

N° d'anonymat

812

(cadre réservé à l'administration)

PARTIE RÉSERVÉE AU JURY

NOTE SUR 20

1650

La remontée des taux d'intérêt impulsée en 2022 par la Banque centrale européenne (BCE) se poursuit en 2023. Elle rend les conditions d'emprunt moins favorables pour les collectivités territoriales, qui font face à des contraintes budgétaires croissantes et soulignées par la crise sanitaire, notamment pour la Ville de Paris.

Les administrations publiques locales (APUL) sont composées du bloc communal, des départements, des régions, des organismes divers d'administration locales (ODAL) et des métropoles spécifiques telles que la Ville de Paris. Leur endettement est autorisé mais encadré sur le fondement du principe de la libre administration des collectivités locales posé à l'article 72 de la Constitution. Le recours à l'emprunt permet de financer les dépenses d'investissement local mais il doit rester soutenable, c'est-à-dire que la capacité de désendettement de la collectivité n'a pas vocation à dépasser douze ans.

L'assurance de l'endettement local après les emprunts toxiques contractés dans les années 2000 s'est heurtée aux dépenses locales rendues nécessaires par la crise sanitaire. S'il représente aujourd'hui environ 10% du produit intérieur brut (PIB), l'endettement local recouvre des situations contractées. La dette de la Ville de Paris s'élève ainsi à environ 8 milliards (Mds) d'euros (€) en 2023 dont 1 Md due à la crise de la covid-19. La Ville, et les

collectivités en général, doivent pourtant accentuer leurs efforts d'investissement pour répondre à l'intérêt général et exercer leurs compétences.

Dans le contexte de finances publiques contraint, de quelles marges de manœuvre disposent les collectivités locales pour garantir la soutenabilité de leur endettement et de leurs investissements ?

L'endettement des collectivités territoriales est doublement contraint par des règles budgétaires et une situation de finances publiques qui rendent sa dynamique ambivalente (I)

Il ne peut rester durablement soutenable et répondre aux défis d'investissements à venir qu'en améliorant les efforts de gestion et en restaurant les marges de manœuvre financières des collectivités territoriales (II)

*

*

*

I. L'endettement des collectivités territoriales est doublement contraint.

Tant les règles d'endettement et le contrôle budgétaire (A) que la situation conjoncturelle et structurelle des finances publiques locales (B) contraignent aujourd'hui l'endettement local, notamment celui de la Ville de Paris.

IA. Des règles budgétaires assorties d'un contrôle renforcé encadrent l'endettement local.

Les budgets locaux connaissent des particularités tenant à l'encadrement de leur établissement (1) et de leur soutenabilité (2), qui ont conduit à un assainissement de l'endettement local.

Le vote d'un budget local, composé du compte administratif (CA) et du budget primitif (BP), est réalisé en cours d'année par le pouvoir exécutif local qui s'assure notamment du respect d'une règle d'or en matière d'investissement public. Celle-ci ne peut en effet concerner que la section d'investissement et non celle de fonctionnement. D'autres spécificités sont liées à l'endettement local, qui suit un cycle électoral voyant les investissements diminuer à l'approche d'une élection, qui répond à une logique de thésaurisation pendant la période de haute croissance, et doit être parfois alloué à d'autres collectivités de manière indirecte selon des modalités de péréquation horizontale.

La soutenabilité de l'endettement local fait l'objet d'un contrôle pluriel (2). Afin de s'assurer de la légalité du budget local mais également de sa capacité à faire face à ses engagements, un contrôle est réalisé par le Préfet, d'une part. Il peut saisir la Chambre régionale ou territoriale des comptes (CRSC) par référé en cas d'irrégularités non prises en compte. Un contrôle plus large de la soutenabilité du budget et de l'endettement des collectivités territoriales est à l'œuvre, d'autre part. Les dépenses de fonctionnement voient leur progression limitée par les lois de programmation des finances publiques (LFPF) et surtout par la contractualisation depuis 2018, à moins de 4%. Les dépenses d'investissement financées par l'endettement doivent être justifiées par un intérêt local et font

d'objet d'une vigilance accrue depuis la contraction d'emprunts toxiques mal identifiés et suivis. Le pilotage de ces dépenses se traduit par un ODEDEL et un fléchage de l'endettement renforcé.

