).

b) L'analyse de la Cour pour 2012

La Cour a cherché à estimer, pour 2012, la part de l'augmentation des dépenses de personnel qui relèvent de la politique nationale de l'emploi public. Les mesures concernées sont, bien entendu, de natures très différentes. Parfois communes aux trois fonctions publiques, elles sont inscrites dans le cadre national de la politique de l'emploi public. Elles sont aussi parfois plus spécifiques à la fonction publique territoriale.

Elles ont en commun que les collectivités territoriales employeurs n'en décident pas localement, ce qui ne veut pas dire qu'elles ne participent pas aux décisions nationales : le conseil supérieur de la fonction publique territoriale, composé pour partie d'élus locaux, est en effet consulté par le Gouvernement sur tout projet de texte législatif ou réglementaire relatif à la fonction publique territoriale ; le conseil commun de la fonction publique, qui comporte des représentants des employeurs territoriaux, examine notamment tout projet de loi ou de décret ayant un objet commun aux trois fonctions publiques. Leurs avis sont très majoritairement favorables.

Les coûts rendus publics chaque année par la CCEN correspondent à l'impact des mesures qu'elle examine au titre de l'année, ce qui est une option compréhensible mais ne permet pas de connaître les effets année par année. À titre d'exemple, le bilan de la commission pour 2012 mentionné supra comptabilise le relèvement de 2 % du minimum de traitement au 1er juillet 2012 à hauteur de 314 M€, mais l'augmentation des dépenses est en fait répartie sur deux années (157 M€ en 2012 et 157 M€ supplémentaires en 2013).

Selon le calcul de la Cour sur la base des éléments que les administrations ont fournis à la commission, en 2012, les mesures décidées au niveau national représenteraient plus de 40 % de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités locales (770 M€ sur un total de 1,8 Md€, voir supra) ou plus de 30 % si l'on exclut la prime d'intéressement à la performance, dont le chiffrage repose inévitablement sur des hypothèses peu certaines.

Tableau n° 23 : impact des principales mesures examinées en 2011 et 2012 par la CCEN sur les dépenses de personnel 2012

Année décret	Mesure	Coût supplémentaire 2012 (M€)
2012	Relèvements du minimum de traitement	468 M€[203]
2012	Prime d'intéressement à la performance	190 M€
2012	Titularisation des agents contractuels	56 M€
2011	Rédacteurs territoriaux[204]	42 M€
2011	Agents de catégorie B	14 M€
	Total	**770 M€**

Source : Cour des comptes

Les prévisions du budget 2013 de la ville de Limoges

Le budget principal de la ville de Limoges est de 270 M€ en 2013, et ses dépenses de personnel de 89,7 M€. Les dépenses inscrites au budget 2013 à ce titre intègrent différentes mesures, réglementaires ou décidées par la collectivité :

- hausse des taux de cotisation CNRACL (+ 603 406 €) ;

- augmentation de la cotisation au CNFPT (de 0,9 à 1 %) (+ 49 929 €) ;

- paiement de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)[205] (+ 6 480 € bruts) ;

- changements d'échelons (+ 226 137 € bruts) ou de grade (+ 85 800 € bruts) ;

- revalorisation de primes (IEMP + 140 616 € bruts).

La prise en compte de ces éléments produit une augmentation prévisionnelle de la masse salariale, mises à disposition comprises, de 2,75 %, qui conduit la collectivité à réfléchir à une maîtrise plus rigoureuse des effectifs. Le solde du tableau des emplois budgétaires est arrêté à -3 postes pour 2013.

[203] 311 M€ (2,4 % de janvier) + 157 M€ (2 % de juillet).
[204] Décret pris dans le cadre d'un ensemble de mesures concernant les agents de catégorie B et visant à uniformiser progressivement la structure des carrières, les modalités de recrutement, d'avancements de grade et de promotion interne.
[205] La garantie individuelle du pouvoir d'achat, instaurée en 2008, vise à compenser une perte de pouvoir d'achat au cours d'une période de référence de quatre ans. Son coût a été de 39 M€ pour la FPT en 2009 (dernières données disponibles) et elle a bénéficié à 91 000 agents.

Selon ces données, 60 % de l'augmentation des dépenses prévues en 2013 par la ville de Limoges relèvent de décisions qui échappent à la ville, et 40 % de décisions qui lui incombent.

Source : enquête réalisée par les chambres régionales des comptes début 2013

En 2012, une part de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités est ainsi imputable à des décisions qui relèvent du cadre national de la politique de l'emploi public à l'élaboration de laquelle cependant, les représentants des employeurs publics locaux sont associés. Il reste, néanmoins, que plus de la moitié de l'augmentation des dépenses de personnel relève de décisions propres aux collectivités locales.

c) Les augmentations prévisibles pour 2013

En 2013, les charges de personnel vont augmenter encore. Le coût du relèvement de 0,3 % du SMIC au 1er janvier 2013 est estimé à 47 M€ pour la FPT.

Par ailleurs, les collectivités versent une contribution (cotisation employeur) pour chaque fonctionnaire affilié à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités (CNRACL). Afin de combler le déficit de la CNRACL (800 M€ en 2012)[206] lié à l'accroissement des dépenses de pensions, cette contribution augmentera progressivement sur plusieurs années. Elle était de 27,30 % du traitement soumis à cotisation depuis 2005 et a augmenté de 0,1 % pour les deux derniers mois de 2012. Cette dépense supplémentaire progressera de façon plus significative en 2013 (+ 1,45 %) et en 2014 (+ 1,35 %), et jusqu'en 2016, compte tenu de la participation attendue au redressement des comptes de ce régime de sécurité sociale.

La DGAFP chiffre à 465 M€ les conséquences d'un relèvement de 1 % du taux de cette cotisation, tandis que l'augmentation serait de 380 M€ en 2013 pour 1,45 % selon une estimation du ministère chargé des affaires sociales. La fiche qu'il a fournie à la CCEN ne permet pas de lever cette incohérence, car le mode de calcul n'y est pas explicité.

[206] La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), qui est aussi celle des agents titulaires de la fonction publique hospitalière, présente depuis 2010 un déficit, dont le niveau s'est régulièrement accru pour atteindre 800 M€ en 2012. L'augmentation de la cotisation employeur de 1,35 %, au 1er janvier 2013, dont le rendement annuel a été estimé à 600 M€, devrait permettre une légère réduction du déficit en 2013, même si ce régime pourrait rester déficitaire jusqu'en 2020.

Enfin, l'annonce en juillet 2013 de l'engagement de discussions entre le Gouvernement et les syndicats de fonctionnaires sur le relèvement des premiers niveaux indiciaires de la catégorie C est susceptible de se traduire par une dépense de personnel supplémentaire significative pour les collectivités territoriales, qu'il n'est pas encore possible de chiffrer, à l'horizon 2014.

2 - Les autres évolutions de la législation et de la réglementation

Les dépenses de personnel des collectivités sont aussi contraintes par l'effet de mesures législatives ou réglementaires de natures très diverses. L'actualité récente en fournit plusieurs exemples : la réforme des rythmes scolaires, l'abrogation de la journée de carence ou encore les contrats d'avenir.

Les communes interrogées au cours de l'enquête complémentaire des juridictions financières en février 2013 évoquent fréquemment la modification des rythmes scolaires comme surcroît de dépenses à prévoir pour 2013, puisque l'encadrement des élèves hors du temps scolaire relève de leur compétence et qu'il convient d'aménager le temps ainsi libéré pour les élèves en cours de journée. Un fonds exceptionnel doté d'au moins 250 M€ au budget de l'État devrait aider les communes qui adaptent les activités périscolaires dès la rentrée 2013.

Toutes les communes ayant décidé de mettre en œuvre les nouveaux rythmes scolaires à la rentrée 2013 bénéficieront d'une dotation forfaitaire de 50 € par élève. Les communes éligibles à la dotation de solidarité urbaine (DSU) ou rurale (DSR) cible se verront allouer 40 € supplémentaires par élève, soit 90 € par élève au total pour l'année scolaire 2013-2014. Elles bénéficieront à nouveau du fonds l'année suivante, à hauteur de 45 € par élève. Il reste que, sur la durée et en fonction de leurs décisions d'organisation, cette mesure nationale laissera à leur charge un coût net que l'on ne peut chiffrer.

Parmi les autres mesures de nature à peser sur les dépenses de personnel figure aussi l'abrogation annoncée pour 2014 de la journée de carence pour les fonctionnaires lors d'un arrêt maladie, qui avait été instaurée par la loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Cette mesure, applicable au 1er janvier 2012, devait en principe permettre une économie de 122 M€ pour les trois fonctions publiques, dont 65 M€ pour la fonction publique territoriale. Néanmoins le calcul reposait sur des hypothèses incertaines et les administrations interrogées au cours de l'enquête de la Cour n'ont pu estimer le coût de sa suppression.

Enfin, les emplois d'avenir[207], qui ont pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes sans emploi et peu qualifiés âgés de seize à vingt-cinq ans, influeront eux aussi sur les dépenses de personnel des collectivités locales invitées à y recourir, pour la partie non financée par l'État.

Au total, le tiers au moins des 1,8 Md€ d'augmentation des dépenses de personnel observée en 2012 relève de mesures décidées dans le cadre national de la politique de l'emploi public, décisions dont une large part s'impose à tous les employeurs publics et qui n'ont pas empêché par ailleurs une stabilisation des dépenses de personnel dans la fonction publique d'État. Il est souhaitable que le coût de ces décisions soit mesuré à intervalles réguliers, au moyen d'études adaptées et permette de nourrir le dialogue entre le Gouvernement et les collectivités territoriales.

Il reste, néanmoins, qu'une part importante des décisions concernant leurs dépenses de personnel relève des collectivités territoriales.

B - Les leviers propres aux collectivités locales

Les collectivités locales disposent de leviers multiples pour contrôler les dépenses de personnel. Les effectifs constituent un élément déterminant de l'évolution de la masse salariale, mais de nombreuses autres décisions des assemblées délibérantes influent sur cette dépense, notamment celles concernant les rémunérations (déroulements de carrière et régimes indemnitaires). Les marges d'inflexion restent significatives s'agissant du temps de travail, des régimes indemnitaires ou de la prévention de certaines absences pour raisons de santé. L'optimisation de l'organisation peut aussi fournir des pistes d'économies.

1 - Les effectifs, déterminant principal des dépenses de personnel

Une variation des effectifs de la fonction publique territoriale de 1 %, soit environ 18 000 agents, représente une dépense de 560 M€ environ. Au-delà des évolutions globales indiquées dans la partie I supra, de nombreuses collectivités ont vu leurs effectifs augmenter depuis quelques années et leurs dépenses s'accroître plus rapidement que les effectifs.

[207] Loi du 26 octobre 2012 portant création des emplois d'avenir.

Dans les départements et régions, les chambres régionales des comptes ont observé, dans certains cas, un accroissement significatif des effectifs hors transferts, lié notamment aux besoins d'encadrement. C'est aussi le cas dans de nombreuses communes. Il existe cependant des exceptions notables à l'augmentation des effectifs.

Des exceptions à l'augmentation des effectifs

L'exemple de la ville de Béthune (Pas-de-Calais) montre qu'une réduction des effectifs est possible. Grâce à une baisse du nombre des agents, Béthune a contenu la progression des dépenses de personnel à 1 % entre 2005 et 2010 (même si ces dépenses restent encore largement supérieures à la moyenne de la même catégorie de collectivités).

La ville de Bourges (Cher) a également stabilisé ces dépenses de personnel.

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la ville de Béthune et de la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin sur la ville de Bourges

Toutefois, devant les contraintes qui pèsent sur leurs ressources, les collectivités se fixent de plus en plus fréquemment un objectif de croissance limitée de la masse salariale. Cette tendance s'accentue en 2012 et en 2013, notamment devant le coût de l'augmentation des cotisations à la caisse de retraite CNRACL, selon les réponses au questionnaire des juridictions financières début 2013. Selon l'association des régions de France, les effectifs de 13 régions sont restés stables en 2012, ce qui n'a pas empêché l'accroissement des dépenses de personnel.

Un objectif plus fréquent de stabilisation de la masse salariale

Certaines collectivités ont stabilisé leurs dépenses de personnel.

Dans le département de la Meuse, l'objectif affirmé depuis 2008 est de contenir [la masse salariale], hors transferts de compétences, à 2 % ou moins d'augmentation annuelle, et l'analyse de la chambre régionale des comptes a confirmé qu'il en était bien ainsi. En outre, les dépenses de personnel, rapportées à l'ensemble des dépenses de gestion, sont restées stables depuis 2009 (24 %), malgré les transferts d'effectifs.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine sur le département de la Meuse

De même, la commune d'Agen (Lot-et-Garonne) s'était fixé en 2008 comme objectif la stabilisation en euros courants de ses dépenses de personnel : « L'objectif fondamental fixé à la fonction "RH" est la maîtrise des dépenses et, plus précisément, de contenir leur évolution à un niveau le plus proche possible du niveau atteint, en euros courants, en 2008, et cela pendant la durée du mandat. Le degré d'atteinte de cet objectif est aisément vérifiable ».

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

Les collectivités locales jouent pour ce faire sur deux paramètres principaux : la maîtrise des recrutements (non remplacement des départs ou recrutements différés) et la réduction du remplacement des absences pour maladies notamment. S'ajoutent souvent la réduction du recours aux renforts saisonniers et celle du nombre des heures supplémentaires. Les redéploiements internes de personnels constituent le corollaire fréquent de ces décisions, plus rarement la réorganisation de services.

Une procédure de recrutement exigeante

Dans la commune du Mans (Sarthe), les services doivent désormais justifier les recrutements selon une procédure qui prend en compte l'évolution de leur masse salariale.

La procédure de recrutement, écrite, est devenue plus exigeante vis-à-vis des services demandeurs qui doivent produire des éléments d'appréciation conséquents pour chaque recrutement (rapport justificatif, organigramme du service, fiche de poste détaillée, avis de poste à pourvoir, évolution des effectifs et de la masse salariale du service).

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur la ville du Mans

Ainsi, de nombreuses collectivités cherchent à maîtriser la masse salariale en contrôlant l'évolution des effectifs, mais ce n'est pas le cas général. Pourtant, le premier levier d'une meilleure maîtrise des dépenses de personnel réside bien dans les dispositifs mis en place pour contrôler l'emploi public.

2 - Les composantes de la rémunération

La rémunération d'un fonctionnaire comporte trois composantes : un traitement de base, fonction de l'étape dans la carrière de l'agent, des compléments de traitement (et notamment indemnité de résidence et supplément familial de traitement) sur lesquels les collectivités n'ont pas prise et qui n'ont donc pas été évoqués précédemment, et des primes et indemnités, prévues par un texte législatif ou réglementaire et de natures diverses (primes de fonction ou de rendement, indemnités pour travaux supplémentaires ou sujétion spéciale notamment), sur le montant et la distribution desquelles elles peuvent intervenir.

a) Des carrières avantageuses

Le traitement de base d'un fonctionnaire est fonction de son grade et de son échelon dans le grade. En effet, chaque fonctionnaire appartient à un corps (fonctions publique d'État et hospitalière) ou à un cadre d'emplois (fonction publique territoriale), classé dans l'une des trois catégories A, B ou C et chaque corps ou cadre d'emplois comprend un ou plusieurs grades, eux-mêmes constitués d'échelons. La progression au cours d'une carrière peut ainsi résulter d'un avancement d'échelon, accordé de plein droit à l'ancienneté maximale, ou d'un avancement de grade, qui n'est pas une obligation pour l'employeur et permet d'accéder à de nouvelles fonctions correspondant au grade considéré.

Le déroulement des carrières est rapide dans de nombreuses collectivités, en raison d'avancements d'échelon à l'ancienneté minimum et de ratios avantageux de promotion de grade.

Des avancements d'échelon à l'ancienneté minimale

La législation prévoit que l'avancement d'échelon « est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle »[208] : le passage systématique d'un échelon à un autre à l'ancienneté minimale n'est donc pas conforme à l'esprit de la loi. Or les chambres régionales des comptes

[208] Loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, art. 77 et 78.

ont constaté que l'avancement à l'ancienneté minimale est systématique dans de très nombreuses collectivités.

De rares collectivités ont en revanche une politique plus restrictive.

Un avancement d'échelon modulé

De rares collectivités ont une politique plus restrictive d'avancement d'échelon, telle Deauville (Calvados), où pour l'avancement d'échelon tout d'abord, le passage à l'échelon supérieur n'est pas systématiquement accordé à l'ancienneté minimale. Les avancements se font soit à l'ancienneté minimale, soit à l'ancienneté maximale, en fonction des éléments d'appréciation de l'administration. Il ressort des statistiques fournies par la commune qu'un taux de l'ordre de 65 à 70 % des agents avançant d'un échelon le font à l'ancienneté minimale, ce qui témoigne d'une modulation effective par l'administration des conditions d'avancement.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie sur la ville de Deauville

Outre le fait que le coût est significatif pour les collectivités concernées, cette gestion entraîne un accès plus rapide à l'indice sommital qui rend difficile la gestion des fins de carrières.

Des promotions de grade pour l'ensemble des agents susceptibles d'être promus

Jusqu'en 2007, l'avancement de grade répondait à des règles nationales fixées par décret et les quotas ainsi définis s'imposaient aux collectivités. La loi du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale a supprimé ces quotas et le taux de promotion (ratio dit « promus-promouvables ») [209] est désormais fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique paritaire.

Les collectivités ont alors fréquemment choisi d'ouvrir la promotion à l'ensemble des agents susceptibles d'être promus (taux de 100 %) ; elles ont plus rarement opté pour le maintien de l'ancien taux, une troisième option étant plus délicate à justifier pour elles.

[209] Nombre maximum des fonctionnaires pouvant être promus à l'un des grades d'avancement des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale rapporté à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade.

Pourtant, la loi prévoit que cet avancement s'effectue au choix « par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents » ou après une sélection par voie d'examen ou de concours professionnel[210].

Les chambres régionales des comptes ont ainsi observé un taux de 100 % dans de nombreuses collectivités[211]. Mais certaines communes pratiquent une politique plus sélective, donc plus économe.

Des promotions de grade sélectives

Certaines communes pratiquent une politique sélective d'avancement de grade. Ainsi, la commune du Mans (Sarthe) a fixé la proportion des promus à 35 % des effectifs promouvables et la ville de Béthune (Pas-de-Calais) l'a ramenée à 47 % en 2009.

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur la ville du Mans et de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la ville de Béthune

Les collectivités, sauf exception, se sont donc éloignées du sens de la loi qui prévoyait que les promotions d'échelon et de grade reposent notamment sur une appréciation de la valeur professionnelle des agents. Ceci est coûteux, mais prive aussi les collectivités d'un levier essentiel de management puisque les promotions des agents reposent alors exclusivement sur l'ancienneté.

La Cour estime nécessaire que les exécutifs locaux revoient certaines situations pour se rapprocher de celle des collectivités plus rigoureuses. Cette question devrait faire partie des éléments de réflexion soumis au futur Haut Conseil des territoires, dans le cadre de la gouvernance partagée évoquée plus haut.

Enfin, les contrôles des chambres régionales des comptes constatent de nombreuses irrégularités plus ponctuelles mais néanmoins coûteuses au total.

[210] Loi du 26 janvier 1984 précitée, art. 79.
[211] Ces observations concernent des collectivités de taille importante.

Des irrégularités concernant la rémunération de base

Le surclassement irrégulier d'agents administratifs incompatible avec la taille de la commune a fait l'objet d'observations de la chambre régionale des comptes qui a contrôlé la commune de Coudekerque-Branche (Nord) : « Sans aucun lien avec une charge particulière de centralité, la commune (…) a décidé de se considérer comme une ville-centre de la communauté urbaine de Dunkerque, mais dans le but d'augmenter fortement le grade et le traitement des postes de direction. »

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la ville de Coudekerque-Branche

b) Le coût des régimes indemnitaires

Les fonctionnaires territoriaux perçoivent, en complément de leur traitement de base, des indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire, dans la limite du régime indemnitaire dont bénéficie leur corps de référence de l'État.

Par exception à cette limite, la loi du 26 janvier 1984 a autorisé le maintien des avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération. Ces avantages bénéficient à l'ensemble des personnels d'une collectivité, à la double condition qu'ils aient été décidés par la collectivité avant l'entrée en vigueur de la loi et qu'ils soient pris en compte dans le budget de la collectivité. Les modalités définies à l'origine ne peuvent être modifiées en revalorisant le montant de la prime ou en prévoyant de nouveaux critères pour son attribution.

Le régime indemnitaire représente 18,6 % de la rémunération brute des titulaires et 11,5 % de celle des non titulaires. Le taux moyen dans la fonction publique territoriale varie de 16,9 % pour les femmes en catégorie C (21,6 % pour les hommes) à 29,4 % pour les hommes en catégorie A (23,0 % pour les femmes).

On observe dans tous les types de collectivités une croissance forte des dépenses liées aux régimes indemnitaires et heures supplémentaires (+ 15,1 % depuis 2009), augmentation qui représente 257 M€ supplémentaires pour les collectivités en 2012. Cet accroissement a pu tenir en partie, dans les régions et les départements, aux effets des transferts de personnels faisant suite à la loi du 13 août 2004. L'association des régions de France estime que cet effet est prépondérant,

en raison de la nécessité sociale[212] d'aligner les régimes indemnitaires versés aux adjoints techniques des établissements d'enseignement avec ceux des agents du siège, alors que les régimes en étaient parfois très éloignés lors des transferts. Cette explication n'est toutefois que partielle et le contrôle du coût des régimes indemnitaires est une dimension de l'effort de maîtrise des dépenses de personnel.

Des régimes indemnitaires coûteux peuvent aussi contribuer à l'augmentation des dépenses. Les juridictions financières ont ainsi relevé l'existence de nombreux régimes indemnitaires onéreux voire irréguliers (primes payées sans texte ou en l'absence de délibération).

Des régimes indemnitaires irréguliers

Des régimes indemnitaires onéreux ou irréguliers existent dans de nombreuses collectivités.

Tel est le cas des régimes indemnitaires de certains agents de Concarneau (Finistère) et Wambrechies (Nord).

Dans le département de Haute-Corse, pas moins de 233 agents bénéficient toujours d'une prime informatique.

Source : rapports d'observations des chambre régionale des comptes de Bretagne ; Nord-Pas-de-Calais, Picardie ; Corse

Des initiatives plus sélectives

À l'inverse, certaines collectivités pratiquent une modulation individuelle des régimes indemnitaires, en fonction de critères choisis par l'assemblée délibérante. Ainsi dans le département de la Meuse, depuis 2011, le régime indemnitaire comporte une part « évaluation du travail réalisé ».

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine sur le département de la Meuse.

D'autres éléments de la rémunération irréguliers, et que les chambres régionales des comptes ont observés lors de leurs contrôles, contribuent à augmenter la dépense. Ainsi, l'attribution d'une bonification indiciaire[213] à un nombre anormalement élevé d'agents ou l'octroi d'indemnités d'astreintes qui ne trouvent pas d'explication dans

[212] La jurisprudence n'admet pas de différences de traitement entre salariés si celles-ci ne reposent pas sur des raisons objectives, pertinentes et réelles.

[213] Les bonifications indiciaires sont des éléments de rémunération intermédiaires entre le traitement indiciaire et les indemnités. Liées à la nature des fonctions exercées ou à des missions collectives, elles ont un caractère temporaire (définition INSEE).

l'activité des agents ou qui sont même cumulées avec une bonification indiciaire constituent des dérives peu acceptables et coûteuses pour les collectivités. Il en va de même du cumul d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et d'un logement pour nécessité absolue de service ou du paiement de primes à des agents retraités.

Les collectivités locales concernées doivent ainsi entreprendre un effort de régularisation des régimes indemnitaires.

c) Des heures supplémentaires peu maîtrisées

Il n'existe pas de données globales sur les heures supplémentaires. Les variations annuelles peuvent tenir par exemple aux conditions atmosphériques, lors d'hivers rigoureux sollicitant les agents affectés aux routes. Néanmoins, leur augmentation mal maîtrisée est source de dépenses accrues dans de nombreuses collectivités locales.

Ainsi en est-il dans des collectivités diverses.

L'augmentation des heures supplémentaires

Cette augmentation est fréquente dans de nombreuses collectivités locales. Dans la commune de Loos (Nord), les heures supplémentaires ont augmenté de plus de 40 % de 2005 à 2010 (l'équivalent de 7 ETP en 2009) ainsi qu'à Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) (l'équivalent 26 ETP en 2009).

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la ville de Loos et de la chambre régionale des comptes de Bretagne sur la ville de Saint-Brieuc

De plus, alors que la réglementation subordonne le paiement d'heures supplémentaires à un contrôle automatisé des horaires effectués, nombreuses sont les collectivités où un tel système fait défaut.

L'absence de contrôle automatisé des horaires

La communauté d'agglomération du Grand Narbonne (Aude) et le département du Gard n'ont pas instauré de contrôle automatisé des horaires. À Béthune (Pas-de-Calais), certains agents ont bénéficié de forfaits mensuels d'heures supplémentaires dépourvus de base légale, et de tels forfaits ont été supprimés de façon tardive – six ans après la parution du décret - et incomplète à la communauté urbaine du Grand Lyon (Rhône-Alpes), ce dispositif ayant cependant été modifié depuis le contrôle de la chambre régionales des comptes.

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur la communauté d'agglomération du Grand Narbonne et le département du Gard ; de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la ville de Béthune ; de la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes sur la communauté urbaine du Grand Lyon

En revanche, devant les difficultés budgétaires, certaines collectivités ont prévu de diminuer la dotation des heures supplémentaires en 2013 et d'autres ont déjà mis en place une gestion plus rigoureuse à cet égard. Au total, la gestion des carrières et des régimes indemnitaires contribue à l'augmentation annuelle de la rémunération moyenne du personnel en place (RMPP)[214], de 2,5 %[215] dans la fonction publique territoriale en 2010, notamment chez les cadres (3,3 %) et dans les régions (3,0 %). L'augmentation dans la fonction publique territoriale est cependant inférieure à celle que l'on observe dans la fonction publique de l'État (3,2 %). L'écart tient vraisemblablement à la proportion de cadres (50 % de personnel de catégorie A dans la fonction publique d'État contre 9 % dans la fonction publique territoriale en 2010[216]), mais les administrations interrogées au cours de l'enquête de la Cour n'ont pu en préciser les raisons.

Il importe que les collectivités territoriales et leurs groupements, dûment alertées par les juridictions financières, s'attachent à régulariser leurs régimes indemnitaires quand cela est nécessaire. Face à la complexité des règles, nombre de petites communes devraient aussi chercher à mutualiser la gestion de la rémunération des personnels au sein de l'intercommunalité dont elles font partie.

[214] Calculée sur le champ des salariés des collectivités territoriales présents deux années consécutives chez le même employeur et avec la même quotité de travail.
[215] Euros courants.
[216] DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2012.

Les collectivités locales disposent, avec les promotions et les régimes indemnitaires, d'un autre moyen de mieux contrôler la masse salariale qu'elles doivent pouvoir utiliser.

3 - Le temps de travail

Les marges de progrès des collectivités locales concernant le temps de travail sont importantes et il leur appartient aussi de mieux prévenir et suivre certaines absences au travail pour raison de santé.

a) Une durée annuelle du travail très fréquemment inférieure à la durée réglementaire

Le temps de travail dans les collectivités territoriales a été réglementé par un décret d'application de la loi du 3 janvier 2001[217], qui fixe à 1 607 heures annuelles la durée réglementaire[218]. Cette durée du travail peut toutefois connaître deux exceptions. En premier lieu, les régimes de travail mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité prise après avis du comité technique. La seconde exception porte sur les « sujétions liées à la nature des missions » (travail de nuit, le dimanche, en horaires décalés, pénibles ou dangereux notamment). La réduction supplémentaire est décidée par l'organe délibérant de la collectivité après avis du comité technique.

Par ailleurs, l'article 59 de la loi du 26 janvier 1984 prévoit que des autorisations spéciales d'absence qui n'entrent pas en compte dans le calcul des congés annuels, peuvent être accordées aux fonctionnaires, « à l'occasion de certains évènements familiaux ». Aucun décret ne les ayant précisées, les conditions d'application sont laissées à l'appréciation des autorités locales.

Les conclusions issues des rapports des chambres régionales des comptes des années précédentes convergent dans le constat d'une pratique répandue dans les collectivités, d'une durée de travail sensiblement inférieure aux 1 607 heures annuelles règlementaires. Ceci résulte le plus souvent de congés supplémentaires octroyés en plus des

[217] Loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.
[218] Décret du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et décret du 26 novembre 2004 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État.

congés de droit commun ou d'un régime d'autorisation d'absences très généreux[219].

Les exemples concernent des collectivités de tailles très diverses.

Des congés supplémentaires coûteux

À Toulouse (Haute-Garonne), en raison de sept à dix jours de congés supplémentaires par agent, ce régime fort ancien entraînait fin 2009 une perte de travail équivalente à 272 ETP pour un coût de 8,6 M€. Un régime très favorable bénéficie aussi au personnel de la communauté urbaine du Grand Toulouse, de création récente, destiné à faciliter le transfert des agents communaux vers la communauté. Ce régime représente en 2009 pour la CUGT un surcoût de 3,2 M€ et 86 ETP perdus.

À Strasbourg et sa communauté urbaine (Bas-Rhin), cinq jours de congés supplémentaires sont accordés à tous les agents (coût 6 M€ en 2010). Des nouvelles règles de temps de travail ont été mises en place en juillet 2013 à la suite du contrôle de la chambre.

À Condom (Gers), la chambre a constaté que, jusqu'en 2010, les congés de départ anticipé à la retraite irréguliers avaient un surcoût annuel évalué à 3 % des dépenses de personnel. À l'issue de ce contrôle, la collectivité a cependant mis fin à ce dispositif par délibération du 14 novembre 2011.

Dans le département de l'Aude, les observations de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon concernant le non-respect du temps de travail réglementaire ont conduit la collectivité à augmenter de sept jours la durée annuelle du travail.

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur la ville de Toulouse, sur la communauté urbaine du Grand Toulouse et sur la ville de Condom; de la chambre régionale des comptes d'Alsace sur la ville de Strasbourg et sur la communauté urbaine de Strasbourg ; de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur le département de l'Aude.

Une durée du travail inférieure à la durée réglementaire a un coût élevé pour les collectivités car leurs effectifs doivent être plus nombreux pour compenser la perte de travail. Ainsi, pour un temps de travail

[219] Le décret du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux fixe ces congés à 25 jours ; le maintien de congés au-delà du contingent légal n'est admis que lorsque les cycles de travail excédent les 35 heures hebdomadaires (Cour administrative d'appel de Nantes, 28 mai 2004, communauté d'agglomération de Tours).

inférieur de 3 % au temps réglementaire (soit 1 560 heures au lieu de 1 607 heures), il est nécessaire de faire appel à un agent supplémentaire pour 33 agents de la collectivité afin d'obtenir un nombre d'heures de travail équivalent à la durée réglementaire. Le « coût » pour compenser une « perte de temps de travail » de 3 %, dans l'hypothèse où la moitié des collectivités territoriales serait concernée, peut être estimé à 800 M€.

Un cumul d'avantages

Dans la communauté d'agglomération Béziers-Méditerranée (Hérault), dont la masse salariale s'élevait à 12,3 M€ en 2011 (effectif budgété de 338 personnes), la chambre régionale des comptes a constaté que les transferts de compétences n'expliquent que très partiellement la progression des effectifs et de la masse salariale.

Le temps de travail annuel est de 1 548 heures. L'organisation du travail autorise une demi-journée hebdomadaire de repos systématique, y compris pour les cadres.

Aucun système de gestion automatisé du temps de travail ne permet de suivre le temps effectif de travail accompli, et les heures inscrites au compte épargne-temps dépassent dans certains cas le maximum prévu au règlement intérieur. Le report des congés est possible jusqu'au 31 mars alors que dans la fonction publique d'État, il n'est généralement autorisé que jusqu'au 31 janvier et sur autorisation expresse du supérieur hiérarchique.

Les autorisations d'absence sont systématiquement supérieures à celles qui sont admises dans la fonction publique de l'État (près du double). En fin de carrière, les agents bénéficient d'un à trois mois de congés supplémentaires.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur la communauté d'agglomération Béziers-Méditerranée

La simple application de la réglementation en matière de temps de travail permettrait donc aux collectivités de faire des économies ou, à défaut, de créer des marges de manœuvre pour offrir un meilleur service à leurs administrés.

Ce sujet pourrait faire l'objet d'échanges au sein du futur Haut conseil des territoires dans le cadre de la gouvernance partagée évoquée précédemment.

b) Les absences au travail pour raison de santé

Les absences au travail pour raison de santé peuvent relever de maladie ordinaire, de maladie professionnelle, de longue maladie (susceptible d'évoluer en congé de longue durée) ou d'accident imputable au service.

Les absences pour raison de santé, notamment pour maladie ordinaire dans les fonctions publiques, et leur coût, constituent une préoccupation pour les employeurs mais sont mal documentées. Des données fiables, régulières et récentes sont nécessaires pour analyser complètement cette question.

Les données publiques concernant les collectivités territoriales émanent de l'exploitation des rapports sur l'état de la collectivité, dont la publication est tardive et l'exhaustivité mal assurée.

Selon une étude récente de la Dares[220], le service statistique du ministère du travail, portant sur une semaine de référence au cours de chacune des années 2003 à 2011, 3,9 % des fonctionnaires en moyenne ont été arrêtés de un à cinq jours pour maladie ou pour garder un enfant malade. Ce taux est de 3,7 % pour les salariés du secteur privé bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée depuis plus d'un an, et de 2,6 % pour les salariés à statut précaire.

L'augmentation des absences pour raison de santé

L'analyse la plus récente des bilans sociaux des collectivités territoriales[221] montre que les absences pour raison de santé passent de 19,4 à 21,5 journées d'absence par agent de 2005 à 2011. La moitié environ représente des congés pour maladie ordinaire. Ces données sont partielles, puisqu'elles portent sur un échantillon de 3 000 collectivités et reposent sur des dénombrements parfois inexacts, comme le montrent les enquêtes des chambres régionales et territoriales des comptes conduites à examiner ces documents.

L'accroissement a été particulièrement élevé entre 2005 et 2009 dans les régions, où le nombre de jours d'absences est multiplié par deux (+ 110 %). Il y est moindre depuis 2009, et désormais comparable à celui

[220] Les absences de salariés pour raison de santé : un rôle important des conditions de travail. DARES analyses n° 9, février 2013.
Les chiffres sont difficiles à rapprocher des données issues des rapports sur l'état de la collectivité mentionnées supra.
[221] Direction générale des collectivités locales, Bulletin d'information statistique n° 93, janvier 2013.

des communes et de leurs groupements (5 % et 10 % respectivement depuis 2005).

Les facteurs des absences pour raison de santé

Différents facteurs influent sur les absences pour raisons de santé, notamment les caractéristiques des agents (âge, sexe, composition du foyer) et la pénibilité du travail (absences plus élevées pour les catégories C et dans certains secteurs d'activité).

Ainsi, l'accroissement observé dans les régions à partir de 2005 peut tenir, pour une large part, aux changements sociodémographiques liés aux transferts de personnels qui ont accompagné la loi du 13 août 2004.

Dans les collectivités qui ont fait l'objet de contrôles des chambres régionales des comptes, le niveau des absences pour maladie ordinaire est fréquemment élevé.

Des absences pour raison de santé coûteuses

Pour Strasbourg et sa communauté urbaine (Bas-Rhin) les absences pour maladie ordinaire représentaient un coût de 378 ETP en 2010.

En Haute-Corse (coût de 4 M€ en 2011), où la direction des infrastructures des routes et des transports concentre 40 à 50 % des absences pour raison de santé, même si depuis 2011, les absences pour congés de maladie ordinaire semblent se stabiliser voir régresser.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Alsace sur la ville de Strasbourg et sur la communauté urbaine de Strasbourg et de la chambre régionale des comptes de Corse sur le département de Haute-Corse »

Les absences ont des conséquences en termes d'organisation des services et de charges de travail supplémentaire. Elles ont aussi un coût[222] : globalement, le coût annuel direct (coût de remplacement) des absences pour maladie ordinaire dans la fonction publique territoriale peut être estimé à 1,2 Md€ pour les titulaires[223].

Prévenir les absences et lutter contre leurs causes constituent bien un enjeu social et financier pour les collectivités. Elles usent pour ce faire de moyens complémentaires relevant du contrôle et de la prévention.

[222] Les collectivités ont souvent recours à des assurances pour couvrir le risque financier statutaire.

[223] Il faut également ajouter les coûts indirects tenant, notamment, aux effectifs supplémentaires que prévoient les collectivités pour pallier les absences prévisionnelles et à la formation des remplaçants.

Les leviers financiers et le contrôle des arrêts maladie pour lutter contre les absences

L'instauration d'une journée de carence (première journée non payée) en cas de congé maladie par la loi de finances pour 2012[224] était une mesure d'économie à visée également dissuasive, applicable au 1er janvier 2012.

La suppression annoncée de cette mesure en 2014 aura un coût que les administrations centrales n'ont pas été à même de chiffrer, dans l'hypothèse où les collectivités territoriales auraient appliqué la loi dès 2012. Certaines collectivités territoriales ont, toutefois, été réticentes à appliquer la législation concernant la journée de carence.

L'application de la législation sur le jour de carence

Lors des contrôles récents des chambres régionales des comptes, la ville d'Auch (Gers) l'appliquait, mais la communauté d'agglomération de l'Albigeois (Tarn) n'a mis en place la retenue correspondante sur les salaires qu'en juin 2012, avec effet rétroactif à compter du 1er janvier.

Source : rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de Midi-Pyrénées sur la ville d'Auch et sur la communauté d'agglomération de l'Albigeois

De même, la retenue sur les droits à réduction du temps de travail (RTT) en cas d'absence pour raison de santé[225], applicable au 1er janvier 2011, qui avait les mêmes objectifs dissuasifs et d'économie, a rencontré des réticences des collectivités territoriales.

Quelques collectivités ont mis en place une incitation financière (prime positive d'assiduité) ou la modulation du régime indemnitaire en fonction des absences au travail. Le déclenchement de contre-visites médicales ciblées (en cas de répétition ou d'absences dans des périodes particulières) fait aussi partie des pratiques à visée dissuasive.

[224] Loi du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, art. 105.
[225] Loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, art. 115.

Des pratiques à visée dissuasive

À Luxeuil-les-Bains (Haute-Saône), un contrat d'assurance, qui correspond à 1,05 % de la masse salariale, inclut le déclenchement des contrôles médicaux et la communication d'éléments statistiques. La chambre régionale des comptes de de Bourgogne, Franche-Comté s'est interrogée toutefois sur l'utilité d'une telle assurance en l'absence de bilan financier.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté sur la ville de Luxeuil-les-Bains

Enfin, pour contenir l'évolution de la masse salariale, des collectivités de plus en plus nombreuses ont pris la décision de ne pas remplacer les absences, notamment de courte durée.

Le non remplacement des absences

Tel est le cas de Compiègne (Oise) ou de La Rochelle (Charente-Maritime).

Source : enquête réalisée par les chambres régionales des comptes début 2013

Les mesures de prévention et l'amélioration des conditions de travail

Suivre les absences pour raison de santé, améliorer les conditions de travail, le management d'équipes ou la gestion des parcours professionnels, constituent aussi des moyens de plus en plus fréquemment utilisés par les collectivités pour réduire l'absentéisme, qui augmente fortement avec l'exposition aux contraintes physiques et psychosociales[226].

Leurs actions sont variées, telle l'élaboration d'un tableau de bord pour suivre l'absentéisme, un plan d'action établi en concertation avec le service de la médecine professionnelle ou encore des réunions de sensibilisation aux risques professionnels. Le développement d'une politique de prévention est également une préoccupation.

Chiffrer, analyser, prévenir les absences pour raisons de santé est une nécessité pour les collectivités locales.

[226] Voir l'étude de la DARES mentionnée supra en note 220.

4 - Les mesures d'organisation

De nombreuses collectivités pourraient progresser dans la maîtrise des dépenses de personnel en améliorant la gestion prévisionnelle des ressources humaines. Dans le secteur communal, la mutualisation des services au sein de l'intercommunalité constitue une piste à développer.

a) La gestion prévisionnelle des ressources humaines

Une gestion prévisionnelle de ressources humaines efficace permet de mieux concevoir, mettre en œuvre et suivre la politique d'une collectivité en la matière, et donc sa masse salariale, pour opérer des choix. La Cour, dans son rapport public annuel 2012[227] constatait les difficultés de la gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités locales.

Les contrôles des chambres régionales des comptes continuent de faire ressortir une information lacunaire de l'assemblée délibérante sur la gestion du personnel et, fréquemment, la faiblesse des analyses notamment prospectives en matière de ressources humaines.

La faiblesse de la gestion prévisionnelle des ressources humaines, d'une manière générale, ne permet pas d'augurer d'une amélioration à court terme dans ce domaine ; du moins faudrait-il améliorer la disponibilité de systèmes d'information sur la gestion des ressources humaines pour que les gestionnaires mesurent les conséquences de leurs décisions.

Il est indispensable que les collectivités développent une analyse, un suivi (des plafonds d'emploi par service ou par mission ; un décompte en équivalents-temps-pleins travaillés) et une vision prospective de leurs effectifs. La Cour recommande de rendre obligatoire, en introduction au débat d'orientation budgétaire pour les collectivités les plus importantes, un rapport portant notamment sur la structure et l'évolution des effectifs et des principaux postes de dépenses[228].

---

[227] Cour des comptes, *Rapport public annuel* 2012, Tome I, *La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales*, p. 805. La Documentation française, février 2012, 1535 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[228] Le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale prévoit (article 18 - II) de modifier le code général des collectivités territoriales dans ce sens, pour les communes et groupement de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions.

b) La mutualisation dans le secteur communal

Il existe différents formes de coopération entre les communes et leurs groupements : les transferts de compétences des communes vers la communauté, qui s'accompagnent en principe du transfert des personnels (transferts qui constituent la forme la plus aboutie de la coopération) mais peuvent aussi se traduire par la mise à disposition d'agents ou de parties de services de la commune au profit du groupement ; la mise en commun de services hors des compétences transférées autorisée par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ; et enfin la coopération dans l'action publique (groupements d'achats, etc.) qui n'entre pas dans l'objet de ce chapitre. La notion de « mutualisation » recouvre les trois formes de coopération.

L'effet limité des transferts de compétence vers un groupement sur les charges de personnel communal

En 2010, 95 % des communes et 89 % de la population appartenaient à un groupement à fiscalité propre. Le rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales, déjà cité[229] montrait que plus les communes et leurs groupements sont intégrés[230], plus les dépenses totales par habitant s'élèvent au niveau du groupement et diminuent au niveau de la commune. Mais, globalement, la diminution communale est inférieure à la hausse au niveau intercommunal.

En d'autres termes, le développement de l'intercommunalité, s'il permet une prise en compte accrue des besoins, n'a pas été générateur d'économies, bien au contraire. La Cour, qui avait fait ce même constat en 2005, affirmait à nouveau en 2009[231] : « de nombreuses compétences gagnent à être exercées dans un cadre intercommunal plutôt que communal. Cette évidence ne saurait conduire (…) à l'augmentation de la pression fiscale, les dépenses communales augmentant parallèlement ».

---

[229] Rapport du groupe de travail sur la maîtrise des dépenses locales présidé par MM. Carrez et Thénault, p. 8 et 9.

[230] L'intégration est mesurée par le coefficient d'intégration fiscale (CIF) défini à l'article L. 5211-30 du CGCT : il rapporte les ressources fiscales d'un établissement public de coopération intercommunale, minorées des reversements de fiscalité, à l'ensemble des ressources fiscales des communes membres et du groupement. Plus un groupement est fiscalement intégré, plus son CIF est élevé.

[231] Cour des comptes, *Rapport public thématique : L'intercommunalité en France.* La Documentation française, octobre 2005, 392 p. ; et *Rapport public annuel 2009*, 2ème partie, Bilan d'étape de l'intercommunalité en France, p. 213. La Documentation française, février 2009, 768 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les contrôles récents des chambres régionales des comptes font ressortir encore fréquemment que les transferts de compétences de communes vers un groupement s'accompagnent difficilement d'une diminution sensible des charges de personnel communales.

L'absence de transfert de personnels

Le transfert des agents n'a toujours pas accompagné le transfert de compétences vers les communautés d'agglomération correspondantes.

À Antony, la diminution des effectifs réalisée suite aux transferts à la communauté d'agglomération a, en partie, été compensée par des renforts d'agents dans plusieurs services, dans un contexte de relative stabilité de l'effectif global sur la période 2002-2009.

De même à Carcassonne (Aude) où la création de la communauté d'agglomération en 2002 a été suivie d'une multiplication par trois des effectifs de cette dernière en dix ans, tandis que ceux de la ville ont augmenté de 10,8 % (7,7 % hors reprise en régie municipale de la restauration scolaire).

Source : rapports d'observation de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la ville d'Antony, de la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon sur la ville de Carcassonne

Il reste regrettable qu'il n'existe pas de données publiques récentes analysant l'évolution des effectifs en fonction de l'organisation en intercommunalités et au regard des services rendus. Les évolutions qu'observent les chambres régionales des comptes résultent de paramètres qu'il n'est pratiquement pas possible d'identifier sans une micro-analyse, mais confirment que les transferts de compétences sont rarement l'occasion d'économies mesurables.

À cet égard, les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales[232], qui prévoient que le président d'un groupement doit établir, dans l'année qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux (et donc pour la première fois en 2015), un rapport relatif aux mutualisations de services entre le groupement à fiscalité propre et les communes membres devraient permettre une évolution attendue. Ce rapport comporte un projet de schéma de mutualisation qui prévoit notamment l'impact prévisionnel de celle-ci sur les effectifs du groupement et des communes membres. Les juridictions financières seront particulièrement attentives à la mise en œuvre de cette disposition.

[232] Article L. 5211-39-1 du CGCT.

Les perspectives de la mutualisation accrue des services

Une mutualisation forte serait de nature à favoriser la maîtrise des effectifs, au moins à moyen terme, notamment par la constitution de services communs[233].

Un exemple de mutualisation

La Roche-sur-Yon et l'agglomération (Vendée) constituent un exemple de mutualisation.

La commune de la Roche-sur-Yon a vu ses charges de personnel diminuer de 13 % entre 2007 et 2011 à la suite de la création de la communauté d'agglomération et grâce à la mutualisation de services et au transfert de compétences.

La ville et son intercommunalité partagent de très nombreux services. Elles utilisent trois modalités de coopération : services partagés pour lesquels l'ensemble des moyens et ressources sont partagés entre les deux entités ; services mutualisés avec mise à disposition des ressources d'une collectivité auprès de l'autre ; prestations de service, une collectivité facturant à l'autre la réalisation de prestations à la demande.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes des Pays de la Loire sur la ville de la Roche-sur-Yon

Dans la pratique, les expériences de mutualisation de services demeurent limitées mais de nombreuses collectivités interrogées au cours de l'enquête des juridictions financières ont mentionné avoir engagé une réflexion sur ce point.

Les actions identifiées lors des contrôles des chambres régionales des comptes concernent des secteurs tels que la fonction informatique, la communication, l'imprimerie ou la prévention des risques professionnels.

Des mutualisations d'envergure plus importante s'amorcent, même si la mise en œuvre s'avère fréquemment difficile.

D'autres communes, enfin, restent très réticentes.

Les collectivités devraient néanmoins être conduites à développer de telles mutualisations, sous la contrainte budgétaire croissante notamment, et en raison des dispositions législatives rappelées plus haut sur le schéma de mutualisation à mettre en place à partir de 2015. De

[233] La création de services communs entre un groupement à fiscalité propre et une ou plusieurs de ses communes membres pour l'exercice de compétences qui n'ont pas été transférées au groupement, a été rendue possible par l'article 66 de la loi du 16 décembre 2010 (codifié à l'article L. 5211-4-2 du CGCT).

plus, le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles adopté en première lecture par le Parlement en juillet 2013 institue un coefficient d'intégration fonctionnelle, qui repose sur les effectifs affectés à des services fonctionnels employés par l'établissement public et qui pourra servir de critère de répartition de la dotation globale de fonctionnement, favorisant les intercommunalités les plus intégrées, c'est-à-dire celles ayant le plus poussé la mutualisation des personnels.

À cet égard, la Cour estime que la constitution de services au niveau des groupements (services communs ou services correspondant aux compétences transférées) est seule susceptible de permettre réellement des gains de productivité à l'échelle de l'ensemble intercommunal, au-delà d'une période de réorganisation inévitable et à la condition que les communes membres s'engagent à ne pas augmenter les effectifs correspondant à la mutualisation. Un simple maintien des dépenses de personnel des communes, en 2012, à leur niveau de 2011 aurait permis une économie de 850 M€.

L'objectif d'une stabilité de ces dépenses en volume sur une durée pluriannuelle à définir à l'échelle de chaque ensemble intercommunal (groupement à fiscalité propre et communes membres)[234] pourrait être recherché et encouragé alors même que la dynamique de dépenses des groupements restera forte et devra être compensée par un effort de rigueur sur la dépense de personnel des communes elles-mêmes.

Le futur Haut conseil des territoires pourrait être le lieu d'engagements sur ce plan dans le cadre de la gouvernance partagée évoquée au chapitre I.

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

La maîtrise des dépenses de personnel et, plus globalement des dépenses de fonctionnement, est indispensable dans le contexte actuel des finances publiques. L'atteindre reste toutefois un enjeu difficile, non du fait de mesures de décentralisation de compétences aujourd'hui absorbées, mais parce que le recrutement de personnels et leur gestion répondent à une pression locale forte.

En outre, si les données globales de la masse salariale dans la fonction publique territoriale sont aujourd'hui à peu près connues, leur

[234] Sous réserve de la réinternalisation de services qui devra être neutralisée dans l'appréciation de l'effort de maîtrise, même si elle doit s'accompagner d'une réduction à due proportion des concours versés aux délégataires.

évolution fine comme celle de ses déterminants sont beaucoup moins fiabilisées dans les études et les systèmes d'information existants, au demeurant disparates ou incomplets. Il est souhaitable que les pouvoirs publics se dotent des outils d'analyse adéquats dans ce domaine, sur la base desquels un bilan partagé permettra de comprendre les poids respectifs de la réglementation nationale et de la gestion locale dans les variations observées.

L'enquête conduite par les juridictions financières fait ressortir, au-delà d'une tendance globale à la hausse des dépenses de personnel, une grande dispersion des situations. Elle fait bien apparaître les contraintes qui s'imposent aux employeurs publics, mais aussi la responsabilité des collectivités gestionnaires.

En premier lieu, il revient aux collectivités employeurs et gestionnaires d'adopter des comportements économes, fondés, d'une part, sur le respect rigoureux des règles applicables en matière d'emploi public, d'autre part, sur la mise en œuvre d'une gestion attentive des agents publics et d'une mutualisation effective des modes d'organisation, particulièrement dans le secteur communal, susceptibles d'apporter une efficacité et des économies accrues.

En second lieu, il appartient à l'État de se doter d'une politique de l'emploi public cohérente avec les objectifs que fixe la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Si l'on souhaite freiner l'évolution de la masse salariale, à compétences constantes, il faut également maîtriser notamment les mesures catégorielles ou spécifiques.

La très grande diversité des situations et des modes de gestion limite la portée des recommandations globales ; c'est pourquoi la formulation des recommandations concernant les collectivités territoriales recherche des incitations s'appuyant sur le futur Haut conseil des territoires prévu par le projet de loi de décentralisation ou sur toute autre instance équivalente dans un cadre contractuel entre l'État et les différentes catégories de collectivités locales, permettant une gouvernance commune de la masse salariale.

La Cour formule les recommandations suivantes :

<u>En premier lieu :</u>

10. *confier au futur Haut conseil des territoires ou à toute instance équivalente, l'élaboration, dans le cadre contractuel des finances locales proposé par ailleurs par la Cour, d'engagements réciproques entre l'État et les*

collectivités territoriales portant sur les objectifs de maîtrise des évolutions de la dépense afférente à la fonction publique territoriale ; fonder ces engagements sur un bilan partagé établissant les raisons des variations observées des dépenses de personnel et les contributions respectives de la réglementation et de la gestion locale.

