

2010, une dernière " bouffée d'oxygène " pour les finances départementales avant " l'asphyxie " budgétaire ?

Analyste principal :

Mehdi Fadli, Paris (33) 1 44 20 67 06 ; mehdi_fadli@standardandpoors.com

Analystes secondaires:

Christophe Doré, Paris (33) 1 44 20 66 65 ; christophe_dore@standardandpoors.com

Bertrand de Dianous, Paris (33) 1 44 20 73 71 ; bertrand_de_dianous@standardandpoors.com

Valérie Montmaur, Paris (33) 1 44 20 73 75 ; valerie_montmaur@standardandpoors.com

Laurent Niederberger, Paris (33) 1 44 20 67 04 ; laurent_niederberger@standardandpoors.com

Sommaire

Des contraintes renforcées sur les recettes départementales

Face à la pression des dépenses sociales, de simples pansements budgétaires apportés par l'Etat à ce stade

Sauf mesures structurelles qui pourraient intervenir lors de la réforme de la dépendance, le bloc départemental reste exposé à " l'asphyxie " budgétaire

Glossaire

2010, une dernière "bouffée d'oxygène" pour les finances départementales avant "l'asphyxie budgétaire" ?

Ce commentaire est l'actualisation d'une étude publiée par Standard & Poor's en avril 2010 intitulée « les départements français : un système de financement à réinventer ».

Les élections cantonales de mars 2011 ont vu pour la dernière fois le renouvellement de la moitié des conseillers généraux, élus exceptionnellement pour une période de 3 ans. En effet, dès 2014, les conseillers généraux seront remplacés par les conseillers territoriaux qui siègeront au sein des assemblées départementales et régionales.

Si la réforme institutionnelle semble en voie d'achèvement, la question de l'avenir des finances départementales reste en suspend. Alors que nous notions en avril 2010 qu'environ 25 départements avaient eu des difficultés à boucler leur budget 2010, la « nouvelle bulle » des droits de mutation (DMTO) a pu laisser croire à un rétablissement des finances départementales. En effet, la forte dégradation des performances budgétaires du bloc départemental enregistrée en 2009 ne s'est pas poursuivie en 2010, les départements affichant une capacité de désendettement moyenne inférieure à cinq années en fin d'année 2010, proche du niveau de 2009. Par ailleurs, en 2011, la mise en place du fonds de soutien exceptionnel et du fonds de péréquation sur les DMTO devrait permettre à certains départements de retrouver des marges de manœuvre afin d'assurer l'équilibre de leur budget.

De notre point de vue cependant, cette « bouffée d'oxygène » ne devrait être que de courte durée. D'une part, une telle hausse des DMTO n'est probablement pas appelée à se répéter dans les prochaines années. D'autre part, les récentes mesures gouvernementales n'apportent toujours pas de réponse globale à la problématique du financement des allocations universelles de solidarité. Comme nous le notions déjà en avril 2010, l'inadéquation des recettes aux dépenses essentiellement sociales des départements est structurelle et un mode de financement pérenne reste à inventer.

Cette nécessité se manifeste aujourd'hui avec d'autant plus d'acuité que les modifications apportées au volet « recettes » du bloc départemental réduisent ses marges de manœuvre fiscale et accentuent son exposition aux cycles économiques et immobiliers. Le recentrage sur les compétences propres offrant des marges de manœuvre limitées (moins de 15% des dépenses de fonctionnement relèvent de compétences facultatives) et ayant déjà été engagé par de nombreux départements, l'inadéquation des recettes aux dépenses devrait donc se traduire par une détérioration des performances financières voire une impasse budgétaire dans certains cas. Dès lors, le débat national sur la prise en charge de la dépendance voulu par le Président de la République et qui pourrait aboutir à des mesures dès la fin de l'année 2011 nous apparaît comme l'une des dernières chances d'éviter l'asphyxie budgétaire des départements français.

