

POUR UNE RGPP LOCALE

LE SCÉNARIO DE LA RÉFORME

Le 29 novembre 2011, Valérie Pécresse, la ministre du Budget, a appelé de ses vœux une RGPP locale : « *Je veux le dire devant vous ce matin : cette réflexion [N.D.L.R. : la RGPP], elle devra aussi concerner les collectivités locales (...), la réforme du service public ne peut pas s'arrêter aux portes des administrations locales, qui représentent 230 milliards de dépenses.* » La ministre a conclu en annonçant une prochaine discussion avec les collectivités pour commencer une révision générale des politiques publiques locales. Cette nécessité a par ailleurs été parfaitement relevée par l'OCDE qui, dans son dernier rapport consacré à la France¹, ébauche ce que pourraient être les moyens d'une RGPL : « *L'État devrait mettre en place une partie incitative dans les transferts aux collectivités territoriales pour atteindre des objectifs précis en termes d'efficacité et assurer un meilleur contrôle de leurs dépenses.* »

La Fondation iFRAP se penche sur ce que pourrait être une révision générale des politiques publiques locales. La RGPL devra affronter les problèmes suivants :

- les collectivités locales sont responsables de plus de 20 % du déficit de l'État ;
- les dépenses locales ne sont jamais contraintes car jugées « inéluctables » ;
- le nombre de personnels publics locaux explose (+ 18 % depuis 2002) ;
- les échelons locaux sont trop nombreux ;
- la péréquation est trop verticale.

¹ Études économiques de l'OCDE, France 2011, p. 14.



Les collectivités locales responsables de plus de 20 % du déficit de l'État

12

Lorsque l'on regarde l'endettement local, celui-ci semble apparemment assez faible, de l'ordre de 142,21 milliards d'euros en 2010, à comparer à la dette publique, 1 591,2 milliards au sens de Maastricht, soit près de 8,9 % (hors établissements publics locaux) de l'ensemble de l'endettement public total. Protégées derrière l'application de la règle d'or en vertu de laquelle la dette locale doit être intégralement financée par l'excédent de leur section de fonctionnement², les collectivités se disent « exemplaires ». Il n'y aurait rien à dire si ce n'était :

■ **le dynamisme de cet endettement** : entre 2004 et 2010, les collectivités locales ont vu leur endettement croître de 40,8 %, pour atteindre, 142,21 milliards³ ;

■ **la structure de cet endettement** : les emprunts locaux n'ont pas toujours été contractés dans de bonnes conditions, avec 7,6 % d'emprunts toxiques (composés de produits structurés).

Cependant, s'arrêter à ces chiffres est un peu court car les collectivité

locales bénéficient de transferts en provenance de l'État sur le volet « recettes » comme sur le volet « dépenses » par l'intermédiaire des dotations sur prélèvements sur recettes (PSR) que l'on appelle « concours aux collectivités territoriales », mais également par l'intermédiaire des compensations pour dégrèvements et exonérations d'impôts locaux. L'ensemble de ces transferts financiers creuse « mécaniquement la dette de l'État », en contribuant à renforcer le déficit public. Dans quelles proportions ?

Il faut tout d'abord retrancher le montant de la fiscalité transférée aux régions et aux départements car il s'agit de la compensation financière des charges de décentralisation. En effet, il serait anormal d'imputer aux collectivités locales des recettes qui finançaient auparavant des dépenses relevant du budget de l'État. Ces dernières repré-

sentaient en 2009 et 2010 respectivement 19,34 et 21,79 milliards d'euros, ce qui permet d'évaluer l'ensemble des concours en provenance directe du budget général ou par prélèvement direct sur recettes respectivement à 80,75 et 108,21 milliards sur ces deux années.

Nous proposons d'écarter l'année 2010 qui a été caractérisée par la compensation relais exceptionnelle de la taxe professionnelle suite à sa suppression et son remplacement par la CET (contribution économique territoriale) et par l'Ifer (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau). Si nous observons l'évolution des années 2007-2009, le montant du budget de l'État affecté aux collectivités varie entre 21,45 % et 22 % du budget général. Sa trace au sein du déficit de l'État contribue au déficit entre 8,2 milliards d'euros en 2007, et 28,57 milliards d'euros en 2009, soit une multiplication par 3,4 en 3 ans. Dans ces conditions, il est bien évident que les transferts financiers garantis par

Les transferts financiers garantis par l'État aux collectivités locales pèsent d'un poids conséquent sur les comptes publics.

l'État aux collectivités locales pèsent d'un poids conséquent sur les comptes publics et que leur très grande rigidité contribue à alourdir le déficit et son financement par l'intermédiaire de la dette publique. Ils sont d'ailleurs considérées par le législateur comme « inéluctables⁴ ». En ce sens, les collectivités locales sont bien coproductrices de la dette publique et contribuent à la dégradation du solde du budget général entre 0,43 % du PIB et 1,49 % du PIB sur la période considérée.

Ceci rend donc légitime de s'intéresser à la dépense publique locale. Et ce d'autant que celle-ci est très largement sanctuarisée, tant au niveau central qu'au niveau territorial. Dès lors, comment comprendre que l'État se soit imposé la RGPP (révision générale des politiques publiques) alors que ses propres transferts aux collectivités locales en étaient totalement exemptés ?

² Qui doit couvrir l'ensemble des dépenses d'investissement et le remboursement des emprunts.

³ Voir rapport Cour des comptes, « Gestion de la dette publique locale », juillet 2011, p. 15. Précisons que le chiffre annoncé est non consolidé, ce qui est important parce qu'il permet ainsi de bien suivre la croissance de l'endettement de chaque sous-secteur : communes, EPCI, départements, régions, EPL (établissements publics locaux), sans « neutraliser » leurs dettes réciproques comme le fait l'Insee au sein des Apul. L'écart est donc de 156,5 milliards au sens de la comptabilité nationale, contre 163,3 milliards au sens des comptes de gestion locaux. La différence résulte des prêts intercollectivités : soit 6,83 milliards d'euros.

Situation du budget de l'État, l'effet collectivités territoriales

Millions d'euros	2007	2008	2009	2010	Var. 2007-2009
Solde du budget général	-38 190	-56 989	-129 906	-150 803	440,16 %
Dépenses (budget général et prélèvements sur recettes)	337 413	348 111	367 125	425 691	208,81 %
dont opérations budgétaires relatives aux coll. territoriales	72 390	73 770	80 750	108 210	211,55 %
Recettes (nettes des remboursements et dégrèvements)	299 223	291 122	237 219	274 888	179,28 %
Solde général d'exécution	-34 717	-56 271	-138 029	-148 803	497,58 %
Contribution des transferts financiers coll. terr. au déficit	-8 193,44	-12 076,83	-28 573,13	-38 333,89	448,73 %

1 La RGPL commence déjà au niveau du budget de l'État

La norme de dépenses des concours aux collectivités locales est encore trop permissive

L'augmentation des concours de l'État aux collectivités locales n'a cessé de progresser entre 2004 et 2008 avec une moyenne annuelle d'augmentation de près de 5,7 %, au point que cette inflation se fasse même au détriment des dépenses de l'État. Décision a donc été prise à compter de 2008 de les inclure dans la norme de dépense de l'État limitée à zéro en volume, c'est-à-dire évoluant suivant l'inflation. Cette limitation reprise à l'article 7 de la LPFP (loi de programmation des finances publiques) du 9 février 2009 devait permettre d'assujettir les collectivités territoriales à l'effort budgétaire commun. Cependant, aucun mécanisme de régulation n'a été prévu afin de corriger les éventuels écarts entre l'inflation théorique (annoncée en loi de finances) et l'inflation constatée sur la période. En conséquence, en 2009, la loi de programmation avait intégré un « bonus croissance » de 0,5 % au-delà de l'inflation prévisionnelle (1,5 %) afin de faire face à la crise et de ne pas les pénaliser entre le dépôt de la loi de finances et son vote définitif en décembre. Les concours normés avaient été construits sur une inflation prévisionnelle de 2 %, celle-ci ne s'est révélée en définitive que de 0,4 %. Le respect de la « norme zéro volume » s'est donc révélé de pure façade.