S'agissant de l'État :

Sur les dépenses de personnel

11. *prendre en compte l'objectif de maîtrise des dépenses de personnel dans les collectivités territoriales à l'occasion de toute décision concernant le point d'indice, de toute modification d'une grille indiciaire, de toute mesure relative au statut d'un corps ou concernant un avantage catégoriel ou spécifique ;*
12. *rendre obligatoire dans la loi, pour les collectivités les plus importantes, en introduction au débat d'orientation budgétaire, un rapport portant notamment sur les engagements pluriannuels en matière de structure et d'évolution des dépenses de personnel et des effectifs ;*
13. *créer une incitation financière au sein de l'enveloppe des concours financiers de l'État en faveur de la mutualisation effective, et mesurable dans ses effets, des services entre communes et groupements.*

Sur le système d'informations

14. *bâtir un système d'information complet sur l'évolution des effectifs par niveau de collectivité et sur les différents éléments d'évolution de la masse salariale.*

S'agissant des collectivités territoriales et des groupements :

15. *prendre sans tarder les mesures nécessaires pour assurer le respect de la durée légale du temps de travail et la réglementation sur les régimes indemnitaires ;*
16. *renforcer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et user si nécessaire de l'ensemble des leviers de contrôle des effectifs ;*

17. *compléter les bilans sociaux de toutes indications sur le respect des temps de travail réglementaires et sur le programme de lutte contre l'absentéisme ;*

18. *lorsqu'une mutualisation est engagée, vérifier après deux ou trois ans, qu'elle se traduit par une économie sur les budgets de fonctionnement agrégés du groupement et des communes membres et mesurer celle-ci.*

Chapitre VI

L'accès au crédit des collectivités locales

En 2012, l'endettement des collectivités locales s'élevait à 132,9 Md€.[235] Le montant des nouveaux emprunts souscrits[236] (17 Md€), était en progression de 9,3 % par rapport à 2011.

Cette évolution est due, en premier lieu, à la hausse des besoins de financement, eux-mêmes alimentés par la croissance des dépenses d'investissement, et au repli de l'épargne brute. En second lieu, la progression de l'endettement est probablement imputable à une anticipation inhabituelle des besoins de financement dans un contexte d'incertitudes et de difficultés d'accès au crédit. En effet, les collectivités locales contractent le plus souvent, leurs emprunts en fin d'exercice budgétaire. [237] En 2012 comme en 2011, elles ont modifié leur comportement, assumant le risque de trop emprunter. Le niveau

[235] Sur les périmètres retenus par la Cour : voir chapitre I.

[236] L'ensemble des données et éléments repris dans la suite de ce chapitre concernent les collectivités locales et établissements publics (communes, groupements à fiscalité propre, départements et régions) hors collectivités d'Outre-mer et hors Mayotte. Compte tenu des limites de la comptabilité locale, l'analyse est conduite à partir des seules opérations réelles en recettes et en dépenses.

[237] Utilisant leur gestion de trésorerie (voir note 32), les collectivités locales ne mobilisent les emprunts, qui constituent une ressource de leur section d'investissement, qu'en fin d'année pour assurer le respect des règles d'équilibre très strictes qui limitent les déficits admissibles du compte administratif. En effet, une collectivité ne peut pas présenter son budget en déséquilibre réel (article L. 1612-5 du CGCT), ni l'exécuter en déficit au-delà d'un montant représentant au plus 5 ou 10 % des recettes de fonctionnement, selon la taille de la collectivité (plus ou moins 20 000 habitants).

exceptionnel de la trésorerie nette en fin d'exercice (34,2 Md€) témoigne de cette évolution.

L'année 2012 a été marquée par une réelle détente des conditions d'accès au crédit. Les craintes exprimées fin 2011 ne se sont pas réalisées et les conditions financières des emprunts se sont progressivement améliorées. Outre le bénéfice des interventions importantes de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), les collectivités ont réalisé un volume élevé d'émissions obligataires.

Les perspectives d'allègement relatif des normes dites de Bâle III[238] en termes d'exigences de liquidité des banques, les facilités de refinancement procurées par la Banque Centrale Européenne (BCE) et la moindre pression de la demande de crédit des autres secteurs de l'économie ont permis aux collectivités locales de redevenir progressivement intéressantes pour les établissements bancaires et les investisseurs. Pour ces derniers, cette catégorie d'emprunteurs présente un risque faible et des possibilités d'investissement à long terme : la réussite en 2012 des émissions obligataires en témoigne.

Le présent chapitre, après avoir rappelé l'évolution de l'offre de crédits, examine le contexte actuel marqué par sa recomposition et les suites données à la gestion des emprunts dits structurés, avant d'aborder la fin de gestion 2013 et les perspectives à venir.

[238] Faisant suite aux recommandations du G20 et du Conseil de stabilité financière, le comité de Bâle a publié, le 16 décembre 2010, les accords de Bâle III dont la mise en œuvre au sein de l'Union européenne prend la forme de deux textes : une directive (CRD4) et un règlement d'application directe (CRR). Certaines de ces normes, celles relatives aux exigences de liquidité des banques sont de nature à affecter l'offre de crédits aux collectivités locales.

Les travaux récents de la Cour des comptes sur la gestion de la dette publique locale

Dans son rapport public annuel de février 2009, la Cour a consacré un chapitre aux « risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunts », en faisant, à cette occasion, un certain nombre de propositions destinées à remédier aux dysfonctionnements constatés. Elle a dressé, dans son rapport public annuel de février 2010 un premier bilan de l'application de ces recommandations.

À la suite de ces travaux portant principalement sur les risques inhérents au développement des produits dits structurés, la Cour a publié en juillet 2011 un rapport public thématique sur la gestion de la dette publique locale. Il est apparu, en effet, particulièrement utile de dresser un bilan global de la situation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics en matière d'endettement, de leur pratiques, et des évolutions qui apparaissaient nécessaires en ce domaine.

À cette occasion, et sans sous-estimer les progrès réalisés par les collectivités territoriales pour améliorer la gestion de leur dette, la Cour constatait que n'avaient pas été prises les mesures, notamment juridiques et comptables, qui auraient permis d'enrayer le développement de la dette structurée.

Elle a formulé douze recommandations pour améliorer l'information sur les risques pris, pour favoriser la diversification de l'offre de prêts, pour renforcer les moyens de contrôle interne et externe et enfin aider les collectivités locales en difficultés.

I - L'évolution de l'offre de crédit

En 2011, le contexte du financement des collectivités locales s'était tendu, en raison de la diminution de l'offre, de la dégradation des conditions financières des prêts bancaires et de leur inadéquation en termes de maturité aux besoins. À l'inverse, l'année 2012 est marquée par une réelle détente sur un marché du crédit à moyen ou long terme largement orienté par les interventions du Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Le recours au marché obligataire a également constitué un facteur de diversification. Cependant, l'accès aux financements à court terme pour les besoins de trésorerie est resté difficile.

A - Un environnement redevenu favorable

L'action de la Banque centrale européenne (BCE) pour prévenir tout problème d'accès aux liquidités pour les établissements financiers a permis un retour progressif à la normale sur le marché du financement de l'économie et une nouvelle appréciation des risques qui a, entre autres, bénéficié aux collectivités.

Précédemment, la crise financière et l'évolution anticipée des règles prudentielles,[239] avaient rendu plus incertain l'accès aux prêts bancaires.[240]La hausse des coûts de refinancement pour les banques et leur réticence à assurer la transformation nécessaire à une offre de crédit à moyen ou long terme avaient entraîné un retrait important de leur intervention auprès des collectivités locales et ce, malgré leur caractère peu risqué.

En 2011, les emprunteurs ont rencontré des difficultés pour couvrir l'intégralité de leurs besoins. Ils ont été conduits à fractionner leurs prêts auprès de différents établissements tandis que les marges bancaires et les frais divers augmentaient. Le retrait de Dexia Crédit Local de France a, en outre, contribué à cette dégradation.

Les observations plus récentes des chambres régionales des comptes ont confirmé le niveau des conditions financières encore difficiles prévalant début 2012. La situation a, toutefois, évolué rapidement. Dès la fin du premier semestre 2012, les difficultés d'accès au crédit se sont éloignées, comme le confirmait déjà une enquête conduite au début de l'année 2012 par les chambres régionales des comptes.[241]

Sur le plan économique, la politique accommodante de la Banque centrale européenne (BCE) a rassuré les marchés et contribué à la baisse des taux du marché monétaire.

---

[239] Le dispositif Bâle III introduit, entre autres, deux ratios de liquidité à un mois et à un an (repris dans le règlement CRR de l'Union européenne) qui visent à s'assurer à la fois que l'établissement financier est en capacité de faire face à une insuffisance de liquidité à un mois et à un an et que son activité de transformation est maîtrisée.

[240] Voir à ce sujet, Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.* p. 94 et 95, La Documentation française, juillet 2012, 255 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[241] Au terme de cette enquête, il apparaissait que si les conditions de financement des collectivités territoriales s'étaient dégradées progressivement, à l'inverse cette situation était sans impact sur le bouclage de la section d'investissement en 2011 et sans effet mesurable sur les perspectives d'investissement à venir (Voir rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, déjà cité).

Ces interventions ont favorisé une perception nouvelle de l'échelle des risques qui a bénéficié aux collectivités locales. Ces dernières représentent, en effet, traditionnellement un risque quasi-souverain, en raison de la règle d'or : elles doivent, en effet, assurer sur leurs ressources propres le remboursement en capital des prêts et ne peuvent emprunter que pour le financement de leurs besoins d'investissement. Le respect de cette règle est assuré par le dispositif légal de contrôle budgétaire qui implique les chambres régionales et territoriales des comptes, sur saisine des préfets. Il comporte, notamment, une procédure de rétablissement des déficits excessifs des comptes.[242]

B - Un marché de crédit aux collectivités locales progressivement solvabilisé et de nouveau attractif

En 2012, les emprunts nouveaux [243] (17 Md€) ont été majoritairement contractés en direct auprès des banques,[244] de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sur fonds d'épargne,[245] de la Banque européenne d'investissement (BEI), ou encore sur le marché obligataire. L'intervention exceptionnelle sur fonds d'épargne de la CDC a contribué à obtenir un nouvel équilibre sur ce marché.[246]

[242] Certaines collectivités d'Alsace-Moselle sont exclues de cette procédure (articles L2541-22 et 2453-1 du CGCT), tout en présentant des situations très dégradées. Le respect de la « règle d'or » devrait conduire à une révision de ce régime.

[243] L'emprunt (qui doit être budgétisé) est réservé au seul financement de la section d'investissement et doit donc être distingué des crédits court terme (trésorerie), couvrant les besoins infra-annuels et non budgétés.

[244] Une part des financements de la Caisse des dépôts et consignations et de la BEI est aussi distribuée par les banques.

[245] La Caisse des dépôts et consignations gère, pour le compte de l'État, le Fonds d'épargne lui-même alimenté par la centralisation de la majeure partie des encours de dépôts sur livrets d'épargne réglementés (Livret A, Livret d'épargne populaire, Livret de développement durable).

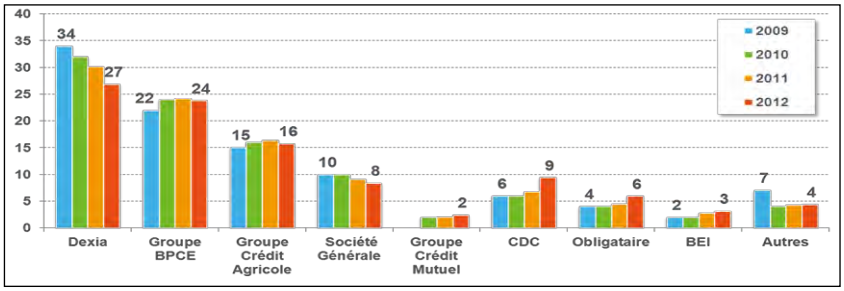
[246] Sur les conditions d'évolution du modèle de financement des collectivités territoriales : voir Cour des comptes, *Rapport public thématique* : L'État et le financement de l'économie. La Documentation française, juillet 2012, 298 p., disponible sur www.ccomptes.fr

1 - Vue générale : une dette encore détenue par les prêteurs historiques

À défaut de statistiques publiées,[247] les graphiques ci-dessous, issus des données de l'observatoire de la dette des collectivités locales 2012 de la société Finance Active[248], fournissent une indication sur la répartition de la dette, par prêteurs, et sur leur part estimée du marché.

Le premier graphique illustre le fait que le stock de dette fin 2012 est encore majoritairement détenu par les prêteurs historiques : Dexia, les groupes Banque Populaire, Caisse d'Épargne (BPCE) et Crédit Agricole.

Graphique n° 8 : les détenteurs de la dette fin 2012 (en Md€)



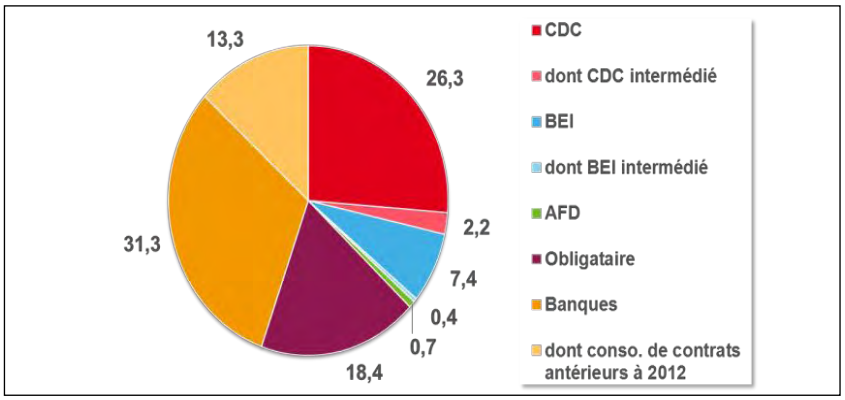
Source : Finance Active

Le second graphique permet de constater que les prêts octroyés, en 2012, l'ont été majoritairement par la Caisse des dépôts et consignations. Les parts significatives de la BEI (7,8 %) et du marché obligataire (18,4 %) constituent une nouveauté. De fait, la présence des opérateurs traditionnels (BPCE et Crédit Agricole) semble en repli. Au surplus, tout comme en 2011, une partie des besoins a été couverte par la consolidation de prêts souvent anciens et à marges faibles ou encore contractés l'année précédente avec des différés de mobilisation.

[247] Pour apprécier la gestion de la dette et ses risques, au-delà des montants des encours annuels publiés par le ministère du budget et l'INSEE, il n'est pas possible de connaître de quels types d'emprunts ces encours sont constitués ou d'en connaître la maturité moyenne ainsi que leur ventilation par type de taux d'intérêt.

[248] Cette société est prestataire de 1 100 collectivités. Les données sont à fin 2012 et couvrent 89,1 Md€. Un biais peut être soulevé cependant, ce sont les grandes et moyennes collectivités qui recourent, le plus souvent, à ses services.

Graphique n° 9 : l'origine des prêts en 2012 par établissement bancaire (en %)



Source : Finance Active

C'est à partir du deuxième semestre que se manifeste une réelle détente.

2 - L'importance des financements octroyés sur le Fonds d'épargne

Par l'intermédiaire du Fonds d'épargne dont elle assure la gestion, la CDC exerce une activité de financement à long terme au profit des secteurs d'intérêt général identifiés par l'État : il en est ainsi depuis 2004 pour le secteur public local. Elle intervient désormais aussi dans le cadre d'enveloppes exceptionnelles sur décision du Gouvernement. Conformément à la loi, le ministre chargé de l'économie fixe les emplois du Fonds d'épargne. Il détermine aussi les conditions de taux concernant les prêts[249].

En 2012, le Fonds d'épargne a poursuivi son activité traditionnelle de financeur de projets structurants dans les domaines des transports ferroviaires, des aménagements portuaires, des réseaux de distribution et

[249] La Cour a souligné dans son rapport de juillet 2012 sur l'État et le financement de l'économie, que " Le contrôle sur l'utilisation du Fonds d'épargne doit être renforcé. Une modification législative pourrait prévoir un avis de la commission de surveillance avant les principales décisions du ministre concernant les emplois du Fonds". Cour des comptes, Rapport public thématique: L'État et le financement de l'économie. La Documentation française, juillet 2012, p.248, disponible sur www.ccomptes.fr

de traitement des eaux et de l'assainissement, de la politique de la ville. Il a également assuré le financement, dans le cadre des contrats de projet État-région, des opérations d'investissement menées ou subventionnées par les collectivités locales dans les domaines universitaires et de la maîtrise foncière.

Ces financements structurels (d'une durée de 20 à 40 ans, parfois plus) ont vocation à pallier les carences du marché sur ces maturités. Ils jouent un effet de levier pour les grands projets. Les montants engagés sont de 3,6 Md€ en 2011 et de 2 Md€ en 2012, avec des enveloppes thématiques pluriannuelles permettant de financer des projets dans des secteurs bien précis.[250]

Parallèlement à cette présence classique, les ressources du fonds d'épargne ont été utilisées, à la demande du Gouvernement, en novembre 2011, comme cela avait été le cas lors de la crise financière de 2008, pour faire face aux risques d'insuffisance de prêts bancaires. À cet effet, une enveloppe exceptionnelle de financement avait été mise en place en 2011 (3 Md€ abondés de 2 Md€). En 2012, un montant de 5 Md€ en deux enveloppes (de 2 et 3 Md€) a été engagé pour les mêmes raisons.

L'objectif visé est différent des prêts classiques : il s'agit de combler une insuffisance de l'offre et de financer les besoins budgétaires de l'année. L'enveloppe 2011 était aussi destinée aux hôpitaux et services départementaux d'incendie et de secours.[251] Les conditions étaient souples, tant en termes de maturité (2 à 15 ans et plus),[252] de mode d'amortissement que de possibilités d'indexation (Euribor 3 mois, taux fixe, indexation sur l'inflation et taux du livret d'épargne populaire). Les prêts pouvaient être contractés jusqu'en début d'année suivante (31 janvier 2012). Ils étaient placés soit directement par la CDC, soit par l'intermédiaire d'une partie du réseau bancaire (Crédit Mutuel, BPCE, Dexia Crédit Local et Deutsche Pfandbriefbank).

Dans le cadre de la première enveloppe de 5 Md€ et avec le support de son réseau, la CDC a octroyé 1 412 prêts aux collectivités et 163 aux établissements publics de santé. Le montant global des engagements directs s'est élevé à 3,1 Md€ (2,5 Md€ pour les seules collectivités locales), principalement à taux fixe (1,8 Md€) et à taux

[250] Source : Cour des comptes
[251] Note de bilan du dispositif exceptionnel de 5 Md€ à destination des collectivités territoriales et des établissements publics de santé (source CDC).
[252] Borne à 40 ans, toutefois parfois dépassée.

variable (0,9 Md€).[253] La CDC a couvert toutes les strates de collectivités et toutes les tranches de prêt de moins de 100 000 € à plus de 10 M€. Pour 62 % des contrats les montants étaient inférieurs à 1 M€.

Les contrôles des chambres régionales des comptes confirment que de nombreuses collectivités ont ainsi eu recours à ces enveloppes exceptionnelles. Il a été observé que les incertitudes sur l'accès au crédit et l'absence de visibilité sur l'évolution du marché ont pu les y inciter à titre de précaution et compte tenu des conditions financières proposées.

À cet égard, la publication des barèmes des offres de la CDC a servi de référence à un marché en perte de repère.[254] Au cours du premier semestre 2012, les conditions des prêts avaient conservé des niveaux très élevés : par exemple, le barème d'avril 2012 était à 5,13 % pour les taux fixes. À ces niveaux de prix, les finalités poursuivies par le Gouvernement étaient de ne pas faire de concurrence aux établissements financiers et de ne pas les évincer du marché.

Mais les autres prêteurs se sont, dans la pratique, adossés aux barèmes publiés par la CDC, s'assurant ainsi une rentabilité élevée, tout en disposant de ressources moins onéreuses que celles servant au financement de ces enveloppes exceptionnelles.

Le Gouvernement a accepté une détente des conditions proposées. En octobre 2012, les barèmes sur EURIBOR 3 mois et sur taux fixe ont nettement baissé. Quelle que soit la maturité (de 2 à 15 ans), les conditions sont passées d'EURIBOR + 320 points de base (barème d'avril 2012) à + 240 points de base. Les taux fixes sur 15 ans ont, pour leur part, évolué de 5,34 % à 3,95 %.

Les craintes d'éviction de la concurrence par les prix ne se sont finalement pas réalisées mais, en revanche, un effet d'éviction sur les montants offerts a pu être relevé. En effet, la Caisse accorde aux emprunteurs un montant qui est fonction des prévisions budgétaires de ceux-ci pour l'année considérée. Elle en fixe ainsi le plafond à 50 % du besoin prévu. Or les prévisions d'investissement des collectivités locales sont généralement ambitieuses (voir chapitre III). En fin d'année, les collectivités ne mobilisent que les financements nécessaires à leurs besoins réels. Fin 2012, elles ont donc pu les avoir satisfaits avec les seuls prêts de la Caisse.

[253] Le solde (0,4 Md€) a été contracté sur les autres indexations (taux du LEP et inflation).

[254] Source : Caisse des dépôts et consignations, barèmes de novembre 2011 à décembre 2012 des prêts sur enveloppes exceptionnelles.

D'autre part, la CDC a continué à assurer une certaine souplesse entre la signature du contrat et le décaissement des fonds (pour la dernière enveloppe 2012, la mobilisation des fonds pouvait intervenir jusqu'au 30 avril 2013). Cette souplesse s'est aussi manifestée au travers des maturités proposées. Il est ainsi probable que certaines collectivités, agissant avec prudence, aient levé plus de ressources que nécessaire sur le seul exercice 2012.

3 - Le maintien des prêteurs historiques et la présence encore discrète de la Banque postale

En 2012, les prêteurs historiques autres que DEXIA (à savoir, essentiellement, BPCE, Crédit agricole) ont maintenu une présence active. Leurs volumes de prêts peuvent être évalués entre 7 et 8 Md€, dont une partie correspond probablement à des contrats signés en 2011. Ces deux établissements ont réalisé plus des deux tiers de l'offre bancaire (hors Caisse des dépôts et consignations et BEI).

Le maintien des prêteurs historiques

La communauté d'agglomération du pays ajaccien (CAPA) a emprunté 9,5 M€ sans difficulté particulière à nouveau auprès de la Caisse d'épargne (4 M€), de la Société générale (2,5 M€) et la Caisse des dépôts et consignations (3 M€). De plus elle a encaissé auprès de plusieurs organismes, de manière différée, des sommes relatives à des contrats souscrits en 2010 et 2011 comportant une clause relative à cette possibilité (offerte sans frais) pour un montant total de 9,8 M€.

Source : enquête réalisée par les chambres régionales des comptes début 2013

Par ailleurs, La Banque postale (LBP) a, pour sa part, obtenu son agrément en mai 2012 pour intervenir sur le marché du crédit aux collectivités territoriales. Les produits proposés sont simples, adossés en liquidité et avec une marge transparente. Compte tenu de la mise en place progressive de son réseau, elle a tenu une place marginale dans les financements à moyen ou long terme. D'après la banque, il a été réalisé 100 M€ de prêts long terme alors même qu'une enveloppe de 1 Md€, financés sur fonds propres avait été anticipée.[255]

Cela s'explique probablement par les délais de mise en œuvre de la commercialisation et de la production de son offre, eux-mêmes liés au

[255] En revanche, comme mentionné ci-après, cet établissement a fait une apparition remarquée sur le marché du court terme.

règlement du plan de résolution de Dexia et à la mise en place des nouveaux acteurs avec le concours de la Banque postale. Au surplus, à la fin novembre 2012, les collectivités locales avaient déjà contracté l'essentiel de leurs prêts.

Les autres banques (Société Générale, Crédit Mutuel, BNP, Crédit Coopératif notamment) sont également intervenues en 2012, souvent pour des montants plus faibles. Certaines ont une présence plutôt régionale.

Enfin, l'année 2012 a été marquée par le renforcement de la présence des banques allemandes (entre 500 M€ et 1 Md€). Leurs conditions financières sont souvent plus compétitives en raison même du mode et des conditions de refinancement des Landesbanken. Elles obtiennent en tant qu'émetteurs publics d'excellentes notations. Les marges sur index voisinent les 170 points de base, avec des frais très limités.

4 - La Banque Européenne d'Investissement, un partenaire de plus en plus présent

La part de la Banque européenne d'investissement (BEI) dans le financement des collectivités locales a progressivement augmenté. Elle est traditionnellement positionnée sur le financement de projets (infrastructures, plan de rénovation urbaine, investissements environnementaux notamment), menés par les grandes collectivités (régions, départements, communautés urbaines), ce qui, selon l'association des maires de France, pose la question d'une harmonisation des critères d'éligibilité avec la Caisse des dépôts et consignations. Une partie de ses financements est placée par les réseaux bancaires. Ils peuvent alors concerner de plus petits emprunteurs.[256]

L'appel aux financements de la BEI est lié à l'arrivée à maturité d'importants projets structurants (LGV, autres grandes infrastructures) et à ses conditions financières jugées attractives. Ainsi, pour les financements directs, les marges sont en moyenne de 1,02 à 1,05 % et pour les financements proposés par l'intermédiaire des banques, de 1,40 %. Enfin, la BEI est le seul établissement à proposer encore aujourd'hui des conventions pluriannuelles qui permettent de lever les fonds en fonction des besoins réels.

[256] En 2011, 1,3 Md€ de prêts, refinancés auprès de la BEI, ont ainsi encore été distribués sur le secteur public local par Dexia, source : Cour des comptes.

L'accès au financement BEI

De nouvelles régions ont accédé à des emprunts de la Banque européenne d'investissement qui proposent des conditions financières relativement attrayantes[257].

La ville de Nantes a obtenu de la Caisse d'Épargne sur enveloppe BEI-développement durable/ANRU, 10,2M€ à Euribor 3mois + 70 pb sur 15 ans. Les emprunts BEI ont permis de bénéficier de taux bonifiés par rapport aux conditions de marché présentant des marges encore très élevées en 2012. Cette collectivité a indiqué qu'aucun refus de prêt de la part de ses partenaires bancaires n'avait été observé. Par ailleurs, les conditions sur la durée (15 ans) et sur le type de produits souhaités (taux fixe/taux variable) ont été respectées.

Source : enquête réalisée par les chambres régionales des comptes début 2013

C - Un recours de plus en plus important au marché obligataire

Les collectivités locales ont longtemps eu recours de manière marginale au marché obligataire pour leurs besoins de financement. En 2012, ce mode de financement s'est sensiblement développé, sous des formes classiques ou plus innovantes.

1 - Le marché obligataire classique

L'année 2012 est marquée par un niveau exceptionnel de financements directs sur les marchés financiers. Les volumes d'obligations émis sont importants (2,1 Md€). L'encours de la dette obligataire s'élève désormais à 7,7 Md€ (contre 5,6 Md€ en 2011, 5 Md€ en 2010 et 4,7 Md€ en 2009). La part de l'obligataire atteint près de 6 % de la dette des collectivités locales.

[257] Source : Association des régions de France (ARF).

Les conditions financières sont souvent perçues comme plus attractives que celles du secteur bancaire traditionnel. Le développement de la notation des collectivités locales témoigne de l'intérêt qu'elles portent à ces possibilités de financement. En février 2013, les chambres régionales des comptes avaient ainsi relevé qu'une douzaine de collectivités de l'échantillon retenu s'inscrivaient dans ces démarches, en préalable à des intentions d'émissions propres.

Une quarantaine de collectivités bénéficieraient aujourd'hui d'une notation long terme. La notation n'est pas une obligation [258] ; elle contribue toutefois à la notoriété de l'émetteur sur le marché et à l'information de celui-ci sur le degré de risques. Le coût de l'opération est estimé entre 15 000 à 25 000 €, chaque année.[259]

Historiquement, l'accès direct à ce marché était plutôt réservé aux collectivités de grande taille : d'une part, le montant des émissions pouvait s'avérer être un handicap en dessous de 100 M€, d'autre part le manque de régularité dans les émissions était aussi un inconvénient. L'année 2012 montre de ce point de vue une évolution avec la multiplication d'émissions de plus faibles montants.

[258] Voir sur ce sujet le rapport de la mission commune d'information sur le fonctionnement, la méthodologie et la crédibilité des agences de notation « Agences de notation pour une profession règlementée » Sénat-juin 2012

[259] Chambre régionale des comptes d'Alsace, Communauté urbaine de Strasbourg, juin 2012. Disponible sur www.ccomptes.fr

Emprunts obligataires

Deux exemples de collectivités locales ayant contracté récemment des emprunts obligataires figurent ci-après.

En juin 2012, la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise (Val-d'Oise) a décidé de procéder seule à une émission obligataire sur les marchés financiers. Cette opération lui a permis de bénéficier de 25 M€ le 8 août 2012 et ainsi de couvrir son besoin de financement pour 2012 dans des conditions optimisées (taux fixe de 3,90 %, contre des taux de près de 5 % proposés par les établissements bancaires).

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes d'Île-de-France sur la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise

Pour concrétiser son nouveau projet d'emprunt obligataire, la ville de Marseille a sollicité le marché obligataire par le biais d'une émission publique auprès des investisseurs institutionnels européens. Elle a mobilisé 150 M€, au remboursement *in fine*, à un taux fixe de 4 % par an pendant 10 ans. Les caractéristiques de l'émission ont été fixées par deux délibérations des 19 mars et 9 juillet 2012. La transaction a été réalisée le 11 juillet 2012 avec une date de règlement le 18 juillet 2012.

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur sur la ville de Marseille

En octobre 2012, une émission groupée a été réalisée à l'initiative de l'association des communautés urbaines de France. Elle regroupait 44 collectivités locales. Non notée, l'opération a permis le placement de 610 M€ d'obligations à des conditions correctes. Dans son rapport public thématique sur la gestion de la dette publique locale de 2011, la Cour relevait que la mutualisation des émissions pouvait constituer une réponse pour accroître les volumes et favoriser l'accès aux marchés financiers.

Pour leur part, les régions ont démultiplié leur recours au financement obligataire. La région Île-de-France a ainsi réussi à lever 618 M€ sur 12 ans, l'émission se présentant, comme « un investissement environnemental et socialement responsable » (ISR).

D'une façon générale, en 2012, les conditions financières des émissions obligataires, prime d'émission comprise, se sont révélées plutôt moins élevées que celles des financements bancaires courants.

L'emprunt obligataire comme stratégie de financement

Pour la région des Pays de Loire, le coût moyen de l'opération auprès des particuliers, couplée de manière subsidiaire à une émission auprès d'investisseurs institutionnels est de 3,7 % soit un coût bien inférieur à celui d'un financement bancaire du moment. Au 29 octobre 2012, la marge moyenne pratiquée par les banques (y compris les prêteurs institutionnels comme la Caisse des dépôts et consignations) s'établit en effet à Euribor + 2,53 % selon le journal des offres de Finance Active portant sur les 50 dernières offres de prêts aux collectivités.

Cette situation a conduit la région Pays de Loire à privilégier une stratégie de financement visant à donner priorité à l'obligataire face à l'assèchement des sources de financement bancaires et à rechercher une diversification des sources de financement obligataires (notamment auprès des particuliers) pour ne pas dépendre uniquement des investisseurs classiques sur les marchés financiers. Ainsi, 100 % du besoin de financement de l'exercice a été couvert par le recours à l'emprunt obligataire. Le recours aux marchés de capitaux s'est fait via le programme d'émissions obligataires (programme EMTN) de 500 M€ mis en place par la région en octobre 2011.

Source : enquête réalisée par les chambres régionales des comptes début 2013

2 - Les recours à d'autres voies plus innovantes

Deux exemples peuvent être donnés de formules nouvelles de placements auprès d'investisseurs non bancaires.

- au cours de l'année 2012, les Landesbanken ont proposé des financements sur « Schuldschein »[260]. Il s'agit de placement privé intermédié, beaucoup plus simple en termes de gestion administrative pour la collectivité locale. Le contrat de prêt permet à la banque de transférer aux investisseurs finaux tout ou partie de l'encours concerné. La banque assure ainsi le paiement entre emprunteurs et prêteurs. L'amortissement est cependant in fine ;
- par ailleurs, certaines banques ont choisi d'orienter les ressources de leurs filiales d'assurance vers le placement long terme des collectivités locales. Les sociétés d'assurances peuvent, en effet, placer à certaines conditions leurs fonds dans

[260] Le Schuldschein est un "contrat de crédit" conclu directement entre un emprunteur et un investisseur et ce, par l'intermédiaire d'une banque qui structure l'opération.

des titres de créances. La banque titrise ses crédits (qui sont regroupés) et les vend ainsi à un véhicule chargé du placement sous forme obligataire auprès de ses filiales d'assurance. Pour la collectivité, le prêt se présente comme un prêt classique. Il est amortissable. En revanche, à la différence du *Schuldschein*, les conditions se rapprochent, encore aujourd'hui, des marges bancaires.

Il est permis de penser que ce mécanisme est appelé à se développer à l'avenir.

D - Un recours au crédit à court terme encore difficile

Pour satisfaire leur gestion de trésorerie,[261] les collectivités locales font appel aux crédits de court terme. Ces financements sont distincts des prêts à moyen et long terme qui financent uniquement la section d'investissement, conformément aux règles d'équilibre budgétaire.

L'anticipation des exigences des nouvelles règles issues des accords de Bâle III (concernant le ratio de liquidité)[262] avait conduit à une contraction importante de l'offre dès 2011. Après le retrait de la banque Dexia, les autres établissements n'ont pas accepté de couvrir la demande supplémentaire ainsi créée. De plus, ils ont progressivement limité leurs prêts à beaucoup moins de 50 % de leurs engagements précédents.

De manière générale, les conditions de prix se sont également fortement dégradées. Outre les marges sur index (en moyenne entre 250 et 300 points de base), des commissions d'engagement, de non utilisation et d'autres frais divers, dont l'impact actuariel n'est pas négligeable, ont été exigées par les prêteurs.

La mise en place de commissions

Pour la première fois, pour la ville de Laval, les banques ont introduit une clause de commission pour non utilisation du crédit de trésorerie, amenant à limiter le montant de la ligne de trésorerie souscrite.

Source : enquête réalisée par les chambres régionales des comptes début 2013

[261] La trésorerie des collectivités étant obligatoirement déposée auprès du Trésor et non rémunérée, de nombreuses collectivités ont développé depuis le début des années 1990, des stratégies visant à limiter leur trésorerie courante, ce qui nécessite toutefois de pouvoir faire appel, à des financements de très court terme.
[262] Voir supra note 242.

En juillet 2012, la révocation unilatérale des encours des crédits long terme renouvelable par Dexia Crédit Local a rendu très difficile, pour les collectivités locales importantes, la gestion active de leur trésorerie. Ce phénomène est également préjudiciable aux émetteurs de billets de trésorerie qui doivent impérativement disposer de lignes garanties[263] pour couvrir leurs émissions.

Cependant, au cours du second trimestre, une détente progressive s'est amorcée, compte tenu notamment de l'importance des liquidités accordées par la Banque centrale européenne au système bancaire dans son ensemble. Les établissements trouvent, à nouveau, dans ces produits une rémunération attractive et sans risque. Fin octobre, dans certaines propositions, les marges sur EONIA [264] s'établissaient à 1,30 %. De même, les commissions d'engagement tendent à se réduire de 0,25 % à 0,15 %.

L'offre La Banque postale a fait une apparition remarquée : l'encours de crédits court terme accordés par cet établissement atteignait 1,6 Md€[265]. Du fait de la structure même de son bilan, elle a pu alimenter la demande sans être obligée de se refinancer. Elle a ainsi proposé des lignes indexées sur EONIA + marge (180 points de base).

L'évolution du marché du crédit à court terme

La communauté d'agglomération du Pays ajaccien (Corse du Sud) a consulté pour une ligne de trésorerie ; seule La Banque postale a répondu favorablement.

Source : enquête réalisée par les chambres régionales des comptes début 2013

En outre, certaines collectivités ont pu continuer leurs programmes d'émission de billets de trésorerie.[266] Mais les contraintes techniques et d'organisation limitent encore leur extension (parmi les collectivités

[263] Une ligne de back up est une ligne de crédit non tirée que la collectivité met en place avec une banque ou un syndicat de banque. La ligne n'est tirée que si les conditions de marché ne permettent plus à la société de se financer par des billets de trésorerie.

[264] EONIA (Euro Overnight Index Average) est le taux au jour le jour du marché monétaire européen. C'est un taux moyen pondéré par les transactions déclarées par un échantillon représentatif d'établissements de la zone euro.

[265] Source : La Banque postale, données février 2013.

[266] Le billet de trésorerie est un titre de créance négociable (TCN) émis à taux fixe ou variable, dont la durée de placement s'étend d'un jour à un an. Le montant unitaire minimum du coupon relatif au billet de trésorerie est fixé à 150 000 Euros et la rémunération est déterminée en fonction de la notation de l'émetteur.

concernées : la région Île-de-France, les villes de Paris, Lyon, Boulogne-Billancourt). Les investisseurs sont réguliers et trouvent sur ce marché des conditions de rémunération intéressantes.

À cet égard, les agences de notation accordent désormais une attention toute particulière au niveau de la trésorerie des collectivités. Leur référentiel renforce d'ailleurs cette exigence.

Un financement qui présente un intérêt pour les collectivités

L'intérêt financier est aussi très réel pour les collectivités émettrices, qui réalisent avec ce type de financement des économies financières.

La région des Pays de Loire a réalisé en 2012, 23 émissions de billets de trésorerie pour des montants allant de 20 à 100 M€ sur des périodes de 8 à 39 jours avec une marge moyenne équivalente EONIA + 0,06 %.

Source : enquête réalisée par les chambres régionales des comptes début 2013

Bien que le nouveau paysage du financement local ne soit pas encore totalement stabilisé, les difficultés d'accès au crédit sur le moyen et le long terme se sont estompées au cours de l'année 2012. Toutefois, il n'en est pas encore tout à fait de même sur le court terme. Début 2013, cette tendance se confirme. Néanmoins, il reste des problèmes à résoudre avant que le marché du crédit aux collectivités locales ne puisse retrouver un équilibre satisfaisant.

II - Un nouveau contexte encore marqué par des incertitudes

Le marché de l'offre bancaire aux collectivités locales est actuellement en profonde recomposition à la suite du retrait de son principal acteur, la Banque Dexia Crédit Local de France. Par ailleurs, une partie des emprunts structurés (voir annexe 10 sur l'émergence progressive de contrats risqués), contractés auprès de divers établissements, dont Dexia, depuis un peu plus d'une dizaine d'années, pourrait constituer un facteur d'aggravation de la situation de certaines collectivités locales. En effet, l'évolution des charges financières associées aux prêts les plus risqués est, dès à présent, susceptible de dégrader fortement leur situation. Aussi convient-il de porter une attention particulière à l'information sur les instruments financiers détenus par les collectivités locales et dont elles doivent rendre compte.

A - La recomposition de l'offre de financement

Avec le retrait de Dexia Crédit Local (filiale à 100 % du groupe franco-belge Dexia) et l'arrêt des financements exceptionnels du Fonds d'épargne, l'offre de crédit est en voie de recomposition. Les prêts de La Banque postale, en partenariat avec la Caisse des dépôts et consignations dans le cadre d'une co-entreprise, devraient représenter à terme une part significative ; ceux-ci bénéficieront des financements de la Société de Financement Local (SFIL) à travers sa filiale (la Caisse française de financement local), nouvel établissement contrôlé par l'État mais aussi héritier d'une large partie de l'encours de prêts aux collectivités locales cédé par Dexia.

1 - Le dispositif de substitution à la banque Dexia

Historiquement actif dans les domaines du financement du secteur public et de la banque de détail, Dexia est un groupe bancaire européen géré en résolution ordonnée depuis la fin 2012. Sa filiale Dexia Crédit Local a joué un rôle majeur dans le financement du secteur public local en France depuis plus de 20 ans[267], quoique déclinant dans les toutes dernières années en raison des conséquences des crises financières de 2008 et 2011, qui ont profondément remis en cause son modèle de financement. À partir de l'automne 2011, il a fallu organiser le démantèlement d'un groupe qui n'était plus viable en lui-même et rebâtir en France les activités de financement du secteur public local qu'il assumait jusqu'alors, avec l'intervention forte de l'État pour la mise en place et la garantie du financement des nouvelles structures.

La Cour des Comptes a publié, en juillet 2013, un rapport public thématique intitulé « Dexia : un sinistre coûteux, des risques persistants ». Elle examine notamment les conditions dans lesquelles les États français et belge sont parvenus, non sans difficultés, à un accord avec la Commission européenne sur les éléments constitutifs du plan de résolution, approuvé par cette dernière le 28 décembre 2012.

[267] Secteur public local entendu ici au sens large : non seulement collectivités locales mais aussi établissements publics de santé et organismes de logement social. DCL a succédé à l'ancienne CAECL, établissement public adossé à la CDC, devenu crédit local de France (CLF), transformé en SA à la fin des années 80, puis introduit en bourse en 1991. Le groupe Dexia a vu le jour en 1996 par l'alliance du Crédit communal de Belgique et du CLF.

À cette occasion, la Cour formule plusieurs recommandations, mentionnées dans le présent rapport, afin de limiter les effets que la situation de Dexia fait peser sur les finances publiques.

Les principaux éléments du schéma de résolution sont les suivants.

En premier lieu, Dexia Crédit Local (DCL) cède à une nouvelle entité, la Société de financement local (SFIL), l'ex DMA (Dexia Municipal Agency), jusqu'alors filiale à 100 % de DCL, société de crédit foncier.[268] DMA devient la CAFFIL, et porte une part très majoritaire de l'encours des crédits au secteur public local et notamment de crédits structurés de DCL. La SFIL est détenue à hauteur de 75 % par l'État, de 20 % par la CDC et de 5 % par La Banque postale. Elle vise plusieurs objectifs que l'on peut regrouper en deux :

- d'une part, gérer l'encours de crédits au secteur public local figurant au bilan de la CAFFIL, soit 47,5 Md€ en septembre 2012 dont 8,4 Md€[269] de crédits structurés sensibles. Elle a pour mission de renégocier ces prêts, de procéder à leur restructuration et d'assortir les négociations de financements complémentaires qui compteront comme une production nouvelle pour 1 Md€ par an (à prix coûtant : 3 % sur 15 ans) ;
- d'autre part, pourvoir au financement, en s'appuyant sur la CAFFIL[270], d'une production nouvelle de prêts de moyen et long terme elle-même assurée par le biais d'une co-entreprise entre La Banque Postale et la Caisse des dépôts et consignations, intitulée « La Banque postale Collectivités Locales », ayant le statut d'intermédiaire en opérations de banque.

La Caisse des dépôts et consignations assure en partie la liquidité de la SFIL en s'engageant à lui consentir une ligne à prix de marché.

En second lieu, nonobstant la cession de DMA, entité porteuse de l'essentiel des crédits, de DCL à la SFIL comme indiqué ci-dessus, Dexia

[268] Les sociétés de crédit foncier (SCF) sont des établissements de crédit dont l'objet unique est de refinancer des prêts et titres par des obligations foncières de haute qualité de crédit. Celle-ci est assurée ainsi : les titres émis bénéficient d'un privilège légal qui leur garantit un droit prioritaire sur les flux des actifs, lesquels permettent le remboursement en priorité des obligations foncières. Celles-ci sont en outre sécurisées par le surdimensionnement de l'actif de la SCF.

[269] 8,4 Md€ de prêts sensibles concentrés sur 870 emprunteurs (source : SFIL).

[270] Qui émettra à nouveau dès 2013 des obligations foncières. Elle a procédé à une première émission, le 9 juillet 2013, pour 1 Md€.

Crédit Local[271], détiendra encore un portefeuille de prêts aux collectivités locales soit 15,7 Md€ dont environ 1,2 Md€ de prêts structurés sensibles « hors charte ». L'établissement pourra à cet égard octroyer de nouveaux crédits dans une limite de 600 M€ dans le but d'accélérer leur désensibilisation selon certaines modalités approuvées par la Commission européenne.

2 - Les interrogations liées à cette nouvelle organisation

S'agissant de la nouvelle activité de production de la co-entreprise LBP- Collectivités Locales financée par la SFIL/CAFFIL, il est envisagé qu'elle atteigne un volume de 4 Md€ par an en rythme de croisière, soit environ 25 % du marché.

Il faudra sans doute attendre la fin de l'exercice 2013 pour porter une première appréciation sur la montée en puissance de ce nouvel acteur du financement des collectivités locales et sur les conditions dans lesquelles il peut obtenir un niveau d'équilibre entre les exigences de rentabilité qui sont les siennes (avec un partage de la marge entre La Banque postale et la CAFFIL) et les besoins de financement sur le moyen/long terme à un coût acceptable pour les emprunteurs.

En ce qui concerne le stock issu de DCL, les collectivités locales pourront être concernées par les deux établissements (Dexia « résiduel » et SFIL) en fonction de leurs emprunts structurés. Par ailleurs, les prêts structurés correspondent à différents types, dont une part porte de très sérieux risques financiers. Ces derniers sont généralement classés « hors charte», au niveau 5 et ou en E (indice hors zone euro, écarts d'indice hors zone euro, produits avec des multiplicateurs supérieurs à 5).

La politique de désensibilisation de SFIL consiste à privilégier la sécurisation définitive des emprunts structurés sensibles par un refinancement à taux fixe. Pour faciliter le paiement de l'indemnité par l'emprunteur, SFIL propose son refinancement à prix coûtant. Pour aider à la désensibilisation, SFIL dispose d'une enveloppe de financements nouveaux de 1 Md€ qu'elle propose au prix de marché. SFIL a établi une classification de ses encours sensibles selon l'intensité de la structuration et l'activation ou non de la formule structurée, classification s'appuyant directement et exclusivement sur la chartre Gissler.

[271] Au sein du groupe DEXIA reconfiguré pour gérer un très important portefeuille d'actifs en extinction, avec, pour son financement, la garantie des États belge et français à hauteur de 85 Md€.

La situation décrite concerne aussi d'autres établissements bancaires. Elle fait aussi peser de graves incertitudes en raison des contentieux en cours.

B - Les problèmes posés par les emprunts structurés

Depuis le début des années 2000, une part croissante de l'endettement des collectivités locales a été contractée sous la forme d'emprunts dits « structurés ». Leur origine a été traitée dans le rapport public thématique sur la gestion de la dette publique locale de la Cour des comptes publié en juillet 2011.[272] Elle s'explique, notamment, dans un contexte de hausse des taux d'intérêt à partir de 2003, par le caractère attractif des taux d'intérêt bonifiés de départ proposés, par les politiques de commercialisation des banques et par les orientations de gestion de certaines collectivités qui y ont vu un avantage immédiat, sans toutefois qu'elles appréhendent toujours correctement le risque lié à la complexité de certaines indexations jouant sur toute la durée du contrat.

1 - L'état des lieux

Dans le rapport public thématique sur la gestion de la dette publique locale, les juridictions financières, reprenant les propositions de « recensement de l'état de dette des CEPL » formulées à l'occasion du rapport public annuel de février 2009[273], recommandaient la mise « en place d'un suivi statistique global de la structure de la dette (notamment en terme de maturité et d'exposition au risque de taux) des collectivités locales et de leurs établissements publics débouchant sur la publication d'un rapport annuel national ».[274]

En juillet 2012, en application de l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 2 novembre 2011, le Gouvernement a remis un rapport au Parlement sur « les emprunts structurés des collectivités territoriales et organismes publics, comportant soit un risque de change, soit des effets de structure cumulatifs ou dont les taux évoluent en

[272] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : La gestion de la dette publique locale, La Documentation française, juillet 2011, 210 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[273] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009*, Les risques pris par les collectivités territoriales et les établissements publics locaux en matière d'emprunt, p. 277, La Documentation française. 768 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[274] Cour des comptes, *Rapport public thématique* : La gestion de la dette publique locale, page 95, recommandation n° 1-5, La Documentation française, juillet 2011, 210 p., disponible sur www.ccomptes.fr

fonction d'indice à fort risque ». Les emprunts visés étaient ceux relevant pour leurs indices sous-jacents des classes 3, 4 et 5 de la charte de bonne conduite conclue en décembre 2009 entre certains établissements bancaires et des associations d'élus.[275]

Le Gouvernement s'est, toutefois, limité au recensement des emprunts concernés à partir de la classe 4 et de la cotation D, les considérant comme « les plus risqués en raison de leur structure (effet multiplicateur de 3) ou à raison de la volatilité de l'indice sous-jacent ou de l'absence de visibilité sur l'évolution de cet indice (hors zone euro)».

Ayant entrepris ces travaux en février 2011, l'administration déclare s'être heurtée à des difficultés, les collectivités locales n'ayant pas mis à jour l'état de la dette, issu des arrêtés ministériels du 16 décembre 2010, constituant la base du recensement. La technicité du sujet paraît aussi avoir posé des problèmes. Plus d'un an après, « afin de permettre aux collectivités et aux préfectures de mieux aborder la question, » un guide pratique a accompagné une nouvelle circulaire en mars 2012.[276] Outre le guide, la circulaire susvisée prévoyait la mise en place de formations à destination des personnels de l'administration.

L'étude a concerné les communes, les départements, les régions et les établissements publics de coopération intercommunale (GFP et syndicats). Elle a recensé toute la dette structurée des régions, des départements et des communautés urbaines. En revanche, les communes, les communautés de communes et d'agglomération, les syndicats et syndicats d'agglomération nouvelle n'ont vu leurs emprunts que partiellement identifiés (entre 48 et 94 %). Le rapport du Gouvernement souligne que les données sont voisines de celles communiquées à l'occasion du rapport de la commission d'enquête parlementaire présidée par M. Claude Bartolone[277], député, et par les cabinets de conseil intervenant sur ce marché.

Il a ainsi été recensé 1 478 collectivités concernées avec un encours d'emprunts les plus risqués de 14 Md€, soit 9 % du total de la dette des collectivités locales. Les collectivités concernées avaient un

[275] La charte n'a pas concerné tous les établissements de crédit. Par exemple, le Crédit Mutuel et les banques étrangères (RBS, Depfa, notamment) n'ont pas été signataires. Les classes retenues pour l'étude correspondent aux écarts d'indice de la zone euro (3), aux indices hors zone euro (4) et écarts d'indice dont l'un est un indice hors zone euro et écart d'indices hors zone euro (5).

[276] Circulaire du 22 mars 2012 portant sur la création d'une cellule de suivi de la gestion de la dette des collectivités territoriales et de leurs établissements publics (NOR : IOC 1207888C Annexe 1).

[277] Assemblée nationale, rapport n° 4030 du 6 décembre 2011.

encours total de dette de 79 Md€, soit pratiquement 50 % de la dette totale. Dans l'encours de celles exposées, les emprunts structurés des catégories visées représentaient 18 % en moyenne. Pour le Gouvernement, la concentration de la dette structurée est plus forte dans les grandes collectivités. Il est aussi relevé qu'environ 900 emprunteurs détiennent des prêts classés « hors charte » (6 Md€), soit 44 % du stock global.

De nombreux rapports de chambres régionales des comptes évoquent aussi la dette structurée, et mesurent son poids pour l'organisme contrôlé et éventuellement les risques portés. Ils en rappellent la genèse des opérations et le défaut d'information adéquate de l'assemblée délibérante.

2 - Les solutions proposées hors contentieux

Diverses solutions ont été formulées pour régler les problèmes rencontrés. Elles se heurtent toutefois à la difficulté de régler les situations les plus obérées. Certains risques se sont effectivement matérialisés par une brutale augmentation des intérêts payés. Des collectivités locales ont ainsi pu se trouver dans une situation mettant en cause leur capacité à financer leurs investissements futurs.

La difficulté de trouver une solution globale tient à la fois à la complexité et à la diversité des contrats, mais aussi et surtout aux montants de certaines indemnités de refinancement. Celles-ci peuvent même être plus élevées que le capital restant dû.

Dans la pratique il existe plusieurs options pour l'emprunteur. Avant même de considérer les solutions préconisées par différents rapports, l'évolution actuelle des marchés permet ou pourrait permettre à l'avenir de saisir des opportunités pour limiter les charges financières que représentent lesdits emprunts. Des mesures plus radicales pourraient aussi être adoptées par le législateur pour l'avenir.

a) Les solutions offertes par l'évolution des marchés

Depuis plusieurs années, des possibilités de sécurisation sont apparues. Pour les détenteurs de prêts indexés par exemple sur des écarts de parité Yen/dollar ou Yen/Euro, l'affaiblissement de la monnaie nippone offre depuis quelques mois des possibilités de réaménagements ou de sortie à moindre coût. De nombreuses collectivités ont d'ailleurs procédé à des réaménagements ou évoquent la possibilité de recourir à des instruments financiers pour sécuriser leur position.