Des contraintes renforcées sur les recettes départementales

Une flexibilité fiscale amoindrie

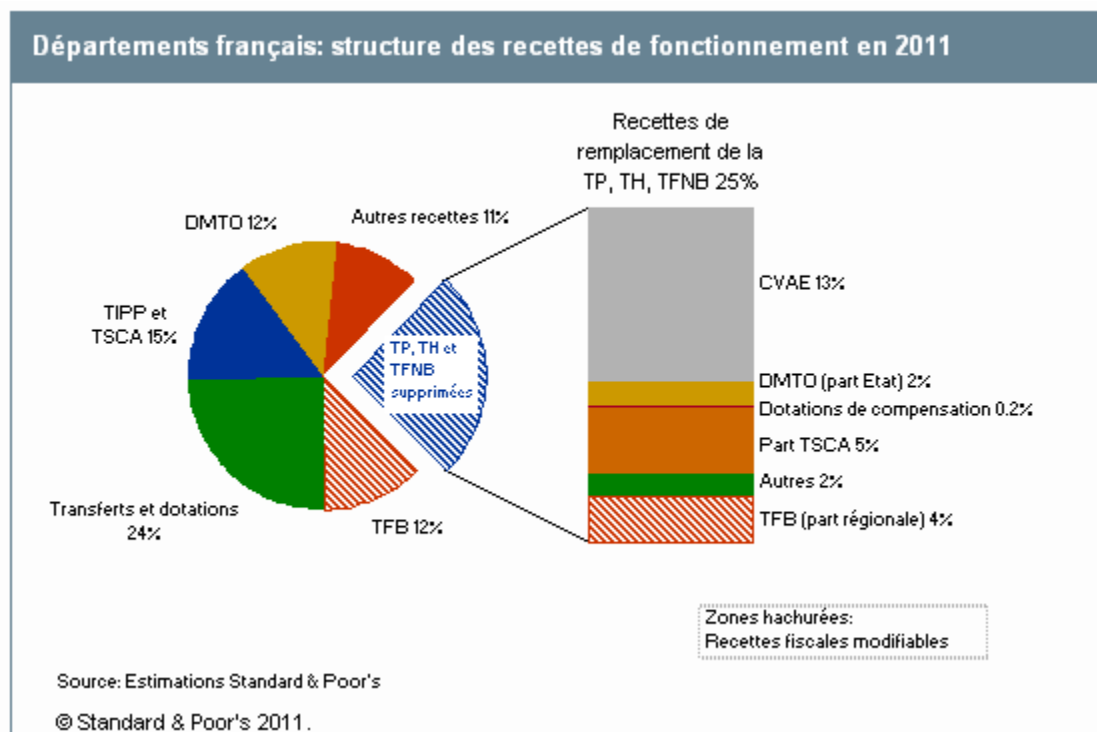
Suite à la réforme fiscale, Standard & Poor's estime que, dès 2011, les recettes fiscales modifiables ne devraient plus représenter en moyenne que 16% des recettes de fonctionnement des départements, contre 37% en 2010. En effet, les départements ne bénéficient plus de la taxe professionnelle (TP) pour laquelle ils percevaient en 2010 une

compensation-relais, de la taxe d'habitation (TH), ni de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB). Le produit total de ces trois impôts directs s'élevait selon nos estimations à environ 15,8 milliards d'euros en 2010, soit 26% des recettes de fonctionnement des départements. La flexibilité en termes de fiscalité directe se limite désormais à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), qui inclut dorénavant l'ancienne part régionale de la TFB transférée dès 2011 aux départements, soit respectivement 12% et 4% des recettes de fonctionnement.

En outre, les recettes de remplacement des anciens impôts directs (hors TFB) incluent des recettes n'offrant aucun levier en termes de taux :

- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- la part étatique des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ;
- une nouvelle part de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA) ;
- des dotations budgétaires avec la dotation de compensation de la TP (DCRTP) et le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ;
- et une part de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), les hydroliennes, les centrales électriques, les installations photovoltaïques et hydrauliques, les stations radioélectriques, les éoliennes terrestres et les canalisations de transport de gaz naturel et d'autres hydrocarbures.

