

Soirée du 13 janvier 2015

Les collectivités territoriales sont-elles trop dépensières ?

Synthèse des débats ^[*]

L'État cherche à diminuer le montant des dépenses des administrations publiques. Or, les collectivités territoriales contribuent pour plus de 20 % aux dépenses de ces administrations publiques, et pour 70 % à leurs dépenses d'investissement. Mais ces dépenses sont mal connues. De nombreuses raisons expliquent cette situation, liée à la complexité croissante des institutions, à l'instabilité de la législation et au nombre des acteurs et des opérations.

A-t-on néanmoins une idée claire de l'évolution des dépenses des collectivités territoriales ? Quelle maîtrise en a-t-on ? Que penser des financements dits « croisés » ? Connaît-on les dépenses par fonction (aide sociale, éducation, routes...) ? Peut-on mesurer l'effet des transferts de compétences ? Quelle est l'influence des délégations de service public ? Quelle est la part de ces dépenses qui dépend effectivement d'une décision de ces collectivités, et quelle est la part qui leur est imposée par des décisions de l'État ou de l'Union européenne ? Quelles évolutions pourraient améliorer la connaissance des dépenses des collectivités territoriales ?

Invité :

Yves Fréville,

Professeur émérite d'université, vice-président de l'Autorité de la statistique publique, ancien parlementaire

^[*] Tant l'exposé liminaire que le contenu des échanges sont structurés en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Pour retracer le débat, les thèmes sont souvent introduits sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

L'animateur souligne combien le débat est d'actualité : une discussion a lieu ce jour même au Sénat sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), en relation avec la volonté politique de contenir la dépense publique pour faire face aux déficits et à l'endettement des collectivités publiques. Pour traiter le sujet du jour, Yves Fréville était tout désigné puisqu'il s'est intéressé aux finances des collectivités territoriales (notamment en qualité de professeur) depuis une cinquantaine d'années, qu'il a une connaissance approfondie de la statistique publique et que ses responsabilités d'élu – député puis sénateur - lui ont donné l'occasion de défendre nombre de propositions et amendements de textes concernant les collectivités territoriales et la statistique publique.

Exposé introductif :

Les collectivités territoriales¹ sont-elles trop dépensières ? Faut-il traduire « trop » par « très » comme le font beaucoup de jeunes ? La future loi NOTRe est à mettre en relation avec la récente loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019. Il y aura désormais un « objectif national d'évolution des dépenses locales ». Les dépenses des collectivités territoriales devraient croître de 0,5 % en 2015 avec profilage les années suivantes. Va-t-on vers une régulation de la dépense ? D'après la loi, les collectivités territoriales doivent participer au redressement des finances publiques, dont elles représentent 20 à 21 % de la dépense. Mais l'objectif ainsi assigné n'aura qu'une valeur indicative ; il a surtout pour objet qu'un débat s'instaure. Pour ce faire, les évolutions seront suivies en termes de comptabilité générale et non pas de comptabilité nationale qu'ignorent les élus, ce qui posera des problèmes statistiques. Dès 1959, l'invité avait préparé une thèse sur la dépense des grandes villes de province et avait dû aller à la source en dépouillant directement leurs comptes administratifs. Les choses se présentent bien différemment aujourd'hui du fait de l'informatisation des comptes mais ne sont pas pour autant satisfaisantes. En effet :

- beaucoup d'administrations font de telles études : la direction générale des finances publiques, la direction générale des collectivités locales, la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques dans le domaine social, etc. Les collectivités territoriales sont responsables elles aussi dans le cadre des lois de décentralisation. Il résulte de cela une dispersion et un manque de coordination des efforts;

- les sources statistiques de base sont les comptes de gestion et les comptes administratifs des collectivités territoriales. La répartition des dépenses par nature est connue de façon satisfaisante, à la différence de leur répartition fonctionnelle, sauf pour les régions. De ce fait on appréhende mal les politiques suivies par les collectivités territoriales ;

- il y a d'énormes problèmes de consolidation des comptes, qu'on observe pour le bloc communal (communes et leurs regroupements), sans parler des budgets annexes. On peut citer l'exemple de Rennes, membre d'une communauté d'agglomération qui devient une métropole : 1,2 milliards d'euros consacrés au métro apparaissent dans les comptes d'une SEM et dans un budget annexe de la communauté ; seul l'impact fiscal et les subventions d'équilibre apparaissent dans les budgets principaux !

¹ NDR Un peu de vocabulaire : les collectivités territoriales sont des structures administratives françaises, distinctes de l'administration de l'État, qui doivent prendre en charge les intérêts de la population d'un territoire précis. « Elles s'administrent librement dans les conditions prévues par la loi par des conseils élus » (art. 72 de la Constitution). Sont définies comme collectivités territoriales : les communes, les départements (dont les cinq départements d'outre-mer – Dom), les régions (dont les cinq régions d'outre-mer), les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer (Com).

A noter que l'expression collectivité locale désigne dans le langage courant ce que la Constitution nomme « collectivité territoriale ». En effet, jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, les deux termes apparaissaient dans la Constitution : collectivité locale à l'article 34 et collectivité territoriale au titre XII. Mais depuis la révision seule cette dernière expression figure dans la Constitution. Les collectivités sont donc désormais des « collectivités territoriales », l'expression « collectivité locale » n'étant plus juridiquement fondée.

Ces difficultés d'observation ne masquent pas, toutefois, le phénomène de croissance de la dépense des collectivités territoriales depuis une trentaine d'années, qui apparaît clairement dans les données chiffrées figurant en annexe. Ce phénomène amène deux questions. Pourquoi les dépenses augmentent-elles ? Et pourquoi y a-t-il une telle diversité des collectivités territoriales du point de vue de leurs dépenses, avec des disparités considérables pour des collectivités de taille voisine ?

Faut-il voir dans la croissance des dépenses l'effet de la décentralisation ? Oui pour ce qui concerne les aides au titre de la solidarité versées par les départements (bien qu'il s'agisse en fait de solidarité nationale). Pour le RMI² puis le RSA³ par exemple, la gestion est confiée aux caisses d'allocations familiales⁴. En 2010, le rapport Carrez-Thénault a confirmé les conclusions du rapport Richard de 2006 pour les communes et leurs groupements (communautés de communes etc.), qui constituent ce qu'on appelle le bloc communal. Bien qu'elles n'aient pas été bénéficiaires de la décentralisation, les communes ont pourtant connu une très forte augmentation des dépenses. Dans les autres administrations publiques locales (Apul)⁵, la dépense a crû à peu près au même rythme pour leurs compétences décentralisées (dans les domaines de l'éducation et de l'aide sociale, notamment) que dans le domaine non décentralisé.

L'État est responsable de cela, disent les élus, en particulier en ce qui concerne les dépenses de personnel. C'est ainsi que la fonction publique territoriale obéit aux mêmes règles que la fonction publique d'État et sensiblement aux mêmes règles que la fonction publique hospitalière. Mais indépendamment des niveaux de rémunération et de la valeur du point d'indice, que les élus ne peuvent que respecter, les effectifs ont augmenté. Il est vrai que la politique des contrats aidés a joué en ce sens. Ainsi, l'embauche d'un agent sur contrat aidé⁶ est peu coûteuse mais, quatre ans plus tard, on la transforme fréquemment en embauche définitive, soit au sein de la collectivité territoriale, soit dans une association subventionnée... Et puis il y a une recentralisation déguisée de la prise de décision lorsque la loi fixe de nouvelles normes, par exemple en définissant des encadrements nouveaux dans le système scolaire sans consentir de ressources nouvelles.

Cela dit, il est vrai que les élus locaux ont des comportements dépensiers, à relier à une tendance à magnifier l'investissement local. L'investissement local représentait quelque 70 % de l'investissement public avant la réforme de la comptabilité nationale, et 55 % après ; il fluctue à moyen terme selon

² Le revenu minimum d'insertion (RMI), en vigueur entre 1988 et 2009, était une allocation financée par l'État concernant l'allocation et par les conseils généraux concernant les actions d'insertion. Il était versé par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou la mutualité sociale agricole (MSA) aux personnes sans ressources ou ayant des ressources inférieures à un plafond fixé par décret. Le RMI a été remplacé le 1^{er} juin 2009 par le revenu de solidarité active (RSA), plus large.

³ Le revenu de solidarité active (RSA) assure aux personnes sans ressources ou disposant de faibles ressources un niveau minimum de revenu, variable selon la composition du foyer. Le RSA est ouvert, sous certaines conditions, aux personnes âgées d'au moins 25 ans et aux personnes âgées de 18 à 24 ans si elles sont parents isolés ou justifient d'une certaine durée d'activité professionnelle.

