Conférence sur les déficits publics

Rapport du groupe de travail

sur

la maîtrise des dépenses locales

présidé par

Gilles CARREZ

Michel THÉNAULT

Mai 2010

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. ÉTAT DES LIEUX **2**

1.1. Même s'il ne s'est pas accru depuis 15 ans, le poids des dépenses locales dans le PIB plaide pour leur maîtrise 2

1.1.1. Hors décentralisation, les dépenses locales ont augmenté plus vite que le PIB jusqu'au milieu des années 1990 et par la suite à un rythme proche du PIB *2*

1.1.2. Le poids prépondérant du bloc communal *6*

1.1.3. Des disparités de dépense importantes *8*

1.1.4. Une corrélation entre recettes et dépenses *10*

1.2. La hausse des dépenses sociales obligatoires des départements appelle une analyse spécifique 11

1.2.1. Un effet de ciseaux dû à la croissance des dépenses sociales obligatoires *11*

1.2.2. Des situations variables selon les départements *12*

1.2.3. Les efforts à réaliser par les départements sont nécessaires, mais le problème ne pourra pas être résolu sans arbitrage au plan national *13*

2. LES CONTRAINTES FINANCIERES DES COLLECTIVITES LOCALES SERONT FORTEMENT RESSERREES A PARTIR DE 2011 ..... **14**

2.1. Le gel des dépenses de l'État à partir de 2011 pèsera inévitablement sur les transferts financiers aux collectivités locales 14

2.2. La réforme de la fiscalité locale réduit la capacité des collectivités locales à fixer les taux d'imposition 15

3. PROPOSITIONS **17**

3.1. Les règles d'évolution et de répartition des transferts financiers de l'État aux collectivités locales doivent ménager un accroissement de la péréquation 17

3.1.1. Tous les concours de l'État ne peuvent être inclus dans une éventuelle norme stabilisée en valeur *17*

3.1.2. La nécessité d'approfondir la péréquation *18*

3.2. Il est indispensable d'instaurer sans attendre un partenariat renouvelé entre l'État et les collectivités locales pour la définition et la gestion de leurs responsabilités partagées 20

3.2.1. Structurer le dialogue État / Collectivités locales *20*

3.2.2. Harmoniser les outils de gestion et de pilotage des compétences transférées *20*

3.2.3. Élaborer un outil de mesure et d'information sur les coûts et rendre ces derniers transparents *22*

3.2.4. Mettre fin à l'effet inflationniste des normes *22*

3.2.5. S'assurer de la compatibilité des politiques nationales avec la maîtrise des dépenses locales *23*

3.2.6. Définir un recentrage concerté des cofinancements d'infrastructures 24

3.3. Procéder au nécessaire examen par l'État et les départements des conditions de financement des dépenses sociales obligatoires des départements 24

CONCLUSION 26

INTRODUCTION

Chaque année, depuis trente ans, le solde des administrations publiques est déficitaire. Cela résulte à la fois des hausses de dépenses, consenties notamment en bas de cycle économique, et des réductions de recettes, décidées le plus souvent pour limiter la hausse du taux de prélèvements obligatoires en phase de croissance. Ainsi les finances publiques de la France, dans une situation plus saine que celles des autres pays développés encore jusqu'au milieu des années 1990, sont à présent dans un état dégradé.

À cette détérioration se sont ajoutés depuis fin 2008 les effets de la crise économique, d'une ampleur sans précédent. Comme les dépenses publiques se sont accrues tandis que les recettes se réduisaient, le déficit public a plongé à un niveau jamais atteint depuis la guerre (7,5% du PIB en 2009). Les conséquences d'une poursuite de cette dérive, bien que difficiles à prévoir avec précision, seraient gravement préjudiciables au pays et aux générations futures.

L'effort d'assainissement à réaliser – qui fait l'objet d'un rapport spécifique dans le cadre de la Conférence sur les déficits publics – dépendra de l'évolution des paramètres macroéconomiques, au premier rang desquels le rythme de croissance une fois la crise passée. Quoi qu'il en soit, il devra être d'un niveau très supérieur à celui entamé au cours des années 2000 pour les seules dépenses de l'État.

Or, comme l'ont montré de nombreux rapports au cours des dernières années, tous entièrement convergents sur ce point, la maîtrise des dépenses publiques ne peut pas toucher uniquement l'État, même si celui-ci reste – de loin – le premier concerné en raison du poids aussi bien de son solde déficitaire que de sa dette dans l'ensemble des administrations publiques. Il était donc indispensable, dans le cadre de la Conférence sur les déficits publics, d'aborder la question de la maîtrise des dépenses des collectivités locales, qui représentent environ 20% des dépenses publiques totales.

Le Premier ministre a fixé comme objectif au groupe de travail d'aboutir à un diagnostic partagé sur les facteurs expliquant la dynamique des dépenses et du besoin de financement des collectivités locales, afin de proposer des mesures susceptibles de contenir la progression des dépenses. La lettre de mission évoquait également l'analyse de l'opportunité de mettre en place un objectif de dépense locale.

En revanche, la clarification des compétences, paramètre essentiel de la réduction des coûts, ne faisait pas partie des questions soumises au groupe de travail.

1. État des lieux

1.1. Même s'il ne s'est pas accru depuis 15 ans, le poids des dépenses locales dans le PIB plaide pour leur maîtrise

Dans une perspective d'analyse des déficits publics, seule importe l'évolution des dépenses à champ constant, c'est-à-dire hors décentralisation. En effet, le choix de confier l'exercice de certaines compétences à des échelons décentralisés est *a priori* neutre pour l'ensemble des dépenses publiques[1].

La dépense des collectivités locales recouvre une très grande variété de situations. La résumer en disant qu'elle croît depuis 30 ans par rapport au PIB à champ constant est juste, mais n'est guère explicatif et peut conduire à des conclusions trompeuses. Toutefois, les données statistiques disponibles ainsi que les travaux universitaires aboutissent à trois constats principaux :

- le bloc communal, par son poids relatif, concentre la majeure partie de la progression des dépenses à champ constant sur longue période ;

- il existe des disparités importantes de dépense par habitant entre collectivités de même niveau, surtout à l'échelon communal et intercommunal ;

- les niveaux relatifs de recettes et de dépenses sont corrélés.

Les deux derniers points doivent être détaillés par échelon de collectivités, au sein desquels il est possible d'esquisser les principaux déterminants de la dépense. C'est sur cette base que repose l'identification d'éventuelles marges de manœuvre pour mieux maîtriser les dépenses des collectivités locales.

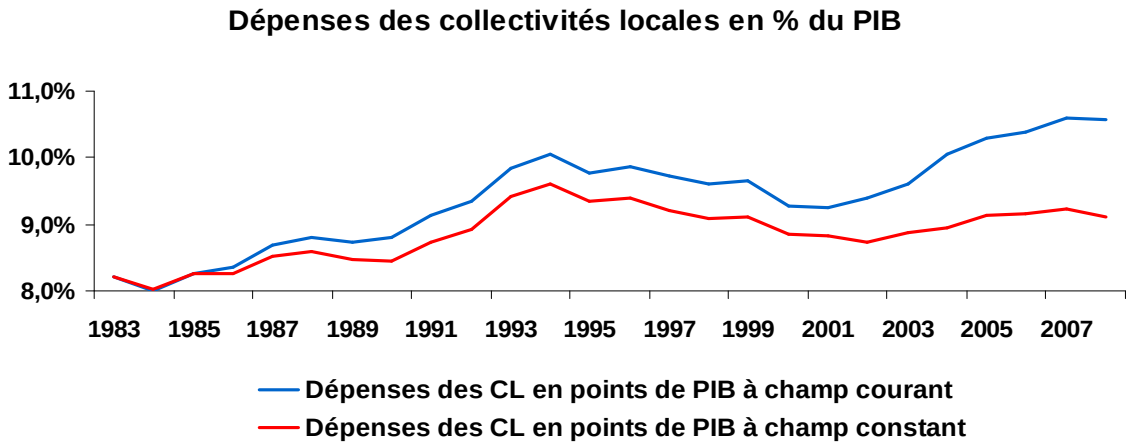
1.1.1. Hors décentralisation, les dépenses locales ont augmenté plus vite que le PIB jusqu'au milieu des années 1990 et par la suite à un rythme proche du PIB

A. Les dépenses des collectivités locales ont globalement évolué sur 25 ans (1983-2008) à un rythme plus élevé que le PIB. Si environ 60% de cette hausse est liées aux transferts de compétences intervenus lors des vagues successives de décentralisation, le groupe de travail estime qu'environ 40% de la hausse des dépenses s'est effectué à champ constant, soit un peu moins d'un point de PIB[2]. Cette hausse des dépenses à champ constant s'est produite essentiellement entre 1983 et 1994[3] :

---

[1] C'est le choix de tous les États modernes. La décentralisation engendre une perte de mutualisation mais bénéficie des gains liés à une gestion de proximité. Mais cette neutralité au plan de la dépense totale suppose que l'État « joue le jeu » et abandonne réellement les compétences transférées pour conserver un rôle de contrôle et d'évaluation, et qu'il réduise ses effectifs à mesure qu'il abandonne des compétences. Sur les limites de cette rationalisation, v. le rapport public thématique de la Cour des comptes : « La conduite par l'État de la décentralisation » (2009).

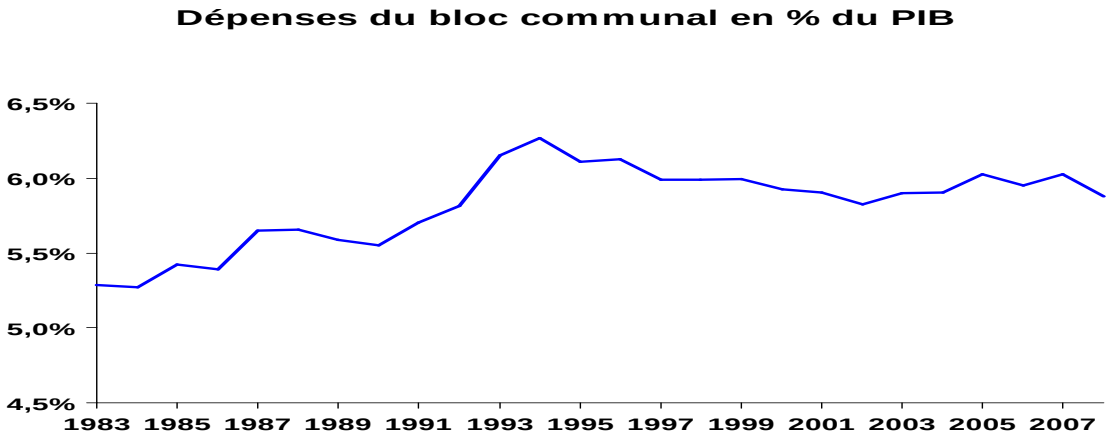
[2] Voir méthodologie du calcul à champ courant / constant en annexe. Pour les compétences transférées, les dépenses décomptées sont les dépenses réelles, non les droits à compensation. La répartition des hausses de dépenses entre champs constant et courant laisse apparaître une « zone grise » dans la mesure où la gestion des compétences transférées engendre des surcoûts de gestion difficilement quantifiables. La hausse des dépenses à



Source : Données comptabilité publique. Calculs groupe de travail.

Sur cette hausse de la dépense par rapport au PIB entre 1983 et 2008, environ les deux tiers proviennent du bloc communal, un tiers des régions. La dépense des départements à champ constant est à peu près stable par rapport au PIB sur la période.

