



CONCOURS DE RECRUTEMENT DE CONSEILLERS DE CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Session 2014

Etude d'un dossier de finances publiques

(durée : 4 heures ; coefficient : 2)

Calculatrice autorisée

SUJET :

Conseiller de chambre régionale des comptes, votre expertise est sollicitée dans le cadre de la préparation de travaux communs entre la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes sur le thème de la participation des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics. Sans vous limiter au fond documentaire qui vous est remis, vous êtes chargé de rédiger une note préparatoire. Cette note présentera l'état des lieux et surtout formulera les propositions opérationnelles les plus appropriées qui vous semblent envisageables pour permettre l'amélioration de la participation effective des collectivités territoriales à la réduction des déficits publics. Votre analyse des leviers à actionner et de la faisabilité des propositions envisagées est particulièrement attendue.

Liste des documents (51 pages) :

Document n° 1 : Extraits du projet de loi de finances (PLF) pour 2014 – Jaune *Transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales*, juillet 2013, pp 6-14 et 17-18 (11 pages) ; **page 2**

Document n° 2 : Synthèse du Rapport public thématique de la Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2013, pp. 47-50 (2 pages) ; **page 13**

Document n° 3 : Extrait de l'avis n°1435 fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 1395) de finances pour 2014, Assemblée nationale, 10 octobre 2013, pp 9-13 (5 pages) ; **page 15**

Document n° 4 : Extrait de l'avis n° 162 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2014, adopté par l'Assemblée nationale, Sénat, 21 novembre 2013, pp25-30 (6 pages) ; **page 20**

Document n° 5 : Extrait du Rapport public annuel 2014, Cour des comptes, 11 février 2014, pp 46-51 (6 pages) ; **page 26**

Document n° 6 : Réponse de la ministre de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique à la Question n° 42009, Assemblée nationale, 25 février 2014 (4 pages) ; **page 32**

Document n° 7 : Extrait de la Note de conjoncture *Les Finances locales – Tendances 2014*, la banque postale, avril 2014, pp 4-5 (2 pages) ; **page 36**

Document n° 8 : Extraits du rapport Lambert-Malvy, *Pour un redressement des finances publiques*, 16 avril 2014, pp 1-4 et annexe IV pp 9-14 (10 pages) ; **page 38**

Document n° 9 : Communiqué de la Fédération des villes moyennes suite à la remise du rapport Lambert-Malvy *Pour un redressement des finances publiques*, 23 avril 2014 (2 pages) ; **page 48**

Document n° 10 : Extrait de *Les collectivités locales en chiffres 2014*, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur, ministère de la Décentralisation et de la Fonction publique, 15 mai 2014 (3 pages) ; **page 50**

1. L'évolution des finances des APUL : un déficit régulier depuis dix ans dû à un dynamisme des dépenses supérieur à celui des recettes

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

La dépense des APUL a fortement augmenté depuis 1983, progressant plus vite que la richesse nationale, passant de 8,7 points de PIB en 1983 à 11,9 points de PIB en 2012. Cette progression de 3,2 points de PIB en près de 30 ans correspond à une augmentation de +2,9 % en volume en moyenne par an (contre 1,8 % en volume pour le PIB).

Cette hausse est le résultat de plusieurs facteurs :

- Les effets de la décentralisation et de l'extension de certaines compétences ont contribué à raison de +1,44 point de PIB à la hausse du poids des dépenses APUL dans le PIB. Ces dépenses font l'objet d'une compensation.
- Le reste de la hausse des dépenses locales, soit +1,80 point de PIB entre 1983 et 2012, a eu lieu à champ de compétences constant³. Plus particulièrement, le secteur communal, qui a été moins concernée par la décentralisation de compétence, a contribué pour moitié à l'évolution des dépenses locales sur les 10 dernières années.

Cette hausse des dépenses à champ de compétences constant explique 56 % de l'augmentation de la dépense des APUL en points de PIB.

Au total, depuis 1983, il n'y a eu que 5 années où la dépense des APUL a crû moins vite que le PIB⁴.

