

Les finances des régions et départements

Rétrospective financière et éclairages pour le 1^{er} forum des Travaux Publics

Mai 2014

Résumé

- ▶ Régions et départements représentent près de la moitié de la dépense publique locale, soit 86 Md€ de dépenses d'intervention en 2012, en fonctionnement comme en investissement.
- ▶ Ces deux échelons sont ceux qui ont connu les plus importantes transformations de leurs compétences sous l'impulsion des lois de décentralisation ainsi que de diverses lois sectorielles (handicap, transports, etc.).
- ▶ La suppression de la clause de compétence générale, votée en 2010, rétablie en janvier 2014, favorise aujourd'hui les interventions croisées des collectivités. Demain, dans une logique de spécialisation, des interventions plus ciblées avec des investisseurs moins nombreux et aux capacités d'interventions renforcées pourraient devenir la norme.
- ▶ L'enjeu pour les régions et les départements sera de préserver leurs capacités d'investissement, la montée en puissance de leurs compétences de gestion ayant déjà obéré leurs marges de manœuvre.

Public Evaluation System

Créée en 2004, Public Evaluation System est une agence française indépendante de notation et d'évaluation financière des collectivités territoriales et des institutions publiques et gouvernementales, qui regroupe des associés et des experts venus d'horizons divers, ayant une expérience de la fonction publique, de l'administration territoriale et du monde de l'entreprise.

Les fondateurs, dont la plupart sont encore associés, considéraient que les finances publiques locales avaient besoin d'une source d'information indépendante, neutre et objective. Ils souhaitaient que chaque citoyen soit à même de connaître la santé financière de sa collectivité. La notation est apparue comme la meilleure façon de répondre à cet objectif. L'accès libre et gratuit aux notations est assuré sur le site internet de la société ainsi qu'à travers des partenariats avec la presse.

Bien que notant les collectivités territoriales sur une base financière, Public Evaluation System n'est pas une agence de notation au sens des réglementations européenne et française et à ce titre n'est pas reconnue comme telle par l'Autorité des Marchés Financiers.

L'activité de Public Evaluation System est encadrée par une charte éthique consultable sur le site internet de l'entreprise.

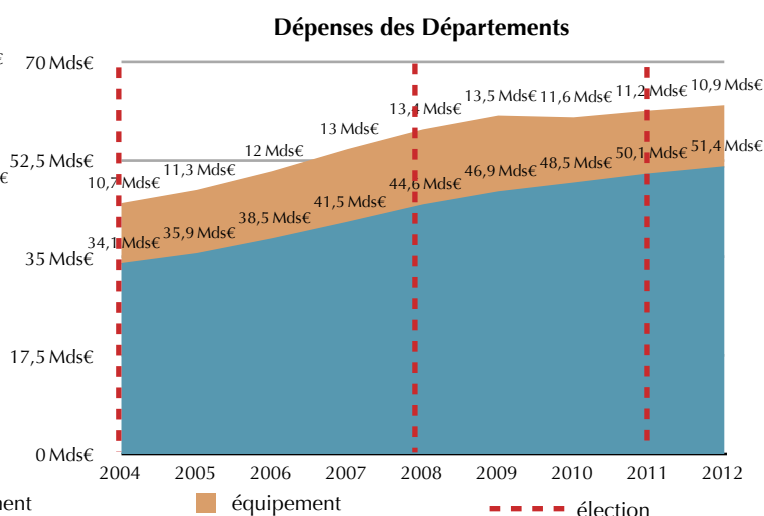
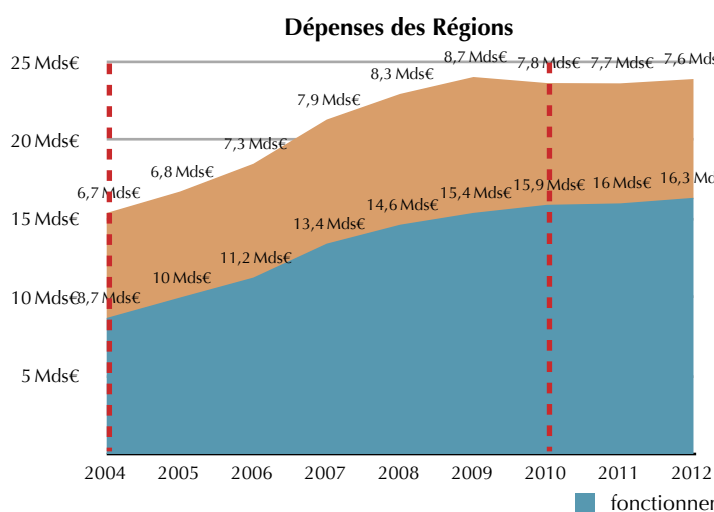
Les clients de Public Evaluation System sont aussi bien des entreprises travaillant avec le secteur public local que des collectivités et des institutions comme la Commission des Finances du Sénat pour des travaux portant sur l'autonomie financière des collectivités ainsi que les mécanismes de péréquation.

