



NOTE DE CONJONCTURE SUR LES FINANCES LOCALES
SITUATION ET PERSPECTIVES DES FINANCES PUBLIQUES
POINTS MARCHES FINANCIERS

La Cour des Comptes publie chaque année un rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques qui préfigure la teneur des débats relatifs aux lois de finances. Après un constat sur l'état des finances publiques, la Cour s'attache à proposer une stratégie.

I – LE CONSTAT

Entre 2017 et 2019, la France, à l'instar de ses voisins européens, aurait pu mettre à profit cette période pour reconstituer ses marges de manœuvre budgétaires. Durant ces 3 années, la croissance a été élevée, de l'ordre de 2% par an. La baisse des prélèvements obligatoires décidée en réaction aux mouvements sociaux de fin 2018 n'a pas été contrebalancée par le rythme d'augmentation des dépenses publiques et la situation des finances publiques françaises n'était donc pas optimale quand la crise sanitaire est arrivée.

Ainsi, le déficit s'établit à deux fois celui d'avant crise et représente 6,4 points de Produit Intérieur Brut à fin 2021. Près de 90% de ce déficit est porté par l'Etat. Le déficit des administrations de sécurité sociale s'est élevé à 46 Md€ en 2020 et 16,7 Md€ en 2021, alors qu'il était proche de l'équilibre en 2019 (hors caisse d'amortissement de la dette sociale).

Les administrations locales ont en revanche enregistré un déficit limité à 3,5 Md€ en 2020, proche de 0 en 2021 (- 600 M€).

Ce dernier résultat est composé d'un excédent de 4,5 Md€ affiché par les collectivités locales et d'un déficit de 5,3 Md€ émanant des organismes divers d'administrations locales. Il provient pour l'essentiel de la Société du Grand Paris (déficit de 2,9 Md€) et d'Ile de France Mobilités.

Les communes et les départements ont fini l'année 2021 avec un excédent de 4,6 Md€ et 1,6 Md€, notamment grâce au dynamisme des droits de mutation à titre onéreux pour les Départements en augmentation de 3,8 Md€. Les Régions restent déficitaires de 1,7 Md€ à fin 2021.

Au final, la dette publique a augmenté de 440 Md€ et se retrouve parmi la plus dégradée de la zone euro.

Cette divergence de situation au sein de la zone euro, entre pays avec taux d'endettement et solde structurel élevés (Italie, Espagne, Belgique, France) et ceux qui ont une dette modérée (Allemagne, Pays Bas, Autriche) constitue un risque pouvant créer des tensions pour le financement des dettes et la mise en œuvre de la politique monétaire unique.

II- LES PROPOSITIONS

La Commission Européenne a donc indiqué que les pays ayant les situations les plus dégradées devaient faire des efforts de consolidation plus importants. Cela passerait par des règles budgétaires européennes de nature à favoriser la convergence entre les pays de la zone euro.

La prochaine loi de programmation des finances publiques, prévue à l'automne 2022, va fixer la stratégie. Elle doit s'appuyer sur des hypothèses réalistes (les trajectoires passées se sont révélées trop optimistes) et proposer des mesures d'économie documentées et des mesures de redressement à mettre en œuvre tout au long de la période de programmation et pas seulement à la fin.

Les deux piliers de cette stratégie sont la croissance durable et la maîtrise de la dépense publique.

a- La croissance

La Loi de finances initiale 2022 a été élaborée avec une estimation de croissance du PIB de 4% et une inflation de 1,5%. Le déclenchement de la guerre en Ukraine a conduit à réviser la croissance à la baisse alors que le choc sur les prix de l'énergie va réhausser les prévisions d'inflation. Les dernières prévisions 2022 mentionnent désormais une croissance proche, voire en dessous de 2,5% et une inflation comprise entre 5 et 6%.

Le tableau ci-dessous illustre les dernières prévisions en la matière de divers organismes.

