



PRÉSENTATION DU RAPPORT SUR LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Conférence de presse
24 septembre 2019 – 14h30

Discours de Didier Migaud,
Premier président de la Cour des comptes

Mesdames et messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à la Cour des comptes à l'occasion de la parution du deuxième tome de notre septième rapport annuel sur les finances publiques locales.

Ce rapport, établi en application de l'article L.132-8 du code des juridictions financières, est le fruit d'un travail conjoint entre la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes. Je salue d'ailleurs celles et ceux qui, depuis les chambres régionales, assistent à la retransmission de cette conférence de presse.

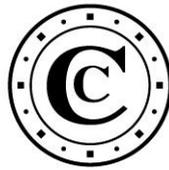
Pour vous présenter nos observations, j'ai à mes côtés Michèle Pappalardo, présidente de chambre et rapporteure générale de la Cour, Jean-Michel Thornary, conseiller maître, président de la formation inter-juridictions chargée de l'élaboration de ce rapport, ainsi que Yannick Cabaret et Sébastien Doumeix, rapporteurs généraux devant cette formation.

Je tiens à leur exprimer ma reconnaissance pour le travail de grande qualité qu'ils ont accompli, ainsi qu'à tous les autres membres de l'équipe qui ont participé à cette instruction, à la Cour et dans les chambres régionales.

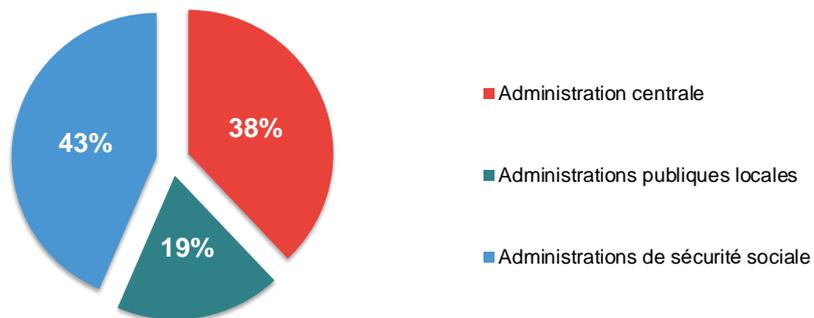
*

Avec les observations que la Cour formule sur la situation et les perspectives financières de l'État et de la sécurité sociale, ce rapport constitue le troisième pilier des travaux des juridictions financières en matière de finances publiques.

Au même titre que l'État et les organismes de sécurité sociale, les collectivités contribuent en effet au respect des engagements européens de la France en matière de redressement des comptes publics. L'évolution des dépenses et du solde des administrations publiques locales (APUL) entre, à ce titre, dans le champ des lois de programmation des finances publiques et celui des programmes annuels de stabilité.



LES APUL : UNE PART DE 19 % DANS LA DÉPENSE PUBLIQUE EN 2018



Les administrations publiques locales (APUL) portent 9 % de la dette publique et bénéficient de 14,3 % des prélèvements obligatoires

Source : Cour des comptes

Vous le voyez à l'écran, les montants financiers en jeu sont importants. En comptabilité nationale, les APUL portent aujourd'hui près de 19 % de la dépense publique et 9 % de la dette de notre pays.

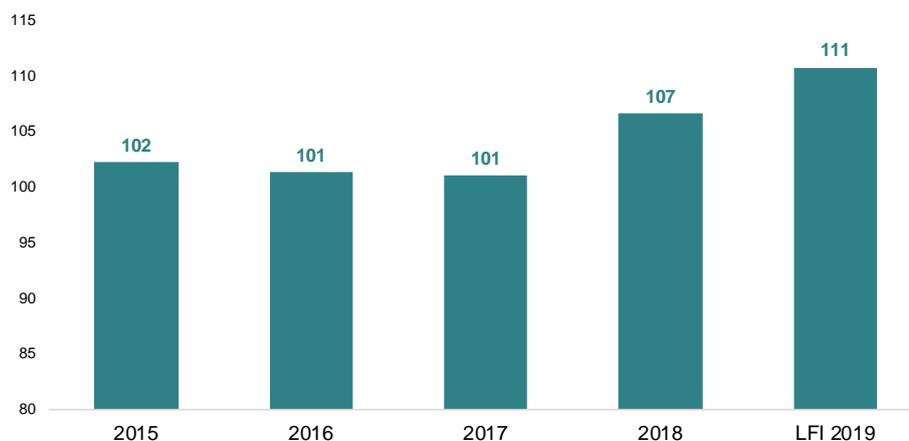


Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales et à leurs groupements ont, quant à eux, atteint près de 107 Md€ en 2018.



