

Contacts analytiques :

Bertrand de Dianous

Paris, Tél : (33) 1 44 20 73 71

Bertrand_dedianous@sandp.com

Valérie Montmaur

Paris, Tél : (33) 1 44-20 73 75

Valerie_montmaur@sandp.com

Mehdi Fadli

Paris, Tél : (33) 1 44 20 67 06

Mehdi_fadli@sandp.com

Contact Presse :

Armelle Sens

Paris, Tél (33) 1 44 20 67 40

Armelle_sens@sandp.com

Date de Publication :

19 avril 2010

Les Départements français :

Un système de
financement à réinventer

Introduction

La préparation et le vote du budget primitif pour l'année 2010 ont révélé la situation tendue dans laquelle se trouvent certains Départements.

Pour la première fois en effet, l'exercice de compétences obligatoires et la mise en œuvre de politiques d'initiative locale ne semblent permettre aux Départements de respecter la règle de l'équilibre budgétaire qu'au prix de délicats arbitrages, voire de coupes franches dans leurs budgets.

En savoir plus sur l'équilibre budgétaire

Selon l'article L.1612-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) :

« Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice »

Qu'est-ce que la "règle d'or" des dépenses locales ?

Elle découle du principe d'équilibre budgétaire, et signifie essentiellement :

- que les emprunts ne peuvent financer que des dépenses d'investissement
- que les annuités en capital de la dette doivent être remboursées par des ressources propres (et non par de nouveaux emprunts)

Conséquences pour les Collectivités Territoriales

Pour respecter le principe d'équilibre budgétaire inscrit au CGCT, les Collectivités Territoriales sont donc incitées à :

- augmenter la fiscalité et maîtriser leurs dépenses réelles de fonctionnement pour optimiser l'excédent de la section de fonctionnement
- avoir une progression modérée de leurs dépenses d'investissement afin de minimiser les dotations aux amortissements incluses dans les dépenses totales de fonctionnement
- contracter des emprunts sur plus long terme afin de réduire les charges annuelles de remboursement en capital de la dette.

En cas de déséquilibre budgétaire :

D'après Article L1612-5 du CGCT *« lorsque le budget d'une collectivité territoriale n'est pas voté en équilibre réel »* le préfet a un mois pour saisir la Chambre Régionale des Comptes (CRC) qui formule *« les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande à l'organe délibérant une nouvelle délibération. »* Si, la Collectivité ne suit pas les recommandations de la CRC *« le budget est réglé et rendu exécutoire par le préfet. »*

Les moyens d'action du préfet résident principalement dans des hausses d'impôts locaux et la baisse de dépenses facultatives de la collectivité.

Dès janvier, l'Association des Départements de France recensait 25 Départements ayant des difficultés à boucler leur budget, constat confirmé plus récemment par la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) selon laquelle plus des 2/3 des Départements pourraient être dans ce cas à l'horizon 2011.

Le malaise semble donc général alors même que les débats parlementaires sur la réforme territoriale, qui est appelée à changer profondément le cadre institutionnel et financier des collectivités territoriales, laissent poindre de nouveaux sujets d'achoppement.

Afin de mieux apprécier l'enjeu du débat actuel, dont la presse s'est fait l'écho au cours des derniers mois, Standard & Poor's s'est attaché dans cette étude à comprendre la teneur de la détérioration de la situation financière affichée par l'échelon départemental.