Les collectivités ont donc indûment engrangé la différence (+ 1,6 %), soit 900 millions d'euros.

Par ailleurs, cette absence de respect de l'enveloppe s'est conjuguée à une évolution discrétionnaire des dotations qu'elle contient : la décision a été prise de faire évoluer librement au sein de l'enveloppe normée le FCTVA (Fonds de compensation de la TVA) restituant la TVA au taux forfaitaire de 15,482 % aux administrations locales sur celle qu'elles acquittent sur leurs dépenses d'investissement. Ce choix s'est apparenté à un droit de tirage simple des collectivités locales sur le budget de l'État. Résultat, une croissance totale des concours normés de 2,5 % pour 2009. Par ailleurs, aucune autre dotation sous-enveloppe n'a été réduite, obligeant à des ajustements internes entre chacune des composantes⁵. Nouveau dépassement en 2010, le montant des concours par rapport à la norme a encore augmenté de 0,14 %, le dépassement étant imputable au FCTVA, malgré sa réduction⁶.

Résultat : à compter de la loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014, est mise en place une nouvelle norme de maîtrise des concours aux collectivités territoriales plus restrictive. Désormais, ceux-ci évoluent à zéro valeur (hors changement de périmètres). Cependant, ceci s'est effectué en modifiant le périmètre

de la norme. Au lieu de conserver dans le périmètre normé les dotations les plus évolutives, celles-ci sont sorties de l'enveloppe afin d'alléger le contrôle budgétaire. Désormais, le FCTVA trop dynamique et qui risquait d'écraser la DGF (dotation générale de fonctionnement), principale dotation péréquatrice (voir *infra*), est sorti du périmètre gelé (6,04 milliards pour 2011). L'enveloppe se retrouve mécaniquement réduite de 12,4 %, tandis que les dotations de compensation liées à la réforme de la taxe professionnelle sont situées hors enveloppe et pour un montant conséquent, 8,98 milliards d'euros. D'ailleurs, depuis 2008 et la première enveloppe normée, l'habitude a été prise d'exclure par avance du périmètre les mesures nouvelles décidées par le Gouvernement (pour des montants conséquents, 2,34 milliards dès 2008 hors enveloppe). Résultat : entre 2008 et 2012, les concours de l'État progressent tout de même de 9,1 milliards en euros courants (hors décentralisation, hors plan de relance, hors réforme de la taxe professionnelle). La norme des concours aux collectivités locales est donc encore trop permissive.

L'État assure les collectivités locales contre les aléas de la fiscalité directe locale

Si les collectivités locales sont maintenues sous perfusion par l'intermédiaire des concours de l'État, elles ont également renoncé à la maîtrise directe de leur fiscalité contre la perception de ressources fiscales « garanties » par l'État. Certes, le coût de gestion du prélèvement des impôts locaux est surélevé. On estime le surcoût (malgré son non-renseignement dans les documents officiels⁷) à près de 4,4 % du montant de l'imposition directe pour frais d'assiette et de recouvrement, et à 3,6 % pour les dégrèvements et admissions en non-valeur (art. 1641 du CGI), soit une majoration totale de 8 %. Ces sommes ne sont pas minces : pour 2010, elles devraient représenter un surcoût pour le contribuable de près de 3,4 mil-

Disposer d'une vraie enveloppe normée des concours aux collectivités locales

La mise en place d'une norme « zéro valeur » n'est pas suffisante. Il est nécessaire de ré-internaliser des composantes qui en sont sorties ou n'y sont jamais entrées. À la clé, la mise en place d'une enveloppe normée intangible de 62,82 milliards d'euros. Resterait encore en dehors du périmètre la fiscalité transférée et les dégrèvements. Résultat : - 213 millions d'euros/an.

⁴ Voir rapport Carrez relatif au PLF 2012, tome I, p. 45 et suiv.

⁵ Rapport de la Cour des comptes, « Résultats et gestion budgétaire de l'État, exercice 2009 », p. 52, note 81.

⁶ Se reporter en particulier au rapport de la Cour des comptes, « Résultats et gestion budgétaire de l'État, exercice 2010 », p. 157.

⁷ Ainsi, le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution 2012 relatif à la fiscalité 2010 précise-t-il, p. 48, à « Frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et divers organismes » : 0 €.

⁸ Voir l'insertion de la Cour des comptes dans le rapport annuel 2010, « L'assiette des impôts locaux : la détermination des bases cadastrales et leur gestion par les services de l'État », p. 40.

liards d'euros, dont 2,6 milliards vont directement alimenter le budget de l'État. En contrepartie, les collectivités locales sont garanties des recettes qu'elles recevront (chocs économiques, entrée/sortie de contribuables insolubles, disparitions d'entreprises, etc.).

Certes, les collectivités disposent de la liberté encadrée de détermination de leurs taux d'imposition⁹, mais l'État leur garantit qu'une fois le calcul assuré par rapport aux bases d'impositions retenues, elles en percevront exactement le montant, peu importe que les sommes se révèlent irrécouvrables ou soient modifiées législativement. C'est ce que l'on appelle les dégrèvements et exonérations d'impôts et les compensations d'anciennes allocations compensatrices (respectivement 10,1 milliards, 1,95 milliard et 1,33 milliard en 2012).

Il existe donc un gisement potentiel d'économies à réaliser sur le front de la fiscalité directe locale. L'État devant prendre sa part de la majoration induite de ses frais d'assiette et de recouvrement (soit environ 2,65 % du montant total des impôts locaux), d'autant que le passage entre 1991 et 1992 de 4 à 4,4 % de majoration pour frais de recouvrement avait été justifié au nom d'une remise à jour par l'État des bases cadastrales, remise à jour qui n'a jamais eu lieu alors même que cette augmentation a été pérennisée à partir de 1996.

Les collectivités grignotent la réserve de précaution de l'État pour plus d'un milliard d'euros

Chaque année, le Gouvernement a pris l'habitude de constituer une « réserve de précaution » consistant à prélever sur chaque ministère des sommes qui seront ensuite libérées en tant que de besoin

en cours d'exercice ou annulées. C'est pourquoi, en 2011, la décision a été prise de « taxer » les budgets des différents ministères de façon à constituer une réserve de 6,56 milliards d'euros. Seul problème, cette réserve a été très vite amputée suite à la décision de placer en « dépenses inéluctables » les guichets sociaux et les concours aux collectivités locales¹⁰. Il est donc **actuellement impossible de mettre en réserve des concours aux collectivités territoriales**. Résultat : le montant de la réserve de précaution de l'État ne s'élève plus en novembre 2011 qu'entre 700 millions et 1,2 milliard d'euros, soit de 10,6 à 18 % de son montant initial.