Une sécurisation de l'encours de la dette

De nombreuses collectivités souhaitent désormais sécuriser leur encours de dette.

Ainsi, la commune de Wattrelos (Nord) ne souscrira plus que des emprunts d'une durée maximale de 40 ans à taux fixes ou variables « classiques » avec plafond. La ville ne s'interdit pas les renégociations mais ne pratiquera pas de *swaps* (contrats d'échange de taux d'intérêts)

Source : rapport d'observations de la chambre régionale des comptes de Nord-Pas-de-Calais, Picardie sur la commune de Wattrelos

A contrario, la position de la Banque nationale suisse (BNS) freinant l'appréciation excessive de sa monnaie, fixant son cours « plancher » à 1,20 CHF/EUR et rachetant les devises étrangères de façon illimitée, place de façon durable les collectivités françaises exposées dans un scénario dégradé.

Aussi, convient-il d'explorer des solutions moins onéreuses pour les collectivités concernées et donc pour le contribuable local, d'autant que ces emprunts ont souvent une durée résiduelle longue.

b) Les préconisations émises par différents rapports

Le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux de décembre 2011 préconisait, pour l'apurement du stock existant, un regroupement desdits acteurs sous l'égide de l'État. Cela devait faciliter la négociation d'une solution globale, et non collectivité par collectivité. Un rapport de l'inspection générale des finances[278] estime à contrario souhaitable que les collectivités concernées assument chacune, sans attendre, directement leur perte.

En effet, selon ce rapport :

– les collectivités devraient préférer la neutralisation effective de leurs positions à des mesures d'adaptation transitoires sur 2 à 3 ans pour neutraliser l'effet de quelques échéances dégradées ;

[278] *www.empruntstoxiques.fr/IMG/.../Rapport_IGF-2.pdf* : contre garantie de l'État sur un portefeuille de prêts Dexia municipal Agency, juin 2012.

- pour les prêts dont le risque ne s'est pas encore manifesté, elles devraient recourir à un instrument de couverture pour sécuriser la position ou accepter une réduction partielle des risques en souscrivant à un nouveau prêt moyennant le risque porté par le précédent contrat ;
- pour les autres, l'inspection générale des finances préconise de rembourser par anticipation le prêt et de payer donc la soulte. D'après l'inspection générale des finances, la majorité des collectivités sont en mesure de procéder à cette solution en y consacrant leur autofinancement ;
- pour les collectivités insolvables, il est préconisé de mettre en place des mesures de retour à l'équilibre (augmentation des impôts, cessions d'actifs, notamment), dans le cadre du contrôle budgétaire exercé par le préfet et les chambres régionales des comptes ou de procéder à l'effacement partiel de la créance.

Ces différentes approches tiennent largement à une vision contrastée de la responsabilité des acteurs de cette crise : risques clairement identifiables par les emprunteurs et leurs conseils dès l'origine de la mise en place des crédits, selon l'inspection générale des finances, responsabilité partagée pour le rapport de la commission d'enquête parlementaire, les banques ayant développé une politique commerciale agressive et souvent trompeuse. C'est celle-ci qui a amené certaines collectivités à choisir la voie contentieuse.

La Cour des comptes, pour sa part, dans son rapport public thématique de juillet 2011, estimait que les responsabilités étaient partagées et faisait des propositions pour l'avenir.

c) La création d'un fonds de soutien

La loi de finances rectificative pour 2012 (article 48) a institué un fonds de soutien de 50 M€ pour les collectivités territoriales et leurs groupements ayant contracté des emprunts structurés. Il répond à l'une des recommandations du rapport de la commission parlementaire présidée par M. Bartolone. Ce fonds est financé à hauteur de 25 M€ par prélèvement exceptionnel en 2012 sur le produit des amendes de police de la circulation[279] et de 25 M€ par abondement de l'État.[280]

[279] Fonds défini au b du 1° du B du I de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

[280] Crédits budgétaires ouverts sur le programme « concours spécifique et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le fonds est en mesure d'accorder des aides, dans la situation où la collectivité locale, ayant négocié un accord avec le ou les établissements prêteurs, ne serait pas en mesure de faire face à ses obligations eu égard au coût des refinancements, de nature à mettre en cause son équilibre financier. La mesure est accompagnée d'une enveloppe de 5 M€ pour recourir à des conseils et avocats.

Les collectivités locales doivent déposer leurs demandes auprès du préfet avant le 30 septembre 2013. Après avis de la chambre régionale des comptes, le versement de l'aide est conditionné à la signature d'une convention, avant le 31 décembre 2013, avec le représentant de l'État. Elle doit prévoir un plan de retour à l'équilibre, la collectivité concernée devant s'engager à des efforts sur ses dépenses et recettes. À fin juin 2013, trois saisines de la chambre régionale des comptes sont intervenues en application de ce dispositif.

Cette situation peut s'expliquer à la fois par les conditions restrictives prévues par ce dispositif et par le faible montant proposé aux regards des enjeux. Dans ses évaluations en 2011,[281] la Caisse des dépôts et consignations Caisse des dépôts et consignations évaluait alors à environ 1 Md€ le coût de la transformation des emprunts les plus toxiques du portefeuille des collectivités locales en des emprunts à taux fixe sur la durée résiduelle des contrats, à partager entre les emprunteurs et prêteurs.

Si un tel fonds peut avoir une utilité pour contribuer à régler la situation de petites collectivités locales, il n'est pas à la hauteur des enjeux financiers du problème pris dans son ensemble. Au demeurant, l'annonce de la création d'un nouveau fonds, d'une toute autre ampleur, rend ce mécanisme obsolète.

d) L'interdiction, pour l'avenir, de souscrire des emprunts à risques

Une telle mesure avait été recommandée par la Cour des comptes dans son rapport public thématique sur le financement de l'économie de juillet 2012[282].

À cet égard, la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a instauré un dispositif visant à encadrer fortement les emprunts des collectivités locales[283]. Il prévoit, en substance, que

[281] AN, rapport n° 4030, pages 115 et suivantes.
[282] Cour des comptes, *Rapport public thématique*, L'État et le financement de l'économie, p. 264, recommandation n° 15, La Documentation française, juillet 2012. 298 p., disponible sur www.ccomptes.fr
[283] Loi n° 2013-672, JO du 27 juillet 2013. Ce dispositif est prévu à l'article 32.

l'emprunt est libellé en euros ou en devises étrangères et que, dans ce dernier cas, afin d'assurer une couverture intégrale du risque de change, un contrat d'échange de devises contre euros doit être conclu lors de la souscription de l'emprunt pour le montant total et la durée totale de l'emprunt.

De plus, ce texte prévoit que le taux peut être fixe ou variable et que, dans ce second cas, un décret en Conseil d'État détermine les écarts d'indices autorisés pour les clauses d'indexation de taux d'intérêt variable. En outre, la formule d'indexation des taux variables des nouveaux emprunts doit répondre à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières ; là encore, un décret en Conseil d'État déterminera les indices et les écarts d'indices autorisés pour les clauses d'indexation des taux d'intérêt variables.

Par exception à ces principes, la loi permet une possibilité de dérogation lorsque la souscription d'un emprunt ou d'un contrat financier, par la voie d'un avenant ou d'un nouveau contrat, a pour effet de réduire le risque associé à un emprunt ou un contrat financier en cours.

Cette dernière possibilité a pour objectif de conduire les emprunteurs à diminuer leurs positions structurées, éventuellement par palier en cas d'impossibilité d'un passage immédiat au taux fixe ou au taux variable.

En tout état de cause il importe maintenant que les dispositions d'application de ce texte de loi puissent intervenir rapidement.

3 - La voie contentieuse

Cette voie, qui peut prendre plusieurs formes, a connu ces derniers mois un regain d'intérêt à la suite des jugements rendus par les tribunaux de grande instance de Nanterre le 8 février 2013 et de Paris le 25 juin 2013. Elle suscite de nombreuses interrogations pour l'avenir. Il convient à ce stade aussi d'évoquer le rôle des chambres régionales des comptes dans leur mission de contrôle budgétaire sur saisine.

a) Le précontentieux

Avec la dégradation très nette des charges supportées sur différents emprunts ou instruments financiers structurés, quelques collectivités ont refusé de régler tout ou partie des intérêts dus au prêteur. Parmi celles-ci, certaines ont consigné les montants à devoir.

Elles ont consigné les montants à devoir auprès de la Caisse des dépôts et consignations (article L. 518-17 du code monétaire et financier),

ou les ont provisionnés, ce qui pourrait conduire nécessairement à des développements contentieux ultérieurs.

À cet égard, quelle que soit la pertinence de leurs arguments, elles ne sont pas fondées à agir ainsi unilatéralement.

b) Le contentieux devant le juge du contrat

D'autres ont engagé des actions contentieuses devant le juge judicaire, compétent pour connaître de ce type de contrat. En effet les contrats de prêt ne comportent aucune clause exorbitante du droit commun qui pourrait caractériser un contrat administratif.

Cette voie concernait une petite cinquantaine de collectivités seulement d'après le tableau de suivi des contentieux et suspension de paiement tenu par la direction générale des collectivités locales au début de l'année 2013.[284] Ces éléments sont toutefois très incomplets. Ils n'indiquent pas toujours l'établissement de crédit en cause, ne recensent pas les types de contrats, leur indexation, leur maturité, leur capital restant dû et les enjeux financiers des prêts concernés (montant de l'annuité ou/montant du coût de sortie). Surtout, depuis lors, les contentieux nouveaux se sont multipliés.

Dans son rapport annuel 2012, Dexia Crédit Local indique que 63 emprunteurs l'avaient assigné pour des crédits structurés. Le nombre d'assignations a progressé au premier semestre 2013[285], notamment en raison de la modification de la règle de prescription applicable (modifiée en juin 2008) à des actions en responsabilité contractuelle et atteint 176 assignations à fin juin.

À cet égard, les collectivités locales avaient jusqu'au 19 juin 2013 pour engager une procédure en responsabilité contractuelle contre les banques pour des emprunts souscrits antérieurement à juin 2008. En effet, la loi du 17 juin 2008, portant réforme de la prescription en matière civile, a modifié l'article 2224 du Code civil et précise que « les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits lui permettant de l'exercer ».[286] Elle était auparavant de dix ans.

[284] Source DGCL : tableau mis à jour au 16 janvier 2013.
[285] En avril 2013 Dexia avait été assigné au civil par 83 collectivités pour des crédits figurant tant à son bilan que, pour une part majoritaire, à celui de la SFIL.
[286] S'agissant des actions fondées sur le vice du consentement (dol, erreur, etc.) ces actions se prescrivent par 5 ans à compter de la découverte de la cause de la nullité.

Dans ce cadre plusieurs suites apparaissent possibles :

- les actions contentieuses peuvent d'abord déboucher, dans certains cas, sur des renvois en arbitrage ou accord amiable, requérant et défenseur ayant intérêt à transiger.[287]

Dans un contentieux entre Royal Bank of Scotland et la ville de Saint-Etienne, l'affaire a abouti au refus de la Cour d'appel de Paris d'ordonner, en référé, l'exécution d'un contrat d'échange de taux au motif que l'obligation d'exécuter les conditions du contrat était sérieusement contestée par l'emprunteur (décision du 4 juillet 2012). Royal Bank of Scotland a alors formé un pourvoi en cassation par un acte du 27 août 2012.

Cependant, une transaction est intervenue, aux termes de laquelle les deux parties ont convenu de se partager le coût de l'indemnité ;

- dans les autres cas, la voie contentieuse est poursuivie.

À cet égard, les motifs évoqués sont en règle générale :

- le non-respect d'une disposition législative ou réglementaire. Par exemple, le caractère spéculatif du produit souscrit[288]. Sur ce motif, le TGI de Paris a débouté RBS de son assignation et a estimé que le non-paiement des échéances par la commune de Saint-Etienne ne constituait pas un trouble manifestement illicite dans la mesure où « les mécanismes de financement ou swaps vendus aux collectivités se sont révélés être des produits spéculatifs à haut risque…».[289] *A contrario*, dans le jugement cité supra, le TGI de Paris a débouté le Conseil général de Seine-Saint-Denis de son assignation contre la CACIB[290], considérant qu'il poursuivait un motif d'intérêt général en contractant le swap contesté : « ce sont bien en

[287] Ordonnance de référé rendue le 20 septembre 2012 par le tribunal de grande instance de Nanterre, commune de Rabastens c/ SA Dexia Crédit Local (n° r.g. 12 : 01994).
[288] La circulaire du 25 juin 2010 a rappelé que les instruments de couverture devaient être adossés à un notionnel de référence (un ou plusieurs contrats) et répondre aux critères de couverture de risque de taux définis par le conseil national de la comptabilité (avis du 1er juillet 1987). Outre la question de la portée juridique de cette disposition réglementaire, elle ne vise pas les emprunts structurés, mais seulement les instruments financiers utilisés pour la couverture d'emprunts à risque de toute nature (swap, cap, collar, etc.).
[289] Ordonnance du juge des référés, TGI de Paris, 24 novembre 2011, RBS c/commune de Saint-Etienne.
[290] Crédit agricole corporate and investment bank (CACIB).

l'espèce des motifs d'intérêt général présentant un caractère local qui ont présidé à la conclusion du contrat » ;

– le défaut d'information, de conseil et de mise en garde du prêteur. Le moyen de l'obligation de conseil et d'information sur les risques encourus a ainsi été retenu par le Tribunal de commerce de Toulouse contre la Caisse d'Épargne Midi-Pyrénées et la société IXIS *Corporate Investment bank*.[291].

À cet égard, il faut aussi relever qu'au sens du décret du 15 mai 2007 modifiant le règlement de l'Autorité des marchés financiers (AMF), les collectivités locales sont considérées comme des «clients non professionnels ». Cela renforce le devoir d'information et de conseil pour les établissements proposant des instruments financiers. Cependant, le juge établit une distinction entre client averti et non averti.[292] Les grandes collectivités locales ne paraissent pas pouvoir se prévaloir de cet argument comme le montre les jugements rendus par le tribunal de grande instance de Nanterre examinés ci-après.

Dans ce contexte, en effet, trois jugements du tribunal de grande instance de Nanterre, opposant le département de Seine-Saint-Denis à Dexia [293], ont connu un écho important. [294] Pour ces contrats, dont l'encours s'élève à plus de 177 M€ au 21 mars 2013,[295] le juge judiciaire a considéré que, dans les circonstances de fait qu'il a soigneusement énumérées, l'établissement avait accompli son devoir de conseil et d'information envers la collectivité et que les contrats n'étaient ainsi pas entachés d'illégalité. De même a-t-il considéré que ces contrats n'étaient pas des contrats dont l'objet est illicite, refusant ainsi l'argumentation selon laquelle ils visaient des opérations spéculatives ne pouvant être conduites par les collectivités. Pour le juge, le département de Seine-Saint-Denis « a conclu le contrat (…) monétaire capé en toute connaissance de cause de sa nature, de son mécanisme de fonctionnement et des risques de hausse du taux d'intérêt générés par l'évolution des marchés financiers. »

[291] TC de Toulouse, 27 mars 2008, Sté Patrimoine Languedocienne c/ Caisse d'Epargne Midi-Pyrénées et la société IXIS *corporate investment bank.*
[292] Cour de cassation, décision de la chambre mixte, 29 juin 2009.
[293] Les prêts concernés par les décisions du tribunal font partie du périmètre de cession de la Société de Financement local (rapport annuel 2012 de Dexia Crédit Local).
[294] TGI de Nanterre, 8 février 2013, n° 11/03778, 03779 et 03780. La Banque a fait appel des jugements le jeudi 4 Avril 2013.
[295] Rapport annuel Dexia Crédit Local 2012.

En revanche, le juge de Nanterre a annulé les stipulations d'intérêt sur le moyen d'absence du taux effectif global (TEG) dans la confirmation, par télécopies, qui devraient être considérées comme élément contractuel car comportant des conditions essentielles dans ces trois contrats. La conséquence pour le prêteur est que les échéances de prêts sont recalculées (rétrospectivement et prospectivement) au taux légal, lequel se substitue aux formules des taux structurés en cause. Ces décisions s'avèrent particulièrement favorables à la collectivité concernée. En 2012, le taux légal était, en effet, de 0,71 %.

Cette décision a été frappée d'appel. Elle laisse ouverte deux questions :

- dans quelle mesure les pratiques de négociation des banques aujourd'hui, et au moins de l'ancienne structure Dexia Crédit Local, et qui aboutissent à cristalliser l'accord prêteurs/emprunteurs par télécopie se prêtent-elles au même type de contestation que celles dénoncées par le juge de Nanterre ? Quelle est la probabilité de succès des actions contentieuses engagées pour ces motifs à la suite de cette décision ? En effet, il existe désormais une éventualité que d'autres décisions semblables soient rendues, aboutissant à procurer aux collectivités locales concernées un avantage (application du taux légal) qui pourrait constituer au moins « un effet d'aubaine ». Dans le rapport public thématique déjà cité de la Cour des comptes, les conséquences d'une application généralisée de cette jurisprudence à Dexia Crédit Local ou la CAFFIL sont évoquées ;
- jusqu'à quel point une collectivité locale peut-elle être considérée comme un emprunteur averti, au terme d'une démonstration « in concreto » par le juge ? Dans son jugement rendu le 25 juin dernier, le tribunal de grande instance de Paris a considéré que le département de Seine-Saint-Denis avait agi en emprunteur averti. Il n'est cependant pas acquis que de petites collectivités, sans service suffisant et mal ou pas conseillées, puissent être considérées comme telles.

Ces deux questions montrent le degré d'incertitude dans lequel se trouvent les différents acteurs – banques prêteuses, collectivités emprunteuses, État régulateur, garant et actionnaire à travers la SFIL -. À l'évidence, on ne saurait se satisfaire de la situation actuelle.

Dans son rapport public thématique de juillet 2013 relatif au groupe Dexia déjà cité, la Cour formule, à cet effet, les recommandations suivantes :

1- prendre les mesures de validation législative nécessaires à la sécurisation des modalités de conclusion des contrats de prêts passés entre les établissements de crédit et le secteur public local ;
2- veiller à la cohérence des pratiques de Dexia Crédit Local et de la SFIL concernant la renégociation (« désensibilisation ») des prêts structurés au secteur public local ;
3- assurer une intervention publique cohérente et efficace pour le financement du secteur public local, en articulant de façon concrète, l'enveloppe du Fonds d'épargne et la production de La Banque postale refinancée par la CAFFI.

Outre ces recommandations, il importe plus globalement de rechercher les voies et moyens d'un règlement équilibré des litiges actuels et à venir. L'intervention des pouvoirs publics pourrait permettre de définir les modalités adéquates, et financièrement soutenables pour les parties, d'un partage de la charge correspondant au coût actuariel de remplacement des emprunts les plus dangereux par des emprunts dont l'évolution serait moins risquée.

Dans un communiqué de presse en date du 18 juin 2013, les trois ministres chargés de ce dossier ont réaffirmé la volonté du Gouvernement d'apporter une solution pérenne et globale au problème des emprunts structurés les plus sensibles. À cet effet, sera proposé la mise en place d'un nouveau fonds de soutien pluriannuel doté de moyens significatifs, notamment par une contribution du secteur bancaire. Au surplus, le Gouvernement devrait soumettre au Parlement une disposition législative permettant d'assurer la sécurisation juridique des contrats ayant omis une mention explicite du taux effectif global. Ces divers dispositifs devraient être présentés à l'automne prochain.

À cet égard, le relevé de conclusions de la conférence des finances publiques locales du 16 juillet dernier indique que ce fonds sera abondé à hauteur de 100 M€ par an sur une durée maximale de 15 ans et reposera pour moitié sur des ressources fiscales assises sur le secteur bancaire et pour moitié par une contribution de l'État. Il permettra d'aider les collectivités qui ont souscrit les emprunts les plus sensibles et les contrats de couvertures qui leur sont liés.

Cette décision est mise en œuvre par le projet de loi de finances pour 2014. Le nouveau fonds sera financé pour moitié par le relèvement de la taxe systémique acquittée par le secteur bancaire et pour moitié par l'État. En 2014, la part État de l'abondement sera financée par le redéploiement des crédits alloués mais non dépensés au fonds de soutien créé par l'article 48 de la loi de finances rectificative pour 2012. Selon l'exposé des motifs du projet de loi de finances, le nouveau fonds, dont la dotation maximale sur sa durée de vie est de 1,5 Md€, devrait couvrir 45 % des indemnités de remboursement anticipé des emprunts les plus sensibles dont le montant estimé s'élève à 3,4 Md€.

Les collectivités locales qui bénéficieront du fonds devront renoncer aux contentieux passés et futurs. L'option privilégiée d'utilisation du fonds est le refinancement de tout ou partie de l'indemnité de remboursement anticipée.

La solution ne saurait aboutir, au final, à dégager de toute responsabilité les collectivités ayant souscrit ce type d'emprunt à risques, quel que soit le rôle des banques dans cette affaire.

c) La saisine des chambre régionales des comptes dans le contexte de contentieux en cours ou à venir

Dans ce contexte, le refus d'une collectivité locale de régler tout ou partie de l'annuité d'emprunt dont elle est redevable a conduit certains établissements bancaires à saisir les chambres régionales des comptes, directement ou par le biais du préfet ou du comptable public, en vue d'obtenir la confirmation du caractère obligatoire de la dépense[299] et, si nécessaire, de l'inscription d'office des crédits au budget. Les avis rendus sont susceptibles de recours devant le juge administratif s'ils sont négatifs. Dans une phase procédurale distincte, dès lors que les crédits étaient bien prévus au budget, les établissements concernés ont pu aussi solliciter le préfet en vue d'obtenir le mandatement d'office des sommes dues[296].

[299] Il résulte des dispositions de l'article L. 1612-15, premier alinéa du code général des collectivités territoriales, que, ne sont obligatoires pour les communes, que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé.
[296] Article L 1612-16 du CGCT.

La diversité des contrats conclus et le caractère très particulier de cette procédure qui consiste, pour la chambre régionale des comptes saisie, et conformément à la jurisprudence du juge administratif en la matière [297], à examiner si la créance est certaine, liquide et non sérieusement contestée, pour déclarer cette dépense comme obligatoire[298], ne permet pas de tirer d'enseignement de portée nationale des avis rendus. En aucun cas, les chambres régionales des comptes n'ont vocation à trancher au fond un litige portant sur l'application d'un contrat.

À l'inverse, il leur appartient simplement de décider s'il y a lieu d'inscrire les crédits afférents au budget de la collectivité dans l'attente d'une décision du juge du fond.

Trois avis récents statuant sur ce type de saisine

Dans son avis du 31 mai 2012[299], relatif à la commune de Sassenage (Isère), la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes n'a pas reconnu le caractère obligatoire pour une dépense concernant le paiement d'intérêts s'agissant de deux emprunts dits structurés, considérant que cette dépense était, au cas d'espèce, sérieusement contestée. En effet, la commune de Sassenage avait assigné la banque auprès du tribunal de grande instance de Nanterre pour dol et erreurs sur le taux effectif global.

Dans son avis du 13 septembre 2012, relatif à la commune de Saumur (Maine-et-Loire), la chambre régionale des comptes des Pays de Loire[300] a considéré, pour sa part, que la commune aurait dû régler l'intégralité de l'échéance, n'ayant pas contesté sérieusement les dispositions du contrat et réclamé sa nullité devant le juge.

[297] CE, 18 septembre 1998, chambre de commerce et d'industrie de DUNKERQUE.
[298] Aux termes de l'article L. 1612-15, alinéa 2 du code général des collectivités territoriales, la chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'État dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante ; il résulte, des dispositions de l'article R. 1612-35 dudit code, qu'il appartient à la chambre de se prononcer sur le caractère obligatoire de la dépense, préalablement à la constatation de l'existence ou de l'inexistence au budget de la collectivité des crédits nécessaires au règlement de cette dépense.
[299] Avis n° 2012-115, séance plénière du 31 mai 2012.
[300] Avis n° 2012-14 du 13 septembre 2012.

La chambre a constaté, en premier lieu, que l'interprétation faite par la commune de Saumur de la formule de calcul du taux d'intérêt de l'emprunt était manifestement erronée, et en deuxième lieu, que la commune avait bénéficié, de la part de la banque, avant la souscription de cet emprunt, d'une information lui permettant de comprendre comment devait être interprétée la formule de calcul du taux d'intérêt et, en troisième lieu, qu'elle s'était assurée les conseils d'un cabinet spécialisé dans la gestion de la dette des collectivités locales qui lui avaient également permis de comprendre les modalités de calcul des intérêts de l'emprunt. La chambre en a conclu que la contestation de la commune de Saumur ne pouvait être considérée comme une contestation sérieuse.

Dans son avis du 31 mai 2012 relatif à la commune de Vienne (Isère), la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a déclaré la dépense obligatoire, estimant que la contestation de la commune de Vienne ne pouvait être considérée comme sérieuse, du fait qu'elle n'était ni ancienne, ni constante, ni justifiée par un pouvoir que possèderait le maire par délégation du conseil municipal.

En effet, la commune de Vienne avait inscrit à son budget des crédits suffisants pour honorer l'échéance 2012. Elle avait par ailleurs procédé à une assignation contentieuse le 25 juillet 2012, alors qu'elle ne l'avait pas fait en 2011 malgré une difficulté analogue (l'échéance 2011 de l'emprunt était même d'un montant supérieur au montant de l'échéance 2012) et avec la circonstance que les discussions engagées à cette époque s'étaient déjà révélées improductives. La chambre a été confortée dans son analyse par un arrêt de la Cour administrative d'appel rendu public le 25 septembre 2012, où cette juridiction a souligné que l'organe exécutif de la commune n'avait pas le pouvoir de décider unilatéralement de modifier les clauses d'un contrat de prêt.

C - Un renforcement nécessaire de l'information financière

Le développement des instruments de connaissance de l'évolution des finances locales revêt une importance particulière dans le contexte plus difficile qui affecte les finances publiques. La maîtrise des dépenses et de l'endettement ne peut que bénéficier d'un renforcement des obligations relatives à l'information et à la transparence financière.

En préalable, comme l'avait recommandé le rapport public thématique sur la gestion de la dette publique locale,[301] les collectivités importantes devraient exposer leur stratégie de gestion de la dette sous la forme, par exemple, d'un rapport annuel et en rendre régulièrement comptes : une disposition en ce sens est d'ailleurs prévue par le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale déposé au Parlement en avril dernier[302].

De même, il serait souhaitable que la question du provisionnement des emprunts structurés puisse trouver une solution rapide. À cet égard dans son rapport public thématique déjà cité, la Cour des comptes avait fait diverses recommandations sur l'information financière partiellement suivies depuis.

1 - Des états annexes perfectibles

Entre 2010 et 2013, les plans de compte (et les schémas d'opérations) comme les annexes des états financiers relatifs à la dette dans les budgets primitifs et comptes administratifs ont été modifiés chaque année dans chacune des instructions budgétaires et comptables des collectivités locales (M14, M52 et M71). Ces modifications tirent, notamment, les conséquences de l'avis du CNoCP du 8 juillet 2011 sur le renforcement de l'information comptable et la comptabilisation de la dette financière.

Pour une application au 1er janvier 2013, les dernières modifications sont intervenues en décembre 2012. Comme les années précédentes, bon nombre de collectivités locales avaient déjà voté leur budget primitif ; les états annexes de ceux-ci n'ont pas toujours pu tenir compte de ces nouvelles exigences.

Ces documents ont vocation à éclairer et compléter l'information sur certains éléments du bilan de la collectivité, dont la dette.

Désormais, les maquettes des budgets primitifs comme des comptes administratifs en M14, par exemple, comprennent neuf tableaux.

---

[301] Cour des comptes, *Rapport public thématique*, La gestion de la dette publique locale. p. 96, 3-2, La Documentation française, juillet 2011, 210 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[302] À cet égard le texte de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles tel qu'adopté par l'Assemblée nationale le 23 juillet dernier précise que le débat d'orientation budgétaire devra également porter sur l'évolution et les caractéristiques de l'endettement de la collectivité.

Ces états renforcent l'information sur le niveau de risques pris par référence à la Charte Gissler.

Au début mars dernier, afin d'aider les gestionnaires des collectivités locales, la direction générale des collectivités locales a publié un « Guide pratique des états de la dette 2013 », compte tenu des difficultés éprouvées par certaines collectivités pour remplir ces annexes. Les observations des chambres régionales des comptes conduisent, cependant, à établir les constats suivants sur la forme de ces annexes :

- les divers états de dette ne sont pas rigoureusement identiques entre niveaux de collectivités ;
- les catégories issues de la Charte Gissler ou de la circulaire du 25 juin 2010, sont à mentionner dans plusieurs états annexes, alors que leur référentiel est différent : les états se réfèrent aux catégories de A à F, tantôt aux catégories 1 à 6, tantôt encore aux deux ;
- les obligations pèsent sur toutes les collectivités (de plus de 3 500 habitants), mais aussi sur toutes les catégories de prêts (fixe, variable, structuré), sans réelle distinction des risques encourus.

Consciente de ces limites et imperfections, l'administration a indiqué qu'une disposition réglementaire devrait permettre une harmonisation. Par ailleurs, un projet est à l'étude afin d'exclure les emprunts les moins risqués du champ de l'obligation d'information sur le « coût de sortie ».

En ce qui concerne le contenu de ces obligations, différentes mesures de simplifications apparaissent nécessaires sur les sujets suivants :

- la présentation du coût de sortie des emprunts qui peut susciter des difficultés d'évaluation pour certains produits ;
- les conditions de remboursement anticipé et de refinancement d'emprunts ;
- le détail des opérations de couverture.

Des mesures d'assouplissement sont en préparation dans les administrations nationales concernées.

L'importance de la dette des collectivités locales et les incertitudes concernant le devenir des emprunts complexes doivent conduire à une meilleure information des assemblées délibérantes comme des citoyens et des prêteurs potentiels. L'information sur l'évolution de l'endettement,

ses caractéristiques et ses perspectives d'évolution participent au renforcement nécessaire de la transparence financière.

Le degré d'exigence nouvelle peut s'accompagner de certaines difficultés techniques qu'on ne peut nier. Elles tiennent, pour partie, à la mauvaise qualité de l'information des collectivités locales lorsqu'elles contractent leurs emprunts et, pour partie aussi, à la multiplication des tableaux annexes qu'il est souhaitable de réduire par des mesures de simplification et d'adaptation. Des assouplissements devraient intervenir dès 2014 ; d'autres sont à l'étude.

2 - La nécessité de provisionner les risques financiers

Dans son rapport public annuel 2009, la Cour des comptes notait que « faute d'un référentiel adapté, le cadre comptable applicable aux collectivités territoriales et à leurs établissements ne permet pas de rendre compte fidèlement de la réalité économique des contrats d'emprunt structurés et d'en constater la nature et les effets au sein des états financiers, en dépit des principes auxquels se réfère la comptabilité locale. Cette circonstance a indéniablement constitué un facteur de développement non régulé de ces produits. »[303]

Il était donc recommandé d'adapter « le référentiel comptable, afin de prendre en compte la nécessité de provisionner les risques financiers inhérents aux produits structurés (…). ». Cette recommandation a été réitérée dans le rapport public thématique sur la gestion de la dette publique locale de juillet 2011.

Le CNoCP a rendu le 3 juillet 2012 un avis préconisant le provisionnement des emprunts structurés dans certaines conditions tenant d'une part à l'ampleur de la bonification par rapport aux taux de marché, d'autre part à la constatation de risques avérés une fois que les options ont été activées. Il faut toutefois relever qu'à défaut de prescription et de cadre réglementaire explicite, de nombreuses collectivités avaient déjà constitué des provisions pour faire face à leurs engagements, notamment dans un contexte où les contentieux se sont multipliés ces derniers mois.

[303] Cour des comptes, *Rapport public annuel 2009*, Les risques pris par les collectivités territoriales et leurs établissements publics locaux en matière d'emprunt, p. 274, La Documentation française, février 2009, 768 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les principes contenus dans ces avis devraient être traduits dans un décret[304] modifiant le code général des collectivités territoriales et une circulaire qui s'appliqueraient aux comptes 2014. Pour les administrations concernées, dans l'intervalle, l'année 2013 doit être regardée comme une période de dialogue entre l'État et les collectivités pour tester ce dispositif et en appréhender l'ensemble des conséquences. Pour ce faire, un guide de mise en œuvre est en cours de mise au point au sein du comité partenarial de fiabilité des comptes publics locaux.

On ne saurait trop souligner l'importance que revêt le bon aboutissement de ce chantier normatif.

***

Bien que confrontées à une hausse de leur endettement, les collectivités locales conservent encore une situation financière globalement saine, notamment en termes d'autofinancement. Ces facteurs favorables ont certainement été utiles dans la recomposition en cours de l'offre de crédits. La question du devenir de la dette structurée reste néanmoins un sujet d'incertitude.

III - Les perspectives pour 2013 et au-delà

Pour 2013, les perspectives d'accès au crédit des collectivités locales ne paraissent pas présenter de difficulté particulière, sous les réserves essentielles du règlement rapide de la question des emprunts structurés et de l'absence de mouvements d'ampleur sur les marchés financiers. L'amélioration des conditions financières devrait se poursuivre, conséquence d'une concurrence accrue. De même, le recours au marché obligataire devrait se confirmer, ainsi que le retour à une offre de très long terme.

Il reste à s'assurer sur la durée que le rôle assigné aux différents dispositifs publics ou semi-publics dans la recomposition de l'offre de financement présente une efficience à la hauteur des engagements consentis.

[304] À cet égard le texte de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles tel qu'adopté par l'Assemblée nationale le 23 juillet dernier ajoute à la liste des dépenses obligatoires pour les collectivités locales les dotations aux provisions, « notamment pour risques liés à la souscription de produits financiers ». Cet article s'applique aux produits financiers souscrits à compter du 1er janvier 2014.

A - Une amélioration des conditions financières sur le marché

L'amélioration constatée depuis le deuxième semestre 2012 devrait se poursuivre, permettant ainsi aux collectivités locales d'obtenir à nouveau, une meilleure adéquation entre leurs besoins et les conditions proposées.

1 - La durée des prêts à moyen/long terme

Depuis le second semestre 2012, il est constaté, une poursuite du mouvement d'allongement de la durée des prêts, engagé fin 2012 (15 ans en moyenne)[305]. D'après la Banque de France, la majorité des prêts porte désormais sur une durée initiale de 15 à 20 ans (47,6 % sont réalisés pour 14 à 16 ans, 15,1 % pour 18 à 20 ans). Quelques prêts à 20/25 ans ont été proposés pour le financement d'investissements des services publics industriels et commerciaux. L'offre bancaire se positionne clairement sur ce segment, à la satisfaction des emprunteurs qui regrettaient de ne pouvoir trouver d'échéances correspondant mieux à la durée de leurs amortissements.

Le Fonds d'épargne géré par la Caisse des dépôts et consignations et la Banque européenne d'investissement mettent en place des dispositifs permettant de pallier les carences du marché sur les prêts de long terme.

En novembre 2012, le Gouvernement a ainsi annoncé la mobilisation d'une enveloppe de 20 Md€ du Fonds d'épargne, sur la période 2013-2017, pour financer les besoins de financement à très long terme. Dans ce cadre, des financements de long terme sur des projets (durée de 20 à 40 ans sur les projets d'infrastructures de transport, de rénovation des bâtiments publics, investissements en direction des services d'eau et d'assainissement) devraient conforter le rallongement des durées plus adaptées aux investissements lourds du monde local. Il conviendra toutefois de s'assurer, notamment pour les investissements des services d'eau et d'assainissement, de leur accessibilité pour les petits réseaux et pour les projets de construction et d'extension actuellement exclus de l'enveloppe de la Caisse des dépôts et consignations, afin de respecter la directive-cadre sur l'eau (2000/06/CE) et de garantir en 2015, le bon état des masses d'eau du pays et une gestion durable de cette ressource vitale.

[305] Source Banque de France, direction générale des statistiques-DSMF-SASM, étude sur échantillon.

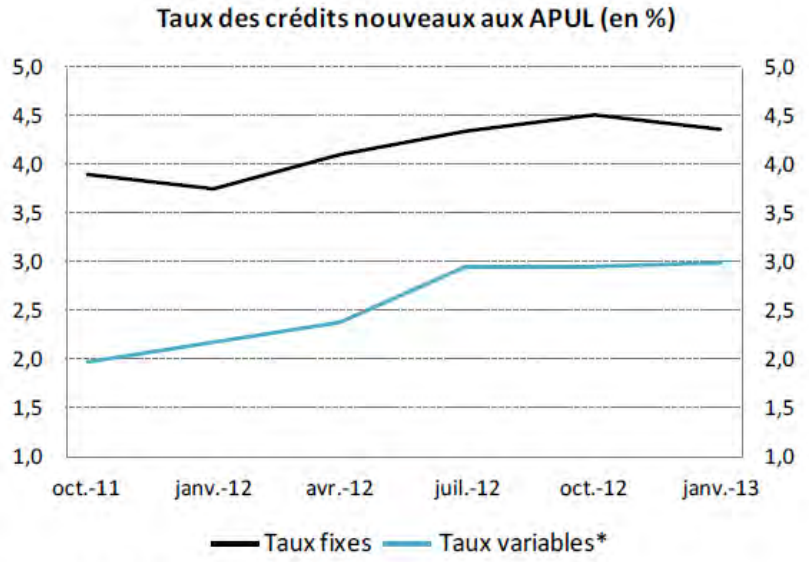
Parallèlement, la BEI poursuit et amplifie ses financements de projet (haute qualité environnementale (HQE), infrastructures stratégiques, Très Haut Débit, Plan de rénovation des collèges). Elle devrait aussi compléter l'offre sur le très long terme en portant sa capacité d'intervention, en France, tant pour des projets publics que pour des projets privés, de 4 à 7 Md€ par an.

Les collectivités locales devraient ainsi bénéficier de conditions favorables pour des financements de maturité longue (15 à 30 ans).

2 - Les autres conditions des prêts à moyen/long terme

En ce qui concerne les conditions de taux, une détente est en cours, comme le montre le graphique ci-dessous. La baisse des conditions bancaires se confirme. On relève même la disparition des indemnités de remboursement anticipé.

Graphique n° 6



* Taux variables indexés sur l'Euribor 3 mois

Source: Banque de France

En ce qui concerne le choix des indexations, l'option à taux fixe est, d'après les sondages effectués par la Banque de France, majoritaire, et devrait le rester malgré le niveau des taux monétaires. Un retour à des choix de gestion plus classique est nettement perceptible et correspond aux orientations prises par les assemblées délibérantes.

Même si des possibilités de remboursements anticipés existent, l'importance actuelle du stock de dette à long terme souscrit sur la base de taux variables, indexés le plus souvent sur les taux du marché monétaire, pourrait se traduire dans les années à venir par une progression de la charge de la dette en cas de hausse des taux.

3 - Les prêts à court terme

En ce qui concerne les prêts à court terme (prêts inférieurs à 1 an), la production bancaire demeure marginale au regard des engagements, comme l'illustre le tableau ci-dessous (en % du total) :

Tableau n° 24 : les prêts à court, moyen et long terme en 2012

	déc.-11	mars-12	juin-12	sept.-12	déc.-12
COURT TERME	2,0	2,9	3,2	3,0	2,3
MOYEN ET LONG TERME*	98,0	97,1	96,8	97,0	97,7

Source: Banque de France

À partir de 2013, La Banque postale à travers la co-entreprise, « *Banque postale, collectivités locales* » devrait cependant assurer la couverture d'une majorité des besoins en ce domaine. Elle a porté le niveau de ses engagements prévisionnels de 2 à 4 Md€ et poursuit l'objectif de retrouver le niveau de Dexia Crédit Local avant 2008.

Sur les lignes de trésorerie, le positionnement restrictif des autres grands opérateurs (BPCE et Crédit Agricole) s'est assoupli. Le marché devrait a priori redevenir un peu plus fluide et concurrentiel. Les marges pourraient diminuer, les frais annexes aussi, voire disparaître dans certains contrats. Enfin, les émissions de billets de trésorerie pourraient se développer dans les grands comptes, au vu de leurs conditions optimales, la question des lignes « back up » s'éloignant.

Toutefois, la sélectivité des engagements semble s'être renforcée. La Banque Postale a ainsi mis en place une analyse des risques basée sur une approche quantitative (taux d'épargne brute, ratio d'endettement, capacité de désendettement, notamment) et qualitative (dynamique démographique, richesse du territoire, potentiel fiscal, en particulier). Dans l'analyse de l'encours de dette et de son exposition au risque de taux, elle est particulièrement vigilante aux produits risqués. Cette approche s'appuie sur un outil de score spécialement conçu par la Banque

Postale dans le cadre du lancement de l'activité de financement aux collectivités locales.

B - La satisfaction des besoins de 2013 et au-delà

1 - En 2013 : des enveloppes suffisantes

En dépit des incertitudes concernant l'évolution de leurs recettes à venir et des différences de situation dans lesquelles les collectivités se trouvent depuis la mise en place d'une nouvelle fiscalité locale, on peut penser que les communes et les intercommunalités poursuivront, en 2013, leur effort d'équipement alors que les départements pourraient à nouveau réduire leurs investissements et que les régions maintiendraient tout juste un effort porté par les subventions d'équipement versées.

Dans ces conditions, le besoin de financements pourrait se situer à un niveau proche de 2012, entre 16 et 17 Md€. À l'inverse, les financements proposés ou émis sur le marché pourraient potentiellement excéder ce niveau, même si les chiffres annoncés par les différents établissements incluent généralement les établissements publics de santé.

La situation se présenterait comme suit :

Tout d'abord, l'intervention de la Banque postale sur le crédit à moyen/long terme et en s'appuyant sur les nouvelles structures évoquées supra est annoncée à 3 Md€ en 2013, pour un objectif de 4 Md€ en cible. Toutefois, si la demande s'avérait plus soutenue que prévu, le montant de la production pourrait être supérieur. Elle se substitue au niveau de l'enveloppe exceptionnelle du Fonds d'épargne. En complément des établissements traditionnels (BPCE, CASA), elle devrait contribuer à fluidifier le marché en particulier pour les petites et moyennes collectivités. Depuis le mois de juin 2013, la banque peut intervenir à partir d'un seuil de 50 000 €.

Avec un adossement pour son refinancement à la CAFFIL, filiale de la SFIL, cette banque a mis en place une gamme de prêts à long terme (de 2 à 15 ans). Son offre est à taux variable et à taux fixe, avec des possibilités d'arbitrage. Les prêts à taux variable, initialement proposés à seules collectivités de plus de 20 000 habitants, sont désormais offerts à l'ensemble des collectivités avec une option gratuite de passage à taux fixe. Par ailleurs, les contrats à taux variable sont toujours assortis d'une indemnité de remboursement anticipé. Les objectifs annoncés par la banque sont d'occuper à terme 25 % du marché (court et moyen/long terme).

Les autres établissements bancaires (BPCE et Crédit Agricole, en particulier confortant leurs positions) pourraient prêter à nouveau entre 8 et 10 Md€, en intégrant l'offre des banques étrangères.

Enfin, l'offre à très long terme de la Caisse des dépôts et consignations et de la BEI pourrait apporter au marché entre 4 et 6 Md€, annuellement. Il faut toutefois tenir compte de ce que les conventions de financement sont pluriannuelles : par construction, en fonction de la nature du projet financé, elles ne sont donc consommées qu'au fur et à mesure des réalisations, ce qui rend toujours difficiles les calculs infra annuels, les établissements ne raisonnant qu'en terme d'engagements et ce, quelle que soit la date de mobilisation du prêt.

L'offre BEI est la conséquence des décisions du sommet des chefs de l'État de la zone euro fin mai 2012. Une recapitalisation de la BEI a été décidée. Grâce à celle-ci (10 Md€), la banque devrait dégager un volume de prêts en 2013 en nette augmentation, soit un niveau de 60 Md€, pour 50 Md€ en 2011. En France, précisément, l'enveloppe totale pourrait avoisiner les 7 Md€, en intégrant le financement des entreprises.

Ces financements sont aussi distribués via les réseaux bancaires, comme BPCE, Crédit Mutuel ou encore Crédit Agricole. Ils concernent souvent alors de plus petites collectivités locales. À partir du quatrième trimestre 2013, une nouvelle offre permettra également à la Banque Postale de distribuer les financements BEI.

Enfin, le niveau des émissions obligataires des collectivités locales devraient atteindre 2,5 à 3 Md€, même si les montants dépendront fortement des conditions de marché et de l'évolution de la situation financière des régions.

2 - Au-delà de 2013 : un nouveau paysage de prêteurs, des engagements publics renforcés

En 2014, la tendance décrite ci-dessus devrait se poursuivre. À terme, le paysage des prêteurs au secteur public local, déjà largement transformé suite au plan de résolution de Dexia et à la montée en charge de la Banque postale et des établissements spécialisés (SFIL et CFFL) devrait encore s'étoffer.

En effet, la création d'une agence de financement des collectivités locales apparaît constituer une perspective quasi certaine. La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, déjà citée, autorise cette création.

La disposition autorisant le nouvel établissement bancaire spécialisé (article L 1611-3-2 du CGCT)

« Les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent créer une société publique revêtant la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce dont ils détiennent la totalité du capital et dont l'objet est de contribuer, par l'intermédiaire d'une filiale, à leur financement. Cette société et sa filiale exercent leur activité exclusivement pour le compte des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre actionnaires. Cette activité de financement est effectuée par la filiale à partir de ressources provenant principalement d'émissions de titres financiers, à l'exclusion de ressources directes de l'État ou de ressources garanties par l'État.

« Par dérogation aux dispositions des articles […] du CGCT, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre sont autorisés à garantir l'intégralité des engagements de la filiale dans la limite de leur encours de dette auprès de cette filiale. Les modalités de mise en œuvre de cette garantie sont précisées dans les statuts des deux sociétés. »

L'agence de financement, à l'instar de ses prédécesseurs nordiques, pourrait offrir une alternative au financement bancaire et une diversification par l'appel au marché obligataire pour des collectivités qui, aujourd'hui, ne peuvent, pour des raisons de taille entre autres, accéder seules à cette ressource. Elle pourrait, également, permettre une meilleure comparabilité sur les conditions d'accès au crédit.

Tout en prenant acte de cette perspective, la Cour des comptes avait évoqué les contraintes de ce dispositif nouveau[306]. Outre les règles normatives auxquelles l'établissement sera soumis pour son fonctionnement, sous le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, il devrait, pour atteindre ses objectifs de production et de prix, offrir un niveau de garantie jugé suffisant par les marchés, en l'absence de garantie de l'État.

Ainsi, le mécanisme de garantie solidaire des collectivités membres de l'agence et simultanément emprunteuses constituera un point clef de la réussite du projet. En effet, les collectivités locales ne présentent pas le même risque, ce qui est susceptible de pénaliser la

[306] Cour des comptes, *Rapport public thématique*, La gestion de la dette publique locale. p. 87-90, La Documentation française, juillet 2011, 210 p., disponible sur www.ccomptes.fr

notation des emprunts émis par l'agence. Par ailleurs, les exigences de dépôts par montant emprunté pour la constitution des fonds propres pourraient dissuader nombre d'emprunteurs potentiels.

La réussite du projet sera aussi liée à la constitution des fonds propres et des réserves de liquidités dont les niveaux seront appréciés par l'Autorité de contrôle prudentiel et le marché.

Cette création ne devrait pas intervenir avant l'exercice 2014. Son activité, dans un premier temps, devrait probablement se limiter à des montants peu importants. Il restera à voir sur la durée si l'inclusion d'un tel établissement spécialisé dans le monde bancaire français est de nature à apporter une réponse adéquate aux attentes qui n'auraient pas pu être satisfaites par ailleurs.

Au-delà, force est de constater une évolution vers un empilement des dispositifs publics. Ces derniers comporteront, en effet ;

- le Fonds d'épargne sur les enveloppes affectées décidées par le Gouvernement ;
- l'ensemble constitué par La Banque postale, la SFIL et la CAFILL ;
- la future agence de financement des collectivités locale.

Leur coexistence ne garantit pas l'usage au meilleur coût, pour le contribuable, des deniers publics engagés directement sur fonds propres et indirectement dans les mécanismes de garantie mis en place ou à mettre en place.

De plus, il est important de s'assurer de la bonne allocation des ressources aux investissements locaux. Il reste nécessaire de favoriser, d'une part entre catégories de collectivités locales les investissements les plus adaptés aux besoins prioritaires de la Nation et, d'autre part, au sein de chaque niveau de collectivités, la réalisation d'équipements structurants et jugés utiles. Des procédures d'évaluation systématique de la rentabilité économique et sociale devraient être mises en place (voir chapitre I).

——— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ———

Contrairement aux craintes exprimées début 2012, les conditions d'accès à l'emprunt des collectivités locales se sont révélées finalement favorables, accompagnant ainsi une progression de l'investissement public local, en dépit du repli constaté de l'autofinancement.

Cette tendance pourrait se poursuivre en 2013 et au-delà sous la réserve essentielle des arbitrages qui devront être faits quant aux conséquences à tirer de la baisse programmée des dotations de l'État, à partir de 2014, d'une part et, d'autre part, sous réserve qu'une réponse appropriée, et dans l'intérêt de l'ensemble des parties, puisse être apportée au problème des emprunts structurés les plus sensibles qui, s'il reste relativement limité pris dans son ensemble, peut s'avérer porteur de risques importants pris individuellement pour les collectivités locales concernées, dont le nombre est significatif.

La solution de ce problème pourrait également influer sur la recomposition de l'offre bancaire en cours. Il importe, désormais, de rechercher les voies et les moyens d'un règlement équilibré des litiges actuels et à venir.

À plus long terme, la multiplication des dispositifs publics dans le l'offre de prêts aux collectivités locales pose la question de la bonne allocation des ressources aux investissements locaux et de l'évaluation de leur rentabilité économique et sociale.

La Cour formule les recommandations suivantes :

19. *prendre, dans les meilleurs délais, les mesures règlementaires d'application de la disposition nouvelle introduite par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires encadrant pour l'avenir la capacité des collectivités territoriales et de leurs groupements à contracter des emprunts au regard des risques que ceux- ci peuvent présenter* ;
20. *adapter les exigences en matière d'information et de données des états financiers sur la dette, en les modulant selon le seuil démographique des collectivités et des établissements publics locaux concernés et en simplifiant ou en aménageant les états qui peuvent l'être eu égard à la nature des emprunts concernés ;*
21. *mettre en œuvre les recommandations issues de l'avis du CNoCP du 3 juillet 2012 concernant le provisionnement des risques financiers pris pour les emprunts structurés ;*

22. *pour les collectivités et les intercommunalités les plus importantes, enrichir les documents présentés lors du débat d'orientation budgétaire d'un rapport sur la stratégie de gestion de la dette et sur les résultats obtenus au cours du dernier exercice ;*

23. *mettre en place des statistiques globales au niveau national sur la dette des collectivités locales (notamment en termes de maturité et d'exposition au risque de taux) à partir des états financiers exigés de celles-ci.*

Conclusion générale

Les finances publiques locales font partie intégrante des finances publiques de la France et l'appréciation qui peut en être faite ne saurait perdre de vue la nécessité d'une cohérence des trajectoires financières de l'ensemble des administrations publiques de notre pays.

Dans le contexte particulier des engagements de la France tendant à réduire les déficits et l'endettement publics, il apparaît plus que jamais nécessaire d'apprécier la situation et les perspectives financières des collectivités territoriales dans un cadre plus large, tenant compte à la fois de la différenciation croissante apparue dans l'évolution des différentes catégories de collectivités dans un contexte marqué par les premiers effets de la réforme de la fiscalité locale et par la nécessité de mieux conjuguer les efforts de l'État et des administrations locales pour parvenir à une réduction durable de la dépense publique.

Les dépenses des administrations publiques locales (APUL) représentent, en effet, 20 % des dépenses publiques. Ce sont celles qui, au sein des administrations publiques, ont progressé le plus fortement au cours des trente dernières années, passant de 8,6 % en 1983 à 11,7 % du PIB à fin 2011, avec une croissance moyenne en volume de 3,1 % par an.

L'organisation décentralisée de la République et les principes constitutionnels de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales rendent peu aisée la définition d'objectifs financiers (dépenses, recettes, solde) présentant un caractère contraignant pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

Les questions posées par l'articulation entre les niveaux national et local au regard des engagements européens ne sont d'ailleurs pas spécifiques à la France comme l'attestent les exemples de l'Italie et de l'Allemagne.

