

# COUR DES COMPTES

## Synthèse du Rapport public thématique

octobre 2013

### I Les finances publiques locales

#### ■ 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 collectivités et des organismes concernés figurent à la suite du rapport.



# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	5
<b>1</b> L'évolution d'ensemble des finances des collectivités locales .....	7
<b>2</b> L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités .....	15
<b>3</b> La qualité et la fiabilité de l'information financière locale .....	23
<b>4</b> Les premiers effets de la réforme de la fiscalité locale pour les finances des collectivités locales .....	29
<b>5</b> Les dépenses de personnel des collectivités locales	33
<b>6</b> L'accès au crédit des collectivités locales .....	39
<b>Conclusion</b> .....	43
<b>Orientations et recommandations</b> .....	47



# Introduction

*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.*

*Une telle publication se justifie pleinement : la dépense des administrations publiques locales représente plus de 20 % des dépenses des administrations publiques, la dette locale contribue à près de 10 % de la dette publique française, les collectivités territoriales réalisent plus de 70 % de l'investissement public et les transferts financiers sous toutes formes de l'État aux collectivités territoriales atteignent 100 Md€.*

*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 les concerne au même titre que l'État et la sécurité sociale. Le présent rapport s'inscrit ainsi dans la perspective de la nécessaire participation des collectivités territoriales au retour à l'équilibre des comptes publics.*

*Cette question renvoie à celle de leur gouvernance. Il n'existe aucune disposition législative permettant de fixer des objectifs d'évolution des dépenses opposables aux collectivités prises individuellement ou dans leur ensemble. Le dispositif permettant d'associer les collectivités territoriales à la définition de leur contribution au redressement des finances publiques reste à construire.*

*Le présent rapport croise 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. Pour ce faire, la Cour et les chambres régionales des comptes ont constitué une formation commune. Ce 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. Cette publication repose également sur les renvois de rapports d'observations rendus par les chambres régionales des comptes. Ces renvois ont concerné 118 collectivités.*

*Le présent rapport comporte six chapitres. Les trois premiers relèvent d'une approche transversale, le premier présente une appréciation d'ensemble des équilibres macro-économiques des finances locales. Le deuxième examine les équilibres financiers au sein de chacune des catégories de collectivités. Le troisième traite de la qualité et de la fiabilité de l'information financière locale.*

*Les trois chapitres suivants relèvent d'une approche thématique. Le quatrième présente les premières conséquences de la réforme de la fiscalité locale. Le cinquième analyse les déterminants de la dépense de personnel. Le sixième est consacré à l'accès aux financements bancaires et obligataires. ■*



## 1 L'évolution d'ensemble des finances des collectivités locales

### Les finances locales en 2012

#### L'analyse selon la comptabilité nationale

En leur qualité d'administrations publiques locales (APUL), les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale contribuent au solde global des administrations publiques et à l'endettement public de la France.

Les dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements représentent plus de 90 % de celles des APUL. En 2012, le déficit des administrations publiques locales (3,1 Md€) a doublé mais il 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). La dégradation du solde des administrations publiques locales est imputable à une progression des dépenses (+ 7,2 Md€, soit + 3 %) supérieure à celle des recettes (+ 5,6 Md€, soit + 2,4 %).

La dette des administrations publiques locales atteint 173,7 Md€ à la fin de 2012, en augmentation de 7,1 Md€ par rapport à 2011. Progressant de 4,2 % en 2012, elle représente 9,5 % de l'ensemble de l'endettement public et 8,5 points de PIB (contre 71 points de PIB pour l'État et 10,3 points de PIB pour la sécurité sociale).

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. 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'évolution d'ensemble des finances des collectivités locales

## L'analyse à partir de la comptabilité publique

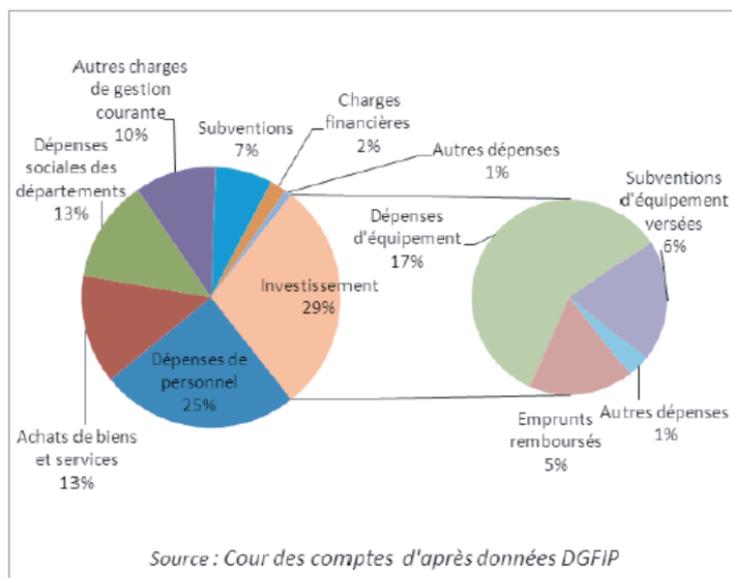
Les finances locales peuvent également être appréciées à partir des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre dont les balances comptables des seuls budgets principaux sont agrégées au plan national par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Plus 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.

Au niveau du « bloc communal », l'analyse conduite sur les budgets principaux des collectivités se heurte à

l'absence de fiabilité des données comptables afférentes aux flux croisés qui permettrait l'agrégation des opérations entre les communes et les groupements à fiscalité propre. Elle s'effectue en conséquence sur la base de données comprenant des doubles comptes n'ayant pu être éliminés.

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. L'effort d'équipement (52,6 Md€) a été globalement maintenu. Il est principalement porté par le secteur communal.

Le total des emplois des collectivités en 2012



# L'évolution d'ensemble des finances des collectivités locales

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 %.

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 % tandis que la fiscalité indirecte (41,1 Md€) est restée atone (- 0,1 %).

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. Les dépenses sociales des départements (28,2 Md€) ont progressé de 5,6 %. Les achats de biens et de services (30 Md€) ont cru, pour leur part, de 2,8 %. Les charges financières (4,5 Md€) ont augmenté de 5 %.