Dans le cadre de la mise en place d'une RGPL (révision générale des politiques publiques locales), il est essentiel que l'on puisse procéder aussi à une taxation budgétaire sur les concours aux collectivités locales de façon à les faire participer à l'effort de redressement des comptes publics. Cette proposition que nous avons soutenue dans notre récent dossier sur la préservation de la notation de la France¹¹ devrait amener à pouvoir pratiquer une mise en réserve de 5 % sur l'enveloppe normée 2012 (hors FCTVA, hors produits des amendes) de 50,6 milliards d'euros, soit une économie potentielle de 2,5 milliards d'euros par an. De plus, en raison de la formule définissant le ratio d'autonomie financière des collectivités territoriales, cet amoindrissement touchant le dénominateur au niveau du poste « autres ressources », le ratio d'autonomie financière s'en trouve automatiquement amélioré.

Nous en avons testé l'hypothèse concernant la DGF sur les ressources financières de l'exercice 2009 : voir tableau ci-contre.

⁹ Circulaire n° COT/B/11/08004/C du 28 mars 2011 relative à la fixation des taux d'imposition des quatre taxes directes locales en 2011.

¹⁰ En vertu de l'annexe 2 de la circulaire budgétaire CB 1BE-10-3098 du 6 novembre 2010.

¹¹ Voir *Société civile*, n° 117, octobre 2011, « Finances publiques : le plan pour sauver le AAA de la France », p. 17.

$$\text{Ratio d'autonomie} = \frac{\text{Ressources propres des collectivités locales (le produit des impôts de toute nature + redevances pour service rendu + produits du domaine + participations d'urbanisme + dons et legs reçus + produits financiers)}}{\text{Ensemble des ressources (ressources propres + dotations (DGF, DGE, FCTVA) + participations (autres coll., État) + compensations + opérations réalisées pour compte de tiers)}} \rightarrow \text{Ratio de 2003}$$

Responsabiliser les collectivités locales en matière de fiscalité directe

La remise à plat du mécanisme de collecte et d'assurance des recettes fiscales directes devrait aboutir à :

- supprimer les majorations de collecte de l'État (frais d'assiette) de 2,6 milliards d'euros ;
- baisser les dégrèvements accordés par l'état aux collectivités pour leur assurer une recette collectée égale à la recette votée (montant 2010 : 16,06 milliards ; montant 2012 : 10,3 milliards), par exemple de -2,5 milliards d'euros par an.

Ratio d'autonomie financière 2004 à 2009 ¹² (Mds €)	Niveau de référence 2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Si taxation budgétaire de 5 %
Communes et EPCI								DGF + DGF EPCI, hors FCTVA de l'enveloppe normée
Ressources propres (Mds €)		57,21	59,54	63,45	66,75	67,62	70,61	
Autres ressources (Mds €)		36,13	37,71	39,2	40,97	40,54	42,64	23,2
Ressources totales (Mds €)		93,34	97,25	102,65	107,71	108,16	113,25	-1,16
Ratios constatés	60,8 %	61,3 %	61,2 %	61,8 %	62,0 %	62,5 %	62,3 %	63,0 %
Départements								DGF des départements
Ressources propres (Mds €)		30,17	33,52	36,01	38,05	39,73	40,57	
Autres ressources (Mds €)		17,43	16,98	18,97	19,56	20,06	21,41	12,1
Ressources totales (Mds €)		47,6	50,51	54,98	57,61	59,79	61,98	-0,61
Ratios constatés	58,6 %	63,4 %	66,4 %	65,5 %	66,0 %	66,4 %	65,5 %	66,1 %
Régions								DGF des régions
Ressources propres (Mds €)		6,54	8,16	9,57	11,99	13,32	13,63	
Autres ressources (Mds €)		9,49	10,36	10,33	10,53	10,59	11,6	5,3
Ressources totales (Mds €)		16,03	18,52	19,9	22,52	23,91	25,23	-0,27
Ratios constatés	41,7 %	40,8 %	44,1 %	48,1 %	53,2 %	55,7 %	54,0 %	54,6 %
Somme des prélèvements opérés sur les concours normés								-2,03

La taxation budgétaire a amélioré mécaniquement le ratio d'autonomie à chaque niveau d'administration locale, de 0,7 % pour le bloc communal, de 0,6 % pour les départements et les régions.

Autoriser une taxation effective des concours sous enveloppe des collectivités locales

En supprimant de la liste des exceptions aux règles de taxation budgétaire les concours aux collectivités locales, une mise en réserve de 5 % des concours sous enveloppe normée devient possible. Si nous conservons l'enveloppe normée 2012, les prélèvements pourraient représenter des recettes supplémentaires de 2,5 milliards d'euros. Les mises en réserve pourraient alors atteindre 3,1 milliards ; une alternative pourrait consister à pratiquer une taxation partielle en fonction de l'ancien périmètre normé, ce qui reviendrait à l'hypothèse précédente (2,5 milliards). Il serait également possible de la rendre « libérable » (conditionnelle) en fonction des efforts réalisés par les collectivités territoriales dans le cadre de la RGPL.

2 La RGPL au niveau des collectivités territoriales

Jusqu'à présent, les efforts budgétaires demandés n'ont concerné qu'indirectement les collectivités locales. La réforme envisagée des transferts de l'État impose une baisse des dépenses publiques locales d'un montant équivalent, ce qui pourrait représenter un minimum de 5 milliards d'euros. Minimum car les collectivités devront également disposer de marges de manœuvres nécessaires à leur désendettement (voir encadré).

Cet effort de rigueur doit par ailleurs s'intégrer dans un cadre de fort dynamisme des dépenses locales sur longues périodes : entre 1993 et 2008, les dépenses locales sont passées de 7,7 % à 11,3 % du PIB tandis que celles de l'État décroissaient de 4,5 % points de PIB. Le lien est cependant fait entre une partie de ce dynamisme et les charges liées (avec la fiscalité

transférée) aux différentes phases de décentralisation. C'est donc partiellement hors décentralisation qu'il va falloir analyser les conditions d'une mise en place de la RGPL. Pour être effective, celle-ci doit emprunter 6 axes principaux :

- mise en place du non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite ;
- réduction des dépenses de fonctionnement de 10 % (train de vie, achats) ;
- rationalisation de l'immobilier public territorial ;
- réduction des dépenses d'intervention en basculant progressivement le secteur associatif vers une dominante de financements privés ;
- simplification des échelons d'administrations locales ;
- modification de la péréquation (dégressive au niveau vertical, renforcée au niveau horizontal).

1. Mise en place de la logique du 1 sur 2 dans la fonction publique territoriale

En 2009, au sens de la comptabilité nationale, la fonction publique territoriale représentait 1,421 million d'agents territoriaux (comptabilité nationale), soit 1,417 million d'ETP (en comptabilité budgétaire). Si l'on compare la croissance des effectifs entre 2002 et 2009, on se rend compte qu'il existe une forte croissance spontanée des effectifs locaux hors transferts de compétence liés à la décentralisation. Si l'on relève une hausse globale de +27,45 % des effectifs en seulement 7 ans, la croissance du secteur local hors transfert de compétences représente près des deux tiers des accroissements de postes (18,52 %). La croissance des effectifs intercommunaux est logique compte tenu de la progression de la diffusion des intercommunalités sur l'ensemble du territoire, les communes participant à un syndicat intercommunal étant près de 93 % en 2009. Leurs effectifs doublent donc presque par rapport à 2002 pour passer de 124 500 ETP à 226 000 ETP.