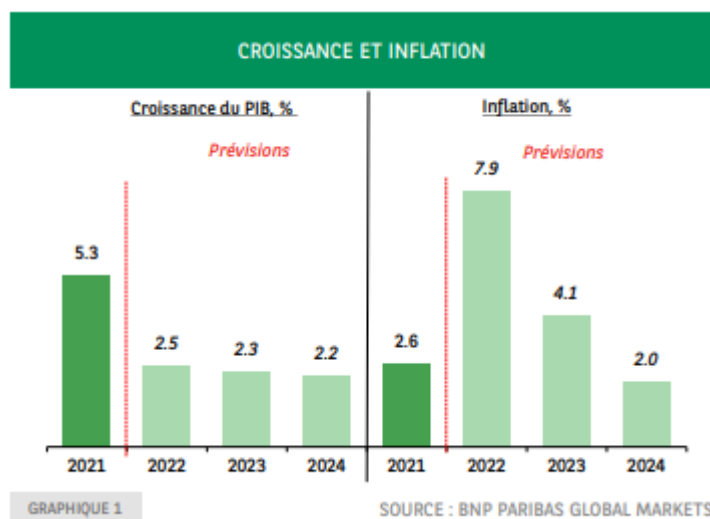
	CROISSANCE	INFLATION
Projet loi de finances rect. (07/2022)	2,5	5,0
Insee (06/2022)	2,3	5,5
Banque de France (06/2022)	2,3	5,6
Consensus forecasts (06/2022)	2,5	5,0
OCDE (06/2022)	2,4	5,2
Commission Européenne (05/2022)	3,1	4,9
FMI (04/2022)	2,9	4,1

Source : Cour des comptes

Hors énergie et produits alimentaires, l'inflation a fortement augmenté : 3,7% en mai 2022 ; elle a triplé par rapport à mai 2021. Les entreprises ajustent leurs prix face à la hausse des coûts. La France enregistre une inflation moindre que ses voisins allemand (8,7%) et italiens (7,3%) grâce aux mesures mises en place pour atténuer l'effet du renchérissement des prix de l'énergie, soit un effet réducteur de 2 points sur le niveau de l'inflation française.

Dans son avis sur le projet de loi de finances rectificatives présenté début juillet, le Haut Conseil des Finances Publiques (HCFP) juge la prévision de croissance de 2,5% un peu élevée et trouve l'inflation sous-estimée.

Le graphique ci-dessous réalisé par BNP Paribas pour la Zone Euro est intéressant car il illustre que l'inflation serait nettement supérieure à la croissance tant en 2022 qu'en 2023 et abonde dans le sens du HCFP.



Source : BNP Paribas global Markets

Au final, le produit intérieur brut devrait donc croître moins vite que prévu dans la Loi de finances initiale.

Pour autant, il faut noter que la masse salariale demeure dynamique en ce début d'année 2022. Ce surcroît de masse salariale de plus de 2 points entrainerait environ 8 Md€ de recettes supplémentaires en cotisations sociales, prélèvements sociaux et impôt sur le revenu. Ainsi, les prélèvements obligatoires pourraient s'avérer supérieurs de 20 Md€ à la prévision initiale.

Le PLFR prévoit une nouvelle baisse d'impôt avec la suppression de la contribution à l'audiovisuel public à hauteur de 3,2 Md€.

Globalement, les recettes attendues sont supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale sous l'effet d'une base de prélèvement en 2021 plus élevée et du dynamisme des recettes du 1^{er} semestre 2022.

Toutefois, l'incertitude demeure forte avec la hausse des prix de l'énergie, la guerre en Ukraine et l'augmentation importante des taux d'intérêt. Enfin, l'évolution de la situation épidémique pourrait aussi jouer défavorablement.

b- La maîtrise de la dépense publique

En face, les dépenses sont à la hausse de près de 40 Md€ ; le bouclier tarifaire sur l'énergie est estimé à 12,4 Md€ ; les obligations indexées sur l'inflation enregistreraient une charge de 16 Md€ supplémentaire, tout comme l'augmentation des taux d'intérêts renchérit le coût de la dette estimé à +1,5 Md€.

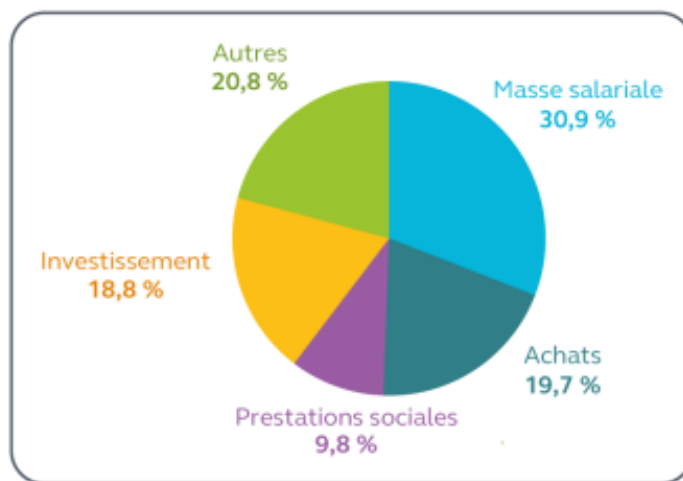
Principales dépenses supplémentaires ou moindres dépenses de l'Etat en 2022 par rapport à la LFI 2022 (en Md€)