La loi de programmation des finances publiques 2012-2017 dispose que les collectivités territoriales participent à l'effort de redressement des comptes publics, dans le respect de la libre administration de chacune, avec comme première orientation une stabilisation de l'enveloppe des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013, puis une diminution de cette enveloppe de 750 M€ par an en 2014 et 2015. Ces montants ont été portés, en février 2013, à 1,5Md€/an. Le projet de loi de finances pour 2014 met en œuvre cette décision.

Une gouvernance financière permettant à l'État d'assumer pleinement les responsabilités qui découlent des engagements européens de la France reste à construite en ce qui concerne le secteur public local. Un tel dispositif devrait associer les collectivités territoriales à la définition des objectifs financiers qui les concerne et permettre de veiller à leur respect. En effet dans le contexte présent, leur participation à l'effort de redressement des comptes publics est appelée à se renforcer. À cet égard la fiabilisation accrue des données financières agrégées des collectivités locales constitue un accompagnement technique nécessaire afin que celles-ci puissent servir de base à un diagnostic partagé par l'ensemble des parties prenantes.

Il importe que les collectivités puissent trouver un nouveau modèle financier ne dégradant pas le quasi-équilibre structurel de leurs comptes et préservant le rôle qu'elles jouent en matière d'équipement des territoires et de services publics à la population.

Pour autant les collectivités territoriales ne sauraient s'exonérer des contraintes qui résultent du rétablissement de l'équilibre des comptes publics. À cet égard, les décisions annoncées récemment pour 2014 aboutissent à transférer une partie de la charge de la baisse des concours financiers qui devait participer au redressement des finances publiques sur l'État et sur les contribuables.

La baisse des concours de l'État pourrait s'accompagner d'une hausse des impôts locaux dans un contexte où le taux global des prélèvements obligatoires est déjà très élevé. D'ores et déjà, la hausse du plafond applicable aux droits de mutation est de nature à réduire la capacité contributive des redevables (pour une recette maximale de 1,4 Md€). Parallèlement, l'État verra ses recettes diminuer d'environ 830 M€ pour les seules dispositions figurant dans le projet de loi de finances pour 2014 concernant les départements tandis que les transferts de fiscalité envisagés pour les régions se traduiront par une diminution de la croissance spontanée de ses recettes fiscales.

Ces chiffres sont à mettre au regard de la baisse des dotations de 1,5 Md€ en 2014.

C'est pourquoi, ainsi que la Cour l'a déjà indiqué, une diminution modulée des concours financiers en fonction des marges financières des différentes catégories de collectivités aurait été préférable du point de vue du redressement des finances publiques prises dans leur ensemble. Cette option reste encore possible pour 2015.

La réforme de la fiscalité locale de 2010 a fait naître de fortes incertitudes quant au montant des ressources fiscales de remplacement, à

leur localisation, à leur dynamisme et à la compensation des pertes éventuellement subies au-delà de l'année 2011.

Elle fait également apparaître une différenciation croissante dans l'évolution des catégories de collectivités territoriales pour lesquelles le degré de contrainte financière est différent. De ce point de vue, une distinction doit être faite entre le secteur communal (les communes et leurs groupements) d'une part et les départements et les régions, d'autre part. Ces divergences d'évolution entre catégories de collectivités sont à apprécier au regard de la dynamique de leurs recettes et de leurs dépenses.

S'agissant des premières, un réexamen d'ensemble de l'allocation des ressources fiscales sera inévitable à terme dans la mesure où la réforme de 2010 aboutit à une situation instable comme l'attestent les demandes de ressources nouvelles exprimées par les départements et les régions.

Les ajustements ponctuels destinés à satisfaire une partie de ces demandes seront inefficaces en termes de redressement des finances publiques dès lors qu'ils seront effectués au détriment des ressources nécessaires à l'État et qu'ils réduiront l'incitation à la maîtrise globale des dépenses. Ils seront en outre insuffisants pour résorber les divergences d'évolution entre catégories de collectivités. Dès lors, une réallocation des ressources fiscales entre ces dernières, établie sur la base des compétences exercées, serait à envisager.

En tout état de cause, dans un contexte de forte contrainte budgétaire pour l'État, les situations différenciées entre collectivités au sein d'une même catégorie devraient être atténuées par un renforcement sensible de la péréquation « horizontale ». Les dispositifs existants pour le bloc communal et les départements devraient continuer d'être renforcés. S'agissant des régions, le mécanisme embryonnaire qui existe serait à développer. L'accroissement du rôle de la péréquation horizontale est rendu plus nécessaire encore par la baisse des dotations de l'État en 2014 et 2015.

Le freinage des dépenses de fonctionnement est indispensable alors même que l'examen de la situation financière des collectivités locales en 2012 met en évidence la poursuite d'une hausse tendancielle des charges de fonctionnement que la contrainte budgétaire n'a pu que freiner. C'est notamment le cas en ce qui concerne les dépenses de personnel compte tenu du glissement vieillesse technicité (GVT) qui caractérise la fonction publique territoriale, de l'octroi de régimes indemnitaires en progression constante ou d'une durée du travail parfois inférieure à la durée légale.

Des marges d'économies permettant de ralentir l'évolution des charges existent, non seulement en ce qui concerne les dépenses de personnel mais également dans d'autres domaines tels la gestion du patrimoine, les aides aux entreprises ou l'organisation des services publics locaux. Des propositions en ce sens ont été faites par la Cour dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013.

En particulier, les efforts de mutualisation des moyens entre collectivités locales qui ont été entrepris n'ont pas encore donné tous les résultats qu'on en pouvait attendre. Leur poursuite doit être une priorité nationale en même temps que locale : s'agissant du bloc communal, seule une mutualisation porteuse d'économies d'échelle en même temps que d'amélioration du fonctionnement des services publics est de nature à permettre une évolution maîtrisée des coûts de ce secteur et elle doit pouvoir être appréciée dans une vision agrégée des finances du groupe constitué par l'intercommunalité et ses communes membres.

Pour sa part l'État sera d'autant plus crédible dans son souhait de voir le monde local participer à l'effort national de redressement des finances publiques qu'il veillera à ne pas, par ailleurs, aggraver au-delà du raisonnable les charges des collectivités locales en termes de nouvelles normes techniques et de participation attendue à des mesures de politiques publiques sectorielles.

Enfin, et au-delà des efforts qui peuvent être entrepris dans le cadre actuel, il importe que le nouvel acte de décentralisation intègre explicitement un objectif de rationalisation et d'efficience de l'exercice des compétences par les différents niveaux de collectivités. Le besoin de clarification des compétences et de coordination des acteurs est aujourd'hui une condition parmi d'autres, mais essentielle de l'assainissement des finances publiques de la France. Une organisation plus rationnelle et plus efficace devrait permettre des économies importantes sans remettre en cause les services fournis à la population.

Récapitulatif des orientations et recommandations

Orientations à moyen terme :

Pour l'État :

- définir une trajectoire de mise à niveau du système financier et comptable public local afin de permettre de répondre pleinement aux dispositions prévues par la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres ;
- mettre en place l'agrégation des comptes locaux notamment pour les intercommunalités avec une agrégation des comptes du groupement et des communes membres, et pour ce faire :
    - clarifier et fiabiliser la comptabilisation des flux croisés au sein d'une même entité, entre budget principal et budgets annexes, et entre les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, en particulier les communes et les groupements dont elles sont membres ;
- étendre le champ d'application et fiabiliser le processus de centralisation nationale des comptes locaux (données relatives au bilan et au hors bilan).

Pour l'État et les grandes collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale :

- ouvrir un débat sur le choix entre le maintien du système budgétaro-comptable actuel et l'évolution vers un système qui, comme pour l'État, distinguerait comptabilité générale et comptabilité budgétaire ;
- mettre en place, dans un cadre défini par la loi, une expérimentation, sur la base du volontariat, de dispositifs visant à s'assurer de la régularité, de la sincérité et de l'image fidèle des comptes des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale les plus importants, coordonnés par la Cour des comptes.

Les recommandations de la Cour :

En ce qui concerne la trajectoire de l'ensemble des finances locales :

1. préciser, en application de l'article 4 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, les règles d'encadrement des dépenses, des recettes et du solde des administrations publiques locales justifiées par les engagements de redressement des finances publiques pris dans le programme de stabilité de la France ;
2. décliner les règles ainsi posées dans un pacte de gouvernance des finances locales élaboré au sein du Haut conseil des territoires ou de toute autre instance équivalente ;
3. mettre en œuvre, pour 2015, la baisse des concours financiers de l'État selon une logique de péréquation entre les catégories de collectivités et au sein de celles-ci ;

En ce qui concerne la qualité de l'information financière et comptable :

Pour l'État en association avec les élus locaux, définir une trajectoire de progrès ainsi qu'il suit :

4. améliorer la lisibilité et l'intelligibilité des états financiers des CEPL en éliminant les informations inutiles ou redondantes, en simplifiant et modernisant leur présentation et en les complétant dans les domaines où ils sont insuffisants ;
5. 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 ;
6. ouvrir le chantier de construction d'un compte financier unique, sous l'égide du comité relatif à la fiabilité des comptes locaux, et en s'appuyant sur les possibilités

offertes par la numérisation et la dématérialisation des comptabilités.

Pour les grandes collectivités et établissements publics de coopération intercommunale :

7. mettre en place les moyens et les procédures d'un contrôle interne comptable et financier approprié, en s'inspirant des meilleures pratiques des collectivités les plus avancées en ce domaine.

En ce qui concerne l'allocation des ressources :

8. réexaminer l'allocation des ressources fiscales entre catégories de collectivités territoriales afin de doter chacune d'une base suffisamment assurée sur la durée au regard de leurs charges, cette réallocation étant neutre pour l'État ainsi que pour la sécurité sociale et ne devant pas alourdir la fiscalité locale prise dans son ensemble ;

9. renforcer les dispositifs de péréquation « horizontale » afin de limiter les disparités de situation entre collectivités appartenant à une même catégorie.

En ce qui concerne la maîtrise des dépenses de personnel :

10. confier au futur Haut conseil des territoires ou à toute instance équivalente, l'élaboration, dans le cadre contractuel des finances locales proposé par ailleurs par la Cour, d'engagements réciproques entre l'État et les collectivités territoriales portant sur les objectifs de maîtrise des évolutions de la dépense afférente à la fonction publique territoriale ; fonder ces engagements sur un bilan partagé établissant les raisons des variations observées des dépenses de personnel et les contributions respectives de la réglementation et de la gestion locale.

S'agissant de l'État :

11. prendre en compte l'objectif de maîtrise des dépenses de personnel dans les collectivités territoriales à l'occasion de toute décision concernant le point d'indice, de toute modification d'une grille indiciaire, de toute mesure relative au statut d'un corps ou concernant un avantage catégoriel ou spécifique ;

12. rendre obligatoire dans la loi, pour les collectivités les plus importantes, en introduction au débat d'orientation budgétaire, un rapport portant notamment sur les engagements pluriannuels en matière de structure et d'évolution des dépenses de personnel et des effectifs ;

13. créer une incitation financière au sein de l'enveloppe des concours financiers de l'État en faveur de la mutualisation effective, et mesurable dans ses effets, des services entre communes et groupements ;

14. bâtir un système d'information complet sur l'évolution des effectifs par niveau de collectivité et sur les différents éléments d'évolution de la masse salariale.

Pour les collectivités territoriales et les groupements :

15. prendre sans tarder les mesures nécessaires pour assurer le respect de la durée légale du temps de travail et la réglementation sur les régimes indemnitaires ;

16. renforcer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et user si nécessaire de l'ensemble des leviers de contrôle des effectifs ;

17. compléter les bilans sociaux de toutes indications sur le respect des temps de travail réglementaires et sur le programme de lutte contre l'absentéisme ;

18. lorsqu'une mutualisation est engagée, vérifier après deux ou trois ans, qu'elle se traduit par une économie sur les budgets de fonctionnement agrégés du groupement et des communes membres et mesurer celle-ci.

En ce qui concerne l'accès au crédit des collectivités locales :

19. prendre dans les meilleurs délais les mesures règlementaires d'application de la disposition nouvelle introduite par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires encadrant pour l'avenir la capacité des collectivités territoriales et de leurs groupements à contracter des emprunts au regard des risques que ceux-ci peuvent présenter *;*

20. adapter les exigences en matière d'information et de données des états financiers sur la dette, en les modulant selon le seuil démographique des collectivités et des établissements publics locaux concernés et en simplifiant ou en aménageant les états qui peuvent l'être eu égard à la nature des emprunts concernés ;

21. mettre en œuvre les recommandations issues de l'avis du CNoCP du 3 juillet 2012 concernant le provisionnement des risques financiers pris pour les emprunts structurés ;

22. pour les collectivités et les intercommunalités les plus importantes, enrichir les documents présentés lors du débat d'orientation budgétaire d'un rapport sur la stratégie de gestion de la dette et sur les résultats obtenus au cours du dernier exercice ;

23. mettre en place des statistiques globales au niveau national sur la dette des collectivités locales (notamment en termes de maturité et d'exposition au risque de taux) à partir des états financiers exigés de celles-ci.

Annexes

Annexe n° 1 : évolution des recettes et des dépenses des collectivités locales

En Md€	2010	2011	2012	2012 /2011	2012 /2010
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT dont :	**178,44**	**184,98**	**188,21**	**1,7 %**	**5,5 %**
Fiscalité hors DCRTP dont :	107,66	110,19	112,93	2,5 %	4,9 %
Fiscalité directe hors DCRTP	*73,43*	*69,53*	*72,22*	*3,9 %*	*-1,7 %*
Fiscalité indirecte et autres taxes	*35,08*	*41,14*	*41,12*	*-0,1 %*	*17,2 %*
Dotations et participations de l'État (yc DCRTP)	57,56	60,87	60,78	-0,2 %	5,6 %
Autres recettes	13,22	13,91	14,51	4,3 %	9,7 %
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT dont :	**148,75**	**152,85**	**157,70**	**3,2 %**	**6,0 %**
Dépenses de personnel	51,74	53,00	54,76	3,3 %	5,8 %
Achats de biens et services	28,51	29,15	29,96	2,8 %	5,1 %
Dépenses sociales des départements	25,73	26,74	28,23	5,6 %	9,7 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	21,72	22,30	22,47	0,8 %	3,5 %
Subventions de fonctionnement	15,29	15,54	15,84	2,0 %	3,6 %
Charges financières	3,91	4,24	4,45	5,1 %	13,9 %
Autres dépenses	1,86	1,89	1,99	5,2 %	7,1 %
Épargne brute	**29,69**	**32,12**	**30,51**	**-5,0 %**	**2,7 %**
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT (hors emprunt)	**19,25**	**19,36**	**19,48**	**0,6 %**	**1,2 %**
FCTVA	5,45	4,80	4,89	1,8 %	-10,2 %
Subventions d'équipement reçues	8,64	8,68	8,82	1,6 %	2,1 %
Autres recettes	5,16	5,87	5,77	-1,8 %	11,7 %
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT (hors emprunts)	**50,02**	**51,70**	**52,60**	**1,8 %**	**5,2 %**
Dépenses d'équipement	35,39	36,56	37,49	2,5 %	5,9 %
Subventions d'équipement versées	12,26	12,55	12,75	1,7 %	4,0 %
Autres dépenses	2,38	2,59	2,36	-8,9 %	-0,6 %

ENDETTEMENT[307]					
Emprunts souscrits	15,81	15,57	17,02	9,3 %	7,6 %
Emprunts remboursés	10,94	11,27	10,93	-3,0 %	-0,1 %
Encours de la dette	**124,14**	**127,78**	**132,90**	**4,0 %**	**7,1 %**
Ratio de désendettement	4,2	4,0	4,4		

Source : Cour des comptes - données DGFiP

[307] Les emprunts souscrits et remboursés sont calculés hors gestion active et hors opérations de refinancement de la dette. La ligne « encours de la dette » tient compte, en revanche de ces opérations.

Annexe n° 2 : évolution des finances communales 2010 – 2012

En Md€	2010	2011	2012	2012 /2011
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT dont :	**74,16**	**76,61**	**77,88**	**1,7 %**
Fiscalité hors DCRTP	43,76	45,78	47,03	2,7 %
Fiscalité directe hors DCRTP	*29,69*	*30,70*	*31,76*	*3,5 %*
Fiscalité indirecte et autres taxes	*5,90*	*6,37*	*6,37*	*0,1 %*
Fiscalité reversée aux communes par les GFP	*8,64*	*9,18*	*9,26*	*0,9 %*
Fiscalité solde des contributions, reversements, péréquation	*-0,47*	*-0,46*	*-0,36*	
Dotations et participations de l'État (yc DCRTP)	22,45	22,42	22,22	-0,9 %
Autres recettes	7,95	8,41	8,63	2,7 %
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	**62,42**	**63,82**	**65,30**	**2,3 %**
Dépenses de personnel	32,60	33,20	34,07	2,6 %
Achats de biens et services	15,89	16,22	16,70	3,0 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	4,89	5,07	5,05	-0,5 %
Subventions de fonctionnement	5,95	6,05	6,16	1,7 %
Charges financières	2,05	2,18	2,25	3,4 %
Autres dépenses	1,03	1,09	1,08	-1,5 %
Épargne brute	**11,74**	**12,79**	**12,58**	**-1,6 %**
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT (hors emprunt)	**10,92**	**10,88**	**10,99**	**1,0 %**
FCTVA	2,90	2,51	2,63	4,9 %
Subventions d'équipement reçues	4,21	4,29	4,47	4,1 %
Autres recettes	3,81	4,08	3,89	-4,6 %
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT (hors emprunts) dont :	**21,70**	**22,95**	**23,68**	**3,2 %**
Dépenses d'équipement	19,34	20,61	21,45	4,1 %
Subventions d'équipement versées	1,20	1,22	1,37	12,7 %
Autres dépenses	1,16	1,12	0,86	-23,5 %

ENDETTEMENT[308]				
Emprunts souscrits	6,24	6,31	7,07	12,1 %
Emprunts remboursés	5,57	5,59	5,38	-3,7 %
Encours de la dette	**59,35**	**60,04**	**61,50**	**2,4 %**
Ratio de désendettement	4,95	4,60	4,80	

Source : Cour des comptes – données DGFiP

[308] Les emprunts souscrits et remboursés sont calculés hors gestion active et hors opérations de refinancement de la dette. La ligne « encours de la dette » tient compte, en revanche de ces opérations.

Annexe n° 3 : évolution des finances des groupements à fiscalité propre 2010 - 2012[309]

En Md€	2010	2011	2012	2012 /2011
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	**21,95**	**23,06**	**24,26**	**5,2 %**
Fiscalité hors DCRTP	11,18	10,86	11,76	8,2 %
Fiscalité directe hors DCRTP	*15,91*	*15,80*	*16,64*	*5,3 %*
Fiscalité indirecte et autres taxes	*4,30*	*4,24*	*4,43*	*4,4 %*
Fiscalité reversée aux communes	*-8,64*	*-9,27*	*-9,44*	*1,9 %*
Fiscalité solde contribution, reversements, péréquation	*-0,40*	*0,08*	*0,14*	
Dotations et participations de l'État (yc DCRTP)	8,50	9,71	9,77	0,6 %
Autres recettes	2,27	2,48	2,73	9,9 %
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	**17,20**	**18,01**	**19,23**	**6,8 %**
Dépenses de personnel	5,39	5,77	6,27	8,7 %
Achats de biens et services	5,36	5,51	5,77	4,8 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	2,98	3,07	3,20	4,1 %
Subventions de fonctionnement	2,34	2,46	2,69	9,5 %
Charges financières	0,56	0,63	0,67	6,3 %
Autres dépenses	0,58	0,57	0,63	9,7 %
Épargne brute	**4,74**	**5,05**	**5,02**	**-0,5 %**
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT (hors emprunt), dont :	**2,92**	**3,26**	**3,21**	**-1,7 %**
FCTVA	0,70	0,69	0,77	10,4 %
Subventions d'équipement reçues	1,50	1,65	1,49	-10,1 %
Autres recettes	0,72	0,92	0,96	4,2 %
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT (hors emprunt), dont :	**7,69**	**8,49**	**9,00**	**6,0 %**
Dépenses d'équipement	5,76	6,33	6,67	5,4 %
Subventions d'équipement versées	1,31	1,45	1,59	9,5 %

[309] Les données mentionnées dans ce tableau présentent les limites mentionnées dans le chapitre I du présent rapport et précisées dans le chapitre III.

Autres dépenses	0,63	0,71	0,74	4,7 %
ENDETTEMENT[310]				
Emprunts souscrits	2,08	2,62	3,35	27,9 %
Emprunts remboursés	1,50	1,47	1,65	12,2 %
Encours de la dette	**18,19**	**19,30**	**21,21**	**9,9 %**
Ratio de désendettement	3,83	3,82	4,22	

Source : Cour des comptes - données DGFiP

[310] Les emprunts souscrits et remboursés sont calculés hors gestion active et hors opérations de refinancement de la dette. La ligne « encours de la dette » tient compte, en revanche de ces opérations.

Annexe n° 4 : évolution des finances départementales 2010 -2012

	2010	2011	2012	2012 /2011
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	**60,56**	**63,14**	**63,57**	**0,7 %**
Fiscalité (hors DCRTP)	40,34	41,41	41,84	1,0 %
Fiscalité directe (hors DCRTP)	*22,59*	*18,64*	*19,35*	*3,8 %*
Fiscalité indirecte et autres taxes :	*17,76*	*22,77*	*22,49*	*-1,2 %*
Dotations et participations (y compris DCRTP)	17,49	19,00	18,87	-0,7 %
Autres recettes	2,73	2,73	2,87	4,9 %
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	**52,86**	**54,32**	**56,02**	**3,1 %**
Dépenses de personnel	10,96	11,17	11,46	2,6 %
Achats de biens et services	5,63	5,64	5,61	-0,5 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	25,73	26,74	28,23	5,6 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,04	7,24	7,06	-2,4 %
Subventions de fonctionnement	2,50	2,49	2,51	0,7 %
Charges financières	0,80	0,87	0,94	7,9 %
Autres dépenses	0,19	0,19	0,22	16,6 %
Épargne brute	**7,70**	**8,82**	**7,56**	**-14,4 %**
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT	**3,27**	**3,11**	**3,02**	**-2,9 %**
FCTVA	1,23	1,06	1,01	-5,2 %
Subventions d'équipement reçues	1,61	1,51	1,53	0,9 %
Autres recettes	0,44	0,53	0,48	-9,2 %
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT	**12,14**	**11,70**	**11,44**	**-2,2 %**
Dépenses d'équipement (hors subventions)	7,18	6,76	6,57	-2,8 %
Subventions d'équipement versées	4,68	4,58	4,49	-1,9 %
Autres dépenses	0,27	0,36	0,38	6,4 %

ENDETTEMENT[311]				
Emprunts souscrits	4,78	3,90	3,88	-0,4 %
Emprunts remboursés	2,47	2,66	2,56	-3,7 %
Encours de la dette	**29,74**	**30,46**	**31,07**	**2,0 %**
Ratio de désendettement	3,86	3,45	4,11	

Source : Cour des comptes – données DGFiP

[311] Les emprunts souscrits et remboursés sont calculés hors gestion active et hors opérations de refinancement de la dette. La ligne « encours de la dette » tient compte, en revanche de ces opérations.

Annexe n° 5 : évolution des finances régionales 2010 – 2012

	2010	2011	2012	2012 /2011
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	**21,77**	**22,16**	**22,50**	**1,5 %**
Fiscalité (hors DCRTP)	12,37	12,14	12,30	1,3 %
Fiscalité directe (hors DCRTP)	*5,24*	*4,38*	*4,48*	*2,2 %*
Fiscalité indirecte	*7,13*	*7,76*	*7,82*	*0,8 %*
Dotations et participations (y compris DCRTP)	9,13	9,73	9,92	1,9 %
Autres recettes	0,27	0,29	0,28	-4,0 %
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	**16,26**	**16,71**	**17,16**	**2,7 %**
Dépenses de personnel	2,78	2,86	2,97	3,8 %
Achats de biens et services	1,63	1,79	1,88	4,9 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions) :	6,80	6,92	7,17	3,6 %
Subventions de fonctionnement	4,50	4,54	4,48	-1,1 %
Charges financières	0,50	0,56	0,60	5,5 %
Autres dépenses	0,06	0,03	0,06	83,3 %
Épargne brute :	**5,51**	**5,46**	**5,34**	**-2,1 %**
INVESTISSEMENT				
Recettes réelles d'investissement	**2,14**	**2,11**	**2,26**	**7,4 %**
FCTVA	0,62	0,54	0,49	-9,9 %
Subventions d'équipement reçues	1,32	1,22	1,34	9,3 %
Autres recettes	0,20	0,34	0,44	28,2 %
Dépenses réelles d'investissement (hors emprunt)	**8,49**	**8,55**	**8,48**	**-0,9 %**
Dépenses d'équipement (hors subventions)	3,11	2,86	2,80	-2,1 %

Subventions d'équipement versées	5,07	5,29	5,29	0,1 %
Autres dépenses	0,32	0,40	0,38	-5,8 %
ENDETTEMENT[312]				
Emprunts souscrits	2,71	2,75	2,71	-1,5 %
Emprunts remboursés	1,39	1,55	1,34	-13,5 %
Encours de la dette	16,86	17,99	19,13	6,3 %
Ratio de désendettement	3,06	3,29	3,58	

Source : Cour des comptes : données DGFiP

[312] Les emprunts souscrits et remboursés sont calculés hors gestion active et hors opérations de refinancement de la dette. La ligne « encours de la dette » tient compte, en revanche de ces opérations.

Annexe n° 6

L'enregistrement des immobilisations et l'impact sur le calcul des dotations aux amortissements

a) Le rythme de l'intégration comptable des immobilisations.

L'interrogation des données comptables centralisées par la DGFiP permet d'appréhender le rythme d'apurement du compte 231 (immobilisations corporelles en cours) par transfert au compte 21 (immobilisations corporelles), qui doit intervenir lors de leur livraison ou mise en service.

Sa mesure résulte du rapport, pour l'exercice considéré, entre le solde débiteur du compte 231, et le total des débits de ce même compte, le quotient obtenu étant assimilable au rythme d'intégration, mesuré en années.

Alors que ce rythme ne devrait qu'exceptionnellement excéder 3 ans, les résultats obtenus montrent qu'il s'établit en moyenne, pour les exercices 2009 à 2012, à 7 années pour les régions, et à 3,5 années pour les départements.

Pour les communes de plus de 50 000 habitants, il est de 7,5 années, mais de près de 12 ans pour les communes de 20 à 50 000 habitants. Enfin, il est de près de 18 ans pour l'ensemble des groupements à fiscalité propre.

Dans tous les cas, ces moyennes recouvrent des réalités très disparates, avec un taux de dispersion très élevé des valeurs mesurées.

b) La proportion d'immobilisations en cours.

Un autre approche a consisté à calculer le ratio entre le montant des immobilisations corporelles en cours (compte 231, sauf 2312 et 2316), et l'ensemble des immobilisations (comptes 213 à 218, sauf 216).

Ainsi, pour les communes de plus de 50 000 habitants, la valeur moyenne de ce ratio est de l'ordre de 30 %, soit un niveau anormalement élevé. Surtout, son analyse détaillée montre une grande dispersion des valeurs, de 0 à 218 %.

Dans les groupements à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants, la moyenne est de près de 95 %, avec des valeurs de 0 à 1300 %.

Annexe n° 7 : les modifications législatives ayant affecté le calcul de la DCRTP

De nombreux ajustements législatifs ont été effectués en 2010 et 2011 afin de préciser certains aspects de la réforme.

- La neutralisation du transfert de la part départementale de la taxe d'habitation

Dans le mécanisme issu de la loi de finances pour 2010, le transfert de la part départementale de la taxe d'habitation aux communes ou intercommunalités équivalait à un transfert du taux départemental de la taxe d'habitation de 2010. Toutefois**,** la base de taxe d'habitation est susceptible de faire l'objet d'abattements obligatoires ou facultatifs, à l'initiative des collectivités bénéficiaires (communes, intercommunalités, départements). Ceux-ci ne sont cependant pas calculés sur la valeur locative du bien considéré, mais sur la base d'une valeur locative moyenne des habitations de la collectivité considérée.

Dès lors, le transfert du taux départemental pouvait entraîner de sensibles modifications de l'impôt payé par le contribuable ainsi que du produit de l'impôt perçu par la commune ou l'intercommunalité. D'une part, pour un même taux d'abattement, la base départementale dans la commune ou l'intercommunalité peut être différente de la base communale, ou intercommunale en raison des différences de valeurs locatives moyennes. D'autre part, le taux d'abattement fixé par le département peut ne pas être le même (il est tendanciellement plus élevé) que le taux d'abattement communal ou intercommunal.

L'article 108 de la loi de finances pour 2011 a introduit dans le calcul de chacun des abattements communaux et intercommunaux de taxe d'habitation un mécanisme neutralisant les effets sur les contribuables du transfert au bloc communal de la part départementale de la taxe d'habitation.

- Les contrôles sur les bases théoriques de taxe professionnelle 2010

L'article 108 précité a également prévu des contrôles sur les bases de taxe professionnelle de 2010. Il prescrit aux services fiscaux d'opérer sur les bases de taxe professionnelle de 2010 les contrôles qu'ils auraient opérés si la taxe professionnelle avait été acquittée en 2010.

La compensation relais versée en 2010 aux collectivités territoriales devait faire l'objet d'une actualisation correspondant aux impositions supplémentaires émises jusqu'au 30 juin 2011, pendant le

délai de reprise mentionné à l'article L. 174 du livre des procédures fiscales. La modification du montant de la compensation relais induit par construction une modification du montant de la DCRTP et de la garantie individuelle de ressources. En l'espèce, cette actualisation induisait, toutes choses égales par ailleurs, une augmentation de la DCRTP.

- La modification des règles de territorialisation de la CVAE

L'article 108 précité a par ailleurs modifié les règles de territorialisation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

L'article 108 de la loi de finances pour 2011 définit une nouvelle règle de répartition de la valeur ajoutée. Elle est à répartir entre les communes pour les deux tiers de son montant, en fonction de la localisation des effectifs employés et, pour le tiers restant, en fonction de la localisation des valeurs locatives des immobilisations imposées à la cotisation foncière des entreprises. Les règles particulières applicables lorsque la valeur locative des immobilisations industrielles représente plus de 20 % de la valeur locative de l'établissement et pour les entreprises qui disposent dans plus de dix communes d'établissements de production d'électricité, sont par ailleurs maintenues.

- Les règles de répartition des IFER et la création de l'IFER « gaz »

L'article 108 précité a également modifié la répartition de l'IFER relative aux éoliennes terrestres et créé une nouvelle imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux installations de stockage et de transport de gaz naturel. Cette dernière imposition a dû être intégrée au panier de ressources « après réforme » dans le calcul des montants de DCRTP /GIR[313]. Pour le calcul du panier de ressources « avant réforme », les éoliennes terrestres ayant fait l'objet d'une demande de permis de construire adressée avant le 1er janvier 2010 et qui ont été couplées au réseau électrique après cette date, ont été prises en compte[314]. En contrepartie, le montant des impositions correspondant à ces installations a été ajouté aux ressources après réforme[315].

[313] Articles 45 et 108 de la loi de finances pour 2011.
[314] En multipliant le montant de la base imposable à la TP par le taux de la collectivité voté en 2009, dans la limite du taux voté en 2008 majoré de 1 %.
[315] CFE, CVAE et IFER pour le bloc communal, CVAE et IFER pour les départements, CVAE pour les régions.

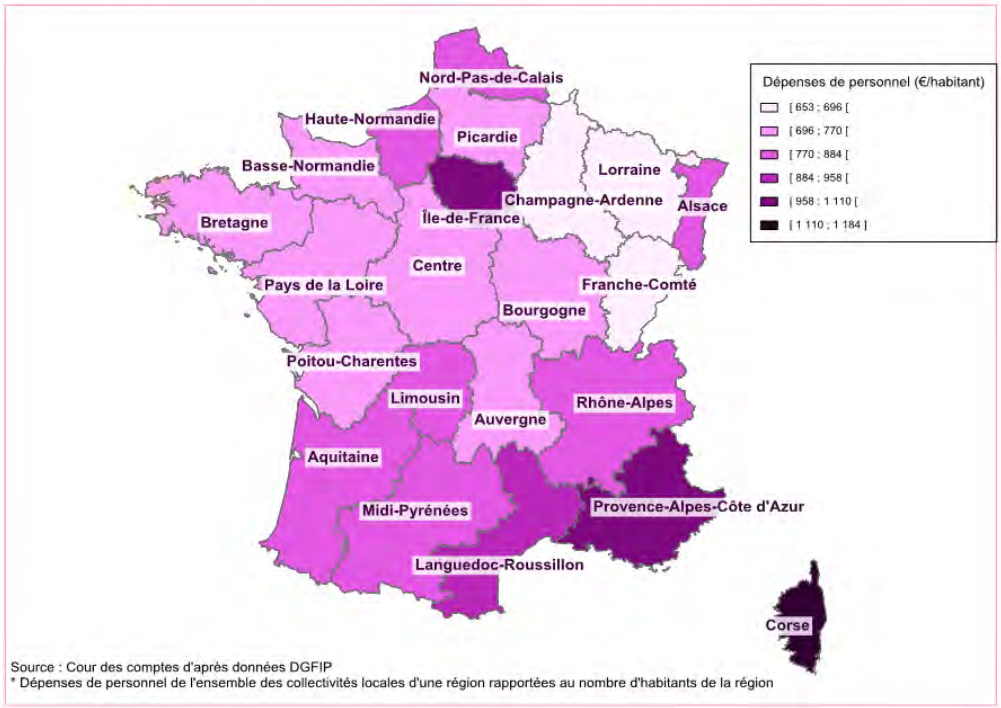
Annexe n° 8 : tableau de passage de la fiscalité 2009 à 2011

(en M€)	TAXES MENAGES		FISCALITE ECONOMIQUE		COMPENSATIONS		FISCALITE TRANSFEREE		TOTAL
2009	TH (+THLV) TFB TFNB	16 433 22 339 879	**TP**	**31 326**					**70 977**
	Total	**39 651**							
2010	TH (+THLV) TFB TFNB	17 256 23 516 895			**Compensation relais**	**32 432**			**74 098**
	Total	**41 667**							
2011	TH (+THLV) TFB TFNB (+TAFNB)	18 657 26 009 956	IFER CFE CVAE	1 336 6 293 14 748	Compléments compensation relais DCRTP	0,17 3 398	TASCOM TSCA DMTO	609 2 849 465	**75 320**
	Total	**45 622**	**Total**	**22 377**	**Total**	**3 398,17**	**Total**	**3 923**	
Variation 2009-2011	TH (+THLV) TFB TFNB (+TAFNB) **Total**	13,53 % 16,43 % 8,76 % **15,06 %**	**-28,57 %**		**n.s.**				**6,12 %**

(Source : Cour des compte et DGFiP)

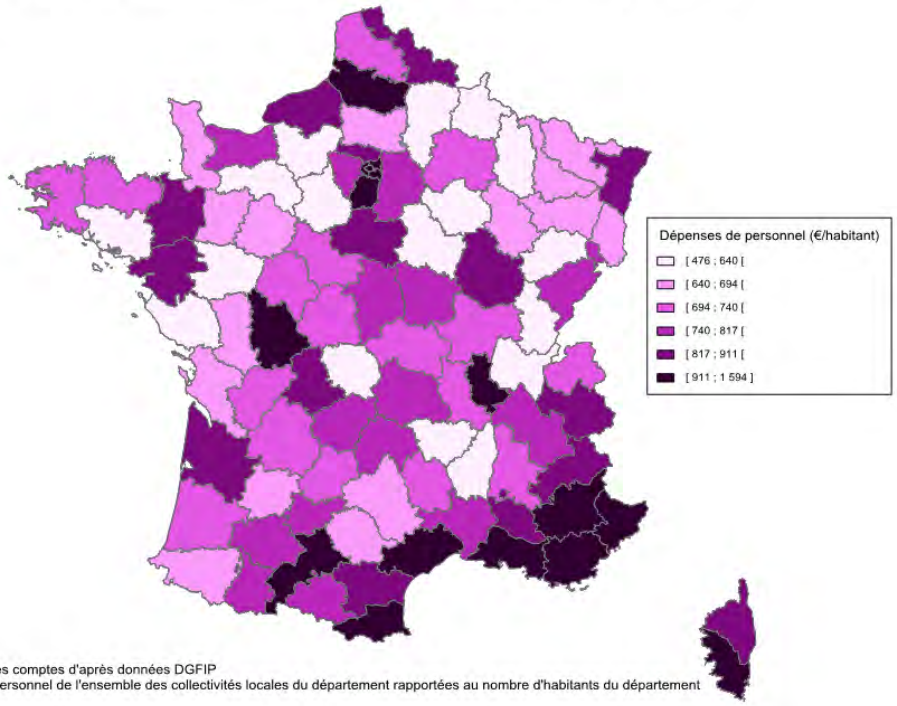
Annexe n° 9 : Dépenses de personnel par habitant par zones géographiques

Dépenses de personnel /habitant par région (zone géographique)*



Source : Cour des comptes d'après données DGFIP
* Dépenses de personnel de l'ensemble des collectivités locales d'une région rapportées au nombre d'habitants de la région

Dépenses de personnel / habitant, par département (zone géographique)*



Source : Cour des comptes d'après données DGFIP
* Dépenses de personnel de l'ensemble des collectivités locales du département rapportées au nombre d'habitants du département

Annexe n° 10 : l'émergence progressive de contrats risqués

Au début des années 2000, les emprunts et les produits dérivés offerts par les banques se sont diversifiés en introduisant le recours à des indices de marchés de plus en plus volatils et à des structures de plus en plus complexes. Cette diversification tendait notamment à minorer la charge d'intérêts apparente des collectivités emprunteuses mais elles rendaient plus opaques les conditions de détermination des marges des prêteurs.

Au cours de la dernière décennie, sont apparus des emprunts et dérivés sophistiqués, appelés « produits structurés ». Les emprunts structurés intègrent, dans un seul et même contrat, un emprunt et un ou plusieurs produits dérivés, sous la forme le plus souvent d'une vente d'option(s) par l'emprunteur (la collectivité locale). Ils sont facilement reconnaissables puisque la clause qui définit le taux d'intérêt applicable comprend alors nécessairement un ou plusieurs « si ». Ils offraient à l'emprunteur, dans les premières années du contrat, un taux inférieur au marché, qualifié de « bonifié ». Dans ce schéma, il n'y a toutefois pas symétrie entre les risques pris par l'emprunteur et le prêteur, le premier garantissant au second de lui verser un taux non plafonné si certaines conditions sont réunies. Par exemple, avec la dépréciation de l'euro face au franc suisse, certaines collectivités ayant contracté des emprunts structurés avec une clause faisant référence à cette monnaie sont ainsi contraintes à payer des intérêts à des taux supérieurs à deux chiffres. Dans un certain nombre de cas, la contrepartie est donc un accroissement de la prise de risque pour la collectivité, dont l'amplitude sera notamment liée à l'évolution des indices retenus et à la mise en jeu de la garantie accordée à un tiers par celle-ci en raison de la vente des options.

La crise financière intervenue au cours de l'année 2008 et la découverte de l'ampleur des risques pris ont conduit dans un premier temps à mettre en place en 2009 une « charte de bonne conduite » entre certaines banques et associations d'élus, destinée entre autres à favoriser une meilleure compréhension de ces produits[316]. Une classification dite charte « Gissler » (du nom de M. Eric Gissler, inspecteur général des finances, chargé par le Gouvernement d'une mission de médiation)

[316] Dans Cour des comptes, *Rapport public thématique*, La gestion de la dette publique locale. La Documentation française, 210 p., disponible sur www.ccomptes.fr la Cour avait rappelé la portée limitée de cette charte compte tenu du nombre restreint de signataires et du contenu des engagements pris.

permet de les ranger selon une matrice à double entrée : le chiffre (de 1 à 5) traduit le degré de risque de l'indice sous-jacent servant au calcul des intérêts de l'emprunt et la lettre (de A à E) exprime le degré de complexité de la structure de calcul des intérêts (du taux fixe ou variable plafonné jusqu'aux différents types de multiplicateurs en passant par les swaps). Dans un deuxième temps, une circulaire du 25 juin 2010 des ministres compétents a repris cette grille tout en définissant une catégorie « hors charte » (F6) qui regroupe tous les produits déconseillés par la Charte et que les établissements signataires se sont engagés à ne plus commercialiser.

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, DES COLLECTIVITÉS ET DES ORGANISMES CONCERNÉS

Sommaire

Réponse commune de la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique et de la ministre déléguée chargée de la décentralisation	335
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	342
Gouverneur de la Banque de France	344
Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations	345
Président du directoire de La Banque postale	346
Président-directeur général de la Société de financement local (SFIL)	347
Président de l'Association des maires de France (AMF)	348
Président de l'Assemblée des communautés de France (ACF)	363
Président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	372
Président de l'Association des régions de France (ARF)	374
Président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)	377
Réponse commune du président de l'Association des communautés urbaines de France (ACUF) et du président de l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF)	383
Président de l'Association des petites villes de France (APVF)	387
Président de la Fédération des maires des villes moyennes (FVM)	389
Président du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)	393
Président du conseil régional d'Alsace	394
Président du conseil régional de Basse-Normandie	395
Président du conseil régional des Pays de la Loire	396
Président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur	398
Président du conseil général de l'Ain	399
Président du conseil général de l'Aude	400

Président du conseil général du Calvados	401
Président du conseil général de la Drôme	402
Président du conseil général d'Eure-et-Loir	403
Président du conseil général du Gard	404
Président du conseil général de Haute-Corse	405
Président du conseil général du Haut-Rhin	406
Président du conseil général d'Indre-et-Loire	407
Président du conseil général du Lot	408
Président du conseil général de la Meuse	409
Président du conseil général de l'Oise	410
Président du conseil général de l'Yonne	412
Président de la communauté d'agglomération du pays ajaccien	413
Président de la communauté d'agglomération de l'Albigeois	414
Président de la communauté d'agglomération du Béziers Méditerranée	415
Président de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise	419
Président de la communauté d'agglomération Hénin-Carvin	420
Président de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne	421
Président de la communauté urbaine du Grand Lyon	
Président de la communauté urbaine du Grand Toulouse	425
Président de la communauté urbaine de Sud-Estuaire	427
Réponse commune du président de la communauté urbaine de Strasbourg et du maire de la commune de Strasbourg	428
Président du syndicat mixte Baie du Mont Saint-Michel	429
Président de la communauté de communes Cœur du Bocage	430
Président de la communauté de communes des Vallées d'Ax	431
Maire de la commune d'Agen	433
Réponse du maire de la commune d'Antony	434

Maire de la commune d'Auch	436
Maire de la commune de Béthune	437
Maire de la commune de Bourges	438
Maire de la commune de Carcassonne	439
Maire de la commune de Compiègne	444
Maire de la commune de Concarneau	445
Maire de la commune du Condom	446
Maire de la commune de Coudekerque-Branche	447
Maire de la commune de Deauville	453
Maire de la commune de La Rochelle	454
Maire de la commune de la Roche-sur-Yon	455
Maire de la commune de Limoges	456
Maire de la commune de Loos	457
Maire de la commune de Luxeuil-les-Bains	458
Maire de la commune du Mans	460
Maire de la commune de Marseille	461
Maire de la commune de Nanterre	462
Maire de la commune de Nantes	463
Maire de la commune de Sablé-sur-Sarthe	464
Maire de la commune de Saint-Brieuc	465
Maire de la commune de Toulouse	466
Maire de la commune de la Roche-sur-Yon	469
Maire de la commune de Wambrechies	470
Maire de la commune de Wattrelos	471

Destinataires n'ayant pas répondu
Le maire de la commune de Bagnolet
Le maire de la commune de Laval

RÉPONSE COMMUNE DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA MINISTRE DÉLÉGUÉE AUPRÈS DE LA MINISTRE DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT, DE LA DÉCENTRALISATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, CHARGÉE DE LA DÉCENTRALISATION

Eu égard aux enjeux que représente la situation des finances locales pour notre pays, nos concitoyens et la qualité du service public local, cette initiative se justifie pleinement et doit être confortée. Le Gouvernement propose à cet effet, dans le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, que vous puissiez venir présenter devant le Haut conseil des territoires, ou sa formation spécialisée constituée par le Comité des finances locales, le rapport que la Cour établit chaque année sur la situation financière des collectivités locales ou leurs groupements.

A partir d'un état des lieux de la situation actuelle des finances locales, appréciée dans son ensemble et par catégorie de collectivités, et d'une évaluation de la trajectoire prévisible des équilibres macro-économiques en 2014 et au-delà notamment, la Cour formule vingt-trois propositions sur les perspectives financières des collectivités territoriales et leurs groupements, sur la qualité de l'information financière et comptable, sur la péréquation de leurs ressources, sur la maitrise des dépenses de personnel, ainsi que sur leur accès au crédit.

Ces propositions appellent de notre part les observations suivantes.

Dans ses premières recommandations sur la trajectoire des finances locales, la Cour appelle de ses vœux que soient posées des « règles d'encadrement » en matière d'évolution attendue des recettes et des dépenses, ou du solde des administrations publiques locales. Elle craint que le dynamisme de certaines recettes locales ou les mesures d'allocation de nouvelles ressources fiscales et de substitution de ressources fiscales à des dotations budgétaires soient de nature à réduire l'incitation à la maîtrise des dépenses publiques locales. La Cour appelle ainsi le Gouvernement à « élaborer un pacte de gouvernance des finances locales au sein du Haut Conseil des territoires ou de toute instance équivalente » et préconise de « mettre en œuvre, pour 2015, la baisse des concours financiers de l'Etat selon une logique de péréquation entre les catégories de collectivités et au sein de celles-ci ». Elle recommande enfin de réallouer les « nouvelles ressources fiscales aux départements et aux régions » afin que celles-ci ne soient pas prélevées sur les recettes fiscales de l'Etat ».

Il y a lieu d'observer, en premier lieu, que sans que soit posé un encadrement strict et prescriptif des recettes et des dépenses des collectivités locales qui serait contraire au principe de leur libre administration, il existe

d'ores et déjà un instrument de régulation prévu par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Est ainsi fixé, chaque année, un cadre à l'évolution des concours financiers de l'Etat au sein d'une enveloppe normée. Nous soulignons, ainsi que le relève justement la Cour, que les collectivités territoriales et leurs groupements affichent en 2012 une contribution bien plus limitée au déficit public (3% de l'ensemble des déficits publics) que leur part dans l'ensemble des dépenses publiques. Leur déficit pour 2012 (- 0,15 point de PIB) est conforme à ce qui avait été envisagé par la loi de programmation. Par ailleurs, l'objectif de maîtrise des dépenses publiques ne doit pas freiner la reprise de la croissance. Or, les collectivités territoriales, dont les investissements représentent 71 % de l'investissement public, contribuent directement et activement à soutenir la croissance de notre pays. Enfin, l'ensemble des collectivités et de leurs groupements est pleinement associé à l'effort de redressement des finances publiques, puisque lors de la conférence nationale des finances publiques ouverte le 12 mars dernier, le Gouvernement a décidé, de façon inédite, de réduire les dotations de l'Etat aux collectivités locales de 1,5 Md€ en 2014 et de 1,5 Md€ supplémentaires en 2015.

Une préfiguration du pacte de gouvernance souhaité par la Haute juridiction financière a d'ores et déjà pris la forme du pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'Etat et les collectivités locales, le 16 juillet 2013. Il a notamment pris en compte les travaux du comité des finances locales (CFL). Le CFL devrait devenir une formation spécialisée du Haut-Conseil des territoires (prévu dans le projet de loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles), conformément aux recommandations de la Cour. Au cours des derniers mois, le CFL a de nouveau fait la preuve de son efficacité, en proposant un scénario de répartition de la baisse des dotations de l'Etat, à raison de 840 M€ pour le bloc communal, 476 M€ pour les départements et de 184 M€ pour les régions.

Les modalités ainsi définies, à la suite d'un dialogue et d'échanges approfondis, ont été reprises par le Gouvernement dans le pacte de confiance et de responsabilité ainsi que dans le projet de loi de finances pour 2014. À cet égard, les membres du CFL ont estimé que les ressources réelles de fonctionnement constituaient un critère objectif et rationnel. Ils ont considéré que les difficultés spécifiques des départements, confrontés au dynamisme des dépenses d'allocations individuelles de solidarité accentué en période de crise, n'avaient pas vocation à être prises en compte dans la répartition de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il est répondu aux difficultés spécifiques des départements par la création d'un fonds de compensation péréquée, visant à ce que la progression des dépenses sociales, particulièrement les allocations individuelles de solidarité, soit soutenable pour les départements.

La répartition de la baisse des dotations au sein de chaque catégorie de collectivités intègre, en revanche, pleinement la logique de péréquation que la Cour estime devoir être renforcée.

Au sein du bloc communal, elle est effectuée en fonction des ressources réelles de fonctionnement. Cette répartition permet de traiter de manière différenciée deux communes ou intercommunalités de même taille - géographique ou démographique - la collectivité la plus riche contribuant davantage que celle dont les moyens sont limités. C'est une première forme de péréquation. Elle s'accompagne de la poursuite du renforcement de la péréquation verticale, qui progressera de 109 M€ en 2014, après avoir déjà connu une progression exceptionnelle de 208 M€ en 2013. Le renforcement des composantes péréquatrices de la DGF des communes, conjugué avec la poursuite de la montée en puissance du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) - 570 M€ en 2014 contre 360 M€ en 2013) et du FSRIF (250 M€ en 2014 contre 230 M€ en 2013 -, permettra d'atténuer les conséquences de la baisse des dotations pour les communes et les EPCI les plus pauvres, dont les marges de manœuvre budgétaire et fiscale sont les plus réduites.

La baisse de la DGF des départements sera, quant à elle, calculée en fonction d'un indice synthétique prenant en compte à hauteur de 70% le revenu par habitant et à hauteur de 30 % l'effort fiscal, c'est-à-dire le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, de manière à faire contribuer davantage les départements disposant de marges en matière de fiscalité. Le Gouvernement propose également une augmentation de 10 M€ des dotations de péréquation verticale au sein de la DGF des départements. De plus, le mécanisme de compensation péréquée sera, lui-même, réparti entre les départements dans une logique de ciblage sur ceux qui connaissent les difficultés les plus importantes.

Enfin, la répartition de la baisse de la DGF des régions est effectuée au prorata des ressources réelles de fonctionnement. Comme pour le bloc communal, elle permet ainsi de faire contribuer une région qui dispose de ressources financières importantes davantage, à superficie et population équivalentes, qu'une région dont les ressources sont plus limitées. Elle prend par ailleurs en compte la spécificité des régions d'outre-mer en leur appliquant une règle particulière. En effet, ces dernières disposent d'un panier de ressources fiscales plus important que celui des régions de métropole, ce qui a comme conséquence de les pénaliser, dès lors que la baisse des dotations est calculée en fonction des ressources totales. La baisse de la DGF des régions d'outre-mer sera, par conséquent, calculée sur la base du rapport entre la population des régions ultramarines et la population nationale.

Ainsi le Gouvernement propose, avec l'accord des collectivités territoriales pour l'essentiel, de concilier baisse des dotations au service du

redressement des finances publiques et péréquation accrue en faveur des collectivités territoriales les plus défavorisées.

S'agissant de l'allocation de nouvelles ressources fiscales, le Gouvernement a entendu tirer les conclusions du groupe de travail entre l'Etat et les départements, présidé par M. Vincent Léna, conseiller maître à la Cour, en donnant, à ces derniers, les moyens de mieux financer les trois allocations individuelles de solidarité et en leur assurant la compensation de la revalorisation exceptionnelle du revenu de solidarité active, décidée dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale le 11 décembre 2012. Le transfert aux départements des frais de gestion relatifs à la taxe foncière sur les propriétés bâties, aujourd'hui perçus par l'Etat, permet d'éviter à la fois le transfert d'impositions d'Etat vers les collectivités ainsi que le transfert de ressources entre niveaux de collectivités, mesures que le Gouvernement estime peu souhaitables. Cette nouvelle ressource allouée aux départements n'alourdit en rien le poids global des impôts locaux, conformément à la recommandation n° 4 de la Cour. Tel est également le cas s'agissant des régions, puisque la réforme de la taxe d'apprentissage, actuellement à l'étude, permettra de répondre à cet objectif que le Gouvernement partage.