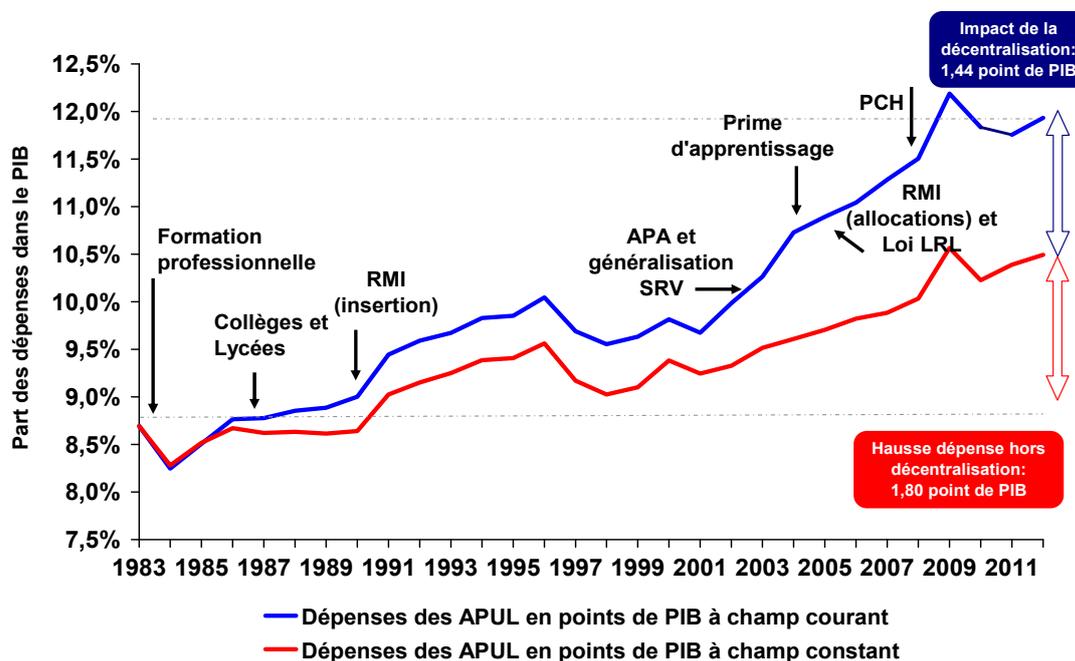


Figure 1 : Évolution des dépenses des APUL à champ courant et constant de compétences, en points de PIB, entre 1983 et 2012⁵. Source : INSEE, DGCL⁶, calculs Direction du Budget

³ C'est-à-dire hors décentralisation.

⁴ 1984, 1997, 1998, 2001, 2010 et 2011

⁵ 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. Ces deux approches sont complémentaires. Le périmètre retenu ci-dessus, correspondant aux APUL en comptabilité nationale et recouvre un champ plus large puisqu'il inclut les ODAL.

⁶ Les collectivités locales en chiffres 2013

Méthodologie de calcul des dépenses des APUL à champ constant

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 »⁷ ainsi que le Rapport « La maîtrise des dépenses locales »⁸. 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 ». Ainsi, sont retraités :

- les dépenses d'investissement et de fonctionnement entreprises pour l'entretien et la construction des collèges et des lycées (dépenses réelles constatées, suivant la nomenclature fonctionnelle de la comptabilité publique locale) ;
- les prestations sociales qui correspondent aux versements du revenu de solidarité active (RSA) (dépenses réelles constatées) et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) (dépenses réelles constatées).
- la prestation de compensation du handicap (PCH) : cette compétence nouvelle a été prise en compte à hauteur des dépenses réelles constatées ;
- les transferts au titre de la loi Liberté et Responsabilités Locales (LRL) : l'intégralité des transferts visés par la loi LRL et non mentionnés précédemment ont été pris en compte à partir des droits à compensations (faute d'information sur la dépense réelle) ;
- les transports scolaires : l'intégralité des dépenses réelles constatées a été retenue ;
- l'action sociale au titre de l'Acte I de la décentralisation, la recentralisation de l'aide médicale départementale (suite à la création de la Couverture Maladie Universelle), les bibliothèques, la gestion des ports et le partage des services : en l'absence de données sur les dépenses réelles constatées, les données présentées en CCEC au titre des charges transférées actualisées en fonction de la DGD, ont été retenues.
- les services régionaux de voyageurs : retraités à partir des dépenses réelles constatées ;
- l'apprentissage et la formation professionnelle.

1.2. La hausse des dépenses des APUL s'est manifestée par une forte croissance des dépenses de fonctionnement hors décentralisation, en particulier des dépenses de personnel

En sus de l'augmentation de plus de 3 points de PIB en 30 ans des dépenses des APUL, la composition de celle-ci s'est largement modifiée. En comptabilité nationale, les dépenses des APUL se décomposent en trois sous-ensembles : les dépenses de fonctionnement⁹, les dépenses en prestation et autres transferts¹⁰ et les dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement sont ainsi passées de 39 % de la dépense en 1983 à 52 % en 2012.