Bouclier tarifaire gaz	3,5
Bouclier tarifaire électricité	8,9
Moindres charges service public énergie	-8,3
Titre de dette indexées inflation	15,9
Effet comptable indemnité inflation	-2,3
Remise carburants	7,6
Aides entreprises fortes consommatrices énergie	3,0
Aides sectorielles	1,1
Point fonction publique	2,2
Pensions fonctionnaires Etat	1,2
Prestations sociales	0,7
Indemnité exceptionnelle ménages vulnérables	1,0

Ainsi, le projet de loi de finances pourrait intégrer un niveau de dépense de l'Etat en augmentation de 38 Md€ par rapport à la loi de finances initiale.

Les dépenses sociales supplémentaires sont également à prévoir compte tenu de la reprise épidémique, de la revalorisation de 4% des pensions de base et d'autres prestations sociales.

Structure de la dépense locale en 2022



Source : Insee

L'inflation devrait renchérir le coût d'achat des collectivités locales (fluides, denrées alimentaires, travaux d'investissement). La hausse du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet devrait peser à hauteur de 1,1 Md€ sur les budgets locaux.

Les députés se sont battus sur ce point en demandant une compensation intégrale de ces surcoûts à l'Etat mais au final, seule une « dotation exceptionnelle » pour les collectivités locales « dont l'épargne brute à fin 2021 était inférieure à un seuil et qui enregistrent en 2022 une perte significative de celle-ci. » seront dédommagées de ce surcoût.

La revalorisation du RSA au 1^{er} juillet majorera les dépenses sociales des départements (+ 100 M€) mais le nombre de bénéficiaires est attendu en baisse.

En revanche, les députés ont réussi à faire adopter la compensation intégrale pour les départements de la revalorisation prévue de 4% du RSA et ce contre l'avis du rapporteur général du budget, Jean-René Cazeneuve et du gouvernement.

Au total, selon le projet de LFR, les dépenses publiques locales pourraient être en hausse de 4,6 Md€.

Dans ces conditions, il apparaît difficile de tenir l'objectif de ramener le déficit sous les 3 points de PIB et de mettre la dette en trajectoire de baisse d'ici à 2027 comme cela était envisagé.

c- La Loi de programmation des finances publiques

Elle doit définir une trajectoire crédible de redressement des finances publiques en permettant une soutenabilité de la dette, le maintien d'une croissance à long terme et des agrégats économiques français en ligne avec ses principaux partenaires européens.

Pour ce faire, une mobilisation et une responsabilisation plus étroite de l'Etat, des collectivités locales, des partenaires économiques et sociaux est envisagée tout au long de la mise en œuvre de la prochaine loi de programmation.

L'objectif final est de réussir par le dialogue et la négociation à fixer des objectifs pluri annuels clairs et les efforts et contreparties équitablement répartis entre les différents acteurs.

La cour des Comptes souligne que bien que la situation des collectivités locales soit en nette amélioration (excédent de 4,5 Md€) sous l'effet de facteurs pourtant conjoncturels, ne doit pas l'exonérer de participer au redressement des finances publiques.

La loi de programmation 2018 – 2022 avait mis en place le dispositif de contractualisation triennal afin de plafonner l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des 321 collectivités et groupements les plus importants.

La future loi de programmation veut une stratégie ambitieuse en matière de politique industrielle. Celle-ci doit être un levier de croissance et de création d'emplois. En complément, la transition écologique génère les investissements nécessaires et favorables à la relance économique.

Des efforts de maîtrise de la dépense publique, plus important que par le passé, sont donc attendus avec des leviers transversaux en recettes et en dépenses et des politiques publiques à rendre plus efficaces.

CONCLUSION

Ce rapport préconise le retour de la participation du secteur public local au redressement des comptes de la Nation, arguant de la bonne santé des collectivités locales.

