



Le tournant des finances locales :

Une inspiration néolibérale.

Note de **Michel Cabannes**

Juin 2016

www.atterres.org

Le secteur public local a longtemps constitué une sorte d'îlot influencé davantage par la démocratie territoriale que par le néolibéralisme qui s'est répandu depuis les années 1980. Le projet néolibéral, qui vise à libérer la logique du profit des contraintes sociales et politiques, a porté sur la libéralisation des marchés (finance, biens et de services), avant de s'attaquer à l'État social (protection sociale et services publics notamment) en réduisant les budgets publics et la pression fiscale. Le secteur local a été durablement épargné par la trajectoire néolibérale. Les dépenses locales ont crû fortement de 1978 à 2008 (3,3% par an en volume en moyenne, passant de 7,7% à 11,3% du PIB, soit +3,6 points), davantage en fonctionnement (+2,8 points de PIB) qu'en investissements (+0,3 point). La décentralisation n'est responsable que de 1,6 point sur les 3,4 points de hausse de 1980 à 2008 ; la progression de la part des dépenses locales dans le PIB à champ constant a été de 1,8 point de PIB. Les dépenses locales à champ constant ont augmenté en volume de 2,7% par an, un rythme plus rapide que celui des dépenses de l'État (1,9%). De 1996 à 2007, la fonction publique territoriale s'est accrue de 440 000 agents, dont moins de 50 000 au titre des compétences transférées. Les élus locaux ont privilégié la satisfaction des besoins en services et en équipements publics au prix d'une progression de la fiscalité. L'expansion budgétaire a été favorisée par le différentiel de pression des électeurs sur les dépenses et sur les impôts, par le dynamisme des bases fiscales, par la marge de liberté sur le taux d'imposition et par la politique de l'État. Cette expansion s'est déroulée dans le respect de l'orthodoxie financière favorisée par la règle de l'équilibre budgétaire réel qui s'impose aux administrations publiques locales. Leur besoin de financement est resté faible (0,36% du PIB en moyenne de 1982 à 2008) de même que l'encours de leur dette (entre 7% et 9% du PIB).

Mais la politique de l'État envers le secteur public local a changé de cap, marquée par une austérité d'inspiration néolibérale. Sous la présidence Sarkozy, la réforme de la fiscalité économique a relevé de la logique de l'économie de l'offre et la politique des dotations est devenue plus restrictive. Sous la présidence Hollande, on passe à l'austérité pour les concours aux collectivités locales qui sont fortement réduits, avec l'objectif d'obtenir à terme une « inversion de la courbe » de la part des dépenses publiques locales dans l'économie (I).

Des préoccupations d'équité territoriale entre les collectivités locales accompagnent cette politique restrictive. L'État cherche à limiter les inégalités territoriales par le renforcement de la péréquation verticale et surtout de la péréquation horizontale, ainsi que par la future réforme de la dotation globale de fonctionnement du secteur communal reportée à 2017. En revanche, l'objectif d'équité sociale entre les contribuables semble être passé au second rang (II).

La nouvelle politique de l'État provoque les tensions financières dans la gestion locale en dépit d'une certaine capacité de résistance. Depuis 2011, le ralentissement des ressources de fonctionnement entraîne un « effet de ciseau » impliquant une baisse des soldes d'épargne brute et nette, ce qui signifie une réduction de la marge de manœuvre des collectivités qui réagissent d'abord par la baisse de l'investissement. Mais le prolongement des tensions va appeler des changements plus fondamentaux. La politique d'austérité de l'État contribue à la pénétration du néolibéralisme dans le secteur public local (III).

I. La nouvelle stratégie financière locale de l'État

L'inflexion de la politique de l'État envers les collectivités locales sous la présidence Sarkozy a été accentuée sous la présidence Hollande, dans le sens de l'austérité et du néolibéralisme fiscal et budgétaire.

I.1. Présidence Sarkozy : néolibéralisme fiscal et amorce d'austérité

La réforme de la fiscalité économique locale (2009)

- La taxe professionnelle a été remplacée par un panier de ressources. La composante principale est la CET (contribution économique territoriale) qui comprend le CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) assise sur la valeur ajoutée et la CFE (cotisation foncière des entreprises) assise sur la valeur locative de l'immobilier.

- Cette réforme correspond pour l'essentiel à ce qui était demandé alors par les milieux économiques. J-A. Seillère (MEDEF) préconisait en 2004 une assiette mixte incluant un solde de gestion majoritaire relevant d'un taux national, et la valeur locative foncière relevant d'un taux local. « Comme le propose la commission Fouquet, l'assiette pourrait être mixte avec une partie majoritaire, assise sur un solde de gestion, et une partie, minoritaire, assise sur la valeur locative foncière existant aujourd'hui. Dans ce cadre, il est nécessaire que le taux de la taxe de gestion soit défini au niveau national afin de mettre fin à des distorsions excessives et de limiter la charge pour les entreprises. En revanche, la part foncière pourrait être fixée localement en liaison avec un impôt sur les ménages afin de laisser aux collectivités le pouvoir d'ajustement sur leurs recettes fiscales » (J-A. Seillère, *Les Échos* 21.12.2004).

- La réforme de la fiscalité économique (2009) est d'inspiration néolibérale à plusieurs titres.