- pour le bloc communal, les dépenses à champ constant passent d'environ 5,3 % à 5,9 % du PIB, soit environ 0,6 point de PIB de hausse, concentrée sur la période avant 1994[4] :

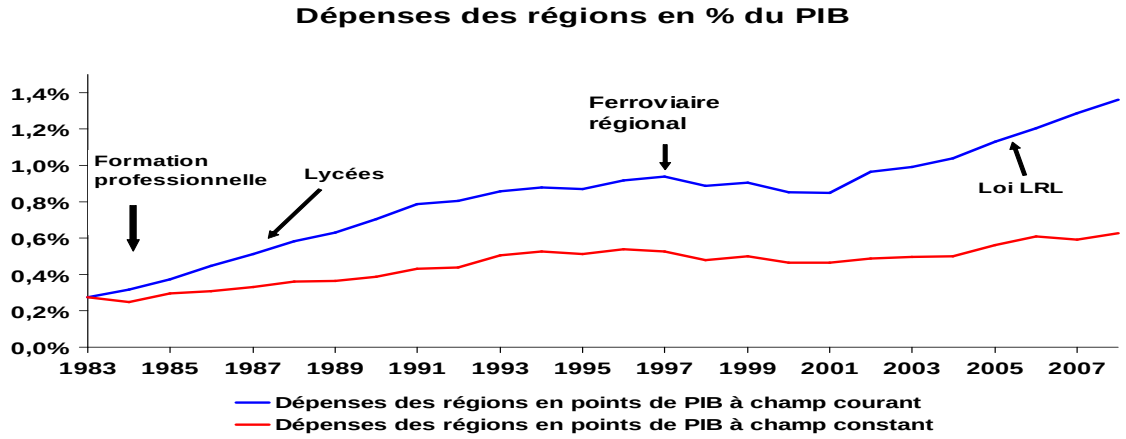


champ constant de 0,9 point de PIB entre 1983 et 2008 doit donc être prise comme une approximation, même si elle est relativement précise. Ces résultats concernent les trois échelons de collectivités locales (et non le périmètre APUL de la comptabilité nationale) et proviennent des données de la comptabilité publique.

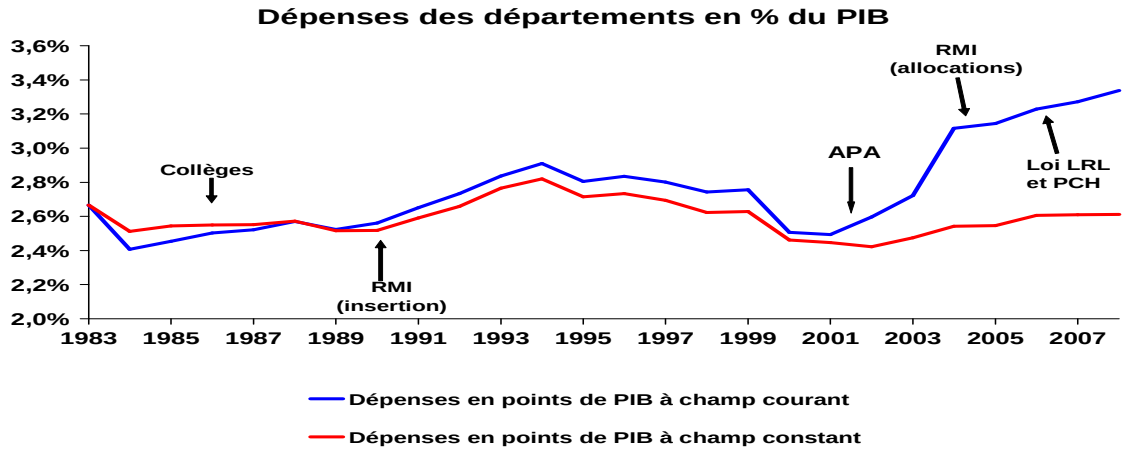
[3] Le tableau présenté retrace les dépenses cumulées des collectivités locales, sans retraitement des flux entre échelons de collectivités (en revanche les flux financiers entre communes et intercommunalités ont été retraités), sur la base des données issus de la comptabilité publique. Les dépenses des APUL, qui incluent les collectivités locales, les syndicats de communes « non marchands » et les organismes divers d'administration locale (CCAS, caisses des écoles, SDIS, agences de l'eau…), qui servent de référence pour le calcul du solde des administrations publiques sont présentées en annexe.

[4] Les budgets annexes et les syndicats ne sont pas pris en compte. Leur incidence sur les dépenses du secteur communal est toutefois relativement faible, car une grande partie de leurs ressources provient de ressources d'exploitation. Par ailleurs, les subventions versées par les communes sont prises en compte dans le tableau. Concernant les 23 000 budgets annexes, sur 5,0 Md€ de produits de fonctionnement, 4,3 Md€ proviennent de ressources d'exploitation, les subventions représentant 0,4Md€. Pour les syndicats, près des trois quarts des 11 Mds€ de produits de fonctionnement proviennent de ressources d'exploitation ou de subventions, lesquelles sont déjà saisies dans les budgets communaux (source: Annexe 7 du rapport de l'OFL).

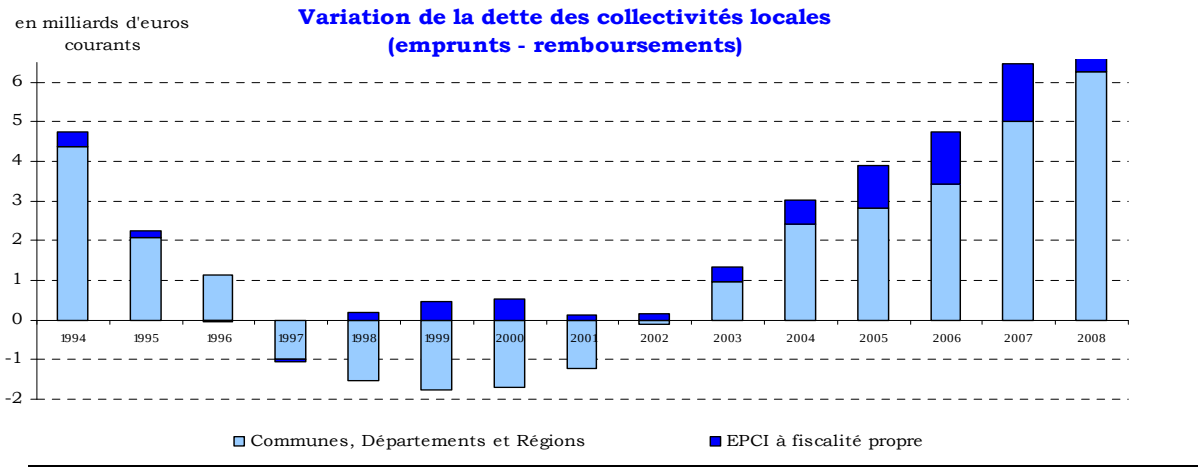
- pour les régions, les dépenses à champ constant passent d'environ 0,3 % à 0,6 % du PIB (hausse de 0,3 point de PIB, concentrée entre 1986 et 1993, puis en 2005), ce qui est peu en comparaison de l'impact des transferts de compétences (plus d'un point PIB) :



- pour les départements, les dépenses à champ constant sont stables par rapport au PIB entre 1983 et 2008. Avec les transferts de compétence, on obtient en revanche une hausse de plus d'un demi point de PIB, intervenue pour l'essentiel depuis 2002 :



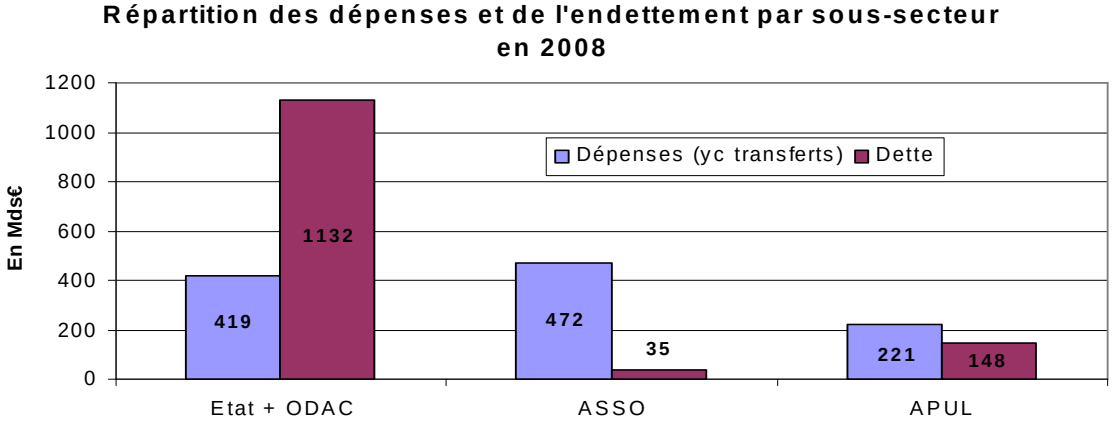
B. L'endettement des collectivités locales, comptabilisé dans les ratios de Maastricht, est reparti à la hausse à partir de 2003, après avoir décru entre 1997 et 2002. Cette hausse provient du solde négatif des APUL depuis 2003 (-2,4 Mds€ en 2004).



Source : INSEE.

Le niveau d'endettement des collectivités locales reste néanmoins limité. En 2008, il représentait 11% de la dette publique, alors que les collectivités locales comptent pour 20% des dépenses. À titre de comparaison, l'État et les ODAC (y compris la CADES) concentrent 86% de leur dette, pour moins de 40% des dépenses des administrations publiques. Il est vrai toutefois que les ODAC (CADES) ont repris à leur charge la plus grande partie de la dette sociale, et que l'État assure le financement des dégrèvements de fiscalité locale.

Il faut par ailleurs noter que le solde des APUL, négatif depuis 2004[5], doit être considéré comme un « besoin de financement » et non comme un « déficit », la loi exigeant que les budgets locaux soient votés en équilibre sur chacune de leurs sections. Le recours à l'endettement des collectivités locales sert uniquement à financer les investissements, ce qui est loin d'être le cas pour le budget de l'État et pour les administrations sociales.



Source : INSEE.

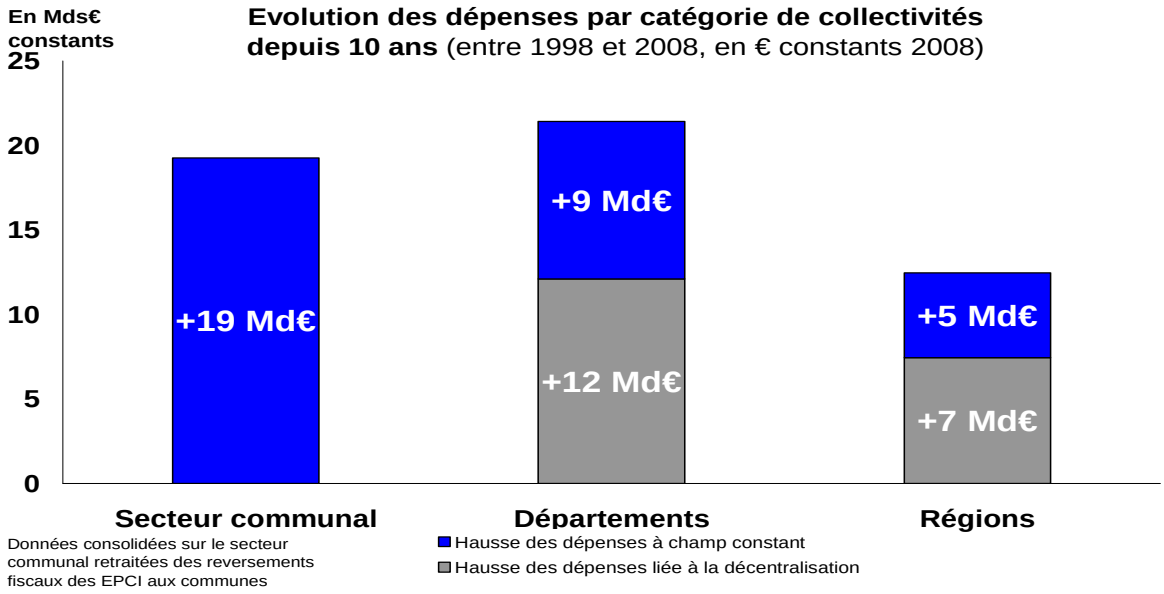
[5] Au contraire de celui de l'État, négatif chaque année depuis 1975, le solde des APUL a dégagé une « capacité de financement » entre 1996 et 2003.