Pour ce faire, la Cour des Comptes cite plusieurs mesures :

- **L'encadrement du rythme d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement,**
- **Le recours à un critère fondé sur l'autofinancement, associé à une trajectoire pluri-annuelle des recettes (mais pas des dépenses ?)**
- **La fixation d'un ratio d'endettement**
- **La définition d'un objectif d'évolution du besoin annuel de financement**
- **La réduction programmée dans le temps de certaines recettes (la prochaine en vue étant la suppression de la CVAE en une seule fois dès 2023)**
- **L'auto-assurance des recettes, c'est-à-dire la mise en réserve d'excédents de recettes par rapport à des prévisions initiales, comme cela est par exemple le cas pour les droits de mutation à titre onéreux des départements. Ce type de mise en réserve pourrait ainsi s'appliquer à la quote-part de TVA des intercommunalités, départements et régions, les bonnes années compensant les mauvaises... mais quid si épuisement des dites réserves ?**

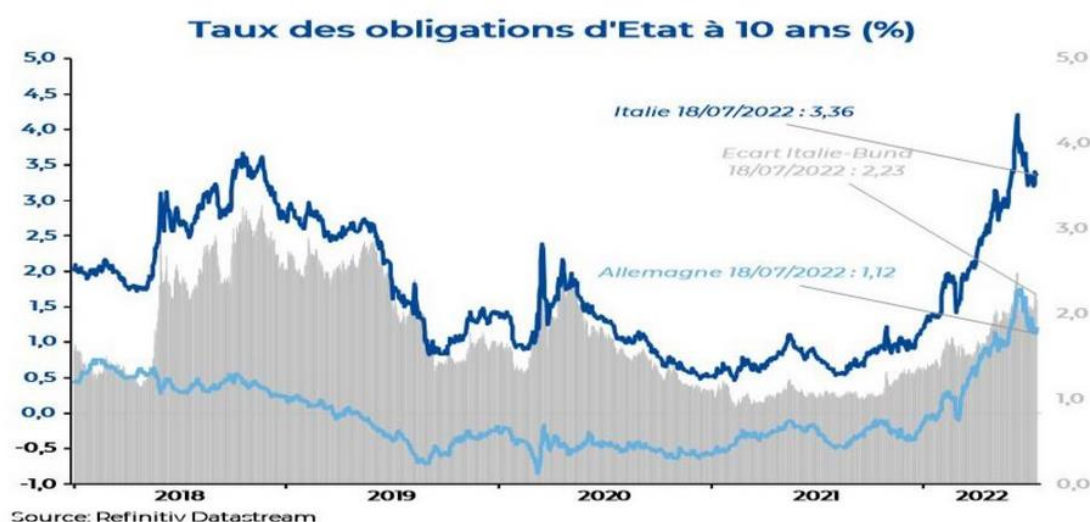
Ce 25 juillet, le gouvernement a précisé ce qu'il attendait des collectivités dans l'effort de redressement des comptes publics : une modération de la hausse des dépenses de fonctionnement en volume, à hauteur de 0.5% par an, jusqu'en 2027 sur l'ensemble des collectivités, soit une augmentation globale de la dépense limitée à 24 milliards d'euros sur la période.

L'aspect « sanction » n'a pas encore été discuté. Le gouvernement rappelle simplement que les collectivités sont tenues d'équilibrer leur budget de fonctionnement via l'objectif d'évolution de la dépense locale et ce depuis près de 10 ans et que ce qui sera proposé ira dans ce sens déjà existant. L'ensemble du dispositif doit faire l'objet de discussions entre Gouvernement et associations d'élus.

L'indexation de la DGF sur l'inflation, réclamée par les élus, n'est pas prévue.

II- SUIVI DES MARCHES FINANCIERS

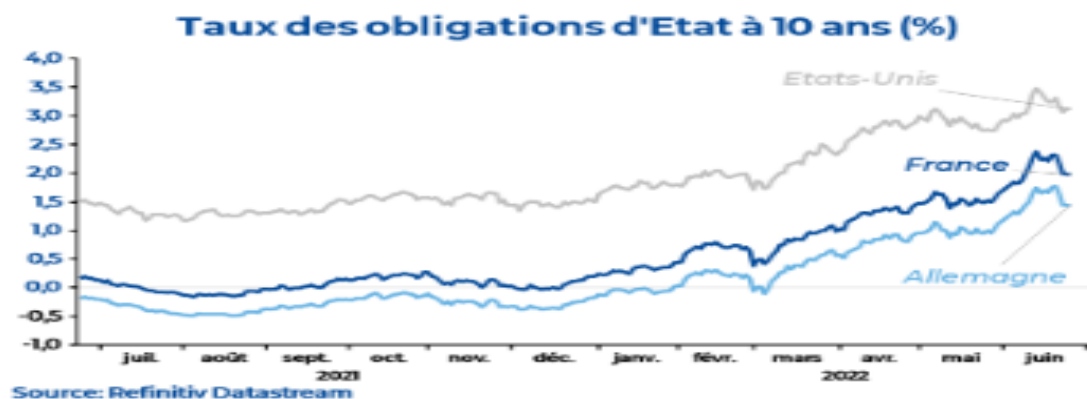
Les écarts de rendement entre les emprunts d'Etat se sont accrus entre l'Allemagne et d'autres pays membres de la zone euro, en particulier l'Italie où les taux des emprunts à 10 ans ont dépassé la barre des 4% mi-juin.