UN VOLUME IMPORTANT DE TRANSFERTS EN FAVEUR DES COLLECTIVITÉS

Montant (en Md€) des transferts financiers de l'Etat aux collectivités (2015-2019)



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

24/09/2019

Cour des comptes - Les finances publiques locales 2019 (fascicule 2)

3

*

C'est pour mieux rendre compte de ces enjeux et pour en donner une image plus lisible aux citoyens et plus utile aux décideurs que nous publions cette année notre rapport sur les finances publiques locales dans un calendrier et sous un format renouvelés.

Cette année en effet, nous avons divisé ce rapport en deux tomes. Dans le premier, paru en juin dernier, figure l'ensemble de nos observations relatives à la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements pour l'année 2018. La publication désormais quasi-simultanée de ces observations avec celles relatives à l'exécution du budget de l'État et de la sécurité sociale offre à présent un panorama complet de l'exécution financière de l'ensemble des administrations publiques pour une année passée, et, ce, avant l'été de l'année suivante.

*

Je ne reviendrai donc pas sur 2018 aujourd'hui, si ce n'est, en guise d'introduction, pour vous rappeler brièvement les deux principaux messages qui figuraient dans ce premier tome.

1. Pour 2018, la Cour a d'abord constaté que la contrainte financière pesant sur les collectivités territoriales s'était desserrée. Après quatre années consécutives de baisse, les concours de l'État ont légèrement augmenté l'année dernière tandis que, dans le même temps, les ressources fiscales des collectivités ont progressé.



2. Les juridictions financières ont aussi relevé la plus grande maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités, dont la progression a été limitée à 0,4 % en 2018.

Pour plus de détails, je vous renvoie à la lecture du premier tome de ce rapport, qui est disponible sur le site internet de la Cour des comptes.

*

J'en viens aux observations formulées dans le fascicule publié aujourd'hui. Elles sont de deux ordres :

- une première partie du rapport traite des perspectives financières des collectivités territoriales pour les années 2019 à 2022 et de la gouvernance locale ;
- une seconde partie est consacrée au bilan que les juridictions financières tirent de la mise en place des « nouvelles régions ».

*

Je débiterai par le volet financier. Il s'inscrit dans la continuité des observations que nous avons formulées en juin.

Ainsi, pour 2019, la Cour constate que les collectivités territoriales bénéficient encore d'un contexte financier favorable. Il tient principalement à trois facteurs.

Premièrement, à la progression des concours de l'État, qui a repris dès 2018 après quatre années de baisse. La loi de finances initiale pour 2019 prévoit ainsi une hausse légère du montant des concours bénéficiant aux collectivités ; ceux-ci atteindront 48,27 Md€ fin 2019, après une exécution à 48,1 l'année dernière. Les transferts financiers – poste qui regroupe essentiellement les concours et la fiscalité transférée – connaîtront, eux, une croissance brute de 4,2 Md€, soit + 3,8 % par rapport à 2018. Toutefois, la quasi-totalité de cette augmentation sera neutre pour les collectivités, car elle résultera, comme l'année précédente, de l'accroissement des contreparties aux dégrèvements opérés à la suite de la réforme de la taxe d'habitation.

Le deuxième facteur bénéficiant aux collectivités territoriales est le dynamisme de la fiscalité directe locale ; les recettes fiscales locales devraient ainsi augmenter de 2,7 Md€ en 2019 par rapport à 2018. C'est plus que la progression observée l'année. Ces recettes sont principalement stimulées par la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales et par un contexte économique favorable. La Cour souligne, à ce titre, la hausse singulière de près de 6,8 % du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la CVAE - hausse qui confirme l'instabilité de cette recette que nous avons déjà relevée dans de précédents travaux.

Troisième et dernier facteur favorable : en 2019, les décisions de l'État susceptibles de générer des charges financières pour les collectivités devraient avoir un impact limité sur leurs comptes et, en tout cas, inférieur à celui observé en 2018.

*

Comment les collectivités territoriales comptent-elles tirer parti de ce contexte favorable et utiliser les marges financières qui en résultent ?



Pour le savoir, nous avons examiné un large échantillon de budgets primitifs pour l'année 2019. Cet examen fait apparaître une hétérogénéité des efforts prévisionnels en faveur de la maîtrise de la dépense locale. Les collectivités prévoient en effet un nouvel accroissement de leurs dépenses d'investissement en 2019.