D'abord, elle a réduit considérablement la charge fiscale des entreprises (près d'un quart du produit de la TP, 6,3 M€ par an en régime de croisière, 4,8M€ si on retranche le surplus d'IS), ce qui va dans le sens de l'économie de l'offre. Elle a bénéficié surtout aux activités qui investissent le plus, notamment la construction, l'industrie, le commerce et les transports. Cela a conduit à un transfert de charges fiscales vers les ménages. Ensuite, la réforme a instauré la fixation des taux de CVAE au niveau national, en rupture avec le principe de la liberté de fixation des taux des impôts directs en vigueur depuis 1980. Cela doit avoir deux effets de freinage de la fiscalité locale, ce qui est un des objectifs du néolibéralisme. D'une part, cela freine directement la progression de la fiscalité locale des entreprises en les mettant à l'abri des hausses de taux décidées localement. D'autre part, cela peut avoir un effet indirect de frein sur la fiscalité des ménages : en cas de dépenses supplémentaires, cela provoque un face à face entre les élus et les particuliers, d'où un mécanisme de rappel destiné à peser sur la fiscalité locale des ménages.

- Par ailleurs, le redéploiement de l'ensemble des impôts directs, qui a accompagné la réforme de la fiscalité économique, implique des pertes de marges de manœuvre différenciées par niveau de collectivités. Les régions perdent quasiment

tout pouvoir fiscal car elles n'ont plus de fiscalité directe sur les ménages et elles ne peuvent moduler que les taxes indirectes. Les départements ne peuvent plus agir que sur leur taux de la TFPB (taxe foncière sur les propriétés bâties). Le bloc communal possède encore la liberté des taux des impôts directs sur les ménages, de la CFE et de la TASCOM (taxe sur les surfaces commerciales) dans certaines limites.

Un premier resserrement de la politique des dotations

- L'État a déjà cherché dès les années 1990 à freiner l'évolution de ses compensations fiscales, avec des succès limités. Il a voulu convertir les dégrèvements en exonérations pour ne plus devoir accroître sa contribution à chaque hausse des taux. Il a aussi imposé une participation des collectivités locales aux dégrèvements en fonction des hausses des taux.

- A partir de 2008, le gouvernement a décidé de ralentir la progression du montant global de l'enveloppe des concours de l'État. Cela s'est opéré en deux temps. De 2008 à 2010, l'enveloppe a été indexée sur le seul taux d'inflation prévisionnelle après avoir été indexée sur un indice mixte incluant l'inflation et une fraction du taux de croissance du PIB. La DGF (dotation globale de fonctionnement) n'a plus été indexée que sur l'inflation prévisionnelle et plusieurs dotations ont été gelées. De 2011 à 2013, l'indexation a été supprimée et le montant des concours a été gelé en valeur, ce qui a signifié une baisse en valeur réelle.

- Au sein de l'enveloppe normée, l'État a fait jouer de plus en plus aux compensations fiscales le rôle de variables d'ajustement pour rendre compatible la progression d'autres dotations avec le freinage de l'enveloppe globale. Le nombre de variables d'ajustement a été augmenté pour concilier le ralentissement de l'enveloppe et l'intégration de nouvelles dotations.

I.2. Présidence Hollande : austérité accentuée et perspective néolibérale

La baisse des concours de l'État (2014-2017) : l'austérité renforcée

En 2014, le gouvernement Ayrault a décidé une première réduction de 1,5 milliard. En 2015, en 2016 et en 2017, le gouvernement Valls a réduit chaque année le montant des dotations de 3,67M€ supplémentaires. La baisse totale des concours est de 11M entre 2014 et 2017. Pour les collectivités locales, cela représente 5,7% des recettes réelles de fonctionnement de 2014 (193,3M), 18,8% des dotations et participations de fonctionnement en 2014 (58,5M), 40,5% de l'épargne brute de 2014 (27,2M) et 71,8% de l'épargne nette de 2014 (15,3M).

Programmation des baisses des concours de l'État aux CL 2014-2017

	2014	2015	2016	2017
Variation annuelle	-1,5M	-3,67M	-3,67M	-3,66M
Variation cumulée 2015-2017		-3,67M	-7,34M	-11,0M
Variation cumulée 2014-2017	-1,5M	-5,17M	-8,84M	-12,5M

LF2014, PLF2015, PLPFP2014-2019

La réduction est concentrée essentiellement sur la DGF (3,4M en 2016, -9,2% de 36,6M de 2015). Elle est répartie entre catégories de collectivités d'après les recettes totales (bloc communal : -2,071M, communes -1,450M, EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) -0,621M, départements -1,148M, régions : -0,451M). Elle est répartie au prorata des recettes réelles de fonctionnement entre les communes et entre les EPCI, au prorata de la population x indice synthétique entre les départements et au prorata des recettes totales entre les régions.

La réduction de l'enveloppe des concours de l'État est une première qui contraste avec les politiques antérieures de la gauche et de la droite. Cela n'avait pas été envisagé par la gauche avant son accession au pouvoir en 2012.