1.1.2. Le poids prépondérant du bloc communal

La majeure partie de la hausse des dépenses relève des communes et des intercommunalités. À champ constant, les dépenses totales ont augmenté entre 1980 et 2008 de 62 Mds€ pour le secteur communal, de 24 Md€ pour les départements et de 10 Md€ pour les régions, en euros constants.

Sur la période 1998-2008, la part du bloc communal dans la hausse des dépenses à champ constant atteint 58 %[6], ce qui est conforme à son poids relatif dans l'ensemble des dépenses des collectivités locales ainsi qu'à la stabilité des dépenses des communes en % du PIB.

Cette constance des dépenses du bloc communal en % du PIB en l'absence de transferts de compétences s'explique notamment par une hausse importante des dépenses de fonctionnement, notamment des effectifs, dont la croissance en moyenne annuelle a été de plus de 30 000 entre 2000 et 2007.



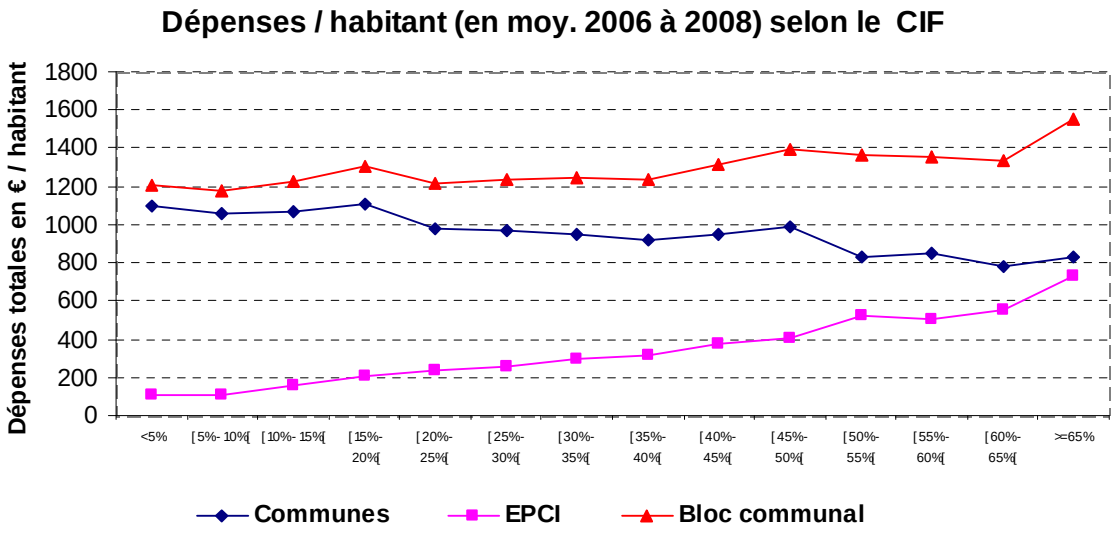
Source : Direction du Budget.

Une grande part de la hausse des dépenses locales est due aux dépenses de fonctionnement, qui incluent les dépenses de personnel. Or, entre 1994 et 2005, 90% de la hausse des effectifs concerne le bloc communal.

[6] Le tableau retrace les dépenses retraitées des reversements fiscaux.

Cet accroissement des dépenses dans le bloc communal résulte d'une plus grande prise en considération des besoins, qui a largement effacé les effets de mutualisation entre communes et EPCI, qui sont restés modestes[7]. Le développement de l'intercommunalité s'est donc accompagné de dépenses supplémentaires. Le tableau suivant retrace les variations de dépense moyenne par habitant des communes et des EPCI en fonction du degré d'intégration fiscale (CIF) : plus les communes et leurs EPCI sont intégrés, plus les dépenses par habitant s'élèvent au niveau de l'EPCI et diminuent au niveau de la commune. Mais comme la diminution de la dépense au niveau communal est globalement inférieure à la hausse au niveau intercommunal, la dépense totale commune + EPCI par habitant croît avec le degré d'intégration fiscale. Ce constat général doit toutefois être nuancé dans certains cas (par exemple, pour un CIF compris entre 20 % et 40 %).

Par ailleurs, l'analyse des dépenses communales est particulièrement complexe en raison des mouvements de débudgétisation/remunicipalisation, dont le périmètre évolue d'une année à l'autre et du nombre élevé de petites communes, qui empêche toute tentative de généralisation.



Source : données et calcul DGFIP.

[7] Il est toutefois démontré que les communes non regroupées en intercommunalité ont connu des hausses d'effectifs supérieures aux autres communes, ce qui prouve qu'il existe une certaine mutualisation entre communes et intercommunalités, tout au moins en ce qui concerne le moyens en personnel.

1.1.3. Des disparités de dépense importantes

1.1.3.1. Bloc communal

C'est logiquement à l'échelon communal, caractérisé par la plus grande diversité de taille et de revenu, que les plus fortes disparités de dépense par habitant sont constatées. Le tableau suivant montre que ces disparités de dépenses en euro par habitant se retrouvent pour toutes les catégories de communes. Le rapport entre le premier et le dernier décile[8] décroît avec la taille des communes, passant de 3,4 pour les communes de moins de 500 habitants à 1,4 pour les communes de plus de 100 000 habitants. Les résultats intègrent la dépense de l'ensemble du bloc communal, les dépenses par habitant des EPCI étant ajoutées à celles des dépenses des communes membres de façon uniforme pour tous les habitants de ces communes.

Des résultats comparables sont constatés quels que soient les types de communes (urbaines, périurbaines, rurales) et la nature de la dépense (dépense totale, fonctionnement, frais de personnel, frais généraux), seules les dépenses d'investissement connaissant des fluctuations plus complexes, notamment liées au phénomène connu des cycles électoraux pour les communes moyennes et grandes.

Distribution des dépenses réelles totales du secteur communal en 2007, en euros par habitant, selon la taille des communes

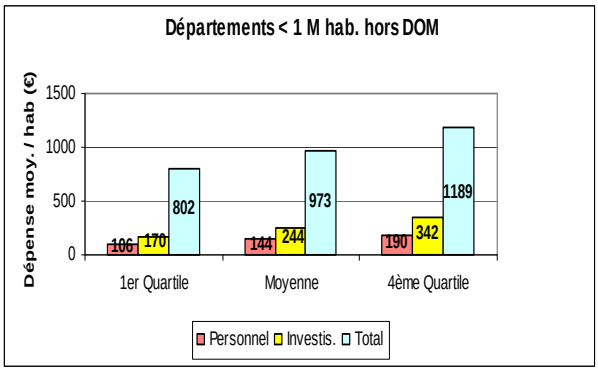
	Communes de moins de 500 habitants	Communes de 500 à moins de 2 000 habitants	Communes de 2 000 à moins de 3 500 habitants	Communes de 3 500 à moins de 5 000 habitants	Communes de 5 000 à moins de 10 000 habitants	Communes de 10 000 à moins de 20 000 habitants	Communes de 20 000 à moins de 50 000 habitants	Communes de 50 000 à moins de 100 000 habitants	Communes de 100 000 habitants et plus	Toutes communes
1er décile	635	699	873	1 012	1 161	1 388	1 486	1 583	1 824	677
2e décile	747	800	984	1 116	1 282	1 507	1 631	1 777	1 891	793
médiane	1 041	1 058	1 249	1 385	1 610	1 770	1 910	2 017	2 156	1 104
8e décile	1 606	1 452	1 645	1 805	2 069	2 164	2 305	2 420	2 475	1 630
9e décile	2 169	1 757	1 973	2 067	2 429	2 479	2 575	2 581	2 584	2 067
Rapport interdécile	3,4	2,5	2,3	2,0	2,1	1,8	1,7	1,6	1,4	3,1
Dépenses réelles totales (Md€)	5,6	13,7	7,9	5,7	13,1	13,2	19,8	12,0	23,1	114,0

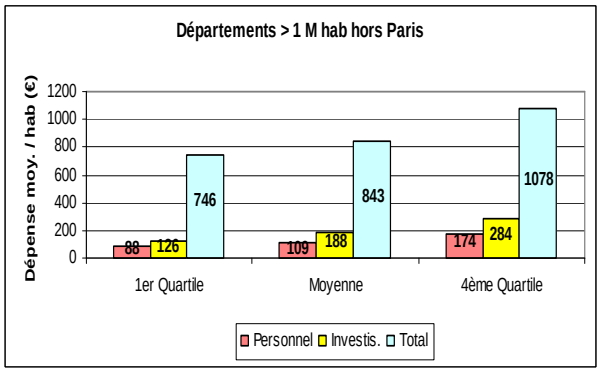
Source: DGCL comptes administratifs 2007, DGFiP comptes de gestion 2007

1.1.3.2. Départements

Des écarts significatifs sont également observés pour les départements, bien qu'avec des amplitudes moins importantes (rapport de 1 à 1,5 entre les dépenses par habitant du 1er et du 4ème quartiles).

[8] Les 10% des communes (EPCI compris) qui dépensent le moins par habitant dépensent moins de 635 € / habitant ; les 20% des communes (EPCI compris) dépensant le moins par habitant dépensent moins de 747 € / habitant, etc.



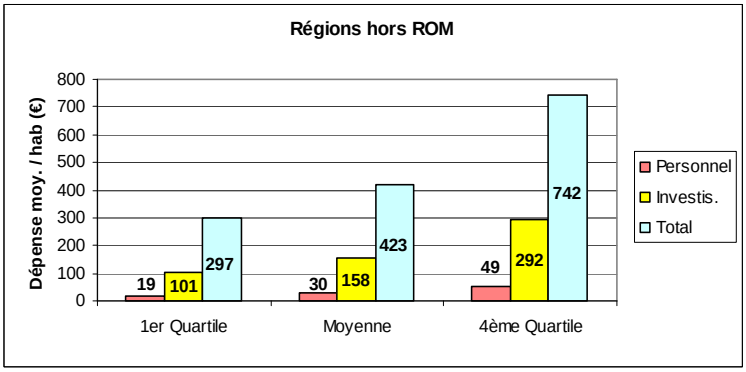


Source : données DGFIP.

Les écarts sont plus importants pour les dépenses de personnel (rapport de 1 à 1,8 ou à 2 selon les strates entre le 1er et le 4ème quartiles) et les investissements (rapport de 1 à 2 ou à 2,3 selon les strates). Les écarts observés sont donc globalement comparables pour les départements dont la population est inférieure à un million d'habitant et pour ceux qui comptent plus d'un million d'habitants.

1.1.3.3. Régions

Les disparités de dépense entre régions sont comparables à celles des communes : rapport de 1 à 2,5 pour le total des dépenses entre le 1er et le 4ème quartiles. Ces disparités, qui se retrouvent au niveau des dépenses de personnel (1 à 2,6), sont plus élevées pour les investissements (1 à 2,9).



