

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES 2019

Fascicule 2

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

Synthèse

Septembre 2019

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction 5

Les collectivités bénéficieraient d'un contexte financier favorable en 2019 ; la perspective d'un désendettement à moyen terme demeure incertaine..... 7

Les objectifs de dépense ont été atteints en 2018, le dispositif de contractualisation présente des faiblesses qui appellent des ajustements9

L'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur les finances locales doit être renforcée 11

La mise en place des « nouvelles régions », au 1^{er} janvier 2016, s'est passée sans heurts mais n'a pas apporté, jusqu'à présent, de gains d'efficience 13

La poursuite de la rationalisation des compétences entre l'État et les collectivités est nécessaire 15

Recommandations..... 17

Introduction

Entre 2014 et 2017, les concours financiers de l'État aux collectivités ont diminué de 10 Md€. En 2018, cette baisse n'a pas été reconduite. La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 a remplacé ce dispositif par un plafonnement de la progression de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an sur la période 2018-2022, assorti, pour les plus importantes d'entre elles, d'un mécanisme de contractualisation. En contrepartie, les collectivités locales ont bénéficié de concours et de transferts financiers en augmentation pour la première fois depuis 2014.

L'évolution favorable du produit de la fiscalité locale a également contribué à améliorer la situation des collectivités sur le plan des recettes. Du fait de la maîtrise de leurs charges de fonctionnement, conforme, en 2018, aux objectifs de la loi de programmation, leur niveau d'épargne a sensiblement augmenté. Cependant, ainsi que l'établissait le premier fascicule du présent rapport publié en juin 2019¹, cette amélioration s'est traduite par une progression de leurs dépenses d'investissement, sans réduction de leur besoin de financement.

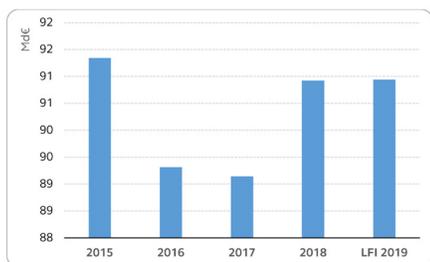
¹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, fascicule 1*. La Documentation française, juin 2019, 158 p., disponible sur www.ccomptes.fr.



Les collectivités bénéficieraient d'un contexte financier favorable en 2019 ; la perspective d'un désendettement à moyen terme demeure incertaine

En 2019, les collectivités locales bénéficient encore d'un contexte financier favorable. Hors contreparties des dégrèvements qui s'accroissent en raison de la poursuite de la mise en œuvre de la réforme de la taxe d'habitation, les concours et les transferts financiers de l'État augmenteront légèrement par rapport à 2018.

Évolution des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales hors contreparties de dégrèvements (2015-2019)



Source : Cour des comptes, d'après des données direction du budget

La fiscalité locale restera dynamique (+ 2,7 Md€), le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) augmentant à nouveau (+1,2 Md€) après une stabilisation en 2018 et les valeurs locatives cadastrales progressant fortement de 2,2 % (+ 1,3 Md€). L'impact des décisions de l'État (+ 250 M€ selon l'estimation de la Cour) restera modéré avant un probable accroissement sensible ultérieur, en raison de la mise en œuvre de plusieurs réformes – en particulier le protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) et la revalorisation du revenu de solidarité active (RSA).

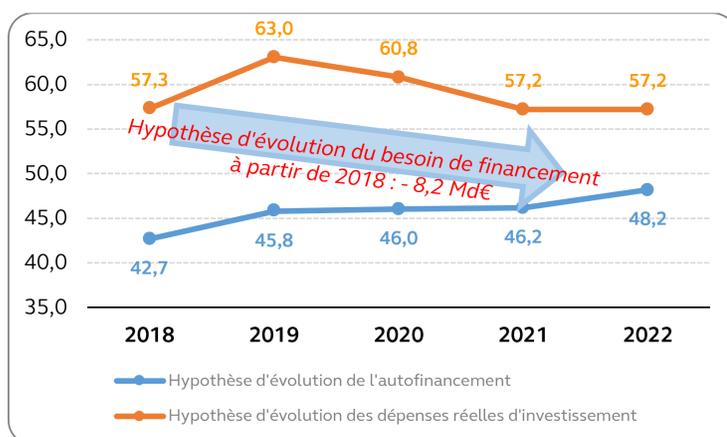
Les budgets primitifs analysés par la Cour prévoient la poursuite de la maîtrise des dépenses de fonctionnement et de l'accroissement des dépenses d'investissement en 2019. Si l'étude des dépenses exécutées au 31 juillet toutes collectivités confondues confirme la dynamique en investissement, le rythme de consommation des crédits de fonctionnement fait peser un risque de dépassement de l'objectif d'évolution fixé par la loi de programmation pour la période 2018-2020.