Au 31 décembre 2012, l'encours de la dette (mesurée sur un périmètre plus étroit que celui de la comptabilité nationale) s'élevait à 132,9 Md€, en progression de 4 % par rapport à 2011. 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 (4 années).

## Les perspectives d'ensemble des finances locales

### Les perspectives pour 2013

Dans le cadre de l'effort de maîtrise des dépenses, un certain nombre de dotations de l'État, constitutives de « l'enveloppe normée » des concours financiers et d'un montant global de 50,5 Md€, ont été gelées en valeur depuis 2011. Le gel de ces dotations, qui représentent un quart des ressources des collectivités locales (hors emprunt), a été reconduit en 2013.

En ce qui concerne la fiscalité, les taxes « ménages » devraient principalement continuer à évoluer en 2013 sous l'effet de l'augmentation des bases avec stabilisation des taux. S'agissant de la fiscalité économique, les notifications de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) transmises aux collectivités au mois de mars 2013 (16,3 Md€) traduisent une augmentation inattendue par son ampleur du produit distribué en 2013 (+ 7,5 %). Cette évolution moyenne masque de fortes variations selon les collectivités. S'agissant de la fis-

# L'évolution d'ensemble des finances des collectivités locales

calité indirecte, l'évolution du marché immobilier demeure incertaine en 2013.

Différents facteurs ne laissent pas augurer un ralentissement spontané de la dépense des collectivités. 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.

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), le rythme de croissance des dépenses d'intervention des collectivités locales ne devrait pas connaître un ralentissement significatif en 2013.

La maîtrise des dépenses de personnel et la mutualisation des services constituent des sources majeures d'économies. 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 écono-

miques des différents niveaux de collectivités (5 Md€ en 2012) pourraient réduire les dépenses les moins utiles tout en renforçant les actions les plus structurantes.

Porté essentiellement par le secteur communal, en raison du repli de l'investissement des départements et de la stagnation de celui des régions, l'effort d'équipement des collectivités devrait se poursuivre avec l'achèvement des opérations liées au cycle électoral des communes.

## Les perspectives au-delà de 2013 en ce qui concerne les recettes

En février 2013, le Gouvernement avait annoncé la réduction des dotations de l'État de 1,5 Md€ en 2014 et de 1,5 Md€ supplémentaires en 2015. Les modalités d'application de la baisse des dotations ont fait l'objet d'un groupe de travail au sein du Comité des finances locales qui a formulé des propositions. Ces propositions ont été reprises par le Premier ministre, le 16 juillet 2013, à l'issue d'une conférence sur les finances locales. Le projet de loi de finances pour 2014 en assure la mise en œuvre.

La baisse des dotations, sera répartie au *pro rata* des ressources totales des différents niveaux de collectivités territoriales. Elle sera en 2014 de 840 M€ pour le bloc communal, 476 M€ pour les départements et 184 M€ pour les régions. Au sein du bloc communal, la

# L'évolution d'ensemble des finances des collectivités locales

répartition entre groupements et communes s'effectuera au *pro rata* des recettes réelles de fonctionnement ce qui fera supporter 70 % de la baisse aux communes et 30 % aux intercommunalités. Aucune des modalités ainsi envisagées ne prend véritablement en compte les marges de manœuvre financières dont dispose chacune des catégories de collectivités.

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. 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 taxes locales aujourd'hui perçus par l'État. 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. Ce relèvement est susceptible d'apporter des ressources d'environ 1,2 Md€ aux départements. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit la mise en œuvre de ces mesures.

En ce qui concerne les régions, le Premier ministre a annoncé, le 16 juillet 2013, 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. Des dotations budgé-

taires aux régions seront remplacées par de la fiscalité transférée. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit un transfert de ressources fiscales à hauteur de 901 M€ en remplacement d'une partie de la dotation générale de décentralisation formation professionnelle (DGDFP).

Les nouvelles ressources accordées aux départements et aux régions auront pour effet d'atténuer 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 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.

## Les perspectives au-delà de 2013 en ce qui concerne les dépenses

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 dimi-

# L'évolution d'ensemble des finances des collectivités locales

nution du flux des normes nouvelles contribueraient au ralentissement de la croissance des dépenses locales. L'État pourrait également encourager la recherche d'une meilleure efficacité de l'investissement local en favorisant le recentrage des dépenses sur les actions prioritaires.

Au-delà de ces mesures, le freinage de l'évolution des dépenses locales, notamment salariales, est nécessaire.

## Un dispositif de gouvernance insuffisant

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. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ne crée pas de véritable encadrement pour les finances locales. Elle indique simplement que la loi de programmation peut comporter des règles ayant pour objet d'encadrer les recettes, les dépenses et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques. Ces règles n'existent que très partiellement aujourd'hui.

Jusqu'à présent, les lois de programmation définissent, en ce qui concerne les APUL, des objectifs de solde sur la base d'une trajectoire de recettes et de dépenses, dans un exercice qui est principalement de prévision, faute de pouvoir s'appuyer sur des outils de prescrip-

tion. Néanmoins, elles fixent un cadre à l'évolution de l'enveloppe des concours financiers de l'État.

Le rapport annexe à la loi de programmation pour 2012-2017 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 ». Un tel pacte est très utile, 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 gouvernance globale des finances locales mériterait d'être renforcée. Les dispositions de la loi organique 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. Une instance nationale pourrait être le cadre permanent d'association des collectivités territoriales aux mesures de redressement qui se traduiraient par des engagements fermes et réciproques de l'État et des collectivités territoriales. Le « Haut conseil des territoires », dont la création est prévue par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, pourrait remplir ce rôle.

# L'évolution d'ensemble des finances des collectivités locales

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

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 favorise une gouvernance d'ensemble des finances publiques en y intégrant systématiquement les finances des administrations publiques locales, et pose des limites contraignantes à l'exercice par les collectivités de leur « autonomie fiscale ».

## Un pouvoir fiscal et un recours à l'emprunt encadrés

En Italie et en Allemagne, l'État, central ou fédéral, conserve un pouvoir fiscal prépondérant. Au Royaume-Uni, l'autonomie fiscale des Gouvernements régionaux et des collectivités locales est très faible. 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.