Source : données DGFIP.

1.1.4. Une corrélation entre recettes et dépenses

Le niveau de richesse et/ou de revenu d'une collectivité et son niveau de dépense sont très liés. Le tableau ci-dessous en donne une illustration pour les communes à partir du niveau de richesse[9].

		Dépense réelle de fonctionnement				
		1er quartile	2éme quartile	3ème quartile	4ème quartile	Total
Potentiel fiscal	1er quartile	37,5%	28,6%	21,4%	12,5%	100%
	2éme quartile	28,1%	29,0%	26,2%	16,6%	100%
	3éme quartile	21,4%	25,2%	28,4%	25,0%	100%
	4éme quartile	13,0%	17,2%	24,0%	45,8%	100%
		100%	100%	100%	100%	

Travaillant sur des séries statistiques longues, MM. Gilbert et Guengant ont approfondi ces résultats grâce aux calculs économétriques et aboutissent à une formalisation des principaux déterminants des dépenses des collectivités locales. Leurs résultats ont été présentés en détail au groupe de travail et figurent en annexe. On peut en particulier noter :

- l'existence d'une forte corrélation entre le niveau de ressource d'une collectivité et sa dépense par habitant. L'effet explicatif est plus marqué pour les communes (62% d'explication de la variation de dépense) que pour les départements (56%) ;

- parmi les composantes de la ressource, on observe que c'est les dotations qui ont le plus fort effet explicatif sur le niveau de la dépense. Cet effet est par ailleurs beaucoup plus marqué pour les communes que pour les départements (28% contre 14%) ;

- l'effet explicatif des critères de charge locaux, incluant les données non maîtrisables par les collectivités, est moins important que les dotations dans le cas des communes (21%), mais plus important dans celui des départements (33%) ;

- enfin, les « préférences » représentent un effet explicatif d'environ 15%.

[9] La richesse par habitant est mesurée en potentiel fiscal par habitant, divisée en quatre quartiles, comme les dépenses de fonctionnement. Les quartiles sont calculés par tranche de taille de population pour les deux variables, et le tableau regroupe toutes les tailles de population. Le tableau se lit de la manière suivante : 1ère ligne : parmi les communes du premier quartile de potentiel fiscal (les 25% les moins bien dotées), 37,5% appartiennent aux 25% des communes ayant les dépenses de fonctionnement les plus faible, et seulement 12,5% appartiennent aux 25% des communes ayant les dépenses de fonctionnement les plus fortes.

Ces résultats semblent indiquer qu'un accroissement de la péréquation favoriserait la maîtrise globale des dépenses en versant moins aux collectivités les mieux dotées et plus aux collectivités les moins bien dotées. En effet, les dotations de l'État, encore majoritairement forfaitaires malgré une tendance à la hausse de la part péréquatrice, conduisent à financer insuffisamment certaines collectivités, ce qui les incite à accroître leur pression fiscale ou leur endettement, et plus largement d'autres, ce qui les incite à fixer un niveau de dépense par habitant nettement plus élevé. On peut donc attendre d'un accroissement de la péréquation un double effet : une meilleure adéquation des recettes aux charges pour les collectivités les moins bien dotées et une limitation des dépenses pour les collectivités les mieux dotées, ce qui implique globalement une meilleure couverture des dépenses par des recettes propres.

Il faut aussi souligner les conséquences financières des investissements sur les frais de fonctionnement postérieurs. En effet, les travaux de MM. Gilbert et Guengant évaluent l'effet d'entraînement des investissements sur les dépenses de fonctionnement à environ 15 % de dépenses annuelles pérennes supplémentaires par rapport au montant de l'investissement nouveau (le résultat est naturellement très variable en fonction de la nature de l'investissement). Il serait donc souhaitable d'exiger du maître d'ouvrage une évaluation des conséquences en matière de coûts de fonctionnement dans la préparation des dossiers d'investissement.

1.2. La hausse des dépenses sociales obligatoires des départements appelle une analyse spécifique

1.2.1. Un effet de ciseaux dû à la croissance des dépenses sociales obligatoires

La situation des départements diffère sur un aspect important de celle des autres collectivités, en raison de la part croissante dans leurs budgets des dépenses sociales à caractère obligatoire, c'est-à-dire dont les paramètres sont définis par des dispositions législatives ou réglementaires. Certes, l'ensemble des dépenses départementales de fonctionnement ne présente pas ces caractéristiques :

- les dépenses sociales ne constituent pas l'ensemble des dépenses des départements ; toutefois, elles en forment une partie très significative : 29,8 Mds € dans les budgets primitifs 2009, soit 61 % des dépenses de fonctionnement des départements ;

- même si l'on constate une marge d'appréciation, traduite par les disparités de montant moyen d'allocations par habitant d'un département à l'autre, la majorité de ces dépenses relève de facteurs qui sont extérieurs au libre choix des départements (règles obligatoires, facteurs socio-économiques)[10].

[10] Le rapport Jamet fournit d'abondantes précisions sur ce sujet. La part obligatoire diffère selon les prestations (application d'un barème pour le RSA, individualisation pour l'APA et la PCH, mais dans des conditions définies par des règles nationales, comme le barème appliqué sur les ressources afin de calculer le reste à charge des bénéficiaires de l'APA, etc.) et résulte également, dans une proportion difficile à évaluer, de l'incidence de normes fixées par l'État, qui pèsent sur les coûts des établissements médicaux-sociaux supportés sous différentes formes par les départements.

L'effet de ciseaux résultant des évolutions divergentes des recettes et des dépenses liées à certaines allocations versées par les départements, au premier rang desquelles le RMI/RSA, l'APA et la PCH/ACTP, est dans ces conditions avéré. Il se traduit notamment par la baisse du taux de couverture, qui, pour l'APA, avait été prévu au taux de 33%, et qui s'établit en 2010 à 28,7% seulement. Un phénomène analogue est constaté pour la PCH, du fait de la faible substitution PCH/ACTP. Cela induit un reste à charge pour les départements, dont la dynamique est inquiétante.

D'autres dépenses sont également en évolution rapide, comme l'aide sociale à la famille et à l'enfance (ASE) et les dépenses liées aux SDIS, même si la capacité d'appréciation des départements est plus importante pour ces dépenses que pour l'APA, la PCH/ACTP et le RMI/RSA. La contribution des départements aux dépenses des SDIS a ainsi augmenté de plus de 9% par an en moyenne entre 2004 et 2008 (passant de 1,6 à 2,3 Mds€) et les dépenses d'ASE d'environ 5% par an (passant de 5,5 Mds€ en 2004 à 6,5 Mds€ en 2008).

Il en résulte une dégradation de la situation financière des départements, mesurée par leur capacité de désendettement (dette/épargne brute annuelle moyenne), passée de 2,5 ans en 2007 à 5,2 ans en 2009. Une telle dégradation, qui n'a pas d'équivalent parmi les autres échelons de collectivités, est préoccupante même si la capacité de désendettement reste modérée en valeur absolue :

- d'une part, la gravité de la situation est sans doute sous-évaluée. En effet, les dépenses inscrites dans les budgets sont inférieures aux dépenses prévisibles, du fait du retard avec lequel le phénomène a été perçu. À cet égard, ces dépenses n'ont jamais pu faire l'objet d'une évaluation, même approchée, de la part des administrations centrales. L'aisance conjoncturelle due aux fortes recettes de DMTO jusqu'en 2007 a aussi masqué la dégradation à venir. Au niveau central, la prise de conscience a été retardée car les données financières ne sont intégrées qu'avec plus d'un an de décalage. Il résulte de tous ces facteurs que la dégradation de l'endettement dans les prochains mois est quasi certaine ;

- d'autre part, les marges de manœuvre sont réduites. Dans les années 1990, la situation financière des départements avait connu une dégradation semblable, mais la capacité des départements de modifier les taux d'imposition était supérieure et les dépenses obligatoires moins importantes en proportion.

Cette situation risque de faire basculer rapidement de nouveaux départements dans la catégorie des collectivités en difficulté.

1.2.2. Des situations variables selon les départements

Du fait de la variété des situations, seule une analyse financière individualisée permet de comprendre les causes des difficultés rencontrées. Cette analyse met en évidence que si des exemples de gestion budgétaire imprudente peuvent exister, notamment quand les dépenses d'équipement ou de fonctionnement par habitant sont en décalage par rapport aux ressources, elles ne constituent pas la cause première des problèmes budgétaires des départements, mais que la difficulté est bien d'ordre structurel.

Certains départements ne sont pas en difficulté financière, quand d'autres le sont de façon préoccupante. Parmi les départements en difficulté, plusieurs profils existent : endettement récurrent, contraintes géographiques, difficultés économiques, etc. Un même résultat provient de causes différentes selon qu'il s'agit, par exemple, de départements ruraux pauvres, à la population vieillissante, ou des départements urbains à forte population active, mais touchés par la hausse du chômage. Selon les situations, l'effet de ciseaux est très variable et dans certains cas absent, lorsque les ressources sont dynamiques et les caractéristiques socio-économiques favorables par rapport aux principales charges sociales obligatoires.

1.2.3. Les efforts à réaliser par les départements sont nécessaires, mais le problème ne pourra pas être résolu sans arbitrage au plan national

Les marges de manœuvre constituées par l'augmentation des recettes et/ou de l'endettement étant limitées, c'est d'abord du côté des dépenses que les solutions doivent être recherchées. Trois pistes d'importance variable se dessinent :

- l'amélioration de la gestion des dépenses sociales. Cette amélioration en profondeur nécessite des outils plus performants qu'actuellement. Elle prendra donc du temps et requerra une collaboration plus étroite entre l'État et les départements que jusqu'à présent. Les résultats à attendre sont moins immédiats que ceux produits par des ajustements budgétaires mais ils sont durables ;

- une péréquation plus importante, en raison des différences radicales de situations entre départements (leurs potentiels fiscaux varient entre 250 €/hab. et 1040 €/hab.). La mise en place d'une meilleure péréquation, à l'image de la mise en place dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale d'un fonds de péréquation des DMTO ainsi que pour la CVAE, peut résoudre une partie du problème, comme le met en évidence l'existence de marges de manœuvre identifiées par le rapport Jamet aussi bien dans les dépenses de fonctionnement que d'investissement. Mais – et c'est une conclusion essentielle – ces marges de manœuvre ne seront pas suffisantes compte tenu de l'ampleur des hausses de dépenses prévisibles, et devront donc être complétées par d'autres mesures ;

- il résulte des deux constats précédents que l'ensemble du besoin de financement créé par la hausse structurelle des dépenses ne sera pas couvert par la seule amélioration de la gestion des dispositifs et par la péréquation horizontale. Par ailleurs, cette situation résulte de choix nationaux : la réforme fiscale réduit la capacité des collectivités à modifier les taux d'imposition ; la meilleure prise en charge du vieillissement, du handicap et de la reprise d'activité, pour l'APA, la PCH et le RSA, accroissent les dépenses. Il est donc logique qu'à côté d'incitations à une meilleure gestion ainsi qu'une plus grande péréquation introduite par l'intermédiaire du calcul des concours versés par l'État, la solution aux problèmes budgétaires résultant pour certains départements de ces choix nationaux soit apportée par des arbitrages réglés par voie législative et réglementaire.