Public Evaluation System a également noué des partenariats avec des entreprises de conseil, d'audit, des think tanks et des sociétés financières.

Contact : 01 49 49 03 34 - contact@public-evaluation.com - 20, rue Laffitte 75009 Paris

Un périmètre d'intervention multiplié par 1,5 en 10 ans

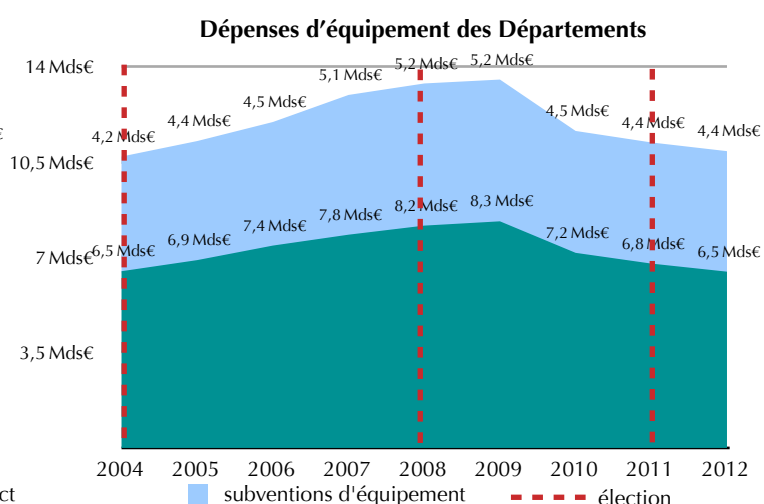
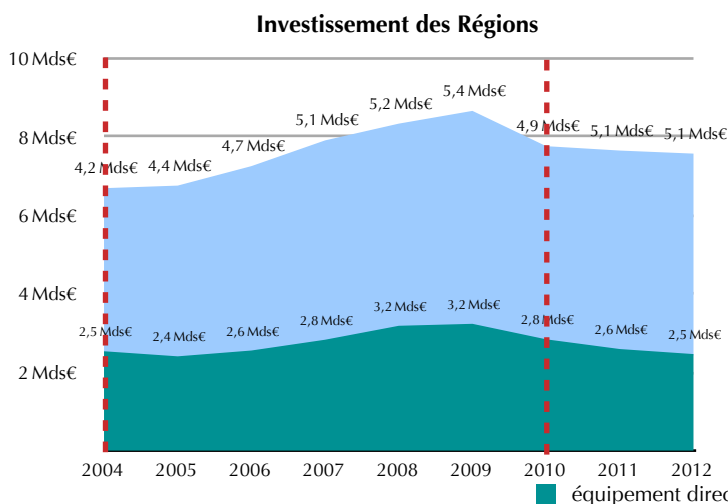
- ✓ Avec 86 milliards d'euros dépensés en 2012 (hors dette), les régions et les départements sont devenus des acteurs incontournables de l'action publique.
- ✓ Cette expansion de leur périmètre est à relier aux lois successives de décentralisation, organisant le transfert massif de compétences à ces deux échelons.
- ✓ Suivant une logique de spécialisation par « bloc de compétences », la décentralisation a néanmoins abouti à des interventions croisées, le plus souvent motivées par une logique de subsidiarité.
- ✓ Les 22 régions métropolitaines ont une surface financière cumulée bien inférieure aux 96 départements, mais leurs dépenses sont nettement plus orientées vers l'investissement (32 % pour les régions contre 17% en 2012 pour les départements).