## Des budgets locaux sous surveillance

Au Royaume-Uni, 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. Des plafonds de dépenses sont fixés pour trois ans. En Allemagne, la loi fondamentale affirme 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. La responsabilité conjointe de l'État italien et de ses collectivités territoriales a été inscrite dans la constitution après la ratification du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG). Cependant ce principe avait été affirmé, dès 1998, par la loi créant un pacte de stabilité interne auquel sont soumises toutes les collectivités.

## Une consolidation comptable pour le seul Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, la direction du Trésor effectue une consolidation des comptes préalablement certifiés d'environ 1500 entités considérées comme publiques dont de très nombreuses collectivités territoriales.



## 2 L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités

### 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 cohé-

rente eu égard aux interpénétrations entre les deux niveaux.

### Les finances communales

En 2012, les charges de fonctionnement des communes ont progressé plus rapidement que les recettes correspondantes, entraînant un léger recul de l'épargne brute. 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 dégradation par rapport à 2011 demeure cependant globalement satisfaisante.

L'évolution des finances communales 2010-2012

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

Source : Cour des comptes - données DGFIP

# L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités

Pour 2013, les communes sont confrontées à une incertitude sur l'évolution de leurs recettes. Toutefois, la réforme de la fiscalité locale de 2010 leur a conservé une part prépondérante de fiscalité directe qui est peu sensible à la conjoncture et se caractérise par le dynamisme des bases. Les charges de fonctionnement devraient progresser à nouveau, notamment la masse salariale qui constitue le premier poste de dépenses. Au regard des perspectives limitées de progression des ressources de fonctionnement, la croissance des dépenses devrait induire une nouvelle baisse de l'épargne brute. L'achèvement des investissements pour la fin du mandat électoral pourrait entraîner une légère hausse de ces dépenses. La détente des conditions de financement par l'emprunt pourrait y contribuer.

Pour 2014 et au-delà, la diminution des dotations de l'État en 2014 et 2015 constitue un facteur supplémentaire de contrainte financière. Les modalités retenues pour la baisse des dotations font supporter aux communes une réduction de 588 M€ des dotations de l'État qui constituera une contrainte significative. Celle-ci sera cependant atténuée par la dynamique spontanée de la fiscalité communale. La diminution

des dotations en 2014 sera concomitante de la montée en puissance du fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC). 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. L'ajustement est susceptible de porter d'abord sur la dépense d'investissement, traditionnellement plus faible en début de mandat. À l'inverse, pour les collectivités bénéficiaires, le renforcement de la péréquation horizontale constituera un facteur d'accompagnement de la baisse des dotations.

## Les finances intercommunales

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 ont augmenté moins vite que les secondes en 2012, ce qui a entraîné une stabilisation de l'épargne brute. Les intercommunalités ont néanmoins continué d'accroître leurs dépenses d'investissement en recourant plus fortement à l'emprunt. Leur dette s'est fortement accrue.

# L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités

## L'évolution des finances des groupements à fiscalité 2010-2012

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

Source : Cour des comptes - données DGFcP

En 2013, la structure de financement des intercommunalités leur assure une base fiscale 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 %. Cette forte progression s'ajoutera à l'accroissement spontané des autres composantes de la fiscalité directe. Pour autant, la forte hausse de la fiscalité s'accompagne, au sein des intercommunalités, d'une forte croissance des dépenses de fonctionnement, notamment de personnel. Les premiers éléments recueillis sur les budgets adoptés en 2013 montrent que les intercommunalités entendent poursuivre leur effort d'investissement qui devrait se traduire par un recours accru à l'emprunt et par une hausse de l'endettement.

Pour 2014 et au-delà, les perspectives des intercommunalités dépendent

de la baisse des dotations de l'État et de la montée en puissance du fonds de péréquation intercommunal et communal. 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.

D'une manière générale, 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 de ces catégories. Une autre clef de répartition, prenant en compte des marges de manœuvre budgétaires du secteur communal, aurait été préférable. Cette solu-

# L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités

tion alternative aurait préservé les ressources fiscales de l'État et aurait constitué une meilleure incitation au freinage des dépenses.

## Les finances départementales

Les produits de fonctionnement des départements sont en faible progression. Alors que la fiscalité directe s'est accrue, la fiscalité indirecte a diminué en raison du fort recul des droits de muta-

tion à titre onéreux qui n'a été que partiellement compensé par la progression des autres taxes indirectes. Ces évolutions mettent en évidence les effets, pour les départements, de la réforme de la fiscalité locale de 2010 qui s'est traduite par un fort recul de la part de la fiscalité directe dans leurs ressources et les expose davantage à la volatilité du produit des droits de mutation à titre onéreux.

### L'évolution des finances départementales 2010-2012

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

Source : Cour des comptes - données DGFîP

# L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités

La hausse des charges de fonctionnement des départements 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 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€. La dépense au titre des allocations versées aux adultes handicapés (ACTP et PCH), qui représente 2 Md€, a progressé de 8,1 % en 2012. La dépense consacrée à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) des personnes âgées s'est élevée à 5,5 Md€, en progression de 3 %. 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 fortement augmenté (+ 6,5 %).

Les dépenses de personnel (11,5 Md€), qui représentent 20,5 % des dépenses des départements, ont progressé de 2,6 %. Les autres postes de dépenses ont connu une évolution plus modérée.

La plus forte croissance des charges par rapport aux recettes a entraîné une baisse de l'épargne brute des départements. Pour la troisième année consécutive, l'ajustement budgétaire s'est réalisé au moyen d'un recul de l'investissement.

En 2013, la progression des ressources sera tributaire du dynamisme de la fiscalité et notamment de l'évolution des droits de mutation à titre onéreux

pour lesquels les premières données disponibles laissent entrevoir un risque de réduction sensible.

Au total, la croissance moyenne des recettes de fonctionnement ne devrait pas être en 2013 très différente de celle constatée en 2012. La contrainte budgétaire pour les départements les moins riches peut être desserrée par le renforcement de la péréquation. Celle-ci sera cependant en recul en 2013 en raison de la diminution des ressources du fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux. Financé par un prélèvement sur la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), un fonds d'urgence de 170 M€ a été mis en place pour corriger des déséquilibres financiers ponctuels.