Cependant, des atténuations sont apportées à la rigueur en 2016 pour tenter de préserver les investissements. D'une part, un Fonds de soutien à l'investissement du bloc communal est créé, doté de 1M en autorisations d'engagement (150m crédits de paiement 2016). D'autre part, le FCTVA (fonds de compensation de la TVA) est étendu aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie et aux dépenses d'investissement réalisées entre 2015 et 2022, sous maîtrise d'ouvrage publique pour des infrastructures dans le cadre du plan France très haut débit.

Les nouveaux objectifs globaux : stabilité des soldes, réduction des masses

Les objectifs à moyen terme du gouvernement pour les collectivités locales sont contrastés selon que l'on considère les soldes ou les masses budgétaires, au vu de la loi de programmation des finances publiques (2014-2019).

Sur la période 2014-2017, le gouvernement n'attend pas des APUL (administrations publiques locales) une amélioration du solde financier qui doit se maintenir autour de -0,3% PIB. Il n'attend pas non plus une réduction de l'encours de la dette qui est censé se maintenir autour de 8,9% PIB. Il espère en revanche une baisse significative de la part des dépenses publiques locales dans le PIB (-0,5 pt) et une baisse égale de la part des recettes publiques locales dans le PIB (-0,5 pt).

Évolution prévue des soldes et masses budgétaires des APUL (%PIB) (2014-2017)

	2014	2015	2016	2017	Écart 2014-2017
Solde APUL/ PIB	-0,3	-0,2	-0,3	-0,3	0
Dette APUL/ PIB	8,8	8,9	8,9	8,9	+0,1
Dépenses APUL/ PIB	11,9	11,8	11,6	11,4	-0,5
Recettes APUL/ PIB	11,6	11,5	11,3	11,1	-0,5

LPFP 2014-2019

L'objectif prioritaire : freinage des dépenses locales

L'objectif d'évolution de la dépense publique locale en valeur (ODEDEL) a été institué par la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 de décembre 2014. Il porte sur le pourcentage d'évolution annuelle à périmètre constant de la dépense locale. Cela englobe les dépenses réelles de fonctionnement et les dépenses réelles d'investissement hors remboursement du capital de la dette. C'est un objectif indicatif, pour respecter le principe de libre administration des collectivités locales, leur donnant un référentiel d'évolution de leurs dépenses compatible avec la trajectoire des finances publiques. Il doit être révisé chaque année. L'ODEDEL 2016 du PLF2016 a été abaissé par rapport à celui de la LPFP

(loi de programmation des finances publiques) 2014 : 1,2% pour la DT (dépense totale) au lieu de 1,9% et de 1,6% pour les DRF(dépenses réelles de fonctionnement) au lieu de 2,2% (à cause de la faible inflation et de la forte baisse de l'investissement).

L'ODEDEL est décliné par type de collectivité territoriale. Pour 2016, il est plus élevé pour les départements que pour les autres collectivités à cause de l'importance des transferts sociaux croissants dans leurs dépenses de fonctionnement.

ODEDEL de l'ensemble des collectivités locales (en valeur)

%	2015	2016	2017
Dépense totale	0,5	1,9	2,0
Dépense réelle fonctionnement	2,0	2,2	1,9

LPFP 2014-2019

ODEDEL 2016 par catégorie de collectivités locales.

	Dépense totale	Dépense réelle fonctionnement
Ensemble	1,2%	1,6%
Bloc communal	1,0%	1,1%
Communes	1,2%	1,3%
EPCI	0,6%	0,7%
Départements	1,9%	2,7%
Régions	0,4%	0,6%

PLF 2016

II. L'accompagnement social de la stratégie financière de l'État

La solidarité est rendue nécessaire par l'importance des inégalités entre collectivités locales, surtout au niveau des communes. Elle peut permettre aussi de faire mieux accepter les effets de l'austérité. Le gouvernement agit pour renforcer la péréquation entre les collectivités locales et pour rationaliser le système des dotations.

I. 1. Le renforcement de la péréquation territoriale

On distingue la péréquation verticale et la péréquation horizontale. La péréquation verticale est intégrée aux dotations de l'État selon des critères de ressources et de charges. S'élevant à 7,9 milliards en 2014, elle représente 86% de la péréquation totale. La péréquation horizontale associe des prélèvements opérés sur des collectivités favorisées et des versements à des collectivités défavorisées de même nature. Elle couvre 14% des ressources de la péréquation.

Le renforcement de la péréquation verticale.

La péréquation verticale est assurée surtout par la dotation globale de fonctionnement (7,5 M).

Pour le bloc communal qui en absorbe l'essentiel (80%), cela comprend la dotation intercommunalité (2,5M), la dotation de solidarité urbaine et de cohésion

sociale (DSU) (1,6M), la dotation de solidarité rurale (DSR) (1M), la Dotation nationale de péréquation (DNP) (0,8M) et le FDPTP (fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle) (0,4M). Pour les départements (18% de la péréquation), cela inclut la dotation de fonctionnement minimale (0,8M) et la dotation de péréquation urbaine (0,6M). La dotation de péréquation régionale ne couvre que 2% de la péréquation verticale.

La part péréquatrice de la DGF a augmenté au fil des années du fait de la hausse régulière des dotations de solidarité et de la stabilisation du montant global de la DGF. Elle est passée de 12,3% en 2003 (4,5 M) à 18,2% en 2013. En 2016, les dotations de péréquation de la DGF progressent de 317 millions (DSU : + 180m, DSR : +117m, DGF Départements : +20m).