⁴ Une caisse d'allocations familiales (CAF) est un représentant local de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), qui forme la branche « famille » de la Sécurité sociale. Chaque CAF est un organisme de droit privé à compétence territoriale chargé de verser aux particuliers des aides financières à caractère familial ou social, dans des conditions déterminées par la loi, dites prestations légales. Chaque CAF assure en outre, à l'échelle locale, une action sociale essentiellement collective par une assistance technique et des subventions à des acteurs locaux de la vie sociale (mairies, crèches, maisons des jeunes et de la culture, centres de loisirs, etc.).

⁵ Pour le champ des Apul, voir page 1 de l'annexe.

⁶ Un contrat aidé est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides, qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation. Le principe général est de diminuer, par des aides directes ou indirectes, les coûts d'embauche et/ou de formation pour l'employeur. Ces emplois aidés sont, en général, accessibles prioritairement à des « publics cibles », telles les personnes « en difficulté sur le marché du travail » ou les jeunes. Ils relèvent du secteur marchand ou du secteur non marchand. Dans le second cas, ils sont le plus souvent conclus par des associations, des collectivités territoriales ou des entreprises publiques.

un cycle électoral. Ainsi, on observe des inaugurations en masse avant les élections municipales ! et par effet d'imitation, des vagues de nouveaux équipements se mettent en place. Si une commune se dote d'une belle piscine, il y a toute chance que les communes avoisinantes désireront se doter d'un équipement de même nature et obtiendront une aide du Conseil général pour ce faire. Le département leur accordera les subventions nécessaires...

Tout cela n'est que la conséquence logique d'une sous-évaluation chronique du coût de l'investissement par les élus : l'Etat rembourse aux collectivités locales la TVA acquittée sur leurs investissements (alors que les ménages la supportent sur leurs investissements en logement). L'« arrosoir aux subventions » - une cascade de financements allant de l'Etat, des régions, des départements vers les communes, sans parler de l'intervention de l'Union européenne - aboutit à une sous-estimation du coût réel des équipements par les décideurs locaux. En outre, le maître d'ouvrage néglige trop souvent l'effet de l'investissement sur les charges de fonctionnement à venir (charges récurrentes) qui, elles, ne sont pas subventionnées.

Or, la régulation politique de la dépense fonctionne mal au niveau local. Jusqu'en 1975 elle était organisée par l'Etat : les prêts à taux privilégiés de la Caisse des dépôts et consignations et des caisses d'épargne étaient liés à l'obtention d'une subvention spécifique de l'Etat. Puis il y a eu globalisation des dotations et des emprunts et la régulation locale espérée par l'impôt local a mal fonctionné comme le montrent quelques exemples :

- la taxe professionnelle devenue CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) est largement « exportée » sur des contribuables finals non locaux, ce qui diminue le risque de sanction électorale ;
- la taxe d'habitation (TH) est certes payée en principe par les ménages locaux, mais le Parlement a voté de très nombreux dégrèvements législatifs et l'Etat (c'est-à-dire le contribuable national) se substitue au contribuable local. Par exemple, dans telle commune proche de Dunkerque, 90 % des contribuables-électeurs sont dégrévés totalement ou partiellement de TH ! Il existe aussi de nombreux mécanismes de dégrèvement en faveur des entreprises qui ont longtemps permis les augmentations de taux de taxe professionnelle. Le « marché politique local de régulation » est donc inefficace là aussi.

Comment expliquer en second lieu les très fortes inégalités de dépense entre les collectivités territoriales d'un même niveau. L'annexe montre des écarts interquartiles remarquables entre collectivités territoriales de même catégorie et de même niveau de population. Pourquoi cela ?

Des chercheurs (Gilbert et Guengant) ont voulu quantifier ce phénomène de disparités dans les dépenses : est-on en face de différence de besoins (avec la difficulté de définir ce qu'on entend par besoin) ou est-on en présence de différences de ressources ? Il existe en effet des communes riches, c'est-à-dire des communes riches de ressources fiscales comme le département de Seine-Saint-Denis, dans lequel on compte beaucoup de ménages disposant de faibles revenus mais où la densité d'entreprises fournit une ressource fiscale abondante. La cause de l'augmentation des dépenses est-elle liée aux besoins ou aux ressources ? Les conséquences politiques qui découleraient de l'une ou l'autre cause seraient très différentes. En réalité, au moins pour le bloc communal, le facteur essentiel semble être la différence de ressources, qui explique 62 % des écarts de dépenses. Les différences de besoins, c'est-à-dire de charges en quelque sorte prédéterminées, représentent 20 % des écarts de dépenses pour le bloc communal. Le résidu d'environ 17 % tient en gros à des raisons sociologiques, aux différences de préférences des habitants. (Ainsi, l'objectif de la décentralisation, qui est de faire jouer les préférences des électeurs, ne joue que de façon secondaire, même si on observe qu'avec des élus du même bord politique, le Sud est plus dépensier de deniers publics que le Nord.)

Si l'on considère le facteur explicatif « ressources », on constate que les différences de dotations de l'Etat ont un pouvoir explicatif des disparités de dépenses supérieur à celui du « potentiel fiscal ». La plupart des dotations comprennent une « part de garantie » qui découle de l'histoire de la fiscalité

locale et correspond au mécanisme suivant : si on supprime une taxe, on accorde une compensation avec une dégressivité théorique dans le temps, mais qui en fait pérennise les avantages passés. Lourdes et Vichy, par exemple, sont restées longtemps en tête des dotations d'État à cause de leur passé fiscal lié à la taxe locale sur les hôtels supprimée... en 1967 ! Les différences de potentiel fiscal (c'est-à-dire du produit fiscal qui serait obtenu si les taux étaient partout égaux aux taux moyens nationaux), reflétaient essentiellement la répartition très inégalitaire de la taxe professionnelle dans le tissu communal. Désormais la CVAE est répartie au niveau intercommunal, ce qui devrait atténuer les inégalités (sous réserve des inévitables garanties !)

Les charges sont elles-mêmes mal connues. Le rapport Balladur⁷ de 2009 indiquait qu'il fallait, pour maîtriser la dépense, donner aux collectivités territoriales des objectifs de performance basés sur la connaissance des coûts standard. On est encore loin de ce niveau de connaissance. A défaut, on utilise pour répartir les dotations des critères sans contrôle de leur fondement. Parmi ces critères, les besoins liés à la population, mais quelle population : diurne ou nocturne ? Et quelle pondération donner à ce critère, de 1 dans les petites communes à 2 dans les plus grandes ? Des raffinements techniques ont été introduits pour lisser les attributions de dotation liées à l'effectif de population, allant jusqu'à l'utilisation d'une fonction logarithmique ! On tient compte aussi, souvent, d'un indice synthétique de charges : on mêle le revenu des habitants, le nombre de logements sociaux, la densité de population, le kilométrage de voiries, on applique un coefficient multiplicateur pour les communes de montagne, etc. Mais comment, *in fine*, mesurer des coûts standard ou des besoins ? Il y a là un problème statistique majeur. Certains pays comme l'Angleterre s'y sont attelés depuis des lustres, mais il est très coûteux à résoudre. (L'Audit Commission créée il y a trois ans compte 2 000 personnes ! Et elle est en cours de suppression...). Cet effort leur a permis de mettre en place des objectifs de performance au niveau local (avec parfois des sanctions à la clé : du temps de Mme Thatcher, si une collectivité territoriale dépensait au-delà de l'objectif qui lui avait été assigné, alors elle encaissait de moindres dotations

Débat :

Que penser de l'information disponible ?

Un participant témoigne de la difficulté de connaître les dépenses des collectivités territoriales par fonction ou par secteur d'activité en région et en département. Le ministère de l'agriculture s'est exercé à cette recherche dans son domaine en passant un contrat avec l'INRA⁸ et il a fallu à ce dernier des mois de travail pour y voir clair. Cette initiative n'est pas isolée, indique l'invité, mais il n'y a pas de cohérence générale du système d'information par fonction. Toutes sortes de raisons expliquent la difficulté à se doter d'une représentation claire de la dépense publique au niveau local, en particulier le fait que les compétences partagées avec l'État et entre niveaux de collectivités sont nombreuses, comme par exemple la protection judiciaire de la jeunesse ou la culture.