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 65 %. 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

⁷ Rapport P. Richard, publié en décembre 2006

⁸ Rapport G. Carrez - M. Thénault publié en mai 2010

⁹ Les dépenses de fonctionnement en comptabilité nationale comprennent la masse salariale et les consommations intermédiaires (achats et prestations de services, entretien des voies et des réseaux etc.).

¹⁰ 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).

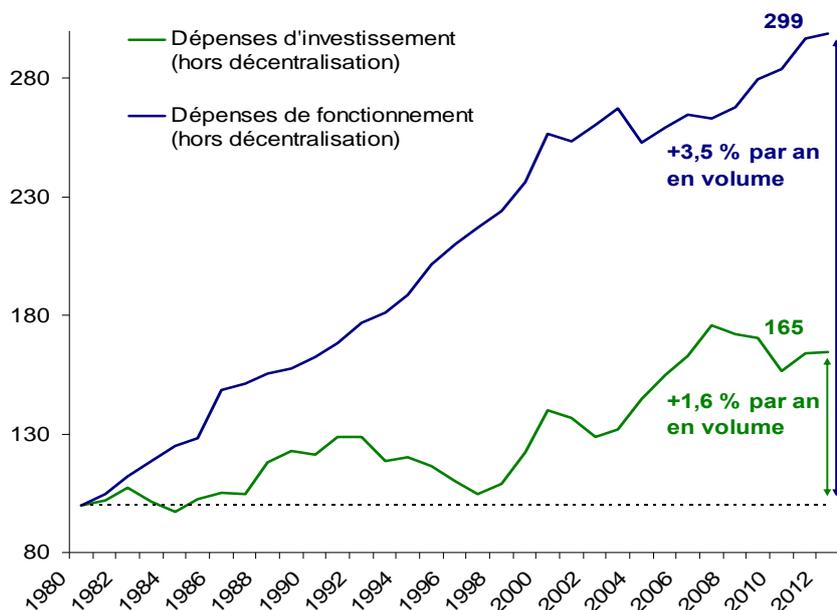


Figure 2 : Dépenses de fonctionnement et d'investissement¹¹ hors décentralisation de 1980 à 2012 en volume¹².
Source : INSEE, calculs Direction du Budget

Cette hausse des dépenses de fonctionnement trouve une partie de son explication dans l'évolution du nombre d'agents publics territoriaux. En effet, les dépenses de personnel représentent près de 57 % des dépenses de fonctionnement des APUL en 2012¹³. Ainsi, les effectifs locaux ont augmenté de façon conséquente, hors transferts de compétences l'évolution est + 283 000 personnes entre 2002 et 2011, soit + 28 000 personnes par an.

Sur la période récente, l'évolution de la fonction publique territoriale (FPT) apparaît nettement plus dynamique que celles de la fonction publique d'État (FPE) et de la fonction publique hospitalière (FPH). Ainsi, entre 2002 et 2011, la FPT (corrigée des transferts opérés au titre de la décentralisation à partir de 2006) a progressé de près de 20 %, alors que la FPH a crû au rythme plus modéré de 16 % et que la FPE (retraitée des mêmes transferts au titre de la décentralisation) a reculé sur la même période de -4 %.

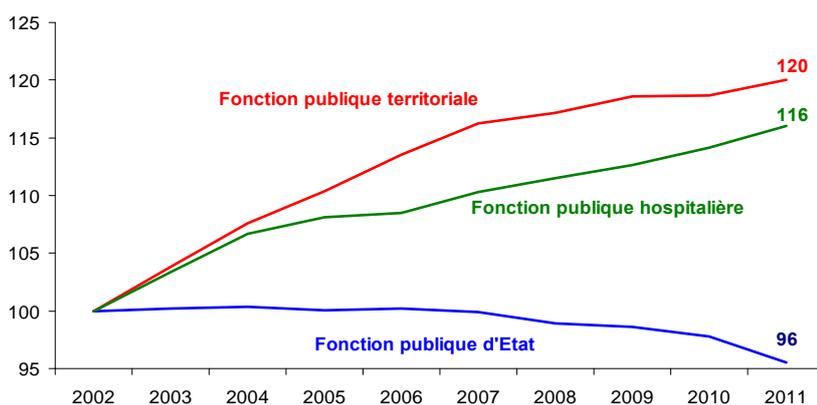


Figure 3 : Évolution des effectifs physiques des trois fonctions publiques depuis 2002 retraités de la décentralisation (base 100 en 2002¹⁴). Sources¹⁵ : DGAFP, INSEE, DGCL.

¹¹ Pour l'investissement, seuls sont considérés les acquisitions d'actifs non financiers, les subventions d'investissements ne sont pas inclus dans le champ.