Cela montre que l'idée de péréquation progresse mais les montants en vigueur restent encore très minoritaires dans l'ensemble des concours financiers de l'État (environ 70M).

Le renforcement de la péréquation horizontale.

Pour le bloc communal, la péréquation horizontale comprend le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) (570 millions en 2014) et le Fonds de solidarité des communes de la région Ile de France (250 millions). Le FPIC connaît une montée en régime régulière : 150 millions en 2012, 360m en 2013, 570m en 2014, 780m en 2015, 1 milliard en 2016 et 2% des recettes de fonctionnement en 2017. La sélectivité du FPIC a été renforcée depuis 2012 par une succession de hausses du seuil minimum de l'effort fiscal de 2012 à 2016 (0,5 en 2012, 0,75 en 2013, 0,8 en 2014, 0,9 en 2015, 1 en 2016) qui réduisent le nombre d'attributaires. En 2016, des exonérations de prélèvement sont prévues pour les communes défavorisées (augmentation du nombre de communes exonérées parmi les communes percevant la DSU et la DSR).

Au niveau des départements, la péréquation horizontale comprend le Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux des départements (257 millions), le Fonds de solidarité des départements de la région Ile de France (60 millions), le Fonds de péréquation de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) des départements (56 millions), le Fonds de solidarité en faveur des départements (537 millions). Au niveau des régions, cela comprend le Fonds national de péréquation des ressources des régions et de la collectivité territoriale corse (56 millions).

Le gouvernement a créé des fonds d'urgence. Le Fonds de soutien aux départements en grande difficulté (50 millions) bénéficie à une dizaine de départements (Aisne, Cher, Gard, Nord, Pas de Calais, Seine Saint Denis, Val d'Oise, Guyane, Martinique, Réunion). Le Fonds de soutien aux collectivités locales ayant des emprunts toxiques a été renforcé (montant annuel passant de 100 à 200 millions)..

II.2. La future réforme de la Dotation globale de fonctionnement bloc communal.

Les conditions de la réforme de la DGF

La DGF fait l'objet de nombreuses critiques : elle contient des mécanismes générateurs de rentes ; les compensations fiscales et les garanties accumulées augmentent la déconnection avec les charges de fonctionnement ; les disparités de DGF bloc communal sont excessives, y compris dans chaque strate démographique ; la dotation forfaitaire reflète mal les charges des communes centres et des communes rurales ; les dotations de péréquation sont mal adaptées avec un saupoudrage excessif et un manque d'articulation entre péréquation horizontale et verticale ; la DGF bloc communal reflète mal le fait intercommunal

La réforme projetée s'inspire des idées du rapport de Ch. Pires-Beaune et J. Germain: « Pour une DGF équitable et transparente : osons la réforme » (juillet 2015).

La nouvelle dotation forfaitaire

Une Dotation de base doit être d'un montant par habitant identique pour toutes les communes quelle que soit leur population (75,72€ / hab). Ceci marque une rupture forte avec le système actuel, où la dotation par habitant croît en fonction de la taille (de 64€ à 128€ / hab.). Cette disposition était réclamée par les élus du monde rural.

Une Dotation de ruralité doit être calculée d'après la densité démographique. Son montant moyen est de 20€ / hab. Les communes dont la densité est < à 75% de la densité nationale sont éligibles La répartition se fait d'après la population x l'inverse de la densité relative de la commune. Elle est plafonnée à 4 fois la dotation de base.

Une Dotation de centralité est fonction des charges de centralité appréciées au niveau de l'ensemble intercommunal. La répartition entre les EPCI et entre les communes éligibles se fait suivant la population, DGF x une somme entre 15€ et 45€/hab suivant une fonction croissante de la population. La part de l'EPCI à FPU (fiscalité professionnelle unique) dans le partage interne se fait en fonction du CIF (coefficient d'intégration fiscale). La part de chaque commune dépend de sa part dans la population de l'EPCI élevée à la puissance 5. Une commune représentant 40% de la population reçoit 81% de la dotation.

Communes	A	B	C	D	Total
% population	40%	30%	20%	10%	100%
% dotation centralité	81,3%	16,26%	2,44%	0,08%	100%

Des « cliquets de sécurité » sont prévus : les pertes et les gains sont plafonnés à 5% par an.

La réforme de la Dotation forfaitaire produirait une redistribution inter-strates des villes grandes et moyennes vers les communes rurales, périurbaines. Les transferts seraient limités à court terme (à cause des seuils de 95% et 105%) et croissants à moyen terme La performance péréquatrice serait peu améliorée.

Les nouvelles dotations de péréquation

La DNP (dotation nationale de péréquation) est supprimée car la plupart des communes éligibles à la DNP l'étaient à la DSU ou à la DSR. Elle sera redistribuée entre DSU et DSR.

La Dotation de solidarité urbaine est recentrée. En matière d'éligibilité, l'indice synthétique et les critères sont inchangés, mais le nombre de communes est réduit. Pour les communes >10 000hab, on retient les 2 premiers tiers au lieu des 3 premiers quarts des communes classées d'après un indice synthétique : réduction du nombre de bénéficiaires de 742 à 659 (statu quo pour les communes 5000-10 000hab). La réforme de la DSU entraînerait une baisse de la concentration de la DSU/hab. et une meilleure performance péréquatrice.