La Cour estime que des incertitudes pèsent à moyen terme sur la fiscalité locale dans la mesure où le schéma de financement des collectivités territoriales et de leurs groupements ne lui paraît pas stabilisé. Cette analyse peut toutefois être nuancée. En effet, la réforme de la fiscalité locale induite par la suppression de la taxe professionnelle a été d'une ampleur telle que des ajustements, au début de sa mise en œuvre, étaient inévitables. Ces ajustements sont très majoritairement intervenus en 2011, et dans une moindre mesure en 2012, ce qui a permis de stabiliser globalement, en deux ans, les effets de cette réforme.

A l'issue du bilan des premiers effets de la réforme de la fiscalité locale sur les finances des collectivités territoriales, la Cour recommande de « renforcer les dispositifs de péréquation 'horizontale' afin de limiter les disparités de situation entre collectivités appartenant à une même catégorie ».

Cet objectif est également pleinement partagé par le Gouvernement. Pour autant, le Gouvernement ne souscrit pas entièrement au diagnostic que fait la Cour sur l'efficacité des dispositifs existants lorsqu'elle estime que « les dispositifs départementaux et surtout régionaux demeurent insuffisants ». L'efficacité des dispositifs de péréquation horizontale relatifs à ces deux catégories de collectivités doit en effet être évaluée, non pas sur le seul exercice 2013, mais à moyen et à long termes.

Concernant les départements, le fonds de péréquation de la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE) perçue par les départements, qui a porté sur un montant de 59 M€ en 2013, a été conçu de manière à lui assurer

un dynamisme important. Ce fonds est en effet alimenté par deux prélèvements : si le montant du premier prélèvement « sur stock » est fixé ex ante en loi de finances (30 M€ en 2013, et 60 M€ à compter de 2015), le second prélèvement « sur flux » prend en compte l'accroissement du montant de CVAE perçu entre l'année n-1 et l'année n-2. Toute augmentation de la CVAE perçue par les départements se traduit donc l'année suivante par un renforcement des ressources du fonds. Il en va de même pour le fonds DMTO, dont le montant réparti a fortement baissé en 2013 du fait du ralentissement du marché immobilier, mais qui porte sur des ressources structurellement dynamiques à moyen et long termes. Enfin, dans le cadre du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, le Gouvernement a prévu la création d'un fonds de péréquation des ressources des départements d'Ile-de-France, qui serait destiné à atténuer les importantes différences de ressources existant entre les départements de cette région.

S'agissant des régions, le montant 2013 du fonds de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale de Corse reste encore limité, même si le potentiel péréquateur de celui-ci ne doit pas être sous-estimé. Les prélèvements sont en effet calculés sur la base de l'écart à la moyenne de l'évolution des ressources post-taxe professionnelle des régions (CVAE, IFER, DCRTP, FNGIR) constatée entre l'année n-1 et l'année 2011. La référence à l'année 2011 a comme corollaire le fait que le prélèvement n'est pas uniquement calculé sur un flux annuel, mais sur la somme des flux annuels constatés depuis 2011. Ce fonds a donc vocation à voir son montant augmenter au cours des prochaines années, sans qu'il soit possible à ce stade d'en donner une estimation chiffrée. D'une manière plus générale, les régions étant caractérisées par la faiblesse de la part des ressources fiscales dans leurs ressources totales, sur lesquelles elles ne disposent par ailleurs plus de pouvoir de taux, la nécessité du renforcement de la péréquation horizontale y apparaît moins nécessaire que pour les départements, et, a fortiori, que pour le bloc communal. La péréquation horizontale n'a en effet de sens que lorsque les ressources sont inégalement réparties entre les collectivités de la catégorie. Or, l'écart entre les indicateurs de ressources fiscales des régions (IRFR) par habitant les plus élevés et les moins élevés n'est que de 1 à 2, contre un écart de 1 à 20 pour le potentiel financier par habitant des communes et de 1 à 3 pour le potentiel financier par habitant des départements.

En se fondant notamment sur les rapports d'observations rendus par les Chambres régionales des comptes, la Cour formule une série de quatre recommandations pour améliorer la qualité de l'information comptable et financière des collectivités territoriales et de leurs groupements, dans un objectif de meilleure lisibilité et d'intelligibilité des informations et de fiabilité des comptes. Elle fixe une orientation pour aller vers le compte financier unique et propose, pour les grandes collectivités, de mettre en place des procédures de contrôle interne comptable et financier.

Nous souscrivons très largement au diagnostic établi par la Cour, aux orientations qu'elle propose et aux recommandations qu'elle formule. Nous tenons cependant à souligner que les réformes budgétaires et comptables intervenues au cours de ces deux dernières années ont sensiblement amélioré la qualité des comptes publics locaux. Par ailleurs, le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale propose des avancées significatives en matière de transparence financière et les travaux engagés par le comité relatif à la fiabilité des comptes publics locaux doivent permettre d'accomplir des progrès substantiels pour améliorer la lisibilité des comptes publics locaux. Ils pourraient constituer la première étape du chantier de construction d'un compte financier unique. Toutefois, sa mise en place exige une adaptation de très grande ampleur des systèmes d'information de l'Etat et des entités locales concernées ; elle ne pourrait être réalisée que progressivement et suppose une concertation préalable approfondie avec les associations représentatives des élus locaux.

Le rapport public thématique observe que les dépenses de personnel ont connu une croissance soutenue jusqu'en 2010, en lien, notamment, avec les transferts de personnels de l'Etat vers les régions et les départements, liés aux transferts de compétences. Elle note une stabilisation à compter de cette date, avec des variations, toutefois selon la catégorie de collectivités. La Cour formule à l'endroit des collectivités territoriales une série de quatre recommandations pour mieux maîtriser les dépenses de personnel : réduire l'écart entre le nombre d'heures travaillées et les horaires réglementaires, améliorer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, mieux lutter contre l'absentéisme et favoriser les mutualisations.

Ces recommandations ne s'adressent pas au Gouvernement, qui ne peut qu'approuver les orientations de bon sens ainsi définies mais ne possède pas d'éléments convaincants pour douter de la détermination des collectivités territoriales en la matière. Nous précisons que la question des conditions d'avancement de grade dans les trois fonctions publiques figure parmi les points de la mission confiée à Bernard Pêcheur, président de section au Conseil d'Etat, en vue d'harmoniser les pratiques.

S'agissant des mutualisations, le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles introduit de nouveaux outils pour favoriser l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements. Il est ainsi prévu que les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune : elles visent à définir, pour chaque compétence, les délégations consenties, les créations de services unifiés, les conditions de coordination et de rationalisation des interventions des collectivités territoriales, dans le but de réduire les situations de financements croisés et de clarifier les conditions d'attribution des subventions. Par ailleurs, le projet de loi favorise les mutualisations de services en prenant en compte un coefficient de mutualisation des services

des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) comme critère de répartition de la dotation globale de fonctionnement perçue par les communes et les EPCI à fiscalité propre.

Enfin, le rapport aborde la question de l'accès au crédit, en préconisant notamment de mieux encadrer la capacité des collectivités à contracter des emprunts à risques, d'améliorer l'information financière sur les états de la dette, de provisionner les risques financiers pris pour les emprunts structurés.

Nous rappelons que le Gouvernement a la volonté d'apporter une solution, pérenne et globale, aux difficultés que rencontrent les collectivités ayant souscrit des emprunts structurés particulièrement sensibles. A cette fin, un nouveau fonds de soutien pluriannuel va être créé en 2014. Destiné à accompagner les entités concernées dans leurs démarches transactionnelles auprès des établissements de crédit, ce fonds interviendra pour aider les collectivités à procéder au remboursement anticipé de leurs produits financiers les plus sensibles. En outre, pour les collectivités qui ont moins de 10 000 habitants, le fonds pourra financer une partie du coût de prestations d'accompagnement.

En ce qui concerne les états financiers relatifs à la dette, un projet de modification des annexes budgétaires relatives à la dette sera prochainement soumis à la commission consultative d'évaluation des normes. Il a pour objet de moduler l'importance des informations demandées en fonction de la complexité des produits financiers concernés. Il permettra d'améliorer l'information relative aux remboursements anticipés et aux opérations de couverture. S'agissant du provisionnement des risques financiers liés à la souscription d'emprunts structurés, les travaux réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de l'avis du conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) du 3 juillet 2012 ont été engagés. Ils permettront que les nouvelles règles de comptabilisation des emprunts, des instruments dérivés et des opérations de couverture préconisées par le CNoCP entrent en vigueur en 2014. De plus, un guide pratique a été élaboré afin d'aider les entités publiques locales intéressées, à calculer le montant des provisions qu'elles devront, le cas échéant, constituer. Enfin, dans le cadre de l'examen en première lecture du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, l'Assemblée nationale a adopté une mesure prévoyant l'examen de la stratégie de gestion de la dette dans le cadre du débat d'orientation budgétaire pour les entités locales qui comptent 3 500 habitants et plus. La recommandation de la Cour à ce sujet devrait donc être prochainement satisfaite.

Le rapport appelle par ailleurs des observations ou précisions que vous trouverez détaillées dans la fiche jointe à ce courrier.

RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET

A titre liminaire, je tiens à souligner que je partage en grande partie les préoccupations et les propositions formulées par la Cour au sujet des finances des collectivités locales, notamment en ce qui concerne les marges de manœuvre portant sur leurs dépenses.

Sur la base d'un constat similaire, l'État a proposé aux collectivités locales un Pacte de confiance et de responsabilité le 16 juillet 2013 prévoyant notamment une baisse des concours aux collectivités de 1,5 Md€ en 2014 et à nouveau en 2015, de 1,5 Md€ supplémentaires. Cet effort exceptionnel et inédit des collectivités illustre la volonté du Gouvernement que toutes les administrations publiques participent au nécessaire effort de rétablissement des finances publiques. A cet égard, je tiens à souligner que l'État a veillé à ce que le bloc communal fournisse la plus grande part de cet effort car il dispose, comme le souligne à nouveau la Cour, des marges de manœuvre les plus importantes, tant en dépenses qu'en recettes.

Dans le cadre de ce Pacte, comme le note à juste titre le rapport, le Gouvernement a décidé d'apporter une réponse aux difficultés financières chroniques auxquelles font face certaines collectivités territoriales, en particulier les départements. Ainsi, la création d'une part, d'un mécanisme de compensation péréquée de 827 millions d'euros et, d'autre part, le relèvement temporaire, pour 2014 et 2015, du plafond des droits de mutation à titre onéreux, doivent permettre aux départements de faire face à la hausse de leurs dépenses sociales.

Par ailleurs, les régions bénéficieront dès 2014 d'un panier de ressources fiscales plus dynamiques permettant, comme le relève la Cour, de desserrer la contrainte financière pesant sur elles.

Le projet de loi de finances 2014 prévoit également la mise en place d'un fonds doté de 100 M€ par an pendant 15 ans au maximum dont l'objectif est d'apporter une réponse structurelle à la question des prêts sensibles en incitant les collectivités à sortir de ces emprunts par anticipation.

Le Pacte de confiance et de responsabilité traduit la volonté du Gouvernement d'établir une relation rénovée et renforcée entre l'État et les collectivités locales. Il reflète un équilibre entre d'une part, la participation de ces dernières au rétablissement des finances publiques et d'autre part, le traitement des difficultés auxquelles certaines d'entre elles sont confrontées depuis de trop nombreuses années.

S'agissant enfin de la hausse des dépenses de personnel, je souhaiterais apporter quelques nuances à l'appréciation portée sur le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités. Si certaines décisions de l'État peuvent en effet avoir un impact sur les dépenses globales

des collectivités, je tiens à rappeler que les dépenses des administrations publiques locales ont augmenté de 1,80 point de PIB entre 1983 et 2012, hors décentralisation, cette politique ayant par ailleurs majoré la part des administrations publiques locales dans le PIB à hauteur de 1,44 point. Alors que les effectifs de la fonction publique de l'État ont diminué de 2 % entre 2002 et 2010, hors transferts liés à l'acte II de la décentralisation, ceux de la fonction publique territoriale ont augmenté de 19 %. De plus, les collectivités territoriales disposent d'importants leviers en matière de gestion et de politique indemnitaire. Dès lors, il me semble qu'il leur appartient en premier lieu d'adopter des objectifs ambitieux de maîtrise de la dépense salariale.

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre attention au terme de l'analyse du rapport.

RÉPONSE DU GOUVERNEUR DE LA BANQUE DE FRANCE

En particulier, je partage tout à fait l'appréciation des rapporteurs selon laquelle la discipline budgétaire doit s'appliquer à toutes les administrations publiques, y compris les collectivités locales. Dans ce cadre, je soutiens pleinement la nécessité de disposer de la meilleure information possible sur l'endettement des collectivités locales et ses principales caractéristiques.

Comme vous le savez, la Banque de France y contribue, notamment en collectant des statistiques sur la durée des crédits et des titres émis ainsi que sur leurs taux. Les données présentées dans le rapport public thématique en portent d'ailleurs témoignage. Ces statistiques participent ainsi à la mise en œuvre de la recommandation n° 5 dont la rédaction pourrait être légèrement aménagée afin de refléter cette contribution.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS (CDC)

Après avoir examiné attentivement ce document, je n'ai pas de remarques particulières à formuler.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU DIRECTOIRE DE LA BANQUE POSTALE

Le rapport n'appelle pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT-DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ DE FINANCEMENT LOCAL (SFIL)

Dans le rapport, le mode d'amortissement des émissions (in fine) pourrait être mentionné comme un inconvénient en terme de gestion financière pour les collectivités locales.

Concernant le paragraphe concernant la BNS, il est à noter que le scénario basé sur le cours CHF/EUR avec un cours « plancher » à 1,20 est effectivement dégradé par rapport à un cours à 1,40 mais il a l'avantage d'être contenu. La situation serait pire pour les collectivités locales ayant souscrit ce type de produit avec un cours à 1,10.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE (AMF)

La formation inter juridiction « Finances publiques locales » de la Cour des comptes a consacré un rapport aux finances locales qui est divisé en 6 chapitres :

1/ L'évolution d'ensemble des finances locales

2/ L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités

3/ La qualité et la fiabilité de l'information financière

4/ Les effets de la réforme de la fiscalité locale sur les finances des collectivités locales

5/ La dette publique locale

6/ Les dépenses de personnel des collectivités locales

Partie 1 : Évolutions d'ensemble des finances des collectivités locales

Contribution exceptionnelle : la Cour estime que le dispositif est à revoir et reste insuffisant.

La Cour souhaite une contribution non pas exceptionnelle mais pérenne et indique que « le dispositif de gouvernance permettant d'associer les collectivités territoriales à la définition de leur contribution au redressement des finances publiques reste à construire sur la durée ». La Cour suggère que la contribution soit mieux adaptée aux capacités contributives des différentes catégories de collectivités

L'AMF ne peut que dénoncer cette proposition, les modalités du dispositif ainsi que son montant ont déjà été fixés dans les conclusions du 16 juillet dernier du Pacte de Confiance et de responsabilité, soit 1,5 milliard en 2014 et 1,5 milliard de plus en 2015, soit au total un manque à gagner de 4,5 milliards pour les collectivités territoriales.

Par ailleurs, le bloc communal assume déjà la moitié de l'effort dès 2014.

L'AMF :

- s'oppose à une redéfinition du montant de la contribution exceptionnelle,

- souhaite que cette contribution reste exceptionnelle,

- souhaite que des objectifs péréquateurs ne viennent pas brouiller les finalités de cette contribution,

- regrette que la Cour des Comptes n'ait pas envisagé de mesures permettant de protéger l'investissement local et donc l'emploi.

Péréquation et dotations : La Cour reconnaît que la péréquation ne saurait être utilisée comme instrument de réduction de la dépense locale. Ainsi, « l'impact de la croissance de la péréquation sur les dépenses des collectivités locales, présentée parfois comme un freinage de celles-ci, demeure cependant incertain ».

Mais la Cour reprend à son compte les conclusions du rapport IGF/IGA de juin 2013 sur le renforcement de la péréquation, à savoir :

- la montée en puissance de la péréquation horizontale pour absorber la réduction des dotations de l'Etat,

- l'alourdissement des contributions du bloc communal à l'effort de péréquation.

Finalement, la Cour semble se contredire en recommandant pour 2015 un dispositif de répartition des dotations de l'Etat qui permette « une véritable incitation à la rationalisation et à l'optimisation de la dépense du secteur ».

L'AMF :

- accueille favorablement la position de la Cour sur la péréquation qui ne doit pas être utilisée comme instrument de réduction des dépenses publiques locales,

- s'oppose à ce que la répartition des dotations de l'Etat devienne un outil de réduction des dépenses locales,

- s'oppose à un effort supplémentaire du bloc communal, seul à maintenir la croissance de ses investissements 2012 (+ 4,2 %) quand les investissements des départements et des régions poursuivent leur baisse (respectivement - 3,1 % et - 5,9 %). En outre le bloc communal réalise les deux tiers des investissements des APUL. Or l'investissement public local est indispensable à la croissance économique nationale et à l'emploi.

Dépenses contraintes et normes : La Cour rappelle que le coût de mise en œuvre des normes nouvelles s'est élevé à 1,3 milliard d'euros en 2012.

L'AMF :

- accueille favorablement la constatation de la Cour sur le poids financier des normes nouvelles et s'associe au souhait de la Cour que l'Etat fasse « en sorte de réduire l'impact de ses décisions sur l'équilibre financier des collectivités »,

- ajoute que les charges transférées par l'Etat sont aussi sources d'augmentation des dépenses,

- accueille favorablement la recommandation de la Cour sur l'association des collectivités territoriales à la mise en œuvre des politiques publiques.

Les conclusions de la Cour :

- préciser les règles d'encadrement des dépenses et des recettes des collectivités territoriales,

- baisse des concours financiers de l'Etat selon une logique de péréquation.

L'AMF regrette :

- que la Cour souhaite réfléchir à de nouvelles normes en matière de gouvernance des finances publiques alors que la contribution au déficit de l'Etat a déjà été déterminée ;

- que la Cour souhaite renforcer l'encadrement des recettes et des dépenses locales :il convient de rappeler que les règles comptables actuelles, (la « règle d'or ») ont permis aux collectivités locales et notamment au bloc communal de maintenir leurs équilibres financiers. Il ne semble pas opportun de rajouter de nouvelles normes d'encadrement des budgets locaux.

Partie 2 : L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités

La Cour minimise l'effort des communes à la réduction du déficit de l'Etat, soit 588 M€ (70 % des 840 M€) qui serait largement compensé par la « dynamique spontanée » du produit fiscal.

Toutefois, l'analyse ne semble pas pertinente compte tenu de l'effet de ciseaux qui se poursuivrait aussi pour le bloc communal, ainsi que le souligne la Cour elle-même.

Il convient donc de signaler que ces 588 M€ de prélèvements sur le bloc communal représentent déjà plus de 12 % de l'épargne nette en 2012 (épargne nette 2012 pour les communes : 7 100 M€. Source : Rapport de l'Observatoire des Finances Locales en 2013). Compte tenu de l'effet de ciseaux prévisible pour 2014 et souligné par la Cour, on peut imaginer que l'épargne nette va donc se réduire, et que le prélèvement de 588 M€ risque d'être proche des 13 % de l'épargne nette au moins. Autant de moins pour le virement à la section d'investissement, et donc pour le financement des dépenses d'investissement.

Sur l'endettement qui serait supérieur aux besoins réels, la Cour illustre son propos sur les cas particuliers examinés par les Chambres régionales des comptes. Parallèlement à la progression de l'endettement, la trésorerie augmente : « les intercommunalités [et] les communes paraissent avoir emprunté plus que nécessaire ».

Il est regrettable que la Cour n'ait pas examiné les causes de cette situation, à savoir :

- la M14 qui oblige les collectivités à budgéter la totalité d'un contrat de travaux dès qu'il est signé,

- l'incertitude des calendriers dans le versement des dotations,

- les difficultés de visibilité des recettes effectivement perçue (problème du P503).

P503 : récapitulatif des recettes enregistrées par la Trésorerie, puis envoyé aux collectivités chaque mois. Le délai entre l'inscription de ces recettes par la Trésorerie, et la réception du document en collectivité, impacte la gestion de la trésorerie.

L'AMF regrette que la Cour n'ait pas proposé d'accélérer les modalités de mise en place de la dématérialisation actuellement en cours. Le Protocole d'Echange Standard qui doit permettre aux collectivités locales d'avoir une vision globale des dépenses et des recettes est en effet actuellement retardé pour partie : si les dispositifs en matière de retour sur les dépenses continuent d'être mis en œuvre, il semble que, sur la partie recettes, le chantier démarre plus lentement.

Partie 3 : Qualité et fiabilité de l'information financière locale

Sur les documents relatifs au Débat d'orientation budgétaire (DOB) des collectivités locales, la Cour souhaite un enrichissement du DOB en s'appuyant sur les rapports des Chambres régionales des comptes qui soulignent le manque d'analyses prospectives, le manque d' éléments relatifs à la dette.

Il convient cependant de rappeler que les rapports sont établis sur les comptes effectivement examinés par les CRC, et qu'il ne s'agit pas là de la généralité.

Sur le budget primitif, la Cour recommande un vote dès le mois de décembre.

Cette recommandation ne tient pas compte de la communication des états fiscaux, ni du calendrier de la notification de la DGF transmis au mois de février de l'année suivante.

Par ailleurs, certaines collectivités votent leur BP en même temps que leur CA afin de reprendre les excédents du CA au BP de l'année suivante. Le compte de gestion devient alors indispensable : il n'est disponible que fin février de l'année suivante.

Sur les annexes, la Cour regrette leur nombre excessif, ainsi que l'absence de synthèse.

Il convient de préciser que les annexes sont en nombre important et que bon nombre d'entre elles sont une synthèse exhaustive de la dette, des emprunts garantis, du patrimoine, des subventions aux associations, etc…

La Cour constate enfin le montant élevé de créances non recouvrées.

La procédure en cours de dématérialisation devrait permettre cependant de réduire ce montant. Par ailleurs il convient d'indiquer à la Cour que les comptables publics ne poursuivent pas les débiteurs en deçà d'un certain montant de créance impayée (de 20 à 100 € selon les collectivités).

La Cour recommande enfin la mise en place de comptes prévisionnels nationaux par catégorie de collectivités locales et la mise en place d'un compte financier unique. L'AMF s'oppose à la mise en place de comptes prévisionnels, nationaux par catégorie de collectivités locales si cette modalité est conçue comme une contrainte pesant sur la décision des représentants locaux, option contraire à la libre administration des collectivités.

De façon générale, l'AMF rappelle à la Cour que bon nombre de ses recommandations sont déjà prises en compte dans les documents budgétaires existants, et qu'il convient de poursuivre la finalisation des chantiers en cours (dématérialisation), de lister les documents existants avant d'examiner la mise en place de nouvelles normes.

Partie 4 : Les effets de la réforme de la fiscalité locale

Les difficultés d'application de la réforme

La suppression de la taxe professionnelle a entraîné, en ce qui concerne les communes et leurs groupements à fiscalité propre, un manque de visibilité sur les montants de fiscalité économique et sur les montants des dotations de compensation.

La territorialisation de la CVAE, demandée par les associations d'élus, a rencontré de nombreux problèmes, notamment en raison d'incompréhension sur l'obligation de déclarer les effectifs, même pour les entreprises assujetties mais non redevables.

D'autres contraintes pratiques sont apparues, telles que la difficulté pour les déclarants d'intégrer les nouvelles règles d'imposition, les dérogations sectorielles, les problèmes d'accès au serveur de télépaiement ou les embouteillages d'accès au portail « impots.gouv.fr ».

La réforme, réalisée dans un délai rapide, a rendu nécessaire de nombreux ajustements législatifs en 2010 et 2011, rétroagissant sur le calcul de la DCRTP et du FNGIR. Il s'agit notamment de la neutralisation du transfert de la part départementale de la TH, des contrôles sur les bases théoriques de TP 2010, de modification des règles de territorialisation de la CVAE ou encore de modification des règles de répartition des impositions

forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) et de la création de l'IFER gaz.

La réforme de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la TP a profondément modifié l'architecture du financement des collectivités territoriales. Les mécanismes complexes qui la caractérisent en ont rendu la mise œuvre difficile, notamment en raison de modifications législatives destinées à ajuster le dispositif de répartition des ressources et en raison des évolutions du droit de l'intercommunalité et de la carte communale.

Il en est résulté pour les collectivités territoriales une perte de clarté affectant la prévision budgétaire qui s'est prolongée jusqu'en 2013 et qui est d'ailleurs susceptible de perdurer au-delà. L'AMF ne peut que souscrire à ce constat.

Évolution du produit fiscal des collectivités locales et des dotations

La Cour constate une progression du produit des impôts locaux de 4,4 % de 2009 à 2010, et de 9,1 % de 2009 à 2011. Il faut cependant rappeler, comme indiqué dans le rapport, que la progression de la fiscalité pesant sur les ménages (+ 4,2 %) est principalement imputable à l'évolution des bases et, dans une moindre mesure, à celle des taux.

Pour les communes, l'effet base explique 93 % de la hausse de 2012 dont 56 % pour les groupements à fiscalité propre. De la même manière, le produit de la cotisation foncière sur les entreprises a évolué de 4,7 % en raison d'un effet base et de 0,6 % à la suite de la progression des taux.

L'évolution des montants de base CFE s'explique en partie par celle des bases minimum fixées par les communes et les EPCI. Compte tenu des effets trop importants de ces hausses pour les petites entreprises, les commerçants et les artisans, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2012 a autorisé les collectivités à prendre en charge, en tout ou partie, la fraction de CFE correspondant à l'augmentation de base minimum de 2012 décidée en 2011. Il en résultera une réduction des recettes fiscales pour les collectivités qui auront utilisé cette faculté.

L'augmentation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) en 2012 (+ 3,2 %) résulte du dynamisme de la recette mais aussi d'un changement dans son mode de versement aux collectivités locales. En 2011, celles-ci avaient perçu le montant de la CVAE correspondant à l'exercice 2010. À compter de 2012, elles perçoivent la totalité des sommes encaissées l'année précédente quelle que soit l'année d'imposition à laquelle se rattachent ces encaissements qui peuvent inclure des régularisations sur exercices antérieurs.

Le caractère dynamique de la fiscalité du bloc communal doit être analysé au regard de sa structure. Elle repose en effet essentiellement sur les taxes ménages, déjà fortement mobilisées, et sur une évolution de la CVAE, qui apparaît depuis sa création comme une imposition dynamique mais dont

l'évolution est corrélée à la situation économique du pays, et pourrait voir sa progression freinée au vu de la conjoncture.

Par ailleurs, la réforme de la fiscalité locale a rendu nécessaire la refonte des indicateurs de richesse pris en compte dans le calcul de nombreuses dotations de péréquation tant versées par l'État au sein des concours financiers que résultant d'une redistribution de ressources entre collectivités d'une même catégorie. Les indicateurs existants - potentiel fiscal et potentiel financier - ont été adaptés pour prendre en compte les nouvelles ressources fiscales. Une nouvelle définition du potentiel fiscal des communes, des groupements à fiscalité propre et des départements a été donnée.

La Cour a constaté que ces nouveaux indicateurs ont accru pour les collectivités et les groupements les incertitudes induites par la réforme de la fiscalité locale sur l'évolution de leurs ressources. Ces incertitudes affectent leur prospective budgétaire. Elles constituent également un frein à l'acceptation d'une plus large péréquation alors même que cet élargissement apparaît indispensable compte tenu de la redistribution de richesse qu'a entraînée la réforme de la fiscalité locale et des évolutions divergentes que sont appelés par ailleurs à connaître les territoires.

A ce propos, l'AMF a demandé à plusieurs reprises que soient étudiée la modulation de la prise en compte de la DCRTP et du FNGIR, dans la mesure où l'origine de leur montant peut découler de deux raisons fort différentes : soit que les bases de taxe professionnelle étaient très importantes, soient que celles-ci étaient faibles mais que le taux de celle-ci ait été important. La Cour souligne à ce sujet la pertinence de la demande de l'AMF.

Il apparaît injuste que, quelle que soit l'origine de l'importance du montant, celui-ci soit retenu sans retraitement dans le calcul des potentiels fiscal et financier, pénalisant ainsi les communes ayant été dans l'obligation d'exercer une pression fiscale élevée.

En conclusion, la Cour estime peu probable le caractère durable de la réforme fiscale. Ce réaménagement a affecté différemment le bloc communal, qui en a globalement bénéficié, et les départements et les régions dont le degré de contrainte sur les ressources a été accru. Le faible dynamisme des ressources départementales et régionales constitue, à brève échéance pour les départements et à moyen terme pour les régions, un sujet de préoccupation.

Ainsi par exemple, la Cour propose que les droits de mutation actuellement perçus par les départements, soient perçus par le bloc communal, et que la taxe foncière sur le bâti revienne aux départements.

L'AMF ne conteste pas le manque de pouvoir fiscal des départements et des régions. Cependant, la recherche d'une nouvelle dynamique fiscale ne devra pas être effectuée au détriment du bloc communal, par transfert

d'imposition. Le bloc communal a besoin de stabilité et de prévisibilité fiscale.

Des aménagements nécessaires

Certains points techniques nécessitent, du point de vue de l'AMF, des aménagements :

- TaSCom : lorsqu'une commune perd ses recettes à ce titre, elle continue à être prélevée du montant transféré en 2011, sur la part salaires de sa DGF. Ce prélèvement apparaît particulièrement injuste pour les communes les plus petites qui ne disposaient que d'un commerce concerné et qui le voient disparaître ;

- prélèvement FNGIR : les modalités de reprise de ce prélèvement par un EPCI doivent être assouplies, notamment en cas d'institution de fiscalité professionnelle de zone ;

- cotisation minimum de CFE : un nouveau mécanisme doit être mis en place, afin d'adapter cette cotisation aux capacités contributives du redevable ;

- révision des valeurs locatives : le chantier de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation doit être lancé le plus rapidement possible, d'une part pour permettre une véritable application de la révision concernant les locaux professionnels, et d'autre part pour assurer une plus grande équité des impôts frappant les ménages.

Partie 5 : La dette publique locale

La partie dette se conclut par la présentation de trois dispositifs publics que sont la future Agence de financement, les enveloppes thématiques annuelles de 4 milliards de la Caisse des dépôts et la « joint-venture » Banque postale / Caisse des dépôts. La Cour s'interroge sur la possibilité que cette triple intervention publique ne garantisse pas « l'usage au meilleur coût, pour le contribuable, des deniers publics engagés directement sur fonds propres et indirectement dans les mécanismes de garantie mis en place ou à mettre en place ».

*L'AMF est très attentive à l'existence de dispositifs publics intervenant dans un marché sur lequel chacun souhaite le maintien d'un nombre suffisant d'acteurs privés pour qu'il soit concurrentiel. C'est dans cette optique que l'AMF soutient le projet d'*Agence de financement *des collectivités locales. Il semble en effet que seule une pluralité d'acteurs et une diversification de la nature de l'offre (bancaire, fonds d'épargne, obligataire) généreront une saine concurrence, au bénéfice des collectivités et de leurs finances.*

A l'inverse, les perturbations récentes du marché ont eu pour conséquence un renchérissement des marges et un manque de crédit tel

qu'elles ont placé les collectivités locales en situation de dépendance vis-à-vis de leurs financeurs.

De même, l'intervention par « guichet de secours » de la Caisse des dépôts, qui visait à combler le manque de liquidité a eu pour conséquence un renchérissement des marges par un « effet benchmark » de la tarification des deux premières enveloppes de 2012. L'AMF avait réagi et obtenu un réajustement de la marge pratiquée sur ces enveloppes. Dans la même logique, l'AMF a soutenu une intervention prolongée de la Caisse des dépôts via des enveloppes thématiques, et donc limitée dans leur champ d'intervention aux domaines et durées souffrant d'une carence de l'initiative privée et non à un financement globalisé de la section d'investissement par cette liquidité. Cette distinction permet de préserver le marché concurrentiel, et de limiter l'impact de l'intervention publique au champ non-concurrentiel qui est celui du crédit de très long terme.

L'Agence a vocation à se placer dans le champ concurrentiel, basant son offre sur des prêts à court et moyen terme (2 à 15 ans). Par la nature de sa ressource, elle viendra compléter l'offre bancaire et permettra, en cas de crise, de venir combler la difficulté d'accès au crédit des collectivités (on constate dans les pays d'Europe du nord où ce type d'Agence existe, que les collectivités ont pu continuer à accéder aux financements nécessaires à leurs investissements dans de bonnes conditions grâce à ces véhicules qui ont su conserver la confiance des investisseurs pendant cette période de crise). En période normale, l'Agence sera un acteur parmi d'autres. Il est certain que la nécessité pour les collectivités de placer de la liquidité dans l'Agence implique une compréhension particulière du sujet. Cependant, cette dépense correspond à l'achat de parts sociales de l'Agence, société anonyme, et non à une subvention au bénéfice de cette dernière. La collectivité reste donc propriétaire de ses fonds. Par ailleurs, ce dépôt de fonds a vocation à responsabiliser les collectivités membres de l'Agence, dès lors que la bonne santé financière de chacun des membres garantit la préservation de ce capital.

La Cour semble également s'interroger sur les investissements portés par les collectivités locales. En effet, les rapporteurs constatent que « rien n'assure la bonne allocation des ressources aux investissements locaux. Il importe de favoriser, d'une part entre catégories de collectivités locales les investissements les plus adaptés aux besoins prioritaires de la Nation, et d'autre part, au sein de chaque niveau de collectivités, une capacité d'investissement appropriée, c'est-à-dire tournée vers des équipements structurants et jugés les plus utiles. Des procédures d'évaluation systématique de la rentabilité économique et sociale devraient être mis en place ».

La décision d'investir relève de la libre administration de chaque collectivité. Il semble par ailleurs difficile de définir une « capacité d'investissement appropriée » par niveau de collectivité. Par ailleurs, les

collectivités tournent d'ores et déjà leurs investissements vers les équipements structurants jugés les plus utiles.

Enfin, les collectivités locales empruntent peu : moins de 10 % de la dette nationale pour financer plus de 70 % des investissements.

Modalités de distribution de la ressource « fonds d'épargne »

Au-delà des observations de la Cour, celle-ci pourrait porter son attention sur les modalités de distribution des enveloppes thématiques sur fonds d'épargne via le réseau de la Caisse des dépôts.

L'AMF avait réclamé la mise en place d'une offre pérenne de crédit de très long terme via la Caisse des dépôts. L'annonce du président de la République en ce sens au Congrès des Maires de novembre 2012, a répondu aux attentes des collectivités locales. Cependant, un certain nombre de collectivités rencontrent des difficultés d'accès à cette ressource.

En effet, si le financement des services d'eau potable et d'assainissement figure dans la lettre de cadrage du Premier ministre qui fixe les projets éligibles à la ressource Caisse des dépôts, l'offre est en pratique limitée aux projets de rénovation des réseaux de distribution, de collecte et de centres de traitement. Les projets de construction et d'extension sont donc exclus de l'enveloppe.

L'AMF a saisi le Premier ministre par courrier le 16 mai dernier de ce sujet, et demandé l'élargissement des thématiques. Une réponse de M. Pierre Moscovici vient d'être reçue, sans apporter de réponse à la problématique soulevée.

Cette question est d'importance dès lors que la France a pris des engagements forts pour respecter la directive-cadre sur l'eau (2000/06/CE) et pour garantir en 2015, le bon état des masses d'eau du pays, afin de garantir une gestion durable de cette ressource vitale.

La distinction opérée entre nouveaux projets et rénovation est également peu praticable, notamment pour les stations d'épuration, où les projets mêlent investissements nouveaux et réhabilitation. Cela entraîne un surcroît de complexité, qui est particulièrement coûteux en temps et en énergie pour les collectivités.

Plus largement, certaines collectivités ont pu constater que de nouvelles exigences viennent conditionner l'octroi d'un prêt, telles que des seuils financiers situés autour d'1 M€, écartant de fait nombre de projets locaux.

La distribution de ces enveloppes doit être effectuée en toute transparence, et si les conditions d'éligibilité doivent évoluer, il semble indispensable que ces modifications soient clairement énoncées.

Emprunts toxiques

Il semble utile d'apporter quelques éléments sur la question des emprunts à risque des collectivités locales.

Depuis 2008, un certain nombre de collectivités locales subissent une hausse conséquente de leurs frais financiers du fait de l'activation de certaines formules de calcul complexes de leurs emprunts structurés. La hausse des intérêts est parfois telle qu'elle met en danger l'équilibre budgétaire de ces collectivités.

Le remboursement anticipé de ces prêts implique la prise en charge pour ces collectivités d'une pénalité de sortie, dénommée Indemnité de Remboursement Anticipé. Son volume dépasse parfois le capital restant dû, pesant fortement sur le budget de la collectivité.

Face à ces difficultés, les collectivités ont adopté différentes attitudes. Certaines ont pu renégocier leur dette, moyennant le règlement de tout ou partie de cette indemnité, d'autres n'ont pu parvenir à un accord, et ont contesté la validité de ces contrats devant le juge judiciaire. Il ne relève pas de l'Association des Maires de France de juger du bienfondé des revendications des collectivités et des banques dans les contentieux qui les opposent. Les contrats de prêts relèvent des parties concernées, et notamment de l'Etat en tant qu'actionnaire majoritaire de la banque « SFIL », acteur majeur du débat.

Le Gouvernement souhaite aujourd'hui apporter une solution globale et pérenne à la problématique des emprunts toxiques. L'objectif est d'éteindre définitivement les risques financiers pesant tant sur le budget de l'Etat, via sa participation importante dans la SFIL, que sur les budgets locaux.

La solution préconisée par le Gouvernement a été présentée à l'Association des Maires de France. Elle consiste d'abord à sécuriser les contrats de prêts omettant la mention du TEG ce qui supprimera les risques sur ce point pesant sur la SFIL. Un dispositif complémentaire d'aide à la désensibilisation, visant l'ensemble des collectivités ayant souscrit des produits très toxiques, qu'ils omettent le TEG ou non, sera voté en loi de finances 2014.

L'Association des Maires de France prend acte de la décision du Gouvernement de faire procéder au vote d'une loi de sécurisation juridique des contentieux en cours et à venir sur le fondement du TEG. Pour préserver les finances publiques, les collectivités locales acceptent donc de se priver d'un moyen supplémentaire de recours contre les banques, et de la possibilité d'alléger l'annuité de leur dette toxique. Car il relève aussi de l'intérêt général de sécuriser le montage de la SFIL, qui participe au financement des investissements locaux en apportant la ressource bancaire distribuée par la Banque postale.

La recherche d'une solution pérenne implique également de sécuriser les budgets locaux, d'autant plus que la dette des administrations publiques locales est consolidée avec la dette de l'Etat français.

C'est pourquoi l'Association des Maires de France a rappelé que solder la dette toxique doit être une préoccupation commune de l'Etat et des collectivités locales, afin de sécuriser la dette nationale consolidée. La mise en place d'un fonds d'aide à la désensibilisation des produits toxiques des collectivités locales, en parallèle de la loi de sécurisation juridique répond à cet objectif. L'Association des Maires de France a demandé que ce fonds soit doté de moyens conséquents afin de résoudre définitivement la question des emprunts très toxiques des collectivités locales. Un fonds doté de 2,2 Mds€ permettrait de sécuriser définitivement la dette toxique des collectivités locales et d'apurer le bilan des banques concernées.

En ce qui concerne l'alimentation de ce fonds, le fonds ne peut en aucun cas être abondé par les concours financiers aux collectivités locales dans leur ensemble dès lors que ces dernières ne sont pas partie prenante aux litiges qui opposent certaines collectivités locales à leurs banques.

Ainsi, le fonds d'aide aux collectivités devra être abondé par le budget de l'Etat et par les banques. La contribution des collectivités concernées correspondra au reliquat de soulte restant à leur charge après bénéfice du fonds.

Les recommandations n° 3 et 5 visant à répondre aux « exigences en matière d'information et de données des états de dette » et sur la nécessité d'un « rapport sur la stratégie de gestion de la dette et sur les résultats obtenus au cours du dernier exercice » appellent les remarques suivantes :

- les annexes des budgets primitifs, les annexes des comptes administratifs offrent déjà une présentation croisée et détaillée de l'encours de dette des collectivités : par prêteurs bien sûr, mais aussi par index, durées résiduelles, intérêts et capital, par contrat, par garants éventuels,

- les débats d'orientation budgétaire réservent déjà une place essentielle à l'analyse rétrospective et prospective de la dette, analyse financière, mais aussi économique au regard des investissements réalisés et à venir.

Ces rapports sont réalisés par les collectivités les plus importantes mais aussi par les collectivités moyennes. Ces documents sont publics et peuvent donc être aisément consultés. Ils font aussi l'objet d'une délibération.

Partie 6 : Les dépenses de personnel

Des sources d'information toujours insatisfaisantes

Des progrès ont été réalisés notamment grâce à la fiabilité et la disponibilité des données issues du système d'information sur les agents des services publics (SIASP).

L'AMF appelle de ses vœux la lecture des chiffres sur les effectifs territoriaux avec une approche dynamique.

L'accroissement de la population, l'allongement de l'espérance de vie, le nombre de logements, la longueur des voiries, le nombre de places de crèches et de résidents dans les maisons de retraites, le nombre de demandeurs d'emplois, les modes de gestion de grands services industriels (eau, assainissement, transport, déchets,…)…influent directement sur les services à rendre à la population et donc les effectifs et dépenses de personnel. Pourtant aucun croisement ou rapprochement n'est jamais effectué entre les effectifs territoriaux et ces données pour en dégager des corrélations voire des causalités. L'AMF considère qu'il faut donc raisonner sous forme d'agrégats et non plus de compilation d'informations.

Enfin, il semble impératif de mener sur des territoires témoins un suivi de la dépense de personnel selon le mode d'intercommunalité choisi et le degré d'intégration des politiques publiques.

La responsabilité partagée et les moyens d'action des collectivités locales

La Cour a raison d'insister sur la nécessaire part de responsabilité de l'Etat dans l'évolution de la masse salariale des collectivités locales. Dans bien des cas, cette évolution est plus subie que choisie.

Sur les moyens d'action propres des collectivités locales sur leur masse salariale, plusieurs indices montrent que les collectivités ont une gestion raisonnée de celle-ci :

Ainsi que le montrent les chiffres de la DGCL, la progression des effectifs s'est ralentie depuis 2009 et aboutit même à une diminution pour les communes en 2010.

En ce qui concerne les rémunérations, il convient de rappeler que la fonction publique territoriale (FPT) est la plus modérée des trois fonctions publiques : la rémunération moyenne est la plus basse (1 820 € nets contre 2 430 € pour la FPE), et son augmentation est la moins forte (- 1 % en euros constant entre 2009 et 2001 contre + 0,6 % à l'Etat). Par ailleurs, la part du régime indemnitaire est le plus bas (18,6 % du traitement en moyenne contre 30 % à l'Etat).

Certes, ces données masquent de très grands écarts entre catégories de collectivités (petites communes et départements ou régions) ou entre

professions (sapeurs-pompiers professionnels et agents de centres communaux d'action sociale par exemple). Néanmoins, elles montrent qu'il n'y a pas de découplage ou de décrochage entre la structure de la FPT (nombreux agents d'exécution, peu de cadres, nombreux emplois partiels, plusieurs dizaines de milliers de petits employeurs) et son coût brut.

En ce qui concerne la gestion des carrières, la Cour évoque un temps de travail approximativement respecté ou encore des avancements trop facilement accordés.

Sur le premier point, il convient de rappeler qu'avant 2001, le temps de travail dans les collectivités locales n'était pas défini. La mise en place des 35 heures à compter de juillet 2001 ne s'est pas déroulée dans l'uniformité. La survivance de régimes anciens a pu perdurer même si la médiatisation de contentieux sur certaines grosses collectivités (Lyon, Bordeaux, Evry, Strasbourg) a pu servir d'exemple et d'aiguillon.

Sur le second point, l'idée selon laquelle les avancements seraient plus avantageux dans les collectivités locales que dans les autres fonctions publiques est largement à relativiser.

En premier lieu, 77% des agents territoriaux appartiennent à la catégorie C. Le tassement de leur grille indiciaire (au terme de 10 ans de carrière, les 400 000 agents territoriaux du premier grade de cette catégorie ne perçoivent que 3 % de plus que le SMIC) relativise tout concept « d'avancement accéléré » ou « au temps normal ». Faire avancer ces agents au temps minimum consiste dans bien des cas à seulement conserver la différence de rémunération avec le SMIC. La progressivité du régime indemnitaire constitue aussi une réponse au tassement salarial de cette catégorie d'agents.

En second lieu le ratio « promus/promouvables », constaté par la Cour comme fréquemment arrêté à 100 %, ne doit pas être interprété comme du laxisme. D'une part, ce taux ne présume en rien du nombre d'avancements réellement prononcés. D'autre part, le nombre de prétendants à un avancement étant très souvent réduit à l'unité, compte tenu de l'étroitesse des effectifs dans chaque collectivité, un taux de 100 % évite tout simplement de bloquer la carrière d'un agent seul titulaire de son grade dans sa collectivité. Enfin, un grand nombre d'avancements étant étudiés dans les CAP placées auprès des centres de gestion et compétentes pour toutes les collectivités affiliées, le ratio de 100 % a le mérite de s'adapter à toutes les situations de ces collectivités.

En ce qui concerne l'absentéisme, la FPT présente l'âge moyen le plus élevé des trois fonctions publiques (44 ans dans les communes contre 41 ans pour l'Etat). Or, l'absentéisme est fortement lié à l'âge des salariés. Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les collectivités locales comptent davantage de métiers « accidentogènes » que les autres fonctions publiques (bâtiment, voirie, travaux publics). Sur ce thème, l'AMF s'interroge sur

l'opportunité de l'abrogation du jour de carence alors même qu'aucune évaluation sérieuse de cette mesure n'a été préalablement menée.

La Cour aborde pour finir la GPEC et les mutualisations. Sur le premier point, l'AMF avait pu apporter, il y a peu, ses réflexions (cf. La gestion prévisionnelle des ressources humaines dans les collectivités territoriales, Cour des comptes, rapport annuel 2012). Sur le second point, l'AMF partage le point de vue de la Cour selon lequel les effets positifs de la mutualisation sur la masse salariale restent à évaluer. Les études disponibles tendent plutôt à souligner qu'aucun gain salarial n'est tiré sur les premières années de mutualisation. D'où la nécessité, mentionnée en première partie, de mettre en place une campagne de suivi dans quelques territoires témoins.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

PREMIERE PARTIE

Partie I & II : L'évolution d'ensemble des finances des collectivités territoriales et par catégorie de collectivités

L'AdCF partage pour l'essentiel le diagnostic établi par la Cour et les perspectives tracées par les premières parties du premier rapport. Elle prend acte des recommandations de la Cour pour freiner les évolutions du secteur public local et répartir la contrainte budgétaire.

Bien que le secteur public local n'ait qu'une responsabilité limitée dans le déficit public national, l'AdCF est consciente des difficultés de l'Etat et du poids que représentent les différents transferts qu'il est tenu d'assurer en direction des collectivités à la suite des nombreuses réformes de la fiscalité. L'AdCF a souscrit à l'objectif de maîtrise de l'évolution des dépenses publiques locales, tout en soulignant à plusieurs reprises le caractère de plus en plus exogène de cette évolution. Les analyses des rapports permettent de mieux mesurer, grâce aux travaux de la CCEN, les incidences des nouvelles normes. Au-delà des aspects réglementaires, il serait également utile d'analyser le poids des transferts « implicites » de responsabilités de l'Etat vers les collectivités (cf. urbanisme, ATESATE…), hors décentralisation stricto sensu, ainsi que la contribution croissante des collectivités au financement des politiques nationales (emploi, santé, enseignement supérieur.).

Malgré ces tendances lourdes des dernières années, l'AdCF rappelle que les dépenses des collectivités du « bloc communal » demeuraient en 2010 du même poids dans le PIB national qu'en 1994 (cf. données du rapport Carrez-Thenault remis dans le cadre de la conférence des déficits publics en 2010). Ce poids relatif tend en fait à progresser en période de croissance faible mais à diminuer en période de reprise. Une analyse sur longue période apparaît ainsi nécessaire, le secteur public local présentant une élasticité relativement faible par rapport à la conjoncture macro-économique. Le secteur public local participe de ce que les économistes appellent les « stabilisateurs économiques ».

Pour la période récente, l'AdCF prend note du constat dressé par la Cour sur la situation d'ensemble des finances locales en 2012 : une évolution des charges de fonctionnement des collectivités plus rapide que celle des produits de fonctionnement. Selon les travaux de la Cour, cette situation s'explique par une faible progression des ressources fiscales et le gel des dotations de l'Etat pour la troisième année consécutive. L'AdCF observe également que, en dépit de ce resserrement des marges de manœuvre, les collectivités (en particulier les collectivités du bloc communal) ont pu

maintenir leur capacité d'investissement. C'est un point positif pour l'économie nationale.

C'est dans ce contexte que s'inscrit la perspective d'une réduction de ces dotations à hauteur de 3 milliards d'euros à l'horizon 2015, telle qu'annoncée par le gouvernement en mars dernier. L'AdCF souligne le caractère très significatif de ce montant alors que les autres recettes locales (fiscalité, recettes tarifaires et produits des services publics...) sont à leur tour très contraintes. L'effort demandé correspond à 7 % de l'enveloppe globale de DGF (41 milliards d'euros), à 17 % de leur épargne nette toutes collectivités confondues, ou encore à une charge moyenne de 46,4 euros par habitant pour l'ensemble du secteur public local (soit 3 mds€ / 64,5 millions d'habitants).

Prélevé sur le stock des ressources des collectivités, l'AdCF considère que ce prélèvement doit être considéré comme une « contribution exceptionnelle », à durée expressément limitée dans le temps, sous peine de fragiliser durablement les équilibres financiers locaux. Il sera par conséquent très important de connaître les intentions du gouvernement pour l'année 2016 et les années suivantes.

Par ailleurs, l'AdCF a considéré que l'effort financier ne serait soutenable que si des contreparties étaient réellement mises en œuvre en matière de maîtrise des dépenses contraintes. La réduction du flux de normes nouvelles, ainsi que du « stock » des normes déjà en vigueur, n'a pas encore réellement été engagée bien que cet objectif ait été annoncé lors du gel des dotations en 2010. L'AdCF a pris acte des engagements pris par le Premier ministre le 12 mars devant les représentants de collectivités.

Les modalités de la répartition entre collectivités des réductions de dotations

Pour ce qui est de la répartition de l'effort demandé aux collectivités, l'AdCF est favorable à ce que soit appliqué un prélèvement identique ou un « coefficient de réduction » (de l'ordre du 0,7 %) proportionnel aux ressources des collectivités. L'AdCF considère que cette méthode doit valoir pour l'ensemble des niveaux mais aussi entre collectivités de même échelon. Les réponses à apporter à la question du financement de l'aide sociale départementale et à l'autonomie fiscale des régions ne sauraient relever de ce chantier. De même, l'AdCF ne souhaite pas que la réduction des dotations suscite un nouveau mécanisme de péréquation « horizontale » qui risquerait de susciter de nouveaux critères, contradictoires avec ceux d'autres dispositifs verticaux (DSU, DSR…) ou horizontaux. Elle plaide pour une montée en puissance des dispositifs « explicites » de péréquation, tels que le FPIC pour le « bloc communal », mais demande la mise en convergence des dispositifs. Le chantier de la réduction des dotations doit par conséquent obéir à des principes simples et lisibles, employant une clef de répartition unique.

L'AdCF préconise par ailleurs de bien distinguer la méthode de calcul de la réduction appliquée à chaque collectivité du choix du véhicule utilisé pour opérer le prélèvement (composante retenue de la DGF). Elle s'est opposée à certains scénarios présentés dans le cadre du comité des finances locales visant à répartir les prélèvements au prorata de telle ou telle composante. Ces hypothèses lui ont semblé extrêmement défavorables aux collectivités les plus dépendantes des dotations, voire de telle ou telle composante. La prise en compte de l'ensemble des ressources (qu'elles soient d'origine fiscale ou financière) lui semble beaucoup plus équitable.

L'AdCF a notamment souligné à plusieurs reprises le poids de plus en plus important pris par les dotations au sein du budget des communautés, et notamment de celles qui ont été les plus fragilisées par la réforme de la taxe professionnelle. Un effort de réduction calculé au prorata de la DGF aurait des impacts très brutaux pour ces collectivités, alors que d'autres, moins tributaires des dotations, y seraient quasiment insensibles.