¹² En volume signifie que les données ont été retraitées de l'inflation.

¹³ La partie restante est composée des consommations intermédiaires : facture énergétique, dépenses d'entretien de la voirie etc.

¹⁴ 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 que, en l'absence de données en 2003, les effectifs ont été estimés à partir de la moyenne des effectifs 2002 et 2004.

¹⁵ Rapport sur l'état de la fonction publique 2013, « L'emploi dans la fonction publique en 2011 : Baisse dans la fonction publique de l'État, hausse globale dans le versant hospitalier », E. Ernst et O. Dorothée, INSEE Première n°1460, juillet 2013, Rapport de l'observatoire des finances locales en 2013.

Cette hausse s'explique principalement par une croissance des effectifs des communes et de leurs groupements (+2,0 % en moyenne annuelle entre 2002 et 2011)¹⁶. La croissance des effectifs hors effectifs transférés au titre de l'acte II de la décentralisation des départements et des régions est plus dynamique (respectivement +2,1 % et +8,9 % de croissance annuelle moyenne entre 2002 et 2011), mais à un impact moindre sur la hausse globale des effectifs en raison de l'effet base en 2002.

Décomposition de la hausse entre 2002-2011 en milliers						
	2002	2011	Effectifs décentralisés	Hors décentralisation	Hausse totale	Evolution totale entre 2002 et 2011 hors décentralisation
Effectifs						
Secteur communal*	1 053	1 258	-	+188	+188	+19%
Départements*	179	292	76	+35	+112	+21%
Régions*	12	80	54	+14	+68	+116%
Etablissements locaux hors EPCI	172	200	-	+27	+27	+16%

* Les effectifs décentralisés aux régions et départements ont été calculés à partir des informations disponibles

Tableau 1 : Variation en termes d'effectifs physiques par strate de la fonction publique territoriale en milliers.
Sources¹⁷ : DGAFP, DGCL, calculs Budget

Si la hausse des effectifs en 2010 traduisait une hausse de l'emploi à temps partiel¹⁸ (le décompte en équivalent temps plein – ETP – indiquait une baisse en 2010), cette tendance ne s'est pas répétée en 2011. Au contraire, le nombre d'effectifs n'a augmenté que de 1,1 % entre 2010 et 2011 alors que l'augmentation en ETP est de 1,8 % indiquant une hausse de la quotité travaillée par agent (hors contrats aidés)¹⁹. Si on inclut les contrats aidés, la hausse des effectifs n'est que de 0,3 % en un an. En effet, cette évolution montre un moindre recours des collectivités locales aux contrats aidés en 2011²⁰.

1.3. Les APUL disposent globalement d'un panier de recettes dynamiques qui profitent principalement au bloc communal

La forte hausse des dépenses (qui s'établissent à 242 Md€ en 2012) a été en partie compensée par un accroissement notable des recettes des APUL (239 Md€ en 2012). De 1983 à 2012, celles-ci ont été multipliées par 2,6. C'est d'ailleurs cette forte croissance des recettes qui a permis aux APUL en 1997 de dégager un solde excédentaire.

A partir des années 2000, malgré le dynamisme continu des recettes, la croissance des dépenses a connu une accélération importante menant à un déficit très important en 2008 (cf. graphique 6). En volume, entre 1995 et 2000, les recettes ont progressé en moyenne de +3,4 % par an et les dépenses de +2,5 % par an. Entre 2000 et 2007, les recettes ont continué à croître de +3,6 % par an, en volume, alors que la progression des dépenses a atteint +4,3 % en moyenne annuelle. Ces évolutions sont à comparer avec les évolutions de long terme, entre 1983 et 2012, la croissance annuelle moyenne en volume est de +3,4 % pour les recettes et 2,9 % pour les dépenses.

¹⁶ 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).

¹⁷ Rapport sur l'état de la fonction publique 2013, Rapport de l'observatoire des finances locales en 2013

¹⁸ Comme l'indiquait le rapport du Conseil Supérieur de la Fonction Publique Territoriale (CSFPT) « Etat des lieux des effectifs de la fonction publique territoriale » du rapporteur Jean-Pierre Bouquet, publié le 27 février 2013

¹⁹ « L'emploi dans la fonction publique en 2011 : Baisse dans la fonction publique de l'Etat, hausse globale dans le versant hospitalier », E. Ernst et O. Dorothee, INSEE Première n°1460, juillet 2013.