Dépenses de fonctionnement et dépenses d'équipement hors emprunt des collectivités métropolitaines, en euros courants.
Sources : DGFIP, traitement PES

Fin de cycle pour l'investissement

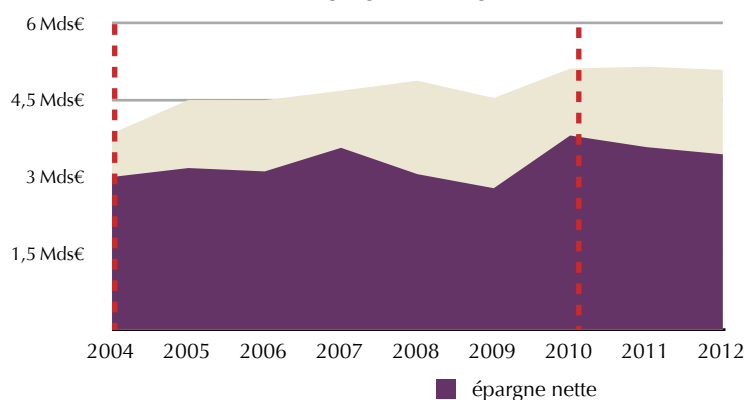
- ✓ Pour les régions, leur profil d'investissement reflète clairement le cycle électoral avec un accroissement régulier des investissements sur le mandat 2004-2010. Il est à noter une progression ralentie depuis, ce qui s'explique notamment par l'achèvement en 2013-2014 des principaux programmes pluriannuels d'investissement (fonds européens et contrats État-régions, entamés en 2007 pour 7 ans). Le renouvellement des fonds européens est partiellement assuré, l'avenir de la contractualisation Etat régions est incertain.
- ✓ Pour les départements, jusqu'à la réforme du mode de scrutin adoptée par le Parlement en 2013, le renouvellement des Conseils se faisait par moitié tous les trois ans (reporté en 2008), atténuant la périodicité des investissements. En dépit des contraintes financières particulièrement accrues pour les départements depuis 2009, l'effort d'investissement s'est maintenu.



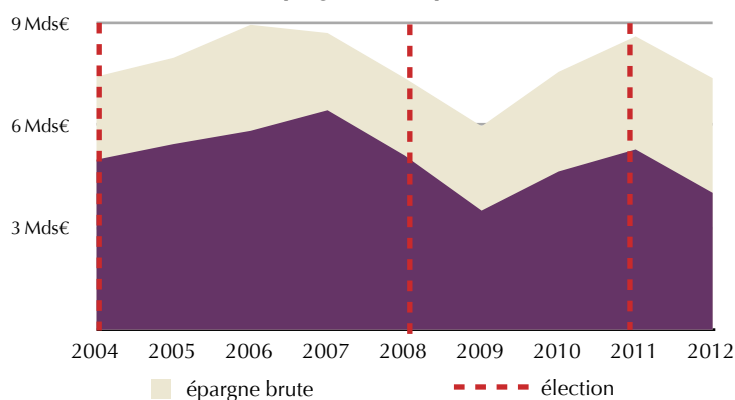
Des marges de manoeuvre affectées par la conjoncture

- ✓ Pour financer leurs investissements, les collectivités dégagent un autofinancement sur leur fonctionnement courant qualifié d'épargne brute. Cet autofinancement doit d'abord être consacré au remboursement de la dette : l'épargne nette est donc celle disponible pour financer les équipements.
- ✓ Les départements ont été particulièrement sensibles à la crise économique en raison de la composition de leurs ressources, dont une part substantielle repose sur les droits de mutation.
- ✓ L'augmentation régulière des dépenses de fonctionnement ainsi que de l'endettement ont également contribué à tasser les capacités d'autofinancement des départements.