Mais y a-t-il seulement une véritable volonté de connaître la dépense locale et la dépense de l'État au niveau local, interroge une participante ? Il y a là un gros besoin de pédagogie pour le citoyen et pourtant les choses n'avancent pas. Depuis les travaux de Guy Gilbert et Alain Guengant, il n'y a eu que peu d'études. Veut-on vraiment progresser ?

Au niveau local, l'appareil budgétaire et comptable géré par l'État a beaucoup progressé ces dernières années à la suite des crises liées à l'endettement toxique contracté par certaines

⁷ Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par Edouard Balladur, mars 2009.

⁸ Institut national de la recherche agronomique

collectivités, mais il est devenu aussi très complexe, à tel point que les élus ne peuvent lire correctement leur propre budget. Ils ont des excuses : dans telle communauté de communes, il y a autant de budgets annexes que d'opération et il est impossible en pratique de consolider les comptes ! Nombre d'élus locaux veulent y voir clair mais n'y parviennent pas. Il y a par conséquent un équilibre à trouver entre la précision comptable et la lisibilité des documents budgétaires.

Au niveau national, les administrations centrales ne font pas toujours preuve d'une extrême bonne volonté pour délivrer l'information qu'elles détiennent ou pourraient élaborer. Et pour corser le tout, la direction générale des finances publiques et la direction générale des collectivités locales n'ont pas nécessairement les mêmes objectifs. Le Comité des finances locales⁹ a créé un Observatoire des finances locales¹⁰, mais ses moyens restent limités. Le Parlement lui-même reste mal informé. Il ne possède pas de bonnes bases de données pour réaliser ses propres simulations en matière de dotations et de fiscalité locale. Ce souhait est sans doute difficile à satisfaire ; mais une bonne connaissance des données passées à l'échelle micro améliorerait grandement la situation.

Au total, il y a des problèmes d'information sur les documents existants, des problèmes liés à la complexité des documents, des difficultés à consolider, et tout cela donne ne facilite pas les recherches universitaires ou autres. Le CNIS avait produit une brochure à vocation pédagogique sur les sources existantes mais cet essai n'a pas été très probant. S'ajoute à tout cela la nécessité de disposer de données au niveau communal, tant que ne seront pas stabilisés les périmètres intercommunaux.

Une participante estime que ces insuffisances dans l'information posent un problème démocratique sérieux. La lisibilité des comptes et l'existence de comptes rendus clairs sur l'emploi des deniers publics devraient être obligatoires. Le souci démocratique devrait prévaloir sur les difficultés techniques à son avis. L'invité est d'accord là-dessus mais se montre dubitatif sur la possibilité d'améliorer substantiellement les choses à bref délai. Et, ajoute-t-il, quand une information fine est disponible, son interprétation n'a rien de simple. Un gestionnaire d'une importante commune abonde en ce sens, qui signale qu'on publie nombre de ratios alors que tout n'est pas comparable : par exemple tel service sera concédé dans une commune mais sera rempli ailleurs par le personnel communal.

Les disparités en question

Un participant observe qu'il y a 36 000 communes en France ; la dépense globale des communes serait-elle moins importante si on en réduisait le nombre à 5 000 ? On peut être sceptique au vu de la médiane des dépenses par habitant et par groupe de communes de taille voisine, qui croît avec la taille de la commune. On peut aisément trouver une commune avec 1 000 € de dépenses par

⁹ Institué par la loi du 3 janvier 1979, le Comité des finances locales (CFL) a pour objet principal la défense des intérêts financiers des collectivités territoriales et permet d'harmoniser leur position avec celle de l'État. Il comprend 32 membres titulaires élus et 32 suppléants (représentants des assemblées parlementaires et représentants élus des régions, des départements, des communes et de leurs groupements) auxquels s'ajoutent 11 représentants de l'État titulaires et 11 suppléants dont la liste est fixée par décret. Le mandat des membres du comité est de trois ans renouvelable. Cette composition permet de prendre en compte les intérêts de chaque échelon de l'action publique locale et d'obtenir ainsi un consensus quant à l'affectation des dotations de l'État aux collectivités.

¹⁰ L'Observatoire des finances locales est une formation spécialisée du Comité des finances locales comportant des représentants de toutes ses composantes. Ses membres sont désignés par le président du comité. Il établit chaque année, sur la base des comptes administratifs, un rapport sur la situation financière des collectivités territoriales. Dans un cadre pluriannuel, il a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au gouvernement.

habitant alors qu'on observera 600 € chez sa voisine plus petite. Peut-être cela tient-il au fait que la population perçoit mieux dans les petites communes l'emploi qui est fait des fonds publics ? En effet, les inégalités dans l'espace sont considérables. Y a-t-il des économies d'échelle ? La dépense par habitant augmente plutôt avec la taille de la commune, passée une taille critique de quelques centaines d'habitants, et cela pour toutes sortes de raisons. Le problème des très petites communes, en particulier, est qu'elles ne peuvent rien faire toutes seules : elles dépensent très peu mais c'est souvent parce que le conseil général supporte directement la dépense ! La création des communautés de communes, destinée à remédier à cela, a en réalité causé un accroissement des charges : l'organisation administrative à un niveau supérieur entraîne des coûts supplémentaires, faute d'une mutualisation suffisante des moyens. Les dépenses des communes de la communauté décroissent très peu alors que la communauté nourrit de son côté des ambitions nouvelles. Les communautés de communes ont été conçues comme des communautés de projets : on fait davantage de choses. Mais on observe des disparités régionales fortes dans la répartition des compétences entre niveaux de collectivités ; lorsque les communes sont de grande taille, comme en Bretagne, les départements ont pu reporter leurs interventions à un autre niveau (aide à la réalisation d'un bon réseau de routes à 2 x 2 voies).

Incidentement, un participant fait remarquer qu'à l'époque de l'Europe à quinze États membres, Eurostat avait une nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) identifiant les régions, les départements et les communes. La France à elle seule représentait alors 50 % du total des collectivités territoriales de l'Europe des 15 ! C'est l'occasion pour l'invité d'indiquer qu'on peut parler aussi de balkanisation dans le découpage du territoire aux États-Unis ; mais la raison profonde invoquée par O. Eckstein vers 1970 est que l'on voulait éviter que les mafias des villes centres n'étendent leur emprise sur les territoires périphériques... ! Pour en revenir au cas de la France, il pense que le découpage en 36 000 communes va progressivement décliner et sera remplacé par celui des 2 500 communautés actuelles lui-même ramené à terme à 1 500 ou 2 000 et qui constituera demain le niveau administratif et statistique de base. Ce changement entraînera une sensible réduction des disparités, comme on a déjà pu le constater avec la TPU (taxe professionnelle unique) puis avec la FPU (fiscalité professionnelle unique) assises au niveau communautaire et non plus communal.

L'efficacité de la dépense locale est à mettre en relation avec son montant, fait valoir un participant. En matière d'enseignement primaire, il note que la dépense varie de 1 à 10 par élève selon les lieux alors que la performance ne va certainement pas de 1 à 10 ! Fait-on des études là-dessus ? L'invité précise qu'une étude faite pour le Sénat avait révélé d'énormes différences aussi dans les dépenses départementales pour collèges, mais on avait oublié l'enseignement privé ! En Ile-et-Vilaine, les dépenses d'éducation des communes allaient de 1 à 2 mais la prise en compte des établissements privés expliquait la différence pour l'essentiel. Quant à la performance, il est difficile de la connaître : l'inspection d'académie répugne à communiquer le taux de réussite par collège, peut-être en raison de résultats faibles dans les communes du rural profond. Ces réticences à communiquer les informations qui dérangent sont assez fréquentes.

En matière de performance, un argument pour justifier la mise en place d'établissements publics de coopération intercommunale a été l'annonce d'économies qui résulteraient de la mutualisation des moyens. Or, les dépenses ont davantage augmenté que si les communes étaient restées isolées. Ne pourrait-on avoir une idée claire de ce qui se passera en simulant *ex ante* des fusions de communes, demande un participant ? Mais trop de facteurs seraient à modéliser. Ainsi, quand on parle de la population des communes ou de la taille des communautés de communes et d'agglomération, de

quoi s'agit-il ? Il faudrait tenir compte des migrations alternantes qui entraînent des dépenses spécifiques, de la population résidentielle et de la population touristique (aujourd'hui prise en compte forfaitairement à raison de un habitant par résidence secondaire), etc. Le problème des migrations pendulaires¹¹ a conduit à l'idée qu'on devrait élargir les communautés aux limites des bassins d'emploi pour internaliser les débordements d'assiettes fiscales et de charges. Aujourd'hui, les communautés d'agglomération sont en général plus petites que les bassins d'emploi, mais est-il possible de les étendre sur un plan politique et démocratique ?