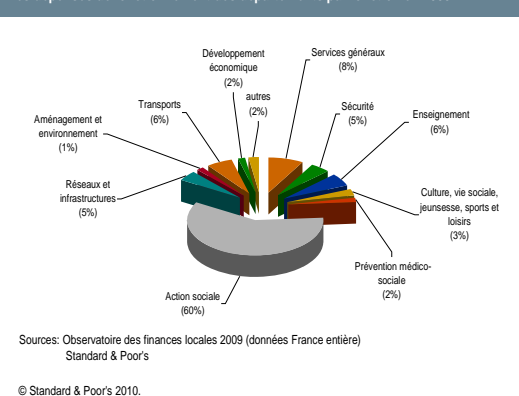
Si les difficultés semblent actuellement avant tout d'ordre budgétaire, elles pourraient, de notre point de vue, s'étendre rapidement au champ financier. De prime abord, tout semble accuser la conjoncture défavorable et les politiques d'initiative locale de cette détérioration du profil budgétaire et financier des Départements. Si ces deux facteurs ont pu accentuer le mouvement, ils n'en sont pourtant pas à l'origine. L'absence de portait-type des Départements en difficulté confirme en effet que les causes de cette détérioration sont en fait bien plus profondes et ont trait aux compétences transférées par l'Etat au cours des dix dernières années.

Face à une détérioration avant tout d'ordre structurel, les quelques leviers dont disposaient les Départements ont été mobilisés et sont aujourd'hui en voie d'épuisement. Ils auront cependant réussi à masquer l'enjeu réel du débat actuel : l'absence persistante de solutions pérennes apportées au financement des compétences obligatoires des Départements.

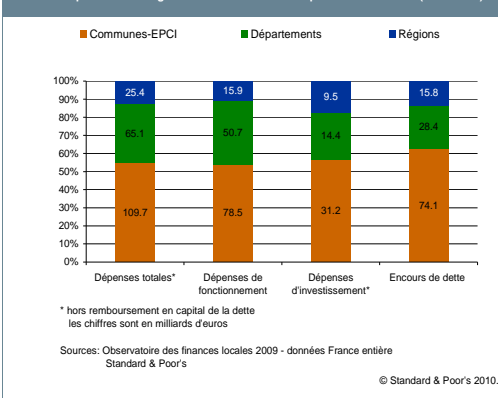
En savoir plus sur les Départements :

- 96 Départements métropolitains et 4 Départements d'outre mer
- Des populations variant de 81 000 habitants à 2,6 millions d'habitants
- Des budgets allant de 127 millions d'euros à 2,7 milliards d'euros (données 2008)
- 29,4 milliards d'euros de dépense d'aide sociale soit 60 % des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement des départements par fonction en 2008



Part de chaque échelon de gouvernement dans les comptes locaux en 2009 (estimation)



Une situation qui se détériore rapidement

S'il convient d'observer que la situation financière des Départements s'est détériorée depuis 2007, le risque de défaut sur leurs engagements financiers nous apparaît à court-terme limité et ce, à l'aune des principaux indicateurs financiers qui demeurent solides.