Cependant, premier fait significatif, les effectifs des communes ne baissent pas à due concurrence ; elles se renforcent même de 86 600 nouveaux ETP¹⁴. Par ailleurs, les départements et régions pourtant concernées par l'acte II de la décentralisation et pour les départements la décentralisation du RMI (devenu RSA socle) dès 2004 progressent « inéluctablement » de 19,81 % et 111,93 % hors transfert de compétences ! (voir tableau ci-dessous).

La raison s'explique en partie par les effectifs créés « en lien » avec la décentralisation. Si l'on pratique un effet de grossissement sur la démographie des effectifs territoriaux des départements et des régions entre 2006 et 2009 pour n'isoler que l'effet dû aux décentralisations, on vérifie alors que les effectifs décentralisés génèrent la création de postes « liés aux transferts », soit respectivement 11,67 % et 3,36 % pour les régions et les départements, occasionnant un surcoût hors contribution à la CNRACL, de 10,58 % et de 2,80 %. Au total, le transfert de 98 432 agents (majoritairement des TOS de l'Éducation nationale) a généré la création de 17 895 nouveaux postes dans les collectivités. Le surcoût de l'opération de transfert s'élève mécaniquement à un total de 347 millions d'euros, soit une augmentation des coûts induits de 4 %. Plus largement, les dépenses de personnels ont augmenté entre 2006 et 2009 de 23 % pour atteindre 50,3 milliards d'euros, et même 27,7 % si l'on va jusqu'en 2010.

Seconde raison, la progression de la carte intercommunale qui alourdit mécaniquement le coût en personnels des intercommunalités, sans pour autant se traduire par des économies d'échelles correspondantes au niveau communal. On vérifie là encore que l'effet est double : croissance spontanée de 86 600 ETP pour les communes en général et croissance des effectifs intercommunaux de 101 500 agents. Le maintien ne serait-ce que d'un principe simple de transfert aurait dû au contraire aboutir à une baisse des emplois communaux correspondant à l'élévation de ceux réalisés au

¹² À partir des « Finances des collectivités locales en 2009 », Observatoire des finances locales, 2010.

¹³ www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/enjeux_fipu/prog_annuel_fipu/2010-2013.pdf, p. 10. Le programme de stabilité 2010-2013 transmis à la Commission européenne prévoyait la possibilité de la mise en place d'un Ondal (objectif national de dépenses locales) afin de réduire le déficit des administrations publiques locales de 0,1 point de PIB par an en moyenne entre 2010 et 2013, soit environ 2 milliards d'euros. Malheureusement, cet objectif n'a jamais pu voir le jour et n'a d'ailleurs pas été repris dans le programme de stabilité 2011-2014. Celui-ci évoque d'ailleurs : « Le programme est construit sur l'hypothèse que les collectivités locales réduisent progressivement leur déficit [...] dans un contexte de progression modérée des recettes en lien avec le gel en valeur des dotations versées par l'État (hors FCTVA) et une hausse limitée des impôts directs locaux, cet ajustement passerait par une poursuite de l'effort de maîtrise de la dépense observé en 2010. »

Décomposition de la hausse entre 2002 et 2009 (FPT, hors ensemble APUL)

Effectifs (y.c. 2004 décentralisation du RMI aux départements)	2002	Effectifs décentralisés	Hors décentralisation	2009	Hausse totale	Variation des effectifs à champ courant 2002-2009	Variation des effectifs à champ constant 2002-2009
Secteur communal, dont :	1 053 522		188 129	1 241 651	188 129	17,90 %	17,90 %
■ communes	929 000		86 600	1 015 600	86 600	9,32 %	9,32 %
■ EPCI	124 500		101 500	226 000	101 500	81,53 %	81,53 %
Départements	178 852	73 659	35 437	287 947	109 095	61,00 %	19,81 %
Région	12 181	52 803	13 634	78 618	66 437	545,41 %	111,93 %
Établissements locaux hors EPCI	172 462		25 258	197 720	25 258	14,65 %	14,65 %
Totaux des effectifs	1 417 017	126 462	262 458	1 805 936	388 919	27,45 %	18,52 %

Créer un Ondal (objectif national de dépenses d'administrations locales)

Afin d'équilibrer l'effort entre les ressources et les dépenses, il est important de mettre en place des objectifs permettant de réduire les dépenses. Par exemple, par l'intermédiaire de l'introduction d'un objectif de réduction des dépenses locales comme l'avait déjà tenté sans lendemain le programme de stabilité 2010-2013 transmis par la France à la Commission européenne¹³, qui évoquait un objectif de réduction des déficits

des Apul de 2 milliards d'euros/an (0,1 % du PIB). Si l'on peut prendre comme base cet objectif, celui-ci pourrait être double : 2 milliards d'euros/an à consacrer au désendettement des Apul (administrations publiques locales), conjuguées à un effort pratique de 5 milliards d'euros/an de baisse des dépenses. L'effort cumulé « cible » représentant des économies minimums de l'ordre de 7 milliards d'euros/an.

Évolution des dépenses de personnel depuis 2005-2010 (Mds €)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bloc communal	31,4	32,85	34,6	35,73	36,9	38
dont commune	27,9	29	30,4	31,2	31,9	32,6
Départements	6,56	7,07	8,33	9,93	10,7	11
Régions	0,62	0,7	1,6	2,35	2,7	2,8
Ensemble	38,57	40,69	44,51	48,03	50,3	52

Sources : Observatoire des collectivités territoriales, « Les collectivités territoriales en 2008-2011 ».

niveau intercommunal. Elle aurait même dû se révéler plus que proportionnelle compte tenu des économies d'échelles à réaliser. Dans ces conditions, les effectifs communaux ne devraient pas culminer en 2009 à 1,015 million d'ETP, mais plutôt à 740 900 si une logique de rationalisation des effectifs avait été adoptée (soit une contraction de 20,2 % des personnels communaux). On comprend alors qu'hors décentralisation, c'est à ces échelons que les efforts de réduction de personnels devront avant tout porter, même si le « bloc communal » n'est pas le secteur où l'emploi public a le plus progressé. (Voir tableau ci-dessus)

Dans ces conditions, l'application d'une logique du

non-remplacement d'un fonctionnaire territorial sur deux partant à la retraite pourrait permettre aux collectivités locales de baisser sensiblement à terme leurs dépenses de personnel¹⁵. Or, la fonction publique territoriale est en train d'effectuer sa transition démographique. En conséquence, avec des départs à la retraite qui s'accroissent à partir de 2012 pour atteindre un pic en 2018, la mise en place du 1 sur 2 peut être employée avec profit. Plus concrètement, entre 2011 et 2015, ce sont 36 700 départs à la retraite par an qui sont envisagés tandis qu'entre 2016 et 2020, ce sont 41 100 départs qui auront lieu en moyenne annuelle.

¹⁴ Partiellement dû toutefois aux transferts des ports et aéroports (quelques milliers à peine). Voir Observatoire des finances locales, « Les finances locales en 2009 », p. 70.

¹⁵ Voir en particulier CNFPT, « La démographie des personnels territoriaux », synthèse n° 25, octobre 2009.

¹⁶ Soit, en gros, 500 millions d'euros la première année, mais 1 milliard la seconde, 1,5 milliard la troisième etc.