La Dotation de solidarité rurale est recentrée. La fraction bourgs-centres est inchangée. La fraction péréquation nouvelle fusionne la fraction péréquation et la fraction cible. En matière d'éligibilité, on retient les 2 premiers tiers des communes classées d'après un indice synthétique : réduction du nombre de bénéficiaires de 34700 à 23700. La réforme de la DSR entraînerait une augmentation de la concentration de la DSR/hab. (à un degré toujours plus faible que pour la DSU) et une hausse de la performance péréquatrice.

Pour les dotations de péréquation, on prévoit des variations annuelles comprises entre -3% et +20% et des garanties pour perte d'éligibilité. Pour la DGF, on prévoit une garantie pluriannuelle (si baisse cumulée DGF >25% RRF (recette réelle de fonctionnement) sur 2017-2021) et une garantie annuelle (si baisse annuelle >10% RRF sur 2017-2021)

La nouvelle DGF des EPCI

Les enveloppes avec des normes différentes par catégories d'EPCI sont abandonnées.

La dotation de péréquation est réformée. Son montant moyen est de 49€/habitant. Sont éligibles les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à 1,5 fois le potentiel fiscal par habitant moyen de la catégorie d'EPCI. La répartition entre EPCI éligibles se fait en fonction de la population, du CIF et de l'écart relatif du Potentiel fiscal par hab. de l'EPCI au 1,5 Potentiel fiscal par habitant moyen de la catégorie d'EPCI.

Une dotation d'intégration est créée. Son montant moyen est de 21€ / habitant. Elle est attribuée à tous les EPCI à fiscalité propre. On ne différencie pas le CIF par catégorie. La répartition entre EPCI s'opère d'après le CIF et la population des EPCI.

Une dotation de centralité est créée. C'est la part de la dotation de centralité revenant aux EPCI, calculée d'après le CIF.

Simulation de la nouvelle DGF bloc communal avant prélèvement pour 2016 (millions €)

DF des communes	10819m	Dotation aménagement communes	3947m
Dotation de base	5359m	Dotation de solidarité urbaine	2251m
Dotation de ruralité	272m	Dotation de solidarité rurale	1696m
Dotation de centralité	1650m	DGF des EPCI	
Plancher à 95%	3371m	Dotation de centralité	652m
Plafond à 105%	-252m.	Dotation de péréquation	3235m
Ajustement au montant notifié 2015	420m	Dotation d'intégration	1387m
		Garantie	1272m

A. Guengant et L.A. Vervisch, Journée CNFPT, Bordeaux, novembre 2015

Cette réforme suscite des critiques et met en cause des divergences d'intérêts entre les communes. Son application, qui n'est pas favorisée par le calendrier électoral, a été reportée à 2017 dès l'automne dernier, avant d'être repoussée à 2018 six mois plus tard.

Par ailleurs, l'État semble aujourd'hui relativement peu préoccupé par l'objectif de justice sociale entre les contribuables au niveau local. Cette finalité inspire quelques mesures ponctuelles (pour les ménages à revenu modeste, pour les handicapés notamment). La révision des valeurs locatives, évoquée depuis très longtemps, est en chantier mais les perspectives sont floues pour son application aux locaux d'habitation. Enfin et surtout, aucune réforme de fond n'est envisagée pour la taxe d'habitation, qui fut pourtant très critiquée.

III. La nouvelle gestion locale sous tension financière

La politique d'austérité de l'État crée des tensions financières dans le secteur public local. Sa poursuite impliquera des changements structurels notamment d'inspiration néolibérale.

III.1. Les tensions financières dans l'ensemble du secteur public local

La politique d'austérité de l'État n'empêche pas la bonne tenue des indicateurs de l'orthodoxie financière « maastrichtienne » liée à la contrainte d'équilibre budgétaire réel. Pourtant, cela n'en dégrade pas moins la marge de manœuvre des collectivités comme le montre la chute des soldes d'épargne et la montée des ratios de capacité de désendettement. La baisse des investissements en est la première conséquence. (*cf. tableaux en annexe*).

Une orthodoxie financière persistante

Le besoin de financement des APUL reste faible (0,26% du PIB en moyenne entre 2007 et 2014, compris entre 0 et 0,5% du PIB), très inférieur à celui de l'État (4% du PIB en moyenne). La dette des APUL est en légère hausse mais reste faible (entre

7% et 9% du PIB), ce qui contraste avec l'envol de la dette de l'État (de 48,8% à 75,5%, du PIB, +26,7 points).