Graphique 1

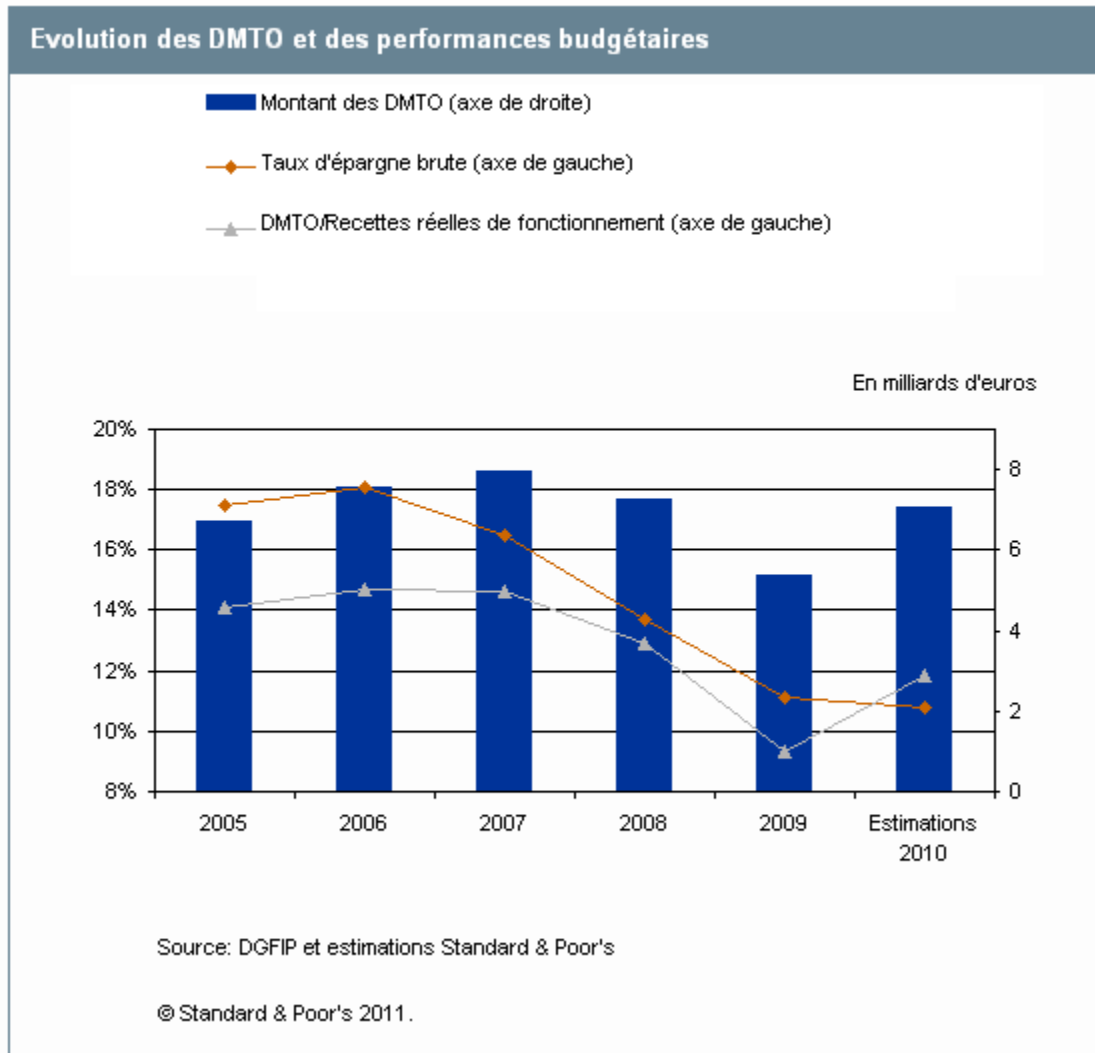


De nouvelles recettes plus volatiles

La réforme fiscale a en outre accentué l'exposition des départements à la conjoncture économique et immobilière. En effet, les recettes fiscales volatiles (DMTO et CVAE) devraient représenter environ un quart des recettes de fonctionnement des départements, contre 9% à 12% avant la réforme. D'une part, la nouvelle CVAE, assise sur les flux et qui devrait représenter environ 13% des recettes de fonctionnement des départements, sera beaucoup plus