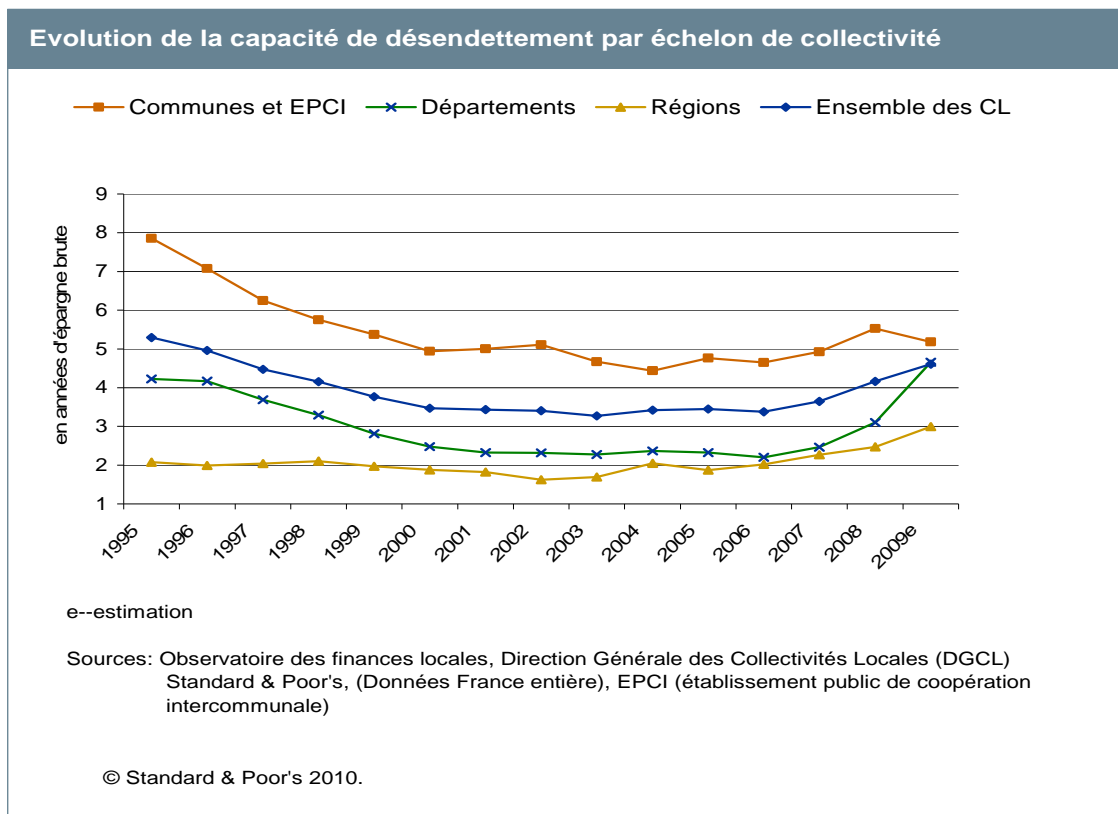
En 2009, par exemple, il fallait à l'ensemble des Départements un peu plus de 4,5 années sans investir pour rembourser intégralement leur dette. Cette capacité de désendettement s'avère satisfaisante au regard des 5,2 années affichées par le bloc communal, ou même au regard de ce qu'elle était au milieu des années 90.

En 1995, en effet, les Départements affichaient une capacité de désendettement de 4,2 années, soit un niveau à peu près comparable à celui de 2009. Notons cependant que cette capacité de désendettement s'accompagnait d'une flexibilité budgétaire supérieure à celle d'aujourd'hui, tant sur le volet recettes que sur celui des dépenses, plaçant ainsi les Départements dans une position qui était alors bien plus favorable.

Aujourd'hui, les bons indicateurs financiers consolidés du secteur masquent tout d'abord l'existence de fortes disparités : ainsi en 2009, la capacité de désendettement pouvait atteindre les 20 années dans certains Départements alors que d'autres n'étaient pas endettés.

Ils masquent également la rapidité de la détérioration à laquelle les Départements sont confrontés depuis deux ans et qui ne trouve pas son équivalent au sein des autres échelons de gouvernement local.

Graphique 1



La crise, un coupable idéal...

Le Département, il est vrai, est l'échelon dont la structure budgétaire est la plus volatile, étant particulièrement exposée à deux des facteurs conjoncturels communément présentés comme responsables des dérives actuelles : les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et le RMI.

Les Départements ont ainsi subi dès 2008 les premiers effets de la crise économique avec la contraction du marché immobilier et la diminution, pour la première fois depuis 2003, du produit des droits de mutation, qui représentaient en moyenne 15 % de leurs recettes de fonctionnement en 2007.

De plus, parmi les dépenses sociales assumées par les Départements, celles afférentes aux minima sociaux (RSA/RMI), qui représentaient en moyenne 23 % de leur budget de fonctionnement en 2008, sont particulièrement sensibles aux évolutions du marché du travail.

...mais qui n'agit pas seul !

Pour autant, la conjoncture économique n'explique pas, à elle seule, la détérioration de la situation des Départements.