L'épargne des Régions



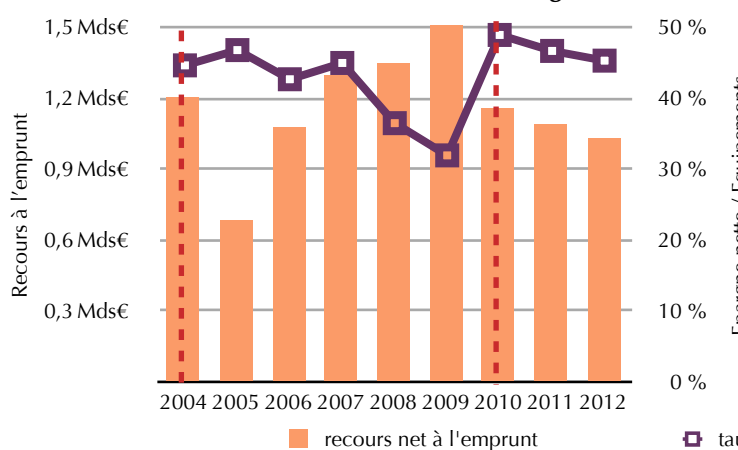
L'épargne des Départements



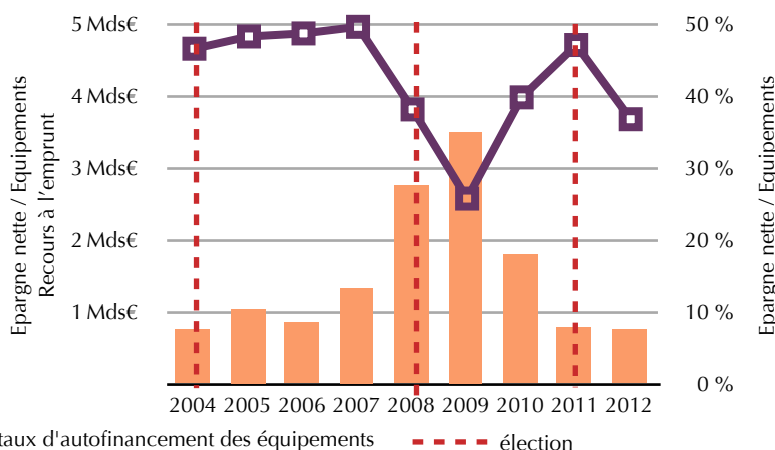
Recours constant à l'endettement pour maintenir l'investissement

- ✓ Pour les régions comme pour les départements, il n'y a eu aucun désendettement depuis 2004. Le recours à l'emprunt a toujours été supérieur au remboursement de la dette en cours, suivant assez fidèlement leur cycle d'investissement.
- ✓ Ce recours à l'emprunt reflète également l'altération conjoncturelle de leur capacité d'autofinancement. Conséquence de l'érosion de leur épargne, le taux d'autofinancement des équipements a subi une violente dégradation en 2009, compensé par un recours massif à l'emprunt.
- ✓ Même en tenant compte de l'accroissement de leur surface financière, la diminution de leur autofinancement couplée à un effort d'équipement maintenu contribuent à allonger leur durée théorique de remboursement de la dette (en y consacrant l'intégralité de l'épargne brute) qui passe sur la période observée d'un peu plus de 2 années à 4 années.

Financement des investissements régionaux



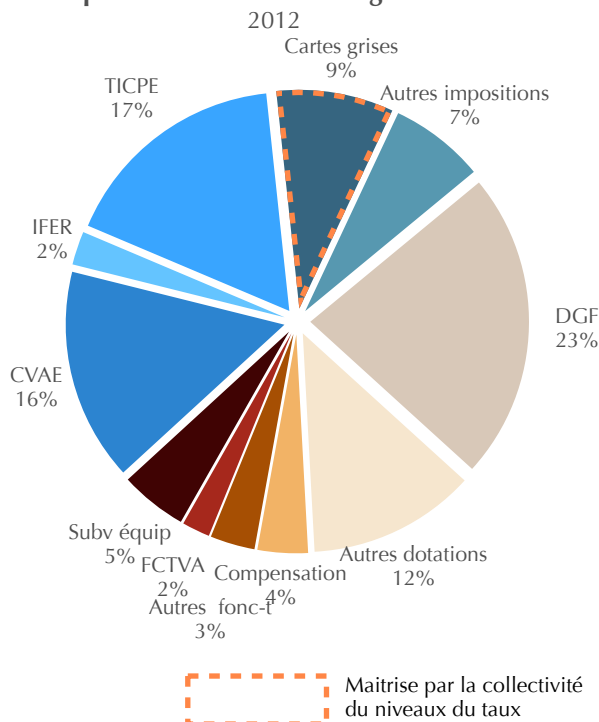
Financement des investissements départementaux



Des ressources sous contraintes

- ✓ Une série de mesures d'économies a été annoncée par le gouvernement, se traduisant notamment pour les collectivités par la réduction de la dotation globale de fonctionnement.
- ✓ Si sa diminution entraîne indéniablement des arbitrages dans les budgets locaux, il convient de replacer cette ressource dans la composition globale du budget des régions et départements.

