

Une épreuve de finances publiques consistant en la rédaction de réponses synthétiques à des questions courtes pouvant être accompagnées de texte, graphiques ou tableaux statistiques à expliquer et commenter

Question 1 : les interactions entre l'investissement des Collectivités Territoriales et leur situation financière

La mise en œuvre décentralisée du plan de relance de 100 Milliards € (Mds) via les Contrats de relance et de transition énergétique (CRTE) avec le bloc communal et les Accords de Relance avec les Régions / départements illustre le rôle clé des collectivités territoriales dans la relance économique et les investissements environnementaux.

Au vu de l'importance des enjeux, on peut se demander si la situation financière des collectivités leur permet réellement de réaliser les investissements nécessaires.

(I) En effet, les principes budgétaires encadrant les finances locales limitent leur capacité d'investissement.

(II) Leur situation financière ne leur a pas, par ailleurs, permis de réaliser les investissements nécessaires jusqu'en 2021 où un virage positif a été amorcé, qu'il faudra pérenniser.

I) Les principes budgétaires encadrant les finances locales limitent leur capacité d'investissement.

A. Les règles d'or des finances locales contraignent les investissements

Les collectivités territoriales sont soumises à la double règle de l'équilibre (équilibre du budget de fonctionnement et de celui d'investissement), ce qui signifie que les investissements ne peuvent être financés que par des recettes d'investissements (emprunts, subventions d'investissements, autofinancement).

Par ailleurs, une 2^e règle d'or implique que le remboursement des emprunts ne peut se faire que par des ressources pérennes (donc pas par un nouvel emprunt).

Ces 2 contraintes limitent de facto la capacité d'investissement des collectivités.

B. A ces règles d'or, s'ajoutent depuis 2013 des règles de gestion de la dette qui limitent le type d'emprunt possible

Suite à la crise financière de 2011 et l'ampleur d'emprunts toxiques (dettes structurées) contractés par les collectivités territoriales, des règles prudentielles ont été mises en place afin de limiter les types d'instruments financiers des collectivités :

1. couverture de change si emprunt en devises ;
2. indices / index encadrés par décret si emprunt à taux variables ;
3. "swaps" autorisés uniquement pour couvrir un risque.

A ces règles se sont ajoutées des recommandations de ratios prudentiels (non contraignants). Ratios d'endettement et de remboursement (de 10 à 13 ans en fonction de la collectivité).

Bien que destinées à assainir la dette des collectivités, ces règles limitent de facto leur liberté de contracter de l'emprunt sur les marchés pour financer leurs programmes d'investissements.

II/ La situation financière des collectivités territoriales ne leur a pas permis jusqu'en 2020 de réaliser les investissements nécessaires, mais un virage positif a été amorcé en 2021, qu'il faudra pérenniser.

A. Les investissements ont pâti de la situation financière des collectivités jusqu'en 2020, mais un virage positif a été amorcé en 2021

Sur la période 2019-2020, l'investissement local a décliné de - 7,5%, du fait de la baisse significative de la capacité d'autofinancement (-20,9%) expliquée principalement par la diminution de la capacité d'épargne des collectivités. Cette diminution d'épargne est due à une baisse des recettes de fonctionnement de - 1,8% sur la période (baisse des recettes fiscales et produits de services).

A contrario, sur la période 2020 / 2021, la dynamique inverse s'est amorcée : hausse des recettes de fonctionnement (+ 3,3%, alimentée par l'ensemble des recettes mais l'augmentation des concours de l'État est à signaler, car en hausse significative) ; qui ont permis de dégager une épargne et une capacité d'autofinancement positifs, alimentant ainsi les recettes d'investissements. Sur la même période, les autres recettes d'investissements (principalement subventions d'investissement de l'État) étaient en hausse, ce qui a permis de porter la croissance de l'investissement à + 6,9% sur 2021.

L'emprunt sur 2020/2021 est à peu près stable, après avoir connu une hausse de 23% en 2019-2020, ce qui amène le total de la dette des collectivités territoriales à environ 9,2% du PIB en 2021.

B. Le virage positif de 2021 en matière d'investissements est à pérenniser

La baisse des investissements locaux de 2020 faisait suite à plusieurs années de contraintes sur les investissements, donc le virage positif de 2021 est à saluer. Néanmoins, au vu des enjeux de transformation environnementale et de relance, il sera important de pérenniser cet effort en maintenant la dynamique positive de la capacité d'autofinancement et des subventions de l'État.

Le financement par emprunt doit par contre être évité à court terme, étant donné la hausse annoncée des taux (les taux directeurs de la BCE devrait passer à +0,25 % d'ici fin d'année, potentiellement plus en 2023 au vu de la hausse spectaculaire des taux de la FED aux États-Unis : 1,50-1,75% annoncé mi juin 2022). Dans l'hypothèse où les taux venaient à dépasser le taux de croissance des recettes, on serait face un effet boule de neige qui poserait un risque de soutenabilité des finances locales.