2. Les contraintes financières des collectivités locales seront fortement resserrées à partir de 2011

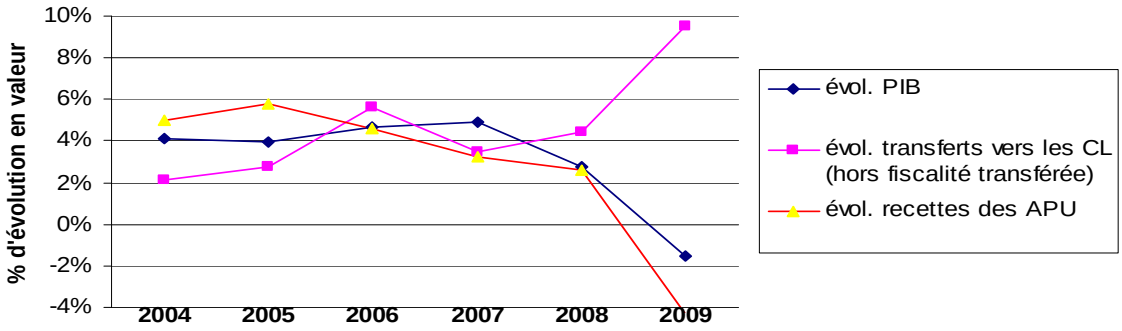
2.1. Le gel des dépenses de l'État à partir de 2011 pèsera inévitablement sur les transferts financiers aux collectivités locales

Le Premier ministre a annoncé le 6 mai 2010 le gel en valeur des dépenses de l'État pour le budget triennal 2011-2013. Cette décision impliquera un resserrement important des dépenses de l'État dans les prochaines années.

Or, les transferts financiers de l'État vers les collectivités locales, hors fiscalité transférée, représentent une part non seulement importante (18,7% en 2008[11]), mais également croissante, des dépenses de l'État.

Ces transferts financiers incluent les prélèvements sur recettes, les concours budgétaires et les dégrèvements d'impôts locaux. Ils évoluent plus rapidement que l'inflation (+2,3 % en volume en moyenne annuelle entre 2003 et 2010). Depuis 2007, notamment en raison de l'augmentation des dégrèvements, ils évoluent également plus rapidement que le PIB et que les recettes de l'ensemble des administrations publiques. Ils représentent donc une part croissante de la richesse nationale. Comme on le voit ci-dessous, ces transferts ont connu une forte augmentation en 2009 à l'occasion du plan de relance, alors même que les recettes des administrations connaissaient une forte baisse (-4,3% en euros courants).

Croissance annuelle des transferts aux collectivités, du PIB et des recettes des APU entre 2004 et 2009



Source : PIB, recettes APU : INSEE ; transferts vers les collectivités locales : Direction du Budget.

[11] Derniers chiffres INSEE disponibles. Dépenses de l'État en 2008 : 387 Mds€. Transferts financiers de l'État vers les collectivités locales, hors fiscalité transférée : 72,5 Mds€, en LFI 2008. Si l'on compte l'ensemble des flux financiers aux collectivités locales (dénommé selon le terme utilisé dans la loi « effort financier de l'État en faveur des collectivités locales »), fiscalité transférée comprise, celles-ci bénéficient d'un peu plus de 10% des recettes de l'ensemble des administrations publiques. La notion d'« effort financier de l'État en faveur des collectivités locales » peut toutefois prêter à confusion, dans la mesure où le produit de la fiscalité transférée aux collectivités locales au cours des vagues successives de décentralisation, qui est inclus dans ce périmètre, n'est en réalité pas versé par l'État. Il serait donc plus exact de parler d'« effort de la nation en faveur des collectivités locales ».

La principale raison de cette hausse de la part des transferts aux collectivités locales dans le budget de l'État réside, depuis près de vingt ans, dans le choix de procéder à une série d'allègements de la fiscalité locale. Hors transferts de compétences, l'évolution des dépenses locales aurait en effet eu pour conséquence mécanique, en vertu de la règle d'équilibre budgétaire, une augmentation de la fiscalité locale. Pour des motifs divers, d'ordre économique ou d'équité entre contribuables, l'État a décidé de prendre à sa charge une part de cet effort, sous la forme de dégrèvements[12] ou d'allocations compensatrices, pour certaines intégrées à la DGF[13].

Compte tenu des priorités définies par les pouvoirs publics, le gel des dépenses de l'État dans les prochaines années entraînera inéluctablement la stabilisation en valeur des transferts aux collectivités locales. En effet, bien que la suppression de la taxe professionnelle substitue aux dégrèvements qui y étaient associés l'affectation aux collectivités locales de nouveaux impôts et taxes, la situation difficile des finances de l'État ne lui permet plus de prendre en charge des allègements de fiscalité qui réduisent ses marges de manœuvre et l'exposent aux éventuelles hausses des taux décidées par les collectivités territoriales.

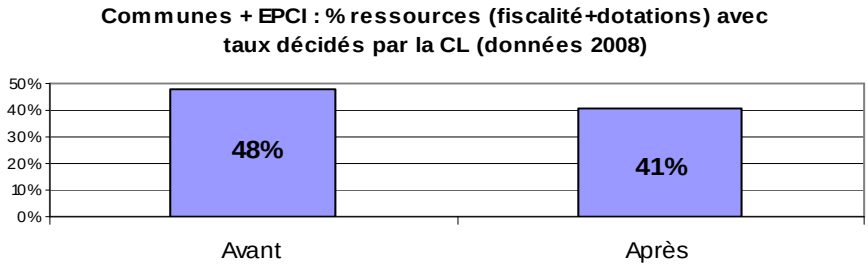
Surtout, les évolutions démographiques (accroissement du poids des retraites, hausse des dépenses d'assurance-maladie, diminution relative des actifs, etc.), réduisent dès maintenant les marges de manœuvre financières et la nécessité d'une approche globale des finances publiques ne fait que se renforcer, puisqu'il faut trouver, à partir d'un ensemble faiblement évolutif, les moyens de financer ces nouvelles dépenses sociales.

La nécessité d'associer les collectivités locales à la maîtrise des dépenses publiques n'est d'ailleurs pas contestée par les élus locaux.

2.2. La réforme de la fiscalité locale réduit la capacité des collectivités locales à fixer les taux d'imposition

La réforme de la fiscalité locale intervenue à l'occasion de la suppression de la taxe professionnelle modifie pour partie des 2010 et radicalement à partir de 2011 la structure des recettes des collectivités locales entre dotations et fiscalité avec ou sans pouvoirs de taux.

Cette recomposition de la structure des recettes fiscales est plus ou moins importante selon les échelons de collectivités. Comme on le voit, elle est beaucoup plus importante pour les départements et les régions que pour les communes[14] :

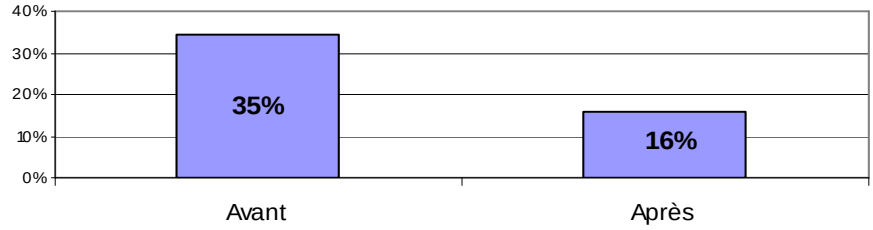


[12] Les dégrèvements sont transparents pour la collectivité, l'État se substituant au contribuable pour le paiement de l'impôt local concerné. Non inclus dans l'enveloppe normée des dépenses budgétaires, ils évoluent en fonction des bases et des taux votés par les collectivités.

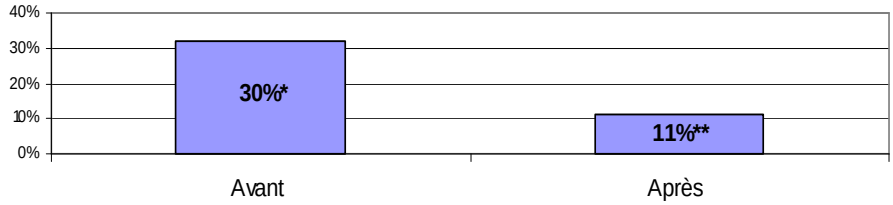
[13] Comme par exemple la compensation au titre de la suppression progressive de la part « salaires » de la taxe professionnelle, intégrée à la DGF en 2004.

[14] Les résultats présentés se fondent sur les résultats de 2008 et n'ont donc qu'une valeur indicative (v. les données utilisées, présentées à l'annexe 5, source DGCL).

Départements : % ressources (fiscalité+dotations) avec taux décidés par la CL (données 2008)



Régions : % ressources (fiscalité + dotations) avec taux décidés par la CL (données 2008)



Notes :

* 32 % avec l'Outre-mer (avant réforme)

** 14 % avec l'Outre-mer (après réforme)

Source : données DGCL, calcul mission (détail annexe 5).

À plus long terme, l'évolution de la base assise sur la valeur ajoutée de la nouvelle contribution économique territoriale devrait toutefois en partie atténuer pour les régions et les départements les baisses de marges de manœuvre entraînées par la suppression du pouvoir de fixation des taux qui existait sur leurs quotes-parts de taxe professionnelle.

Au total, la réduction des marges de manœuvre résultant de la fixation des taux de fiscalité directe locale et la limitation des transferts de l'État font de la maîtrise de leurs dépenses le principal outil de pilotage des comptes des collectivités locales.

3. Propositions

3.1. Les règles d'évolution et de répartition des transferts financiers de l'État aux collectivités locales doivent ménager un accroissement de la péréquation

3.1.1. Tous les concours de l'État ne peuvent être inclus dans une éventuelle norme stabilisée en valeur

Le gel des dépenses de l'État annoncé sur la durée du budget triennal 2011-2013 impliquera la stabilisation en valeur des transferts financiers de l'État vers les collectivités locales. Dans la perspective d'une maîtrise des dépenses publiques, ce gel se justifie non seulement par la nécessité de réduire les dépenses de l'État, mais également par la possibilité accrue d'un pilotage de la dépense locale par la recette, en vertu de la corrélation constatée entre recettes et dépenses, dans un contexte de réduction du champ de vote des taux d'imposition à partir de 2011.

Il convient toutefois de préciser les limites du champ susceptible d'être couvert par cette stabilité des transferts en valeur afin de ne pas porter atteinte aux principes garantissant la liberté d'intervention et l'autonomie des collectivités locales reconnus par l'État.

Bien entendu, le gel des concours financiers ne concerne pas la compensation d'éventuels nouveaux transferts de compétences, celle-ci étant garantie constitutionnellement et s'effectuant dans le respect de la loi organique sur l'autonomie financière des collectivités territoriales. La norme d'évolution ne peut donc concerner que les concours visant au financement des dépenses des collectivités locales à champ constant.

Actuellement, la norme de stabilité en volume des flux financiers de l'État vers les collectivités locales concerne le périmètre des « concours financiers de l'État aux collectivités locales » dont la définition est précisée en loi de finances. Ce périmètre inclut le FCTVA et les compensations d'exonérations d'impôts mais exclut les dégrèvements.

En ce qui concerne le FCTVA, le groupe de travail considère qu'il convient de le laisser hors périmètre du gel, en raison de son caractère de remboursement de la TVA payée par les collectivités sur leurs achats[15] et non de dotation de l'État *stricto sensu*. La stabilité des concours en valeur pourrait ainsi toucher, au maximum, les prélèvements sur recettes hors FCTVA, la dotation générale de décentralisation pour la formation professionnelle et les dotations de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT), soit 51 Mds€ en LFI 2009.

[15] Les collectivités locales ne sont pas assujetties à la TVA, ce qui interdit qu'elles soient remboursées de la taxe qui grève leurs achats.

