

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 : Quelle est la situation financière des collectivités à l'issue de la crise sanitaire et dans le contexte inflationniste actuel ?

L'évolution du point d'indice annoncée en juin 2023 a suscité la critique des élus locaux, regrettant l'absence de concertation malgré l'impact attendu sur les finances locales.

Cette nouvelle charge de la masse salariale arrive en effet dans un contexte d'inflation importante, alors même que les collectivités ont été elles aussi touchées par la crise sanitaire. Cependant, les effets de ces crises, partiellement amortis, sont plus complexes qu'une simple hausse des dépenses et sont amenés à évoluer à court terme.

Dans quelle mesure les crises sanitaires et inflationnistes des 3 dernières années sont de nature à affecter négativement la situation financière des collectivités ?

Bien que les collectivités aient été affectées par la crise Covid et l'inflation, leur situation financière est restée saine (I), mais pourrait se dégrader à moyen terme, ce contexte étant amené à durer (II)

I. Bien que les collectivités territoriales (CT) aient été affectées par la crise sanitaire et l'inflation, leur situation financière est restée saine.

A. La crise sanitaire et l'inflation ont contribué à augmenter le besoin de financement des collectivités territoriales.

Contraintes par des dépenses de crise en 2020, et une baisse des recettes de fonctionnement due à la baisse des activités pendant le confinement, les collectivités ont vu fortement diminuer leur épargne brute (- 10 % en 2020). Le bloc communal a été particulièrement affecté, en raison d'une baisse plus importante des recettes de fonctionnement et d'investissement. Cela a eu pour conséquence une hausse du besoin de financement (1,1 Md€ toutes CT) et une augmentation de la dette des collectivités selon la DGCL.

Ensuite, l'inflation a touché les collectivités, en particulier leurs dépenses d'énergie, qu'elles consomment pour leur fonctionnement et pour de nombreux services et établissements publics. La hausse des prix de l'énergie a ainsi touché les collectivités de façon directe, mais aussi indirecte :

- répercussion de l'inflation du prix de l'énergie à d'autres biens, (alimentation, matériaux)
- répercussion sur les salaires (3 hausses du point d'indice en 2 ans)
- répercussion sur les dotations et transferts (établissements publics, etc..).

B. Les collectivités demeurent néanmoins dans une situation financière correcte

Plusieurs indicateurs montrent une évolution positive depuis 2020, baisse de l'encours de dette, augmentation de l'épargne brute et de la capacité de financement. Cette embellie est attribuable à plusieurs facteurs :

- le besoin de financement en 2020 a été compensé par la baisse des investissements due à la crise et au cycle électoral.
- l'État a débloqué plusieurs enveloppes à hauteur de 10,7 Md€ en 2 ans pour soutenir les CT dans leurs dépenses exceptionnelles et le maintien de leur capacité d'investissement.
- avec l'inflation, la fiscalité des collectivités devrait rester dynamique selon le rapport annuel de la Cour des comptes 2022, notamment la TVA transférée en compensation des récentes réformes fiscales.

II. Le contexte inflationniste étant voué à durer, les collectivités, désormais plus vulnérables, doivent veiller à préserver leurs capacités d'investissement.

A. La poursuite de l'inflation risque de créer une tension entre la hausse des dépenses et les nécessaires investissements à venir

La trajectoire communiquée par la France à l'Union européenne dans le cadre du Programme de stabilité ne prévoit qu'une légère baisse de l'inflation, la portant entre 4 et 5%. La non-résolution du conflit russe-ukrainien et la hausse globale des prix de l'énergie depuis 1973 (supérieure à l'inflation et à la croissance) laissent penser que ce contexte pourrait durer à moyen terme et générer de nouveaux risques :

- risque de hausse des taux et d'augmentation du coût de la dette par la politique monétaire, suivie d'effets récessifs.
- risque de boucle prix-salaire
- risque d'entretien de l'inflation par la recherche de rente des acteurs économiques dominants.

Les collectivités pourraient donc être confrontées à :

- une diminution de l'assiette fiscale suite à la récession
- des difficultés pour emprunter
- une hausse des prix difficiles à contenir.