²⁰ « L'emploi territorial en 2011 : stabilisation des effectifs globaux et moindre recours aux contrats aidés », L. Besson, BIS n°96, DGCL, juillet 2013

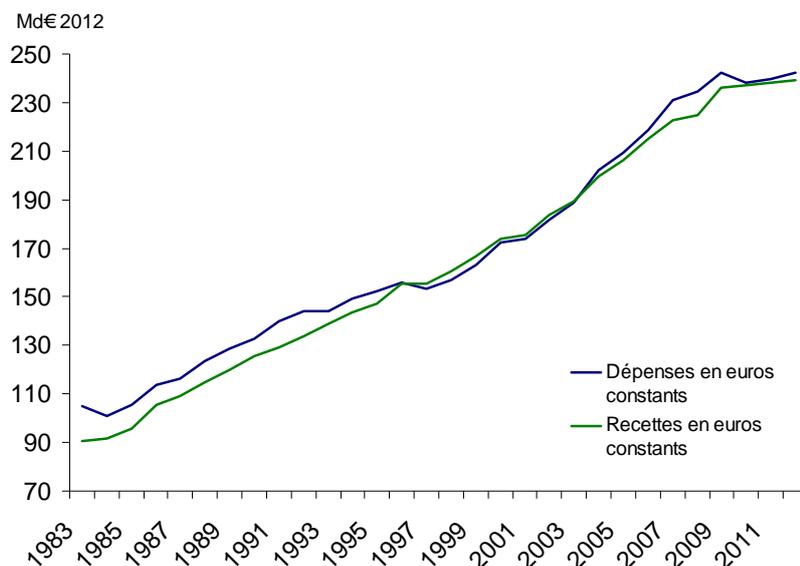


Figure 4 : Evolution en milliards d'euros 2012 (constants) des dépenses et des recettes APUL. Source : INSEE, calculs Budget

Toutefois, ce dynamisme est à relativiser. Si les recettes totales des APUL sont très dynamiques c'est principalement lié au poids du bloc communal dans les APUL (49 % des recettes). En effet, comme le montre la version accompagnant le PLF 2013 du présent document, le bloc communal est le principal bénéficiaire de la réforme de la fiscalité locale et son panier de ressources est devenu plus dynamique, contrairement aux strates départementales et régionales.

2. Le rôle des collectivités territoriales dans le redressement des finances publiques locales.

2.1. Les APUL, une importance croissante dans les finances publiques

Les différentes réformes depuis le premier acte de la décentralisation en 1983 ont donné de plus en plus de compétences aux APUL. En conséquence, la part des APUL dans la dépense publique n'a cessé de croître (cf. graphique 5 infra). Alors qu'elle ne représentait que 9 % en 1983, celle-ci a atteint 12 % en 2012. Les ASSO ont aussi vu leur part dans la dépense publique croître, avec une augmentation de 5 % en 30 ans. À l'inverse, hors retraitement lié aux transferts entre APU²¹, l'État a diminué sa part de dépense passant de 25 % du PIB en 1983 à 22 % en 2012. Ces évolutions permettent d'expliquer l'attention croissante dont font l'objet les finances locales dans l'effort de redressement des finances publiques.

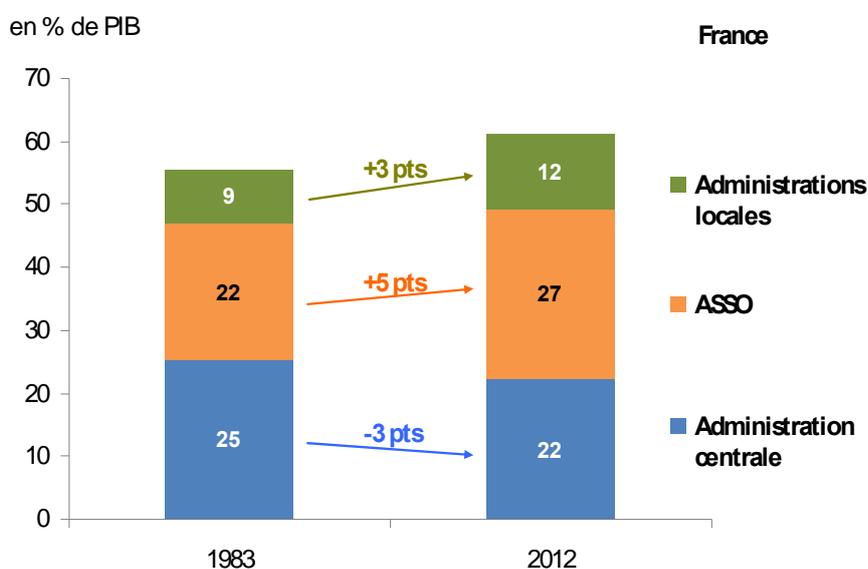


Figure 5 : Dépenses totales par secteur, non retraité des transferts entre secteurs. Source : Eurostat

Avec la dynamique des recettes, les APUL ont eu un solde positif entre 1997 et 2003, soit 7 années sur 34 (cf. figure 8 ci-après).