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 %. 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 Gouvernement. La Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) prévoit une croissance du nombre d'allocataires (+ 4 %). La hausse des autres dépenses sociales devrait se poursuivre, de même que celle de la masse salariale, pour partie en raison de l'augmentation du SMIC au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et de la revalorisation des cotisations à la Caisse nationale de

# L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités

retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Compte tenu du recul prévisible de l'épargne brute, les dépenses d'investissement seront à nouveau fortement contraintes.

Pour 2014 et au-delà, les perspectives des départements dépendent de la baisse des dotations de l'État en 2014 et 2015 et des décisions prises pour assurer le financement des allocations universelles de solidarité.

L'effort demandé aux départements au titre de la baisse des dotations de l'État (476 M€) 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. Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit le transfert aux départements d'un montant de 830 M€ de recettes fiscales de l'État. La répartition de ce fonds sera effectuée selon des critères péréquateurs se rapportant aux ressources et aux

charges des départements. 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. Dans le rapport public annuel de février 2013, la Cour avait préconisé une autre orientation fondée notamment sur un échange de ressources fiscales entre le secteur communal et les départements.

## Les finances régionales

En 2012, les charges de fonctionnement des régions ont augmenté plus rapidement que les produits. En raison de ce décalage, l'épargne brute a reculé. Les investissements 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 a augmenté.

# L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités

## L'évolution des finances régionales 2010-2012

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

Source : Cour des comptes - données DGFIP

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

de manœuvre budgétaires en dépit de l'augmentation inattendue du produit de la CVAE que les régions recevront en 2013.

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 transports express régionaux (TER). Les dépenses de personnel devraient également continuer à croître en partie sous l'effet de l'augmentation du SMIC au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et de la revalorisation des cotisations à la CNRACL. L'examen des budgets primitifs des régions pour 2013 indique que celles-ci devraient maintenir un même volume de dépenses d'investissement qu'en 2012.

# L'évolution des finances locales par catégorie de collectivités

Pour 2014 et au-delà, les perspectives des régions dépendent de la baisse des dotations de l'État en 2014 et 2015 et des décisions qui seront prises en matière de fiscalité régionale. 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 sera atténué par l'octroi de ressources fiscales plus dynamiques ainsi que l'a annoncé le premier ministre le 16 juillet 2013. Ce réaménagement interviendra dans le cadre de la réforme du financement de l'apprentissage. 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 substitués 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. Des mesures complémentaires pourraient être introduites au cours de la discussion parlementaire du projet de loi de finances pour 2014.

Le surcroît de dynamisme fiscal accordé aux régions 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.

## 3 La qualité et la fiabilité de l'information financière locale

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

Aux termes de la Constitution « 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 ». La Cour des comptes a pour mission de s'assurer du respect de cette exigence, « 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 ». La fiabilité et l'auditabilité des comptes publics est également une obligation découlant d'une directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011.

Le respect de ces dispositions contribue à la mise en œuvre des lois de

programmation des finances publiques. Elles s'appliquent au secteur public local. La qualité et l'exhaustivité de l'information ainsi que sa lisibilité sont également indispensables à l'exercice de la démocratie locale pour des raisons de transparence financière et pour éclairer les différents choix de gestion.

Le système français est complexe. Pour le secteur local, il repose sur une multiplicité de comptabilités et il doit concilier les logiques budgétaires et comptables. Cette conciliation entraîne une multiplication d'écritures d'ordre qui affectent la lisibilité des comptabilités. En outre, elle ne se traduit pas par la production d'un compte unique : des états financiers distincts sont établis par l'ordonnateur (le président de l'assemblée délibérante) et par le comptable public. Ni l'un, ni l'autre de ces documents n'offre à lui seul une information complète sur la situation d'un organisme.

# La qualité et la fiabilité de l'information financière locale

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

### Le calendrier et la présentation du budget

Acte de prévision et d'autorisation, le budget est le premier instrument d'une maîtrise des finances locales. Le débat d'orientation budgétaire (DOB) qui doit se tenir dans les deux mois précédant l'adoption du budget, devrait fournir une information appropriée pour éclairer les choix proposés à l'assemblée délibérante. Cette information demeure parfois incomplète.

Les règles de présentation des budgets locaux laissent ouvertes un certain nombre de facultés. Leur mise en œuvre peut cependant, dans certains cas, altérer la lisibilité des budgets, ou rendre difficile leur agrégation. Tel est le cas en l'absence de budget annexe individualisé ou, à l'inverse, lorsque ces budgets annexes sont multipliés à l'excès.

À l'exception des régions, la présentation des budgets par fonctions demeure limitée. Les difficultés d'articulation entre les systèmes d'information de l'ordonnateur et du comptable limitent les rapprochements et les vérifications nécessaires à la présentation des états financiers. Au-delà de la correction

de ces défauts, un chantier plus ambitieux devrait être engagé, visant à ce que les grandes collectivités puissent donner une présentation de leurs budgets en mode LOLF.

Les annexes aux documents budgétaires prévues par la loi ne sont pas toujours correctement établies. En outre, elles sont peu lisibles. Afin d'y remédier, une revue de ces documents est en cours au niveau national.

### La sincérité des prévisions des recettes et des dépenses

La qualité des prévisions de dépenses comme de recettes, condition centrale de la sincérité des budgets, fait l'objet d'observations récurrentes des chambres régionales des comptes notamment en ce qui concerne la programmation des opérations d'investissements. Ces situations pourraient être évitées par une dissociation entre les autorisations de programme et les crédits de paiement (AP/CP).

De même, les rapports d'observations des chambres régionales des comptes constatent encore fréquemment des situations dans lesquelles il n'est pas procédé à une correcte intégration des « restes à réaliser » (RAR), c'est-à-dire les dépenses engagées non mandatées et les recettes certaines n'ayant pas fait l'objet de l'émission d'un titre, pour la détermination du résultat de l'exercice.

# La qualité et la fiabilité de l'information financière locale

## 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. 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.

Des manquements ou des anomalies affectant le rattachement à l'exercice sont encore fréquemment constatés. Il en va de même en ce qui concerne les dotations aux amortissements des immobilisations. Une méconnaissance des principes de constitution de provisions a également pu être observée. Des imputations comptables erronées sont, par ailleurs, régulièrement relevées par les chambres régionales des comptes.

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. La réalisation de tests sur les données comptables centralisées par l'administration met en évidence l'absence de fiabilité des écritures censées rendre compte de ces mouvements. Une incertitude sur la répartition des charges de personnel au sein du bloc communal en résulte. L'appréciation de la richesse des collectivités peut être faussée.