Une étude récemment publiée par l'AdCF (Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux) met en relief les situations les plus fragiles et les impacts d'un scénario de réduction uniforme de 5% des dotations. Les potentiels financiers des territoires seraient très inégalement impactés.

Enfin, l'AdCF attire l'attention de la Cour sur la nécessité de bien distinguer ce qui relève d'une contribution exceptionnelle qui s'impose à toutes les collectivités pour accompagner la réduction du déficit public et qui n'a pas vocation à corriger les inégalités de ressources, du débat à engager sur la péréquation.

Evolutions de la fiscalité locale

Ainsi que la Cour le souligne, le degré de contrainte financière pesant sur les budgets locaux dépend également des évolutions de la fiscalité locale.

Parmi ses analyses, la Cour note la bonne progression de la CVAE (+ 7,46 % en 2013). L'AdCF souligne cependant que toutes les collectivités ne bénéficieront pas d'une telle progression qui doit être relativisée à deux titres.

D'une part, elle traduit la prise en compte progressive de la nouvelle assiette fiscale de façon exhaustive par l'administration (une partie de l'assiette fiscale de la VA semble avoir été sous-estimée en 2012). D'autre part, cette progression est très concentrée sur un petit nombre de départements, principalement franciliens. Sur le terrain, les évolutions du produit de la CVAE sont beaucoup plus contrastées : certaines communautés connaissent des baisses de CVAE importantes en 2012 et même en 2013.

L'AdCF a alerté à plusieurs reprises sur le sujet sensible de la territorialisation de la CVAE.

En effet, depuis la réforme de la taxe professionnelle et la mise en place du nouvel impôt économique, le problème de la territorialisation de la CVAE n'est toujours pas résolu. L'AdCF considère que les réorganisations juridiques internes aux groupes (filialisations) doivent être neutres sur la répartition territoriale de la CVAE, au risque de sur-concentrer l'impôt au niveau des sièges des groupes ou des holdings financières et de susciter de forts aléas pour les territoires d'accueil de filiales.

A plusieurs reprises, l'AdCF a demandé que les réorganisations juridiques au sein des groupes soient fiscalement neutralisées. Plusieurs amendements ont été déposés par des parlementaires ces dernières années à ce sujet, à chaque fois repoussés à la demande du gouvernement au motif qu'il fallait préalablement disposer de données fiscales. Celles-ci étant désormais disponibles et attestant du problème, un groupe de travail entre le ministère de l'économie et des finances et les associations de collectivités a été mis en place pour mesurer l'étendue des difficultés soulevées par la CVAE des groupes et trouver des solutions. L'AdCF plaide pour sa part pour une consolidation des cotisations des différentes entités d'un même groupe (au sens de l'impôt sur les sociétés) et une répartition du produit global entre ces différentes entités en utilisant la clef de répartition prévue pour les divers établissements d'une même entreprise.

Alors que la CVAE constitue désormais le principal impôt économique local et l'une des principales ressources fiscales des collectivités, c'est la stabilité de la nouvelle assiette et la pertinence de sa répartition entre les territoires d'accueil des entreprises qui sont en jeu.

Il convient de noter également les difficultés rencontrées en matière de cotisation foncière des entreprises (CFE) qu'ont connu les communautés à l'automne dernier. Un certain nombre d'entre-elles, à la suite de la disparition du régime d'imposition spécifique auquel étaient assujetties les petites entreprises de moins de 5 salariés imposées en fonction de leurs recettes, ont mis en place ainsi que la loi de finances pour 2011 le leur permettait, une seconde tranche de cotisation minimale à la CFE.

Certaines catégories de contribuables (commerçants et artisans en particulier), se sont trouvés confrontés à des hausses parfois très brutales de cotisation de CFE. Pour remédier au problème, la loi de finances a ouvert la possibilité d'accorder des remises aux contribuables les plus sévèrement touchés. Au total, cette situation s'est soldée par une perte de ressources pour les communautés sans que l'on ait procédé à la nécessaire remise à plat du dispositif qui repose sur une assiette fiscale mal adaptée (le chiffre d'affaires).

L'AdCF souhaite que les chantiers ouverts dans le cadre du pacte de confiance en février dernier permettent d'engager une véritable « revoyure » des dispositifs en matière de CVAE et de CFE.

Concernant la péréquation, l'AdCF partage le constat fait par la Cour qui considère que la réforme de la TP appelle la mise en place de dispositifs efficaces de péréquation horizontale. A ce titre, l'AdCF s'est félicitée de la mise en place du fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC).

L'AdCF partage les éléments d'analyse présentés par la Cour sur les finances intercommunales. En préalable, l'association regrette, à l'instar de la Cour, les difficultés pour obtenir une vision consolidée de la situation financière des communes et communautés compte tenu de l'interaction de plus en plus en forte des deux niveaux de collectivités et des fortes incitations du législateur pour valoriser les démarches intégratrices. La création du FPIC et du potentiel financier intercommunal agrégé (PFIA) devrait conduire rapidement à une meilleure agrégation des comptes.

De la même façon, la non-prise en compte des budgets annexes induit des biais préjudiciables à l'analyse. De nombreuses communautés disposent d'un, voire de plusieurs budgets annexes. Ceux-ci entretiennent des flux financiers croisés avec le budget principal qui nécessitent des retraitements.

Attentive à l'évolution des dépenses de fonctionnement des communautés, largement supérieure à l'inflation (+ 4,71 % entre 2010 et 2011 et + 6,61 % entre 2011 et 2012), l'AdCF souhaite néanmoins que soit prise en compte la modification du périmètre de l'analyse puisque l'intercommunalité continue à s'étendre géographiquement et à accroître ses compétences. Des analyses à « périmètre constant » seraient nécessaires. L'évolution des dépenses de reversement aux communes sont également impactées par les changements de régime fiscal et l'extension de la fiscalité professionnelle unique (qui se traduit par des reversements obligatoires).

Ces observations faites, l'AdCF partage les conclusions de la Cour et considère qu'une maîtrise de l'évolution des charges du « bloc local » est nécessaire pour préserver ses capacités d'investissement futures.

La qualité et la fiabilité de l'information financière locale

Le rapport de la Cour met en avant les enjeux de l'amélioration de la fiabilité des comptes locaux.

Comme le souligne la formation inter-juridictions, les comptes des collectivités locales sont soumis à une double logique : d'une part, une logique budgétaire qui impose de restituer annuellement les autorisations de dépenses et, d'autre part, une logique de droits constatés. Ce système « budgétaire-comptable » nuit à la lisibilité des comptes. Il empêche par ailleurs une approche plus analytique qui viendrait éclairer la nature de la dépense et sa destination.

L'AdCF s'est félicitée de la mise en place de plusieurs instances visant à accompagner le secteur public local. Il en est ainsi du Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) en place depuis 2009, à

l'origine notamment d'une amélioration de l'information financière en matière de dette et du Comité partenarial relatif à la fiabilité des comptes publics locaux. L'AdCF participe activement aux travaux de ce dernier.

Concernant la certification que le Président de la République a appelé de ses vœux, l'AdCF y voit un enjeu de modernisation du secteur public local, mais qui ne saurait passer par des solutions imposées. Corollaire indispensable à la certification, l'AdCF suggère de privilégier, dans un premier temps, la consolidation des comptes du « bloc communal » afin de disposer d'une vision complète des ressources mobilisables au sein d'un territoire et des charges auquel celui-ci doit faire face. La mise en place d'une programmation pluriannuelle d'investissement préconisée par l'AdCF s'inscrit dans cette voie.

D'autres pistes de réflexion pourraient être engagées dont certaines sont proposées par la Cour :

- l'amélioration du contrôle interne afin de sécuriser les processus clés de la collectivité, d'améliorer l'exhaustivité et la qualité de l'information financière ;

- la maîtrise des risques comptables, financiers, fiscaux et juridiques associés aux processus, à travers une cartographie des risques régulièrement actualisée ;

- l'amélioration de la tenue de la comptabilité d'engagement ;

- l'optimisation du fonctionnement des services et de la chaîne des tâches et contrôles associés afin de déployer efficacement les ressources au sein de l'organisation.

- la fiabilisation des inventaires et de l'actif, apportant aux collectivités une meilleure connaissance de leur patrimoine

2ème rapport

Impacts de la réforme de la fiscalité locale

L'AdCF partage pleinement les évaluations par la Cour des incidences de la réforme de la taxe professionnelle aussi bien par catégories de collectivités que par types de territoires. Ces analyses convergent avec celles présentées par l'association dans sa récente publication (« Nouvelle géographie fiscale et financière des ensembles intercommunaux »). Comme l'AdCF l'a déjà exprimé dans ses réponses à des rapports précédents de la Cour, elle considère que la réforme a été extrêmement pénalisante pour les territoires industriels et a dégradé de manière excessive le lien fiscal entre les entreprises et le « bloc communal ». La prime donnée aux activités résidentielles n'est pas un signal encourageant pour le redressement productif. Cet effet pervers ne tient pas tant au changement d'assiette des impositions économiques locales, auxquelles l'AdCF était favorable, qu'à la clef de partage nouvelle des impôts entre niveaux de collectivités.

L'excellent rendement de la CVAE en 2013 (+ 7 %) correspond pour l'AdCF aux importantes rectifications liées à la nouveauté de l'impôt mais ne devrait pas demeurer à de tels niveaux dans les années à venir. La Cour souligne que la progression a été supérieure pour les intercommunalités (+ 9 %) par rapport aux communes. Cette asymétrie tient à la poursuite de la progression de la fiscalité professionnelle unifiée, avec les évolutions de la carte intercommunale, l'extension du nombre de communautés d'agglomérations. Ce phénomène devrait être amené à se poursuivre en 2014. Il ne traduit pas pour autant une situation plus favorisée de l'intercommunalité, compte tenu des mécanismes de reversement aux communes imposés par la loi.

L'AdCF considère, contrairement à la Cour, qu'il serait extrêmement déstabilisant d'engager un nouveau transfert de ressources entre départements et bloc communal, a fortiori en échangeant une part de droits de mutation contre une part de taxe foncière sur les propriétés bâties. L'AdCF reste persuadée que le problème financier des départements, lié au poids évolutif de dépenses sociales dont l'Etat demeure largement le prescripteur, ne trouvera une réponse que via des impositions nationales redistribuées au prorata des charges, et non via une assiette fiscale localisée.

La Cour fait état d'une progression de l'autonomie financière des collectivités, ce qui pourrait être considéré a priori comme une bonne nouvelle. Il conviendrait néanmoins de préciser que le ratio d'autonomie financière progresse essentiellement en raison du gel des dotations de l'Etat depuis 2010. La réduction annoncée en 2014 et 2015 accentuera ce phénomène.

Evolution des dépenses de personnel

L'AdCF partage pour l'essentiel le diagnostic objectif établi par la Cour sur l'évolution des dépenses de personnel au sein des collectivités et du bloc communal en particulier. Elle prend acte de l'effort d'objectivité dont il est fait preuve pour analyser les causes précises de ces évolutions, tout en indiquant le manque de fiabilité des données compte tenu de la persistance de doubles comptes au sein du « bloc communal ».

Comme la Cour, l'AdCF a constaté une nette décélération de la progression des effectifs et des dépenses de personnel des collectivités depuis 2009-2010, malgré les mesures de cadrage de l'emploi public et le maintien d'incitations à recourir à des emplois aidés. Les collectivités ont largement intégré les alertes de nombreux rapports publics, ce qui explique leur prudence actuelle par rapport aux emplois d'avenir. Une étude de l'AdCF et du CNFPT consacrée aux ressources humaines intercommunales, en cours de publication, confirme ces tendances.

La Cour fait état de la progression toujours soutenue des effectifs des groupements à fiscalité propre. L'AdCF a toujours expliqué pourquoi cette progression était inéluctable et même souhaitable dans la mesure où elle

témoigne de l'achèvement de la carte intercommunale, de transferts de personnels qui accompagnent mieux qu'avant les transferts de compétences (cf. critiques du rapport de la Cour de novembre 2005 sur l'intercommunalité) et de mouvements significatifs de mutualisation. La stabilisation des effectifs à l'échelle des communes et même les premières baisses constatées en 2010 témoignent de ce mouvement de mutualisation réel, marqué par des expériences volontaristes (Toulouse, Mulhouse, Reims, Rennes, Dole, Lamballe…).

La Cour fait état d'une progression des effectifs intercommunaux de + 5,8% en 2010 et d'une réduction de 0,8 % dans les communes. Il est intéressant à cet égard de montrer les limites d'une analyse en pourcentage puisque un tableau figurant dans le rapport montre qu'une réduction de 0,8 % au niveau des communes représente à peu de choses près le même nombre d'agents en valeur absolue qu'une progression de 5,8 % au niveau des intercommunalités (soit de l'ordre de 9 000 agents) ; les effectifs municipaux dépassant un million d'agents contre 170 000 dans les intercommunalités. L'AdCF rappelle son plaidoyer pour une analyse consolidée des « ensembles intercommunaux » mais également pour une analyse géographique. Il apparaît en effet, comme le montre l'étude AdCF-CNFPT, que ce ne sont pas dans les régions les plus avancées en matière d'intercommunalité que les taux d'administration et la croissance des effectifs sont les plus élevés, bien au contraire. L'AdCF et le CNFPT se sont ainsi proposé de comparer le taux d'intégration intercommunale des effectifs avec le nombre d'agents pour 1000 habitants. Les régions présentant les taux d'intégration les plus forts présentent des taux d'administration figurant plutôt dans les moyennes basses (cf. Alsace, Picardie, Bretagne…). La progression de l'intercommunalité ne peut être rendue responsable de la hausse des effectifs.

En tout état de cause, la Cour est fondée à évoquer le manque de données fiables, de s'interroger sur la multitude de sources et le maintien de double-comptes. L'AdCF souscrit pleinement à ses appels à une fiabilisation de l'appareil statistique. L'AdCF partage également la prudence de la Cour quant à l'interprétation des chiffres relatifs aux effectifs compte tenu des évolutions des modes de gestion des collectivités et leurs choix de recourir ou non à l'externalisation (délégations de services publics, SEM, SPL…). Le strict critère des effectifs ne permet pas une analyse comparée suffisante. Celui-ci doit être combiné avec une analyse complète des dépenses de fonctionnement ; le recours à l'externalisation ne pouvant être présenté plus vertueux par principe.

Accès au crédit des collectivités

L'AdCF souscrit enfin aux analyses de la Cour sur l'évolution de l'offre de crédit aux collectivités. Elle a constaté en effet une amélioration très nette de la situation à la fin de l'année 2012 avec la détente des contraintes du secteur bancaire classique, l'arrivée sur le marché du nouvel

opérateur créé par la Banque postale et la CDC ainsi que l'annonce par le chef de l'Etat d'une enveloppe prélevée sur fonds d'épargne pour les projets à maturité longue. Les solutions trouvées par les grandes collectivités sur le marché obligataire a participé de cette détente. Contrairement à la Cour, l'AdCF ne redoute pas une surabondance de l'offre ou un empilement de dispositifs publics. Les réponses apportées correspondent à un nécessaire besoin de diversification des solutions de financement et de concurrence entre types d'offre. Toute autre solution conduirait à un retour à un financement administré des collectivités.

L'AdCF partage les analyses de la Cour relatives aux emprunts à risques et à ses recommandations pour prévenir les dérives.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)

Ce rapport appelle de ma part deux principales remarques.

1. La Cour recommande de renforcer les dispositifs de péréquation « horizontale »

Dans le chapitre consacré aux premiers effets de la réforme de la taxe professionnelle sur les finances locales, la Cour indique que le réaménagement de la fiscalité locale opéré a :

- *accru les inégalités territoriales de ressources ;*
- *affecté la mesure de la richesse et modifié les hiérarchies pour l'attribution des dotations de péréquation.*

Ce constat, je le partage. J'ai d'ailleurs déjà eu l'occasion de l'expliciter à de multiples reprises que ce soit devant la Cour lors de mon audition sur le rapport public annuel 2013, devant les parlementaires ou les ministres. Je tiens une nouvelle fois ici à le souligner, si l'Etat a veillé à ce que la réforme de la taxe professionnelle, se réalise à égalité de produit à la date de référence (2010), il n'a en revanche pas transposé ce principe, tel que le préconisait d'ailleurs le rapport Durieux-Subremon, aux potentiels fiscaux. Les conséquences sont multiples puisque cet indicateur de richesse est utilisé pour répartir une diversité de dotation, concours et fonds.

Conscient des enjeux actuels et à venir concernant la péréquation, et face, il faut bien le dire, à la frilosité de l'administration d'Etat pour évaluer les dispositifs existants et pour proposer des dispositifs de péréquation justes et équitables, j'ai demandé à l'Assemblée des départements de France de s'atteler à la tâche, sous la présidence de M. Yves Ackermann et appuyé par le cabinet Ressource Consultant Finance, pour trouver des solutions.

A l'issue d'un travail de plusieurs mois, l'ADF a présenté aux ministres 12 propositions pratiques, concrètes et cohérentes visant une péréquation plus juste et acceptable par une très grande majorité de départements. J'espère que ces propositions recevront l'accueil qu'elles méritent, la péréquation horizontale devant se construire avec les départements.

2. Recommandations concernant la trajectoire d'ensemble des finances locales

La Cour justifie la publication de ce premier rapport entièrement consacré aux finances locales par la participation du secteur local au respect des engagements européens de la France.

Je ne m'étendrai pas ici sur les assertions présentes dans le rapport qui reflètent, tout de même à certains égards, une méconnaissance de la réalité du terrain. Mais je rappellerai cependant que les collectivités territoriales sont présidées par des élus responsables devant les citoyens et qu'ils ne se sont jamais « abstraits » du contexte économique et financier auquel la France doit faire face, bien au contraire.

Plus globalement, je partage le constat de la Cour indiquant qu'il n'existe pas, pour le secteur local, d'équivalent à la loi de finances pour l'Etat et à la loi de financement de la Sécurité sociale. Alors qu'aujourd'hui aucune politique publique ne peut être menée en France sans le concours des collectivités locales, que l'objectif de redressement des comptes publics concerne tous les secteurs publics, que les décisions unilatérales de l'Etat impactant les finances locales se multiplient, cette insuffisance devient problématique.

Le Parlement ne dispose en effet jusqu'à présent que d'un seul outil pour évaluer les finances locales : le jaune budgétaire relatif aux transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. En conséquence, si la production du présent rapport va dans le bon sens, il se caractérise par le même défaut que le jaune budgétaire, il n'est pas soumis au vote du Parlement et n'a donc pas la même légitimité démocratique que les lois qui existent pour les deux autres secteurs publics.

Je suis convaincu qu'il faut aujourd'hui aller plus loin et doter notre démocratie des outils dont elle a besoin. Seule la création d'une loi de finances des collectivités territoriales permettra de clarifier les relations entre les collectivités et les autres administrations, d'améliorer la gouvernance des finances locales, et d'identifier les responsabilités. La création d'une telle loi est certes un grand chantier pour l'avenir mais elle sera le seul outil à même de garantir les engagements pris par la France.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

Je souhaite surtout revenir sur la vision des finances locales que la Cour développe dans son rapport. Selon vous, il est nécessaire de baisser les dépenses locales, quitte à contraindre les collectivités à le faire en limitant leurs ressources. A ce titre, vous vous déclarez défavorable à toute allocation de ressources fiscales complémentaires aux départements et régions au détriment de l'Etat, car il convient en priorité selon vous de ne pas accroître son déficit budgétaire. Vous comprendrez que nous ne puissions souscrire à cette approche qui méconnait le rôle et l'impact des collectivités et qui occulte toute analyse comparative de l'utilité de la dépense publique. Or c'est une composante nécessaire pour pouvoir formuler des préconisations sur l'évolution des ressources et des dépenses des collectivités.

Les Régions sont l'échelon de collectivité ayant l'administration la plus légère et les dépenses les plus réinvesties dans le circuit économique. Les dépenses de personnel représentent seulement 17 % "des dépenses de fonctionnement des Régions. Selon le rapport de l'observatoire des finances locales, 67 % des dépenses de fonctionnement des Régions sont des dépenses d'intervention, et l'effort d'investissement est de 39 % (Poids des dépenses d'investissement dans les dépenses totales) en 2012. Aucun autre échelon de collectivité ne présente de tels niveaux de performance dans la transformation des deniers publics en dépenses reversées dans l'économie.

En ce qui concerne la qualité de la dépense régionale, l'essentiel de nos dépenses est en faveur de la formation et l'apprentissage (5,2 Md€), du développement économique (2 Md€), de l'enseignement (6 Md€), de la mobilité durable (6,3 Md€ en 2012). Les Régions sont aussi sollicitées pour la relance des CPER et préparer la France de demain. Les Régions ont apporté l'essentiel des financements contractualisés dans la génération des CPER 2007-2013 (15 Md€ contre 12,7 Milliards d'euros pour l'Etat et 1 Md€ pour les autres collectivités). C'est quasiment un million d'emplois par an qui en découlent.

L'effet de levier des interventions régionales n'est plus à démontrer mais au contraire à solidifier. L'État d'ailleurs ne s'y trompe pas en faisant des Régions le relais naturel de ses politiques de croissance et de développement économique. Le plan de reconquête industrielle de la France, présenté par le Président de la République il y a quelques jours, s'appuiera sur les Régions pour accroître le potentiel industriel de notre pays grâce à leur politique d'accompagnement des PME et des Entreprises de Taille Intermédiaire.

Aussi la question de la maîtrise, voire de la contraction, de la dépense publique locale ne doit pas aveuglément dicter la relation État-Collectivités. Il est tout de même déplaisant de constater que par présomption le risque de

gestion non opportune serait plus fort au niveau des collectivités qu'au niveau de l'Etat. Nous avons tous à faire des efforts pour être les plus efficients possibles mais l'analyse mono-focale de la dépense publique locale produira des effets pervers qu'il convient de mesurer.

De notre point de vue, les économies ne peuvent pas être décidées ex ante échelon par échelon. Au préalable, il faut s'attacher à clarifier la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales en définissant pour chaque politique publique un véritable pilote et en supprimant les doublons. Cette approche a en plus le mérite de responsabiliser chaque acteur autour de l'efficacité de son action.

Au-delà de la question de la dépense, je tiens à rappeler que l'équilibre financier d'une collectivité dépend tout autant de ses dépenses que de ses ressources. Nous plaidons ainsi pour une meilleure fiscalité régionale. Il faut en effet rétablir un lien plus étroit ressources fiscales /compétences. Vous pointez du doigt le déséquilibre existant entre la dynamique de nos dépenses, en grande partie subie comme sur les TER, et celle de nos ressources fiscales. 2013 est une année de recul fiscal : nos encaissements de TICPE sont en retrait, de même pour le produit de la taxe sur les cartes grises. Aussi je me permets de rappeler qu'il faut, pour y avoir soutenabilité de l'action publique des Régions, que leur modèle économique et de financement soit cohérent. Cela n'est pas le cas aujourd'hui : plus les Régions développent l'offre de TER, plus elles se privent de ressources fiscales sur l'automobile par exemple.

Il paraît enfin nécessaire de dépasser la vision segmentée des équilibres publics : comptes de l'État, comptes des collectivités, comptes de la Sécurité sociale. Or, à l'instar du monde industriel, c'est une logique de filière qui doit être retenue aujourd'hui pour coller à la chaîne d'exécution et de répartition des politiques publiques. Les collectivités locales sont certes un acteur public distinct de l'Etat mais également un maillon de la chaîne de ces politiques publiques. Il convient donc d'analyser la performance globale des dispositifs publics mis en œuvre. Mais une telle approche nécessite la considération des collectivités locales comme des acteurs à part entière de l'action publique, co-animateurs et responsables. En un sens, reconnaître les conclusions de trente ans de décentralisation. Or, il n'est pas certain que l'Etat soit prêt à un tel renversement de perspective. En effet, depuis trente ans, une partie de l'administration centrale porte une approche des relations État /Collectivités locales articulée autour d'une logique de sous-traitance. Il faut reconfigurer complètement cette relation sur la base d'un partenariat stratégique et équilibré dans lequel chacun s'engage dans son rôle à porter la responsabilité de l'action publique.

Nous le rappelons régulièrement, mais seule la Cour des comptes, du fait de la vision globale de l'action publique qu'elle porte, peut contribuer à ce renversement de perspective.

Au-delà, les collectivités attendent de la Cour qu'elle participe à ce travail de modernisation de l'action publique par exemple via la définition de nouveaux indicateurs plus pertinents. Nous pouvons tous constater que des indicateurs tels que celui d'autonomie financière ne sont pas des indicateurs performants. Les Régions ont par exemple une autonomie financière considérée comme satisfaisante au motif qu'elles perçoivent des ressources fiscales non maîtrisées. Or la TICPE par exemple venant en compensation des transferts de charges n'est qu'une dotation masquée. Aussi organiser toute la politique financière État-Collectivités autour d'indicateurs aussi contestables présente-t-il un sens ? De notre point de vue, la Cour doit se saisir de ces questions, car et bien au-delà de votre fonction de contrôle, vous devez être l'aiguillon de la modernisation de l'action publique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES RURAUX DE FRANCE (AMRF)

L'Association des Maires Ruraux de France (AMRF) appelle de ses vœux la possibilité d'identifier davantage les éléments relatifs à l'action des collectivités locales comme le fait selon d'autres codes, l'observatoire des finances locales ou d'autres acteurs publics ou privés. L'idée d'un débat autonome au Parlement autour d'une loi de financement des collectivités territoriales, idée que nous soutenons, fait son chemin. L'existence d'un rapport émanant de votre juridiction pourrait utilement l'enrichir à termes.

Je tenais au nom du Bureau de l'Association des Maires Ruraux de France à vous remercier d'avoir soumis à notre réflexion ce rapport et d'en accepter ici la réponse argumentée et précédée d'une remarque liminaire.

Elle tient au postulat de départ - contestable - de ce premier rapport. L'AMRF regrette que le texte soit un document essentiellement à charge (I) à l'encontre de la dépense des collectivités et par ailleurs limité à certaines dimensions (II), ce qui rend quasi impossible l'appréhension des différences de traitement- et de leurs conséquences - que l'Etat réserve aux trois niveaux de collectivités, en particuliers des communes (III).

L'alternative à cet écueil suppose que soient remplies deux conditions à minima :

- les éléments présentés doivent être « à charge » et « à décharge » ;

- ne pas limiter les sujets en discussion et les perspectives d'évolution de l'action des collectivités à la seule mise en adéquation à des dogmes que l'Etat s'applique et qu'il souhaiterait imposer aux collectivités à savoir la réduction de la dépense publique. Ce serait porter un coup majeur au principe de libre administration qui doit rester la pierre angulaire de la relation entre l'Etat et les collectivités et entre collectivités entre elles. Chacun sait que la dette des collectivités n'a pour origine exclusivement des dépenses d'investissement propices aux dynamiques économiques locales.

Ceci ne signifie en rien que le statu quo soit de mise. Nous ferons en fin d'observation des suggestions à votre juridiction pour que le prochain rapport puisse aborder de manière plus spécifique les différences au sein des trois niveaux de collectivités. La prise en compte des effets de stratification mis en place en particulier pour le bloc communal serait grandement éclairante.

I - Les collectivités locales et la dépense publique, où comment contraindre les Collectivités aux rigueurs de l'Etat

Ce dossier est conçu à charge. L'angle qui structure le rapport est le souci de lire dans les chiffres avancés la manière dont les collectivités doivent appliquer le même régime d'amaigrissement que celui décidé pour

l'Etat et de faire participer «les collectivités locales au retour à l'équilibre des comptes publics. Il sous-tend que le principe d'autonomie des collectivités doit être relayé aux archives de l'histoire de la décentralisation au profit d'une série de contraintes imposées ou auto administrées et de contrôles ; le tout sans se soucier aucunement de la nature de la fonction des collectivités à savoir de servir l'intérêt général et rendre des services au public, plus nombreux chaque année !

Si l'AMRF n'exclut pas des sources d'amélioration dans la gestion, l'accumulation dans ce rapport d'éléments sur les manières de dépenser des collectivités trahit une suspicion qui, rendue publique, alimente la défiance grandissante à laquelle les élus doivent faire face et les maires en particulier en contact direct avec nos administrés.

Or, l'enjeu n'est pas tant la manière de dépenser ou de concourir à la dette publique, contribution fort modeste de la part des collectivités - ce que le rapport consent à souligner -, comparée à l'Etat, mais aussi de se soucier des moyens d'augmenter les recettes. Or ce chapitre est « expédié » pour dire que« compte tenu de la baisse des dotations,... les respects des objectifs de solde suppose un freinage de la dépense» ! A ce titre, le rapport affirme comme acquis le principe que la baisse des dotations décidé par l'Etat pour 2014 et 2015 sur le bloc communal impactera pour 30 %sur les finances des EPCI et 70 % sur les communes; ce qui à ce jour n'est l'objet d'aucune décision admise par consensus par les élus. Aucune décision officielle n'a été validée, et qu'une autre décision politique pourrait modifier au Parlement en débat sur les lois de finances.

Obliger les collectivités, y compris par la loi, c'est ce que propose ce rapport qui regrette qu'aucune « disposition législative permettant de fixer des objectifs d'évolution des dépenses opposables aux collectivités». Tel semble être le motif premier de cette publication. Il s'agit d'une réponse bien partielle - et partiale - apportée à la situation que rencontre le pays. Ce rapport pourrait davantage, dans ses versions futures se soucier d'équilibrer la lecture de l'observateur pour une appréciation plus complète de la situation.

La convocation « bienvenue » des exemples hors de nos frontières est mobilisée dans le seul but d'accréditer que les autres pays feraient mieux avec des « budgets locaux sous surveillance» ; ce qui est loin d'être le cas et encore moins démontré.

Au surplus, rien n'est dit ou presque sur les efforts d'investissement que réalisent les collectivités et leur part déterminante à l'investissement public (72 %), bien supérieur à un autre indicateur largement mobilisé dans ce rapport relatif entre l'endettement des collectivités (basé sur les seules dépenses d'investissement comme on l'a dit), et celui de l'Etat. Sans doute serait-il opportun d'évoquer l'impact de l'action des collectivités et leur rôle

dans l'économie des territoires, les échanges de proximité et l'injection d'argent public dans la production de richesses locales.

Le très long chapitre sur les dépenses de personnel est à ce titre éclairant sur l'intention réelle de l'exercice de la Cour pour qui l'emploi ne semble pas être une préoccupation. La question mérite certes toute l'attention du Parlement, de l'Etat et des collectivités elles-mêmes. Mais, il ne saurait se limiter à la question du % d'augmentation sans introduire la montée en charge des services rendus et la qualité du service public salué par des études d'opinion annuelles.

A cela s'ajoute les transferts par l'Etat (parc, TOS, Mdph,...) ou, plus subtiles, les créations de dépenses obligatoires et non financées par l'Etat comme par exemple la récente réforme des rythmes scolaires qui oblige les collectivités à recruter du personnel sans que cela ne soit aucunement compensé en regard à la dépense réelle.

II - Vers une meilleure prise en compte des différences entre strates et type de collectivités

Faute de données plus détaillées mobilisées dans le présent exercice, dixit le rapport du fait de l'impossibilité de centraliser« nationalement les budgets et les comptes », le rapport exploite majoritairement des données catégorielles sur les trois seules catégories de collectivités (Communes, Départements, Régions). Il souligne également, « l'incertitude de plusieurs centaines de millions d'euros sur certains postes de dépenses, notamment de personnels » ou encore l'incertitude sur la répartition des charges de personnel au sein du bloc communal ».

Au-delà des carences, momentanées ou durables, il serait utile de considérer des données structurelles, notamment dans l'appréhension d'un certain nombre d'évolutions de dépenses ou de recettes, de mieux identifier les différences entre les communes ; Si le rapport évoque une évolution des charges de fonctionnement, des détails par strates de population renseignerait davantage le décideur public.

Il le fait pour relever que « la territorialisation [des] ressources induit une forte différenciation qui tend à s'accentuer entre collectivités » avec pour conséquences des ressources très variables et la nécessité du principe de péréquations horizontales et verticales.

Pour autant, la présentation usuelle ne laisse que peu prise aux écarts à 1'intérieur des trois niveaux de collectivités ou leurs groupements. C'est notamment le cas du chapitre entier sur « l'évolution des finances locales par catégories » qui ne distingue aucunement les communes en fonction de leur strate démographique alors que l'Etat structure l'essentiel de ses concours sur cette base là (DGF, Dotations de solidarité,...).

Cette limite pourrait utilement être contournée par l'intégration des éléments relatifs à la manière dont l'Etat hiérarchise les territoires,

notamment entre ruraux et urbains (dimensions essentiellement visibles à la fois pour les Départements et le bloc communal). Ainsi il faut attendre le chapitre V du rapport pour lire que les réalités sur les dépenses de personnel (« 184 euros/habitants en moyenne pour les communes de moins de 500 hab. » contre 957 euros/habitant pour certaines communes de plus de 100 000 hab.) puissent être analysées en prenant en compte les strates de populations au sein du bloc communal, sans pour autant faire allusion aucunement à l'une des principales causes. L'Etat influence les niveaux de ressources par des mécanismes de dotations différenciées.

Le rapport s'interroge notamment sur les écarts dans le taux d'administration pour s'étonner du manque de volonté des gouvernements et des associations d'élus pour trouver les raisons à de tels écarts !

Sur les renvois aux cas locaux, seules des « communes grandes ou moyennes » sont mobilisées pour les éléments donnés sur le bloc communal. Un échantillonnage tenant compte des communes rurales ou de tailles réduites aura à termes un intérêt manifeste pour caractériser les différences et l'éventail des situations que rencontrent les communes et l'outil intercommunal (Epci, syndicats, Spi,...).

Le leitmotiv du rapport est de dire que les baisses de dotations ne doivent pas servir de justification à la hausse de la fiscalité locale mais à une réduction des dépenses. Pourtant, l'apport d'une étude sur l'impact différencié sur les finances des communes et EPCI, des écarts de dotation serait une piste éclairante sur la capacité différenciée à agir des collectivités à besoins équivalents ou encore sur les pistes les plus opportunes d'économies.

Autre nuance qu'il serait utile d'enrichir, celle sur l'accès au crédit. Du fait de l'indifférenciation entre strate, le rapport fait montre d'un optimisme qui nous parait décalé par rapport à la réalité vécue (Chapitre VI). Il y est dit à de multiples reprises que la situation s'est améliorée. Une analyse plus fine et la prise en compte des situations des petites communes et de leur EPCI vis-à-vis des opérateurs bancaires permet d'observer des formes de discrimination, notamment par l'application de seuils ou de montant plancher. De nombreux projets élaborés par des collectivités (ou EPCI), dont la gestion pourtant est saine, sont exclus. Ce niveau de lecture doit pouvoir progresser dans les prochains exercices que la Cour entend réaliser.

L'AMRF se range sur ce point à l'avis du rapport pour juger « regrettable que le gouvernement et les représentants du monde local ne conduisent pas des analyses pour expliquer [les] différences ».

A ce titre, l'association tient à la disposition de la Cour ses contributions, notamment le « Pacte national pour les territoires » élaboré à l'occasion des Etats généraux de la démocratie territoriale, en particulier la nécessaire réforme fiscale et l'impératif d'une véritable péréquation.

III - De l'opportunité de répartir autrement les concours de l'Etat où comment mettre fin aux inégalités de traitement entre collectivités

L'exemple du bloc communal

Loin de l'obsession de réduire la voilure, la question aujourd'hui est bien de savoir comment répartir autrement les moyens alloués par 1'Etat aux collectivités et de voir comment celles-ci, pourraient améliorer encore leur concours aux dynamiques locales. Pour cela, l'Etat doit accroître les dispositions de péréquations, verticales et horizontales.

De la réduction des écarts

D'un côté, les écarts de dotations par strate (de 1 à 2 sur la part de dotation de fonctionnement par habitant entre communes rurales et urbaines) pour les communes, de l'autre, l'écart de 1 à 4 (voir rapport annuel 2012 du Comité des finances locales sur la répartition des dotations de l'Etat aux collectivité) entre les dotations d'intercommunalités entre EPCI ruraux et Communautés d'agglomération, et au final des écarts constatés entre potentiel financier (Pfia) allant de 1 à 20 lors du calcul des contributions ou reversements pour le FPIC. Voilà une des conséquences de cette approche hiérarchique entre les territoires au profit des métropoles ou apparentées telles.

Cette situation ne peut être mise sous silence pour analyser durablement la manière dont les collectivités utilisent l'argent que l'Etat leur verse sous forme de dotations pour compenser la suppression des impôts qu'il a décidé par le passé.

Cette prise en compte est d'abord indispensable pour avoir une véritable appréhension des contextes divers et pouvoir imaginer des dispositifs non uniformes, efficaces et justes. Ainsi l'AMRF récuse d'emblée les suggestions émises par le rapport qui viseraient à conditionner au respect de certains indicateurs le versement d'une part des dotations ; indicateurs plus difficilement accessibles (mutualisation, respect de normes,...) pour des collectivités moins bien dotées sur la ligne de départ. Une forme de double peine.

Les communes rurales et leur EPCI, ont déjà d'importants efforts de « freinage » de la dépense publique du fait des écarts originaux dans l'affectation des crédits de l'Etat et ce bien avant la naissance de la «religion» instaurant la baisse de la dépense publique, quoiqu'il en coûte.

Une meilleure connaissance de la réalité de leur environnement financier mais aussi social et économique est une des conditions pour une évolution vers un fonctionnement plus équilibré de l'univers de l'action publique en cessant d'opposer ruraux et urbains y compris dans la manière dont l'Etat agit dans la partie qu'il maîtrise de la gestion des finances locales (écarts entre DSR et DSU non justifiés, logarithme dans le calcul de la DGF et du FPIC privilégiant certains types de collectivités,...).

Une véritable péréquation

Pour cela il dispose d'un fort levier qu'il doit utiliser, l'introduction de la notion de péréquation dans la Constitution. Ce principe doit être appliqué et ce de manière plus offensive pour réduire les écarts de ressources.

Les débuts du FPIC en ont montré les absurdités mais il convient de ne pas « jeter le bébé avec l'eau du bain » en s'appuyant sur les ratés du dispositif pour en atténuer l'ambition et surtout l'ampleur.

L'Etat pour sa part, doit d'urgence mettre fin à tous les outils de différenciation basée sur la seule variable « population ». Il doit prendre aussi davantage en compte les territoires et la gestion de l'espace dont la responsabilité incombe aux collectivités. Cela génère pour les collectivités d'importantes charges de ruralité.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES COMMUNAUTÉS URBAINES DE FRANCE (ACUF) ET DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DES GRANDES VILLES DE FRANCE (AMGVF)

1 - La participation du bloc communal à l'effort de redressement des comptes publics ne saurait être considérée comme insuffisante.

La Cour considère que « les marges budgétaires dont dispose encore le secteur communal suggèrent que leur contribution à l'effort aurait pu être plus que proportionnée à leur part dans les recettes totales des collectivités et groupements ».

Cette appréciation renvoie tout d'abord à une lecture inexacte des arbitrages gouvernementaux rendus le 16 juillet dernier, et auxquels se réfère la Cour. En effet, ainsi que l'exprime le tableau ci-dessous, il est exigé du bloc communal un montant supérieur à ce que ce que l'Etat retire en net du repli de ses dotations ! En effet, pour 2014, l'économie nette de la baisse des fonds de concours est, pour le budget national, de 670 M€ (1 500 – 830 M€ correspondants aux ressources nouvelles attribuées aux Conseils Généraux) alors que le recul des dotations pour les communes et les communautés va s'élever à 840 M€.

La participation des différentes collectivités à l'effort de redressement des comptes publics

		Etat	Bloc communal	Départements	Régions
Contribution recherchée (économie brute pour le budget de l'Etat)	*(a)*	**1 500 M€**			
Ventilation des contributions (répartition brute)			840 M€	476 M€	184 M€
Compensations accordées (transferts de ressources)	*(b)*		*néant*	830 M€	
Economie nette pour le budget de l'Etat	*c=a-b*	**670 M€**			
Financée par les différentes catégories de collectivités à hauteur de			**840 M€**	*bénéfice net*	**184 M€**

Source : pages 3 et 5 du relevé de conclusions de la réunion du 16 juillet 2013 de Matignon

Par ailleurs, il ne nous paraît pas exact de considérer que la réforme de la fiscalité locale a « globalement bénéficié au bloc communal ». D'aucune façon, elle n'a contribué à consolider l'autonomie fiscale des communes et des communautés, elle s'est souvent traduite par un transfert de ressources en provenance des territoires qui accompagnent de façon dynamique les démarches de développement économiques vers des territoires

à vocation résidentielle. Et ce, alors même que les dotations trouvent leur origine dans la compensation d'impôts locaux supprimés par l'Etat.

Enfin, écrire que « la baisse des concours de l'Etat s'accompagnera, selon toute vraisemblance, d'une hausse des impôts locaux ... » nous apparaît surprenant : comment préjuger de décisions d'équipes municipales qui ne seront élues au suffrage universel que dans plusieurs mois ?

Les maires des grandes villes et présidents des grandes communautés ont parfaitement conscience de la situation des finances publiques de la Nation ; ils ne méconnaissent pas les termes du Programme de stabilité français 2012-2016 présenté à l'Union européenne en novembre dernier.

Nombreux sont les rapports des Chambres régionales des comptes qui témoignent de la mise en œuvre de politiques d'optimisation des charges et de rigueur de gestion qu'appelle ce contexte et les engagements européens de la France. Dans son chapitre consacré aux dépenses de personnel (chapitre V), le rapport en fourni d'ailleurs plusieurs illustrations.

2 - La finalité de la péréquation consiste à corriger les inégalités territoriales, en faire un instrument de la baisse des dépenses publiques locales n'est pas acceptable.

La Cour recommande le renforcement des dispositifs de péréquation « horizontale ».

S'agissant du bloc communal, l'intégralité de la croissance de l'effort de péréquation, qu'il s'agisse des instruments dits « horizontaux » (tels que le FPIC ou le FSRIF) ou d'instruments dits « verticaux » (DSU, DSR, DNP, ...), est désormais financée exclusivement par les budgets locaux, et non plus par le budget national (dans le premier cas, au travers de prélèvements sur les territoires dits « contributeurs », dans le second cas en procédant à une diminution des compensations part salaire et des dotations de garantie).

Ecrire que « les marges de progression de la péréquation « verticales » apparaissent réduites » est surprenant : selon nous, la montée en puissance de la péréquation doit être fondée sur l'efficacité des instruments au regard des objectifs poursuivis et non selon l'attribut d'étiquettes obsolètes (verticale vs horizontale), ni encore moins selon des finalités indirectes telles que le renforcement des contraintes à l'égard de la dépense publique locale.

La Cour souligne que la réforme de la fiscalité locale a eu des conséquences dommageables quant à la robustesse des indicateurs de mesure de la « richesse » ; elle note, et nous partageons cet avis, que cela « constitue un frein à l'acceptation d'une plus large péréquation ». Aussi, accroître l'effort de péréquation exige plusieurs préalables. Pour les maires des grandes villes et présidents de grandes communautés, ce sont, outre une plus grande robustesse des indicateurs de mesure de la richesse :

- la prise en considération des différences de charges induites par les inégalités sociales de situation des populations parfois profondément et historiquement ancrées dans certains territoires ;

- le renforcement du critère d'effort fiscal (lequel n'est actuellement qu'un indicateur de second rang dans les calculs de péréquation), dans la mesure où la première inégalité à laquelle sont confrontés les contribuables locaux découle des écarts de pression fiscale existant entre les collectivités.

Dans la perspective de l'examen parlementaire des prochaines lois de finances, l'AMGVF et l'ACUF envisagent de proposer une série d'amendements visant principalement à :

- assurer une pleine reconnaissance de la solidarité de proximité développée par les grandes communautés en leur sein ;

- corriger les conséquences paradoxales que le FPIC induit, d'une part aux dépens des territoires industriels (lesquels, ainsi que l'exprime les analyses de la Cour, rejoignant ainsi nos propres analyses, sont les grands « perdants » de la réforme fiscale) et, d'autre part, aux dépens d'un nombre important de villes de banlieues (actuellement près du tiers des villes éligibles à la DSU-cibles appartiennent à des communautés qui n'affichent pas de solde positif à la mise en œuvre du FPIC).

3 - Charges qui s'imposent aux collectivités : des analyses qui viennent opportunément nourrir des débats d'actualité.

La Cour relève opportunément que nombre de moteurs d'accélération de la dépense s'imposent aux élus locaux et ne sont pas le fait de décisions locales.

En toute logique dès lors qu'il s'agit du principal poste de dépenses de fonctionnement, le rapport est particulièrement précis en ce qui concerne les dépenses de personnel. En appelant de ses vœux que les « pouvoirs publics se dotent des outils d'analyse adéquats (…) sur la base desquels un bilan partagé permettra de comprendre les poids respectifs de la réglementation nationale et de la gestion locale dans les variations observées », la Cour souligne que les conditions ne sont toujours pas réunies pour fonder des appréciations globales quant au poids respectif des facteurs endogènes et exogènes expliquant les aléas de ce poste de dépense. Ces rappels sont bienvenus alors que les élus sont trop souvent stigmatisés face à des évolutions qu'ils subissent.

Rémunération des agents de catégorie C, hausse des cotisations à la CNRACL, relèvement des taux de TVA, réforme des rythmes scolaires, création des emplois d'avenir, et d'une façon plus générale co-financements des politiques nationales à l'image de l'annonce récente de la création de 100 000 places de crèches : en listant ces charges nouvelles imposées aux budgets locaux, la Cour met l'accent sur les injonctions contradictoires que subissent les gestionnaires de collectivités.

Les maires des grandes villes et les présidents des grandes communautés en prennent d'autant plus acte que cela fait écho à la mobilisation qui est la leur sur le plan parlementaire, notamment en matière de lutte contre l'inflation normative ou en faveur d'une accélération de l'intégration intercommunale.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

L'importance des enjeux financiers publics et l'effort sans précédent demandé aux collectivités locales justifient plus que jamais la pérennisation de ce rapport, comme la Cour des comptes le fait déjà pour les finances de l'Etat et de la sécurité sociale.

Le rapport souligne que les finances des collectivités sont relativement proches de l'équilibre et que la dette des administrations publiques locales ne participe qu'à hauteur de 10 % au déficit public.

Si cette première observation témoigne bien de la gestion rigoureuse des recettes et des dépenses locales, la Cour des comptes semble sous-entendre le contraire en insistant sur la « hausse tendancielle des dépenses que la contrainte budgétaire n'a pas suffisamment freinée ».

Ainsi, il est regrettable que les choix politiques et financiers des élus locaux soient, encore une fois, mis en cause alors même que les finances locales demeurent saines. L'implication des élus locaux dans le redressement de l'ensemble des comptes publics ne doit pas être l'occasion de revenir sur les principes constitutionnels de libre administration des collectivités locales et d'autonomie financière.

De surcroît, il convient de rappeler qu'en plus de leur participation à l'équilibre des finances publiques, les collectivités locales doivent maintenir leurs dépenses d'investissement pour favoriser la croissance et préserver un grand nombre d'emplois dans des secteurs stratégiques comme le bâtiment. Ces dépenses d'investissement entraînent dans certains cas des dépenses de fonctionnement. Aussi, l'augmentation de ces dernières ne peut être automatiquement perçue comme un signe de mauvaise gestion.

A cet objectif de maintien des investissements, il faut ajouter un accroissement des normes dont le coût pour les collectivités locales ne peut être négligé. Pour la seule année 2011, la Commission consultative d'évaluation des normes a évalué le coût global supporté par les collectivités au titre de l'activité normative du Gouvernement à près de 728 millions d'euros.

Plus récemment encore, il faut tenir compte de la participation au premier plan des collectivités locales dans la mise en œuvre de politiques nationales de grandes ampleurs telles que la refondation de l'école ou encore la création des emplois d'avenir. Ces grandes réformes sont profitables pour l'ensemble des citoyens mais induisent inévitablement des charges locales supplémentaires.

Aussi, une appréciation purement comptable des dépenses locales, sans tenir compte des aspects qualitatifs et sans approche systémique, aboutit forcément à des conclusions imparfaites.

Par ailleurs, parmi les recommandations formulées, celles concernant le rôle du Haut conseil des territoires appellent à quelques interrogations.

L'Association des petites villes de France demande la création urgente de cette instance de concertation entre les élus locaux et le Gouvernement. Elle souhaite également rendre obligatoire le débat au sein de cette instance sur tout projet de loi relatif à l'organisation et aux compétences des collectivités territoriales, et sa consultation sur tout projet de texte règlementaire ou toute proposition d'acte législatif de l'Union Européenne intéressant les collectivités territoriales.

Toutefois, le Haut conseil des territoires ne peut avoir vocation à prendre des « engagements fermes et réciproques » au nom des collectivités locales. Ce lieu de rencontre entre l'Etat et les collectivités locales doit permettre avant tout la conclusion d'un pacte de confiance et favoriserait l'approche globale des finances publiques, indispensable dans le contexte de rigueur que l'on connaît.

Ce premier rapport public sur les finances locales offre une analyse de la situation financière des collectivités territoriales, essentielle à l'ensemble des acteurs publics. Toutefois, et en espérant que ce rapport soit édité chaque année, une approche globale du système financier et les aspects qualitatifs des politiques menées sur le territoire permettront des recommandations complètes pour toutes les collectivités locales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION DES VILLES MOYENNES (FVM)

La Fédération des Villes Moyennes (FVM) - association politiquement pluraliste et paritaire dans ses instances - regroupe près de 200 maires de villes de 20 000 à 100 000 habitants et présidents de communautés - qui représentent le quart de la population française. Notre Fédération défend la place et le rôle des villes moyennes, tissu urbain infra métropolitain, à la charnière entre les grandes métropoles et les espaces ruraux. Tissu homogène au niveau démographique, au niveau de notre ancienneté dans le processus d'intégration intercommunale, les territoires des villes moyennes n'en sont pas moins représentatifs de la diversité, voire disparité, des situations en matière de gestion et de finances locales.

Je voulais vous remercier d'avoir associé notre organisme à la relecture et à la formulation d'observations sur votre rapport public thématique, consacré aux finances locales. Au niveau méthodologique, je tenais aussi à vous remercier de l'attention portée à la représentativité des exemples tirés des observations ou enquêtes des chambres régionales, qu'ils soient à reproduire ou à éviter, et qui concernent dans bien des cas nos membres.

Sur le fond, j'en approuve l'essentiel, en particulier lorsque vous affirmez que les collectivités ne peuvent plus s'abstraire du contexte des finances publiques, pris dans sa globalité, ni non plus de la nécessité d'un effort substantiel de redressement des comptes publics. Dans le même temps, vous soulignez l'importance de mettre en place, dans la durée, un dispositif de gouvernance permettant de nous associer à la trajectoire de redressement des finances publiques.

Parmi mes observations, je tiens à souligner d'abord les difficultés structurelles que traversent aujourd'hui nos territoires, majoritairement industriels, et dépendant d'une présence plus importante de PME qu'au niveau national. Les villes moyennes sont au cœur des enjeux de ré-industrialisation et de relance de la compétitivité de notre pays. Ces difficultés appellent donc des réponses ciblées de l'État, tant vis-à-vis des entreprises encore présentes, qu'au niveau de nos collectivités territoriales.

Comme vous le soulignez dans vos chapitres consacrés à l'évolution macro-économique des collectivités et à celle des finances du bloc communal, à court terme, une grande proportion de villes moyennes et d'intercommunalités vont être victimes de facteurs qui nuisent à la stabilité de leurs finances, et par ricochet, vont conduire à ralentir l'investissement local, si rien n'est accompli sur la dépense : pression fiscale déjà importante sur les ménages, baisse mécanique des concours de l'État qui ne tient pas compte de la richesse ou de la pauvreté des territoires, fin de la facilité des crédits de long terme sans pouvoir recourir au marché obligataire (taille

critique insuffisante), incertitudes liées à la pérennité des mesures de compensation de la réforme de l'impôt économique (DCRTP, FNGIR)...

Pour corroborer vos constats, je tenais à vous confirmer - d'après les résultats établis à partir de notre Observatoire basé sur les comptes administratifs 2012 principaux de 128 villes moyennes - que la tendance de cette fin de mandat est effectivement moins bonne que les précédentes. En effet, le ralentissement de la progression des recettes de fonctionnement (+ 1,1 %) provoqué par la baisse des dotations, et la progression plus importante des dépenses de fonctionnement (+ 1,3 %), ont pour conséquence d'inverser l'évolution de l'épargne brute des villes moyennes en 2012 (- 0,4 %), là où celle-ci était en constante progression les années passées.