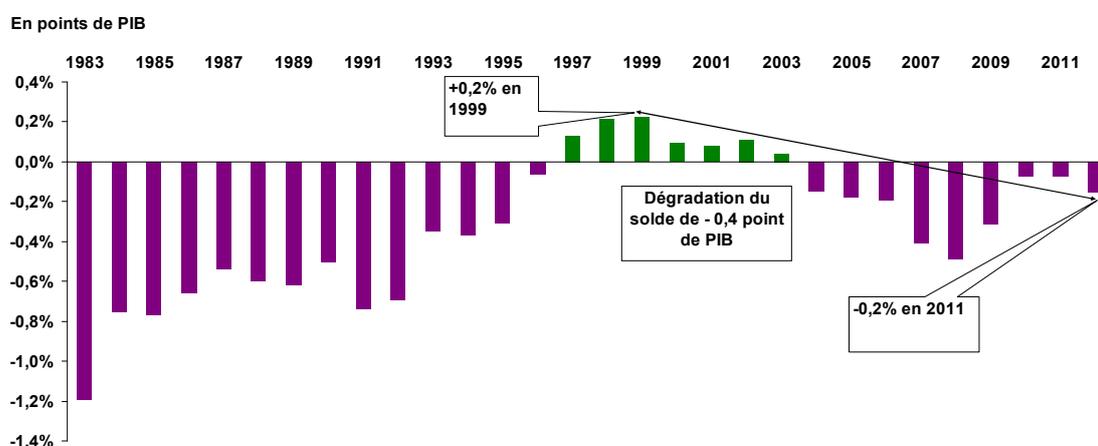


Figure 6 : Évolution du solde des APUL en points de PIB en comptabilité nationale depuis 1983. Source : INSEE

²¹ Les transferts entre strates représentent une part significative des dépenses de l'État (26 %) qui viendraient diminuer d'autant sa part de dépense publique consolidée.

Cette évolution appelle plusieurs remarques :

- En situation très déficitaire au début des années 1980, le solde des APUL s'est redressé de façon significative à partir de 1983. Ce redressement s'explique par la forte progression de la fiscalité locale²² sur la période.
- Après une légère dégradation à la fin des années 1980 et au début des années 1990, le solde des APUL s'est à nouveau amélioré à partir de 1992, devenant excédentaire en 1996. Cette amélioration s'est poursuivie jusqu'à la fin des années 1990 principalement en raison de la progression des recettes.
- Sur la période 1999-2008, le solde des APUL s'est détérioré de 0,7 point de PIB. Il est redevenu déficitaire à partir de 2004. Cette dégradation s'explique principalement par une reprise vigoureuse de l'investissement à partir de 1999 et par des dépenses de fonctionnement plus dynamiques que sur la période précédente.
- De 2009 à 2010, le solde des APUL s'est significativement amélioré, passant de -0,31 à -0,07 à point de PIB. Cette amélioration est liée en partie au versement anticipé par l'État du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) dans le cadre du plan de relance de l'économie et à une réduction de la dépense d'investissement des collectivités locales.
- Depuis 2010, le solde des APUL est reparti à la baisse. Il atteint -0,15 point de PIB en 2012. Ainsi, sur la période 1999-2012, le solde des APUL s'est détérioré de 0,4 point de PIB. Toutefois, en raison de la règle d'or à laquelle sont soumises les collectivités locales et leurs groupements, ils affichent en 2012 une contribution plus limitée au déficit public (3 % de l'ensemble des déficits publics²³) que leur part dans l'ensemble des dépenses publiques. En effet, cette règle empêche les collectivités de financer les dépenses de fonctionnement, y compris remboursement de la dette, par l'emprunt. Elles ne peuvent s'endetter que pour financer l'investissement.

Par ailleurs, le redressement du solde des APUL dans la deuxième moitié des années 1990 s'est accompagné d'un désendettement significatif des collectivités locales. En effet, entre 1996 et 1999, la dette des APUL a diminué d'environ 12 Md€, en euros constants 2012. A la fin des années 1990, les collectivités locales avaient ainsi assaini leur situation financière et retrouvé des marges de manœuvre.