Les défauts de fiabilité affectent également les opérations de bilan et le hors bilan. La connaissance par les collectivités de leur patrimoine apparaît, le plus souvent, comme lacunaire. Les anomalies concernent aussi bien le patrimoine immobilier que les créances détenues par les collectivités. Par ailleurs, le recensement des engagements hors bilan est insatisfaisant. L'information actuellement délivrée dans les annexes budgétaires est présentée de façon complexe, elle n'est pas exhaustive et ne fait pas l'objet d'une validation externe. Il est, en outre impossible d'en effectuer une centralisation informatique au niveau national.

Des évolutions sont néanmoins en cours et l'amélioration de la qualité des comptes locaux fait l'objet d'attentions renouvelées. Le renforcement du contrôle interne est fréquemment observé. Un outil de mesure de la qualité comptable a été mis en place par la direction générale des finances publiques qui opère des contrôles réguliers sur ce point. Le cadre normatif de la comptabilité publique locale a connu, dans les deux dernières décennies, des

# La qualité et la fiabilité de l'information financière locale

évolutions importantes qui concourent à l'amélioration de la sincérité des comptes.

Des réformes de plus grande ampleur sont cependant nécessaires dans trois domaines : 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.

La Cour estime 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. Ce débat devrait permettre de mieux cerner les avantages et les inconvénients d'une telle option au regard de ceux du système actuel. Par ailleurs, il conviendrait 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.

De même, le moment paraît venu d'envisager d'aller vers un plus haut niveau d'exigence de fiabilité des comptes et de l'information financière 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). 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 paraît ouvrir une voie prometteuse si la disposition était effectivement adoptée par le Parlement.

## 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. Des marges importantes d'amélioration existent en ce domaine.

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.

# La qualité et la fiabilité de l'information financière locale

Dans ces conditions, l'agrégation nationale des données financières locales repose sur la seule centralisation des comptes de gestion des comptes publics, effectuée par la direction générale des finances publiques. 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.

En outre, une amélioration de l'information financière nationale serait souhaitable en prenant en compte les éléments d'actif et de passif ainsi que les engagements hors bilan du secteur public local et en améliorant le suivi infra-annuel des recettes et des dépenses budgétaires.



## 4 Les premiers effets de la réforme de la fiscalité locale sur les finances des collectivités locales

### Une réforme d'ampleur soumise à de fortes contraintes

La taxe professionnelle a été remplacée par contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation foncière des entreprises (CFE) et d'une cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). La CFE est perçue par les communes et les intercommunalités. La CVAE est répartie entre les régions, les départements et le secteur communal. Les collectivités territoriales n'ont pas de pouvoir sur le taux de la CVAE dont le produit est rattaché aux collectivités locales où l'activité est réalisée. Des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) ont également été créées.

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. Les départements ne conservent du schéma de départ que la taxe foncière sur les propriétés bâties, les régions ne conservant aucun des impôts originels.

En outre, deux mécanismes de compensation ont été créés pour les collectivités perdantes à la réforme. 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.

D'application immédiate en 2010 pour les entreprises, la réforme ne s'est appliquée aux collectivités locales qu'en 2011 après avoir bénéficié en 2010 d'un dispositif transitoire. 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 et sur la stabilisation du dispositif de compensation. Il en est résulté pour les collectivités territoriales une perte de clarté affectant la prévision budgétaire, qui s'est prolongée jusqu'en 2013.

# Les premiers effets de la réforme de la fiscalité locale sur les finances des collectivités locales

## 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, les ressources territoriales appartenant au périmètre de la réforme ont sensiblement progressé entre 2009 et 2012. La réforme a en outre apporté une plus grande spécialisation fiscale. Le bloc communal enregistre une augmentation du poids des taxes « ménages », à l'inverse des régions. La structure de la fiscalité directe des départements a moins évolué. La réforme a maintenu l'autonomie financière des collectivités locales au sens des dispositions constitutionnelles.

En second lieu, la réforme induit une différenciation des situations entre catégories de collectivités et entre collectivités au sein d'une même catégorie. 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 collectivités au sein d'une même catégorie. 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.

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. Celui-ci conserve ainsi une capacité importante d'agir sur les taux de la fiscalité locale à l'inverse des régions pour lesquelles ce pouvoir a pratiquement été supprimé. La possibilité d'agir sur les taux a également été réduite pour les départements.

La réforme a également pour effet de différencier les situations individuelles au sein de chaque catégorie de collectivités. Pour les régions, les garanties de ressources se concentrent principalement sur cinq d'entre elles. En outre, la part de ces dotations, qui sont figées, dans les recettes de fonctionnement est parfois élevée, ce qui réduit la base dynamique des ressources des col-

# Les premiers effets de la réforme de la fiscalité locale sur les finances des collectivités locales

lectivités concernées. Pour les départements, les garanties de ressources sont concentrées sur 23 d'entre eux. Comme pour les régions, la part que représentent ces dotations figées dans les ressources de fonctionnement des départements est variable et peut être importante. Pour le bloc communal, les garanties de ressources représentent une

moindre part des recettes de fonctionnement. Mais la réforme a profondément modifié la structure des ressources des anciennes intercommunalités à taxe professionnelle unique. Le secteur communal est globalement moins affecté par la réforme que les départements et les régions.



## 5 Les dépenses de personnel des collectivités locales

### L'accroissement des dépenses de personnel et les difficultés de l'analyse de ses causes

#### Des dépenses de rémunérations dynamiques

La rémunération du personnel représente environ 35 % des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales (52 % pour les communes mais 20 % pour les départements, les régions et les groupements de communes). Les trois quarts de ces dépenses relèvent du secteur communal. L'accroissement des dépenses de personnel des collectivités depuis 12 ans (+ 5,3 % de variation moyenne annuelle en euros courants) tient aux transferts liés à la loi du 13 août 2004 (2<sup>ème</sup> vague de décentralisation), mais aussi aux choix de gestion des collectivités. Les communes, qui n'ont pas fait l'objet de transferts de compétences de l'État, ont connu un accroissement moyen annuel

de 3,2 % de ces dépenses au cours de la période considérée,

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 2012, l'accroissement des dépenses de personnel en 2012 est resté 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. Des différences marquées entre collectivités existent néanmoins.