Une poussée de la dépense sans contrôle ?

L'élue local français accorde-t-il à un euro de dépense locale autant de prix qu'un ouvrier à un euro de dépenses sur un salaire proche du Smic ? On peut en douter. Cela tient sans doute à des causes culturelles, mais pas seulement. Il y a aussi des causes économiques : 30 à 40 % des habitants du pays sont dégrévés d'impôt local direct ! Et avec le développement des dotations de l'Etat, on observe que la quasi-gratuité dans l'utilisation des services publics est de règle pour beaucoup de gens, ou qu'alors ils paient le dixième à peine du coût réel. Comment espérer dans ces conditions la vigilance du citoyen-contribuable et son intérêt pour le freinage de la dépense ? L'affectation de la vignette automobile aux départements (et la suppression corrélative d'une participation automatique de l'Etat aux dépenses d'aide sociale) en 1984 visait des objectifs de responsabilisation locale mais la vignette a disparu en 2000 ! D'une manière générale, estime l'invité, on a trop fait payer les entreprises, via la taxe professionnelle, et pas assez les ménages, au regard des services rendus. Par ailleurs, estime un gestionnaire de grande commune, les dépenses augmentent parce que l'Etat s'est défaussé de pas mal de dépenses et parce que les élus se sentent de fait obligés de répondre aux besoins des habitants. C'est ainsi que le projet de réalisation d'une bibliothèque d'agglomération tout à fait performante n'empêchera pas chaque commune de l'agglomération de vouloir conserver sa propre bibliothèque... Un autre exemple des forces dépensières à l'œuvre est offert par la création des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui a conduit à une unification départementale du régime indemnitaire et des durées de travail des pompiers avec alignement sur le régime communal antérieur le plus généreux.

Le citoyen et les entreprises ne sont pas, pour autant, privés de tout moyen de pression et la concurrence fiscale peut jouer dans une certaine mesure. Quelqu'un évoque le cas des États-Unis où des personnes vont jusqu'à se déplacer pour bénéficier d'un système d'imposition plus favorable. Un autre participant fait état de la concurrence fiscale dans la petite couronne parisienne : le palmarès des communes de plus de 50 000 habitants y met en évidence de grosses différences de fiscalité exploitables par les entreprises et les ménages. Certes, « voter avec les pieds » existe aussi en France. Au temps de la taxe professionnelle, les entreprises étaient sensibles aux différences de taux d'une commune à l'autre à l'intérieur d'une même zone urbaine. L'inégalité des taux peut conduire à des mobilités, mais peut-être moins en ce qui concerne les ménages. En effet, ces derniers peuvent envisager de s'éloigner du centre-ville en raison du coût du logement mais ils augmenteront du même coup leurs dépenses de déplacement et pourront perdre ainsi l'avantage qu'ils tireraient d'une baisse des impôts liée à leur déménagement. Et puis, au sein d'une intercommunalité à fiscalité propre, les taux tendent à être égalisés avec le temps.

¹¹ L'expression désigne le va-et-vient des personnes, au cours d'une même journée, entre deux destinations lointaines, notamment entre leur domicile et leur lieu de travail. Le phénomène, dû à l'étalement urbain et à la division spatiale des activités, est caractéristique des métropoles et de leurs zones péri-urbaines. On parle aussi de mobilité pendulaire ou de déplacement pendulaire.

Il ne faut pas non plus attendre beaucoup d'une éventuelle suppression du recouvrement des compétences. Ce recouvrement semble inévitable, comme l'illustrent les deux exemples suivants :

- la rémunération des instituteurs des écoles primaires revient à l'État, alors que l'entretien des bâtiments et la rémunération des « Atos » (personnel administratif, technique, ouvrier et de service) revient aux communes. Personne en réalité ne souhaite que la compétence « enseignement primaire » soit regroupée à un seul niveau de compétence ;
- les polices municipales prennent une place grandissante à côté de la police nationale et la collaboration entre elles semble plutôt efficace. En 1941, on avait étatisé les polices municipales des communes de plus de 10 000 habitants. Aujourd'hui, on voit réapparaître les polices municipales. La compétence nationale a été redescendue à un échelon de subsidiarité¹². Les compétences sont partagées.

En 1983, au moment de la première vague de décentralisation, on a essayé de créer des blocs de compétence propres à chaque niveau de découpage territorial. On n'y est pas parvenu.

La régulation locale est-elle possible ?

Un participant se demande si les collectivités territoriales sont vraiment incitées par leurs administrés à contenir les recettes ? A son sens, le contribuable percevrait moins la charge des impôts locaux que celle des impôts nationaux et l'État serait davantage sanctionné de ce fait. On peut en effet s'interroger sur le rôle du contribuable électeur ou de la presse locale pour amener les élus à un comportement plus économe des deniers publics. Trop de collectivités territoriales sont « droguées » à la dépense. Tel, à peine élu maire, augmentera tout de suite les impôts « pour vivre d'abord deux ans en enfer, puis deux ans au purgatoire, enfin deux ans au paradis ! ». La difficulté pour le citoyen ou les médias est qu'il n'y a pas de normes simples de comparaison. Si deux contribuables de communes différentes entreprennent de comparer ce qu'ils paient, ils sont vite la proie d'une incompréhension totale. Paris et la province ne se comparent pas aisément, même si Paris est fortement sous-imposée. Les communes du Nord ont la réputation de pratiquer des taux de taxe d'habitation et de taxe foncière très lourds : cela tient aux modalités de la révision des valeurs locatives en 1970, qui s'est accompagnée d'une sous-évaluation de 50 % dans le Nord avec pour conséquence un doublement des taux ! L'île de Bréhat pratique un taux de taxe d'habitation double de celui des autres communes des Côtes-d'Armor. Cela tient à ce que le produit de cet impôt a été « descendu », lors de la réforme de la taxe professionnelle en 2011, du département vers les communautés de communes et que Bréhat est une commune isolée ! Dans ces conditions, bien des palmarès n'ont aucune signification et cette opacité pour le citoyen pose un problème de démocratie.

L'État a souhaité à différentes reprises intervenir pour éviter des disparités excessives et peu justifiées entre les communes. Ainsi, le ministère des finances a eu la volonté louable de départementaliser les impôts économiques locaux et deux tentatives ont été faites en ce sens :

- la première concerne la taxe professionnelle qui, du temps qu'elle existait, pouvait rendre certaines communes richissimes (les fonds de péréquation départementaux des ressources provenant d'établissements exceptionnels n'ont pas toujours correctement fonctionné même si ce n'est pas le cas du fonds « Citroën » en Bretagne dont profitaient les 400 communes hébergeant les ouvriers de cette entreprise). En 1973-1975, à l'occasion de la suppression de la contribution des patentes¹³, on

¹² A contrario, dans le domaine de la santé, l'assistance médicale gratuite (AMG) est remontée au niveau de l'État avec la couverture maladie universelle (CMU).

¹³ Wikipédia : La patente (ou contribution des patentes) était un impôt direct créé par l'assemblée constituante par le décret de 1791 qui a supprimé les corporations et fondé la liberté du commerce et de l'industrie. Le but de la patente

a cherché à affecter la taxe professionnelle au niveau du département. Mais lors du dernier arbitrage présidentiel de V.Giscard d'Estaing, le niveau communal fut finalement retenu ;

- plus récemment, lors de la discussion du projet de remplacement de la taxe professionnelle par la CVAE, on a à nouveau visé le département (et la région) comme attributaires de la nouvelle ressource. Mais les communes ont fait valoir qu'il leur fallait intéresser les entreprises à venir sur leur territoire. Le député Gilles Carrez a alors défendu l'attribution du produit de la CVAE aux établissements publics de coopération intercommunale. En fin de compte, il est attribué, en gros, à raison de un quart aux régions, une moitié aux départements et le reste aux communes isolées et aux intercommunalités.

Tout cela illustre la difficulté à laquelle le Parlement est confronté : en légiférant de manière générale, il méconnaît ou appréhende mal la diversité des situations locales.

La conjoncture économique peut aussi peser sur les possibilités de régulation locale. Ainsi, à la fin des années 80 années, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements ont vu leur produit croître plus vite que les dépenses d'aide sociale qu'ils finançaient car le marché immobilier était alors euphorique. Avec le renversement de situation, un effet de ciseaux inverse s'est produit et a mis à rude épreuve les finances départementales ; il a fallu par exemple introduire dans la loi de finances pour 2014 une disposition permettant aux conseils généraux de relever, de manière provisoire, le taux de la taxe de publicité foncière ou du droit d'enregistrement. Mais le provisoire est devenu définitif en 2015 !