B. Plus vulnérables qu'avant, les collectivités doivent préserver leur capacité d'autofinancement et d'investissement pour effectuer les investissements nécessaires

Jean PISANI-FERRY estime qu'il est nécessaire d'investir 30 Md€ supplémentaires par an d'ici 2030 pour effectuer la transition écologique. Compte tenu du rôle important des collectivités territoriales dans l'investissement public (60% des dépenses), celles-ci doivent anticiper pour maîtriser leurs dépenses et préserver leur capacité d'investissement. Cela pourrait passer par :

- la convention de la hausse des dépenses de fonctionnement (non-remplacements, mutualisations de services, rationalisation de la gestion...) pour compenser la hausse du point d'indice
- le ciblage des investissements vers la maîtrise de leurs charges énergétiques, par la rénovation du patrimoine et sa rationalisation. Une rénovation très performante peut accélérer le désendettement
- voire par une réflexion spécifique au bloc communal, le plus vulnérable, interrogeant la sobriété et la nécessité de certains services publics trop coûteux. Cela peut aussi être facilité au cas par cas, par une saisine de la

chambre régionale des comptes pour évaluer le bilan économique de grands projets.

Bien que les collectivités aient été affectées par la crise sanitaire, qui les a contraintes à emprunter et à retarder des investissements, et par l'inflation qui augmente leurs charges en cascade, leur situation reste saine à court terme grâce à des compensations de l'État et au dynamisme de la fiscalité. Mais les risques de l'inflation à moyen terme devraient les mener à rationaliser leurs arbitrages pour s'assurer de limiter leur endettement sans renoncer à l'investissement.

Question 2 : Le financement de la transition écologique : enjeux, freins et leviers pour les collectivités territoriales

Les travaux des économistes font maintenant consensus sur le fait qu'en matière de transition écologique, le coût de l'inaction serait bien supérieur au coût de l'adaptation. L'économiste Nicolas STERN évalue l'effort d'adaptation à 1% du PIB mondial, contre 10% pour le coût de l'inaction.

Dès lors financer la transition écologique (TE) constitue une obligation et un défi pour les pouvoirs publics, compte tenu de l'effort à fournir (30 Md€ / an selon Jean PISANI-FERRY).

Les collectivités disposent-elles des leviers suffisants au regard de la contribution qu'elles doivent fournir au financement de la TE ?

Les collectivités doivent nécessairement jouer un rôle central dans l'effort financier inédit que représente la TE, mais rencontrent des obstacles (I). Si elles peuvent s'appuyer sur des mesures récentes, elles doivent renouveler leurs arbitrages et diversifier leurs recettes pour y parvenir (II).

I. Les collectivités pourraient se trouver en difficulté pour financer la TE, alors qu'elles doivent contribuer largement à cet effort inédit.

A. La transition écologique nécessite un effort majeur de financement

Cet effort majeur porte d'abord sur l'investissement public. Chiffré à 30 Md€ supplémentaires par an d'ici 2030 par Jean PISANI-FERRY et France Stratégie, ce montant regroupe des dépenses variées et complexes :

- rénovation du patrimoine public et soutien au patrimoine privé
- transports actifs en commun et ferroviaire
- efficacité des systèmes énergétiques et réseaux
- verdissement des flottes de véhicules et bornes d'avitaillement
- mesures d'adaptation au changement climatique : végétalisation, solutions fondées sur la nature, gestion du trait de côte...

Mais ces efforts d'investissements entraîneront aussi des dépenses de fonctionnement. Bien que rarement chiffrés car difficiles à estimer, ils doivent pourtant être anticipés : sensibilisation, maîtrise d'usage du bâti, fonctionnement des transports.

B. Les collectivités doivent jouer un rôle central dans ce financement, mais se heurtent à plusieurs difficultés

En vertu du principe de subsidiarité, de nombreuses mesures de transition écologique ont vocation à être locales et décentralisées. Les gisements d'économie d'énergie, les risques pour l'eau et la biodiversité nécessitent une approche fine et une connaissance du territoire et de ses acteurs pour actionner les bons leviers. C'est pourquoi les collectivités ont un rôle central dans les mesures à prendre et leur financement, au vu de leurs compétences :

- le bloc communal est particulièrement concerné (aménagement limitant la dépendance à la voiture, pistes cyclables, éclairage...)
- ont aussi à prendre leur part le département (collège, précarité énergétique...) et la région (transport ferroviaire, reconversions professionnels...)