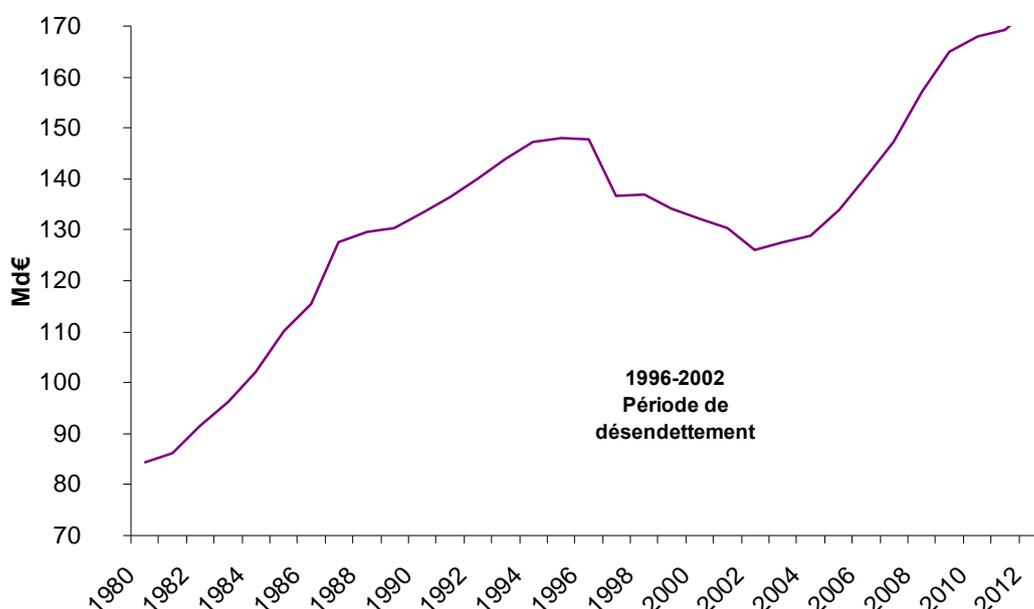


Figure 7 : Évolution de la dette des APUL en Md€ constants 2012. Source : INSEE

²²La fiscalité a augmenté à un rythme élevé jusqu'en 1985 du fait de l'évolution rapide des bases d'imposition et de la progression de la pression fiscale.

²³ Source DGCL

Les grandes réformes de l'acte I à nos jours et le point de vue académique sur l'impact économique de la décentralisation

Au début des années 1980, l'idée de reconnaître une plus large autonomie de gestion aux collectivités territoriales et d'accroître leurs responsabilités afin de moderniser le pays et d'adapter son organisation administrative, s'est imposée comme un élément majeur de la réforme de l'État.

La décentralisation apparaît alors comme la promesse d'une gestion collective non seulement plus proche et plus adaptée, mais également moins coûteuse et mieux maîtrisée par la prise en compte directe de l'intérêt public local (cf. le dernier paragraphe de cet encadré).

« **L'acte I** » de la décentralisation²⁴ (1982-83) est marqué par les lois Defferre du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983 qui ont posé le principe de libre administration en supprimant la tutelle administrative de l'État sur les collectivités territoriales. Elle transfère également des préfets aux élus les pouvoirs exécutifs des départements et des régions, tandis que ces dernières deviennent une nouvelle catégorie de collectivités territoriales. Elle consacre aussi la clause de compétence générale donnant aux communes, déjà responsables des écoles, les compétences en matière d'urbanisme; aux départements, l'aide sociale, la santé et une partie des équipements routiers, les transports scolaires et les collèges; enfin aux régions, le développement économique, l'aménagement du territoire, la formation professionnelle et les lycées.

La loi Chevènement du 12 juillet 1999 crée de nouvelles structures, les établissements de coopération intercommunale (EPCI), dans un souci de meilleure gestion publique, de mutualisation des services et des projets entre communes.

« **L'acte II** » de la décentralisation (2003-04) est consacré par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et par la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) du 13 août 2004. Elle introduit le principe de subsidiarité²⁵ et consacre le principe de l'organisation décentralisée de la République²⁶. La notion de « chef de file » est introduite dans un souci de meilleure gestion, tout en préservant le principe d'interdiction d'une tutelle d'une collectivité à l'égard d'une autre.

La loi LRL de 2004 transfère aux collectivités des compétences dans les domaines suivants : le développement économique, la formation professionnelle, les transports, l'action sociale²⁷, le logement social, l'éducation et la culture.

« **L'acte III** » de la décentralisation est initié avec le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Ce premier texte vise tout d'abord à conforter les dynamiques urbaines en affirmant le rôle des métropoles et à mieux définir les modalités d'exercice concerté de leurs compétences.