En effet, pour les 15 Départements qui présentaient, selon les données de la DGCL, les ratios de désendettement les plus dégradés en 2007 (entre 2,9 et 14,6 années d'épargne brute), la détérioration de leur situation financière a été plus rapide que l'échelon dans son ensemble, alors même que la part des droits de mutation et celle des dépenses de RMI dans leur budget était inférieure d'environ deux points à la moyenne du secteur départemental.

Les caractéristiques tant géographique, démographique qu'économique et social concourent certes à la fragilisation financière de ces 15 Départements. Cependant, on peut difficilement dresser un portrait type de cet échantillon tant ces caractéristiques sont disparates (voir tableau). Pour ne parler que de la population, dans cet échantillon, se côtoient des Départements urbains abritant plus d'un million d'habitants et des Départements ruraux totalisant moins de 250 000 habitants.

Dans le tableau ci-dessous figurent les données extrêmes et moyennes de l'échantillon constitué par les 15 Départements qui présentaient, selon les données de la DGCL, les ratios de désendettement les plus dégradés en 2007. Y figurent également à titre de comparaison les données moyennes de l'ensemble des Départements de France métropolitaine hors Paris.

Tableau 1

	Echantillon des 15 Départements			Moyenne des Départements de France métropolitaine hors Paris
	Minimum	Maximum	Moyenne	
En 2008	<i>Caractéristiques socio-démographiques</i>			
Population	145 876	1 513 963	686 033	654 345
Nbre Allocataires RMI, en % pop.	0,68	3,3	1,49	1,59
Nbre Allocataires APA, en % pop.	0,77	3,11	1,94	1,75
Nbre Collégiens pour 1000 habitants	65	99	83	85
	<i>Caractéristiques budgétaires</i>			
Dépenses d'APA, % des dépenses de fct.	5,05	15,8	9,06	10,53
Dépenses sociales nettes en €/hab	315,6	604,6	458,1	436,1
Dépenses d'investissement, % des dépenses totales	11,84	32,48	24	22,2
DMTO en €/hab	53,8	304,1	102,5	115,5
DMTO, % des recettes de fct	5,19	30,75	11,72	13,1
Contributions directes en €/hab	247,19	416,74	334,9	321,42
Capacité de désendettement, en années d'épargne brute	6,04	19,1	9,8	3,1

Sources : Standard & Poor's, DGCL

Des choix de gestion en cause ?

D'autre part, les décisions propres des Conseils généraux en termes de fiscalité, d'investissement ou d'interventions ne relevant pas de leur domaine de compétences obligatoires sont également régulièrement rendues responsables de la dégradation de leur ratio de solvabilité financière. Si elles peuvent parfois expliquer certains décrochages, les Départements de l'échantillon démontrent toutefois que leur endettement ne résulte :

- ni d'une sous-utilisation de leur levier fiscal. Les taux moyens qu'ils affichent en 2009 sont en effet en ligne avec la moyenne nationale et le produit fiscal par habitant est 6,6 % supérieur à la moyenne métropolitaine (hors Paris) ;
- ni d'un sur-investissement. Le poids des investissements dans leur budget est inférieure de deux points à la moyenne nationale sur la période 2006-2008.

Enfin, avec une progression annuelle moyenne estimée à environ 8 % sur la période 2006-2008, les dépenses facultatives ont certes connu une croissance plus soutenue que celle affichée par l'ensemble des Départements. Toutefois, ces dépenses portent sur un volume budgétaire relativement réduit en comparaison des dépenses obligatoires réalisées pour le compte de l'Etat.

Une détérioration avant tout d'ordre structurel

Ainsi, il nous apparaît que la détérioration de la situation financière des Départements relève avant tout de l'évolution de leurs dépenses obligatoires et plus particulièrement de celle de leur financement.

Depuis 2002, les Départements se sont vus successivement attribués par l'Etat la gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), du revenu minimum d'insertion (RMI) devenu revenu de solidarité active (RSA) et des prestations de compensation du handicap (PCH-ACTP). Si on ajoute à ces allocations individuelles de solidarité, les personnels non-enseignant des collèges transférés à partir de 2007, les nouvelles compétences assumées par les Départements représentaient 28 % de leurs dépenses de fonctionnement en 2008.