Les différences de performances économiques entre les pays de l'union européenne au niveau croissance et compétitivité impactent les équilibres financiers, ce qui a pour conséquence une divergence de plus en plus grande entre les rendements des emprunts d'Etat. **Plus les pays sont jugés fragiles dans leurs équilibres financiers et économiques, plus les émetteurs privés et publics (dont les collectivités locales) doivent accepter des taux plus élevés.**

La zone euro a un problème fondamental qu'elle n'a pas encore réussi à solutionner : réussir à mettre une politique monétaire européenne alors que les pays membres présentent des profils très différents les uns des autres.

Les taux d'intérêt des crédits bancaires peuvent ainsi devenir de plus en plus élevés, surtout si les déséquilibres des finances publiques s'accompagnent d'une fragilisation du système bancaire. Cette fragilisation peut en outre amener les banques à un durcissement des conditions d'octroi de crédit.



Dans les mois à venir, la Banque Centrale Européenne (BCE) va devoir contrer une inflation galopante (8,6% sur un an en juin alors que l'objectif était de 2%) tout en préservant les pays les plus fragiles...

Dans l'immédiat, la BCE a stoppé ses achats nets d'actifs en réinvestissant le montant des titres arrivés à maturité. Il faut donc que les investisseurs privés prennent le relais, que la dette publique de la zone euro se stabilise par le biais de finances publiques équilibrées.

Mais le déficit public de la zone euro sera élevé entre la mi-2022 et fin 2023 (la dette publique de la zone euro devrait croître de 600 Md€ sur la période selon les projections de la Commission européenne).

Par ailleurs, les investisseurs hors zone euro seraient davantage mis à contribution puisque la zone euro présente aujourd'hui un déficit extérieur sous l'effet de la hausse des prix des matières premières et de la vive hausse des achats à la Chine. Cela a d'ailleurs pesé sur l'euro ces derniers mois.



En conséquence, la dette publique sera plus difficilement financée par les ménages.

Ce contexte est donc propice :

- à des taux d'intérêt plus élevés ;
- à une contraction du crédit bancaire aux entreprises ;
- à un frein à la croissance.

Début juillet, on note toutefois une détente des taux longs termes portée par les craintes de ralentissement d'activité, ce qui ouvre une fenêtre d'emprunt pour les collectivités locales.

La révision de la grille de calcul des taux d'usure des collectivités locales pour l'aligner sur celle des crédits immobiliers aux particuliers a permis de lever la problématique de financement des collectivités qui retrouvent ainsi un accès aux financements de long terme.

TAUX À LONG TERME

Taux à 10 ans	déc-21	juin-22	24-juin	01-juil
Allemagne	-0,31	1,50	1,44	1,23
France	0,05	2,06	1,98	1,80
Italie	1,02	3,63	3,49	3,21
Espagne	0,43	2,65	2,56	2,28
Etats-Unis	1,46	3,15	3,12	2,90
Japon	0,05	0,24	0,23	0,22
Royaume-Uni	0,83	2,38	2,30	2,08

Source :

[Rapport de la Cour des Comptes – La Situation et les Perspectives des finances publiques – Juin 2021](#)

La Banque Postale

Etudes économiques « Fragmentation financière en zone euro : le retour ? 19/07/2022

ActuEco « Premiers signes de ralentissement de l'activité » 08/07/2022

Eco360 08/07/2021

Crédit Agricole

« Zone Euro – Scénario 2022-2023 : la bataille entre résilience et adversité pointe vers une victoire de la dernière » 19/07/2022

BNP Paribas

Eco Perspectives 3^{ème} trimestre 2022 (20/06/2022) « Les inquiétudes sur les perspectives de croissance grandissent » ; « Zone Euro – Plus d'inflation que de croissance »

[2022-Projet de loi de finances rectificatives n°1](#)

[Avis relatif au PLFR n°1 du Haut Conseil des Finances Publiques](#)