Pour ajouter aux difficultés, les politiques de cofinancements dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions rendent quelque peu illusoire une bonne coordination des décisions. Par exemple, le Plan Université 2000 (1991-1995) prévoyait une contribution égale à celle de l'Etat des collectivités territoriales. Celles-ci en ont apporté le double, et bien que les régions aient pu apparaître comme l'échelon le plus pertinent, en la matière, pour une cohérence et une efficacité d'ensemble au regard des exigences de l'aménagement du territoire, la modestie de leurs budgets a conduit les départements, riches de leur DMTO, et les communes à contribuer, ensemble, presque autant que les régions, ce qui a eu comme conséquence fâcheuse une certaine prolifération inutile des investissements dans de petites villes.

Faut-il davantage de pouvoirs locaux ?

On se plaint de l'inefficacité du marché politique local, intervient un participant, mais décentraliser tout en conservant la fixation des taux d'imposition au niveau national, n'est-ce pas se moquer du monde ? Au fond, n'est-on pas en droit de douter que les Français aient un vrai désir de décentralisation ?

Le thème d'une imposition locale prééminente a été abondamment débattu en France lors de la réforme de la Constitution suivant laquelle les « recettes fiscales représentent une part déterminante des ressources de chaque catégorie de collectivités.. ». L'autonomie financière appelait pour certains l'autonomie fiscale avec maîtrise des taux. Mais ce n'était guère possible aux yeux de l'invité : d'abord parce que la population admettrait difficilement des disparités fiscales fortes, ce qui conduit pour les éviter à la mise en place de dotations péréquatrices de l'Etat. Ensuite parce qu'on n'a pas trouvé – pour la bonne raison qu'il n'existe pas – un impôt local qui pourrait jouer un rôle « déterminant » dans l'autonomie financière des collectivités territoriales. La CSG, qui pourrait jouer ce rôle, est affectée au secteur social. Face à ce constat, le législateur a décidé de baptiser

était alors de taxer un revenu présumé en fonction de l'outil de travail. Elle a été supprimée par la loi n° 75-678 du 29 juillet 1975 et remplacée par la taxe professionnelle.

« ressources fiscales locales » le partage d'impôts d'État. Ainsi du produit de la TICPE¹⁴. Une véritable décentralisation sans impôts localisés est-elle possible ? On peut viser une assiette locale de l'imposition mais on n'échappera pas à une péréquation généralisée, même si une égalisation des pouvoirs d'achat des collectivités territoriales, objectif ultime de toute péréquation, n'est ni possible ni souhaitable. Quelle part, alors, donner à la contribution locale ? Les Français, observe une participante, veulent des prestations identiques pour tout le monde, au moins pour certains types d'aides, et pour ces aides-là il n'est guère possible de différencier par département ou commune. En revanche, pour d'autres dépenses - par exemple les services d'aide à domicile pour les personnes âgées ou handicapées - ce sont les besoins concrets des gens qui comptent et, pour une bonne adéquation aux besoins et par conséquent pour une organisation pertinente des services, il faut être très proche du terrain. Ce qui n'est pas incompatible avec une organisation d'ensemble définie au niveau national, comme le montre l'exemple des caisses d'allocations familiales, organismes de droit privé qui assurent dans les départements une mission de service public régie par le code de la sécurité sociale.

Indépendamment de ces attentes contrastées de la population, les collectivités territoriales sont soumises aux décisions de l'État quant à la teneur et l'étendue de leurs compétences. Les départements ne sont nullement intéressés par la gestion du RSA, que l'État leur confie néanmoins, note une participante, alors que construire des chantiers d'insertion, des établissements d'accueil de personnes âgées ou autres laisse place à la créativité locale. Au surplus, ajoute-t-elle, L'État transfère parfois ce qu'il sait devoir augmenter, ce qui n'est pas très honnête. Cela dit, en 1983-84, l'aide sociale a été bienvenue dans les départements car la conjoncture était à l'époque favorable aux collectivités territoriales. La difficulté actuelle tient, selon l'invité, à ce qu'on est dans une phase critique de passage d'une décentralisation de projet à une décentralisation de gestion. La cause en est la raréfaction des moyens financiers. Il faut avoir à l'esprit le verrouillage qui va imposer aux collectivités territoriales, pendant trois ans, une baisse de 2 % par an des dotations de l'État, soit 12,5 milliards d'euros de 2014 à 2017.

Alors, dans ce monde complexe et proche du blocage, que peut-on faire concrètement ? On peut, « ou trancher le nœud gordien ou avoir un nœud coulant », estime l'invité, qui constate qu'on retient plutôt la technique du nœud coulant en jouant sur les dotations de l'État : il est prévu par l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques un objectif de croissance en valeur des dépenses des collectivités territoriales de 0,5% en 2015, 1,9% en 2016 et 2% en 2017 et, trois années de suite, une diminution de 2 % des dotations de l'État. Faut-il moduler cette baisse entre communes et autres collectivités territoriales ? La modulation existe pour les départements. Pour le bloc communal, la baisse sera proportionnelle aux recettes de fonctionnement. Des règles plus complexes deviendraient vite incompréhensibles. Mais, conclut l'invité, le panorama de la situation dressé pendant cette soirée, qui a fait apparaître de multiples améliorations souhaitables au système d'information comme aux dispositifs permettant de maîtriser et de rationaliser la dépense des collectivités territoriales, ne doit pas faire perdre de vue que le respect du principe de subsidiarité - et non la centralisation des décisions - demeure un objectif essentiel de l'organisation du secteur public¹⁵.



Annexe : Document préparatoire à ce Café

¹⁴ Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, qui remplace depuis 2011 la TIPP (taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers).

¹⁵ Article 1 de la Constitution ; « La France est une République indivisible... Son organisation est décentralisée. »

Annexe : QUELQUES CHIFFRES POUR ECLAIRER LE DEBAT, TIRES DE RAPPORTS RECENTS
(Projet de Loi de Finances 2015, Conférence sur les déficits publics 2010, Cour des Comptes 2014)

I- Extraits du « jaune » budgétaire 2015 « Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales » :

En 2013, la dépense des administrations publiques locales (APUL) représente 20,9 % des dépenses publiques¹⁶ et la dette publique notifiée des APUL représente 9,4 % de la dette globale.

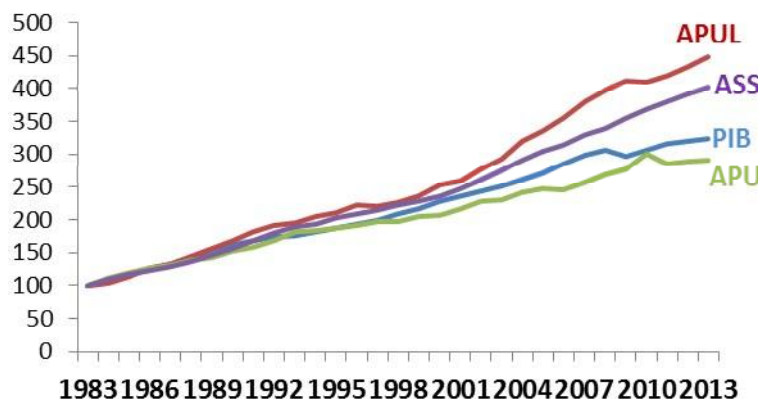
Les APUL définies par la comptabilité nationale comprennent :

Les collectivités territoriales et leurs groupements : communes, départements, régions, groupements à fiscalité propre et syndicats¹⁷. En 2013, la part des collectivités locales dans la dépense des APUL s'élève à 91,6 % et les collectivités locales sont à l'origine de l'intégralité du déficit des APUL (9,2 Mds, soit 0.43% du PIB)

Les organismes divers d'administration locale (ODAL) qui regroupent les établissements publics locaux non-marchands, hors établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), tels que les centres communaux d'action sociale (CCAS), les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours et certains établissements publics nationaux sous responsabilité locale tels que les agences de l'eau. Les ODAL comprennent également d'autres établissements comme les établissements publics locaux d'enseignement (EPL) et les organismes consulaires. La dépense des ODAL s'élève à 36,5 Md€ en 2013.

La hausse des dépenses des APUL est principalement liée à la hausse des dépenses hors décentralisation.