¹⁷ Comme le conclut également le dernier rapport de l'OCDE, « Études économiques de l'OCDE, France 2011 », décembre 2011.

¹⁸ Voir rapport du député Marc Le Fur relatif à l'administration territoriale de l'État, PLF 2011.

¹⁹ Le rapport « L'absentéisme au sein de l'administration parisienne », p. 20 : le taux élargi d'absentéisme « Dexia » permet une comparabilité avec la moyenne nationale sur la même période de 7,09, taux Dexia Soficap pour 2007, contre 8,04 pour Paris. Ce qui rend les grandeurs voisines.

Passer au 1 sur 2 dans la fonction publique territoriale

Le non-renouvellement d'un fonctionnaire territorial sur deux entre 2012 et 2020 devrait générer annuellement un gain d'environ 500 millions d'euros supplémentaire par an sur l'ensemble de la période¹⁶. Pourvu que parallèlement on adopte un principe de non-rétrocession de 50 % des économies réalisées, au contraire de ce qui se passe actuellement dans la fonction publique d'État¹⁷. En cumulés, les économies pratiquées à partir de 2020 pourraient représenter près de 4,9 milliards d'euros. Cela permettrait de faire décroître les dépenses de personnels des collectivités locales pour les faire redescendre à leur

niveau de 2008, soit une baisse d'environ 9 % base 2010. Cette mesure devant s'accompagner d'un gel continu du point d'indice et d'une suspension provisoire de la Gipa, ainsi que d'un blocage de la grille indiciaire. Il faudra nécessairement localiser l'essentiel de l'effort au niveau du bloc communal, les synergies à trouver au niveau départemental et régional à la suite de la « fusion » de leurs organes délibératifs dans le cadre de la réforme territoriale ne représentant pas un potentiel comparable, et en partie contenu par la suppression de la clause générale de compétence à ces deux niveaux dès 2015.

Lutter contre l'absentéisme dans la fonction publique territoriale

L'absentéisme est un fléau pour les collectivités territoriales. D'ailleurs, un récent sondage opéré au sein des services préfectoraux a pu montrer¹⁸ que les pires scores atteints dans les préfectures (Gers, Val-d'Oise, Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis, Haute-Corse), établis entre 20 et 22,5 jours d'arrêts en 2010, étaient égaux à la moyenne constatée au sein des collectivités locales sur le plan national (22,3 jours pour « risques santé ») en 2009 chez les titulaires (les non-titulaires ne cumulant en moyenne que 9,5 jours d'arrêts par an). Le plus

frappant lorsque l'on regarde les statistiques sur la longue durée, c'est l'accroissement progressif des durées d'absences entre 2001 et 2009, passant de 20,8 jours à 22,3. Par ailleurs, plus les collectivités croissent en importance, plus les jours d'absence sont nombreux, ce qui montre un manque de suivi des équipes par les pôles Santé et RH. On constate ainsi qu'entre les communes et établissement de moins de 1 000 habitants à plus de 50 000 habitants, en 2007, l'absentéisme évoluait de 15 jours à 27,3 jours. Soit un presque doublement ! En 2008, la Mairie

de Paris dans un audit interne a tenté de chiffrer le coût de cet absentéisme à près de 5,72 % de la masse salariale de 2007, soit 98,5 millions d'euros. Le coût total des absences étant évolué à 158,9 millions d'euros. Extrapolé par rapport à la masse salariale de la FPT, sachant que le taux moyen d'absence parisien est un peu plus fort que la moyenne nationale¹⁹, le coût national pourrait être compris entre 2,5 et 2,9 milliards d'euros. Il serait bon de corriger ce phénomène en alignant les jours de carences de la FPT sur celle du privé (3 jours de carence).

2. Moins 10 % sur l'ensemble des dépenses de fonctionnement des collectivités locales

Dans la mesure où la présentation budgétaire LOLF n'est pas applicable aux collectivités locales qui continuent de suivre l'instruction M14, les dépenses de fonctionnement des collectivités regroupent les dépenses de personnel (dont nous avons déjà traité), les dépenses d'intervention (subventions allouées à différents organismes) dont nous traiterons plus loin, et les dépenses de fonctionnement *stricto sensu* (achats, réparations, entretien, etc.), classées dans la catégorie budgétaire « autres subventions ». Pour l'année 2010, choisie comme référence, on trouve la répartition suivante :

Structure des dépenses des sections de fonctionnement en 2010 (Mds €) hors dépenses de personnel

	Dépenses d'intervention	Autres dépenses de fonctionnement	Variation intervention	Variation autres fonctionnement 2009-2010	Cible, réduction de 10 %
Bloc communal	14,1	27,5	1,20 %	-0,40 %	-2,75
Départements	34,6	7,2	4,70 %	-1 %	-0,72
Régions	11,2	2,3	0,40 %	5,60 %	-0,23
Ensemble	59,9	37	26 %	0 %	-3,7

La mise en place d'une cible de 10 % devrait permettre d'économiser théoriquement par rapport au budget 2010 près de 3,7 milliards d'euros/an. Il va sans dire que le gros de l'effort devra porter sur les achats des collectivités locales. Malheureusement, nous ne disposons pas encore de la répartition par grandes fonctions des achats locaux, au contraire de ce que la RGPP a permis de dégager au niveau du budget de l'État. Pas de raffinement entre achats « métiers » et achats « courants », ni ventilation en sous-catégories (affranchissement, impressions, informatique, fournitures générales, prestations générales, immobilier). La difficulté sera d'ailleurs renforcée au niveau des collectivités dans la mesure où bien souvent elles ne disposent pas d'un suivi serré de leurs stocks. La professionnalisation de la fonction achat constitue donc un enjeu primordial de la mise en place d'une véritable RGPP locale. Une première approximation devrait toutefois nous permettre d'avancer, puisque les dépenses de fonctionnement n'ont pas varié au niveau global entre 2009 et 2010. Nous supposons qu'il en sera de même pour les dépenses d'achats. Les premières données de l'OEAP (Observatoire économique de l'achat public) donnent les répartitions et évolutions suivantes :

Il apparaît que le volume des achats des collectivités locales représentait, en 2009, 32,6 milliards d'euros, soit 88 % des dépenses de fonctionnement. Mais l'ensemble de ces achats ne peut pas faire l'objet d'un effort de 10 %. Seules les « fournitures » semblent pouvoir être concernées, et éventuellement les ser-

vices, mais pas les travaux qui s'apparentent à des dépenses récurrentes d'entretien des bâtiments et de construction (donc partiellement de l'investissement). De la sorte, pour 2009, le volume de référence concerné (que l'on supposera constant en 2010) représente une enveloppe totale de 17,7 milliards d'euros. 10 % d'efforts devraient permettre de dégager **1,7 milliard d'euros d'économies supplémentaires/an**.

3. Rationaliser l'immobilier public territorial en imposant la norme de 12 m²/agent

L'immobilier des collectivités territoriales est difficile à quantifier. Il nous faut afin de l'estimer passer par la comptabilité nationale afin de pouvoir l'estimer en valeur. Notre calcul est le suivant²⁰ et ne peut représenter, en l'absence d'un inventaire complet effectué avec le concours de France Domaine, qu'un ordre de grandeur.