Bien-sûr, nous devons attendre la fin de l'exécution 2019 pour confirmer ces tendances et en mesurer parfaitement l'ampleur. Mais, déjà, les résultats de l'exécution comptable au 31 juillet 2019 tendent à confirmer la forte progression de l'investissement local, de près de 14,4 % toutes collectivités confondues par rapport à la même période de l'année dernière.

L'une des explications à cette hausse résulte de ce que l'on appelle « l'impact du cycle électoral », c'est-à-dire la tendance à l'augmentation des dépenses d'investissement locales que l'on observe généralement au cours d'une année précédant une élection. Mais, au cas d'espèce, cette explication n'est pas suffisante, car la hausse que l'on observe en 2019 – si elle se confirmait toute l'année – concerne toutes les collectivités, pas seulement celles du bloc communal qui, il est vrai, connaîtra une élection municipale l'année prochaine.

Ces données provisoires font aussi état d'une reprise de la progression des dépenses de fonctionnement dans chaque niveau de collectivité. Elle est de l'ordre de 2,1 % pour le bloc communal et les départements et de 3,1 % en moyenne pour les régions.

Quelle que soit son origine, le rythme de consommation des crédits de fonctionnement observé jusqu'à l'été fait peser un risque de dépassement de l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement fixé aux collectivités territoriales. Je vous rappelle qu'il était arrêté à 1,2 % par an par la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022.

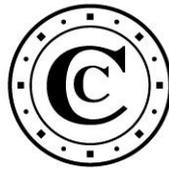
*

Qu'en est-il après 2019 ?

J'attire votre attention sur le fait que les projections pour 2020 et les années suivantes sont soumises à des incertitudes particulièrement fortes. Elles proviennent des effets incertains sur les ressources des collectivités qu'aura la réforme de la fiscalité locale, de la mise en œuvre éventuelle d'un nouvel acte de décentralisation ou encore de l'impact de possibles aléas de conjoncture.

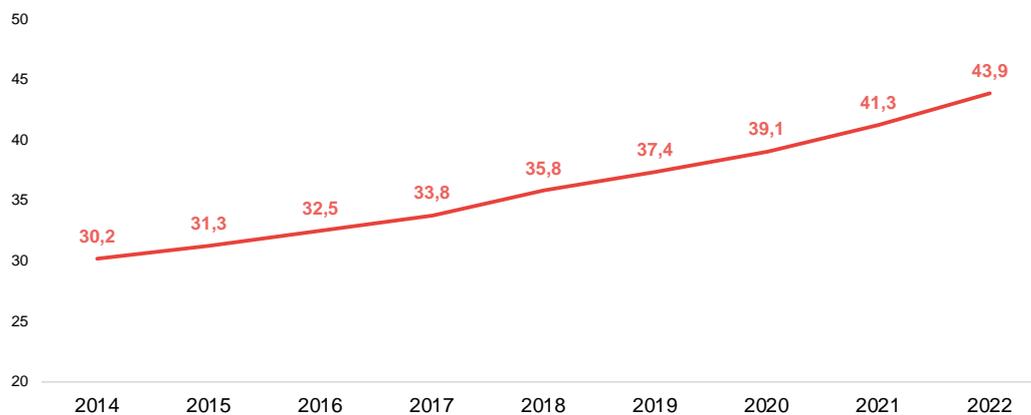
Ces réserves posées, les projections réalisées par la Cour conduisent à formuler deux constats.

D'abord, la Cour s'attend à ce que les marges de manœuvre dont bénéficient les collectivités territoriales progressent encore au cours des prochains exercices, notamment grâce au dynamisme des recettes fiscales et aux efforts de gestion entrepris par les acteurs locaux.



UNE PROGRESSION ATTENDUE DE L'ÉPARGNE BRUTE DES COLLECTIVITÉS

**Épargne brute des collectivités locales (en Md€)
hors collectivités territoriales uniques (selon scénario retenu par la Cour)**



Source : Cour des comptes

24/09/2019

Cour des comptes - Les finances publiques locales 2019 (fascicule 2)

4

Les trajectoires d'évolution des dépenses et des recettes locales qui sont détaillées dans ce rapport pourraient ainsi conduire, si elles se réalisaient pleinement, à une hausse globale de l'épargne brute dans le bloc communal, les départements et les régions de 8,1 Md€ entre 2018 et 2022. La courbe rouge sur le graphique qui figure à l'écran matérialise cette trajectoire prévisionnelle.