Depuis leur transfert, l'écart entre ces dépenses et le montant de leur compensation n'a cessé de se creuser. En matière d'APA-RMI, la charge nette des Départements était de 3,6 milliards d'euros en 2008 dont 3,3 milliards pour la seule APA.

Pour l'APA, qui n'était pas une compétence de l'Etat au moment de son attribution aux Départements en 2002, une loi devait en déterminer le niveau de compensation. Finalement, le Conseil constitutionnel a indiqué que « le niveau de ressources à transférer ne devait pas être si faible qu'il risque d'entraver la libre administration des collectivités locales », autorisant ainsi le niveau de la dépense à s'éloigner de celui du financement. Le taux de couverture par l'Etat, qui était déjà seulement de 41 % en 2003, est finalement tombé à 30 % en 2008, portant ainsi la charge nette cumulée des Départements sur la période à 15,8 milliards d'euros.

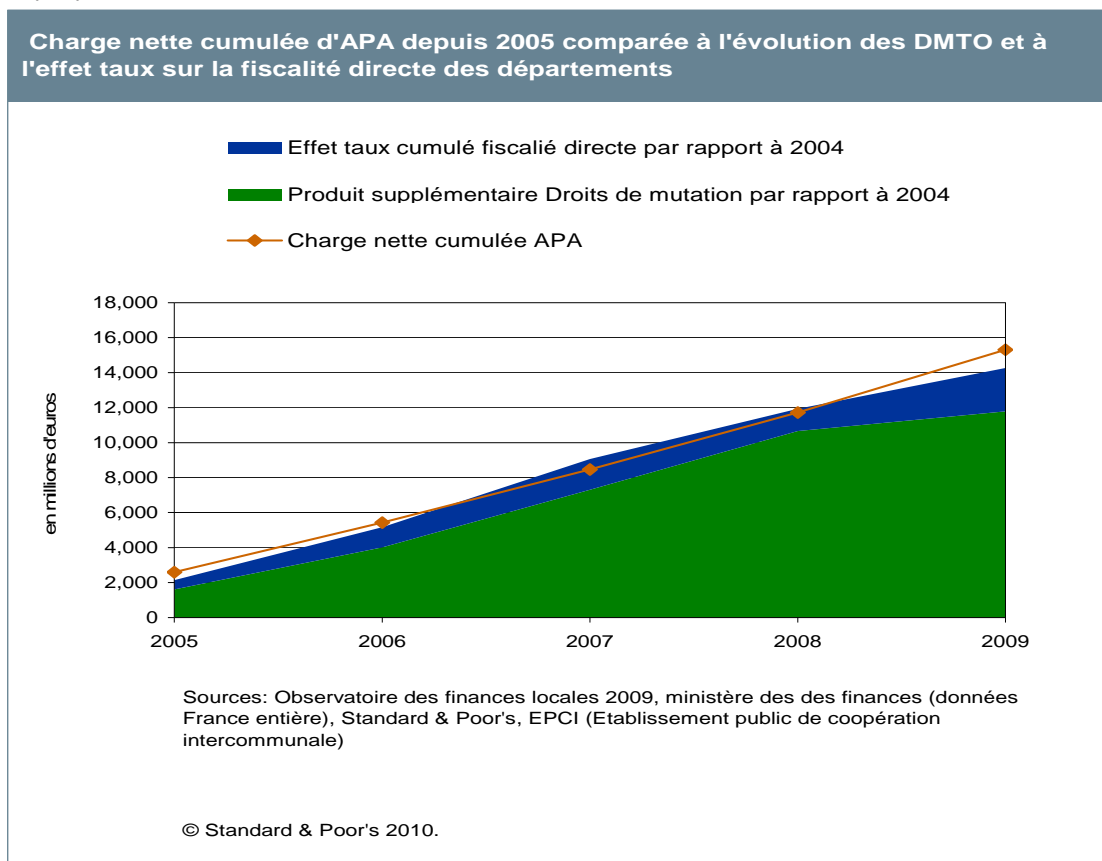
La fin de l'effet anesthésiant des pansements budgétaires...