Question 2 : La péréquation a-t-elle encore un avenir ?

La péréquation, mécanisme qui permet de compenser financièrement une inégalité ou une diminution de ressources est une ressource clé du budget des collectivités territoriales, en général intégrée dans la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) que l'État verse chaque année aux collectivités (27 milliards € en 2021).

(I) Néanmoins, au vu de leur faible montant et de leur complexité on peut se demander si les mécanismes de péréquation sont encore nécessaires.

(II) Malgré cela, de par leur bénéfice d'équité et solidarité, ils ont encore un rôle à jouer, à condition de les simplifier.

I) Au vu des faibles montants et de la complexité des mécanismes de péréquation, la question de leur nécessité peut se poser.

La péréquation verticale (de l'État aux collectivités territoriales) comprend 7 types de dotations et représente 8,5 Milliards (Mds) € en 2021, en légère hausse sur les 2 dernières années.

La péréquation horizontale (de Collectivité à Collectivité) comprend 10 types de fonds et représente 4,1 Mds € en 2021, en légère baisse par rapport à 2020, mais en hausse par rapport à 2019.

Au total donc la péréquation au bénéfice des collectivités territoriales représente 12,55 Mds € en 2021 (stable vs 2020) soit environ 5% des ressources de fonctionnement des collectivités (environ 235 Mds € en 2021), ce qui peut paraître à première vue relativement faible par rapport à d'autres ressources.

Par ailleurs, leur complexité (17 fonds/dotations), qui nécessitent chacun un calcul et une gestion annuelle) peut poser la question de leur ratio bénéfice/coût.

II) Néanmoins, les mécanismes de péréquation représentent avant tout des enjeux de solidarité et d'équité, indissociables de nos principes constitutionnels

Les péréquations horizontales contribuent à la solidarité et à l'équité entre territoires "riches" et moins riches et, de ce fait, font écho aux principes d'égalité et fraternité de notre bloc constitutionnel.

Par ailleurs, la péréquation verticale correspond parfois à des compensations de taxes que l'État a modifié / supprimé (par exemple la diminution de -50 % de la CVAE (Contribution sur la valeur ajoutée des entreprises de 2020)). Cette compensation au bénéfice des collectivités est un élément constitutif de l'autonomie financière des collectivités, inscrite dans la Constitution par la loi Constitutionnelle de 2003.

Ainsi, le principe de péréquation paraît difficilement contestable en vue de son ancrage dans le bloc constitutionnel.

Tout en maintenant le principe de la péréquation, il semblerait judicieux de réfléchir à une démarche de simplification de leur nombre et mécanismes afin d'améliorer la lisibilité des comptes nationaux et locaux.

Question 3 : Sous quelle forme les Collectivités territoriales et leurs groupements ont participé au redressement des comptes publics nationaux ?

La décentralisation entamée en 1982 avec l'Acte I a donné des compétences croissantes aux collectivités territoriales et entraîné une hausse de leurs dépenses. Le principe d'autonomie financière des collectivités, inscrit dans la Constitution en 2013, a par ailleurs diminué l'emprise que pouvait avoir l'État sur les finances locales alors même que l'intégration européenne et les crises financières faisaient peser de plus en plus de contraintes sur les comptes publics nationaux.

(I) Ainsi la pression sur les finances publiques nationales a rendu de plus en plus nécessaire le besoin de créer un mécanisme de régulation des finances locales, dans le respect de l'autonomie financière des collectivités.

(II) Les mécanismes d'influence de la dépense locale ont d'abord été axés sur la baisse des contributions de l'État aux collectivités, puis sur une démarche de contractualisation.

I) La pression sur les finances publiques locales a rendu nécessaire le besoin de créer un mécanisme de régulation des finances locales, dans le respect de leur autonomie financière

A. L'intégration européenne et les crises successives ont créé des contraintes importantes pour les finances publiques nationales

L'intégration monétaire nécessaire à la création de l'euro a donné naissance au Pacte de Stabilité et de Croissance (PSC) en 97, qui fixe les critères de convergence des pays de la zone euro (3 % déficit et 60 % de dettes). Le taux de dette s'entend toutes administrations confondues, donc y compris celles des collectivités territoriales.

Ces critères sont contraignants et peuvent entraîner une procédure de Déficit Excessifs à l'encontre d'un pays membre (ce qui fut le cas de la France jusqu'en 2018, le taux de dette de la France n'ayant jamais été de 60 % mais plutôt 90 %, voire 113 % en 2021).