Dans le même temps, et c'est notre second constat, le respect de l'objectif de désendettement prévu par la loi de programmation nous apparaît incertain et, en tout état de cause, insuffisamment intégré aux stratégies financières des collectivités. Pour rappel, cet objectif vise une réduction du besoin de financement des collectivités de 2,6 Md€ par an, soit 13 Md€ en cumulé à l'horizon 2022. La Cour estime qu'il y a un risque que les marges de manœuvre financières progressivement dégagées par les collectivités les conduisent à relâcher leurs efforts de maîtrise des dépenses, en particulier pour celles qui sont exclues du champ de la contractualisation.

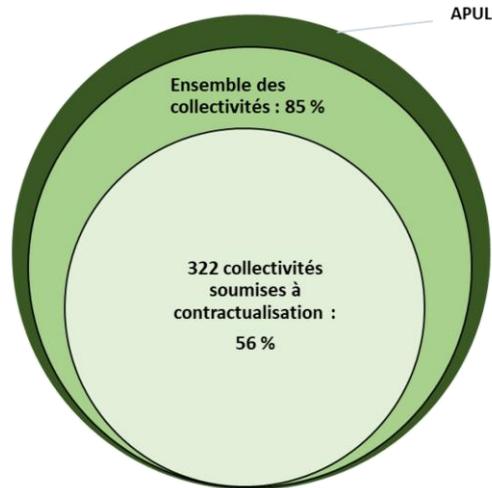
*

Au-delà de ces observations, ce rapport contient aussi deux enseignements, relatifs, cette fois, aux modalités de gouvernance des finances publiques locales.



322 COLLECTIVITÉS SOUMISES À CONTRACTUALISATION AVEC L'ÉTAT

Poids des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités en 2018



Source : Cour des comptes

24/09/2019

Cour des comptes - Les finances publiques locales 2019 (fascicule 2)

5

D'abord, la Cour s'est livrée à un premier bilan du dispositif de contractualisation triennale mis en place par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Pour rappel, ce mécanisme engage une nouvelle forme de participation des collectivités à la maîtrise de l'ensemble des dépenses publiques. Il concerne 322 d'entre elles, ayant des dépenses de fonctionnement les plus élevées.

À l'issue de sa première année d'existence et alors que les services de l'État n'ont pas encore dressé le bilan définitif de ce dispositif, la Cour a établi que les dépenses de fonctionnement des collectivités concernées avaient diminué en moyenne de 0,3 %. À l'inverse, le nombre de collectivités ayant dépassé le taux contractualisé paraît marginal. Certaines présentent cependant des difficultés particulières qui pourraient rendre plus complexe le respect de leur contrat en 2019 et 2020, notamment du fait de la progression de certains postes de dépenses contraintes, comme les dépenses salariales ou sociales.

Aussi, si ce dispositif devait être reconduit, notre rapport suggère un certain nombre d'améliorations pour assurer sa pérennité et son déploiement dans de bonnes conditions. Il recommande avant tout une plus grande transparence dans la mise en œuvre des mécanismes de contractualisation opérés entre l'État et les collectivités. Le rapport cible notamment les modalités complexes de retraitement des dépenses qui servent de bases au calcul des objectifs fixés à chaque collectivité.

La contractualisation mériterait aussi d'être étendue pour intégrer les budgets annexes, tout en étant davantage concentrée sur les dépenses locales les plus sensibles et les plus structurantes. Enfin, la Cour constate que ce dispositif, dans son déploiement actuel, est susceptible de décourager les démarches partenariales entre collectivités et leurs actions de co-financements. Aussi, le rapport suggère des ajustements pour limiter ces biais éventuels.



Le second enseignement établi dans cette première partie concerne la réduction des charges financières pesant sur les collectivités et résultant des décisions législatives ou réglementaires de l'État. Si la Cour salue cette tendance, elle formule dans ce rapport un certain nombre d'observations visant à renforcer et à améliorer les modalités d'évaluation de l'impact des décisions de l'État sur la situation financière des collectivités.

La Cour regrette ainsi la dégradation de la qualité des fiches d'impact financier accompagnant ces décisions, qui nuit tant à l'information du public qu'à l'appréhension de ces normes nouvelles par les acteurs locaux concernés. Le rapport rappelle aussi le caractère indispensable des évaluations ex-post de l'impact de ces normes pour ajuster les dispositifs mis en place, pour améliorer les études d'impact ultérieures et pour favoriser une meilleure appréhension globale de la dépense locale.