Les collectivités bénéficieraient d'un contexte financier favorable en 2019 ; la perspective d'un désendettement à moyen terme demeure incertaine

À plus longue échéance, selon les projections réalisées par la Cour pour les années 2020 à 2022, le cycle électoral tirerait à la hausse les dépenses réelles d'investissement du bloc communal jusqu'en 2019,

provoquant une augmentation du besoin de financement². À partir de 2020, ce dernier diminuerait progressivement, suivant l'évolution des dépenses réelles d'investissement.

Autofinancement et dépenses réelles d'investissement de 2018 à 2022 selon le scénario retenu par la Cour

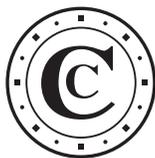


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Cependant, alors que plusieurs projets législatifs d'ampleur sont annoncés (réforme de la fiscalité locale, nouvel axe de la décentralisation), des incertitudes subsistent quant au plein respect de l'objectif de désendettement de la loi de programmation. En effet, ce contexte favorable pourrait inciter les collectivités, en particulier celles qui ne relèvent pas du dispositif de contractualisation, à relâcher leur effort de maîtrise des dépenses de fonctionnement.

La nécessaire maîtrise des soldes et de la dette de l'ensemble des administrations publiques au regard des engagements européens du pays pourrait alors justifier une réflexion plus large sur le partage des ressources et des charges entre l'État et les collectivités, prenant en compte leurs situations financières et leurs contraintes respectives.

² Au sens de l'analyse financière, le besoin de financement représente le montant à financer par l'emprunt ou par prélèvement sur le fonds de roulement compte tenu des dépenses et recettes annuelles de la collectivité.



Les objectifs de dépense ont été atteints en 2018, le dispositif de contractualisation présente des faiblesses qui appellent des ajustements

En instaurant un dispositif triennal de contractualisation entre l'État et les collectivités et les groupements les plus importants, la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 a renouvelé les modalités de pilotage des dépenses publiques locales.

La première année d'exécution des contrats s'est traduite par le respect des objectifs de dépense. Seules 14 collectivités parmi les 322 concernées dépasseraient le taux contractualisé et sont à ce jour engagées dans une procédure contradictoire susceptible de déboucher sur une reprise financière.

La procédure annuelle de suivi par les services de l'État ne prévoit une mise en œuvre des retraitements pour événements exceptionnels qu'en cas de dépassement de l'objectif contractuel. Cette méthode interdit une agrégation nationale des montants retraités et fragilise l'évaluation globale du dispositif.

Le mécanisme de plafonnement présente en outre des insuffisances qui peuvent être corrigées. L'exclusion du dispositif des dépenses de fonctionnement des budgets annexes contraste ainsi avec le fait que leur dynamique est plus marquée que celle des budgets principaux. Parallèlement, une concentration de la contrainte sur les enjeux les plus structurants de la gestion publique locale serait plus efficace et plus simple.

En outre, la procédure de retraitement des dépenses se caractérise par une actualisation continue, qui ne peut jamais être exhaustive et se complexifie. Elle risque également de freiner les partenariats, les cofinancements, voire les mutualisations, et d'entrer en contradiction avec le déploiement d'une nouvelle génération de politiques publiques nationales, assises sur un partenariat avec les collectivités territoriales.



L'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur les finances locales doit être renforcée

L'évaluation de l'impact des décisions de l'État, de nature législative ou réglementaire, sur les budgets des collectivités territoriales relève de deux dispositifs, pilotés par le Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN), d'une part, et par le secrétaire général du Gouvernement (SGG), d'autre part.