En ce qui concerne les dégrèvements d'impôts, il est proposé de modifier la règle actuelle selon laquelle le montant acquitté par l'État est calculé par application aux bases dégrevées des taux votés annuellement par les collectivités. Désormais, afin de limiter l'impact sur le budget de l'État des modifications des taux votés, le taux appliqué serait celui qui existait à la date de l'institution du dégrèvement. Les collectivités devraient donc prendre en charge l'impact des hausses de taux qu'elles auraient décidées. En revanche, la base retenue serait la base réelle de l'année de calcul.

3.1.2. La nécessité d'approfondir la péréquation

La réduction de l'évolution des transferts de l'État ne doit pas servir d'alibi pour interdire un renforcement de la péréquation, dans la mesure où celui-ci constitue comme on l'a vu une priorité. En effet, une meilleure péréquation permettrait de réduire les dépenses supplémentaires autorisées par l'abondance de recettes des collectivités les mieux dotées et de limiter l'endettement ou les difficultés budgétaires des plus pauvres. Or, le caractère insuffisamment péréquateur des dotations versées par l'État et les inégalités persistantes au sein du bloc communal malgré la montée en puissance de l'intercommunalité sont des faits rappelés par tous les rapports, y compris par le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires remis en mai 2010[16]. S'y ajoute, à l'occasion de la réforme de la fiscalité locale, une neutralisation par le FNGIR des mécanismes de péréquation prévus par la réforme dans les premières années.

L'ensemble des membres du groupe de travail s'est donc accordé sur la nécessité de renforcer la péréquation, aussi bien verticale, c'est-à-dire de l'État vers les collectivités locales, qu'horizontale, c'est-à-dire à l'intérieur d'une même catégorie de collectivité. Toutefois, l'identification des marges de manœuvre financières montre à l'évidence que les moyens de la péréquation horizontale seront plus réduits au sein de l'échelon départemental qu'au sein des autres échelons, où les variations de dépense par habitant sont plus importantes et la part des dépenses obligatoires dans les budgets en général moins élevée.

En ce qui concerne l'alimentation de la péréquation au sein d'une enveloppe de transferts dont l'évolution sera limitée, une possibilité consisterait à utiliser progressivement une partie des montants versés au titre du complément de garantie des communes et des départements comme un mécanisme de péréquation. Pour cela, il pourrait être décidé que l'écrêtement du montant touché par chaque collectivité soit calculé non plus selon un montant uniforme (de 2% actuellement pour les communes), mais qu'il tienne compte de son potentiel fiscal.

Par ailleurs, pour la mise en œuvre de l'ensemble des mécanismes de péréquation, le potentiel financier des communes serait calculé en tenant compte du potentiel par habitant de l'ensemble intégré comprenant la commune et l'intercommunalité. D'autres dotations compensatrices, telles la compensation de la part salariale de la taxe professionnelle, pourraient également alimenter le financement de la péréquation.

En ce qui concerne la répartition de la péréquation, les membres du groupe de travail s'accordent en principe à reconnaître la nécessité d'une plus grande concentration des moyens, tout en soulignant la difficulté de s'accorder sur les critères à retenir :

[16] V. notamment pp. 41 et suivantes.

- au niveau communal, tous conviennent que les critères doivent désormais s'appliquer à l'ensemble consolidé communes + structures intercommunales. L'Association des maires des grandes villes de France conditionne toutefois son adhésion au principe d'un renforcement de la péréquation à la prise en compte des critères tels que l'effort fiscal et les charges de centralité dans la répartition des concours[17] ;

- au niveau départemental, l'effort de concentration des marges de manœuvre dégagées doit être accrû afin de ménager des surplus de recettes mieux ciblés sur les collectivités connaissant de fortes contraintes budgétaires. Des critères tels que la ressource par habitant pourraient se révéler utile, notamment eu égard à son caractère déterminant dans le montant des charges sociales pour les collectivités.

Il y a accord sur le principe consistant à prélever davantage sur les collectivités présentant un potentiel financier plus élevé pour reverser aux autres collectivités de même niveau, à condition toutefois de tenir compte des charges spécifiques résultant de différences de situation objectivement constatées. Concrètement, le calcul du potentiel financier résultant de la situation de chaque collectivité après réforme de la fiscalité locale ne sera toutefois stabilisé qu'en 2012, ce qui pose un problème à court terme.

En revanche, l'idée d'instituer un critère représentatif de l'effort de maîtrise des dépenses dans la répartition des dotations, au nom de l'idée qu'il faut « récompenser la vertu », se heurte à des difficultés sérieuses. Outre sa complexité, le dispositif suppose en effet que l'on établisse un critère valable de « bonne gestion ». Or, de nombreux effets pervers peuvent se présenter, une baisse des dépenses pouvant fort bien résulter de facteurs exogènes étrangers à une amélioration de la gestion, sans compter qu'il est contestable de privilégier un objectif financier par rapport à un objectif de qualité du service rendu. Le risque existe de se rapprocher de considérations normatives en matière de dépenses que le groupe de travail s'est accordé à écarter de ses propositions.

Le groupe de travail reconnaît toutefois que les mécanismes de péréquation proposés, nécessaires pour mieux adapter le montant des dotations aux charges qu'elles servent à financer, ne seront pas en eux-mêmes suffisants pour réduire de façon significative les dépenses des collectivités locales et par là être à la hauteur des réponses attendues par l'État en matière de déficits publics. Mais la tension sur la recette pèsera fortement sur l'évolution des dépenses, notamment d'investissement.

[17] À ces conditions, on peut mentionner que l'AMGVF – ainsi que l'AMF – n'est pas hostile en principe à une plus grande harmonisation des montants de dotations par habitant versés aux différents types d'intercommunalités. Cette harmonisation serait d'ailleurs cohérente avec la généralisation du calcul des indicateurs par habitant au niveau intégré commune + intercommunalité.

3.2. Il est indispensable d'instaurer sans attendre un partenariat renouvelé entre l'État et les collectivités locales pour la définition et la gestion de leurs responsabilités partagées

Restaurer la confiance entre l'État et les collectivités locales est une condition nécessaire de la maîtrise durable des équilibres budgétaires locaux. Pourtant, les recommandations en faveur de la rénovation de ces relations fondée sur un contrat et une co-responsabilité des acteurs, exprimées dans plusieurs rapports, sont pour la plupart restées lettre morte, entraînant une certaine déception du côté des acteurs locaux. Les propositions qui suivent visent à doter les partenaires État et collectivités locales des outils facilitant cette concertation, afin qu'elle puisse fonctionner concrètement. Elle doit devenir le mode normal des relations entre l'État et collectivités locales et permettre, entre autres, un meilleur pilotage des finances publiques locales.

3.2.1. Structurer le dialogue État / Collectivités locales

L'instance naturelle de dialogue à haut niveau entre l'État et les collectivités locales est depuis 2007 la Conférence nationale des exécutifs (CNE). Elle permet notamment de centraliser des relations qui s'effectuent le plus souvent entre ministères et strates de collectivités. Mais, si elle constitue un progrès décisif reconnu par toutes les associations d'élus, son fonctionnement pourrait être amélioré si la Conférence tenait ses réunions plus régulièrement, sur un ordre du jour mieux préparé.

Les réunions de la CNE doivent être l'occasion de faire progresser concrètement les dossiers les plus importants. C'est pourquoi elles devraient se tenir à échéances régulières, par exemple au minimum deux fois par an, selon un calendrier et un ordre du jour prévus suffisamment à l'avance pour que les sujets évoqués puissent être préparés et une documentation fournie à l'avance aux participants. Pour cela, il serait souhaitable de doter la CNE d'un secrétariat permanent, structure légère mais identifiable qui serait en relation pour la préparation technique des réunions à la fois avec les services compétents de l'État et des associations représentatives des collectivités locales. L'ordre de jour et la date des réunions seraient décidés par la Conférence, en laissant une certaine flexibilité sur la date à condition de respecter le rythme prévu. Par ailleurs, rien ne s'oppose à la tenue d'autres réunions si l'ensemble des participants en sont d'accord.

3.2.2. Harmoniser les outils de gestion et de pilotage des compétences transférées

Le groupe de travail confirme la nécessité d'améliorer les outils de suivi et de gestion des compétences décentralisées exposée en détail dans le rapport Jamet.

En ce qui concerne le suivi des politiques, l'enjeu est d'augmenter la capacité collective de l'État et des collectivités à connaître les conditions d'exercice des compétences décentralisées et à favoriser la coordination des interventions de l'État et des collectivités sur les grandes politiques qui restent, de fait, le plus souvent partagées et en tout état de cause toujours étroitement reliées (social, économie, emploi...). Une des fonctions clefs du secrétariat permanent de la CNE qu'il est proposé de créer serait donc de favoriser l'échange d'informations et la mise en place de systèmes d'information statistiques communs entre l'État tous ministères confondus (cette transversalité faisant souvent défaut), les collectivités et les autres acteurs, notamment les organismes payeurs des prestations sociales. Aujourd'hui cette fonction est très éclatée entre les données des associations, celles de certains observatoires (comme l'ODAS en matière sociale) et les services statistiques ministériels. Un début de coordination existe, mais reste beaucoup trop limité.

En ce qui concerne les dépenses sociales en particulier, ces outils permettraient en outre de renforcer l'effort nécessaire d'amélioration des prévisions à court, moyen et long termes de l'évolution des dépenses sociales, qui a jusqu'à présent montré de réelles défaillances. Si le lien entre les départements et la CNSA semblent donner satisfaction, il n'en est pas de même avec les administrations sociales de l'État ou avec les organismes nationaux dépendant de lui. Ce défaut de prévisibilité nuit à la préparation des budgets et à l'élaboration de mesures visant à préserver les équilibres budgétaires.

Il est également urgent de créer les outils de gestion adaptés pour les secteurs dans lesquels plusieurs acteurs, en particulier l'État, les collectivités locales et leurs organismes de rattachement, participent à la même politique. Sans aller jusqu'à l'uniformisation complète des systèmes d'information, probablement inutile, il faut parvenir rapidement à leur convergence (interopérabilité) de façon à mettre fin aux inadaptations génératrices d'erreurs, de gaspillages divers et de surcoûts. Le fait d'apporter des évolutions sur un segment de la chaîne ne doit pas paralyser le fonctionnement du système pour les autres utilisateurs. Outre l'amélioration du service rendu, la convergence des systèmes permettra de réaliser des économies en renforçant la connaissance des bénéficiaires, le suivi des crédits et en facilitant les contrôles.

La situation de certains départements en grande difficulté budgétaire appelle la mise en place urgente de dispositifs de suivi associant l'État et les départements concernés afin de concevoir des solutions pragmatiques permettant d'assurer l'équilibre budgétaire de ces derniers (décisions modificatrices, avances sur recettes, etc.).

À cet égard, il est proposé que la DGCL et la DGFIP se coordonnent pour mettre immédiatement en place à destination des départements un dispositif d'alerte, surveillant en particulier l'endettement, à l'instar de ce qui existe depuis de nombreuses années pour les communes.

3.2.3. Élaborer un outil de mesure et d'information sur les coûts et rendre ces derniers transparents

Le groupe de travail s'accorde sur le refus de toute norme de dépense imposée aux collectivités locales de l'extérieur. Par ailleurs, il ne semble pas que la notion évoquée depuis de nombreuses années de « coût standard » constitue la solution au problème récurrent de l'étalonnage des coûts. Les difficultés rencontrées dans l'élaboration de ces standards sont sans doute insurmontables. En revanche, l'abandon de cette notion trop générale et génératrice d'effets pervers (notamment pour les petites communes) ne signifie nullement qu'il est impossible de progresser dans l'analyse des coûts des services publics et dans la comparaison des coûts réels constatés, pas seulement d'ailleurs par les collectivités locales, mais également par les autres acteurs comme l'État et les organismes divers assurant ces mêmes services. Il faut en effet que les collectivités puissent comparer leurs coûts engagés dans un souci d'aide à la décision et de bonne gestion.

