

MISSION « FINANCES LOCALES »

Le 19 octobre 2017

Monsieur le Président,

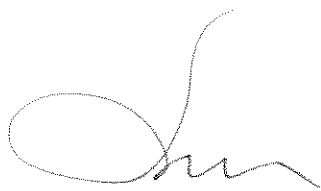
A la suite de la conférence nationale des territoires, le Gouvernement a demandé à une mission préparatoire de proposer les bases de réformes structurelles des finances locales en vue d'un pacte financier pluriannuel entre l'Etat et les collectivités locales. Comme co-présidents de cette mission, nous faisons appel aux réflexions et propositions de votre organisation.

La première phase de notre travail porte sur l'accord que souhaite conclure le Gouvernement avec les représentants qualifiés des collectivités locales sur une modération de la hausse de la dépense de fonctionnement des collectivités et de leurs groupements, assortie d'engagements de l'Etat pour, d'une part, garantir la stabilité d'une grande part de leurs ressources et, d'autre part, alléger les contraintes et obligations déclenchant pour eux des charges financières.

C'est donc sur ce premier thème que nous aimerions vous consulter dans un délai assez bref, en raison de notre programme global de travail. Nous aurons d'autres rencontres de travail sur les autres « chapitres » de notre mission, le financement des allocations individuelles de solidarité et les pistes de refonte de la fiscalité locale.

Si vous acceptez ce premier échange, nous allons nous mettre en relation avec votre bureau pour fixer une date de rencontre. Nous serions disponibles à partir du jeudi 2 novembre.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération la plus distinguée.



Dominique BUR

co-président



Alain RICHARD

co-président

PJ : Lettre de mission adressée par le Premier Ministre
Liste des membres de la mission
Suggestions de thèmes à aborder dans l'audition

Le Premier Ministre

CAB/217D/16359

Paris, le 12 octobre 2017

Monsieur le Ministre,

La conférence nationale des territoires a été installée le 17 juillet 2017 par le Président de la République. Elle repose sur une conception renouvelée de la relation entre l'Etat et les territoires, basée sur la confiance et la responsabilité. Elle prévoit notamment la négociation, entre l'Etat et les territoires, d'un contrat de mandature pour définir les engagements réciproques de chacun des partenaires.

Ce contrat de mandature devra notamment préciser, dans le respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales :

- Les modalités de leur participation aux objectifs nationaux de réduction du déficit et de la dette publics, par une meilleure maîtrise de la dépense locale de fonctionnement ;
- Les garanties apportées aux collectivités territoriales en termes de visibilité et de structure de leurs ressources, notamment :
 - o Dans le cadre de la réforme engagée de la taxe d'habitation, la préparation d'une refonte en profondeur de la fiscalité locale ;
 - o La clarification pour les départements, les métropoles et les collectivités d'outre-mer concernées, des modalités de financement et de gestion des allocations individuelles de solidarité ;
 - o Le soutien de l'Etat à l'investissement public local, notamment à travers la mobilisation du Grand Plan d'Investissement ;
 - o Le renforcement de la péréquation.
- Les souplesses apportées par l'Etat à la gestion des collectivités territoriales, notamment via la simplification et la limitation des normes, ainsi que la modernisation de la gestion de la fonction publique territoriale.

Monsieur Alain RICHARD
Ancien ministre
Sénateur du Val d'Oise

1. Périmètre de la mission

La présente mission doit permettre de proposer des évolutions sur trois des chantiers évoqués précédemment : **la maîtrise des dépenses locales, la refonte de la fiscalité locale et le financement et la gestion des allocations individuelles de solidarité.**

Elle s'appuiera utilement sur l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales qui comprend des experts de l'Etat et des collectivités territoriales. Elle veillera à produire des éléments d'analyse de nature à mieux différencier les résultats en fonction de la nature des collectivités et de leur population. Elle prendra en compte les spécificités des collectivités ultramarines.