Dans les régions, les dépenses de personnel ont augmenté de 3,5 % en moyenne annuelle de 2009 à 2012. Cet accroissement global masque des différences marquées entre régions. Dans les départements, les dépenses de personnel se sont accrues de 2,4 % en moyenne annuelle de 2009 à 2012. La diversité est plus accentuée que pour les régions. Dans les communes et leurs groupements, les dépenses de personnel ont augmenté globalement de 3,0 % en moyenne annuelle de 2009 à 2012. En 2012, ces dépenses ont progressé de 3,5 % pour le secteur (mais de 8,7 % pour les groupements).

# Les dépenses de personnel des collectivités locales

## Une stabilisation des effectifs à confirmer

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. Les données sur les effectifs des collectivités locales sont disponibles tardivement : mi-2013, seules les données complètes sur les effectifs de 2010 étaient publiées, de premiers éléments étant cependant disponibles sur 2011. 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 en 2010 par rapport à 2009 (+ 18 000) et diminuent même (- 4000) en équivalents-temps-pleins (ETP). Ce coup de frein n'a cependant pas infléchi l'augmentation des dépenses.

L'augmentation des effectifs est restée élevée pour les groupements à fiscalité propre (+ 5,8 %). 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.

En 2010, les taux d'administration 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.

## Les outils de connaissance et d'analyse des dépenses de personnel

L'analyse des facteurs d'évolution est complexe en raison des limites des données dont disposent les pouvoirs publics et des difficultés à appréhender les conséquences des différents modes de gestions locaux.

Au plan national, pas moins de sept entités recueillent ou publient des données sur la fonction publique territoriale et les collectivités locales. Alors que selon les années, quatre à six rapports fournissent des informations utiles sur les dépenses de personnel et les effectifs des collectivités, il n'existe pas de dispositif public permettant la compréhension globale des déterminants des dépenses de personnel des collectivités.

Les données disponibles présentent des lacunes persistantes. La difficulté du recueil d'informations tient notamment au nombre d'employeurs. 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 des éléments qui restent largement perfectibles,

# Les dépenses de personnel des collectivités locales

notamment sur les filières et les cadres d'emploi des agents. Les informations sur les composantes de la dépense de personnel (traitement brut, primes, cotisations, etc.) et sur leur évolution, sont inexistantes de même que celles concernant la distinction entre les effets de carrière et les effets de structure sur l'évolution du salaire moyen.

Les données sur les flux d'entrée dans la fonction publique territoriale, ainsi que sur les promotions, la formation et les absences au travail sont publiées avec un décalage de trois ans. Leur fiabilité est de surcroît très incertaine. Deux éléments 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 les communes et leurs groupements.

De nombreux mouvements d'agents sont susceptibles d'intervenir entre les communes et le groupement auquel elles appartiennent, ce qui se traduit par des flux financiers croisés entre collectivités. Les dispositifs de recueil d'informations appréhendent très mal ces mouvements. Les données sur les dépenses de personnel sont ainsi entachées d'une incertitude de l'ordre de quelques centaines de millions d'euros.

## Une nécessaire maîtrise des dépenses de personnel

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), les décisions propres aux collectivités locales contribuent, pour une large part, à l'augmentation des dépenses.

## Les effets des mesures nationales

Une part de l'augmentation des dépenses de personnel des collectivités locales est liée à la politique de l'emploi public. La commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) estime 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 (modification du taux de cotisation employeur à la CNRACL ou relèvement du SMIC par exemple).

La Cour a cherché à estimer, pour 2012, la part de l'augmentation des dépenses de personnel qui relève de la politique nationale de l'emploi public.

# Les dépenses de personnel des collectivités locales

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.

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 leviers propres aux collectivités locales

Une part importante des décisions concernant leurs dépenses de personnel relève cependant des collectivités territoriales elles-mêmes. 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. 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.

Une variation des effectifs de la fonction publique territoriale de 1 %, soit environ 18 000 agents, représente

une dépense de 560 M€ environ. De nombreuses collectivités ont vu leurs effectifs augmenter depuis quelques années et leurs dépenses s'accroître plus rapidement que les effectifs. Toutefois, devant les contraintes qui pèsent sur leurs ressources, celles-ci se fixent de plus en plus fréquemment un objectif de croissance limitée de la masse salariale.

L'évolution de la masse salariale est affectée par le rythme de déroulement des carrières : celui-ci est aujourd'hui très favorable pour les fonctionnaires des collectivités territoriales. En effet, dans de nombreuses collectivités, les avancements d'échelon se font systématiquement à l'ancienneté minimale. De la même manière, les collectivités choisissent fréquemment d'ouvrir les promotions à l'ensemble des agents susceptibles d'être promus. Des irrégularités ponctuelles mais néanmoins coûteuses ont été observées par les chambres régionales des comptes. Celles-ci ont également constaté une croissance des dépenses liées à des régimes indemnitaires onéreux voire irréguliers. De même, l'augmentation des heures supplémentaires apparaît peu maîtrisée.

L'évolution des dépenses de personnel tient également au temps de travail des agents, la durée annuelle étant fréquemment inférieure à la durée réglementaire : une remise en ordre s'impose en ce domaine. Une meilleure prévention et un meilleur suivi des absences pour raison de santé pourraient également offrir des marges d'économies. De

## Les dépenses de personnel des collectivités locales

nombreuses collectivités pourraient progresser dans la maîtrise des dépenses de personnel en adoptant des mesures d'organisation et 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. Jusqu'à présent, 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. Une mutualisation forte serait de nature à favoriser la maîtrise des effectifs, au moins à moyen terme, notamment par la constitution de services communs. Dans la pratique, les expériences de mutualisation de services demeurent limitées.

Les collectivités devraient néanmoins être conduites à développer de telles mutualisations, sous la contrainte budgétaire croissante et en raison des dispositions législatives prévoyant la réalisation d'un schéma de mutualisation au sein des intercommunalités. 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. L'objectif d'une stabilité de ces dépenses en volume sur une durée pluriannuelle à définir à l'échelle de chaque ensemble intercommunal pourrait être recherché et encouragé.