Le panier de recettes des régions

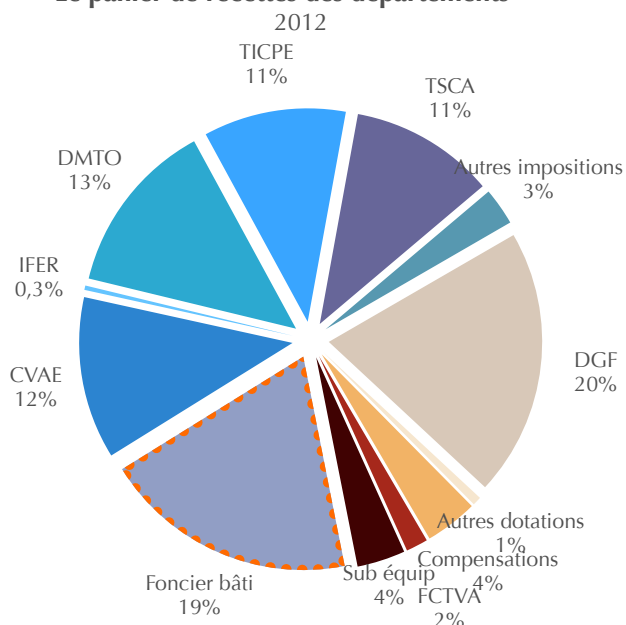


- ✓ En effet, près de 50% des ressources des régions et départements, hors emprunt, sont constituées du produit d'impositions. Régions et départements se caractérisent néanmoins par la quasi-extinction de leur levier fiscal :

- ▶ pour les régions, seule une fraction de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) peut être modulée, la plupart des régions ayant opté pour un taux maximum. Elles déterminent par ailleurs le tarif applicable aux cartes grises et permis de conduire.
- ▶ pour les départements, seule la taxe sur le foncier bâti et, de façon provisoire, les droits de mutation peuvent être ajustés.

- ✓ D'autres ressources fiscales sont affectées aux collectivités mais le produit versé correspond à des compensations de transfert. Il y a donc décorrélation entre le produit collecté et celui reversé aux collectivités, l'ajustement dans le budget de l'Etat étant voté chaque année en loi de finances. Il s'agit principalement de la

Le panier de recettes des départements



TICPE pour les régions (hors fraction additionnelle) et les départements ainsi que, pour ces derniers, de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA).

- ✓ La DGF représente quant à elle près d'un quart des ressources. D'autres dotations sont également sous contrainte. Seul le mécanisme de compensation de la TVA (FCTVA) est maintenu hors de l'enveloppe normée pour continuer à soutenir les investissements des collectivités. Ce reversement est opéré l'année suivant la dépense.

Un train de réformes suit l'autre

L'acte III de la décentralisation, qui devait suivre le premier grand mouvement du début des années 80 et compléter l'acte II du début des années 2000, a été annoncé par deux présidents successifs. Sa préparation a donné lieu à des réformes financières (suppression de la taxe professionnelle, réforme de la fiscalité locale, péréquation) et structurelles (achèvement de la carte intercommunale).

La Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite Loi «Mapam» est la dernière manifestation effective de ce mouvement. Elle prévoit :

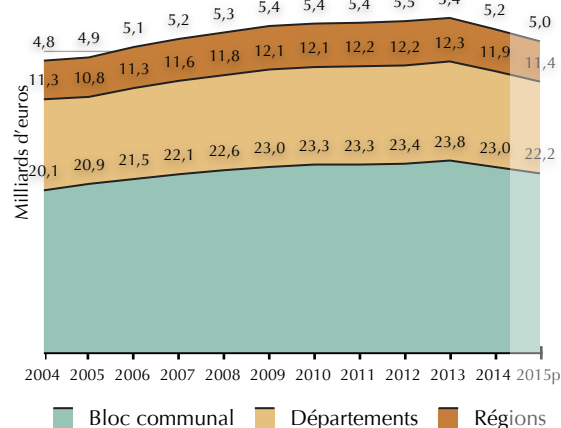
- ✓ Le rétablissement de la clause de compétence générale des départements et des régions tout en introduisant la notion de « collectivité territoriale chef de file », avec des missions attribuées à chaque échelon (chapitre II du titre I)
- ✓ L'affirmation des métropoles (titre II) : Achèvement de la carte intercommunale en Ile-de-France, création de la métropole du Grand Paris, dispositions spécifiques pour les métropoles de Lyon et de Marseille-Aix en Provence qui vont prendre une partie ou la totalité des compétences du département, création d'un nouveau statut de métropole.