J'en viens à la seconde partie de ce rapport.

Il s'agit, comme chaque année, d'une analyse thématique, que nous avons consacrée, pour 2019, au bilan de la mise en place des « nouvelles régions ». Ce bilan a été établi en synthétisant les observations formulées par les chambres régionales des comptes lors des contrôles de 13 régions, réalisés entre 2015 et 2018.



DE NOUVELLES RÉGIONS DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2016



Source : ministère de l'Intérieur

Avant de détailler les constats qui sont formulés, je rappellerai simplement que la réforme dite des « nouvelles régions » recouvre en réalité deux axes d'évolution : une modification au sens géographique du périmètre des régions métropolitaines, dont le nombre est passé de 22 à 13,



Corse comprise, et un élargissement des compétences régionales, notamment en matière de développement économique et de transport.

Cette double transformation résulte de la mise en application d'une série de dispositions législatives, issues, en particulier, de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM », de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions et de la loi dite « NOTRÉ » du 7 août 2015.

Dans ce contexte, les juridictions financières ont procédé à une analyse détaillée de la mise en œuvre de cette réforme d'ampleur, de son impact sur l'organisation des politiques publiques régionales et de son incidence financière.

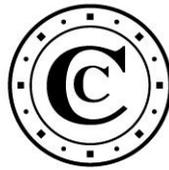
Le bilan que nous avons établi repose sur trois constats.

Premier constat : les « nouvelles régions » se sont effectivement mises en place à la date prévue, le 1er janvier 2016, et, ce, pratiquement sans heurts. Le pari était loin d'être gagné d'avance car les dispositions législatives que j'ai citées laissaient un laps de temps très court aux acteurs locaux pour préparer ces évolutions pourtant majeures et sensibles.

Deuxième constat : trois ans plus tard, la Cour estime que les bénéfices attendus de cette réforme ne sont pas encore au rendez-vous. Les juridictions financières ont en effet relevé que des marges de manœuvre significatives existaient encore, tant en matière d'organisation que de gestion locales.

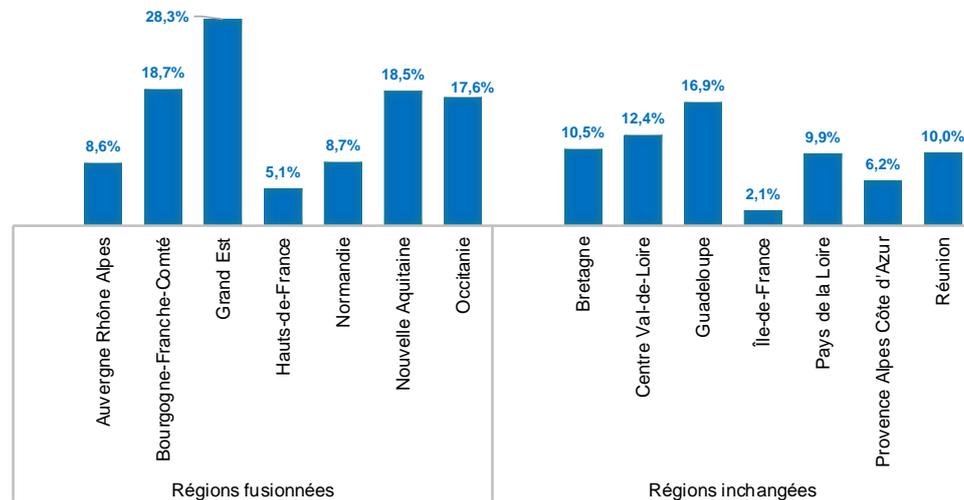
Les exécutifs régionaux ont ainsi largement conservé et reconduit les organisations et les modes de gestion qui préexistaient à la réforme, à la fois pour tenir le calendrier serré fixé par le législateur, mais aussi dans le souci d'éviter les ruptures trop brutales. Ceci a largement réduit les gains d'efficacité attendus de la réforme.

À titre d'exemples, pour ne pas imposer de mobilités géographiques aux agents, des organisations multi-sites ont été souvent mises en place. Pour ne pas donner le sentiment à une région d'être absorbée par une autre, des assemblées délibérantes ont été maintenues dans d'anciens chefs-lieux. De même, les régimes indemnitaires des agents concernés ont été harmonisés par le haut.