1.1 Vers une plus grande maîtrise des dépenses locales

Après une tendance longue à la hausse de la dépense, les collectivités territoriales ont apporté leur contribution au rétablissement des finances publiques de la Nation. C'est ainsi que, sur la période 2014 à 2017, la dotation globale de fonctionnement attribuée par l'Etat a été réduite de 9,26 Md€. 2015 a été marqué par un ralentissement du rythme de progression de la dépense locale et 2016 par une baisse de celle-ci. Les effectifs hors emplois aidés ont diminué en 2016. Les dépenses de fonctionnement ont baissé. En 2016, les « administrations publiques locales » ont dégagé une capacité de financement et donc contribué positivement au solde d'ensemble des administrations publiques. Néanmoins, l'équilibre d'ensemble a été atteint grâce à la dynamique de la fiscalité et au prix d'une forte baisse des investissements.

La situation des finances publiques de la France justifie qu'un effort supplémentaire soit fait par l'ensemble des acteurs publics. Pour y parvenir, le Gouvernement souhaite aujourd'hui proposer aux collectivités territoriales un pacte financier qui déterminera de manière concertée un pilotage responsable de la dépense de fonctionnement, ayant pour objectif une modération représentant 13 milliards d'euros sur cinq ans par rapport à une évolution tendancielle partagée, tout en apportant aux collectivités des contreparties clairement déterminées assurant la prévisibilité de leurs ressources et facilitant la réalisation de cet objectif.

Il s'agit de définir les moyens de tenir la trajectoire d'évolution de la dépense et, au-delà du Pacte, de proposer les modalités d'un dialogue pérenne.

Vous vous attacherez notamment à :

- *dégager les facteurs d'évolution de la dépense* par grandes politiques publiques, en distinguant les dépenses d'investissement de celles relevant du fonctionnement ;
- *identifier les différentes pistes de maîtrise de la dépense locale en envisageant les plus souples comme les plus impératives, qu'elles soient de nature contractuelle ou législative* ; vous apprécierez les avantages et inconvénients de chaque hypothèse ;
- *s'agissant de l'ODEDEL*, vous préciserez dans quelles conditions cet objectif pourrait être partagé et mis en œuvre par catégorie de collectivités, dans quelle mesure il pourrait être approfondi par une évaluation de coût de politique publique globalisé entre collectivités de tous niveaux, à quelles conditions techniques et juridiques il

pourrait permettre un suivi de la dépense, assorti le cas échéant de mécanismes d'alerte et de correction, et enfin s'il peut inclure une compensation de charges pesant sur les collectivités du fait de normes nouvelles ;

- *quels que soient les leviers de maîtrise de la dépense retenus par la mission, vous discuterez :*
 - o de l'utilisation des économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement, en articulation avec un soutien renforcé à l'investissement ;
 - o des méthodes de régulation des écarts par rapport à l'objectif qui pourraient être mises en œuvre.

Enfin, et de manière transversale, vous préciserez selon quelles modalités il pourrait être répondu aux attentes des collectivités territoriales consistant à disposer d'une **meilleure visibilité pluriannuelle** sur leur environnement budgétaire et financier..

Pour mener à bien ce chantier, vous pourrez vous appuyer sur les moyens du ministère de l'action et des comptes publics, du ministère de l'Intérieur, du ministère de la cohésion des territoires et du ministère des outre-mer ainsi que sur les inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales, et des représentants des collectivités territoriales.

1.2 Vers une refonte de la fiscalité des collectivités territoriales

Avec 21,9 milliards d'euros en 2016, la taxe d'habitation représentait 53 % du produit des impositions ménages (TH et TF) du bloc communal (communes et EPCI) et 20 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. Elle concernait 29 millions de foyers.

Pour autant, deux critiques fortes et anciennes ont conduit le Gouvernement à annoncer que 80% des foyers en seront dégrévés d'ici à 2020 :

- Son assiette, basée sur des valeurs locatives fixées dans les années 70, est inégalitaire et pèse d'un poids particulier sur les ménages modestes et sur la classe moyenne ;
- La multiplication des mesures nationales d'allègement, d'exonération ou de plafonnement depuis les années 1990 (compensés à hauteur de 5 milliards d'euros par l'Etat) a conduit à une déconnexion substantielle entre la collectivité qui vote les taux et le contribuable local.