Malgré cet écart de compensation sur des dépenses dont les principes sont établis centralement et sur lesquelles ils ont en fin de compte peu de marges de manœuvre, les Départements ont réussi à maintenir jusqu'en 2007 leur épargne brute et leur capacité de désendettement, sans pour autant procéder aux arbitrages budgétaires auxquels ils sont désormais confrontés. Jusqu'en 2007, les Conseils généraux ont en effet bénéficié :

- de l'explosion du produit des droits de mutation (DMTO) qui ont connu une croissance moyenne de 8 % par an sur la période 2004-2007 ;

- des hausses successives des taux de la fiscalité directe qui ont progressé en moyenne de 3,6 % sur la période 2004-2007 alors même que les bases fiscales affichaient une croissance soutenue (+3,4 % par an en moyenne);

Graphique 2



A partir de 2008, les éléments qui avaient jusqu'alors permis aux Départements de bénéficier d'un sursis budgétaire ont toutefois progressivement disparu.

Dans un premier temps, la réforme de la taxe professionnelle, en diminuant l'assiette fiscale, a, dès 2007, amoindri le rendement d'une hausse de la fiscalité et s'est parfois traduit par une perte nette de recettes fiscales avec l'introduction du mécanisme de ticket modérateur. Désormais, avec la suppression de la taxe professionnelle, la part des recettes fiscales sur lesquelles les Départements ont un réel levier fiscal devrait représenter moins de 15 % des recettes de fonctionnement, contre 39 % en 2009 et plus de 50 % en 1995 (voir encadré). Soit une perte majeure de flexibilité fiscale qui ne permettra plus, à l'avenir, d'atténuer le manque de dynamisme des recettes de fonctionnement ni la sous compensation des dépenses obligatoires transférées.

Puis, en indexant l'enveloppe normée sur la seule inflation à partir de 2008 là où il intégrait jusqu'alors également une partie de la croissance économique, le « pacte de croissance et de solidarité » a considérablement freiné la dynamique des dotations d'Etat aux collectivités, à l'heure même où ces dernières représentent une part de plus en plus importante des budgets locaux. En 2010, le taux de croissance des dotations de l'Etat a même été ramené à 50 % du taux d'inflation prévisionnel, soit 0,6 % et l'état des finances publiques ne laissent pas augurer d'améliorations en la matière au cours des prochaines années.

Enfin, après avoir connu un premier coup d'arrêt en 2008 (-8,5 %), les droits de mutations se sont littéralement effondrés en 2009 (-30 %). Même si des frémissements à la hausse se font actuellement sentir, les Départements ne devraient plus à l'avenir profiter de progressions du produit des droits de mutation comparables à la période 2004-2008 (taux de croissance annuelle moyen de 8 % contre 4 % pour l'APA-RMI).

En savoir plus sur la suppression de la taxe professionnelle :

Que perdent les Départements ?

Les Départements perdent le produit de la taxe professionnelle et celui de la taxe d'habitation ; deux recettes fiscales sur lesquelles ils avaient le pouvoir d'altérer le taux.

Que gagnent les Départements ?