Solde financier et dette des administrations publiques locales et de l'État (%PIB)

	Solde APUL	Solde État	Dette APUL	Dette État
2007	-0,4	-2,0	7,1	48,8
2008	-0,5	-3,3	7,5	53,0
2009	-0,3	-6,0	8,1	61,1
2010	-0,1	-6,1	8,2	63,2
2011	0,0	-4,4	8,2	65,8
2012	-0,2	-3,9	8,5	69,8
2013	-0,4	-3,3	8,7	72,6
2014	-0,2	-3,5	8,8	75,5

Une aisance relative au début de la crise (2008-2011)

La marge de manœuvre sur le fonctionnement a encore progressé. Les recettes de fonctionnement ont augmenté (3,4% par an) grâce à des ressources fiscales en croissance (4,1% par an) ainsi que les concours de l'État (3,7% par an). Les dépenses de fonctionnement ont été ralenties à un rythme de croissance modéré (2,6%). L'épargne brute a donc progressé (de 33,7M à 41,5M, +23,1% sur trois ans). Dans le contexte de crise, le secteur local a stabilisé les dépenses d'investissement. La hausse de l'épargne brute a donc permis la baisse de l'emprunt et la faible hausse de l'encours de dette. Il en est résulté une baisse du ratio de désendettement (de 4,1 à 3,78 années).

Une dégradation avec la politique d'austérité (2011-2015)

L'effet de ciseau apparaît dans la section de fonctionnement malgré la modération des dépenses. La croissance des recettes de fonctionnement (1,6% par an) est inférieure à celle des dépenses de fonctionnement (2,5% par an). Ceci est dû uniquement à la chute de la croissance des recettes (de 3,4% à 1,6% par an entre 2008-2011 et 2011-2015, -1,8 points) alors que celle des dépenses est inchangée (de 2,6% à 2,5% par an). Le freinage des recettes de fonctionnement résulte de la baisse des concours de l'État (-3,6% par an) succédant à une hausse (3,7% par an) et du ralentissement du produit fiscal (de 4,1% à 3,4% par an). L'effet de ciseau implique une baisse de l'épargne brute de 41,5M en 2011 à 38,1M en 2015 (-8,2% en 4 ans).

L'investissement joue le rôle de variable d'ajustement. La baisse de l'autofinancement a conduit à une baisse des dépenses d'investissement (-8,5%), concentrée sur les deux dernières années (-16,2% de 2013 à 2015). L'emprunt est maintenu de sorte que l'encours de dette augmente (+15% sur quatre ans). La baisse de l'épargne brute et la hausse modérée de la dette conduisent à une hausse du ratio de désendettement (de 3,78 à 4,74 années).

III.2. Les tensions financières aux divers niveaux territoriaux (2011-2015)

Tous les niveaux subissent des tensions financières entre 2011 et 2015 : baisse de l'épargne brute, montée de la dette, hausse du ratio de désendettement. Mais ils les supportent à des degrés différents. Ce sont les départements qui éprouvent les difficultés financières les plus grandes dans la mesure où ils doivent supporter bien plus que les autres niveaux la progression des dépenses sociales liées à la crise et une certaine instabilité du produit de la fiscalité (droits de mutation). (*cf. tableaux en annexe*).

Les communes

Les recettes de fonctionnement stagnent (+0,9 par an) du fait de la baisse des dotations (-11,2%) alors que le produit fiscal progresse (2,1% par an). Les dépenses de fonctionnement croissent plus fortement (2% par an) sous l'effet des dépenses de personnel. L'effet de ciseau (1,1 point) fait chuter l'épargne brute de 13,2M à 10,4M (-21,2%) et l'épargne disponible (de 7,9M à 4,4M). Les communes réagissent en baissant les investissements (-16%) et en maintenant l'emprunt. Elles subissent une hausse du ratio de désendettement (de 4,48 à 6,03, +1,55).

Les groupements à fiscalité propre

Le rythme d'augmentation des recettes de fonctionnement (2,3% par an) est inférieur à celui des dépenses de fonctionnement (3,5%). Cet effet de ciseau (1,2 point) implique une chute de l'épargne brute (-15,4%, de 5,2M à 4,4M) et de l'épargne disponible (de 3,6M à 2,5M).

Les EPCI imitent la baisse des dépenses d'investissement (-4,5%) en maintenant l'emprunt. La baisse de l'épargne brute et la hausse de l'encours de dette conduisent à une hausse sensible de la capacité dynamique de désendettement (de 3,71 à 5,39, +1,68).

Les départements

Les recettes de fonctionnement stagnent (+0,7% par an) du fait de la baisse des dotations de l'État, alors que les dépenses de fonctionnement progressent modérément (2,2% par an), tirées par la hausse des dépenses des transferts sociaux liée à la crise. L'ampleur de l'effet de ciseau (1,5 point) provoque une très forte chute de l'épargne brute (-34,8%, de 8,9M à 5,8M) et de l'épargne disponible (divisée par deux, de 5,7M à 2,9M). Les départements réagissent en réduisant l'investissement (-14%) et en maintenant l'emprunt. Ils n'évitent pas une forte hausse du ratio de désendettement (de 3,43 à 5,86, +2,43).

Les régions

Les recettes de fonctionnement stagnent (+0,8% par an), freinées par la baisse des dotations. Les dépenses de fonctionnement croissent modérément (2% par an). L'effet de ciseau entraîne une baisse de l'épargne brute (de 5,5M à 4,8M, -12% en quatre ans) et de l'épargne disponible (de 4,2M à 3,0M). Les régions préservent l'investissement qui progresse, au prix de la hausse de l'emprunt et l'encours (+33%

sur quatre ans). La baisse de l'épargne brute et la hausse de la dette impliquent une hausse du ratio de désendettement (de 3,25 à 4,98, +1,73).