Début 2014, le Président de la République a annoncé une accélération des réformes territoriales, portées par le Premier ministre :

- ✓ Renforcement et rationalisation de l'intercommunalité :
 - ▶ Agrandissement des EPCI pour correspondre aux périmètres des bassins de vie au 1^{er} janvier 2018;
 - ▶ Les EPCI à fiscalité propre devront désormais regrouper au moins 10 000 habitants (au lieu de 5 000 aujourd'hui);
 - ▶ Réduction du nombre de syndicats intercommunaux d'ici le 1^{er} janvier 2017;
 - ▶ Possibilité de déléguer ou de transférer les compétences des départements aux métropoles.
- ✓ Réduction du nombre de régions
 - ▶ Projets de fusion / regroupement de régions
 - ▶ En cas d'absence de projet de regroupement, proposition par le gouvernement avant le 31 mars 2016 d'une nouvelle carte des régions

- ▶ Détermination par une loi des nouvelles limites territoriales des régions avant le 1^{er} janvier 2017
- ✓ Disparition des conseils généraux d'ici 2021
- ▶ Report probable des élections régionales et cantonales en 2016 (annonce du Président de la République)
- ✓ Suppression de la clause de compétence générale pour les régions et les départements dans une ampleur encore inconnue:
 - ▶ Régions responsables des orientations en matière de développement économique;
 - ▶ Compétence des régions en matière de tourisme, de transports...
- ✓ Des économies d'ores et déjà engagées
 - ▶ En 2011, il a été procédé au gel des dotations de l'Etat pour une durée de 3 ans.
 - ▶ En 2013, le gouvernement Ayrault a officialisé une baisse de 4,5 milliards d'euros des concours de l'Etat (plus précisément de la Dotation Globale de Fonctionnement) à partir de 2014 sur trois ans, soit une baisse de 1,5 milliards d'euros / an jusqu'en 2017.

La DGF de 2008 à 2014 et projection 2015

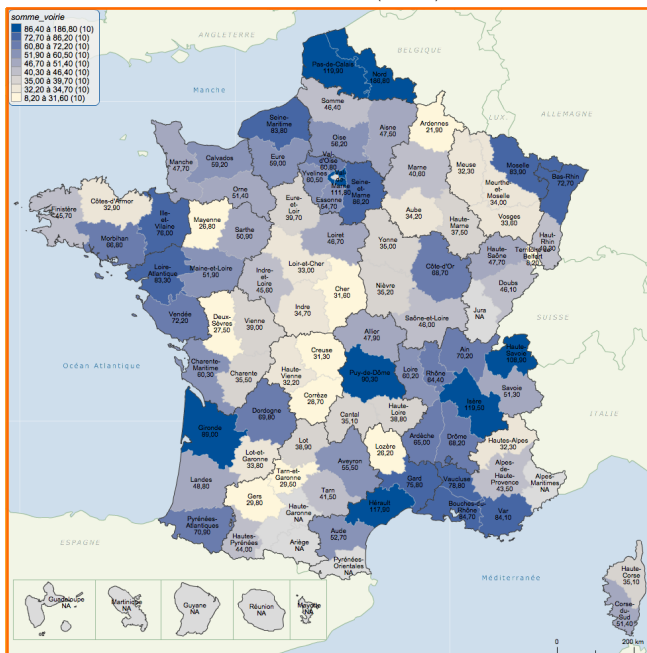


- ✓ Le cas de la DGF : principale dotation versée par l'Etat aux collectivités, elle baisse après avoir longtemps stagnée. C'est cependant le bloc communal qui en ressent le plus les conséquences. Les perspectives tendent vers une nette diminution de cette dotation.