## 6 L'accès au crédit des collectivités locales

### 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 détente progressive sur le marché du crédit à moyen ou long terme. Les emprunts nouveaux (17 Md€) ont été majoritairement contractés en direct auprès des banques, de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) sur fonds d'épargne, de la Banque européenne d'investissement (BEI). Les collectivités ont également eu recours de façon plus importante au marché obligataire.

L'accès aux financements à court terme pour les besoins de trésorerie est resté difficile. Cependant, au cours du second trimestre, une détente progressive s'est amorcée.

### Un nouveau contexte marqué par de fortes incertitudes

#### La recomposition de l'offre de financement

Le marché de l'offre bancaire aux collectivités locales est en profonde recomposition en raison du retrait de la Banque Dexia Crédit Local de France et de l'arrêt des financements exceptionnels du Fonds d'épargne. 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 auquel Dexia a cédé une large partie de son encours de prêts aux collectivités locales.

# L'accès au crédit des collectivités locales

La production de la co-entreprise LBP- collectivités locales financée par la SFIL/CAFFIL devrait atteindre un volume de 5 Md€ par an en rythme de croisière. 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.

## Le problème des 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 ».

Un rapport du Gouvernement a 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. Dans l'encours de celles-ci, les emprunts structurés à risques représentaient 18 % en moyenne.

Diverses solutions ont été envisagées pour régler les problèmes rencontrés. Elles se heurtent toutefois aux situations les plus obérées. La difficulté de trouver une solution globale tient à la complexité et à la diversité des contrats, mais aussi aux montants des indemnités dues dans certains cas de refinancement. Depuis plusieurs années, des possibilités de sécurisation de certains emprunts sont apparues. De nombreuses collectivités ont ainsi procédé à des réaménagements de leur dette.

Différents rapports ont par ailleurs préconisés d'autres voies allant de l'apurement du stock existant sous l'égide de l'État à la prise en charge des pertes financières constatées par chaque collectivité concernées. Un fonds de soutien de 50 M€ a été créé par la loi de finances rectificative pour 2012. 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.

Ainsi que l'avait recommandé la Cour, la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires a instauré un dispositif interdisant, pour l'avenir, aux collectivités locales de souscrire des emprunts à risques.

Un certain nombre de collectivités ont opté pour la voie contentieuse. Le nombre d'assignations a progressé au premier semestre 2013. Dans un jugement du tribunal de grande instance de Nanterre, les stipulations d'intérêt ont été annulées en raison de l'absence du taux effectif global (TEG) dans la confirmation des conditions essentielles des contrats entre les parties. Cette décision a été frappée d'appel. Elle laisse ouverte plusieurs questions qui sont facteurs d'incertitude.

Dans un communiqué de presse en date du 18 juin 2013, les ministres chargés de ce dossier ont réaffirmé la volonté du Gouvernement d'apporter une solution pérenne et globale au pro-

# L'accès au crédit des collectivités locales

blème des emprunts structurés les plus sensibles. Un nouveau fonds de soutien pluriannuel est proposé dans le projet de loi de finances pour 2014. Il sera doté de moyens significatifs, notamment par une contribution du secteur bancaire. Le Gouvernement soumet également au Parlement une disposition législative permettant d'assurer la sécurisation juridique des contrats ayant omis une mention explicite du taux effectif global.

La solution ne saurait aboutir, cependant, 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.

## Le nécessaire renforcement de l'information financière

Entre 2010 et 2013, les annexes des états financiers ont été modifiées afin d'améliorer les informations relatives à la dette des collectivités territoriales. Toutefois ces documents sont perfectibles, notamment en ce qu'ils ne sont pas harmonisés entre les différents niveaux de collectivités. Par ailleurs, un projet est à l'étude afin d'adapter les exigences d'information au risque encouru.

En outre, le cadre normatif applicable aux comptes des collectivités territoriales devrait évoluer suite à l'avis de juillet 2012 du conseil de normalisation des comptes publics, afin de prévoir, ainsi que la Cour l'avait recommandé, le pro-

visionnement, dans certaines conditions, des risques financiers liés aux emprunts structurés.

## Les perspectives 2013 et au-delà

D'une façon générale, l'offre de crédits devrait permettre de couvrir les besoins de 2013. L'amélioration constatée depuis le deuxième semestre 2012 devrait se poursuivre. Depuis le second semestre 2012, il est constaté, une poursuite du mouvement d'allongement de la durée des prêts, engagé fin 2012. En outre, 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 (supérieurs à 20 ans). Les conditions de taux des prêts de moyen ou de long terme, se détendent. Pour les prêts à court terme (inférieurs à 1 an), la production bancaire demeure marginale au regard des engagements. La Banque postale devrait assurer la couverture d'une majorité des besoins en ce domaine.

À terme, le paysage des prêteurs au secteur public local, déjà 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

## L'accès au crédit des collectivités locales

apparaît constituer une perspective quasi certaine. La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires autorise cette création. Outre les règles normatives auxquelles l'établissement sera soumis pour son fonctionnement, sous le contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), 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. Le mécanisme de garantie solidaire des collectivités membres de l'agence et simultanément emprunteuses constituera un point clef de la réussite du projet. Il en va de même de la constitution des fonds propres et des réserves de liquidités dont les niveaux seront appréciés par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ainsi que le marché.

Cette création ne devrait pas intervenir avant l'exercice 2014. Son activité, dans un premier temps, devrait proba-

blement 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 dédiées décidées par le Gouvernement, l'ensemble constitué par La Banque postale, la SFIL et la CAFILL ainsi que la future agence de financement des collectivités locales. Leur coexistence ne garantit pas a priori 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.

# Conclusion

**L'**appréciation des finances locales ne peut faire abstraction de leur participation aux équilibres globaux des finances publiques.

*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 de la nécessité de mieux conjuguer les efforts de l'État et des administrations locales pour parvenir à une réduction durable de la dépense publique.*

*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.*

*Une gouvernance financière permettant à l'État d'assumer pleinement les responsabilités qui découlent des engagements européens de la France reste à construire 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. 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.*

**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 par le Premier ministre et mises en œuvre par le projet de loi de finances pour 2014 aboutissent à transférer sur l'État et sur les contribuables une partie de l'effort demandé aux collectivités locales.*

*La baisse des concours de l'État pourrait s'accompagner d'une hausse des impôts locaux qui réduirait les capacités contributives des ménages et des entreprises dans un contexte où le taux global des prélèvements obligatoires est déjà très élevé. La hausse du plafond applicable aux droits de mutation est de nature à réduire la capacité contributive des redevables (pour une recette escomptée de 1,2 Md€). Parallèlement, l'État verra ses recettes diminuer d'environ 830 M€ pour les seules*

# Conclusion

annonces 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 n'est pas stabilisée**

Cette réforme 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.