volatile que la TP et la TH, assises sur des stocks, qu'elle remplace. D'autre part, le transfert de la part étatique des DMTO devrait se traduire par une augmentation d'environ 2 points de la part des DMTO dans les recettes de fonctionnement des départements qui se situe actuellement entre 9% (niveau bas de 2009) et 12% en moyenne pour le bloc départemental. Cette recette évolue de manière très erratique comme le montre le graphique 2. Par ailleurs, suite à l'instauration d'un fonds de péréquation, la volatilité des DMTO concernera désormais également les départements qui, historiquement, encaissaient peu de DMTO, à travers les reversements dont ils seront désormais bénéficiaires.

Graphique 2



Une part importante de recettes atones

Non seulement un quart des recettes de fonctionnement des départements devraient désormais être exposées aux cycles économiques, mais Standard & Poor's estime à plus d'un tiers la proportion des recettes qui seront atones dans les années à venir.

D'une part, la loi de programmation des finances publiques du 28 décembre 2010 prévoit une stabilisation en valeur

des principales dotations de l'Etat entre 2011 et 2014, à l'exception notamment du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), et des dotations de compensation de la taxe professionnelle. A l'intérieur de cette enveloppe normée, gelée en valeur, chaque dotation disposera de ses propres modalités d'évolution. Nous estimons que plus du quart des recettes de fonctionnement des départements est gelée en valeur dès 2011.

D'autre part, Standard & Poor's ajoute à ces dotations gelées, les fractions de TIPP et de TSCA qui correspondent à un droit à compensation au titre du RMI (désormais RSA) et des compétences transférées par la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, qui devraient rester atones à champ constant.

Face à la pression des dépenses sociales, de simples pansements budgétaires apportés par l'Etat à ce stade

Une pression budgétaire croissante exercée par les allocations individuelles de solidarité

Les allocations individuelles de solidarité représentent plus du quart des dépenses de fonctionnement des départements (respectivement 13%, 10% et 2% des dépenses de fonctionnement pour le RMI-RSA, l'APA et la PCH). L'évolution du montant versé par les départements au titre de ces allocations a été dynamique ces dernières années. Entre 2008 et 2010, Standard & Poor's estime que l'APA, le RMI-RSA et la PCH ont respectivement augmenté d'environ 5%, 8% et 35% par an. Les compensations de l'Etat n'ayant pas connu la même évolution, en particulier en ce qui concerne les concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, la charge nette portée au titre de ces allocations n'a cessé de s'alourdir. Ainsi, en 2010, le surcoût s'est élevé à plus de 5 milliards d'euros (contre 4,6 milliards en 2009 et 3,8 milliards d'euros en 2008) soit plus de 8% des recettes de fonctionnement des départements.

A elle seule, l'APA représente les trois-quarts de cette charge nette. A court terme cependant, alors que jusqu'à présent le RMI-RSA était globalement bien compensé en comparaison de l'APA, Standard & Poor's estime que le RSA constitue un risque de dérive budgétaire important en raison de l'exposition de cette allocation à la conjoncture économique et de l'arrivée probable de chômeurs en fin de droits devenant éligibles au RSA.

Malgré la « bouffée d'oxygène » des DMTO qu'ont pu connaître certains départements en 2010, nous estimons que les modifications apportées au volet « recettes » des départements ont renforcé les contraintes budgétaires pesant sur le bloc départemental en 2011, alors même que l'absence de financement pérenne des allocations individuelles de solidarité reste une menace pour leurs équilibres budgétaires. A ce sujet, de nombreux départements ont engagé des recours contentieux accompagnés d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le niveau des compensations versées par l'Etat au titre de ces allocations.