III.3. La portée des tensions financières actuelles

La controverse entre le gouvernement et les élus sur le court terme

Le gouvernement considère que les collectivités locales peuvent supporter les baisses des dotations, car la fiscalité locale reste dynamique et des marges d'économies existent sur les dépenses de fonctionnement. « Je ne reçois pas l'argument selon lequel nous aurions rendu inéluctables les hausses d'impôts au niveau local du fait de la baisse des concours de l'État. Compte tenu du dynamisme des assiettes, les ressources des collectivités locales continuent à progresser, leurs dépenses aussi – à un moment où l'État poursuit la baisse de ses dépenses en niveau. S'il est pertinent de soutenir l'investissement, ce que nous faisons, chacun connaît les marges d'économies locales qui existent sur les frais de fonctionnement. » (M. Sapin 30.9.2015). Le gouvernement affirme que l'existence d'une capacité de financement du secteur public local en 2015 (700 millions) témoigne d'une situation financière saine.

Les associations d'élus contestent cette analyse. Elles rétorquent que l'excédent financier (d'ailleurs circonstanciel) est dû à la chute des investissements (FBCF : formation brute de capital fixe, indicateur mesurant essentiellement l'investissement matériel pour une année donnée: -4,6M), en raison précisément des difficultés financières (chute de l'épargne). Elles demandent vainement l'interruption de la politique d'austérité à l'égard des collectivités locales. Elles ont obtenu seulement la réduction de moitié de la baisse des dotations du bloc communal en 2017 (1M au lieu de 2M), qui a été annoncée par François Hollande au Congrès des maires de France (2 juin 2016).

La commission d'enquête sur les effets des baisses de dotations a donné lieu à un désaccord entre son président Alain Faure (PS) et son rapporteur Nicolas Sansu (FG). Le président a jugé que le rapport reposait sur une « remise en cause complète de la politique du gouvernement » et la commission a refusé sa publication. Alain Faure va jusqu'à justifier la politique de rigueur en se référant à une thèse de la nouvelle macroéconomie classique d'après laquelle la baisse dépenses publiques locales doit permettre une baisse de la fiscalité locale, ce qui augmentera les marges des entreprises et leur permettra d'augmenter les investissements (*La Gazette*, décembre 2015).

Des contraintes de l'austérité aux réformes structurelles régressives

Si la politique d'austérité se poursuit, après les baisses de l'investissement, les difficultés financières vont impliquer des économies sur le fonctionnement alors que les marges de réduction des gaspillages ont diminué. Les pressions vont concerner la diminution des dépenses de personnel, composante essentielle du fonctionnement ; cela passe par le non-remplacement partiel des départs à la retraite et par la mise en cause des régimes indemnitaires. Elles vont porter aussi sur les subventions aux associations, sur les subventions implicites à certains services publics locaux, d'où des hausses de tarifs pour les utilisateurs, voire sur le financement des services sociaux avec certaines limites évidentes. Les réformes territoriales en cours peuvent

permettre des économies. La relance de l'intercommunalité et les fusions de régions fournissent l'occasion de développer des mutualisations. Mais il s'agit seulement d'économies à long terme avec presque toujours des effets contraires de renchérissement des coûts à court terme.

La poursuite des difficultés financières va inciter également les collectivités locales à des réformes structurelles néolibérales. Les pressions vont s'accroître pour de nouveaux transferts de services publics locaux à des entreprises, pour tout ce qui ne concerne pas le domaine régalien. Au niveau national, en cas de victoire de la droite en 2017, un tsunami néolibéral est envisagé sur le secteur public local. Les Républicains veulent notamment enterrer le statut de la fonction publique territoriale. « Le statu quo n'est plus tenable » (N. Sarkozy) (*La Gazette*, 10.3.2016). Pour les nouveaux entrants, il est prévu un statut remanié ouvert aux seuls métiers de souveraineté, les autres nouveaux agents seraient soumis aux règles du droit privé. Le tournant de la rigueur risque de n'être alors que l'introduction à un période de transformations structurelles régressives du secteur public local.

Annexes

Évolution des finances des collectivités locales 2008-2011

(en milliards d'euros)	2008	2011	Variation cumulée	Variation annuelle
Recettes courantes fonctionnement	184,2	204,2	10,9%	3,4%
Fiscalité	103,0	116,3	12,9%	4,1%
Dotations de l'État	46,6	52,0	11,6%	3,7%
Dépenses fonctionnement	150,6	162,7	8,0%	2,6%
Dépenses personnel	51,2	56,3	10,0%	3,2%
Épargne brute	33,7	41,5	23,1%	7,0%
Remboursement du Capital de la Dette	12,8	13,6	6,2%	2,0%
Emprunts nouveaux	22,3	19,0	-14,8%	-4,0%
Dépenses investissement	53,2	52,8	-0,7%	-0,2%
Dépenses totales hors RCD	203,8	215,5	5,7%	1,9%
Encours de dette	138,1	156,9	13,6%	4,4%
Ratio de désendettement (années)	4,1	3,78	-0,32	