En comptabilité nationale, il est possible d'isoler au sein du compte 8 214 « Comptes de patrimoine et de variation de patrimoine des administrations publiques », le sous-compte « Bâtiments non résidentiels », qui sont valorisés à 343,8 milliards d'euros et représente l'ensemble des biens immobiliers des administrations publiques hors « ouvrages de génie civil ». Il est possible de comparer ce montant avec celui global que nous avons reconstitué à partir des données issues du TGPE (tableau général des propriétés de l'État) concernant l'État, ses opérateurs, ainsi que les biens immeubles de la Sécurité sociale et du secteur hospitalier public.

Il permet d'individualiser le patrimoine des collectivités locales en 2010 à environ 189 milliards d'euros (ordre de grandeur). Nous ne connaissons pas pour le moment avec certitude la surface occupée de bureaux. Si nous retenons l'hypothèse d'une moyenne de 22 m²/agent actuellement (ce qui correspond à un niveau un peu supérieur à ce qui était constaté en France dans les services déconcentrés de l'État (18,4 m²/agent) en 2010, mais raisonnable compte tenu de l'effort de la Reate²¹) et ne concernant que les catégories A et B des agents des collectivités, nous aboutissons à une estimation surfacique de 10,9 millions de m² de bureaux. Sur cette base estimative, ramener de 22 m²/agent à 12 m²/agent nécessiterait la libération de 4,95 millions de m² de bureaux. Ce programme de cession est considérable. Il est impossible de chiffrer le montant à recueillir, mais la comparaison avec à l'effort susceptible d'être demandé à l'État ne semble pas pouvoir être évalué à moins de 3 milliards d'euros, ce qui pourrait permettre de libérer pour 1 milliard d'euros d'immobilier par an, sans compter d'éventuelles cessions domaniales non encore évaluées.

4. Réduire les dépenses d'intervention en repensant la relation au monde associatif

En 2010, les interventions de guichet incombant aux

²⁰ Sachant que les HLM ne sont pas compris dans le compte « Bâtiments non résidentiels », mais dans le patrimoine des ménages confondus avec les ISBLSM (institutions sans but lucratif au service des ménages). Cf. note Insee Première, n° 1305, juillet 2010, « Le patrimoine économique national en 2009 », p. 2, note 1 du tableau 1.

²¹ Réorganisation de l'administration territoriale de l'État (donc des services déconcentrés).

collectivités locales (RSA socle, ex-RMI, APA, PCH, prime d'apprentissage) occupent une place toujours plus importante en temps de crise au sein des budgets d'intervention des collectivités locales. Les dépenses d'actions sociales représentent 35 milliards d'euros, sur un total de 59,9 milliards de crédits d'interventions, dont un RSA socle à 8,5 milliards, une APA du même ordre qu'en 2009 à 5,25 milliards. Outre un plafonnement global autour du RSA, proposition qui a été discutée dans le dossier d'octobre²², il n'est pas question dans le cadre d'une RGPP locale de toucher à ce volet redistributif.

Reste alors à s'attaquer aux subventions locales aux associations, afin d'en remodeler les contours. Leur montant au sein des budgets locaux est très important : en 2005 (derniers chiffres exhaustifs connus), les collectivités locales subventionnaient le secteur associatif à hauteur de 16,4 milliards d'euros, l'ensemble des financements publics aux associations représentant la même année environ 30,14 milliards d'euros. Ainsi, les collectivités locales en représentaient 54 % de l'ensemble des concours publics au secteur. Les tout derniers chiffres connus montrent qu'en 2007²³, les budgets locaux concouraient à subventionner à hauteur de 28 % le secteur, soit pour un budget total de 70 milliards d'euros, un volume de financements publics de 19,6 milliards d'euros, soit 55 % de l'ensemble des concours publics. Le détail de ces interventions doit particulièrement nous retenir par sous-secteurs associatifs (voir tableau ci-dessous). On peut observer que ce sont les domaines de la santé et de l'action sociale, ainsi que la culture, le sport et les loisirs qui cumulent le plus de subventions locales (10,1 milliards). Dans le cadre de la mise en place d'une

RGPL, une évolution des dépenses d'interventions des collectivités locales est indispensable. Elle pourrait conduire, à l'instar de l'initiative mise en place en Grande-Bretagne au travers de la *Big Society*, à déplacer le curseur sur le financement privé majoritaire du système associatif, même lorsque celui-ci est en réalité para-administratif. En renversant la tendance d'un financement à 51 % public au niveau global du secteur par un financement à majorité privé, et en imposant que nulle association ne puisse être financée à plus de 50 % par de l'argent public, quitte à avoir recours au mécénat ou à des fonds de dotation mutualisés. La mise en place de tels dispositifs au niveau local pourrait permettre d'effectuer des économies de l'ordre de 4,08 milliards d'euros, si on y ajoute une taxation de 5 % du montant des subventions pour cause de plan de rigueur (afin d'anticiper en aval le gel des concours de l'État aux collectivités locales). Dans ces conditions, les économies ainsi produites pourraient se répartir comme suit :

Mesures concernant le système associatif

- 3,26 milliards/an par application du plafond de 50 % de financements publics des structures associatives.
- Une taxation de 5 % des concours locaux aux associations, soit une enveloppe de 820 millions d'euros.
- Mise en place d'un plafond d'emplois pour les structures désormais financée à 50 % par le secteur public.
- Un rééquilibrage du privé qui devrait entrer à proportion de la différence dans le financement associatif.

²² *Société civile* n° 117, p. 14 et suivantes.

²³ Sur le site constructif.fr, l'article « Associations : un paysage en mutation », par Viviane Tchernonog, n° 30, novembre 2011.

Mds d'euros	1999				2005				Variations des écarts d'intervention 1999-2005 en %				
	Com.	Dpt	Rég.	État		Com.	Dpt	Rég.	État	Com.	Dpt	Rég.	État
Politiques publiques													
Action caritative et humanitaire	0,06	0,02	0,01	0,52	Action humanitaire	0,17	0,35	0,04	0,37	192,89 %	1 516,44 %	337,96 %	-30,28 %
Action sociale	1,16	2,81	0,45	2,53	Action sociale/santé	2,350	3,72	0,46	3,87	49,66 %	29,08 %	0,53 %	36,56 %
Santé	0,41	0,07	0,004	0,307									
Culture	1,70	0,32	0,17	0,75	Culture	1,26	0,30	0,42	0,51	-25,85 %	-8,98 %	151,29 %	-32,21 %
Sports	1,49	0,24	0,03	0,22	Sport	1,76	0,41	0,13	0,37	18,28 %	71,44 %	283,21 %	68,68 %
Loisirs et sociabilité	1,31	0,16	0,04	0,50	Loisirs et vie sociale	1,34	0,12	0,04	0,22	2,43 %	-25,16 %	5,71 %	-55,81 %
Opinion, expression, défense des droits	0,14	0,06	0,02	0,23	Défense des droits et des causes	0,17	0,12	0,06	0,22	23,32 %	107,24 %	318,05 %	-4,92 %
Éducation, formation, Insertion	0,50	0,46	0,57	1,75	Éducation, formation, insertion	0,50	0,65	0,57	1,53	0,42 %	42,47 %	-1,22 %	-12,50 %
Défense d'int. économiques et dev. loc	0,27	0,22	0,05	0,15	Défense des intérêts économiques	0,84	0,24	0,38	0,22	216,63 %	7,76 %	645,71 %	49,41 %
Autres	0,14	0,02	0,02	0,02									
Total	7,17	4,38	1,37	6,98	Total	8,4	5,9	2,1	7,3	17,15 %	34,70 %	53,28 %	4,58 %