Le think-tank I4CE estime ainsi que les collectivités doivent porter leurs investissements dans les principaux secteurs de la TE de 6,5 Md€ à 12 Md€ par an pour contribuer à l'atteinte des objectifs de la trajectoire bas-carbone.

Mais les collectivités se heurtent à des freins qui pourraient obérer leur capacité à fournir cet effort :

- une maîtrise plus faible de leurs ressources, avec la diminution de l'autonomie fiscale et un risque de récession à gérer localement.
- une limitation par construction de leurs dépenses (obligation de respecter la règle d'or et emprunt limité à l'investissement)
- des difficultés à emprunter avec la hausse des taux liée à l'inflation
- un manque d'ingénierie pour développer les projets de plus en plus complexes et transversaux que demande la TE
- une exposition inégale aux risques climatiques (incendies, érosion du trait de côte, diminution de l'enseignement...) qui peuvent affecter brutalement leur situation financière.

II. Pour concilier stabilité financière et effort de financement, les collectivités devraient diversifier leurs recettes et renouveler leurs critères de dépenses

A. Les collectivités devraient diversifier leurs recettes

Selon l'OFGL, les collectivités financent aujourd'hui leurs investissements à 60% environ par l'autofinancement (excédant de la section de fonctionnement), à 38% par les transferts financiers, le reste étant financé par l'emprunt. L'emprunt présentant des risques, celui-ci devrait rester limité mais le législateur pourrait, au niveau national et européen, permettre un recours accru à la dette publique si celle-ci contribue à améliorer la capacité de désendettement (rénovation performante par exemple).

Les collectivités peuvent aussi effectuer une veille financière et mobiliser les enveloppes ouvertes à différents niveaux : Fonds vert (2 Md€) France 2030 (54 Md€), Fonds chaleur géré par l'Ademe, Fonds européens... De l'ingénierie peut être aussi mobilisée chez les opérateurs (ANCT, CFB...)

Elles peuvent aussi contribuer à la TE en s'appuyant sur les ajustements récents en matière fiscale, comme la cratérisation d'exonération de TFPB pour les logements

sociaux récents à leur performance énergétique, ou l'adaptation de la taxe d'aménagement aux enjeux de sobriété foncière (PLF 2023), ou encore mobiliser la redevance d'enlèvement des ordures au lieu de la TEOM.

Elles peuvent enfin exploiter différemment leur domaine, notamment en développant les énergies renouvelables, source de recettes d'IFER voire de dividendes si la collectivité a investi au capital.

B. Les collectivités locales devront renouveler leurs arbitrages de dépenses à l'aune des enjeux de la transition écologique

La limitation et la priorisation des dépenses des collectivités s'imposent pour garantir le bon usage et le ciblage des deniers publics. Par exemple, en matière patrimoniale, l'IGF estime que les besoins de rénovation du patrimoine existant des collectivités équivalent à leurs dépenses annuelles pour la formation brute de capital fixe (FBCF) alors que celle-ci l'effectuent majoritairement dans du neuf.

De même, les collectivités devront renouveler leur approche en matière de développement économique, très orientée sur l'aménagement foncier. Or, cette méthode n'est plus pertinente en raison des obligations Zéro artificialisation nette (ZAN) et de la concurrence territoriale.

Elles devront également dépenser davantage pour leurs espaces naturels (renouvellement des essences des forêts, préservation des zones humides...) et sans doute parfois renoncer à certains projets trop coûteux sur le long terme et incompatibles sur les enjeux de transition (aménagement skiabiles...)

La démarche "budget vert" qui se développe fortement dans les grandes collectivités, mais aussi de plus petites (CA d'Hénin-Beaumont), est de nature à favoriser ces arbitrages.

Les collectivités sont aussi confrontées à plusieurs enjeux quant aux financements de la TE : augmenter les efforts en investissement comme en fonctionnement, en ciblant les besoins à leur échelle, et selon les compétences, en maintenant leur santé financière. Plusieurs freins existent cependant, du défaut d'ingénierie au risque conjoncturel. Mais de récentes mesures et un renouvellement du développement local peuvent permettre aux collectivités de réaliser cet effort en diversifiant leurs recettes et en ciblant les dépenses.

Question 3 : Quels sont les enjeux de l'évolution des relations financières entre l'État et les collectivités ?