Au-delà d'un niveau de dette trop élevé, la France connaît aussi un niveau de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires (44,5% en 2021) supérieurs de 5-6 points à ceux de la zone euro, ce qui limite significativement sa marche de manœuvre pour diminuer la dette (où faire face à une crise financière ou sanitaire) par une augmentation des recettes. L'effort de discipline budgétaire s'est donc inscrit au niveau national par une maîtrise des dépenses (programme "Action Publique 2022") et une bonne gestion de la dette pour limiter son coût.

B. Les collectivités territoriales ont pris depuis l'Acte I de la décentralisation, une part de plus en plus importante dans les comptes publics nationaux.

L'augmentation annuelle des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales a été de +4,5 % de 1983 à 2019, alors que celle du PIB n'était que de + 3,7 % sur la même période. Ce dynamisme des dépenses ne s'explique qu'à 60 % par les transferts de compétences Etat-Collectivités Territoriales. Cette augmentation, couplée au fait que les collectivités représentent désormais une part non négligeable de la dépense publique (19 % de la dépense nationale en 2021), fait de la maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales un enjeu déterminant de la maîtrise des comptes publics nationaux.

La maîtrise de la dette locale est un enjeu secondaire étant donné leur plus faible poids dans la dette nationale (9,2 % en 2021) et le cadre budgétaire local plus contraignant (la dette locale ne peut pas financer les dépenses de fonctionnement des collectivités étant donné la règle d'équilibre de la section de fonctionnement et d'investissement, contrairement à l'État qui utilise la dette pour les dépenses courantes).

II) Les mécanismes d'influence de la dépense locale se sont d'abord axés sur la baisse des contributions de l'État, puis ont évolué vers une démarche de contractualisation, qui pourrait être améliorée.

A. L'État a d'abord baissé ses contributions aux collectivités territoriales avant de s'inscrire dans une démarche de contractualisation.

La baisse / stabilisation progressive de la DGF (Dotation Globale de Fonctionnement), principale contribution de l'État au budget des collectivités (hors impôts transférés) a été le premier instrument de l'État pour influencer sur la dépense locale.

En 2021, la DGF représentait 27 Mds € sur un peu moins de 50 Mds € de contributions de l'État (hors impôts transférés), montant relativement stable depuis 2017, alors qu'il avait baissé sur 2013-2017.

A partir des années 2010, l'État a évolué vers une démarche de contractualisation avec les collectivités territoriales, dont la plus emblématique est la mise en place des Contrats de Cahors en 2017, qui concernaient 322 collectivités (dont environ 80 % ont signé ces contrats). Ces contrats fixaient une norme de progression de la dépense de fonctionnement (+1,2% / an en moyenne) et un objectif d'augmentation de la capacité d'auto-financement, en contrepartie de quoi l'État s'engageait à stabiliser la DGF). Le bilan de la Cour des comptes sur l'efficacité des Contrats de Cahors était positif avec 90 % des collectivités qui ont respecté la norme d'évolution des dépenses (parfois significativement en dessous), même si la capacité d'autofinancement n'a pas progressé aussi bien que prévu. Malgré ce bilan positif, les Contrats de Cahors ont été suspendus pendant la crise du Covid, mais viennent démontrer le succès d'une démarche de contractualisation.

Le plan de relance de 100 Mds € vient s'inscrire également dans une démarche de contractualisation avec la signature des Contrats de Relance et Transition Énergétique (CRTE) sur 2020-2026 avec le bloc communal et des Accords de relance avec les Régions et Départements.

B. Afin de pérenniser le succès de la contractualisation État- Collectivités Territoriales, la démarche doit s'inscrire dans une vision long terme

Afin de permettre aux collectivités territoriales de mieux gérer leurs comptes locaux, avec une vision long terme, une clarification de l'avenir des différents contrats État-Collectivités serait nécessaire. Ainsi, la Cour des comptes soulignait récemment le besoin de confirmer le futur des Contrats de Cahors et leur articulation avec les CRTE / Accords de relance. Une unité et cohérence de la contractualisation serait un vecteur de lisibilité et prévisibilité pour les acteurs locaux.

Par ailleurs, pour améliorer encore plus la prévisibilité, il serait pertinent de donner une perspective moyen terme (3-5 ans) aux Collectivités sur l'évolution de leurs ressources (évolution de la DGF, plan de suppression / modification des impôts locaux) afin de leur permettre de prévoir sur le temps long.

Cette perspective long terme pourrait prendre la forme d'une Loi de Programmation des Finances locales, revue par le Parlement selon les mêmes modalités que la loi de programmation des finances publiques. Cela permettrait d'inscrire la contractualisation Etat-collectivités dans une démarche long terme nationale et cela compléterait le "temps des finances locales" du parlement mise en place par la Loi organique de Modernisation de la Gestion des Finances Publiques (LOMGFP) de 2021.