Sources : DGFIP, traitement PES

4,1 milliards d'euros investis par les départements pour les infrastructures

Dépenses départementales de voirie, fonctionnement et investissement (2012)



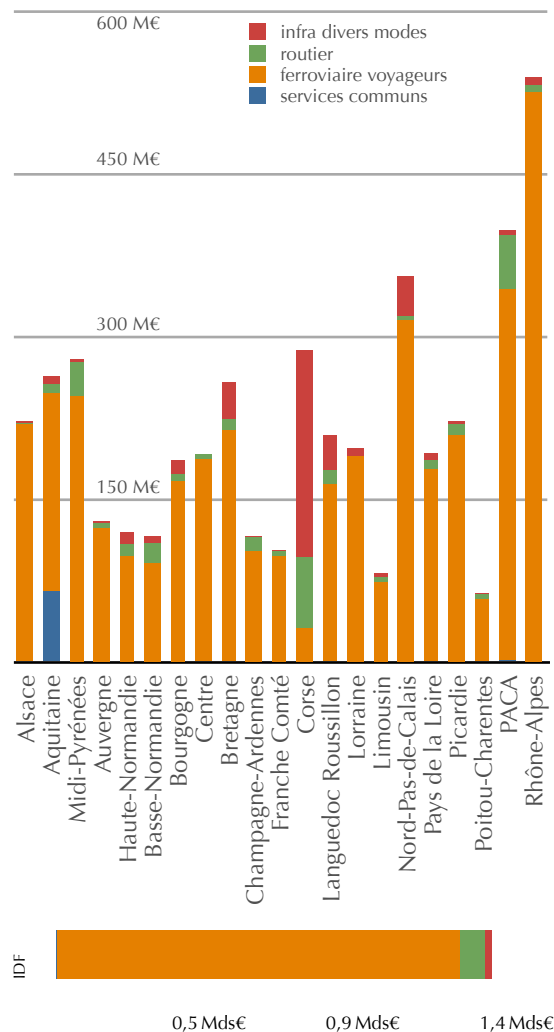
Sources : Datar, IGN GéoFla, données et traitements PES

- ✓ En 2012, les départements ont investi 4 104 M€ dans les infrastructures de réseaux, soit 38% de leurs dépenses d'équipement.
- ✓ Parmi ces dépenses, le poste voirie en représente les trois quarts avec 2 965 M€ investis. Il faut également ajouter à ces dépenses l'entretien de la voirie qui a représenté par ailleurs un volume de 2 118 M€ en 2012.
- ✓ Une douzaine de départements concentrent les plus importants volumes de dépenses, tant par rapport à leur surface financière que rapporté au nombre de kilomètres de voirie dont le département a la charge.
- ✓ Dans ces douze départements - la Côte d'Or, le Gard, la Haute-Savoie, l'Hérault, l'Isère, la Loire, la Moselle, le Nord, le Rhône, la Seine-et-Marne, le Var et le Vaucluse - cela représente plus de 28 M€ sur l'année 2012 de dépenses d'entretien (soit plus de 7 453 € par km).
- ✓ On retrouve ces mêmes départements pour les plus fortes dépenses en investissement, à l'exception de la Côte d'Or, du Gard, de la Loire et du Rhône : pour les 8 autres, l'investissement excède 42 M€ par an et 11 865 € par km.

5,9 milliards d'euros investis par les régions pour les transports

- ✓ Le financement de la compétence transports des régions se répartit entre 1 963 M€ d'investissements et 3 897 M€ de dépenses de fonctionnement, soit 25% de leurs dépenses totales d'intervention.
- ✓ Leur soutien financier est concentré sur le service public de transport ferroviaire de voyageurs (TER) à hauteur de 5 038 M€. 72% de ce montant sont consacrés aux subventions d'exploitation aux opérateurs ainsi qu'au paiement de crédit-baux pour l'achat de matériel ferroviaire.
- ✓ Le financement d'autres infrastructures et modes de transport reste ponctuel, à hauteur de 392 M€ et se concentre dans les régions Bretagne, Corse, Languedoc, IDF et Nord-Pas-de-Calais.

Répartition modale des dépenses de transport des régions (2012)



Source : PES, analyse de la Fonction transport, Comptes Administratifs 2012