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 n'est pas à la hauteur d'un véritable objectif de péréquation et 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.

# Conclusion

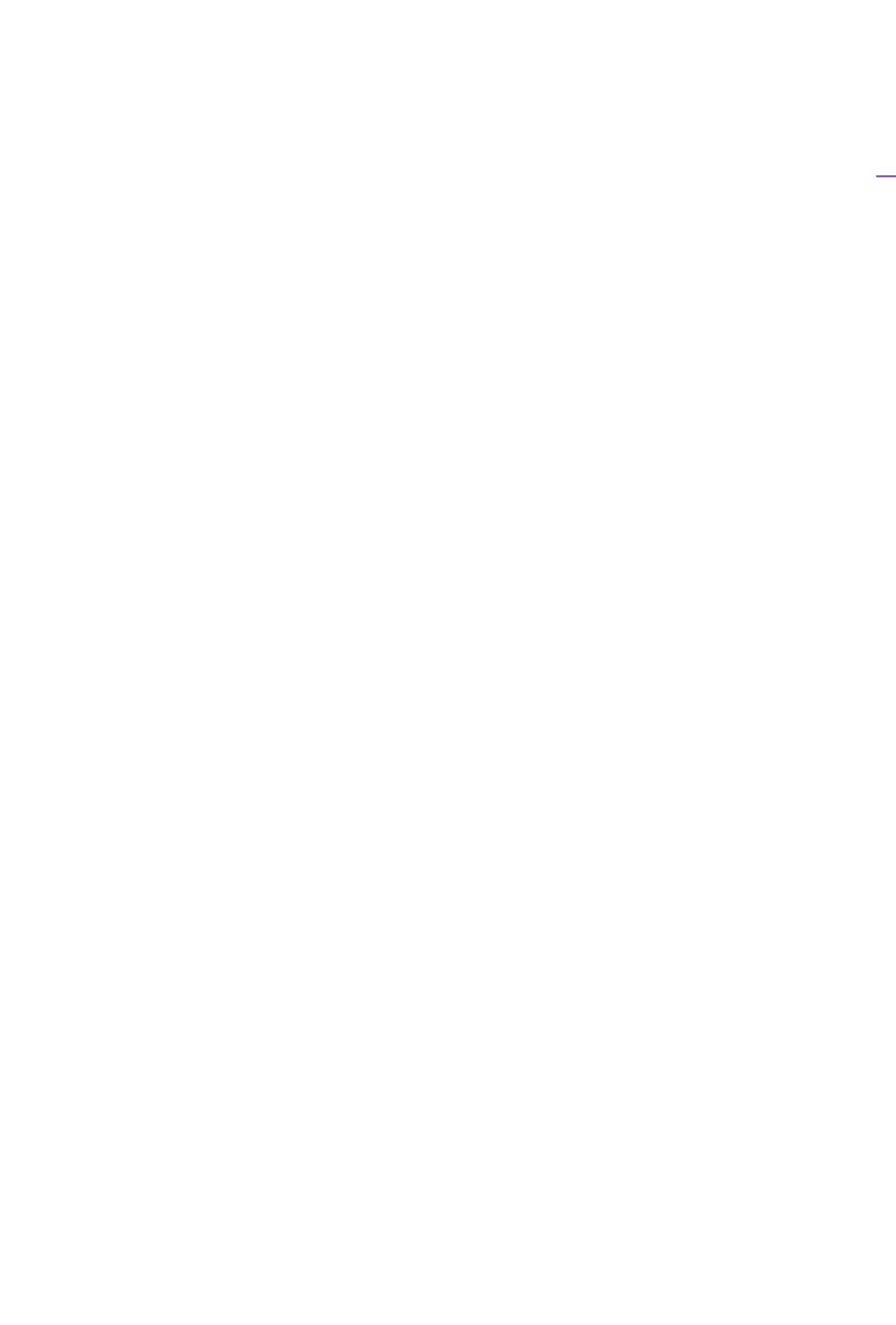
## ***Les collectivités locales doivent rechercher des pistes d'économies.***

*Le freinage des dépenses de fonctionnement est nécessaire. 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 également dans d'autres domaines, la gestion du patrimoine, les aides aux entreprises ou l'organisation des services publics locaux par exemple. 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.*

*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.*

*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.

# Récapitulatif des orientations et recommandations

## Les recommandations de la Cour :

### En ce qui concerne la trajectoire de l'ensemble des finances locales :

➔ 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 ;

➔ décliner les règles ainsi posées dans un pacte de gouvernance des finances locales élaboré au sein du Haut conseil des territoires ou de tout autre instance équivalente ;

➔ 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 :

➔ 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 ;

➔ renforcer la fiabilité de l'information financière des CEPL, 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 ;

➔ 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 EPCI :

➔ 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 l'allocation des ressources :

➔ réexaminer l'allocation des ressources fiscales entre catégories de col-

# Récapitulatif des orientations et recommandations

lectivités territoriales afin de doter chacune d'une base suffisamment assurée sur la durée au regard de leurs charges, cette réallocation étant neutre pour l'Etat ainsi que pour la sécurité sociale et ne devant pas alourdir la fiscalité locale prise dans son ensemble ;

➔ 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 :

➔ 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 :

➔ 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 ;

➔ 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 ;

➔ 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 ;

➔ 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 :

➔ 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 ;

# Récapitulatif des orientations et recommandations

→ renforcer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et user si nécessaire de l'ensemble des leviers de contrôle des effectifs ;

→ compléter les bilans sociaux de toutes indications sur le respect des temps de travail réglementaires et sur le programme de lutte contre l'absentéisme ;

→ 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 :**

→ prendre dans les meilleurs délais les mesures réglementaires 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 ;

→ 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 ;

→ 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 ;

→ pour les collectivités 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 ;

→ 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.