Les dépenses des APUL ont augmenté plus vite que la richesse nationale depuis 1983, passant de 8,6 points de PIB en 1983 à 11,9 points de PIB en 2013. Cette progression de 3,3 points de PIB en trente ans correspond à une augmentation de la dépense en valeur de + 5,1 % en moyenne annuelle (contre 4 % en valeur pour le PIB).



¹⁶ Dépense totale des APUL, non consolidée. Du fait du changement de référentiel de comptabilité nationale (passage du SEC 95 au SEC 2010, cf. infra), la dépense publique inclut désormais les crédits d'impôts.

¹⁷ Ce sous-secteur comprend les budgets principaux ainsi que les budgets annexes de ces différentes entités.

Figure 3 : Évolution en base 100 des dépenses par sous-secteur relativement à celle du PIB Source : INSEE, base 2010

Cette hausse est le résultat de plusieurs facteurs :

Méthodologie de calcul des dépenses des APUL à champ constant²⁰

La méthode retenue pour calculer les dépenses des APUL à champ constant s'appuie sur celle développée dans le Rapport « Solidarité et performance : les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales »²¹ ainsi que le rapport « La maîtrise des dépenses locales »²². Elle consiste à soustraire aux dépenses des APUL en comptabilité nationale les dépenses afférentes aux compétences décentralisées telles qu'elles sont recensées dans les publications annuelles de la DGCL « Rapport de l'observatoire des finances locales ».

- les effets de la décentralisation et de l'extension de certaines compétences qui ont contribué à raison de + 1,60 point de PIB à la hausse du poids des dépenses APUL dans le PIB, ces dépenses faisant l'objet d'une compensation ;
- **le reste de la hausse des dépenses locales, soit + 1,71 point de PIB entre 1983 et 2013, s'est produit à champ de compétences constant, c'est-à-dire hors décentralisation.** Plus particulièrement, le secteur communal a contribué pour moitié à l'évolution des dépenses locales sur les dix dernières années.

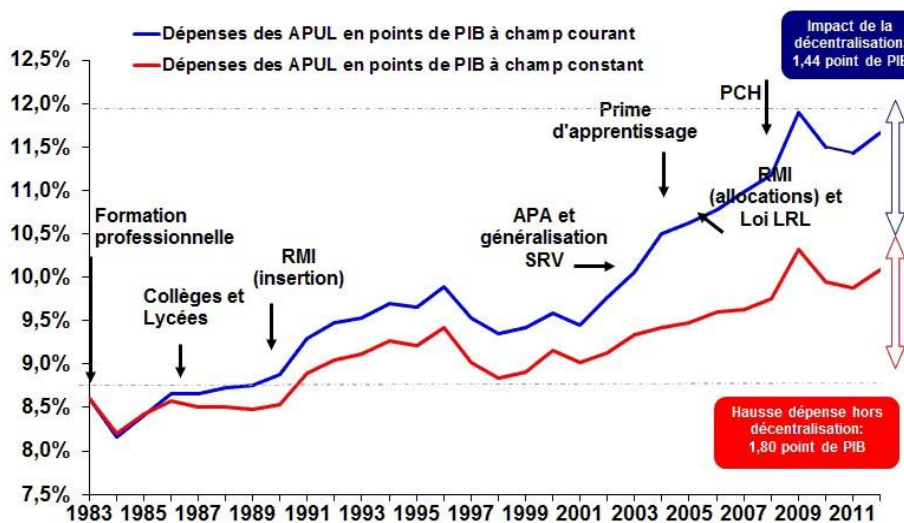


Figure 4 : Évolution des dépenses des APUL à champ courant et constant de compétences, en points de PIB, entre 1983 et 2013¹⁸ Source : INSEE, DGCL¹⁹, calculs direction du budget

La hausse des dépenses à champ de compétences constant explique 52 % de l'augmentation de la dépense des APUL en points de PIB. Au total, depuis 1983, il n'y a eu que cinq années où la dépense des APUL a crû moins vite que le PIB.

¹⁸ A noter que le rapport de G. Carrez et M. Thénault, publié en mai 2010, complète cette analyse en étudiant l'évolution des dépenses respectives du secteur communal (communes et groupements à fiscalité propre), des départements et des régions à partir de données issues de la comptabilité publique locale.

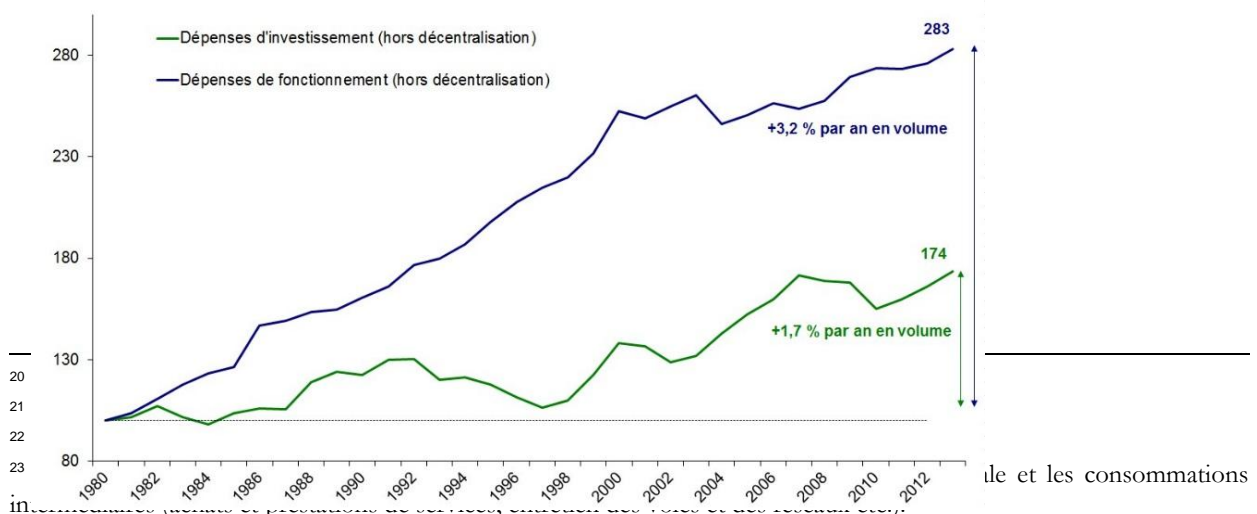
¹⁹ Les collectivités locales en chiffres 2013.

La hausse des dépenses des APUL, hors décentralisation, s'explique en particulier par celle des dépenses de personnel.

Simultanément à l'augmentation de 3,3 points de PIB en trente ans des dépenses des APUL, la composition de celles-ci s'est largement modifiée. En comptabilité nationale, les dépenses des APUL se décomposent en trois sous-ensembles : les dépenses de fonctionnement²³, les dépenses en prestations et autres transferts²⁴ et les dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement sont ainsi passées de 37,9 % de la dépense totale des APUL en 1983 à 51 % en 2013. Depuis 1980, hors impact de la décentralisation, les dépenses de fonctionnement ont été multipliées par trois en volume alors que l'investissement n'a augmenté que de 78 %. **Les dépenses de fonctionnement ont ainsi augmenté en moyenne deux fois plus vite que celles d'investissement.** L'accroissement des dépenses des APUL hors décentralisation est lié à près de 80 % à la hausse des dépenses de fonctionnement.

L'évolution du nombre d'agents publics territoriaux est un déterminant important de la hausse des dépenses de fonctionnement. Cela se retrouve dans les dépenses de rémunération du personnel, qui représentent 58,2 % des dépenses de fonctionnement des APUL en 2013. Ainsi, les effectifs de la fonction publique territoriale ont augmenté de façon conséquente hors transferts de compétences. L'évolution est d'un peu moins de 320 000 personnes entre 2002 et 2012.

Au cours des dix dernières années, l'évolution de la fonction publique territoriale (FPT) s'avère nettement plus dynamique que celle de la fonction publique d'État (FPE) et de la fonction publique hospitalière (FPH). Ainsi, entre 2002 et 2012, la FPT (corrigée des transferts opérés au titre de la décentralisation à partir de 2006) a progressé de près de 23 %, alors que la FPH a crû au rythme plus modéré de 17 % et que la FPE (corrigée des mêmes transferts au titre de la décentralisation) a reculé sur la même période de - 5 %. Alors que les transferts d'effectifs liés à l'acte II de la décentralisation arrivent à épuisement, la croissance des effectifs de la FPT n'a pas encore marqué d'inflexion, ce pourquoi le rythme d'augmentation des effectifs retraités de l'acte II s'est accéléré en 2011 et 2012.