Au vu des volumes financiers en cause (de l'ordre de 10 milliards d'euros), il vous est demandé d'envisager un **scénario consistant à supprimer intégralement la TH, à terme, et de compenser cette réforme via une révision d'ensemble de la fiscalité locale**. Vous éclairerez vos réflexions sur la base de comparaisons tirées d'autres systèmes décentralisés en Europe.

Pour mener à bien ce chantier, vous pourrez vous appuyer sur les moyens du ministère de l'action et des comptes publics, du ministère de l'économie et des finances, et du ministère de l'Intérieur et du ministère de la cohésion des territoires ainsi que sur les inspections générales des finances et de l'administration, et des représentants des collectivités territoriales.

1.3 Vers un meilleur financement et une meilleure gestion des allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH)

En 2015, les dépenses sociales représentaient 67% des dépenses de fonctionnement des départements et 55 % de leurs dépenses totales. Les allocations individuelles de solidarité représentent environ la moitié des dépenses sociales (10,3 Mds€ pour le revenu de solidarité active ; 5,5 Mds€ pour l'allocation personnalisée d'autonomie ; 1,7 Mds€ pour la prestation de compensation du handicap). En dépit des mesures mises en place par les gouvernements successifs pour atténuer l'effet de ciseau entre la dynamique de ces dépenses et les recettes, certains départements font face à des difficultés pour financer les dépenses d'AIS.

Au vu de ce constat, vous analyserez, en lien étroit avec les départements, métropoles et collectivités d'outre-mer concernées, les pistes et scénarios susceptibles d'être mobilisés pour régler durablement cette situation.

Quel que soit le scénario retenu, vous veillerez à bien articuler le financement des dépenses liées aux allocations individuelles de solidarité aux politiques territorialisées d'accompagnement vers l'emploi et d'insertion. Vos propositions viseront notamment à renforcer l'activation des dépenses sociales. Vous veillerez également à inscrire le scénario dans une stratégie globale de maîtrise des dépenses publiques.

Vous pourrez vous appuyer sur la mission IGAS/IGA/IGF destinée à clarifier les éléments chiffrés relatifs au financement des AIS, ainsi que la notion de reste à charge.

2. Modalités d'organisation de la mission

Vous animerez les travaux d'un groupe d'experts composé de Mme Marie-Christine LE PETIT et de M. Christian CHARPY ; de MM. Olivier DUSSOPT, Alain LAMBERT et Jean-Luc WARSMANN; de Mme Isabelle CHATRY (OCDE) au titre des personnalités qualifiées. Vous vous appuyerez sur l'expertise des administrations centrales et de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales.

Vous veillerez à soumettre vos orientations :

- d'une part aux ministres concernés par vos travaux ;
- d'autre part, à un comité d'élus comprenant les parlementaires et les représentants des associations nationales membres de la conférence nationale des territoires, ainsi que les présidents des trois instances nationales (CFL, CNEN et CSFPT).

Vous aurez en outre, en accord avec son président, des échanges réguliers sur vos travaux avec le comité des finances locales.

Je souhaite pour ma part que deux rapports intermédiaires me soient remis :

- Le premier au plus tard à la mi-novembre 2017 sur les enjeux de maîtrise de la dépense locale et des charges résultant des normes, afin d'être compatible avec le calendrier de la loi de programmation des finances publiques et du projet de loi de finances pour 2018 ;

- Le second début décembre sur la base des grandes options susceptibles d'être retenues dans le cadre du contrat de mandature, inscrit à l'ordre du jour prévisionnel de la conférence de décembre 2017. Ce rapport intermédiaire sera soumis à l'avis du comité des finances locales début décembre 2017.

Enfin, comme vous le savez, le comité des finances locales est chargé, aux termes de l'article L.1211-4 du code général des collectivités territoriales, de « fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions des projets de lois de finances intéressant les collectivités locales », ainsi que, dans le cadre de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, « de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale ».