Il s'agit également de prévenir un éventuel effet de substitution entre les emplois publics locaux et les emplois de l'économie sociale et solidaire. En effet, ceux-ci ne cessent de croître de concert avec les emplois publics locaux, tout particulièrement au sein de l'action sociale. Un tableau d'évolution permet de mieux comprendre la nature du phénomène : entre 1995 et 2008, les effectifs se sont appréciés de 47,35 % en priorité dans des emplois autrefois aidés qui se sont progressivement pérennisés. Les emplois associatifs ultra-majoritaires dans les structures à financement publics prépondérants sont en effet près de 1,4 million. Leur croissance annuelle étant estimée à près de 46 000/an, soit un peu plus que les départs à la retraite dans la fonction publique locale. Il serait donc très tentant de compenser la baisse des effectifs locaux dans le cadre de la RGPP par une augmentation correspondante dans les structures associatives de l'économie sociale et solidaire, un peu à l'image de ce que l'on a pu observer au niveau de l'État lorsqu'un déplacement progressif s'est opéré des budgets ministériels vers ceux des opérateurs (effectifs hors plafond).

5. Simplifier les échelons locaux

La France compte un nombre de communes bien supérieur à ses principaux voisins, 36 682 en 2011 contre 12 104 en Allemagne (communes et villes districts), 406 autorités locales au Royaume-Uni, 8 094 en Italie, 8 116 en Espagne. À elle seule, elle comporte près de 41 % de l'ensemble des communes de l'Europe à 27, mais seulement 8,8 % des départements (structures de 2^e niveau²⁴). Alors que le gros de la réforme de l'organisation territoriale intervenue avec la loi du 16 décembre 2010 a porté sur la redéfinition de l'échelon départemental/régional²⁵, de concert avec la suppression de la clause générale de compétence pour ces deux niveaux à partir de 2015, il est temps de s'attaquer au bloc communal.

Si l'on retenait un périmètre de fusion de communes au niveau du canton, cela permettrait de réduire nos 36 682 communes à quelque 4 058 « communes fusionnées » (hors DOM-TOM). Ces nouveaux périmètres « communaux » devraient per-

mettre de repenser l'intercommunalité à un niveau supérieur. De la sorte, les 2 559 EPCI et 15 099 syndicats intercommunaux pourraient laisser place à 342 entités intercommunales au niveau des actuels arrondissements. Ainsi, si ces niveaux permettent de développer une rationalité des structures administratives plus resserrée, elle s'intégrerait dans le droit fil de ce que l'on peut voir actuellement en Grande-Bretagne où les anciennes communes (10 679) ont été réduites par le gouvernement Cameron à 406 autorités locales, dans le droit fil des réformes hollandaise ou belge (de 2 586 communes en 1963, elles ne sont plus que 589).

Il serait par ailleurs possible ainsi de réinvestir à nouveaux frais les éléments que nous avons mis en évidence dans notre dossier consacré à l'intercommunalité (*Société civile* n° 102, mars 2010), à savoir : le degré d'intégration intercommunal fait exploser les recettes et les dépenses. Plus la structure intercommunale se voit transférer des compétences et leurs financements correspondants (structures à fiscalité additionnelle, structures à fiscalité unique, structures à fiscalités mixtes), plus les coûts dérapent : « *l'augmentation de la dépense intercommunale conduit (...) soit à une faible réduction, soit à une augmentation de la dépense communale*²⁶ ». Cette augmentation des dépenses en fonction des structures est par ailleurs vérifiée au niveau de l'absentéisme qui augmente, entre autres, en fonction de la taille de la structure employeuse (voir *supra*).

Ainsi, une simplification intelligente et raisonnée du « mille-feuille » administratif local en deux entités, bloc régional unifié/bloc communal étendu, permettrait de mieux contrôler :

- la maîtrise des effectifs locaux entre la strate communale et la strate intercommunale, pour le moment inexistante²⁷. Mais aussi conduire à une baisse considérable du nombre d'élus locaux et des coûts d'administrations afférents ;

- avec la possibilité de mutualiser et de redimensionner les services publics locaux, réduire le nombre des écoles, répartition des services des SDIS, des circuits d'enlèvement d'ordures ménagères, centralisation des centres d'action sociale, meilleure répartition des crèches, des cartes hospitalières, etc.

²⁴ Voir Dexia, « Finances publiques territoriales dans l'Union européenne », juillet 2011, p. 6.

²⁵ Et de leur financement, avec une baisse très importante des taux votés : seule subsiste la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pour laquelle les départements votent encore les taux. Le reste étant des répartitions de quotes-parts sur la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises), 48,5 % au département, 25 % à la région, etc. voir le détail dans l'annexe III de la circulaire du 28 mars 2011.

²⁶ Cf. Alain Guengant, Matthieu Leprince, « Évaluation des effets des régimes de coopération intercommunale sur les dépenses publiques locales », *Économie et prévision* 2006, n° 175-176, p. 79-99.

²⁷ Voir rapport annuel 2009 de la Cour des comptes, suivi des recommandations suite au rapport particuliers de la Cour sur l'intercommunalité de 2005, en particulier les annexes www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/Bilan-suites-intercommunalite.pdf

Mettre en place une véritable stratégie immobilière des collectivités locales

Les collectivités locales devront procéder à un inventaire de concert avec France Domaine de l'ensemble de leurs biens immobiliers, domaine public, privé et immobilier de bureaux. Des plans de stratégie immobilière devront être dressés afin de procéder à la progressive réduction de la surface de bureaux par agent afin d'atteindre la norme de 12 m²/agent imposée aux agents de l'État.

- Nous estimons qu'il serait possible de dégager 1 milliard d'euros de cessions/an.

- Il faudra ensuite réfléchir à la mise en place de « loyers budgétaires » afin d'inciter à une meilleure gestion des immeubles territoriaux. L'assujettissement partiel des bâtiments officiels aux taxes foncières pourrait permettre d'articuler l'arbitrage pour les exécutifs locaux entre propriété ou location.

Économie sociale et solidaire	Associations				Ensemble ESS				
	1995	1999	2006	2008	var. 2006-2008 %	var. 1995-2008 %	2006	2008	var %
Établissements employeurs	110 000	145 000	173 533	181 732	4,72 %	65,21%	203 370	214 994	5,72%
Effectifs salariés au 31/12	1 200 000	1 330 516	1 675 612	1 768 168	5,52 %	47,35%	2 145 712	2 259 656	5,31%
ETP	975 000		1 358 304	1 434 147	5,58 %	47,09%	1 795 173	1 885 734	5,04%

6. Péréquation, passer d'une logique verticale à une logique horizontale

En France, l'approche de la péréquation est restée beaucoup trop complexe et surtout le fruit d'un consensus mou entre collectivités contributrices nettes et collectivités bénéficiaires nettes pour laisser l'État et sa « péréquation verticale » se charger d'affirmer financièrement le principe d'égalité territoriale. De fait, alors que la péréquation ne représentait que **3,95 % de leur budget** en 2008, les collectivités françaises bénéficient d'abord de transferts péréquateurs au travers des dotations d'État et leur rapport est en conséquence de 85 % en faveur de la péréquation verticale (6,7 milliards d'euros), contre

15 % pour la péréquation horizontale (entre collectivités : soit 1,2 milliard). L'État joue donc le rôle principal et c'est le contribuable national qui est appelé à payer pour le contribuable local. Par ailleurs, la péréquation en France est multi-niveaux : tous les échelons territoriaux ont leurs fonds de péréquation spécifiques en fonction des impôts collectés. Avec la réforme des collectivités locales en 2010, l'accent a été mis sur **un renforcement des mécanismes péréquateurs à l'horizon 2011-2012**. Le but inavoué, c'est de « couper l'addiction des collectivités locales à la dépense publique » car plus une collectivité locale est riche, plus elle dépense. Il faut donc encourager cette péréquation horizontale.