En 2017 comme en 2018, cet exercice d'évaluation préalable a connu une dégradation qui nuit à la bonne information du public et à l'appréhension des normes nouvelles par les collectivités territoriales. Les actions de formation lancées depuis 2016 par le SGG au profit des agents des administrations prescriptrices doivent être poursuivies et renforcées afin d'assurer le développement d'une culture de l'évaluation et de contribuer à la rationalisation de la dépense publique.

La Cour rappelle que l'évaluation *ex post* de l'impact des normes est indispensable tant pour améliorer la qualité du chiffrage *ex ante* des futures études d'impact que pour permettre une analyse fine de l'évolution de la dépense locale. Elle regrette aussi qu'aucun processus d'évaluation *a posteriori* n'ait été organisé depuis 2017 malgré les recommandations déjà formulées.

La coopération entre les deux instances de pilotage de ce dispositif, le SGG et le CNEN, mérite d'être renforcée afin de leur permettre de jouer pleinement leurs rôles respectifs. De même, le mode de consultation des associations d'élus, notamment sur les mesures techniques applicables aux collectivités, devrait être révisé.



La mise en place des « nouvelles régions », au 1^{er} janvier 2016, s'est passée sans heurts mais n'a pas apporté, jusqu'à présent, de gains d'efficience

En dépit d'un délai de préparation limité, les « nouvelles régions » ont été mises en place dans le calendrier prévu par le législateur. Pour autant, les mécanismes d'élargissement des périmètres et d'extension de leurs compétences en matière de développement économique et de transport ont nécessité une phase transitoire qui n'est pas terminée.

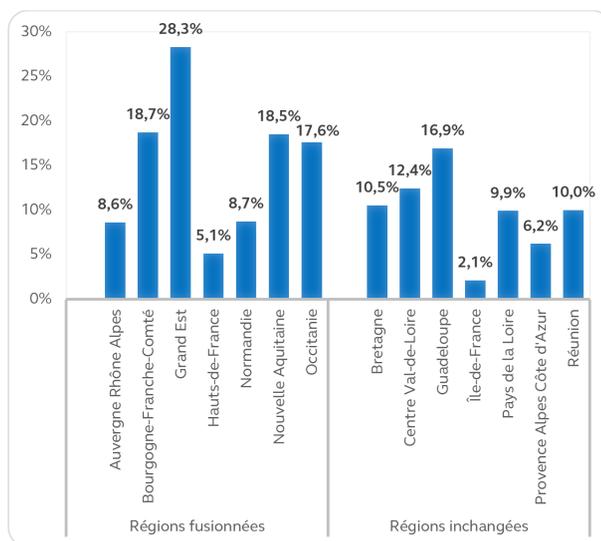
Les gains d'efficience visés par ces réformes restent aujourd'hui limités en raison de la reconduction, dans la majorité des cas, des modes de gestion préexistants. En matière de développement économique, la rationalisation des dispositifs d'intervention est inaboutie. Dans le

domaine des transports, la continuité du service public a incité les régions à en maintenir les modalités antérieures et à différer les évolutions structurelles. De manière générale, la transition vers le plein exercice de leurs compétences dans le nouveau périmètre régional n'est pas achevée.

À l'inverse, la fusion des régions a occasionné dans un premier temps des surcoûts importants, notamment en matière de rémunération des personnels et d'indemnités des élus. Les dispositifs d'intervention ont été souvent harmonisés au plus haut niveau et la réorganisation des systèmes d'information tarde à être réellement mise en œuvre.

La mise en place des « nouvelles régions », au 1^{er} janvier 2016, s’est passée sans heurts mais n’a pas apporté, jusqu’à présent, de gains d’efficience

Évolution du régime indemnitaire des agents titulaires des régions entre 2017 et 2018

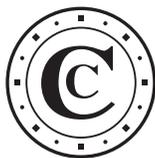


Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Enfin, la fiabilité des comptes présente des lacunes mises en évidence, notamment, par les contrôles des chambres régionales (faiblesses du contrôle interne, lacunes dans la gestion des engagements pluriannuels, défaillances dans l'évaluation des actifs de toute nature...) ainsi que par

l'expérimentation, actuellement en cours, de certification des comptes locaux, dont un point d'étape est présenté en annexe du présent rapport. Il complète le bilan intermédiaire de l'expérimentation que la Cour a rendu public en juin 2019³.