Le fonds de soutien exceptionnel de l'Etat, reflet de fortes tensions budgétaires sur certains départements

Suite notamment au rapport Jamet sur les finances départementales publié en avril 2010, la loi de finances rectificative pour 2010 a instauré un fonds de soutien aux départements en difficulté doté de 150 millions d'euros, soit un montant faible au regard des volumes budgétaires départementaux (moins de 0,3% des recettes de fonctionnement du bloc départemental) et du surcoût des allocations individuelles de solidarité (moins de 3% de la charge nette).

Ce fonds devrait permettre à certains départements d'assurer leur équilibre budgétaire pour 2011 mais ne devrait concerner que l'année en cours. Cela étant, en ce qui concerne la première section du fonds, Standard & Poor's considère que les critères d'allocation ne permettent pas d'appréhender véritablement la situation financière des

départements. Ainsi, bénéficient selon nous de cette première section certains départements dont la situation budgétaire n'est pas parmi les plus dégradées alors que certains dont l'équilibre budgétaire pourrait être menacé en sont exclus. Par ailleurs, la seconde section du fonds vise à répondre à la situation budgétaire d'urgence de certains départements telle qu'évoquée dans le rapport Jamet. Cependant il semble que la signature d'une convention avec l'Etat dissuade certains départements d'y avoir recours.

Mécanisme du fonds de soutien exceptionnel de l'Etat

Le fonds comporte deux sections :

- La première, alimentée par un prélèvement exceptionnel de 75 millions d'euros sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Afin de définir les départements en difficulté, est calculé pour chaque département un indice synthétique basé sur le potentiel financier par habitant, le revenu moyen par habitant et la proportion de personnes âgées. Trente départements bénéficieront de cette section pour un montant compris entre 2 et 3 millions d'euros chacun ;
- La seconde, dotée de 75 millions d'euros autorise le versement de subventions exceptionnelles en fonctionnement, dans le cadre d'une convention avec l'Etat, pour les départements présentant des difficultés au regard des règles d'équilibre budgétaire. Standard & Poor's ne dispose pas de données complètes concernant le nombre de bénéficiaires de ce fonds et les montants afférents. A ce jour, un seul département semble devoir bénéficier de cette seconde section du fonds de soutien exceptionnel de l'Etat.

Les fonds de péréquation, une réponse très partielle à la problématique de la charge des allocations individuelles de solidarité

La mise en place d'un nouveau panier de recettes pour les départements s'accompagne également de l'instauration de deux fonds de péréquation horizontale. Ces fonds fonctionnent comme des « vases communicants » au sein du bloc départemental. De notre point de vue, ils n'apportent qu'une réponse très partielle à la problématique de la charge des allocations individuelles de solidarité.

Le premier fonds de péréquation, relatif aux DMTO, est mis en place dès 2011. Selon le Ministre chargé des collectivités territoriales, 26 départements devraient être contributeurs nets au fonds de péréquation des DMTO qui totalise 440 millions d'euros en 2011 et 71 départements devraient être bénéficiaires. Parmi les bénéficiaires, 7 départements devraient recevoir plus de 7 millions d'euros.

Ces fonds de péréquation devrait permettre à certains départements en situation financière difficile de retrouver des marges de manœuvre en 2011 afin d'assurer l'équilibre de leur budget. Cependant, les montants redistribués sont faibles au regard des budgets départementaux (moins de 1% des recettes de fonctionnement sont redistribuées). De plus, étant donné la forte progression des DMTO en 2010, nous estimons que le montant du fonds, en particulier celui du second prélèvement basé sur les flux, est appelé à diminuer dans les années à venir.

Par ailleurs, Standard & Poor's note que les critères du fonds de péréquation relatif aux DMTO sont uniquement basés sur les ressources et ne prennent pas en compte les caractéristiques des départements en termes de dépenses liées à la population âgée ou bénéficiant de minima sociaux. Dès lors, Standard & Poor's considère que ce fonds de péréquation n'apporte pas de réponse à la charge exercée par les allocations universelles de solidarité. Enfin, le mécanisme de plafonnement pour les contributeurs à ce fonds (voir ci-dessous) en limite la portée redistributive.