DES SURCOÛTS DANS LES RÉGIONS FUSIONNÉES

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



Source : Cour des comptes

24/09/2019

Cour des comptes - Les finances publiques locales 2019 (fascicule 2)

7

Sur ce point, comme vous le voyez à l'écran, entre 2017 et 2018, le rapport relève des surcoûts de l'ordre de 11,9 % dans les dépenses indemnitaires des régions fusionnées, alors que cette croissance était de 6,1 % dans les autres régions. Dans le même temps, et même si les outils de suivi et d'estimation sont rares, les régions ont eu à assumer des coûts de transition significatifs, que nous estimons entre 0,9 et 3,2 €/habitant.

La prise en main des compétences nouvelles confiées aux régions demeure elle aussi inachevée : ainsi, en matière de développement économique, la rationalisation des dispositifs d'intervention est restée inaboutie ; dans le domaine des transports, pour assurer la continuité du service public, les modes d'intervention antérieurs ont été souvent maintenus - au moins provisoirement - et les évolutions structurelles différées.

Enfin, les contrôles conduits par les chambres régionales pour établir le bilan financier de cette réforme ont mis en évidence des lacunes en matière de fiabilité des comptes régionaux et, en particulier, la faiblesse des dispositifs de contrôle interne. Ces observations rejoignent en grande partie celles que les juridictions financières ont formulées lors du premier bilan de l'expérimentation de la certification des comptes locaux publié en juin dernier. Le rapport que nous vous présentons aujourd'hui fait d'ailleurs figurer en annexe un point d'étape sur la conduite de cette mission d'expérimentation confiée par le législateur aux juridictions financières.

Pour autant, et c'est notre troisième constat, les insuffisances qui sont pointées dans le bilan de la mise en place des « nouvelles régions », n'ont pas produit de situations difficiles sur le plan financier. Les régions bénéficient en effet d'un contexte favorable et de recettes fiscales dynamiques, qui leur ont permis d'investir et de contenir leur endettement. L'épargne brute régionale a ainsi cru de 20,4 % entre 2015 et 2018 et l'autofinancement de 36 %.

*



Fort de ces trois constats, notre rapport formule un certain nombre de recommandations afin de clarifier et de renforcer les responsabilités régionales.

Alors que nos concitoyens manifestent une attente de plus en plus forte en faveur de davantage de lisibilité de l'action publique et d'accessibilité des services publics dans les territoires, la répartition des compétences entre l'État, les régions et les autres collectivités territoriales demeure trop complexe. La clarification qu'avait souhaité apporter la loi NOTRÉ s'est, à cet égard, avérée incomplète.

De ce point de vue, la prochaine réforme territoriale annoncée par le Premier ministre le 13 juin dernier pourrait permettre d'étendre ou de renforcer le périmètre de compétence des régions au moment où, justement, la présence de l'État dans les territoires est en cours de redéfinition.

Mesdames, messieurs,

Cette année encore, le contexte financier demeurera donc favorable aux collectivités locales, et les perspectives à moyen terme devraient à nouveau conduire à un accroissement des marges de manœuvre dont elles disposent. Alors que des réformes d'ampleur ont été annoncées dans le champ territorial, le respect de l'objectif de désendettement fixé dans la loi de programmation demeure toutefois incertain, le risque étant que certains acteurs locaux relâchent leurs efforts de maîtrise des dépenses.



DES SOLDES EN AMÉLIORATION POUR LES APUL ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

Évolution comparée des soldes administrations publiques (en Md€)



Source : Cour des comptes



Surtout, au moment où la situation globale de nos finances publiques se trouve durablement dégradée, l'existence de telles marges doit conduire à une réflexion plus large sur le partage des ressources et des charges entre administrations publiques. C'est une recommandation que nous avons déjà formulée à plusieurs reprises, notamment au mois de juin, dans notre rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques.

L'annonce d'un nouvel acte de décentralisation constitue une occasion bienvenue d'engager cette réflexion. Nous souhaitons qu'elle permette, dans le même temps, une remise à plat des compétences exercées par l'ensemble des acteurs locaux – collectivités comme administrations déconcentrées – afin de garantir une plus grande lisibilité de l'action publique, de promouvoir davantage d'efficacité en matière de gestion publique et de favoriser une meilleure accessibilité du service public.

Je vous remercie.

Avec les magistrats qui m'entourent, nous nous tenons à présent à votre disposition pour répondre à vos questions.