³ Cour des comptes, *Bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes locaux*. La Documentation française, juin 2019, 78 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

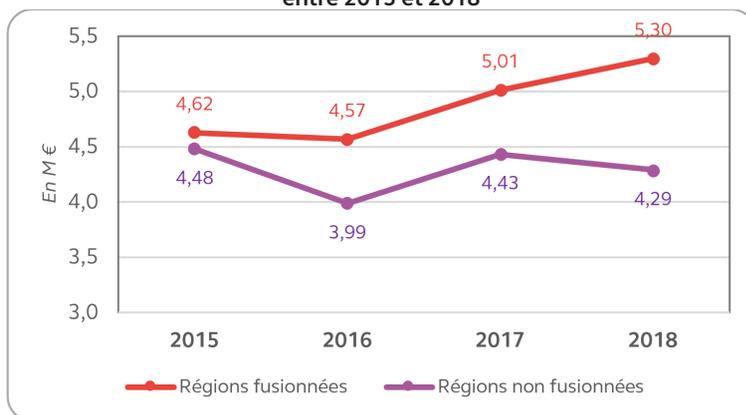


La poursuite de la rationalisation des compétences entre l'État et les collectivités est nécessaire

La réforme territoriale s'est avérée bénéfique pour les régions. Dans l'ensemble, celles-ci disposent de marges de manœuvres importantes, portées par une fiscalité économique

certes volatile mais dynamique, qui leur a permis, dans le même temps, d'investir et de contenir leur endettement.

Évolution des dépenses d'investissement des régions fusionnées et non fusionnées entre 2015 et 2018



Source : Cour des comptes, d'après des données de la DGFIP

Au regard des objectifs visés, la loi NOTRe n'a contribué que partiellement à clarifier les rôles respectifs des collectivités territoriales. Alors qu'émergent des demandes fortes en faveur d'une plus grande lisibilité et d'une meilleure accessibilité aux services publics dans les territoires, les conditions sont favorables au renforcement des responsabilités régionales. La prochaine

réforme territoriale annoncée le 13 juin 2019 par le Premier ministre pourrait permettre d'étendre ou de renforcer les compétences des régions alors que la présence de l'État dans les territoires est en cours de redéfinition.

Recommandations

En ce qui concerne les perspectives d'évolution des finances locales

1. Procéder à une analyse *ex post* des variations de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) afin d'en améliorer la prévision (DGFIP, réitérée).

En ce qui concerne la contractualisation financière entre l'État et les collectivités

2. Notifier chaque année, aux collectivités et EPCI soumis à contractualisation, le montant effectif des dépenses réelles de fonctionnement constaté après application de l'intégralité des retraitements et en faire rapport au Parlement (DGCL).

3. Étendre le champ de la contractualisation aux budgets annexes (DGCL et DGFIP, réitérée et complétée).

4. Prendre en considération dans les marges d'appréciation laissées aux représentants de l'État, lors de l'analyse des comptes des collectivités soumises à contractualisation, les ressources nouvelles fléchées sur des actions spécifiques (DGCL et DGFIP).

5. Prévoir dans le pacte financier de l'intercommunalité la prise en compte du plafond de dépenses fixé

par le contrat ou l'arrêté préfectoral pour la ville-centre ou l'EPCI (DGCL et DGFIP, réitérée).

En ce qui concerne l'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur les collectivités

6. Développer les évaluations *ex post* afin d'améliorer les méthodes de chiffrage et de corriger, le cas échéant, les évaluations préalables (SGG, réitérée et complétée).

7. Rationaliser le circuit des fiches d'impact afin de permettre au SGG d'opérer un contrôle de qualité efficace avant leur transmission au Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) (SGG).

En ce qui concerne les nouvelles régions

8. Renforcer l'exercice effectif par les régions de leurs responsabilités en matière de développement économique (DGE et DGCL).

9. Harmoniser le mode de comptabilisation des fonds européens dans les budgets et les comptes des régions (DGFIP).