Les Départements désormais perçoivent :

- 48,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)
- 30 %, 50 % ou 70 % de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) en fonction de la nature des installations
- 100 % de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)
- La part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB)
- La part Etat des DMTO

Les recettes fiscales des Départements avant et après la réforme (en milliards d'euros)			
Intitulé		Avant	Après
Ressources fiscales anciennes et nouvelles	Taxe d'habitation	5,5	0,0
	Taxe foncière sur les propriétés bâties	6,8	8,7
	Taxe foncière sur les propriétés non-bâties	0,1	0,0
	Taxe professionnelle	9,8	0,0
	Participation au titre du plafonnement à la valeur ajoutée	-0,7	0,0
	Prélèvement France Telecom	-0,2	0,0
	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	0,0	7,4
	Part IFER	0,0	0,6
Ressources transférées par l'Etat	Frais d'assiette et de recouvrement	0,0	1,0
	Part Etat des DMTO	0,0	0,7
	Complément de TSCA	0,0	2,8
	Dotations budgétaires supplémentaires	0,0	0,1

Dans le nouveau dispositif, la flexibilité fiscale des Départements se cantonne à la taxe foncière sur les propriétés bâties et aux droits de mutation dont ils peuvent revoir à la baisse le taux.

Un système de péréquation renforcé ?

Si la taxe professionnelle était très inégalement répartie (5% des communes concentrant environ 80 % des bases de taxe professionnelle), il semble en être de même pour la CVAE.

Pour atténuer les inégalités, deux systèmes de péréquation sont prévus à partir de 2011 en matière de cotisation à la valeur ajoutée et un en matière de droits de mutation. Cependant, au sein du bloc départemental, il s'agira de vases communicants et aucune nouvelle ressource n'est prévue dans ce cadre là. Enfin, la vertu péréquatrice de ce dispositif n'est pas avérée comme le souligne le rapport du Sénat sur la péréquation présenté le 23 février dernier.

Ne bénéficiant plus du levier 'recettes' pour préserver leurs équilibres budgétaires et financiers, certains Départements sont entrés depuis quelques années déjà (au même titre que d'autres collectivités locales), dans une logique de performance de la dépense, prônée par la LOLF, suivant en cela les efforts poursuivis par l'Etat. Cette recherche d'optimisation des coûts de gestion des compétences qui leur sont dévolues suppose notamment l'introduction d'une planification financière pluriannuelle et d'une comptabilité analytique mais aussi la mise en place de nouvelles organisations, le découplage des fonctions et la responsabilisation des gestionnaires.

.... révèle plus que jamais l'absence de solutions institutionnelles et financières pérennes à des problèmes structurels

Pour certains Départements, la situation requiert d'aller plus loin dans le processus de rationalisation de la dépense en procédant directement à des coupes budgétaires. Toutefois, si l'exercice de rationalisation des interventions départementales, qui va de la non-reconduction de certaines subventions au recentrage sur les compétences strictement obligatoires en passant par une plus forte sélectivité des projets d'investissement, s'avère souvent nécessaire, il ne peut dégager que des ressources limitées eu égard au poids des dépenses obligatoires dans les budgets départementaux. En effet, nous estimons à 15 % seulement du budget de fonctionnement les dépenses extra-statutaires relevant de la clause de compétence générale.

Cet exercice a donc ses limites car en procédant à des coupes sombres dans leur budget 2010, certains exécutifs se voient obligés de renoncer à ce qui fait la singularité de collectivités locales opérant dans un cadre décentralisé, censées agir en acteurs responsables et autonomes de la dépense publique, et non en simples guichets de la solidarité nationale.

De plus, avec des dépenses facultatives et un levier fiscal considérablement réduits, si les Départements devaient en venir à terme, à présenter des situations de déséquilibres budgétaires les conduisant à être mis sous tutelle, le préfet n'aurait lui aussi que peu de moyens d'actions pour redresser la situation.

Dès lors, de notre point de vue, la question du financement pérenne des dépenses transférées aux Départements se pose à nouveau. A l'heure où un rapport est remis au Premier Ministre sur la situation des Départements fragilisés, cette question se pose avec d'autant plus d'acuité qu'au-delà de cas particuliers, elle concerne l'ensemble du secteur. A défaut de solutions durables apportées à ce problème structurel, Standard & Poor's considère qu'au-delà des problématiques budgétaires, la solvabilité financière des Départements ne pourra que continuer à se détériorer rapidement au cours des prochaines années.