Je vous invite donc à solliciter l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, et, dans un esprit de transparence et de dialogue, à proposer à son président des échanges réguliers avec le comité des finances locales.

Vous pourrez vous appuyer sur des rapporteurs émanant des inspections générales.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes cordiales salutations.


Edouard PHILIPPE

Liste des membres de la mission

M. Alain RICHARD, ancien ministre, sénateur du Val-d'Oise, co-président

M. Dominique BUR, préfet de région honoraire, co-président

M. Olivier DUSSOPT, député de l'Ardèche

M. Alain LAMBERT, ancien ministre

M. Jean-Luc WARSMANN, député des Ardennes

M^{me} Isabelle CHATRY, OCDE

M. Christian CHARPY, conseiller maître à la Cour des Comptes

M^{me} Marie-Christine LEPETIT, inspectrice générale des finances

Questions aux interlocuteurs de la Mission « Finances locales »

Thème de la dépense locale

Partagez-vous l'objectif de limitation de la croissance de la dépense de fonctionnement des collectivités locales comme des autres organismes publics? Cela est-il, selon vous, pertinent dans les objectifs globaux de l'exécutif de libérer la croissance et l'innovation et d'assainir les comptes publics ? Si non, estimez-vous que les finances des collectivités sont sans impact sur la stabilité des finances publiques de la France ou envisagez-vous une autre piste pour leur contribution à cet objectif ?

Comment définiriez-vous l'équilibre souhaitable entre CT, institutions sociales et Etat dans la trajectoire de dépense définie vis-à-vis de l'Union Européenne ?

Si l'on entre dans le débat, comment définir un rythme régulé d'évolution de la dépense locale, distinct des taux d'évolution assignés à l'Etat et à la protection ? Est-ce déterminé par la modération fiscale attendue des CT ? Par l'intérêt de réduire leur niveau d'emprunts pour alléger la dette publique globale ? Par un objectif général de meilleure gestion des ressources des administrations et services publics ?

Dans l'optique globale d'une maîtrise collective des dépenses des CT, comment définiriez-vous les paramètres financiers et comptables permettant de vérifier la participation de chaque personne publique locale à l'objectif ? S'il devait y avoir des facteurs de variation autour de l'objectif général, quels critères suggèreriez-vous de choisir ? Lorsque les niveaux de dépense par habitant au point de départ de 2016-2017 sont substantiellement différents entre collectivités d'un même type, envisagez-vous une prise en compte de ces différences et selon quels critères ? Pensez-vous qu'il faille tenir compte des efforts déjà consentis ? Et si oui, par quelle méthode ?

Le Gouvernement a fait part de son intention d'offrir aux collectivités, dans l'objet d'un véritable « pacte », l'engagement de garantir la stabilité de leur cadre d'organisation et de la plupart de leurs ressources. Considérez-vous cette proposition comme un facteur majeur d'accord entre l'Etat et les collectivités ? Quelles sont les données juridiques et financières dont la stabilité vous paraît à privilégier ? Cette approche vous paraît-elle susceptible de faire obstacle à des réformes encore souhaitables, comme le développement de la péréquation ou les innovations organisationnelles locales génératrices d'efficacité ?

Souhaitez-vous que cette démarche de régulation soit contractualisée par collectivité avec une individualisation des contreparties ? Jusqu'à quel seuil d'importance financière de la collectivité cette individualisation vous paraîtrait-elle envisageable ?

Dans un contexte marqué par la très forte limitation des marges de l'Etat en dépenses nouvelles, comment concevez-vous les contreparties à lui demander pour appuyer les politiques locales de limitation des dépenses de fonctionnement ? En particulier, quelles sont celles, d'après vous, qui peuvent libérer des marges d'économies réelles dès les années 2018 à 2020 qui sont celles où ce pacte commencerait à s'appliquer ?

Enfin, quelle est votre approche de la vérification nécessaire de l'effectivité de l'engagement de modération ? Quelle est la bonne périodicité pour cette vérification, dans un engagement envisagé sur plusieurs années ? Quelle serait la suite à donner à un dépassement significatif de l'objectif souscrit ?