Pour cela, il faut établir, sur la base des travaux déjà existants issus du contrôle de gestion au sein des exécutifs, des associations et des services de l'État, des bases de données permettant de calculer, aussi finement que possible, des fourchettes de coûts en fonction de typologies de services (fourniture d'eau, ramassage et traitement des ordures, transport collectif, etc.). Le plus important est se poursuivre des efforts jusqu'à présent embryonnaires, sauf dans certains domaines (SDIS…), afin d'affiner progressivement la compréhension des coûts et d'aboutir à des strates les plus homogènes possibles. Un travail important sera nécessaire pour rendre possible la mise en évidence des facteurs justificatifs des fourchettes observées. Il se révélera un préalable indispensable si l'on veut faire le choix de progresser un jour, dans un objectif de maîtrise des dépenses, vers des formes de « prix sur étagère » pour certaines prestations obligatoires soutenues par des dispositifs de financement nationaux, notamment en matière sociale.

Par ailleurs, la comparabilité des coûts entre fournisseurs de services publics est un vecteur essentiel d'aide à la décision et de maîtrise des coûts. Des dispositifs existent actuellement, bien sûr au sein des organismes prestataires, mais également entre services de l'État et entre collectivités, en particulier de même échelon. L'ensemble reste néanmoins peu coordonné et relativement opaque, notamment pour le citoyen. Il est donc proposé de mettre en place un outil de calcul commun entre les différents acteurs, ainsi qu'un partage transparent des informations entre ces derniers, afin de faciliter l'identification des facteurs d'écarts de coûts et d'éclairer les choix des ordonnateurs (entre modes de gestion d'un service public, entre niveaux de qualité de service, etc.). Le dispositif serait piloté par le secrétariat de la CNE, en liaison avec les associations d'exécutifs locaux, l'État et les opérateurs. Si les données partagées n'auraient pas vocation à être rendues publiques, en revanche elles donneraient lieu à la rédaction d'un rapport annuel sur l'évaluation des politiques menées au plan local impliquant l'analyse des coûts, qui serait publié.

3.2.4. Mettre fin à l'effet inflationniste des normes

L'effet sur les dépenses de ce que le rapport Lambert qualifie d'« inflation normative » est un phénomène à présent connu et mieux quantifié grâce à la création de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Bien que l'incidence du flux normatif sur les dépenses ne constitue qu'une part limitée de la hausse des dépenses (évaluée à 670 M€ en année pleine par la CCEN pour 2009, si l'on déduit des coûts supplémentaires les économies réalisées) il est souhaitable de la limiter fortement, en s'attaquant à la fois au flux et au stock de normes :

- En ce qui concerne le flux :

  - le plus simple serait d'envisager un moratoire sur les normes réglementaires concernant les collectivités locales et d'en examiner les conditions, ce qui suppose d'identifier les normes internationales d'application obligatoire, en particulier d'origine communautaire ;

  - plus complexe, mais à approfondir, serait la possibilité de « gager » les normes nouvelles sur la révision des normes existantes, de façon à permettre une évolution normative compatible avec une maîtrise de ses incidences financières[18] ;

  - la CCEN pourrait être saisie obligatoirement concernant les projets de textes législatifs ayant une incidence sur les collectivités territoriales ;

  - le rapport Jamet propose (proposition n°13) de modifier la procédure devant la CCEN en instituant une évaluation contradictoire des projets de norme par les associations représentatives des exécutifs locaux. Pour ne pas encombrer l'examen des textes, cette procédure devrait être une faculté pour la CCEN, sur les textes où elle l'estimerait nécessaire, et non la règle de droit commun.

- En ce qui concerne le stock, autoriser la CCEN à lancer, à l'initiative des représentants des collectivités locales, une révision de certaines normes obligatoires parmi celles qui ont l'impact financier le plus significatif.

3.2.5. S'assurer de la compatibilité des politiques nationales avec la maîtrise des dépenses locales

L'incidence sur la dépense des collectivités locales de politiques telles que le RMI en 1989 et l'extension à la part allocation de son financement par les départements en 2004, ou la mise en place de la PCH à partir de 2006, a déjà été soulignée. Or, ces politiques ne relèvent pas des lois de décentralisation, mais sont décidées au niveau national.

Il est donc important, dans un objectif de maîtrise de la dépense locale, de s'assurer que ces politiques nationales, qui se traduisent pour certaines d'entre elles par une évolution non maîtrisable des dépenses des collectivités locales, soient bien ajustées aux moyens financiers réels de ces dernières.

[18] Cette proposition pourrait s'appuyer sur le travail proposé dans le rapport Lambert consistant à établir un tableau de bord des normes obligatoires assorti d'un calendrier des délais de mise en œuvre et de l'étalement des coûts induits.

3.2.6. Définir un recentrage concerté des cofinancements d'infrastructures

En raison non seulement du coût élevé du financement initial de certaines infrastructures, mais également de l'effet d'induction, rigoureusement mis en évidence par des travaux universitaires[19], des investissements sur les dépenses de fonctionnement, il ne faut pas se priver de revoir le calibrage de certains projets, en redéfinissant si nécessaire les priorités et les volumes de financement des politiques partenariales d'investissement. Ces projets concernent non seulement les partenariats État – régions, mais également, et de plus en plus, toutes les collectivités.

La DATAR devrait être mandatée pour préparer cet exercice de recalibrage et de redéfinition des priorités dans un délai de six mois.

3.3. Procéder au nécessaire examen par l'État et les départements des conditions de financement des dépenses sociales obligatoires des départements

Ces dépenses relèvent de choix de société en faveur des populations en difficulté, soit du fait de leur âge ou de leur santé, soit de facteurs économiques. Pour ce qui concerne strictement la part réglementaire, obligatoire, de ces dépenses, leur maîtrise exige la mise en place de solidarités à plusieurs niveaux, selon des modalités à définir au niveau national :

- solidarité nationale, d'une part. La question des critères d'éligibilité aux dispositifs et du niveau et des modalités de prise en charge des risques devra être abordée ;

- solidarités individuelles et familiales, d'autre part, dont la solidarité nationale ne doit pas nécessairement dispenser. C'est ainsi que le niveau de couverture des risques par des dispositifs assurantiels, la possibilité de prendre en compte du niveau de ressource des descendants dans le calcul des versements et la possibilité d'instituer un recours sur succession sur certaines prestations devront être examinés.

En ce qui concerne la dépendance, dont la prise en charge représentera des sommes importantes, ces questions devront impérativement être traitées, dans le meilleur délai, dans le cadre de l'examen du « 5ème risque ».

[19] Notamment ceux que MM. Gilbert et Guengant ont menés sur des séries statistiques longues. L'accroissement de la sélectivité des projets d'investissement a donc un double effet : il ralentit d'abord les dépenses d'équipement, puis les charges récurrentes de fonctionnement.

CONCLUSION

Le groupe de travail considère que la mise en place d'une norme de la dépense locale ne constituerait pas un moyen adapté à la maîtrise globale des dépenses des collectivités locales. En revanche, il conclut à la nécessité pour les collectivités locales de maîtriser leurs dépenses, dans un cadre modifié en profondeur par le gel des concours financiers de l'État et la réforme de la fiscalité locale.

Pour les collectivités les plus en difficulté au plan budgétaire, soit en raison d'une croissance des dépenses contraintes, soit du fait de la faiblesse de leurs recettes, il recommande un accroissement de la péréquation. Pour certains départements, qui seront à brève échéance confrontés à de sérieuses difficultés, une procédure de suivi devra être mise en place très rapidement. À moyen terme, l'effet de ciseaux dû à l'évolution plus dynamique, à législation actuelle, des dépenses sociales obligatoires par rapport à l'évolution des recettes devra être résolu, sans quoi les mécanismes de péréquation ne permettront pas d'ajuster le niveau des recettes à celui des recettes, et le nombre de départements en difficulté ne fera qu'augmenter.

La situation financière globale des finances publiques et la nécessité de maîtriser les dépenses locales nécessitent plus que jamais la mise en place d'un dialogue renouvelé entre l'État et les collectivités locales. Cela implique, du côté de l'État, une exigence de visibilité sur ses relations financières avec les collectivités locales, ainsi que le renoncement aux politiques nationales engendrant un accroissement des dépenses locales.

ANNEXES

---

1. Lettre de mission du Premier ministre
2. Composition du groupe de travail
3. Dépenses (en euros constants) des collectivités locales à champ constant
4. Méthode de calcul de la dépense à champ constant
5. Calcul de la part des recettes avec capacité de vote des taux
6. Données concernant les dépenses sociales des départements (source CNSA)
7. Facteurs explicatifs de la dépense des communes et des départements (Guy Gilbert et Alain Guengant)

Calcul de la part des ressources avec capacité de modification des taux avant et après réforme de la fiscalité locale

- Ressources fiscales avant réforme (données DGCL 2008)

Impôts et taxes perçus par les collectivités locales en 2008 (Mds€)	communes et EPCI	Départements	Régions	TOTAL
Produits votés des 4 taxes	**40,94**	**19,93**	**4,86**	**65,73**
Taxe d'habitation	10,28	4,98		**15,26**
Taxe sur le foncier bâti	12,67	6,04	1,76	**20,47**
Taxe sur le foncier non bâti	0,79	0,05	0,01	**0,85**
taxe professionnelle	17,19	8,86	3,09	**29,14**
Autres taxes avec pouvoir de taux	**12,69**	**0,695**	**2,475**	**15,86**
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	5,03			**5,03**
Versement aux transports en commun	5,76			**5,76**
Taxe sur les cartes grises			1,96	**1,96**
taxe sur l'électricité	0,96	0,52		**1,48**
Impôts et taxes d'Outre mer	0,74	0,16	0,51	**1,41**
taxe de séjour	0,17	0,005		**0,175**
Taxe sur les remontés mécaniques	0,03	0,01		**0,04**
Taxe sur les permis de conduire			0,005	**0,005**
Autres taxes sans pouvoir de taux	**3,26**	**15,62**	**4,61**	**23,49**
Droits de mutation à titre onéreux	2,15	7,19		**9,34**
Taxe intérieure sur les produits pétroliers		5,15	3,64	**8,79**
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance		3,08		**3,08**
Contribution au dév. de l'apprentissage			0,7	**0,7**
Taxe sur les pylônes électriques	0,18			**0,18**
Redevance des mines	0,01	0,01		**0,02**
Autres	0,92	0,19	0,27	**1,38**
TOTAL	**56,89**	**36,245**	**11,945**	**105,08**

- Ressources fiscales estimatives après réforme (établies à partir des données DGCL 2008)

Impôts et taxes après réforme (données 2008 - Mds€)	communes et EPCI	Départements	Régions	TOTAL
Produits votés des 4 taxes	**33**	**9**	**0**	**42,11**
Taxe d'habitation	15,36	-	-	**15,36**
Taxe sur le focier bâti	12,31	8,78	-	**21,09**
Taxe sur le foncier non bâti	0,90	-	-	**0,90**
Cotisation foncière des entreprises	4,76	-	-	**4,76**
Autres taxes avec pouvoir de taux	**12,69**	**0,70**	**2,48**	**15,86**
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	5,03			**5,03**
Versement destiné aux transports en commun	5,76			**5,76**
Taxe sur les cartes grises			1,96	**1,96**
taxe sur l'électricité	0,96	0,52		**1,48**
Impôts et taxes d'Outre mer	0,74	0,16	0,51	**1,41**
taxe de séjour	0,17	0,01		**0,18**
Taxe sur les remontés mécaniques	0,03	0,01		**0,04**
Taxe sur les permis de conduire			0,01	**0,01**

Autres taxes sans pouvoir de taux	**7,81**	**21,87**	**12,11**	**41,79**
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	3,65	2,69	6,86	**13,20**
Ensemble IFER	0,31	0,19	0,64	**1,14**
TASCOM	0,59			**0,59**
Droits de mutation à titre onéreux	2,15	7,82		**9,97**
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (*)		5,15	3,64	**8,79**
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance		5,82		**5,82**
Contribution développement de l'apprentissage			0,70	**0,70**
Taxe sur les pylônes électriques	0,18			**0,18**
Redevance des mines	0,01	0,01		**0,02**
Autres	0,92	0,19	0,27	**1,38**
TOTAL	**53,83**	**31,345**	**14,585**	**99,76**

(*) : en 2008, la part de modulation de TIPP est de 624 701 430 €. Ce montant est intégré dans la part des recettes des régions avec taux décidé par la collectivité locale.