Un premier bilan provisoire peut dès à présent être tiré des différentes initiatives péréquatrices prises en

Évaluation de la péréquation	2004	2011	Évolution 2004-2011	2012	Évolution 2011-2012	À compter de 2013
Au niveau communal						
Péréquation verticale						
DSU	635	1 311	106 %	1 371	4,6 %	
DSR	421	852	120 %	891	4,6 %	
DNP	569	755	33 %	755	0,0 %	
Dotations d'intercommunalité	1 939	2 590	34 %	2 680	3,5 %	
Total péréquation verticale**	3 564	5 508	55 %	5 697	3,4 %	
DGF secteur communal	20 060	23 681	18 %	23 658	-0,1 %	
% de la part péréquation	17,8 %	23,3 %	5,5 %	24 %		
Péréquation horizontale						
FSRIF (évolutif jusqu'en 2015 à 300 millions)		190		210	10,5 %	
FDPTP		456		419	-6,7 %	
FPIC (évolutif jusqu'en 2015 à 1 milliard d'euros (2 % des recettes du bloc communal))				250		
Au niveau départemental						
Péréquation verticale						
DPU		825		846	2,5 %	
DFM		558		572	2,5 %	
Péréquation horizontale						
Fonds départementaux des DMTO*		440		440		
Fonds de péréquation départementaux CVAE						En 2013
Au niveau régional						
Péréquation verticale						
Part de la péréquation DGF régionale		183		196	7,1 %	
Péréquation horizontale						
Fonds de péréquation régionaux de CVAE						En 2013
Total péréquation au niveau national		7 602		7 808	2,7 %	
Total de la péréquation horizontale/verticale		16,7 %		15,9 %		

*Les DMTO pour 2012 sont hypothétiques. ** Effets péréquateurs par écrêtement au sein de la DGF du bloc communal, 240 millions d'euros, rapport Carrez PLF 2012, tome I, p. 111.

France entre 2011 et 2012. D'une part (cf. tableau), on n'observe pas de progression encore significative de la péréquation horizontale. Celle-ci ne représente que 15,9 % des volumes financiers mis en jeu par rapport à l'ensemble des efforts péréquateurs. Elle est même en apparent recul au sein du PLF 2012 par rapport à 2011 de - 0,8 %. En réalité, le recul s'explique par le décalage dans la mise en place des fonds de péréquation basés sur la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) qui devraient être opérationnels à partir de 2013 au plan départemental et régional. Par ailleurs, doivent rentrer et gagner en puissance à partir de 2012 le Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales (FPIC) qui, initialement doté de 250 millions d'euros, devrait atteindre à compter de 2015 près d'un milliard d'euros (2 % des recettes fiscales du bloc communal).

En réalité, les sommes consacrées à la péréquation ne cessent d'augmenter, malgré le gel en valeur des dotations de l'État mises sous enveloppe (cf. *supra*). Ainsi, le total de la péréquation verticale au niveau communal s'élève à 5,6 milliards en 2012 contre 5,5 en 2011.

Le total des fonds péréquateurs augmentant de 2,7 % sur un an pour atteindre les 7,8 milliards d'euros. Par ailleurs, la péréquation a été « sanctuarisée » au sein de la DGF, ce qui fait que sa progression spontanée n'est pas entravée au sein des dotations mises sous enveloppe ; elle cannibaliserait pour 240 millions d'euros via des écrêtements pratiqués au sein du complément de garantie des communes (140 millions) et de la dotation de compensation du bloc communal (100 millions). Ceci nous permet de vérifier que la taxation budgétaire des concours de l'État sous-enveloppe que nous avons proposé pourrait même avoir l'effet positif d'accroître encore les effets péréquateurs.

Remarquons toutefois que, **la péréquation en France n'est toujours pas véritablement dissociée de la compensation**, mécanisme qui vise à pérenniser « virtuellement » les bases fiscales en dépit des aléas économiques pour des raisons historiques (partage des produits de l'ancienne TP, composantes de la DGF).

Seul souci, malgré la mise en place du FPIC et les futurs fonds de péréquation de la CVAE, **le fléchage des fonds risque d'être particulièrement opaque.**

Conclusion

Avec un effort que nous avons évalué à près de 6,3 milliards d'euros/an, la mise en place d'une révision générale des politiques locales est une nécessité. En effet, entre 1993 et 2008, les dépenses locales ont augmentées de 3,6 points de PIB (11,3 % contre 7,7 %) tandis que les dépenses de l'État décroissaient de 4,5 points de PIB, et nous avons pu montrer que ce chassé-croisé n'avait rien d'un simple transfert de compétences (décentralisation, acte I et II). La croissance spontanée des effectifs des communes par exemple, en dépit du très grand dynamisme de l'intercommunalité, ou ceux des départements et des régions hors transferts de personnels (acte II de la décentralisation) le prouvent. Et ce d'autant que la fiscalité locale galope, avec une augmentation annuelle des impôts locaux de 5,64 %. La Fondation iFRAP propose la RGPL suivante :

■ **5,3 milliards d'économies au niveau des ressources des collectivités (via les transferts de l'État) se décomposant comme suit :**

■ remise à plat des garanties offertes par l'État dans son monopole de la collecte des impôts directs locaux : facturation de la collecte au prix coûtant contre réduction progressive des dégrèvements et exonérations fiscales, soit 2,5 milliards d'euros ;

■ respect intangible d'une enveloppe normée de 62,82 milliards d'euros représentant l'ensemble des transferts financiers de l'État (hors compensations des charges de décentralisation), soit une économie annuelle de 213 millions d'euros ;

■ réfaction de 5 % sur le périmètre de l'ancienne enveloppe normée (50,65 milliards), soit 2,5 milliards d'euros, rétrocédés si respect de l'Ondal ;

■ mise en place d'un objectif national des dépenses locales afin de donner des cibles de dépenses aux collectivités partenaires.

■ **6,52 milliards au niveau des dépenses des collectivités locales :**

■ mise en place du non-renouvellement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite (500 millions d'économies/an) ;

■ lutte contre l'absentéisme au niveau local (minimum 2,5 milliards d'économies) par extension de 3 jours de carence sur le modèle du privé ;

■ réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement, significativement les achats locaux (1,7 milliard d'euros d'économies) ;

■ rationalisation de l'immobilier territorial, plan de cessions adapté (1 milliard d'euros/an) ;

■ réduction des dépenses d'interventions au sein du monde associatif dont taxation de 5 % des subventions actuelles (820 millions d'euros/an).

La Fondation iFRAP propose que la RGPL soit votée dans une loi de finances rectificative dans le courant de l'année 2012.

Dans un second temps, il faudra aussi fusionner les échelons locaux afin de passer de 36 682 à 4 058 communes. Il faudra aussi fusionner les départements et les régions, comme en Alsace.