²⁴ Les prestations et autres transferts couvrent toutes les dépenses sociales des administrations publiques locales, en particulier le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou encore la prestation de compensation du handicap (PCH).

Figure 5 : Dépenses de fonctionnement et d'investissement²⁵, hors décentralisation, en volume.

Source : INSEE²⁶²⁷, calculs direction du budget.

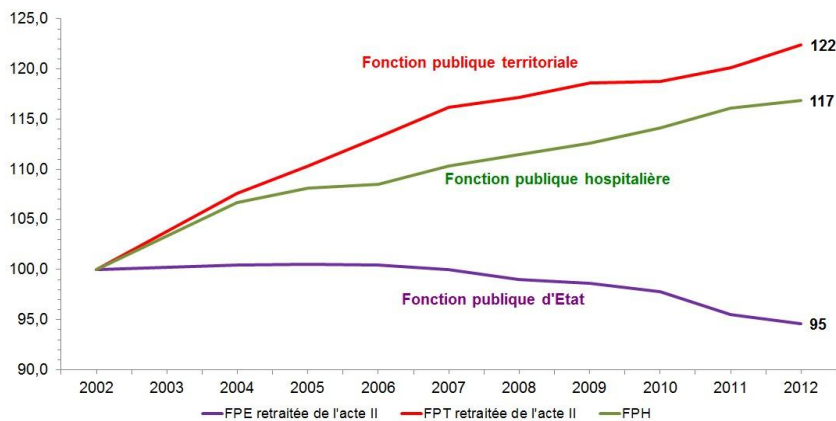


Figure 6 : Évolution des effectifs physiques des trois fonctions publiques depuis 2002, retraités de la décentralisation (base 100 en 2002²⁸²⁹). Sources : DGAFP, INSEE, DGCL.

Cette hausse est principalement portée par les effectifs hors acte II de la décentralisation du secteur communal, qui représentent près des trois quarts des effectifs hors décentralisation de la FPT en 2012 et dont l'évolution est proche de celle des départements (respectivement + 2,0 % et + 2,1 % en moyenne annuelle entre 2002 et 2012)³⁰. En particulier, l'accroissement des effectifs des groupements de communes consécutif aux mutualisations de compétences n'a pas été compensé par une réduction équivalente des effectifs communaux. Ces derniers connaissent même un taux de croissance annuel moyen en hausse légère de + 1,0 % sur la période.

²⁵ Pour l'investissement, seules sont considérées les acquisitions d'actifs non financiers, les subventions d'investissements n'étant pas incluses dans le champ.

²⁷ Source Insee, comptes nationaux, Base 2010. La partie restante est composée des consommations intermédiaires : facture énergétique, dépenses d'entretien de la voirie etc.

²⁸ Depuis 2006, les données de la fonction publique territoriale et de la fonction publique d'État ont été corrigées des transferts (en ETP) de l'acte II de la décentralisation. En outre, il convient de préciser qu'en l'absence de données en 2003, les effectifs ont été estimés à partir de la moyenne des effectifs 2002 et 2004.

²⁹ Rapport DGAFP sur l'état de la fonction publique 2013, publication *Les Collectivités Locales en chiffres 2014, Point stat DGAFP* « L'emploi dans les 3 versants de la FP en 2012 ».

³⁰ Notons que le ralentissement observé des effectifs des établissements publics locaux s'explique par le changement de statut juridique des OPHLM. En effet, les OPHLM, auparavant des établissements publics à caractère administratif (EPA), ont été transformés en Offices publics d'habitation (OPH) et appartiennent désormais aux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC).

Dans le même temps, la croissance des effectifs hors acte II de la décentralisation des régions est plus dynamique, avec + 8,7 % de croissance annuelle moyenne entre 2002 et 2012. Leurs effectifs ne représentent néanmoins que 2 % du total en 2012, ce qui limite leur impact sur l'évolution globale de la FPT hors décentralisation.

<i>Effectifs en milliers</i>	2002	2012	Evolution 2002-2012	Effectifs décentralisés	Taux de croissance hors décentralisation
Secteur communal	1 053	1 283	+230	+0	22%
Départements	179	295	+116	+76	23%
Régions	12	82	+70	+54	131%
EPA hors EPCI	172	203	+31	+0	18%

Tableau 1 : Variation en termes d'effectifs physiques par strate de la fonction publique territoriale Sources³¹ :

DGAFP, DGCL, calculs Direction du budget.

II- Extraits du rapport Carrez-Thénault sur la maîtrise des dépenses locales
(Conférence sur les déficits publics mai 2010)

Des disparités de dépense importantes

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

³¹ Rapport sur l'état de la fonction publique 2013, Rapport de l'observatoire des finances locales en 2014.

de communes. Le rapport entre le premier et le dernier décile³² 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										
Population communale	<500	500 <1000	1000 <3500	3500 <5000	5000 <10000	10000 <20000	20000 <50000	50000 <100000	>100000	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

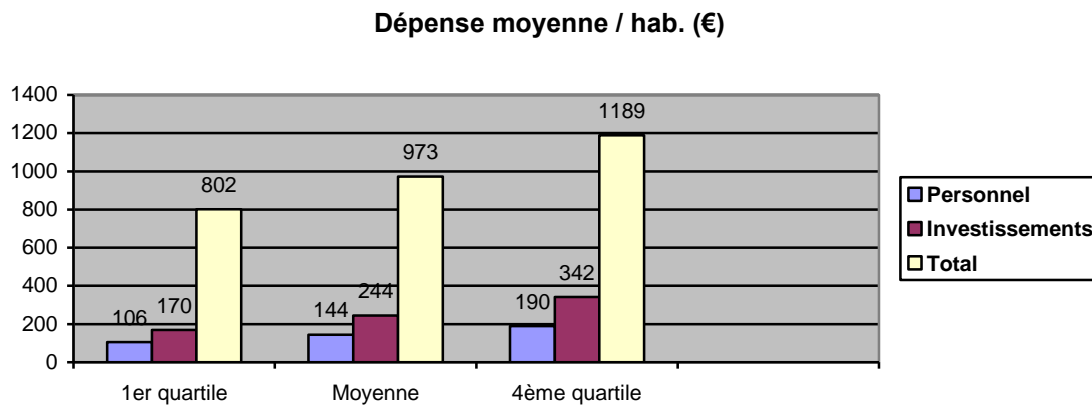
Source: DGCL comptes administratifs 2007, DGFIP comptes de gestion 2007

³² 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.

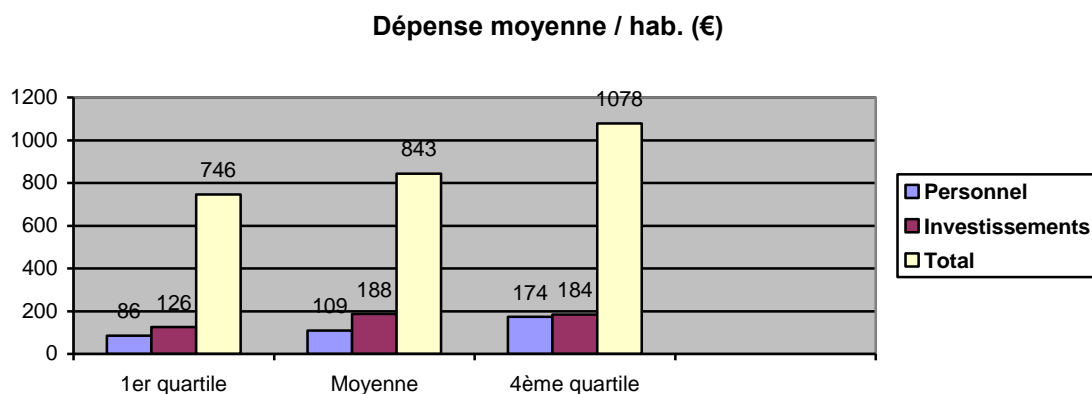
b) Départements

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 1^{er} et du 4^{ème} quartiles).