Cette diminution de l'épargne brute est d'autant plus sensible, qu'elle s'inscrit dans un contexte de fin de mandat, généralement porteur en matière d'investissements locaux. En 2012, et probablement aussi cette année, les villes moyennes ont réussi à maintenir correctement le niveau des investissements (+ 4,5 % de dépenses d'équipement brut par rapport à 2011), ce qui dans le contexte récent est à saluer. Avec une épargne en diminution, pour investir, les villes moyennes ont été contraintes d'augmenter légèrement leur encours de dette (+ 2,2 % en 2012), dans un contexte où les facilités de crédit ont disparu, mais où les principaux taux directeurs affichent des plus bas historiques.

S'agissant du chapitre consacré à la qualité et à la fiabilité de l'information financière, je voulais vous confirmer que l'exacte connaissance du patrimoine des collectivités territoriales, qu'il soit partie intégrante du domaine privé ou public, apparaît de plus en plus comme une nécessité pour optimiser l'ensemble des politiques locales. À notre échelle, la valorisation et la gestion de nos immobilisations sont trop souvent méconnues, elles représentent effectivement « une trajectoire de progrès », dans la mesure où elles sont un des leviers existant pour mener une politique active de gestion des finances locales, au même titre que la gestion de dette ou de trésorerie.

En ce qui concerne le rythme des dépenses de fonctionnement, nous constatons globalement en 2012 la reprise des charges de personnel (+ 1,5 %), qui résulte du GVT, d'une moindre politique de transferts en direction de l'intercommunalité, et aussi de mesures catégorielles décidées unilatéralement par l'État. En l'absence de marges de manœuvres fiscales, les collectivités de notre strate devront naturellement travailler à une meilleure discipline organisationnelle, mais il est indispensable que les collectivités soient d'une façon ou d'une autre associées aux décisions qui les concernent.

Ainsi, les charges de personnel, qu'il faut contenir voire baisser coûte que coûte, sont une variable essentielle dans la structure de nos budgets, et il existe effectivement des outils pour améliorer la présence des agents et leur implication au travail (prévention contre les accidents du travail, lutte contre

l'absentéisme, couvertures complémentaires en matière sociale). Dès la première année, ce type de mesures se traduisent par le gain de plusieurs équivalents temps plein dans une ville moyenne de 20 000 habitants. Dans le même temps les revalorisations indiciaires des personnels de catégorie C, ou les augmentations des taux de cotisation à la CNRACL, grèvent notre masse salariale.

Concernant la question de la mutualisation des services entre les communes et l'intercommunalité, de réelles marges de manœuvres existent au sein de notre réseau, et des exemples d'intégration des services relativement aboutis se multiplient. La mutualisation des services supports (DRH, finances, services informatiques) est une marge envisageable à court terme. La mutualisation des charges liées aux politiques d'intervention (urbanisme, culture, sport, enfance…) nous apparaît plus compliquée à mettre en œuvre dans l'immédiat. En outre, les bénéfices de la « rationalisation » seront sans doute plus payants, et plus immédiatement visibles, en matière d'achat public.

S'agissant de la question des emprunts toxiques, encore très sensible dans plusieurs dizaines de villes moyennes, nous estimons qu'il faut réserver la plus grande retenue, vis-à-vis des instruments de validation législative, dont l'histoire de la décentralisation montre qu'ils sont financièrement préjudiciables aux collectivités locales. L'État va en effet proposer un dispositif pour régler les cas d'inexactitudes ou bien de défaut de taux effectif global dans les contrats de prêts toxiques souscrits par les collectivités locales, et cela afin de mieux proportionner les conséquences d'une erreur dans le calcul de ce taux.

A court terme, même si cette solution est complexe à mettre en œuvre, nous estimons nécessaire qu'une renégociation globale, par famille de produits, intervienne. Notre Fédération accueille donc favorablement la proposition du Gouvernement de mettre en place un Fonds de soutien pluriannuel, substantiellement alimenté par le secteur bancaire.

Pour conclure, avec les modifications qui affectent nos schémas de financement, l'absence de marges de manœuvre fiscales, le financement du coût des nouvelles métropoles, les charges fixes qui pèsent sur les dépenses de fonctionnement (augmentation des taux de cotisation employeur à la CNRACL, grenelle, accessibilité, rythmes scolaires…), nous accueillons avec un intérêt marqué vos recommandations qui portent sur la baisse des dotations. En effet, il convient de moduler ces dotations de façon différenciée en 2014 et 2015.

La quasi-totalité des maires des villes moyennes insiste fortement pour maintenir la montée en puissance de la péréquation, qu'elle soit verticale (dotation de solidarité urbaine) ou horizontale (Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales). L'État ne doit pas se décourager dans ses objectifs de réduction des inégalités. Après avoir

reçu de sa part, tant de bons conseils d'économies budgétaires, pour nombre d'entre eux déjà engagés, la FVM ne saurait ignorer toutes les marges de manœuvre qui restent en matière d'économies dans la main de l'État, pour lui éviter d'avoir recours à des hausses insupportables d'impôts, qui font monter un certain dégoût vis-à-vis de l'action publique, dans la population.

Comme vous le soulignez, la baisse homothétique des dotations de l'État ne prend pas en compte les capacités contributives de chacune des catégories de collectivités, et au sein de chaque catégorie, des différentes collectivités elles-mêmes, ce qui va accroître les inégalités entre elles. Dans le cadre des débats portant sur le Projet de loi de finances initial pour 2014, nous estimons vital que le retrait des dotations préserve davantage les territoires des villes moyennes - dont le revenu moyen par habitant est bas - que les territoires riches et dynamiques que constituent les métropoles et l'Île-de-France.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE (CNFPT)

Je vous informe que cette nouvelle version du document que vous m'aviez communiqué en juin dernier n'appelle pas de nouvelle remarque de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL D'ALSACE

Je tenais à vous informer que ce rapport n'appelle pas de remarques particulières de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE BASSE-NORMANDIE

Vous pointez, particulièrement, la situation de la Basse-Normandie, au regard de l'impact de la réforme fiscale.

Vous mentionnez la situation particulièrement défavorable de la Basse-Normandie dans cette réforme. Je souscris totalement à ce constat.

Toutefois, l'importance de la DCRTP et du FNGIR est plus due à un écart entre la nature des bases anciennes et celle de la CVAE, plutôt qu'au volume des impôts. Notre économie, qui se caractérise par des activités à faible valeur ajoutée, se voit fortement handicapée quand un impôt reposant sur la valeur ajoutée comme la CVAE est substitué à un impôt basé sur la valeur locative comme la TFNB et la TFB.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DES PAYS DE LA LOIRE

Depuis la crise financière qui a éclaté en 2008, la Région a en effet placé la diversification de ses sources de financements au cœur de sa stratégie financière. Celle-ci s'appuie sur une démarche d'innovation et d'éthique financière qui se veut au service d'un nouveau modèle de financement des investissements publics locaux. Je prends bonne note du jugement positif de la Cour sur cette dimension.

Au-delà des aspects de gestion et de performance financière, l'enjeu premier est bien celui de la préservation des capacités d'investissements du secteur public local. Comme vous le rappelez dans votre introduction sur les finances locales, les collectivités territoriales réalisent ainsi plus de 70 % de l'investissement public. Je me permets de souligner, à cet égard, le rôle essentiel des Régions qui réalisent près de 17 % des investissements publics tout en ne pesant qu'1 % de la dette publique française.

Dans le contexte de dégradation de l'offre de financement que vous évoquez, la Région des Pays de la Loire a été la première collectivité territoriale à réaliser, en 2009, un emprunt obligataire auprès des particuliers de 80 M€ lui permettant d'assumer un rôle contra-cyclique en accélérant ses investissements alors que les principaux leviers de l'activité (et notamment le levier bancaire) étaient grippés. Capitalisant sur sa notation et l'expérience acquise, la Région a ensuite mis en place un programme d'emprunt obligataire de 500 M€ et lancé, en 2012, un nouvel emprunt auprès des particuliers dans une logique de « circuit court » à travers lequel l'épargne régionale finance les emplois en Pays de la Loire. Complété par une émission auprès d'investisseurs qualifiés, cette opération a permis de lever 117 M€ pour financer des mesures de soutien à l'activité économique et l'emploi.

Votre rapport souligne à juste titre la performance financière de cette opération ; son coût moyen de 3,7 % étant bien inférieur aux conditions bancaires du moment.

Il me semble utile de compléter ce point en précisant les « gains indirects » de cette stratégie tant sur le plan du financement long terme - le recours au financement désintermédié ayant induit une concurrence non plus seulement entre prêteurs mais également entre modes de financement - que sur le financement de court terme avec la mise en place d'un programme de billets de trésorerie qui a permis à la Région de réaliser une économie de près de 2 M€ par rapport aux produits bancaires classiques (lignes et revolving).

Enfin, si votre rapport fait écho à raison d'une légère détente en 2012 des conditions de financement du secteur public local, il me semble

néanmoins utile d'insister sur leur caractère encore incertain et volatil (les tensions qui ont simultanément impacté le marché bancaire et obligataire à la fin de l'année 2011 en témoignent). Afin de se prémunir de toute nouvelle crise de liquidités, la diversification des sources de financement du secteur public local doit être conçue dans une visée de long terme. C'est ainsi que la Région des Pays de la Loire s'attache à rechercher des financements institutionnels bonifiés, et vient de conclure une enveloppe pluriannuelle de 200 M€ auprès de la Banque Européenne d'Investissement.

C'est également dans cet esprit, et en réponse aux difficultés rencontrées par les collectivités qui n'ont pas la taille critique pour accéder seules au marché obligataire ou à ce type d'enveloppes bonifiées, que la Région des Pays de la Loire s'est particulièrement engagée dans les travaux préparatoires à la création de la future Agence France Locale et devrait prochainement confirmer son adhésion en tant que membre fondateur.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Conformément au code des juridictions financières, ce rapport sera publié, le cas échéant, avec les réponses des collectivités intéressées.

J'ai donc l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AIN

Je ne souhaite pas apporter de réponse particulière à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'AUDE

Je vous informe que je n'entends pas apporter d'observations particulières vis-à-vis de ce document.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU CALVADOS

J'ai lu attentivement le dossier que vous m'avez adressé et plus particulièrement les pages évoquant la situation de mon département.

Je n'ai pas de remarque particulière à faire à l'exception d'une seule relative à un extrait concernant les investissements de notre collectivité. D'une manière générale, j'indiquerais que les analyses faites tant au titre de l'année 2010 que de 2011 sont quelque peu faussées du fait du caractère exceptionnel de l'année 2009.

Cette année 2009 est celle du plan de relance initié par l'État pour contrecarrer les effets de la crise qui affectait notre pays. Notre collectivité a souhaité s'y associer en accélérant ses investissements et, de ce fait, nos réalisations ont été plus fortes qu'à l'habitude atteignant un pic de 137,5 M€ hors remboursement du capital de la dette.

Naturellement, après cet effort, les années 2010 et 2011 sont celles d'un retour à une situation plus normale, avec un niveau de réalisation proche des 100 M€, montant qui constitue tout à la fois un objectif et le niveau de référence que nous savons financer pour le long terme.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA DRÔME

Je ne peux que me réjouir qu'une information claire, transparente et régulière puisse être apportée aux parlementaires mais également au citoyen sur les ressources financières des collectivités locales et leur utilisation.

Je note à ce propos que vous soulignez la « nécessaire participation des collectivités territoriales au retour à l'équilibre des comptes publics ». Je souscris pleinement à cette affirmation et tiens à rappeler que cette contribution est d'ores et déjà ancienne et conséquente, si l'on considère l'insuffisante compensation des transferts de compétence liée à la décentralisation. Le reste à charge des départements dans le financement des allocations individuelles de solidarité (AIS) en témoigne. Comme vous le savez, le financement inadéquat d'une dépense structurelle relevant de la solidarité nationale par des recettes locales de plus en plus dépendantes de la conjoncture, est l'une des raisons principales de la baisse de l'épargne brute des départements. Aussi, il me semble qu'au lieu d'appeler à la création de normes législatives sur des objectifs d'évolution des dépenses des collectivités locales, il serait judicieux de mieux anticiper les charges transférées et leur évolution, afin de garantir aux collectivités locales les moyens d'y faire face.

Concernant la forte diminution de l'épargne brute, vous citez à juste titre l'effet de ciseaux entre le rythme des dépenses sociales et celui des recettes. Dans ce cadre, vous analysez l'impact de la suppression de la taxe professionnelle sur le dynamisme des recettes fiscales départementales. Je souscris pleinement à vos conclusions. Le nouveau panier fiscal ne permet pas en effet aujourd'hui de répondre à la forte croissance des charges en particulier sociales. Les ressources fiscales sont marquées par leur difficile prévision et lisibilité (CVAE), leur volatilité (DMTO) et leur faible dynamisme (TF).

Je me permets de compléter votre information sur la situation de notre Département, citée dans le rapport.

Tout d'abord, je tiens à préciser que si l'implantation de sites nucléaires sur notre territoire expliquait l'importance des bases de taxe professionnelle, le dynamisme de la taxe professionnelle doit plus à mon sens à celui de l'économie résidentielle, très développée dans notre Département.

Par ailleurs, l'épargne brute du Département de la Drôme ne s'est pas altérée à compter de 2010 mais a au contraire augmenté grâce à d'importants efforts de gestion, entrepris dans le cadre d'une stratégie financière volontariste. De 82 M€ en 2010, l'autofinancement brut s'élève à 85 M€ en 2011 et 92 M€ en 2012. Ce résultat nous permet de poursuivre une importante politique d'investissements et de soutien aux territoires, définie dans le cadre de notre prospective pluriannuelle à moyen terme.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL D'EURE-ET-LOIR

Je pense utile de rappeler la réflexion des magistrats qui introduit l'extrait que vous citez : « la GPRH n'est qu'un outil au service d'une politique et ne prend tout son sens que si cette réflexion stratégique est réellement mise en œuvre ».

Aussi, vous comprendrez aisément la complexité pour un Département à affermir une gestion prévisionnelle des ressources humaines, alors même que les projets de réforme territoriale se succèdent, ajoutant ou retirant au gré des semaines des compétences aux différentes collectivités territoriales, les privant à ce jour d'une réelle visibilité quels que soient les outils de GPEC dont il dispose et les bonnes volontés qu'il a su fédérer autour de cette démarche.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU GARD

La Cour aborde en effet le cas du département du Gard, dans son analyse relative au dynamisme de la dépense sociale locale ainsi qu'à la situation des dépenses de personnel au sein des collectivités territoriales.

Les données concernant la progression des dépenses de prestations sociales n'appellent pas de remarque particulière de ma part, sauf à indiquer que ce taux de 8,2 % de la population gardoise bénéficiaire du RSA correspond précisément à 59 362 allocataires.

S'agissant en revanche des éléments rapportés par la Cour relatifs à la mise en œuvre de la règle du cumul de fonctions au sein de la collectivité, il me paraît nécessaire d'en nuancer les termes.

A cet égard, l'application du cumul d'activité est effectivement favorable aux agents publics du département, ainsi que l'a précisé la Chambre régionale des comptes dans son rapport d'observations définitives publié en 2012.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE HAUTE-CORSE

Mon attention a été portée par la mention du département de la Haute-Corse, à deux reprises dans le rapport, concernant des régimes indemnitaires qui seraient onéreux ou irréguliers concernant l'absentéisme des agents.

Sur le premier point, il est inexact d'indiquer que ladite prime informatique serait dépourvue de fondement juridique. Elle a été mise en place par une délibération du conseil général de 1999. Celle-ci prévoyait que, sur le fondement de la réussite à un examen informatique interne, un coefficient de majoration des différentes indemnités (IAT et IMP notamment) pourrait être appliqué. La formulation de la Chambre semble donc erronée ou à tout le moins excessive. Le fondement juridique existe du fait de la délibération votée, la Chambre émet un doute quant à sa légalité ce que le département conteste. Une procédure de jugement des comptes étant en cours sur ce sujet, il serait prématuré de faire mention de ces éléments dans le rapport sur les finances locales qui, si aucun préjudice ni aucun manquement n'étaient constatés, contiendrait une information erronée et préjudiciable au département de la Haute-Corse.

Sur le second point, il est fait état des absences pour maladie ordinaire au département de la Haute-Corse alors même que d'importants efforts ont été effectués et d'importants moyens ont été déployés ces deux dernières années, ce qu'a reconnu la Chambre dans son rapport d'observations définitives. Le taux d'absentéisme a baissé d'un tiers en 3 ans, et ce sur la maladie de courte ou de longue durée comme sur l'accidentologie. Avec un taux d'absentéisme inférieur à 7 % en cette fin d'année, contre plus de 9 % fin 2010, le département de la Haute-Corse se situe désormais en-dessous de la moyenne des départements. Ce résultat est le fruit d'un double travail de contrôle et de prévention. Le département contrôle systématiquement les arrêts maladies via contre-visites médicales. De plus, le département a lancé fin 2011 une démarche de prévention des risques notamment sur les risques psycho-sociaux permettant de déceler en amont les situations professionnelles pouvant générer de l'absentéisme.

La Corse étant régulièrement caricaturée sur ces questions, il serait préjudiciable de pointer du doigt le département de la Haute-Corse qui a justement fait de la lutte contre l'absentéisme un objectif majeur qui porte ses fruits.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU HAUT-RHIN

Je tiens à préciser que les dépenses des trois allocations individuelles de solidarité (APA, PCH et RSA) se sont élevées à 138,8 M€ au compte administratif 2012, pour un montant de compensation versé par l'Etat de seulement 72,1 M€, soit un reste à charge pour le Département du Haut-Rhin de 66,7 M€.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL D'INDRE-ET-LOIRE

Dans le rapport - Une compression des dépenses d'investissement mise en œuvre de façon différenciée

Je ne partage pas entièrement l'analyse de la Chambre en ce qui concerne le choix des investissements opéré par le conseil général. En effet, la construction du centre de formation du SDIS ainsi que la création du parc d'activités ISOPARC ne constituent pas en tant que telles des "dépenses d'équipement propre" mais bien des aides versées à d'autres organismes.

Le SDIS est un établissement public autonome au fonctionnement auquel le département apporte une contribution obligatoire et qu'il a décidé d'aider au moyen d'une subvention d'équipement pour la construction de son centre de formation.

En aucun cas, ce centre ne peut être considéré comme appartenant au Conseil général.

Dans le cas d'ISOPARC, le conseil général est le principal financeur de SUD INDRE DEVELOPPEMENT, syndicat mixte qui réalise pour son compte et celui des collectivités membres l'opération d'aménagement de la zone d'activités.

Sa contribution est donc versée sous formes de subventions de fonctionnement auxquelles il convient d'ajouter les garanties d'emprunt qu'il accorde en lieu et place du syndicat qui n'en a pas les capacités ; là encore il s'agit de dépenses de fonctionnement.

Enfin s'il est vrai qu'une contraction du volume global d'investissement s'opère ces dernières années, les subventions d'équipement représentent encore un tiers de ces dépenses.

Enfin, la baisse des financements externes vient imposer des choix dans la répartition entre équipements propres et aides versées aux communes, mais en lançant cette année une contractualisation avec les communautés de communes, le conseil général prouve que, loin de se désengager des territoires, il entend aider au mieux les projets qui assureront leur développement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DU LOT

Je vous informe par la présente que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE LA MEUSE

Après une analyse complète de ce rapport public thématique, il apparaît qu'il n'existe aucun point susceptible de justifier une observation du conseil général de la Meuse. Aussi, je vous informe que je n'ai aucun commentaire à apporter à ce document.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'OISE

La chambre régionale des comptes avait pu noter une qualité des comptes qui pouvait être améliorée s'agissant des restes à réaliser pour lesquels « plusieurs exemples de 2008 et 2009 atteignent un cumul d'une dizaine de millions d'euros ». J'ai répondu en son temps à ce rapport et ne reviendrai pas sur ce qui a pu être dit. Suite à cela, j'ai pris très au sérieux les observations faites par la Chambre et le contrôle des restes à réaliser a été repensé et sécurisé.

Depuis 2011 le contrôle des restes à réaliser et des rattachements à l'exercice fait l'objet d'une procédure stricte et explicite. Une note de service est envoyée à chacune des directions rappelant la définition des restes à réaliser et la procédure à adopter. En outre, la direction des finances réunit à cette occasion l'ensemble des gestionnaires financiers des directions afin de leur rappeler les critères qui permettront leur validation (présence d'une pièce justificative d'engagement, explication à fournir par la direction sur la raison du non-paiement dans l'année…) et répondre à leurs questions. Chaque reste à réaliser est ensuite vérifié par la direction des finances qui seule les valide.

Cette méthode, alliant une grande rigueur et une pédagogie importante auprès des directions opérationnelles a porté ses fruits, pour l'exercice 2012 les restes à réaliser ne représentent plus que 6,2 M€ en dépenses de fonctionnement et 1,9 M€ en dépenses d'investissement. Preuve supplémentaire de la qualité du contrôle, plus de la moitié de ces restes à réaliser sont consommés dans les 5 premiers mois de l'année.

Votre rapport s'attache à la qualité de l'information financière dans les collectivités. Je vous signale l'initiative du département de l'Oise qui depuis l'exercice 2012 présente son budget suivant une logique qui met en avant le sens de l'action publique plutôt qu'une logique comptable.

Désormais, le budget départemental est présenté en mission, programmes et actions correspondant aux politiques publiques menées, suivant une logique proche de la « LOLF » en vigueur pour le budget de l'Etat. J'ai voulu approfondir cette logique pour que le budget soit le reflet de la volonté des élus et qu'il témoigne des actions menées au profit des Isariens. La qualité et la transparence de cette présentation a été soulignée par les élus tant de la majorité que de l'opposition et permet un débat ouvert sur les projets menés par le département. L'écriture des rapports que j'ai voulue claire et accessible permet à chaque Isarien de comprendre les dépenses effectuées par le département et de se forger un avis en citoyen éclairé.

Le compte administratif, trop souvent négligé, est l'occasion d'un bilan sur l'exécution du budget et les politiques menées. Il permet aux élus et

aux citoyens de bien se rendre compte de ce qui a été accompli et de comprendre l'utilité de chaque euro dépensé. La transparence de la dépense publique est pour moi une condition indispensable du fonctionnement démocratique et je la considère largement en œuvre au sein de mon administration.

Je remarque enfin que votre dernier chapitre portera sur l'accès des collectivités territoriales aux financements bancaires et obligataires. Je vous invite à vous rapprocher à ce sujet de la direction des finances de mon département qui a développé en début d'année avec un partenaire bancaire un nouveau type de contrat obligataire simple, performant et amortissable qui répond ainsi à ce qui est selon moi le principal danger de ce type de financement, à savoir un remboursement in fine qui doit être largement anticipé.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL GÉNÉRAL DE L'YONNE

Je tiens à vous préciser que, de manière générale, les développements concernant le département de l'Yonne n'appellent pas de remarques de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DU PAYS AJACCIEN

Les éléments positifs relevés par le rapport et relatifs à la gestion de la dette de notre collectivité n'appellent pas d'observations de ma part.

C'est pourquoi je vous confirme que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE L'ALBIGEOIS

Ce rapport n'appelle pas d'observations de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION BÉZIERS MÉDITERRANÉE

Sur la progression des effectifs et de la masse salariale de la Communauté d'Agglomération Béziers Méditerranée (CABM), on constate sur la période 2007-2011, 59 créations de postes, dont il convient de rappeler l'objet :

- 15 résultent du transfert de la compétence tourisme ;

- 14 sont déployés sur la lecture publique et l'enseignement artistique en lien avec ces transferts de compétence ;

- 1 poste d'ingénieur Haut débit dote l'agglomération de la technicité nécessaire à la politique volontariste inscrite au projet d'agglomération de garantir une couverture numérique innovante ;

- 5 viennent en renfort des services ressources (2 gestionnaires marchés publics, 1 assistant coordinateur de financements, 1 assistant ressources humaines, 1 technicien parc auto et hygiène et sécurité) ;

- 24 correspondent à la nécessité de se doter de moyens pour faire face aux dispositifs et normes qui s'imposent aux collectivités, à savoir :

. 7 postes (5 techniciens,1 ingénieur, 1 administratif marchés publics) sur la compétence eau et assainissement, en charge de la mise en œuvre des schémas directeurs approuvés en 2006, établis à partir d'un diagnostic imposant une mise aux normes incontournable des réseaux et des ouvrages présents sur le territoire ;

. 1 poste de technicien au Service Public d'Assainissement Non Collectif, en charge du contrôle de l'assainissement non collectif, dévolu aux collectivités territoriales, avec obligation d'une réalisation avant le 31 décembre 2012 ;

. 1 poste affecté à l'équipe de Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale en charge du suivi du Contrat Urbain de Cohésion Sociale, cadre contractuel proposé par l'État, aux collectivités territoriales, en partenariat avec la Caisse d'Allocations Familiales, l'Agence Nationale pour la Cohésion Sociale et l'Égalité des Chances pour mettre en œuvre un projet territorialisé de développement solidaire et de renouvellement urbain ;

. 1 poste de géomaticien en charge du système d'informations géographiques, indispensable notamment dans le cadre des normes INSPIRE et DT/DICT ;

. 1 poste de chef de projet en prospective d'aménagement, permettant, en conformité avec le SCOT, de doter notre collectivité d'un outil de planification incontournable pour gérer à la fois le développement

économique et urbain, la préservation des ressources naturelles et agricoles et l'attractivité de son territoire ;

. 1 technicien déplacements en charge notamment de la mise en accessibilité des arrêts de bus dans le respect de la loi handicap, et du déploiement d'un réseau cyclable, fiche action du Plan Climat énergie territoire ;

. 11 postes affectés aux piscines communautaires (dont 7 maîtres-nageurs), dans le cadre du plan piscine développé pour répondre aux programmes de l'éducation nationale en matière d'apprentissage de la natation ;

. 1 poste de contrôleur de gestion, suite donnée aux observations formulées par la Chambre régionale des comptes lors de son premier contrôle de la gestion de notre collectivité.

Ainsi, en dehors du transfert de la compétence tourisme,

- 55 % des créations de postes de la période considérée ont été pourvues pour faire face aux obligations et missions dévolues à notre collectivité dans le cadre de normes et de réglementations ;

- 34 % constituent des moyens supplémentaires déployés pour équiper le territoire, sur des métiers qui ne sont pas exercés par les personnels des communes membres de la CABM ;

- 11 % ont été nécessaires pour structurer les équipes administratives et techniques.

Concernant la durée du travail, le temps de travail hebdomadaire est fixé à 36 heures réparties sur 4,5 jours dans la majorité des services sauf prise en compte de nécessités particulières liées à l'accueil du public dans les équipements communautaires (piscines, médiathèque, etc..). Cette disposition n'est en rien contraire à la réglementation. Dans la mesure où cette organisation est modulée sur l'ensemble des agents, les services fonctionnent 5 jours sur 7 ou 6 jours sur 7 et non moins. Il n'est pas établi que ce soit pénalisant pour l'usager ou la CABM. Au contraire, les plages d'ouverture et de fonctionnement des services sont de ce fait plutôt élargies. Les services administratifs, par exemple, fonctionnent de 8 h à 17 h 30 (fermeture méridienne d'une heure), ce qui n'est pas forcément l'usage dans l'administration entendue au sens large.

Les cadres n'ont pas de régime de travail spécifique identifié dans le règlement relatif au temps de travail. A ce titre, ils peuvent prétendre à une ½ journée hebdomadaire non travaillée comme les autres agents sous réserve des nécessités et des contraintes que leur fonction leur impose.

Il n'y a pas de système automatisé du temps de travail car les contrôles hiérarchiques sont facilités par le travail posté (exemple : piscines ou collecte des ordures ménagères). Pour les postes administratifs, le

règlement relatif au temps de travail n'admet pas le fonctionnement en horaires variables, ce qui là aussi rend simple la vérification de la ponctualité et de l'assiduité des agents. Il n'est pas démontré que le coût et la maintenance d'un logiciel de gestion des temps ajoutés aux moyens humains nécessaires au suivi de ce produit soient justifiés à la CABM.

Le report automatique jusqu'au 31 mars des congés de l'année précédente non utilisés peut être considéré comme favorable mais il est neutre en terme de droits, sans incidence financière et, clairement annoncé, il ne génère pas de contrainte pour le fonctionnement des services. Au contraire, il apporte aux managers une souplesse supplémentaire en termes d'organisation et de planification du travail. La majorité des agents a épuisé ses droits à congés au terme des vacances scolaires de fin d'année (soit début janvier) et n'utilise pas cette possibilité, qui reste soumise à l'autorisation expresse du supérieur hiérarchique.

Concernant les autorisations d'absence, chaque collectivité fixe son régime d'autorisations d'absence pour motif familial dont la survenance reste relativement exceptionnelle et n'impacte pas notablement le fonctionnement des services (90 jours au total en 2011 pour 340 agents employés entre le 1er janvier et le 31 décembre).

Enfin, il convient de préciser que le congé de fin de carrière reste une exception : il est en effet accordé aux agents ayant présenté leur demande d'admission à la retraite et remplissant certaines conditions d'ancienneté de services à la CABM :

- agent comptant de 5 ans à moins de 10 ans de services : 1 mois de congé de fin de carrière,

- agent comptant de 10 ans à moins de 15 ans de services : 2 mois de congé de fin de carrière,

- agent comptant plus de 15 ans de service : 3 mois de congé de fin de carrière.

Au-delà de cette série d'éléments listés par la Chambre Régionale des Comptes dont je m'interroge réellement sur la pertinence en termes de marges de progrès potentielles, je regrette que notre politique d'optimisation de la ressource humaine, véritablement novatrice sur le plan de la recherche de performance et de l'amélioration continue soit complètement occultée dans votre de rapport. Aucune mention du suivi annuel formalisé des objectifs de service déclinés en objectifs individuels, aucune référence aux démarches de mutualisation avec les communes qui viendraient apporter un éclairage intéressant de la gestion de notre collectivité.

Personnellement je considère parfaitement stérile cette comparaison systématique avec la fonction publique d'État qui offre à ses agents bien d'autres avantages que les quelques points particuliers mis ici en exergue, et préfère de loin m'intéresser à l'adéquation des moyens dont dispose notre

collectivité aux besoins de son territoire en termes de développement durable, et de ses habitants en matière d'emploi, d'habitat et de cadre de vie.

Sachez que c'est là le fondement de l'action que nous menons au quotidien avec l'ensemble des Maires des communes de l'Agglomération pour, comme vous le signalez « offrir un meilleur service à [nos] administrés » et, qu'au regard des politiques développées sur le territoire de l'agglomération, les quelques éléments de stigmatisation que vous vous proposez de publier nous apparaissent véritablement de peu d'importance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DE CERGY-PONTOISE

Vous m´avez communiqué les extraits du rapport de la Cour des Comptes sur les finances locales relatifs aux émissions obligataires auxquelles recourent de plus en plus régulièrement les collectivités locales comme mode de financement alternatif au circuit bancaire classique. Le rapport fait notamment état de l'émission obligataire lancée en 2012 par la Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise.

Je me félicite de cette mention dans le rapport de la Cour qui constitue à mes yeux une reconnaissance de la capacité d'innovation financière de notre établissement public de coopération intercommunale comme de la qualité de ses fondamentaux financiers.

Le recours à de tels modes de financement présente de façon évidente de multiples avantages. Outre que l'appel direct aux marchés ne peut que soulager le secteur bancaire et pallier une insuffisance temporaire ou structurelle des enveloppes de prêts à destination du secteur public local, il présente du point de vue des collectivités locales un double avantage : d'une part une exigence accrue de rigueur de gestion que le processus de notation, corollaire indispensable de l'appel aux marchés, renforce ; d'autre part l'obtention de conditions de financement plus avantageuses qui participent de la maîtrise de la dépense publique locale.

La Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise a effectivement procédé à une émission obligataire inaugurale en juin 2012, par recours à une émission cotée et listée (visa AMF), par le biais d'un établissement bancaire arrangeur (HSBC). Cette opération alors justifiée par une insuffisance d'offre de prêts dans le circuit bancaire classique s'est conclue à des conditions financières très avantageuses pour la période : taux fixe à 3,90 % pour une maturité de 10 ans in fine contre des propositions bancaires à environ 4,90 % sur une durée de vie moyenne équivalente (soit 20 ans en prêt amortissable). La différence entre les deux solutions représente une économie d'environ 1,8 M€ sur la durée totale de disponibilité des crédits.

En 2013, alors même que le secteur bancaire était en mesure de répondre aux besoins de la Communauté d'agglomération, j'ai donc décidé de recourir à nouveau au financement obligataire en réalisant deux émissions sous forme de placements privés pour 10 et 15 ans aux taux fixes respectifs de 2,69 % et 3,10 %, soit une économie de 300 K€ dès la première année. La réussite de cette opération a été rendue possible par le maintien de la note Aa3 par l'agence Moody's et par le succès de l'opération de 2012, qui confirmaient tous deux la solidité financière de Cergy-Pontoise.

Il me semble dès lors que ce mode de financement des collectivités locales doit être encouragé et développé, étant entendu qu'il est tout à fait complémentaire du recours à des prêts classiques comme notre Communauté d'agglomération continue de le faire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION HÉNIN-CARVIN

Le rapport n'appelle pas de remarques particulières de ma part.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU GRAND NARBONNE

Les deux extraits du rapport concernant la Communauté d'Agglomération du Grand Narbonne appellent tout d'abord une remarque de forme. En effet, les observations de la Chambre régionale des comptes du Languedoc Roussillon sur la Communauté d'Agglomération du Grand Narbonne n'ont pas été communiquées dans leur forme définitive à notre établissement public. Les travaux de la Chambre ne doivent être rendus publics qu'au terme d'une phase contradictoire et après information de l'assemblée délibérante. A ma connaissance, cette procédure n'est pas aujourd'hui achevée.

Sur le fond, concernant l'endettement, il convient tout d'abord de rappeler que la récente crise des liquidités a cristallisé les contradictions entre l'obligation de sincérité du budget et l'optimisation indispensable de la trésorerie. Comment, en effet, imposer d'une part que les contrats des prêts finançant le budget soient signés à la date du vote et, d'autre part, reprocher aux collectivités d'anticiper l'encaissement des prêts alors même que les délais de mobilisation des emprunts sont réduits à trois ou quatre mois ?

De ce fait, la question ne porte pas tant sur l'« endettement supérieur aux besoins » que sur l'adéquation entre les principes budgétaires et la réalité économique et financière.

Quoi qu'il en soit, la progression de l'endettement sur la période considérée (+ 80 M€) est due pour plus de moitié (+ 42 M€) aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, ces budgets représentant in fine plus de 55 % de l'endettement global. Cette progression correspond au besoin de mise aux normes des installations trop longtemps repoussées par des communes peu enclines à augmenter le prix de l'eau.

Les principaux budgets annexes s'équilibrant par des recettes propres et pérennes, il convient de noter que l'encours de dette par habitant ramené au seul Budget Principal est sensiblement inférieur à la moyenne nationale (256 € contre 353 €).

L'importance des réserves de trésorerie à fin 2011 a plusieurs causes.

- ***Le montant des emprunts encaissés sur l'exercice.***

Le cumul des emprunts versés sur les budgets Principal, Eau, Assainissement et Environnement s'élève à 15 100 000 €, dont 6 000 000 € versés fin décembre.

Le Grand Narbonne a anticipé la crise de liquidités et l'explosion des marges bancaires. Ainsi, la décision de contracter à des niveaux de taux avantageux garantit à la Collectivité une stabilité de sa charge financière (taux moyen sur l'encours : 3,29 %).

Même si cette situation se traduit par le règlement de frais financiers sur des tirages de fonds non encore utilisés, cette opération est très avantageuse pour la collectivité à long terme.

Au-delà de cette anticipation sur l'évolution des marges, les délais des phases de mobilisation des fonds accordés par les banques ont été fortement réduits. Ainsi, un contrat de 4 000 000 € conclu avec CA-CIB le 30/10/2011 a été versé le 30/12/2011, et contribue pour une large part au solde de trésorerie.

- ***Une stratégie de réserves pour 2012, par anticipation à la crise de liquidités.***

Contrairement à bon nombre de Collectivités, tous les engagements portés à la section d'investissement au BP 2011 étaient financés soit par des excédents reportés, soit par des restes à réaliser en recettes (constitués pour partie d'emprunts dont les contrats étaient signés).

Au-delà, la rigueur de gestion de fonctionnement sur 2011 permet de dégager une capacité d'autofinancement nette de 5 000 000 €, montant affecté en excédents de fonctionnement capitalisés au 1068 au BP 2012.

- ***Un taux de réalisation des investissements limité à 50 % sur l'année.***

Des programmes lourds concernant le budget principal notamment, mais aussi les budgets eau et assainissement, n'ont connu qu'un très faible taux de réalisation sur cet exercice.

Les raisons sont de plusieurs natures.

A titre d'exemple, le taux de réalisation des dépenses d'investissement du budget principal s'établit 52 % en 2011, après intégration des restes à réaliser mais cache des disparités importantes entre catégories.

Immobilisations corporelles : (taux de réalisation 62 %)

L'écart provient pour une large part des frais d'études concernant les travaux DOT (maîtrise d'ouvrage).

Subventions d'équipement versées : (taux de réalisation 39 %)

L'écart est constitué des participations apportées au Conseil Régional aux projets de modernisation du port de Port la Nouvelle, et des travaux d'aménagement de l'aérodrome de Carcassonne pour 1 000 000 €.

Par ailleurs, les crédits sur les opérations cœur de village (1 300 000 €) n'ont été que très partiellement consommés.

De la même manière, les subventions (public) prévues dans le cadre de l'ANRU et OPHLM (4 017 000 €) n'ont pas été consommées.

Dans le même esprit, les subventions (privé) prévues dans le cadre des façades et énergie, ainsi que les opérateurs de logement social (3 753 128 €) n'ont été utilisées qu'à concurrence de 927 000 €).

Immobilisations corporelles : (taux de réalisation 68 %)

Les projets de réserves foncières et d'acquisition de terrains (aire de grand passage) ne se sont pas réalisés (1 250 000 €).

Les travaux prévus sur les constructions (4 550 000 €) sont reportés sur 2012 (IUP, DOT, Espace de Liberté…). Les délais de réception des arrêtés attributifs de subventions ont contribué au retard dans l'engagement de ces investissements.

Immobilisations en cours : (taux de réalisation 42 %)

Les principaux postes de travaux reportés sont 600 000 € sur l'aire de grand passage (acquisitions foncières en cours).

Les travaux sur les pistes cyclables (430 000 €) réalisés en totalité sur 2012.

Les autres travaux reportés sur 2012 concernent l'aménagement des combles de l'hôtel d'agglomération, les travaux du conservatoire et sur le bâtiment de Ginestas.

Temps de travail :

Enfin, la remarque sur l'absence de contrôle automatisé des horaires n'appelle pas de réponse particulière de ma part. L'agglomération vient de lancer une étude sur le temps de travail pour la mise en œuvre des moyens nécessaires au respect de la réglementation en la matière.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND LYON

Je vous informe que je n'ai pas d'observations à formuler sur ce rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DU GRAND TOULOUSE

Citation du rapport de la Cour des comptes concernant la durée annuelle du travail

« A Toulouse (Haute-Garonne), en raison de sept à dix jours de congés supplémentaires par agent, ce régime dérogatoire entraînait fin 2009 une perte équivalente à 272 ETP pour un coût de 8,6 M€. Un régime très favorable bénéficie aussi au personnel de la communauté urbaine du Grand Toulouse, de création récente, destiné à faciliter le transfert des agents communaux vers la communauté. Ce régime représente en 2009 pour la CUGT un surcoût de 3,2M€ et 86 ETP perdus. »

Le droit du travail, tout comme le droit de la fonction publique, reposent sur un ensemble d'équilibres sociaux, tirés de la négociation et traduits dans un corpus législatif ou règlementaire qui atteste des progrès sociaux accomplis.

La réglementation en vigueur dans les services de la Communauté urbaine repose sur des acquis historiques conclus au tout début des années 1980 à la Ville de Toulouse et qui, comme la très grande majorité des accords collectifs, qu'ils interviennent dans la fonction publique ou dans les entreprises, font la règle locale et sont largement respectés. Ces accords ont été « portés » par les personnels de la Ville de Toulouse lors de leurs transferts à la Communauté urbaine, comme les salariés d'une entreprise privée « portent » leurs régimes de travail lorsqu'ils sont repris par un autre employeur.

La bonne gestion des finances publiques locales n'emporte pas inévitablement, et certainement pas en France, l'immédiate remise en cause de l'histoire sociale du pays.

La réglementation en matière de temps de travail, profondément revue par la loi du 3 janvier 2001, constitue une avancée indiscutable. Elle fixe à 1607 heures la durée annuelle du travail en France et prévoit les cas dans lesquels des aménagements ou dérogations peuvent ou doivent y être apportées.

Cette réglementation prévoit bien, et la Cour le note très justement, que les régimes de travail « mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe délibérant de la collectivité ». C'est ce que le Président de la Communauté d'agglomération du Grand Toulouse a jugé utile de faire et une délibération a été adoptée en ce sens par le Conseil Communautaire en 2001, donnant ainsi une base légale au régime en vigueur dans ses services.

Les magistrats de la Cour des comptes s'appuient sur cette illustration pour démontrer que le coût de telles dispositions n'est pas compatible avec la recherche d'économies qui est rendue nécessaire pour juguler les déficits et combattre la dette publique. Les collectivités locales seraient ainsi mauvaises gestionnaires, se privant ici d'utiliser un levier « d'optimisation » de leurs dépenses.

La Communauté urbaine de Toulouse métropole, comme l'ensemble des collectivités locales et de leurs établissements publics, contribue au redressement des comptes publics et à l'effort de solidarité financière : dois-je rappeler quelle est la contribution de Toulouse à la baisse générale des dotations de l'Etat, alors même que son dynamisme économique et démographique appelle plus de services publics, plus d'équipements, plus de personnels en charge des services du quotidien ? Dois-je rappeler la contribution de Toulouse à la péréquation communale et intercommunale alors que les disparités économiques et sociales sont criantes et appellent une présence plus forte de la puissance publique et une politique de solidarité plus vigoureuse, en phase avec la construction de la future métropole de Toulouse ?

Dans ce contexte que tout le monde connaît, j'ai pu contenir la progression de la dépense publique à ce qui était strictement nécessaire, tout en préservant les acquis sociaux des personnels. Le travail que mes services ont conduit sur l'organisation, la mutualisation des services avec la Ville de Toulouse, l'effort de programmation et d'anticipation des dépenses, la limitation des nouvelles embauches aux seuls services en relation directe avec les publics... tout un ensemble de mesures qui amènent à une croissance bien plus modérée des dépenses de personnel qu'elle n'a pu l'être par le passé, en tous les cas compatible avec la trajectoire des finances publiques dans les prochaines années.

La mutualisation des services par exemple entre la Ville de Toulouse et la Communauté urbaine permet de réaliser une économie annuelle de l'ordre de 6,4 millions d'euros sur les dépenses de personnel, représentant environ 180 emplois. Elle amène, au-delà des économiques d'échelle, une plus grande fluidité dans les décisions et une intervention mieux coordonnée des services sur le territoire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES SUD-ESTUAIRE

Lors de la construction du complexe aquatique, le mode de gestion n'avait pas été complètement décidé. C'est pourquoi, l'ensemble de l'investissement a été fait sur le Budget Principal. Le Budget Annexe n'a vu le jour qu'au moment de l'ouverture du complexe pour la partie gestion qui a été immédiatement déléguée.

Il convient effectivement, maintenant pour une meilleure lisibilité du coût de cet équipement, de transférer les immobilisations et les emprunts au Budget Annexe. Ceci est prévu pour le prochain Budget 2014.

RÉPONSE COMMUNE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE DE STRASBOURG ET DU MAIRE DE LA COMMUNE DE STRASBOURG

Je vous informe que je n'ai pas d'observations à formuler.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT MIXTE BAIE DU MONT-SAINT-MICHEL

Le Syndicat Mixte Baie du Mont-Saint-Michel assure une tâche délicate de maîtrise d'ouvrage d'une opération complète et complexe, hors norme et sans précédent, qui se déroule en majorité sur le domaine public maritime de l'État et dont ce dernier a dirigé toutes les études de faisabilité.

Certes, la spécificité du projet d'aménagement et de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel a eu des difficultés à s'inscrire dans le cadre réglementaire applicable aux syndicats mixtes.

A l'occasion du contrôle de la Chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie portant sur la période 2004 à 2011, le Syndicat Mixte a produit un bilan des contentieux qui faisait état de plusieurs dossiers, principalement liés aux expropriations et aux marchés publics.

La Chambre a jugé le nombre et la nature des contentieux non surprenants, en raison de l'objet social du Syndicat et la nature même du projet à mettre en œuvre, mais a noté l'absence de provisions au sein des budgets primitifs et comptes administratifs du Syndicat Mixte.

Le Syndicat Mixte réalise le projet de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, conformément aux dispositions de la déclaration d'intention du 16 juin 2006 signée entre le Premier Ministre et le Président du Syndicat Mixte. Le protocole de partenariat comporte une maquette financière qui décrit précisément toutes les opérations qui doivent être réalisées d'ici 2015 et la répartition de leur financement entre les partenaires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES CŒUR DU BOCAGE

Cet extrait concerne le mécanisme de révision de l'attribution de compensation.

Je souhaite apporter les informations suivantes sur ce dossier.

Cette révision a été décidée à l'unanimité du Conseil Communautaire lors de sa séance du 16 mars 1986. Elle s'appuie sur l'article 183 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004, repris à l'article 1609 nonies C,V, 1er bis du CGI : « le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par le Conseil Communautaire statuant à l'unanimité, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges ».

Cette révision se veut limitée dans son montant, puisqu'un double système de plafonnement a été mis en place, à savoir : la révision sera égale à 30 % de la différence du produit de la TPU constaté l'exercice n-1 par rapport à l'exercice n-2, sans que le montant de la révision ne puisse être supérieur à 1,5 % du montant de l'attribution de compensation de l'année n-1 ». Ce double plafonnement permet ainsi à la Communauté de Communes de bénéficier d'au minimum 70 % des gains de TPU.

Cette révision, preuve de la bonne entente et de la confiance entre les communes a aussi été créée pour permettre à ces dernières de bénéficier sur leur budget du développement économique du territoire, sans que cela mette en péril le budget communautaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DES VALLÉES D'AX (CCVA)

Je n'ai pas d'observations particulières à formuler s'agissant du paragraphe relatif à l'attribution de compensation versée aux communes membres. Il reflète en effet l'évaluation des charges opérée par la CCVA, pour le calcul de cette attribution à l'occasion de chaque transfert de compétences.

S'agissant de la réforme de la fiscalité locale, il est indéniable que cette dernière a particulièrement affecté la CCVA, en réduisant significativement le dynamisme de ses ressources. Elle a tout d'abord réduit de moitié environ son autonomie financière, et a conduit un transfert de la fiscalité vers les ménages.

De plus, la loi de finances pour 2012 a institué le FPIC, mécanisme dont il faut souligner le mérite d'instaurer une forme de solidarité nationale (les territoires les plus riches aident les territoires moins aisés).

Néanmoins, le FPIC impacte fortement le territoire des Vallées d'Ax : le montant de la contribution progresse chaque année pour se stabiliser à horizon 2016 à hauteur de 850 000 euros environ (soit un peu moins de 10 % des recettes de la CCVA).

Si en 2013, la prise en compte du revenu par habitant est venue minorer le montant de la contribution, il n'en reste pas moins que ce dernier reste élevé eu égard au revenu moyen des habitants des Vallées d'Ax, inférieur de 15,5 % à la moyenne nationale.

Or, in fine, et quel que soit le mode de répartition entre EPCI et communes membres, c'est bien l'habitant des Vallées d'Ax qui financera le FPIC.

Aussi, je ne peux que m'associer à tous ceux qui militent en faveur d'une solidarité nationale s'exerçant également au regard de ce critère et plaider pour sa prise en compte à un niveau plus élevé.

Au mois de Mars 2013, et pour la deuxième année consécutive, le conseil communautaire a décidé que la CCVA assume la totalité de la contribution à ce FPIC, par dérogation à la répartition de droit commun entre EPCI et communes membres.

Cette décision s'est fondée :

- sur la capacité de la CCVA à prendre en charge la totalité de la contribution, sans augmentation de la fiscalité intercommunale et sans hypothéquer pour autant sa politique d'investissement ;

- sur une volonté politique de ne pas accroître la pression fiscale des ménages, en anticipant l'hypothèse selon laquelle certaines communes

contributrices n'auraient eu d'autres options que de répercuter le prélèvement leur incombant, sur les impôts des ménages ;

- sur le souci de prémunir le territoire d'un effet de ralentissement des investissements communaux, notamment ceux à vocation économique, au risque de perdre la dynamique dans laquelle il s'inscrit aujourd'hui.

Au-delà de la solidarité rurale de montagne qui constitue le socle de l'organisation territoriale des Vallées d'Ax, c'est donc bien cet équilibre entre intercommunalité et communes, qu'il s'est agi de préserver.

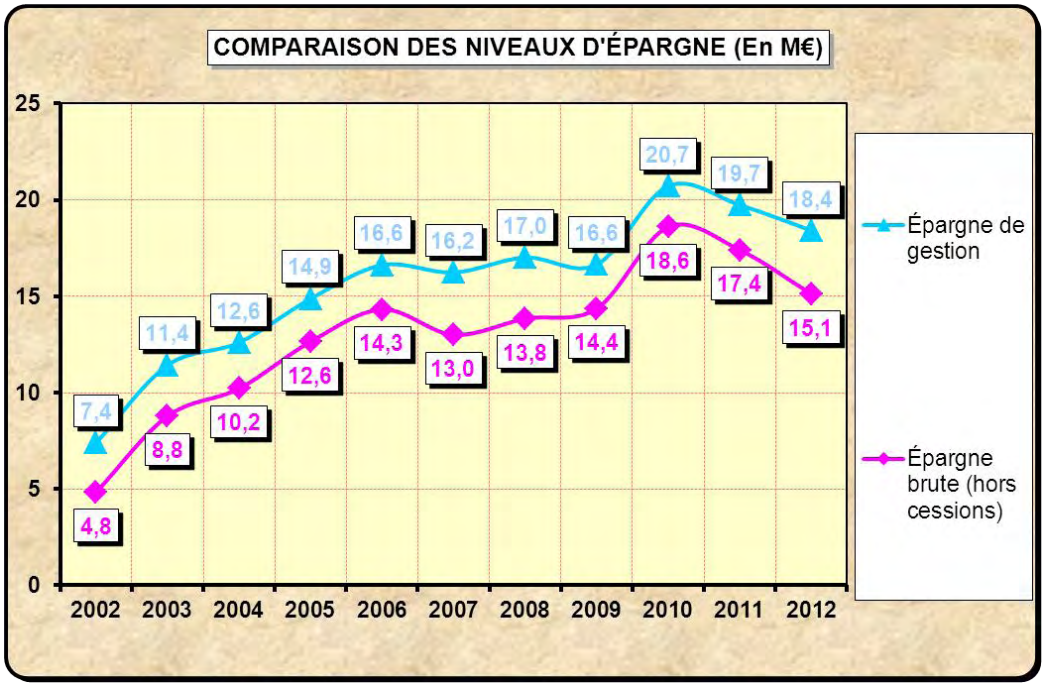
RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'AGEN

Je tenais à vous confirmer que la Ville d'Agen ne souhaitait pas faire usage de son droit de réponse.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'ANTONY

Une maîtrise des effectifs en lien avec la situation financière de la ville

La maîtrise des effectifs du personnel et de la masse salariale a fortement contribué à améliorer la situation financière de la ville d'Antony depuis une dizaine d'années. L'autofinancement a sensiblement augmenté depuis 2002. Il est en effet passé de 4,8 M€ en 2002 à 15,1 M€ en 2012, et à 16,1 M€ au budget primitif 2013.