Mécanisme du fonds de péréquation des DMTO

Ce fonds est alimenté par les départements dont le montant par habitant des DMTO de l'année précédente (2010) est supérieur à 0,75 fois le montant moyen par habitant des DMTO de l'ensemble des départements. Il comprend deux prélèvements, respectivement basés sur :

- Le stock des DMTO, avec l'application d'un barème progressif aux départements excédant 0,75 fois le montant moyen de DMTO par habitant de l'ensemble des départements ;
- Le flux des DMTO, avec un reversement correspondant à la moitié de l'excédent de la différence (si positive) entre le montant des DMTO au cours de l'année précédente (2010) et la moyenne des DMTO des deux années antérieures (2009 et 2008) multipliée par 2 fois le taux prévisionnel d'évolution des prix à la consommation tel que prévu dans la loi de finances de l'année précédente (2010).

Le montant de chacun des deux prélèvements ne peut excéder 5% du produit des DMTO perçu par le département l'année précédente. Ce plafonnement limite la portée redistributive du fonds. Les critères de répartition de ce fonds tiennent compte du potentiel financier par habitant, de la population et du produit de DMTO par habitant.

Le second fonds de péréquation, relatif au flux cumulé de la CVAE, devrait entrer en vigueur en 2013. Standard & Poor's dispose à ce jour de peu de visibilité sur la mise en œuvre concrète de ce fonds (montants en jeu, nombre de bénéficiaires et de contributeurs). Cependant, nous notons que les critères de répartition tiennent peu compte de la pression exercée par les dépenses sociales (pour un sixième seulement).

Mécanisme du fonds de péréquation de la CVAE

Les départements contributeurs seront ceux dont le potentiel financier par habitant est supérieur au potentiel financier moyen de l'ensemble des départements. Si la croissance cumulée de la CVAE d'un département depuis 2010 est supérieure à la moyenne nationale, le département sera prélevé à hauteur de la moitié de l'excédent correspondant. Les départements bénéficiant de ce fonds seront ceux dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne. La répartition se fera en fonction du potentiel financier, de la population, de la longueur de la voirie départementale par habitant, du nombre de bénéficiaires de minima sociaux et de la population âgée de plus de 75 ans. Standard & Poor's dispose à ce jour de peu de visibilité sur la mise en œuvre concrète de ce fonds (montants en jeu, nombre de bénéficiaires et de contributeurs).

Sauf mesures structurelles qui pourraient intervenir lors de la réforme de la dépendance, le bloc départemental reste exposé à « l'asphyxie » budgétaire

Lors de notre étude d'avril 2010, nous indiquions qu'à défaut de solutions durables, la solvabilité des départements ne pourrait que se détériorer rapidement au cours des prochaines années. Alors que l'année 2010 n'a fait que retarder cette évolution, l'inadéquation des recettes aux dépenses a été accentuée par la réforme fiscale qui réduit davantage encore les marges de manœuvre des départements et accentue la volatilité de leurs budgets. Les départements restent donc structurellement exposés à des effets de ciseau budgétaires très importants. Certes, l'effort de recentrage sur les compétences propres déjà engagé devrait être maintenu et renforcé. Cependant, le gain potentiel en la matière est mince et hors de proportion eu égard aux volumes budgétaires en jeu. Dès lors, l'inadéquation des

recettes aux dépenses devrait se traduire par une détérioration des performances financières voire une impasse budgétaire pour certains départements après le sursis inattendu de 2010 et les pansements budgétaires de 2011.

Dans le cadre budgétaire actuel, le financement à moyen terme des allocations individuelles de solidarité n'est pas assuré et menace les équilibres budgétaires de nombreux départements. Le débat national sur la prise en charge de la dépendance voulu par le Président de la République et lancé par la Ministre des solidarités et de la cohésion sociale en début d'année 2011 avec la mise en place de quatre groupes de travail constitue donc un enjeu majeur pour les finances départementales. Parmi les groupes de travail qui incluent tous des membres de l'Association des départements de France, l'un est dédié aux « enjeux démographiques et financiers de la dépendance ». La réforme de la dépendance devrait se traduire par des premières mesures dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 et une loi spécifique dans le courant de l'année 2012. Standard & Poor's suivra donc avec attention les éventuelles mesures qui pourraient être prises en 2011 en ce qui concerne l'APA et qui constituent selon nous l'une des dernières chances d'éviter l'asphyxie budgétaire pour certains départements français.