Source : Banque postale, Note de conjoncture, mai 2016

Évolution des finances des collectivités locales 2011-2015

(en milliards d'euros)	2011	2015 (p)	Variation Cumulée	Variation Annuelle
Recettes courantes fonctionnement	204,2	217,8	6,7%	1,6%
Fiscalité	116,3	132,8	14,2%	3,4%
Dotations de l'État	52,0	45,0	-13,5%	-3,7%
Dépenses fonctionnement	162,7	179,6	10,4%	2,5%
Dépenses personnel	56,3	63,8	13,3%	3,2%
Épargne brute	41,5	38,1	-8,2%	-2,0%
Remboursement Capital Dette	13,6	15,1	11,0%	2,7%
Emprunts nouveaux	19,0	20,5	7,9%	1,9%
Dépenses investissement	52,8	48,3	-8,5%	-2,1%
Dépenses totales hors RCD	215,5	227,9	5,7%	1,5%
Encours de dette	156,9	180,5	15,0%	3,5%
Ratio de désendettement (années)	3,78	4,74	0,96	

Source : Banque postale, Note de conjoncture, mai 2016

Évolution des finances des communes 2011-2015

(en milliards d'euros)	2011	2015 (p)	Variation Cumulée	Variation Annuelle
Recettes courantes fonctionnement	77,0	79,8	3,6%	0,9%
Fiscalité	46,2	50,2	8,7%	2,1%
Dotations de l'État	18,8	16,7	-11,2%	-3,0%
Dépenses fonctionnement	63,8	69,4	8,8%	2,0%
Dépenses personnel	33,2	37,4	12,6%	3,0%
Épargne brute	13,2	10,4	-21,2%	-5,7%
Remboursement du Capital de la Dette	5,3	6,0	13,2%	3,1%
Emprunts nouveaux	5,9	6,3	6,8%	1,7%
Dépenses investissement	24,3	20,4	-16,0%	-4,3%
Dépenses totales hors RCD	88,1	90,7	2,9%	0,8%
Encours de dette	59,1	62,7	6,1%	1,5%
Ratio de désendettement (années)	4,48	6,03	1,55	

Source : Banque postale, Notes de conjoncture.

Évolution des finances des groupements de communes 2011-2015

(en milliards d'euros)	2011	2015 (p)	Variation Cumulée	Variation Annuelle
Recettes courantes fonctionnement	33,4	36,7	9,88%	2,3%
Fiscalité	21,0	24,3	15,7%	3,7%
Dotations de l'État	8,1	8,4	3,7%	0,9%
Dépenses fonctionnement	28,1	32,3	14,9%	3,5%
Dépenses personnel	6,0	7,7	28,3%	6,4%
Épargne brute	5,2	4,4	-15,4%	-4,0%
Remboursement du Capital de la Dette	1,6	1,9	18,7%	4,4%
Emprunts nouveaux	2,7	2,6	-3,7%	-1,0%
Dépenses investissement	8,9	8,5	-4,5%	-1,0%
Dépenses totales hors RCD	36,9	40,8	10,6%	2,6%
Encours de dette	19,3	23,7	22,8%	5,3%
Ratio de désendettement (années)	3,71	5,39	1,68	

Source : Banque postale, Notes de conjoncture.

Évolution des finances des départements 2011-2015

(en milliards d'euros)	2011	2015 (p)	Variation Cumulée	Variation Annuelle
Recettes courantes fonctionnement	64,0	65,9	3,0%	0,7%
Fiscalité	41,3	44,7	8,2%	2,0%
Dotations de l'État	15,1	13,2	-12,6%	-3,2%
Dépenses fonctionnement	55,1	60,1	9,1%	2,2%
Dépenses personnel	11,1	12,0	8,1%	2,0%
Épargne brute	8,9	5,8	-34,8%	-10,2%
Remboursement du Capital de la Dette	3,2	2,9	-9,4%	-2,3%
Emprunts nouveaux	3,9	4,0	2,6%	0,6%
Dépenses investissement	11,8	10,1	-14,4%	-4,0%
Dépenses totales hors RCD	66,9	70,2	4,9%	1,3%
Encours de dette	30,5	34,0	11,5%	2,7%
Ratio de désendettement (années)	3,43	5,86	2,43	

Source : Banque postale, Notes de conjoncture.

Évolution des finances des régions 2011-2015

(en milliards d'euros)	2011	2015 (p)	Variation cumulée	Variation Annuelle
Recettes courantes fonctionnement	22,3	23,0	3,1%	0,8%
Fiscalité	11,7	15,2	29,9%	6,8%
Dotations de l'État	9,8	7,3	-25,5%	-7,2%
Dépenses fonctionnement	16,8	18,2	8,3%	2,0%
Dépenses personnel	2,9	5,3	82,8%	16,3%
Épargne brute	5,5	4,8	-12,7%	-3,4%
Remboursement du Capital de la Dette	1,3	1,8	38,5%	8,4%
Emprunts nouveaux	2,3	3,8	65,2%	13,4%
Dépenses investissement	8,6	9,3	8,1%	2,0%
Dépenses totales hors RCD	25,4	27,5	8,3%	2,0%
Encours de dette	17,9	23,9	33,5%	7,4%
Ratio de désendettement (années)	3,25	4,98	1,73	

Source : Banque postale, Notes de conjoncture.