Les taxes liées à l'urbanisme ne sont pas prises en compte.

- Ressources totales des collectivités locales (données Rapport de l'Observatoire des finances locales de 2009 – données 2008 premiers résultats DGFIP)

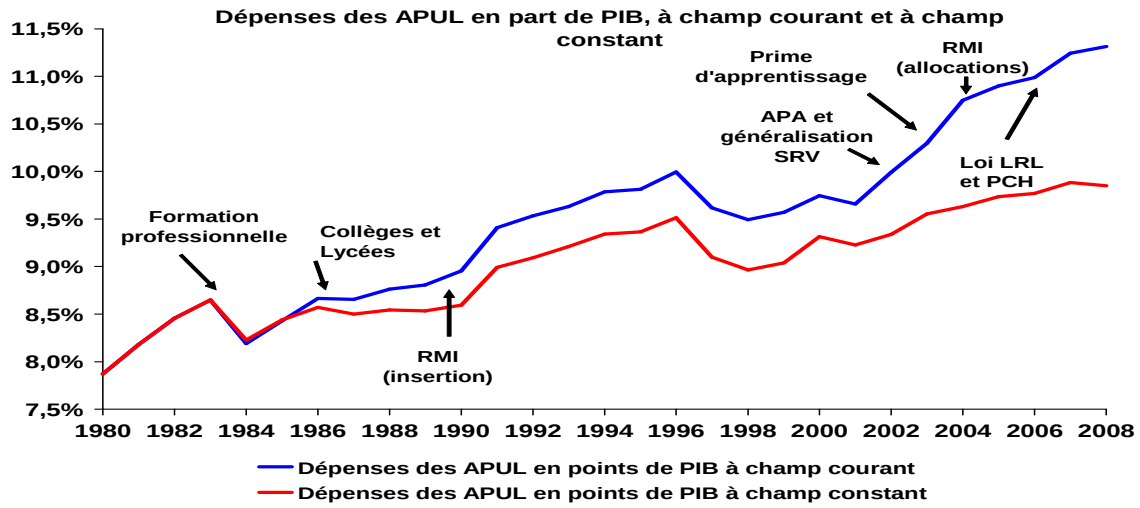
(en Mds€) France entière	**Communes**	**EPCI**	**Départements**	**Régions**
Recettes totales hors emprunts	82,0	30,7	59,6	22,8

- Ratio Ressources fiscales avec pouvoir de taux / Recettes totales hors emprunt

		bloc communal	**départements**	**régions**
AVANT	% des ressources (fiscalité+dotations) avec taux décidés par la CL	48%	35%	32%
APRES	% des ressources (fiscalité+dotations) avec taux décidés par la CL	41%	16%	14%

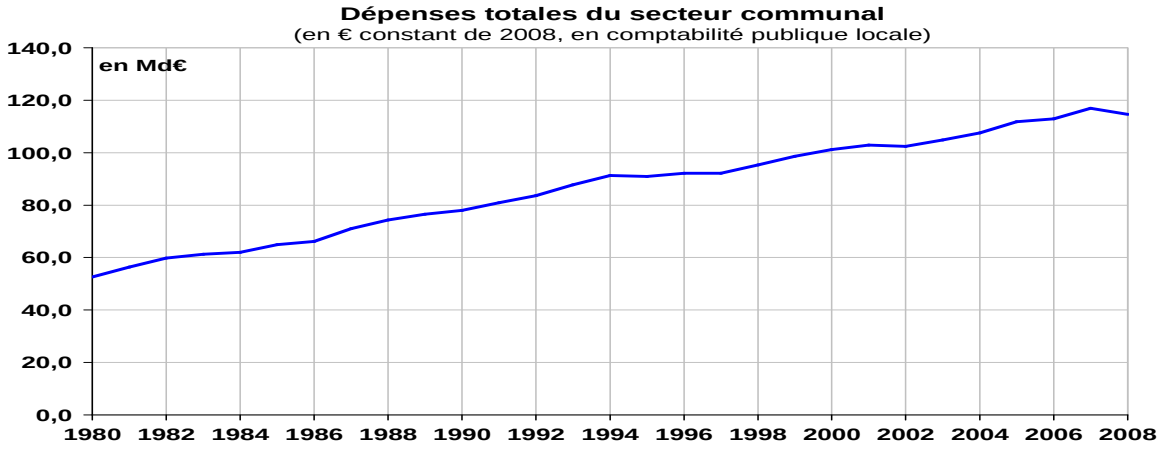
Dépenses des collectivités locales à champ constant par échelon de collectivité (en euros constants de 2008)

I. Dépenses des APUL (données comptabilité nationale)



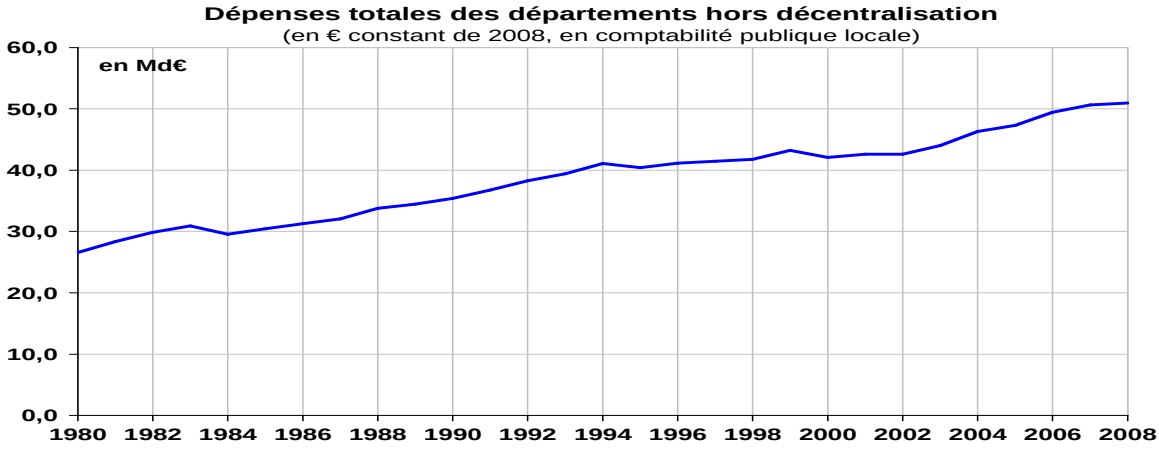
II. Dépenses des collectivités locales (données comptabilité publique)

A. Bloc communal



Source : Direction du Budget.

B. Départements



Calcul de l'évolution de la dépense des APUL à « champ constant » (hors transferts de compétences)

La méthode du rapport Richard a été actualisée pour tenir compte des nouveaux transferts de compétences depuis 2000.

Présenté dans le rapport Richard[20], le calcul de la dépense locale à champ constant consiste à retrancher le montant[21] des dépenses transférées au titre de la décentralisation aux dépenses locales totales. Les dépenses de transferts de compétences retraitées initialement dans le rapport Richard sont les suivantes :

- les dépenses d'investissement et de fonctionnement entreprises pour l'entretien et la construction des collèges et des lycées (dépenses réelles constatées, suivant la nomenclature fonctionnelle de la comptabilité publique locale) ;
- les versements destinés à financer les services régionaux de voyageurs (droits à compensation) et les primes d'apprentissage (droits à compensation) ;
- les prestations sociales qui correspondent aux versements du RMI/RMA (dépenses réelles constatées) et de l'APA (dépenses réelles constatées).

La méthode du rapport Richard a été étendue de manière à prendre en compte un périmètre plus large correspondant aux transferts, en accord avec les associations d'élus. Ont ainsi été ajoutés les retraitements suivants :

- prestation de compensation du handicap (PCH) : cette compétence nouvelle a été prise en compte à hauteur des dépenses réelles constatées ;
- transferts au titre de la loi Liberté et Responsabilités Locales : l'intégralité des transferts visées par la loi LRL et non mentionnés précédemment ont été pris en compte à partir des droits à compensations (faute d'information sur la dépense réelle) ;
- transports scolaires : l'intégralité des dépenses réelles constatées a été retenue ;

[20] Le Rapport Richard sur les Enjeux de la maîtrise des dépenses locales (2006) a repris une méthode de construction d'un champ constant sur les dépenses locales mise au point par la DGTPE en 2006 *Diagnostics Prévisions et Analyses Économiques* n°97 de janvier 2006 « Bilan des finances locales depuis 1980 ».

[21] Les données des transferts proviennent des séries de la DGCL, cohérentes avec celles qui sont publiées annuellement dans les rapports *Les Collectivités locales en chiffres*.[0] Ces données sont issues de la nomenclature fonctionnelle de la comptabilité publique locale.

- action sociale au titre de l'Acte I de la décentralisation, recentralisation de l'aide médicale départementale (à la suite de la création de la Couverture Maladie Universelle), bibliothèque, gestion des ports et partage des services : en l'absence de données sur les dépenses réelles constatées, ce sont les données présentées en CCEC au titre des charges transférées, actualisées en fonction de la DGD, qui ont été retenues.

Les modifications suivantes ont, par ailleurs, été apportées au périmètre existant, de manière à se conformer aux dépenses réelles et non pas, comme initialement, aux droits à compensation :

- services régionaux de voyageurs : retraités à partir des dépenses réelles constatées ;
- apprentissage et formation professionnelle : c'est également l'intégralité des dépenses réelles constatées qui a été retenue.

Pour apprécier l'évolution de la dépense locale sur une période commençant après l'acte I et avant l'acte II (à partir de 1998 ou de 2000 par exemple – cf. respectivement diapositive 3 et 13), la méthode de construction du champ constant a été ajustée, car pour l'année d'arrivée, il n'est pas possible de distinguer, au sein des dépenses décentralisés, la part liée à l'acte I et à l'acte II.
Faute de pouvoir connaître les dépenses réelles de l'acte I et de l'acte II en 2008, dans le cas n°2, un partage a été retenu à titre conventionnel, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Calcul du champ constant

	N	2008	
dépenses locales (champ courant), dont :	**100**	**200**	
décentralisées (acte I+II) *	X	Y	
1er cas : si N = 1980 (avant actes I et II) :			
champ constant	100 - X	200 - Y	
2e cas : si N = 1998 ou 2000 (après acte I et avant acte II)			
acte I	X	X*	X* = X actualisé avec l'index DGD
acte II	0	(Y - X*)	
champ constant	100	200 - (Y - X*)	