Glossaire

APA : Allocation personnalisée d'autonomie

CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

CVAE : Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DCRTP : Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle

DMTO : Droits de mutation à titre onéreux

FCTVA : Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée

FNGIR : Fonds national de garantie individuelle des ressources

IFER : Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux

PCH : Prestation de compensation du handicap

RMI : Revenu minimum d'insertion

RSA : Revenu de solidarité active

TFB : Taxe foncière sur les propriétés bâties

TFNB : Taxe foncière sur les propriétés non bâties

TH : Taxe d'habitation

TIPP : Taxe intérieure sur les produits pétroliers

TP : Taxe professionnelle

TSCA : Taxe spéciale sur les conventions d'assurance

Copyright © 2011 by Standard & Poor's Financial Services LLC (S&P), a subsidiary of The McGraw-Hill Companies, Inc. All rights reserved.

No content (including ratings, credit-related analyses and data, model, software or other application or output therefrom) or any part thereof (Content) may be modified, reverse engineered, reproduced or distributed in any form by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of S&P. The Content shall not be used for any unlawful or unauthorized purposes. S&P, its affiliates, and any third-party providers, as well as their directors, officers, shareholders, employees or agents (collectively S&P Parties) do not guarantee the accuracy, completeness, timeliness or availability of the Content. S&P Parties are not responsible for any errors or omissions, regardless of the cause, for the results obtained from the use of the Content, or for the security or maintenance of any data input by the user. The Content is provided on an as is basis. S&P PARTIES DISCLAIM ANY AND ALL EXPRESS OR IMPLIED WARRANTIES, INCLUDING, BUT NOT LIMITED TO, ANY WARRANTIES OF MERCHANTABILITY OR FITNESS FOR A PARTICULAR PURPOSE OR USE, FREEDOM FROM BUGS, SOFTWARE ERRORS OR DEFECTS, THAT THE CONTENT'S FUNCTIONING WILL BE UNINTERRUPTED OR THAT THE CONTENT WILL OPERATE WITH ANY SOFTWARE OR HARDWARE CONFIGURATION. In no event shall S&P Parties be liable to any party for any direct, indirect, incidental, exemplary, compensatory, punitive, special or consequential damages, costs, expenses, legal fees, or losses (including, without limitation, lost income or lost profits and opportunity costs) in connection with any use of the Content even if advised of the possibility of such damages.

Credit-related analyses, including ratings, and statements in the Content are statements of opinion as of the date they are expressed and not statements of fact or recommendations to purchase, hold, or sell any securities or to make any investment decisions. S&P assumes no obligation to update the Content following publication in any form or format. The Content should not be relied on and is not a substitute for the skill, judgment and experience of the user, its management, employees, advisors and/or clients when making investment and other business decisions. S&P's opinions and analyses do not address the suitability of any security. S&P does not act as a fiduciary or an investment advisor. While S&P has obtained information from sources it believes to be reliable, S&P does not perform an audit and undertakes no duty of due diligence or independent verification of any information it receives.

S&P keeps certain activities of its business units separate from each other in order to preserve the independence and objectivity of their respective activities. As a result, certain business units of S&P may have information that is not available to other S&P business units. S&P has established policies and procedures to maintain the confidentiality of certain non-public information received in connection with each analytical process. S&P may receive compensation for its ratings and certain credit-related analyses, normally from issuers or underwriters of securities or from obligors. S&P reserves the right to disseminate its opinions and analyses. S&P's public ratings and analyses are made available on its Web sites, www.standardandpoors.com (free of charge), and www.ratingsdirect.com and www.globalcreditportal.com (subscription), and may be distributed through other means, including via S&P publications and third-party redistributors. Additional information about our ratings fees is available at www.standardandpoors.com/usratingsfees.