Le principe de libre administration est donc tempéré en matière budgétaire et d'endettement. Le contrôle est désormais pris en compte par les pouvoirs exécutifs locaux, permettant de réduire les délais de désendettement et d'améliorer la soutenabilité de l'endettement local. En 2021, ce délai s'est par exemple réduit pour les départements pour atteindre 2,8 ans. Cette soutenabilité apparaît toutefois fragilisée aujourd'hui.

*

I.B. Les collectivités territoriales rencontrent des difficultés conjoncturelles et structurelles qui affectent leur niveau d'endettement.

La diminution de leurs marges de manœuvre budgétaires s'observe par des facteurs structurels et conjoncturels (1) qui augmentent l'endettement local, notamment s'agissant de la Ville de Paris (2).

La crise sanitaire et la réforme fiscale et le retour de l'inflation ont conjoncturellement modifié les équilibres budgétaires locaux, sans masquer un désengagement plus structurel de l'État (1). En premier lieu, la crise sanitaire a dégradé les finances publiques locales de manière uniforme, en raison des mesures de confinement et de protection qui ont augmenté les dépenses et limité les recettes. La Maire de Paris évalue ainsi ce coût à 1,2 Md € au titre des exercices 2020 et 2021. En second lieu, la réforme de la fiscalité locale a affecté inégalement les marges de manœuvre des collectivités. Le bloc communal a par exemple vu ses marges de manœuvre tandis que la suppression de la contribution sur la

Une analyse plus fine de la structure de l'endettement local conduit à écarter cette éventualité mais souligne la nécessité d'améliorer la soutenabilité de l'investissement local.

*

*

*

II - L'endettement local restant soutenable, il doit être résolument dirigé vers un investissement efficient et faire l'objet d'une gestion plus performante et adaptée à chaque collectivité.

Les niveaux d'endettement et d'épargne brute des collectivités territoriales restent soutenable malgré la remontée des taux (A). Cette situation rassurante ne dispense pas les collectivités et l'État d'améliorer l'auto-financement local pour faire face aux méconnus investissements d'avenir (B).

II A. Malgré l'existence de disparités, le niveau d'endettement local reste soutenable.

L'endettement du bloc communal et des départements demeure rassurant, en lien avec la préservation de leur épargne brute globale (1). Si la situation des régions, et de la Ville de Paris est plus nuancée, des marges de manœuvre sont toutefois identifiables (2).

Dans son rapport sur la situation des finances publiques locales de juillet 2023, la Cour des comptes soulignait la résilience des budgets et de l'endettement local (1). En effet, le bloc communal a connu un ralentissement de son niveau d'endettement dès 2022. En parallèle, la dégradation de son épargne brute n'a pas empêché le délai de des endettement

de revenu à 4,9 ans, largement en deça du seuil limite de soutenabilité de douze ans. La situation financière des départements s'est également améliorée dès 2022, leur permettant d'améliorer leur capacité d'auto-financement. De manière générale, les conditions d'emprunt des collectivités territoriales restent favorables malgré la remontée des taux. En effet, l'inflation relativise le niveau de la dette réelle.

Néanmoins l'endettement plus alarmant des régions et de la Ville de Paris peut être relativisé (2). S'agissant des régions, malgré l'allongement de leur délai de désendettement, la Cour des comptes urine à la vigilance sans contester le caractère malgré tout soutenable de l'endettement. Les prêts contractés restent en effet soumis aux taux initiaux et ne sont pas amenés à subir la remontée actuelle. S'agissant de la Ville de Paris, les emprunts de 2020 à 2022 restent également soutenables selon le rapport d'observations définitives publié en 2021 par la chambre régionale des comptes (ROD-CRC), puisque contractés sur le marché obligataire. Par ailleurs, les efforts budgétaires de gestion déjà entrepris par la ville et la limitation de la hausse de son épargne brute, permettent de maintenir certaines marges de manœuvre.