Départements < 1M hab. hors DOM



Départements > 1M hab. hors DOM



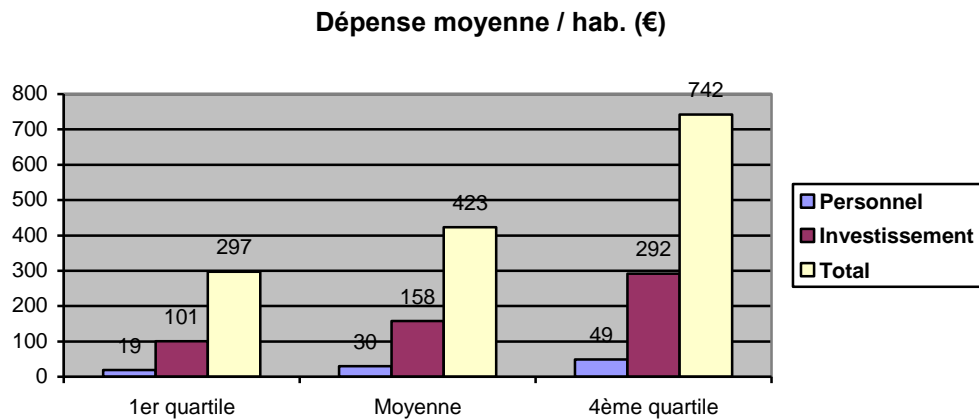
Source : données DGFIP.

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'habitants et pour ceux qui comptent plus d'un million d'habitants.

c) 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 1^{er} et le 4^{ème} 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).

Régions Hors ROM



Source : données DGFIP.

d) 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 richesse³³.

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

³³ 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 faibles, et seulement 12,5% appartiennent aux 25% des communes ayant les dépenses de fonctionnement les plus fortes.

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%.

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.

III- Extraits du rapport public thématique 2014 de la Cour des Comptes sur « les finances publiques locales »
--

Des limitations pour l'analyse des finances locales³⁴

L'analyse des finances locales se heurte à un certain nombre de limitations qui résultent de l'imparfaite fiabilité des données comptables et de l'absence d'outils de prévision.

- L'imparfaite fiabilité des données comptables

L'agrégation nationale des données financières locales repose sur la seule centralisation des comptes de gestion des comptables publics, effectuée par la direction générale des finances publiques.

Toutefois, les écritures censées rendre compte des différents transferts intervenant soit entre un budget principal et des budgets annexes, soit entre des communes et leur groupement, manquent encore de fiabilité. Par ailleurs, des manquements ou des anomalies affectant le rattachement à l'exercice sont encore fréquemment constatés par les chambres régionales des comptes. Il en va de même en ce qui concerne les dotations aux amortissements des immobilisations. Une méconnaissance des principes de constitution de provisions a pu être observée. Des imputations comptables erronées sont régulièrement relevées.

L'imparfaite qualité et fiabilité des données comptables

<p>La connaissance par les collectivités de leur patrimoine apparaît souvent lacunaire, voire inexistante.... En dépit de la référence réaffirmée aux règles de comptabilité générale, les comptes des collectivités territoriales ne disposent pas d'une annexe unique et indissociable de l'information comptable, telle que le prévoit le plan comptable général et qui recenserait notamment les engagements hors bilan. L'information actuellement délivrée dans les annexes budgétaires, par la complexité de sa présentation et son absence d'exhaustivité, n'est pas en mesure de satisfaire à cette exigence.</p>
--

<p>Par ailleurs, les données de comptabilité générale ne rendent pas compte des dépenses associées aux politiques publiques, ce qui limite l'analyse des déterminants de la dépense locale. Les collectivités territoriales disposent de deux modalités d'adoption de leur budget : par nature de dépenses ou de recettes ou par grandes fonctions. Si l'adoption du budget par fonctions est retenue par la quasi-totalité des régions, elle reste peu développée pour les départements et le secteur communal. En outre, la répartition fonctionnelle des dépenses n'étant pas homogène entre les collectivités qui y recourent, la centralisation de ces données présente un caractère peu fiable qui en limite l'utilisation.</p>
--

<p>La qualité, l'exhaustivité et la lisibilité de l'information financière, tout au long du cycle budgétaire et comptable, sont en effet essentielles à la transparence de la gestion et fondent l'ensemble des travaux en cours. À cet égard, le Conseil de normalisation des comptes publics (CNOCP), aux travaux duquel participe la Cour des comptes, développe une réflexion, d'une part, sur l'articulation entre la comptabilité générale et la comptabilité budgétaire des entités du secteur public local et, d'autre part, sur les perspectives d'amélioration de la lisibilité de leurs états financiers. Une charte</p>

³⁴ Sur la problématique d'ensemble de la fiabilité des comptes locaux, voir, Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les finances publiques locales*, Chapitre III, p. 105 et suivantes, La Documentation française, octobre 2013, 475 p., disponible sur www.ccomptes.fr

nationale relative à la fiabilité des comptes locaux a par ailleurs été signée le 21 mars 2014 par les ministres concernés, les présidents des associations d'élus locaux et la Cour des comptes. Cette charte formalise la méthodologie et précise les objectifs poursuivis par les signataires dans la perspective d'un renforcement de la fiabilité des comptes locaux. Des résultats concrets en sont attendus.

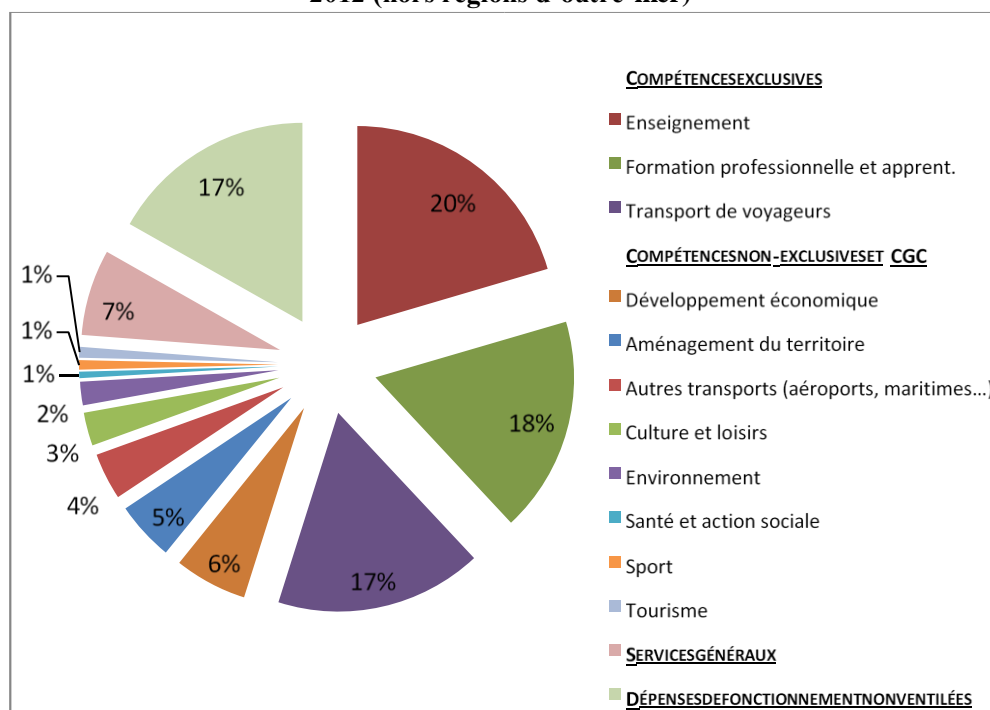
- La nécessité d'élaborer des prévisions fiables d'évolution des finances locales

Les lois de programmation des finances locales mentionnent des objectifs indicatifs se rapportant aux finances locales. La fixation d'objectifs en ce qui concerne l'évolution des recettes, des dépenses, du solde et de la dette des administrations publiques locales, dans le cadre de la trajectoire de redressement des comptes publics, nécessite la construction d'outils d'analyse et de prévision de ces différentes composantes qui soient plus précis que ceux dont disposent actuellement l'administration, d'une part, et les collectivités territoriales, d'autre part. À titre d'exemple, ces outils n'ont pas permis d'anticiper la forte croissance annuelle de l'investissement local entre 2003 et 2008, son ralentissement entre 2009 et 2011 et sa forte reprise en 2012 et 2013.

Une meilleure connaissance des déterminants de l'investissement des collectivités territoriales et de son impact sur l'évolution des dépenses de fonctionnement, de même que l'identification des facteurs exogènes et des causes endogènes de la croissance des dépenses contribueraient à une meilleure programmation des finances locales.

Le besoin d'outils de prévision plus précis en matière de recettes et de dépenses est d'autant plus nécessaire que l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales et de leurs groupements est de plus en plus différenciée selon les catégories de collectivités et au sein d'une même catégorie. En conséquence, l'amélioration de la prévision passe par l'élaboration d'analyses prospectives par catégorie, voire même par strate de collectivités.

Graphique n° 13 : répartition des dépenses des régions par fonction en 2012 (hors régions d'outre-mer)



Source : Cour des comptes ; comptes administratifs des régions (données ARF)