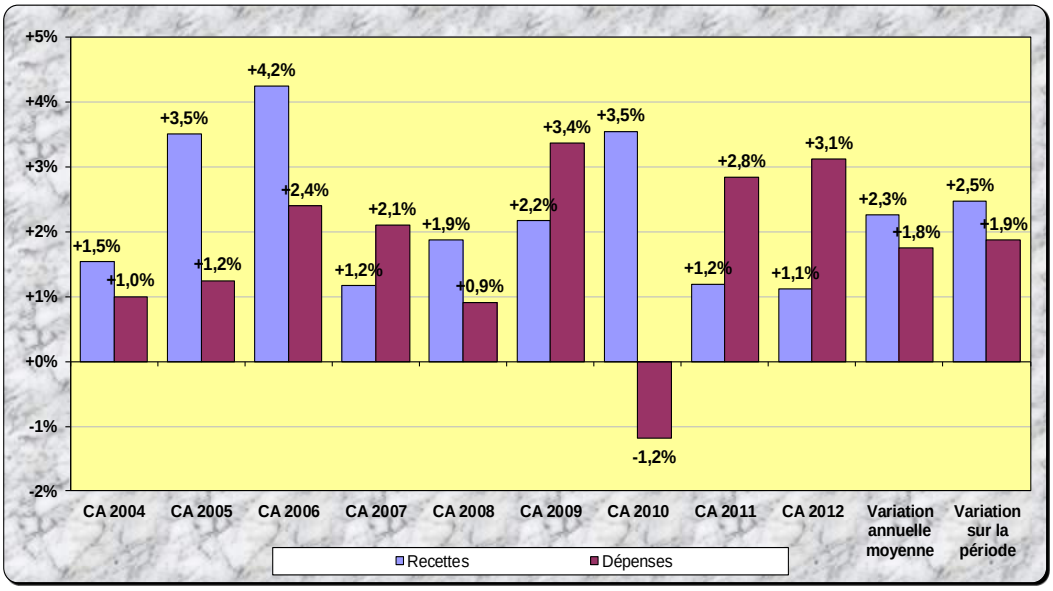


Si le rapport public thématique sur les finances locales relève (page 7) pour son panel de collectivités « le caractère difficilement soutenable d'une hausse tendancielle des dépenses à un rythme plus élevé que celle des recettes », la ville d'Antony affiche une situation bien différente : ses dépenses augmentent nettement moins vite que ses recettes.

Comme l'atteste le graphique ci-dessous, les recettes communales de gestion ont augmenté de 2002 à 2012 plus fortement (+ 2,5 %) que les dépenses de gestion (+ 1,9 %), faisant ainsi progresser l'autofinancement sur la période considérée.

Variation annuelle moyenne des recettes et dépenses de fonctionnement

Données retraitées des transferts à la CAHB et des dépenses ou recettes disparues



Conclusion

En conclusion, il nous semble que les remarques formulées, tant sur les aspects propres à la maîtrise des dépenses publiques que sur la gestion de ses effectifs, en lien ou non d'ailleurs avec les transferts de compétences vers notre Communauté d'Agglomération, ne correspondent pas vraiment à la situation de la ville d'Antony.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE D'AUCH

Je vous informe que nous ne souhaitons apporter aucune réponse particulière.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BÉTHUNE

« Concernant la gestion des heures supplémentaires à la ville de Béthune :

Depuis mai 2011 une nouvelle procédure de contrôle et de validation des heures supplémentaires a été mise en place.

Des réunions avec les Directeurs Généraux Adjoints et leurs chefs de service ont été effectuées afin de repréciser la législation relative aux heures supplémentaires et de rappeler à chacun l'obligation de contrôle de l'effectivité des heures.

Une nouvelle information a aussi été faite pour rappeler la primauté de la récupération des heures sur le paiement.

Trois tableaux de bord mensuels de suivi ont été réalisés : le premier sur le total des heures effectuées et payées, le second sur les heures réalisées suite aux « festivités » c'est-à-dire aux événements déterminés dans le protocole d'accord RTT de manière limitative et permettant le paiement, le troisième sur le suivi par service des heures effectuées.

L'ensemble de ces procédures a permis un cadrage très serré des heures supplémentaires.

Les sommes inscrites au budget prévisionnel 2011 ont été respectées, malgré l'impact des manifestations de Béthune 2011, Capitale Régionale de la Culture.

Depuis 2011, le budget consacré aux heures supplémentaires est chaque année respecté ».

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE BOURGES

Cet extrait n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CARCASSONNE

La Communauté a été fortement occupée au cours des deux dernières années à préparer l'extension du périmètre, ce qui peut expliquer qu'en dépit des efforts de la Ville certains dossiers n'aient pas avancé aussi rapidement que l'on aurait pu l'espérer.

Poursuivant les efforts qu'elle a engagés en ce sens depuis plusieurs années, la Ville ira au bout du traitement des questions soulevées, dans l'objectif de la réparation de toute situation potentiellement irrégulière, de la défense de ses intérêts financiers et de la résolution de toute source potentielle de conflit avec la Communauté afin de garantir les bases de la meilleure coopération entre les deux acteurs complémentaires que sont la Ville et la Communauté.

La situation est à ce jour la suivante pour ce qui concerne les remarques formulées par le rapport d'observations provisoires.

Concernant la bibliothèque municipale, le rapport évoque les questions du libellé de la compétence, de l'évaluation des charges transférées et des écritures patrimoniales consécutives au transfert.

La Ville a relevé comme la Chambre l'ambiguïté potentielle du libellé, dont la formulation, intervenant dans le cadre de la définition de l'intérêt communautaire, relève du seul Conseil Communautaire : tout en ayant également souhaité sa clarification, elle constate qu'en pratique, éclairée par le précédent que constitue la formulation relative aux centres sociaux, la formulation n'a pas posé de problème.

A la suite d'un travail commun entre la Ville et la Communauté, au terme d'une réunion du 13/11/12 préparatoire à la réunion de la CLECT, le montant des charges transférées a été agréé par les parties après rapports d'experts, et sous réserve de validation par la CLECT.

Sur le sujet de la participation au fonctionnement de l'aéroport, le rapport met en avant deux points : une imputation des transferts de charges à partir de 2009 pour un transfert de compétences n'intervenant qu'en 2010 et la prise en charge par la Ville d'une facture datée du 31/12/11 adressée à la Communauté.

Le premier point est sans incidence financière tant pour la Ville que pour la Communauté : il y a bien eu retenue sur l'attribution de compensation au titre de 2010 de deux années de transferts de charges, soit 2009 et 2010 alors que, si l'on s'en tient à la date de l'arrêté -la délibération du Conseil Communautaire reconnaissant l'intérêt communautaire a toutefois été prise le 24/06/09, ce qui plaiderait en faveur d'une prise en compte partielle de l'année 2009, comme pour le PNRU -, le transfert de compétence n'est intervenu qu'à compter de 2010 ; mais dans le même temps,

la Communauté avait effectivement supporté les charges dès 2009, alors que, la compétence n'étant pas encore transférée, celles-ci auraient dû être prises en compte par la Ville, et il était normal que la Ville rembourse à la Communauté les dépenses exposées pour son compte par cette dernière.

Formellement, il eût sans doute été plus clair de traiter séparément les deux points, à savoir d'une part le remboursement par la Ville à la Communauté pour 2009, et d'autre part le calcul de l'attribution de compensation pour 2010 avec imputation d'une seule année de transferts de charges, mais le calcul de l'attribution 2010 incluant d'autres éléments de régularisation - PNRU pour 9 mois de 2009, centre social du Viguier pour écart entre estimation provisoire et définitive pour 2008 et 2009 -, la CLECT avait jugé plus clair de proposer le traitement de l'ensemble de ces flux dans un même cadre, à savoir le calcul de l'attribution de compensation 2010.

Le deuxième point concerne le paiement par la Ville d'une facture de 15 500,05 € datée du 31/12/11 et relative à des annuités d'emprunt 2010 : le paiement par la Ville de cette facture, voire de celui d'une autre facture d'un montant de 31 000,10 €, relative pour sa part à des annuités 2009 et donc en potentiel double emploi avec la prise en compte via l'attribution de compensation, ont été acceptés, après, comme l'indique le rapport, échange de courriels entre la Ville et la Communauté, par souci de cohérence avec la manière de laquelle avaient été calculés les transferts de charges.

Pour terminer sur la question de l'aéroport, on relèvera que le libellé de la compétence fait également question ; la Ville sera vigilante sur ce point qui pourrait être abordé prochainement dans le cadre de la définition de l'intérêt communautaire consécutive à la récente fusion-extension de la Communauté.

À propos du Lac de La Cavayère, le rapport relève essentiellement le trop évalué du montant des charges transférées, du fait de l'intégration dans son calcul du coût d'exercice des pouvoirs de police, non transférables et de fait non transférés.

La Ville et la Communauté ont dès 2002 tenté de porter remède à ce problème par l'établissement de conventions permettant la refacturation de frais : il est apparu, suite aux observations de la Préfecture, que cette solution, qui pouvait apporter une réponse sur le plan financier, n'était pas appropriée d'un point de vue juridique.

Après analyse par la Ville de la question - aspects juridiques, bases de l'évaluation de 2002 -, celle-ci a proposé à la Communauté, qui, au terme de la réunion du 13/11/12 précédemment mentionnée en a accepté le principe et le montant, la correction du montant de l'attribution de compensation par suppression du montant correspondant aux charges non transférées. La Ville est également en discussion avec la Communauté pour le remboursement du solde pour apurement des années antérieures - depuis 2002 -.

La participation au programme de rénovation urbaine – PNRU - est un sujet important pour lequel la Chambre met en avant à juste titre la date tardive de prise de compétence effective par la Communauté, avec des conséquences essentiellement juridiques et financières.

D'un point de vue juridique, la situation de la convention ANRU a été sécurisée dès la reconnaissance effective au 01/04/09 par la Communauté de sa compétence sur ce sujet ; il est à noter que, à un moindre niveau d'engagement financier, la Communauté était également dès l'origine partie prenante à la convention, cautionnant de fait les engagements pris par la Ville. Par ailleurs, comme cela est dit plus haut, c'est la Ville qui, par son questionnement à la Préfecture, a déclenché le processus de normalisation de la situation, à savoir l'acceptation par la Communauté de sa compétence pleine et entière.

D'un point de vue financier, la question reste ouverte car la prise en compte de la date du 01/01/02 pour le transfert de compétences amènerait comme le souligne la Chambre, d'une part à évaluer à zéro le montant des charges transférées - en tout état de cause, quand bien même la date retenue serait celle du 01/04/09, le mode de calcul des charges transférées pose question, ainsi que cela a été relevé par le rapport d'audit précité - d'autre part à demander remboursement des dépenses exposées antérieurement au 01/04/09.

La Ville a étudié ce point et, sur la base de ses analyses, va le soumettre à la Communauté, étant entendu que le poids des conséquences financières, l'ancienneté de la question, l'esprit de consensus qui, pour les raisons de solidarité précédemment exposées, doit être recherché et le fait que les incidences du transfert sur le montant de l'attribution de compensation aient été approuvées à l'unanimité sont autant d'éléments qu'il convient de prendre en compte dans la détermination d'une solution.

L'accueil des jeunes enfants, et plus généralement les modalités d'évaluation des charges relatives à la compétence sociale et médico-sociale, constituent également un sujet majeur sur lequel des avancées importantes ont été réalisées bien que certains points restent en cours ; les questions qui se posent, au nombre de deux, ont trait d'une part à la manière de laquelle les charges ont été évaluées, d'autre part au fait que la Ville a continué à prendre en charge les coûts de personnel intervenant au titre de compétences transférées.

La singularité concernant l'évaluation des charges consiste en ce que celle-ci a été faite, tant en 2003 qu'en 2004, sur la base d'un coût prévisionnel (besoin d'équilibre du CIAS) et non, ainsi que le prévoient les textes, en référence aux années antérieures : il en découle effectivement pour la Ville de Carcassonne un surcoût notable, point qui devra comme celui des transferts de charges au titre de l'ANRU, être discuté avec la Communauté,

avec les mêmes contraintes à prendre en compte pour l'adoption d'une décision consensuelle acceptable pour les parties concernées.

Pour ce qui est de la refacturation à la Communauté des coûts des personnels acquittés pour son compte par la Ville, une convention a été mise en place à partir de 2012 ; sous réserve de l'amélioration du dispositif sur différents points, à laquelle le CIAS, la Communauté et la Ville travaillent, cette convention règle le problème à partir de 2012. Par ailleurs, la Ville et la Communauté ont engagé des discussions sur la régularisation au titre des années 2003 à 2012.

Pour ce qui est de la démarche de mutualisation, la Municipalité fait aussi, tout en le nuançant, le constat d'un partage des moyens encore faible, tout en précisant que ceci n'est pas le fait de la Ville de Carcassonne.

Le partage de moyens est réel pour un certain nombre de sujets tels que, par exemple, le périscolaire - dans un contexte financier et conventionnel malheureusement inadéquat jusqu'à peu, mais aujourd'hui normalisé, cf. plus haut -, la préparation de repas ou l'informatique : concernant ce dernier point, la Ville est la première à déplorer que la Communauté ait souhaité unilatéralement mettre un terme à un partage de ressources assurément générateur d'économies de moyens.

On ne peut que souhaiter que, maintenant que l'extension du périmètre, travail majeur qui a fortement mobilisé les ressources de la Communauté et dont la complexité eût encore été accrue si un chantier de mutualisation avait été ouvert simultanément, a été menée à bien, la Communauté soit aujourd'hui prête à réfléchir à nouveau, ainsi que la loi l'encourage à le faire à donner un nouvel élan à la mutualisation - article L. 5211-39-1 du CGCT, d'application différée, qui prévoit un rapport sur les mutualisations intégrant un projet de schéma de mutualisation des services - ».

C'est le 5 septembre, dans le cadre de ma réponse au rapport d'observations définitives que j'ai précisé à la Chambre les dernières informations concernant les relations avec la Communauté d'Agglomération et les autres coopérations, je cite :

« La Ville prend acte du rapport d'observations définitives de la Chambre Régionale notamment en ce qui concerne le Programme de Rénovation Urbaine.

Elle veillera à poursuivre les actions entamées par son administration afin de préserver ses intérêts et ajuster le montant de l'attribution de compensation future, par une demande de régularisation des sommes indûment retenues par la Communauté d'Agglomération. La Ville demandera le remboursement du solde concernant le Programme de Rénovation Urbaine pour apurement des années antérieures.

A ce jour, depuis la réunion de la Commission Locale d'Evaluation des Charges Transférées (CLECT) du 11 juillet 2013, la commune a obtenu à propos du Lac de la Cavayère, la majoration de l'attribution de compensation pour un montant de 58 897 €, sommes correspondant aux charges non transférables et de fait non transférées (pouvoirs de police) depuis l'origine du transfert (2002). La Ville demandera le remboursement du solde pour apurement des années antérieures.

Sur le transfert de la bibliothèque municipale, la CLECT a également acté le 11 juillet 2013, le montant des charges transférées et agréées par les parties après rapport d'experts pour un montant de 891 887 €.

En ce qui concerne l'accueil des jeunes enfants, les démarches de normalisation ont à ce jour abouti. La Ville demandera le remboursement du solde pour apurement des années antérieures.

A la lumière des réponses que je vous adresse aujourd'hui, je souhaiterais que le Cour puisse retenir dans son projet définitif les modifications apportées par la Chambre Régionale des Comptes suite à nos observations sur le rapport provisoires, ainsi que celles que nous avons été amenées à faire sur le rapport définitif.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE COMPIÈGNE

Vous m'avez informé que le rapport public, portant sur les finances locales que la Cour se propose de publier prochainement, prévoyait une citation sur la Ville de Compiègne, indiquant les mesures adoptées en vue de mieux contrôler les dépenses de personnels, notamment par le non remplacement des absences des agents pour cause de maladie.

En effet, la ville a été amenée à adopter cette mesure contraignante, à la suite d'un appel public à la concurrence, pour la couverture des risques statutaires, lancé auprès de compagnies d'assurances. Les résultats de cette consultation sont apparus infructueux pour la collectivité, compte tenu des montants prohibitifs de la prime de risque sollicités par les assureurs, pour le remboursement des absences de personnels pour longue maladie, maladie ordinaire et congé maternité.

La ville a été contrainte de renoncer au bénéfice de cette couverture et a donc réduit la garantie de certains risques, en ne retenant que les accidents du travail et la garantie décès. Pour toutes les autres absences, la ville a décidé de prendre à sa charge ces risques.

Afin de ne pas alourdir financièrement ce poste, elle a décidé que, dorénavant, les personnels absents pour congé maladie ou maternité ne seraient plus systématiquement remplacés, hormis pour les cas de personnels encadrant des enfants,dont la présence est indispensable.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE CONCARNEAU

La maîtrise des dépenses de fonctionnement et en particulier de la masse salariale est un enjeu important pour Concarneau. C'est aussi le cœur de nos actions au quotidien en direction des habitants et des visiteurs toujours plus exigeants.

Nous encadrons strictement nos effectifs. Il n'y a pas de création de postes. Pour autant, notre masse salariale continue d'évoluer.

Vous indiquez : « On observe dans tous types de collectivités une croissance forte des dépenses liées aux régimes indemnitaires et heures supplémentaires ». Ces deux éléments de la rémunération d'un agent ne sont pas comparables.

Les heures supplémentaires sont des variables d'ajustement qui nous permettent justement de maîtriser nos effectifs.

Concernant les régimes indemnitaires, vous faites référence au dernier contrôle de la Chambre régionale des comptes de Bretagne sur les comptes de Concarneau : « des régimes indemnitaires onéreux ou irréguliers dans de nombreuses collectivités. Tel est le cas de régimes indemnitaires de certains agents de Concarneau ». La CRC de Bretagne a en effet identifié un certain nombre de dysfonctionnements dans les attributions de régime indemnitaire pour certains agents de la collectivité. Ce n'était pas une pratique généralisée. Nous avons depuis régularisé les situations.

Le caractère onéreux des régimes indemnitaires est pointé. Il me semble, qu'au titre de la libre administration des collectivités territoriales, le régime indemnitaire est aussi un levier d'ajustement dans le cadre d'une politique salariale. Il apparaît ainsi comme un enjeu non négligeable dans nos démarches de recrutement. Face à certaines collectivités, une commune de 20 000 habitants, comme Concarneau, rencontre des difficultés de recrutement. Les candidats potentiels le savent et le niveau de régime indemnitaire devient un élément décisionnel. Mais, comme de nombreuses collectivités, nous devons certainement y voir plus clair dans nos procédures d'attribution de régimes indemnitaires. Transparence et simplicité devraient être recherchées.

Forts des remarques de la Chambre régionale des comptes de Bretagne, nous allons entamer un travail d'analyse de l'évolution de notre masse salariale. Ce travail nous conduira à mieux appréhender les déterminants de nos dépenses de personnel et les leviers à utiliser pour les maîtriser, notamment les régimes indemnitaires.

Vous comprendrez que je souhaite montrer par ces remarques que la ville de Concarneau ville centre de 20 000 habitants, est consciente des enjeux financiers et budgétaires actuels et à venir.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DU CONDOM

Je n'ai pas d'observations à formuler sur ce rapport.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE COUDEKERQUE-BRANCHE

La Ville dont je suis le Maire est évoquée dans le cadre du chapitre 5 « Les dépenses de personnel des collectivités locales » et plus particulièrement dans la rubrique 2 « Les composantes de la rémunération « au titre des irrégularités concernant la rémunération de base.

Sans vouloir polémiquer sur l'intérêt majeur que représente pour les finances de l'Etat ce passage concernant ma commune, je me dois quand même de regretter que ne soit pas évoquée la réponse que j'ai apportée aux observations faites par la Chambre régionale des comptes Nord-Pas-de-Calais, Picardie à l'occasion du contrôle qu'elle a effectué pour la période allant de 2005 à 2011.

Aussi je m'autorise à vous en transmettre les extraits les plus significatifs relatifs à la gestion du personnel.

3 - LA GESTION DU PERSONNEL

Le constat introductif de la Chambre se suffit à lui-même et résume parfaitement à la fois la situation en 2008 et le résultat des efforts de gestion consentis depuis : « Après une forte hausse durant la première moitié de la décennie, les charges de personnel de la commune ont continué d'augmenter jusqu'en 2008, avec notamment une hausse de plus de 10 % en 2005 et de plus de 4 % en 2007. La Chambre observe toutefois une maîtrise globale de ce poste de dépense depuis 2009 ». Effectivement, en 2009, 2010 et 2011, la progression a été respectivement de - 1,5 %, - 0,2 % et - 0,3 %.

La Chambre, à juste titre, a bien pris en compte cette rupture majeure et je l'en remercie.

a - Le management général

Comme la Chambre l'a constaté, la commune ne disposait pas jusqu'en 2009 d'un véritable organigramme des services. Ce n'est désormais plus le cas.

En effet, jusqu'en 2008, un schéma sommaire (transmis à l'instruction) présentait en « râteau » l'ensemble des services municipaux sous la case identifiée du Maire et tenait lieu d'organigramme résumant à lui seul le déficit d'organisation et donnant une idée du mode de fonctionnement de l'époque.

A partir de 2009, la ville s'est enfin dotée d'un organigramme digne de sa strate démographique afin de satisfaire aux besoins de la population.

Dans l'organigramme actuel, des sphères de compétences sont ainsi identifiées, comme d'ailleurs les services et leurs responsables et aussi les liens hiérarchiques, l'ensemble sous l'autorité d'emplois fonctionnels.

Sur le même registre managérial, la démarche d'évaluation du personnel est en cours. Elle se déroule en parallèle à celle de l'élaboration des fiches de postes (environ 450). Le livret de présentation et d'information désormais finalisé et qui sera remis à chaque agent permettra une bonne compréhension de la démarche et son appropriation. Pour mémoire, le processus de notation pourtant obligatoire n'était plus mis en œuvre depuis plus de 15 ans.

C'est une démarche innovante, initiée le 14 décembre 2010 par la délibération du Conseil municipal décidant de mettre en place à titre expérimental l'entretien professionnel, qui a fait l'objet d'un partenariat actif avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Les groupes de travail constitués pour la rédaction des fiches de postes sur la base d'une trame unique résultant de leur réflexion ont, par la mise en commun de leurs travaux, contribué aussi à une meilleure connaissance des environnements respectifs.

La Chambre souligne : « la collectivité devrait établir une procédure interne de recrutement afin de disposer d'un référentiel pérenne ». Il n'existe aucune obligation légale et réglementaire dans ce domaine. Toujours est-il que désormais, et depuis 2008, la mobilité interne est systématiquement suscitée par la bourse interne de l'emploi créée en 2008.

Pour compléter mon propos, et toujours en termes de management, il n'y avait pas non plus d'outil de communication interne. Même si ce n'est pas non plus une obligation, cette lacune est désormais comblée. A mon initiative, un journal trimestriel assure un lien convivial avec l'ensemble du personnel et, à celle du Directeur Général des Services dès son arrivée en avril 2009, une lettre d'informations techniques et pratiques locales et nationales est distribuée, chaque mois, avec le bulletin de salaire.

Le maire, jusqu'à nouvel ordre, recrute de manière individuelle les agents au regard de l'adéquation des missions confiées et des profils présentés. Il s'entoure des avis d'autres élus et de l'encadrement selon la nature des postes mis en recrutement. Il s'assure que les mesures de publicité obligatoires sur les vacances de postes ont été régulièrement accomplies ; et que les organismes institutionnels ont été correctement saisis (CTP, CAP, Centre de gestion…) et, bien évidemment, en préalable, que le poste a été créé par l'assemblée délibérante et figure au tableau des effectifs. C'est d'autant plus vrai, applicable et appliqué pour les emplois fonctionnels justement du fait qu'ils sont statutairement fonctionnels.

De plus et pour rassurer la Chambre sur la capacité managériale de l'équipe municipale et notamment de son encadrement, je me permets de lui signaler que la commune ne s'est pas contentée d'actualiser et de donner vie au document unique sur l'évaluation des risques professionnels. En effet, j'ai confié, après débat en Comité Technique Paritaire et en Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail, au Centre de gestion du Nord la

mission de compléter ce document unique en y intégrant une analyse poussée des risques psycho-sociaux. Je vous ai rendu destinataire des premières conclusions. Le Comité d'Hygiène, de Sécurité et des Conditions de Travail en a été saisi lors de sa réunion du 24 octobre 2012. Je porte aussi à votre connaissance que dans le cadre des 2èmes Assises Territoriales de la Prévention qui se sont déroulées à Lille le 29 novembre 2012, la commune a été primée au titre du Grand Prix Territorial de la Prévention du Nord en recevant le prix spécial pour cette démarche innovante et exemplaire.

b - Le surclassement de la commune

1) Le surclassement démographique

La délibération du conseil municipal du 29 janvier 2005 a été transmise à la sous-préfecture qui en a accusé réception le 31 janvier 2005. Je ne ferais donc pas de commentaires sur cette décision.

Toutefois, il est à noter qu'effectivement, et cela était d'ailleurs clairement explicité dans la motivation de cette décision, qu'elle portait dans un second temps sur une modification du tableau des effectifs portant ajout de 6 emplois dont 1 collaborateur de cabinet.

Je m'étonne à ce propos que, lors d'un contrôle opéré en 2008 dans une commune de la même agglomération urbaine et dans la même situation démographique que Coudekerque-Branche, la Chambre régionale ne lui ait pas recommandé, dans ses observations définitives, de réintégrer le droit commun. Cette commune avait en son temps (juin 1997) pris la même délibération de surclassement, s'était dotée de 3 postes d'administrateurs et avait supprimé en 2007 l'emploi fonctionnel de DGS 20/40 000 habitants.

La Chambre avait alors, tout en rappelant explicitement la procédure de surclassement et le tableau des effectifs, simplement constaté « que la collectivité ne s'était pas mise en conformité avec la réglementation prévoyant le remplacement de l'indemnité d'administrateur territorial par l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) en application du décret 2003-1013 du 23 octobre 2003 ».

Dès lors, il est pour le moins surprenant que pour deux cas de figure identiques de villes voisines, la Chambre ait insisté sur la situation de Coudekerque-Branche mais ne s'en est pas émue outre mesure pour la commune voisine.

2) Un nombre de postes de collaborateur de cabinet trop important

Il est pris acte de la recommandation de la Chambre que le surclassement démographique ne s'applique qu'aux emplois fonctionnels et non aux collaborateurs de cabinet.

C'est d'ailleurs pour cette raison que je n'ai pas pourvu, depuis mon élection comme maire, le 3ème emploi de cabinet pourtant créé en 2005.

Je tiens à préciser à la Chambre que, dans le 1er trimestre 2008 précédant l'échéance municipale, ces 3 postes d'emplois de cabinet étaient bien pourvus, notamment l'un d'entre eux par une personne qui l'occupait fictivement puisque dans les faits elle était affectée à l'EHPAD.

3) L'encadrement

La Chambre fait une confusion entre le grade et l'emploi.

L'organigramme de la commune, à ce jour, comporte un Directeur Général des Services, trois Directeurs Généraux Adjoints des Services, ce qui pour une commune, comme le rappelle la Chambre, qui devrait se situer par référence à la strate démographique 20 à 40 000 habitants, n'a rien d'anormal. Il n'existe d'ailleurs ni organigramme type, ni obligations légales ou réglementaires indiquant le nombre de cadres et leur catégorie d'appartenance.

Quatre emplois fonctionnels (un DGS et 3 DGAS) ne me paraît pas justifier l'utilisation de adjectifs, surreprésentés, hypertrophié et surdimensionné budgétairement. Des Maires ont fait le choix de n'avoir qu'un DGA alors qu'elles sont très souvent dotées d'un directeur des services techniques et/ou d'un directeur de CCAS.

Dès lors, fort d'une logique différente (sphères de compétences reprenant ces thématiques), il est clair que cet encadrement n'est pas de trop.

Le choix fait, à Coudekerque-Branche, s'appuie sur des expériences de Directeur Général et sur un encadrement intermédiaire technique renforcé par le recrutement d'un agent de maîtrise (bâtiments), d'un technicien territorial en charge des espaces verts, de la voirie, des réseaux et de la propreté (promu ingénieur territorial), d'un technicien territorial dédié à l'ensemble des fluides. La ville a aussi recruté un cadre A pour dynamiser les dispositifs de démocratie locale (poste en grande partie financé par des crédits politique de la ville) et un cadre B pour prendre en charge le secteur sports et jeunesse.

Il est tout aussi évident que la maîtrise reconnue par la Chambre de la charge salariale est en lien avec l'action de cet encadrement transposant une volonté politique sans faille.

Je m'étonne aussi que l'explosion de la masse salariale les années antérieures, relevé d'ailleurs par la Chambre, et notamment les mois et semaines ayant précédé les élections de 2008, voire même entre les deux tours de l'élection municipale, par un recrutement massif d'agents de catégorie C (80 au total), n'ait pas plus été mis en exergue comme une des explications à la dérive financière qui a fragilisé les équilibres budgétaires communaux.

Il est aussi utile de mentionner une des conclusions de l'audit financier indépendant déjà mentionné qui met l'accent sur le sous-

encadrement notamment par les agents de catégorie A par comparaison avec des communes identiques.

Il est pour le moins surprenant de voir la Chambre fustiger la commune pour s'être dotée de quatre cadres de catégorie A (un administrateur territorial, trois directeurs territoriaux) détachés sur des emplois fonctionnels. L'emploi fonctionnel de DGS était précédemment occupé par un directeur territorial (en dépit de l'impossibilité statutaire comme le concède simplement la Chambre), puis par un ingénieur en chef de classe exceptionnelle assisté de deux directeurs généraux adjoints des services et un ingénieur faisant fonction de directeur des services techniques.

Fort de ce constat, il apparaît que l'encadrement est loin d'être disproportionné notamment au regard de ce qui existait avant. Le choix que j'ai fait de cet encadrement pour diriger près de 450 agents me semble une nécessité, les postes étant occupés par des gens d'expérience de direction générale.

D'ailleurs, puisque cet encadrement existait il est curieux d'imputer à celui actuel toutes les carences constatées par la Chambre dans la gestion des dossiers anciens qu'elle ne manque pas d'évoquer

Les observations de la Chambre m'ont amené à m'interroger sur l'organisation administrative des services communaux dans des communes à peu près comparables (ce qui relève toujours d'un exercice délicat). Cet examen approfondi, allié à une lecture des rapports des Chambres des comptes me conforte plutôt dans ma première réponse et dans les arguments que j'ai développés lors de notre entretien.

Il est très difficile de comprendre, voire d'admettre, que dans une commune comparable, on souligne un taux d'encadrement très faible (10 agents de catégorie A pour un effectif total de 500 agents) en observant que ce sous-encadrement est encore plus marqué dans les services techniques où, sur un effectif de plus de 200 agents, il n'y avait aucun agent de catégorie A.

Lorsque les recrutements concernent massivement des emplois de catégorie C ou des contrats temporaires, que ces recrutements ne sont jamais accompagnés d'une analyse des besoins réels de la collectivité ni d'une évaluation des missions et que, de surcroît, ils sont effectués par le Maire, sans procédure d'évaluation technique et en dehors des services compétents, et souvent de façon népotique, lorsqu'il n'y a pas d'objectif stratégique en matière de gestion prévisionnelle des ressources humaines formalisé par le conseil municipal ou la direction générale des services, lorsqu'il n'y a aucune analyse conduite préalablement aux progressions des effectifs permettant d'identifier des besoins nouveaux à combler, que ce soit globalement ou par services, lorsque le besoin de créer des emplois supplémentaires n'est pas démontré, quelle observation faut-il faire ou quelle recommandation faut-il recevoir pour y pallier ? On peut toujours répondre

que ce type de recrutement n'est pas condamnable en soi et l'ignorer sauf, bien sûr, quand vous avez à en gérer les conséquences. C'est encore plus lourd quand il devient système……..

…… Il n'est donc pas étonnant que j'ai fait appel à des encadrants extérieurs.

…….Pour compléter mon propos, au 1er janvier 2008, l'effectif municipal comptait 12 agents de catégorie A dont 3 emplois fonctionnels.

A ce jour, la ville dispose de 14 agents de catégorie A dont 4 emplois fonctionnels.

Je réaffirme donc que l'encadrement par des fonctionnaires titulaires munis d'une longue expérience était une nécessité absolue et je ne peux toujours pas m'empêcher de m'interroger sur le traitement particulier réservé par le contrôle de la Chambre à l'organisation actuelle des services municipaux, le management général et les cadres (collectivement comme individuellement) que j'ai recrutés pour m'aider à redresser une situation plus que dégradée si je me réfère au constat que la Chambre elle-même a faite. ……..

Vous constaterez que ce n'est pas la commune qui a décidé son surclassement d'une manière unilatérale mais bien le Conseil Municipal qui a délibéré en toute transparence (délibération qui a fait l'objet d'une transmission à l'autorité détenant le contrôle de la légalité ainsi qu'au comptable public).

Pour parfaire votre information, la commune que j'évoque dans ma réponse est celle de Grande-Synthe, dont la délibération du Conseil Municipal est plus ancienne puisqu'elle date de 1997 et qui, à l'époque de son contrôle par la même Chambre en 2008, comme à celle du contrôle de ma commune, n'avait ému personne.

Je me félicite que les conditions de recrutement rendues plus attrayantes par ce surclassement ont pu me permettre de m'entourer de cadres expérimentés qui m'ont aidé à mettre en place ma politique d'économies qui d'ailleurs a été mise en valeur par la même Chambre régionale des comptes, notamment sur la maîtrise des dépenses de personnel.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE DEAUVILLE

Comme suite, j'ai l'honneur de vous informer que le texte du rapport n'appelle pas d'observations particulières.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LA ROCHELLE

Le rapport public thématique n'appelle aucune observation de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LA ROCHE-SUR-YON

Ce rapport, qui évoque la ville de La Roche-sur-Yon, n'appelle pas de remarque de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LIMOGES

La lecture de l'extrait concernant « les prévisions du budget 2013 de la Ville de Limoges » n'appelle pas de réponse de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LOOS

Le maire de la ville de Loos n'émet aucune remarque sur la publication des observations concernant la ville de Loos.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LUXEUIL-LES-BAINS

La Chambre régionale des comptes de Bourgogne, Franche-Comté a fait remarquer que la commune adhérait à un contrat d'assurances qui inclut le déclenchement des contrôles médicaux et la communication d'éléments statistiques et s'est interrogée sur l'utilité d'une telle assurance en l'absence de bilan financier.

Je vous précise que la ville adhère au contrat groupe CDG70 pour ses agents titulaires ou stagiaires non affiliés à la CNRACL (temps complet < à 28 heures) dont les bilans financiers se présentent comme suit :

Agents IRCANTEC : 1,05 % de la masse salariale

Années	***Montant Cotisation***	***Montant Prestation***	***Contrôle médical***
2009	*2 200,03 €*	*257,13 €*	*Pas de contrôle médical*
2010	*1 481,26 €*	*0 €*	*Pas de contrôle médical*
2011	*614,72 €*	*0 €*	*Pas de contrôle médical*
2012	*1 078,13 €*	*0 €*	*Pas de contrôle médical*

Agents CNRACL : *(à titre indicatif)*

ANNEES	***COTISATIONS***	***PRESTATIONS VERSEES***	***COUT DES CONTRE-VISITES***	***COUT DES EXPERTISES***
2009	*100 094,28 €*	*155 623,17 €*	*1 350 € (pour 9 CV)*	*7 000 € (pour 20 expertises)*
2010	*101 630,65 €*	*219 087,70 €*	*750 € (pour 5 CV)*	*3 500 € (pour 10 expertises)*
2011	*107 487,65 €*	*160 681,34 €*	*600 € (pour 4 CV)*	*7 000 € (pour 20 expertises)*
2012	*111 74,32 €*	*152 948,67 €*	*150 € (pour 1 CV)*	*4 550 € (pour 13 expertises)*

Dans le cadre de ce contrat groupe un ensemble de services sont associés pour comprendre et analyser les absences pour raison de santé :

- mise à disposition d'un bilan statistique chaque année,

- des outils de pilotage de l'absentéisme développés sur mesure,

- des indicateurs de suivi trimestriel des absences pour accompagner nos actions,

- une présence sur le terrain avec des interventions dans la collectivité.

Ainsi la collectivité, comme le prouve le bilan ci-dessus, évite l'utilisation de mesures coercitives telle la contre-visite médicale, mais a mis en place un groupe de travail pour mener des actions de correction du problème, de prévention du phénomène qui est suivi d'une évaluation.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DU MANS

Le chapitre V « les dépenses de personnel » cite à deux reprises la gestion de la ville du Mans à partir de deux thèmes dont je relève avec intérêt la rédaction mentionnant « une procédure de recrutement exigeante » et « des promotions de grade sélectives ».

Je ne souhaite pas apporter de réponse complémentaire en la matière.

Je précise toutefois que la ville du Mans, tout comme Le Mans Métropole communauté urbaine, dont elle est membre, cherche effectivement à maîtriser sa masse salariale, en contrôlant l'évolution de ses effectifs et des promotions, tout en préservant les services offerts à la population, dans le cadre d'une politique de mutualisation des services engagée depuis plus de 40 ans avec ceux de sa Communauté Urbaine d'appartenance.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE MARSEILLE

Vous relatez dans le rapport une synthèse de la démarche effectuée en 2012 par la ville de Marseille pour revenir sur le marché obligataire.

Je constate que les sources auxquelles vous vous référez pour étayer votre démonstration relèvent du rapport d'observations définitives produit par la Chambre régionale des comptes PACA qui n'est toujours pas public.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE NANTERRE

J'ai lu attentivement ce rapport et plus particulièrement le passage qui concerne les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle pour la ville de Nanterre. Je partage sa rédaction.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE NANTES

Le rapport cite en effet l'exemple de la Ville de Nantes pour illustrer les interventions, à des conditions financières performantes, de la Banque Européenne d'Investissement auprès des collectivités.

Par la présente et répondant ainsi à votre demande, j'ai l'honneur de vous préciser que l'envoi de cet extrait n'appelle aucun commentaire en réponse de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE – PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE SABLÉ-SUR-SARTHE

Pour répondre à votre demande, j'ai l'honneur de vous indiquer que ce rapport appelle, de notre part, des observations quant au poids que représente la ressource fiscale réelle de la communauté dans les recettes réelles, ainsi que sur les pourcentages d'évolution des bases fiscales.

Pour le premier point, le ratio de 63 % correspond, selon nos calculs, au montant total réalisé du chapitre 73 figurant au Compte administratif 2011 (16 948 160 €) rapporté aux recettes réelles de fonctionnement de la même année (26 712 245,62 €).

Or, ce chapitre 73 comprend deux chiffres importants dont la communauté ne peut modifier le montant ni voter le taux. Il s'agit tout d'abord de la Cotisation sur la Valeur Ajoutée des Entreprises (CVAE), pour un montant de 2 152 002,00 €, puis du Fonds National de Garantie Individuelle des Ressources (FNGIR) pour 4 066 874,00 €. C'est donc un total de 6 218 874 € qui est pris en compte dans le commentaire alors que la Communauté de Communes n'a pas le pouvoir de faire évoluer cette ressource.

De ce fait, il me semble que la vraie ressource fiscale représente plutôt 12 881 286 € (soit 16 948 160 € - 4 066 874,00 €), pour environ 48 % des recettes réelles de fonctionnement.

Il nous paraît également nécessaire de préciser que la CVAE est un montant calculé, dont la Communauté n'a pas une communication précise des éléments, et que cette somme de 2 152 002,00 € est un ressource dite fiscale sur laquelle il n'y a aucun pouvoir de taux.

De la sorte, le budget primitif 2012 a permis, par augmentation des taux d'imposition de 2,75 %, une élévation du produit de 228 125 €, c'est à dire + 1,34 % de la ressource fiscale globale (228 125 € / 16 948 160 €).

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE SAINT-BRIEUC

"La proposition de rapport de la Cour des comptes pointe une augmentation des heures supplémentaires à la Ville de Saint-Brieuc.

Le recours par la Ville de Saint-Brieuc aux heures supplémentaires s'appuie majoritairement dans une collectivité fortement ancrée dans la réalisation de missions en régie, sur la nécessité d'organiser au mieux des opérations de service public mises en œuvre dans des situations particulières ou ponctuelles (astreintes, manifestations, ...). Au-delà des heures supplémentaires classiques liées au bon fonctionnement et à la continuité du service public, il s'agit, pour une large part, d'heures complémentaires confiées, pour des opérations précises, à des agents qui disposent d'une expertise professionnelle adaptée et d'une connaissance du territoire de par leurs missions quotidiennes. Si ces heures complémentaires n'étaient pas ainsi réalisées par ces agents permanents du service public, elles seraient sollicitées auprès d'intervenants externes pour un coût au moins équivalent qui apparaîtrait sous d'autres imputations budgétaires".

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE TOULOUSE

Cette situation, tout à fait transitoire, résulte d'une décision de geler le traitement d'écritures antérieures à 2008, prise conjointement avec le comptable public, confronté à la nécessité d'une migration vers un nouvel outil informatique de gestion (HELIOS). La situation est parfaitement connue et maîtrisée, de même que ses conséquences comptables et financières.

L'absence d'intégration au compte définitif d'immobilisation constatée en 2008 doit ainsi être resituée dans le cadre d'un plan d'action mis en place alors, et associant la ville de Toulouse et les services déconcentrés de la DGFIP (Recette des Finances de Toulouse Municipale) pour rectifier une situation comptable insatisfaisante dans le cadre du passage à HELIOS.

Ce travail partenarial a permis des avancées significatives alors même que le traitement comptable des opérations consécutives à la création de la Communauté urbaine de Toulouse en janvier 2009 aurait pu en compromettre la réalisation, tant les transferts ont pu poser des difficultés en particulier comptables.

Pour autant, l'ensemble des opérations de traitement comptable devrait s'achever tout naturellement dans le courant du 1er semestre 2014.

Je précise au demeurant que le traitement progressif de cette situation n'a pas d'incidence sur le niveau des amortissements de la collectivité dans la mesure où :

- les biens amortissables sont directement imputés en compte 21, comptabilisés dans l'inventaire ; ils donnent ainsi systématiquement lieu à amortissement ;

- les mandats imputés au compte 2313 « construction » ne concernent que des biens immobiliers et les mandats imputés au compte 2315 « installations, matériel et outillages techniques » que des travaux d'aménagement, d'extension ou de réhabilitation sur un ouvrage préexistant (suivant en cela les recommandations de l'ex Direction de la Comptabilité Publique lors du passage en M14). Ces travaux ne donnent donc pas lieu à amortissement, selon les règles que s'est donnée la collectivité en la matière.

En outre, je signale que le recours aux comptes 23 a été limité ces dernières années aux dépenses correspondant à des travaux pluriannuels, justifiant une incorporation ultérieure au patrimoine de la collectivité. Les travaux relevant d'une programmation annuelle sont, de manière systématique, directement imputés sur un compte définitif (exemple : c/21731).

Enfin, je ne puis admettre que la situation décrite par la Cour témoignerait d'une insuffisante connaissance par la Ville de Toulouse de son patrimoine.

Je rappelle que mes services tiennent un inventaire physique du patrimoine immobilier de la Ville en apportant une photographie la plus claire possible. La Chambre régionale des comptes note d'ailleurs, en 2012, dans son rapport d'observations définitives que « les services disposent de documents permettant d'inventorier le patrimoine immobilier de la ville de Toulouse en le classant selon des critères de fonctionnalité et de localisation géographique.

J'ai également engagé une vaste stratégie patrimoniale afin de rationaliser la gestion et d'optimiser l'usage de ce patrimoine. Le schéma directeur immobilier permet ainsi d'anticiper la programmation des investissements immobiliers, qu'il s'agisse de l'entretien courant, des rénovations ou de nouvelles constructions.

En outre, l'activation de notre patrimoine passe par la mobilisation d'une partie de celui-ci pour l'affectation de logements relais.

Il s'agit, je le crois, d'une démarche vertueuse qui ne doit pas être minorée au motif que des jeux d'écriture comptable n'auraient pas été réalisés concomitamment.

2/ Concernant la durée annuelle du travail

Citation du rapport de la Cour des comptes

« A Toulouse (Haute-Garonne), en raison de sept à dix jours de congés supplémentaires par agent, ce régime dérogatoire entraînait fin 2009 une perte équivalente à 272 ETP pour un coût de 8,6 M€. Un régime très favorable bénéficie aussi au personnel de la communauté urbaine du Grand Toulouse, de création récente, destiné à faciliter le transfert des agents communaux vers la communauté. Ce régime représente en 2009 pour la CUGT un surcoût de 3,2M€ et 86 ETP perdus ».

Le droit du travail, tout comme le droit de la fonction publique, reposent sur un ensemble d'équilibres sociaux, tirés de la négociation et traduits dans un corpus législatif ou règlementaire qui atteste des progrès sociaux accomplis.

La réglementation en matière de temps de travail, profondément revue par la loi du 3 janvier 2001, constitue une avancée indiscutable. Elle fixe à 1 607 heures la durée annuelle du travail en France et prévoit les cas dans lesquels des aménagements ou dérogations peuvent ou doivent y être apportées.

Cette réglementation prévoit bien, et la Cour le note très justement, que les régimes de travail « mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001 peuvent être maintenus par décision expresse de l'organe

délibérant de la collectivité ». C'est ce que le Maire en fonction au moment de la parution de cette loi a jugé utile de faire et une délibération a été adoptée en ce sens par le Conseil Municipal de la Ville de Toulouse en 2001, donnant ainsi une base légale au régime en vigueur dans les services de la municipalité.

Les magistrats de la Cour des comptes s'appuient sur cette illustration pour démontrer que le coût de telles dispositions ne serait pas compatible avec la recherche d'économies rendue nécessaire pour juguler les déficits et combattre la dette publique. Les collectivités locales seraient ainsi mauvaises gestionnaires, se privant ici d'utiliser un levier « d'optimisation » de leurs dépenses.

La Ville de Toulouse, comme l'ensemble des collectivités locales, contribue au redressement des comptes publics et à l'effort de solidarité financière : dois-je rappeler la contribution de Toulouse à la baisse générale des dotations de l'Etat, alors même que son dynamisme économique et démographique appelle plus de services publics, plus d'équipements, plus de personnels en charge des services du quotidien ? Dois-je rappeler la contribution de Toulouse à la péréquation communale et intercommunale alors que les disparités économiques et sociales sont criantes et appellent une présence plus forte de la puissance publique et une politique de solidarité plus vigoureuse ?

Dans ce contexte que tout le monde connaît, j'ai pu contenir la progression de la dépense publique à ce qui était strictement nécessaire, tout en préservant les acquis sociaux des personnels. Le travail que mes services ont conduit sur l'organisation, la mutualisation des services avec la Communauté urbaine, l'effort de programmation et d'anticipation des dépenses, la limitation des nouvelles embauches aux seuls services en relation directe avec les publics... tout un ensemble de mesures qui amènent à une croissance bien plus modérée des dépenses de personnel qu'elle n'a pu l'être par le passé, en tous les cas compatible avec la trajectoire des finances publiques dans les prochaines années.

La mutualisation des services par exemple entre la Ville de Toulouse et la Communauté urbaine permet de réaliser une économie annuelle de l'ordre de 6,4 millions d'euros sur les dépenses de personnel, représentant environ 180 emplois. Elle amène, au-delà des économiques d'échelle, une plus grande fluidité dans les décisions et une intervention mieux coordonnée des services sur le territoire.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE LA ROCHE-SUR-YON

Ce rapport, qui évoque la ville de La Roche-sur-Yon, n'appelle pas de remarque de ma part.

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE WAMBRECHIES

La ville de Wambrechies y est mentionnée dans un paragraphe relatif à l'existence, au sein de nombreuses collectivités, de régimes indemnitaires « onéreux ou irréguliers ».

Je tiens ici à préciser que la collectivité n'a pas subi de préjudice financier par rapport aux quelques dépassements constatés dans l'attribution des primes puisque les sommes versées aux agents au titre de l'Indemnité d'Exercice des Missions des Préfectures (IEMP) l'auraient été au titre de l'Indemnité Forfaitaire pour Travaux Supplémentaires (IFTS).

RÉPONSE DU MAIRE DE LA COMMUNE DE WATTRELOS

S'agissant du paragraphe où est citée, comme exemple, ma commune dans l'encadré relatif à la « sécurisation de l'encours de dette », je ne puis que confirmer en effet la stratégie de sécurisation des flux, et progressivement du stock de l'endettement communal.

Face aux dérives « toxiques » que l'évolution de certains index de taux d'intérêt des emprunts structurés souscrits par nombre de collectivités locales a pu provoquer, la stricte limitation de la nature de la devise, des variations possibles de taux et du terme des emprunts souscrits est de bon sens. C'est cette démarche prudente et saine qu'a adoptée, par délibération, la commune de Wattrelos.

Pour autant, à l'occasion de ce rapport, et en codicille de l'analyse des « finances locales » qu'y mène la Cour, je souhaite ardemment attirer votre attention, et celle de la Cour, sur la problématique (évoquée, lors de leurs contrôles par plusieurs chambres régionales des comptes, mais aussi par la Cour elle-même lors de son récent rapport sur « la dette publique ») du provisionnement, logique et naturel bien sûr, des risques financiers liés aux pertes possibles générées par ces emprunts structurés devenus toxiques.

Il y aurait lieu en effet que, sous l'égide de la Cour des comptes, un travail de « normalisation » soit accompli qui aboutisse à homogénéiser les positions prises par les différentes chambres régionales quant à l'appréciation des risques réels, et donc du niveau souhaitable du provisionnement requis. Car se pose en effet le double problème du calcul du risque réel de la collectivité, et de sa prise en compte de celui-ci dans les comptes de la dite collectivité pour qu'ils répondent au principe de sincérité budgétaire.

• Ainsi, l'évaluation de la « perte » que va générer sur toute sa maturité un emprunt risqué, n'est rien d'autre que l'appréciation du risque à un instant déterminé et son extrapolation sur tout le reste de la période à couvrir, alors même que rien ne prédit que les paramètres qui ont dégradé le taux, causant l'apparition de la perte, seront encore aussi dégradés dans 3, 5, 10, 15 ou 20 ans !

Dès lors, il est clair que si l'instruction comptable M 14 prescrit la constitution d'une provision parallèlement à la perte de change, elle n'impose pas la constitution d'une provision à hauteur de la totalité de la "perte latente". Car d'évidence celle-ci n'a pas de fondement économique, ni comptable, ni même budgétaire. Reprendre la totalité du montant de l'écart de change à partir d'une estimation d'un cours de change à un instant T pour une dette qui court pendant plusieurs années, voire plusieurs décennies, n'a aucun sens. Une telle provision ferait fi du principe d'annualité budgétaire, comme de celui de la sincérité des comptes, ne serait-ce que parce qu'elle

imputerait à un exercice une possible perte purement virtuelle, alors même que la créance serait due effectivement sur plusieurs exercices postérieurs.

De surcroît, si le 3 juillet 2012, le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP) a en effet préconisé qu'il puisse être recouru à un provisionnement des emprunts structurés, reconnaissons que cette préconisation est loin d'être parfaitement clarifiée, sur son montant comme sur son opportunité.

Plusieurs questions se posent en effet sur le chiffre du provisionnement à retenir : l'évaluation de la "perte latente" ; la comptabilisation des produits constatés d'avance qui retraiterait alors les comptes antérieurs, puisque la minoration antérieure des charges financières s'apparentant à une avance sur sa charge financière imposerait un tel retraitement ; le calcul lui-même du montant de la provision à passer : s'il doit être égal à la différence entre la valorisation de l'emprunt structuré et celle d'un emprunt de référence, encore faudrait-il que les régies de valorisation du premier soient clarifiées et explicitées, et que le choix du second soit normalisé (or ni les unes, ni l'autre ne sont précisés par les textes en vigueur).

• Quant à l'opportunité du provisionnement, elle se pose autant au niveau microéconomique que macroéconomique. Au niveau micro, car l'aspect purement fictif (né d'hypothèses nécessairement subjectives) de l'évaluation de la perte latente, risquerait d'altérer la sincérité du compte de la commune concernée. Au niveau macro, car la Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les produits financiers à risque dans son rapport de décembre 2011 a estimé la valorisation des emprunts structurés à près de 12 Md€, et dès lors la provision à inscrire dans les comptes des collectivités locales pourrait avoisiner 5 à 10 Md€ pour l'exercice 2013 : un tel niveau est impossible à assumer pour les budgets de la plupart des collectivités locales. Le provisionnement de ces "pertes latentes" est donc bien une "fiction comptable financière" extrêmement dangereuse.

Voilà pourquoi, je me permets de trouver opportun que la Cour des comptes joigne ses réflexions aux autorités de tutelle des collectivités locales (ministères de l'Intérieur, et de l'Economie et des Finances) pour préciser cette politique de provisionnement, et les normes comptables et financières raisonnablement applicables. Car, par-delà les difficultés d'asséchement du marché du financement des collectivités locales auxquelles les pouvoirs publics veillent à répondre, les collectivités vont porter longtemps dans leurs comptes demain leurs erreurs d'hier. Et mieux vaudrait qu'en tous lieux du territoire national les comptes des collectivités traduisent celles-ci de la même façon.