Si l'endettement demeure aujourd'hui soutenable, une vigilance doit être cependant exercée. En effet, les projets d'investissement à financer sont nombreux voire croissants et la remontée des taux érode progressivement l'épargne brute globale des collectivités, et donc leur capacité d'auto-financement. Le recours à l'endettement local doit donc être intégré dans une réflexion élargie sur les marges de manœuvre budgétaires des collectivités territoriales, et être dirigé vers davantage d'efficacité et d'adaptabilité selon les enjeux.

que rencontre chaque collectivité.

*

II B - Assurer la soutenabilité de l'endettement local suppose des efforts de gestion accrus et adaptés aux défis d'investissement propres à chaque collectivité.

Plusieurs recommandations peuvent être formulées à l'égard des collectivités territoriales en général (1) et à l'égard de la Ville de Paris en particulier (2) pour garantir la pertinence et la soutenabilité de l'endettement des collectivités territoriales.

Concernant les collectivités en général, d'une part, il est nécessaire de préserver les marges de manœuvre budgétaires pour améliorer l'auto-financement tout en contribuant au redressement des finances publiques (1). La Cour des comptes appelle en effet les collectivités à reconstituer ou maintenir l'épargne brute globale pour financer des dépenses de fonctionnement qui tendent à limiter. En parallèle, le recours à l'emprunt peut être rendu plus pertinent et efficace par un recours facilité au marché obligataire et au fléchage et au suivi des projets d'investissement. Le recours aux prêts dits structurés peut être également favorisé. La Banque des Territoires s'efforce de proposer des prêts tournés vers les défis environnementaux que rencontrent en particulier les pouvoirs exécutifs locaux (aquapôts). La diminution de la DBF et la poursuite de la contractualisation momentanément suspendue pendant la crise sanitaire,

N° d'anonymat

812

(cadre réservé à l'administration)

PARTIE RÉSERVÉE AU JURY

NOTE SUR 20

--	--	--	--

doivent préserver le principe de ~~auto~~ libre administration.

Concernant la Ville de Paris en particulier, d'autre part, les investissements attendus ne peuvent être entrepris par le seul endettement (2). Les défis environnementaux, la montée en puissance de la police municipale ou l'accueil des Jeux olympiques et paralympiques de Paris (JOP) en 2024 restreignent les marges de manœuvre budgétaires. En parallèle, l'encours de la dette de la Ville de Paris est prolongé au delà de 2070. Il apparaît donc nécessaire de rétablir un ~~deux~~ niveau satisfaisant d'épargne brute, une trajectoire réaliste d'ici à 2026 selon le ROB 2021. En écartant l'option d'une hausse des recettes par une hausse d'impôts, deux pistes doivent être privilégiées. En premier lieu, des efforts de gestion sont indispensables pour faire face au surplus d'investissements évalué à 9,5 Md€ sur le mandat 2021-2026. Ainsi, la Ville de Paris peut renforcer le suivi de l'exécution budgétaire et améliorer ses recettes par une réforme de la tarification du stationnement ou une meilleure gestion de son patrimoine financier. En second lieu, une réforme de la péréquation pour opérer un rééquilibrage en faveur de la Ville de Paris peut être justifiée. La Ville assure en effet 53% de la péréquation en Ile-de-France et plus de 22% de celle nationale en 2022, malgré les défis spécifiques auxquels elle fait face.

*

*

*

En définitive, il est indispensable de dégager des marges de manoeuvre budgétaires suffisantes pour permettre aux collectivités territoriales d'assurer la soutenabilité de leurs investissements. La Cou des comptes soulignait bien en 2020 l'apport de l'investissement public pour la croissance. La surveillance des risques liés à l'endettement externe, notamment pour la Ville de Paris, doit s'accompagner d'une restauration plus générale de ces marges de manoeuvre.

Les finances sociales doivent également contribuer à l'effort de redressement des finances publiques, comme en témoignent la réforme du système de retraite et les marges identifiées au sein de l'Assurance chômage.

*