Le boycott des Assises des finances publiques en juin 2023 par les principales associations d'élus a monté la tension à laquelle peut mener les relations financières entre État et collectivités. Les élus désapprouvaient notamment la hausse non anticipée du point d'indice de la fonction publique, le non abandon du principe de contractualisation État-collectivités suite aux contrats de Cahors.

Comment les relations financières État-collectivités peuvent-elles permettre de concilier autonomie financière des collectivités et respect des engagements nationaux en matière financière ?

1. Des relations marquées par la recherche de la maîtrise des dépenses des collectivités dans un contexte d'approfondissement de la décentralisation.

Depuis le début de la décentralisation en 1982, l'obtention de nouvelles compétences et de marges de manœuvres croissantes par les collectivités s'est traduite par une augmentation des dépenses des collectivités. Celles-ci ont vu leur autonomie financière (et non fiscale) constitutionnalisées en 2003, leur garantissant la compensation intégrale des compétences et une proportion minimale de ressources propres.

Parallèlement, l'État orientait son approche budgétaire vers la performance avec la LOLF, et a consenti avec le reste des pays européens à respecter des objectifs dans le cadre du pacte de croissance et de stabilité (déficit inférieur à 3%, dette inférieure à 60% du PIB). Or, ces objectifs s'appliquent à toutes les administrations publiques. La dynamique de dépenses et d'endettement des collectivités, affecte donc ces indicateurs, conduisant l'État à chercher à les maîtriser.

En effet, les dépenses des administrations locales ont augmenté plus rapidement que celles des autres catégories (APUC/ASSO). Ainsi, alors que les dotations étaient indexées sur l'inflation, l'État a d'abord cherché à maîtriser les dépenses par la stabilisation des dotations entre 2011 et 2014, ce qui a été vivement critiqué par les élus locaux.

2. La période récente est marquée par une approche plus contractuelle, mais aussi par la perte d'autonomie fiscale des collectivités

La baisse unilatérale de la DGF se conduit à fortement grever l'investissement local. Ainsi la LPFP 2018-2022 a préféré une approche contractuelle fixant des objectifs de maîtrise des dépenses (hausse limitée à 1,2%) pour les 300 plus grosses collectivités en contrepartie d'un soutien à l'investissement. Si les contrats de Cahors ont globalement porté leurs fruits selon la Cour des comptes, ceux-ci ont été stoppés lors de la crise sanitaire. Le projet de la LPFP 2023-2027, non voté, devrait étendre ce dispositif de contractualisation à davantage de collectivités en affinant les critères mais en durcissant les sanctions, ce qui a été rejeté par le Sénat.

Parallèlement, plusieurs réformes fiscales successives ont fait perdre aux collectivités leur autonomie fiscale :

- suppression de la taxe d'habitation, sur laquelle le bloc communal avait pouvoir de taux.
- suppression de la CVAE
- Dégrèvements divers

Il en résulte un poids considérable de l'État dans les recettes des collectivités (107 Md€ de transferts sur 300 Md€) par divers canaux : prélèvements sur recettes (43 Md€), fiscalité transférée (TICPE, TVA...) et mission Relation avec les collectivités, (4Md€), notamment.

Les élus critiquent cette situation, craignant la perte de pouvoir d'assiette et de taux sur les ressources fiscales, et l'opacité des critères d'attribution des dotations ou de la péréquation verticale.

3. La relation financière État-collectivités doit évoluer vers plus de clarification et de prévisibilité.

En se substituant à la fiscalité locale, l'État contribue à figer des inégalités territoriales et des situations conjoncturelles qui pourraient évoluer. Il semblerait pertinent de développer un mécanisme clair et transparent d'évolution de la répartition de ces montants, comme recommandé par le rapport Bur-Richard.

Par ailleurs, l'État pourrait donner de la prévisibilité aux recettes par la voie d'une programmation pluriannuelle incluse dans la prochaine LPFP.

Enfin, la lisibilité globale du financement des collectivités gagnerait à être améliorée fusion des petites taxes, spécialisation fiscale, réduction à des critères de péréquation.

Cela devrait permettre d'améliorer les conditions du nouveau dialogue prévu dans la gouvernance renouvelée de la loi organique de décembre 2022 : débat finances locales dédié au Parlement, rapports spécifiques sur l'état des finances locales.