2.2. La trajectoire des APUL prévue dans le cadre du PLF 2014

Dans ses prévisions associées au PLF 2014, le Gouvernement anticipe une hausse du besoin de financement des administrations publiques locales en 2013 (solde à -5,0 Md€ après -3,1 Md€ en 2012), puis une baisse en 2014 (-3,3 Md€).

En effet, la croissance des dépenses locales devrait rester contenue sur la période, et tout particulièrement en 2014. Tout d'abord, la perspective de baisse pérenne des concours financiers de l'État devrait inciter les collectivités à engager un effort durable de maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement. Ensuite, les dépenses d'investissement devraient reculer en 2014, la première année du cycle électoral communal étant traditionnellement marquée par une forte baisse liée à la phase de conception des nouveaux projets. Enfin, il est prévu une croissance des dépenses sociales moins rapide en 2014 qu'en 2013, notamment par l'effet de l'amélioration de la situation de l'emploi sur les prestations de RSA socle²⁸.

²⁴ Une quarantaine de lois et quelques 300 décrets sont adoptés de 1981 à 1986

²⁵ Article 72 de la constitution : « (...) Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »

²⁶ Article 1er de la constitution: « La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée (...) »

²⁷ Les départements se voient attribuer un rôle de « chef de file » en matière d'action sociale en prenant à leur charge l'ensemble des prestations d'aide sociale

²⁸ Le RSA socle correspond au montant touché par un foyer sans revenu d'activité contrairement au RSA chapeau ou d'activité qui représente un complément de revenu. Le deuxième a pour objectif d'inciter le retour à l'emploi.

	Montant 2012 Md€	Répartition en %	Évolution 2012/2011	Évolution 2013/2012	Évolution 2014/2013
Total dépenses	242,5	100,0	3,1%	2,8%	1,2%
Dépenses hors FBCF	197,1	81,3	2,9%	2,6%	2,4%
<i>dont consommations intermédiaires hors SIFIM</i>	<i>49,1</i>	<i>20,3</i>	<i>3,5%</i>	<i>2,7%</i>	<i>2,4%</i>
<i>dont rémunérations des salariés</i>	<i>72,3</i>	<i>29,8</i>	<i>3,1%</i>	<i>3,0%</i>	<i>3,1%</i>
Formation brute de capital fixe	45,4	18,7	3,5%	3,5%	-3,8%

Tableau 2 : Dépenses des administrations publiques locales

Note de lecture : L'évolution des dépenses de fonctionnement est également affectée à la baisse en 2014 par la réduction des frais de gestion d'impôts locaux accordée par l'État. En comptabilité nationale, la suppression d'une partie de ces frais de gestion est considérée comme une moindre dépense (et non comme une hausse de recettes). Hors cet effet, la croissance de la dépense hors FBCF serait de 2,6 % en 2014.

En 2013, l'évolution des ressources des administrations publiques locales devrait être freinée par le gel des concours de l'État, par des hausses limitées de taux d'imposition avant les élections municipales et par la baisse des droits de mutation à titre onéreux.

En 2014, les recettes fiscales devraient être plus dynamiques, soutenues notamment par les mesures bénéficiant aux départements (transfert des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties aux départements à hauteur de 827 M€, répartis de façon péréquée et possibilité de pouvoir relever temporairement (en 2014 et 2015) les taux applicables aux droits de mutation à titre onéreux). Toutefois, les ressources totales des collectivités devraient être en baisse, en raison de la réduction des concours financiers de l'État à hauteur de 1,5 Md€.

	Montant 2012 Md€	Répartition en %	Évolution 2012/2011	Évolution 2013/2012	Évolution 2014/2013
Total ressources	239,4	100,0	2,4%	2,0%	1,9%
Ressources fiscales	123,6	51,6	3,8%	1,5%	4,4%
Autres ressources	115,8	48,4	0,9%	2,6%	-0,7%

Tableau 3 : Recettes des administrations publiques locales

des régions, des déviations individuelles restent possibles. Trois mécanismes permettent de garantir le respect de ces plafonds en valeur :

- Une première règle s'applique à l'évolution pluriannuelle des dépenses locales. Si une année, les dépenses agrégées de l'ensemble des collectivités du bloc communal ou régional dépassent l'objectif national assigné, les transferts de l'État à la strate concernée l'année suivante sont réduits d'un même montant ;
- Suite à la mise en place de la réforme en 2008, les impôts locaux ont augmenté, conduisant à l'introduction l'année suivante d'une autre règle portant sur l'évolution de la fiscalité locale. L'année suivant la hausse de fiscalité observée dans une municipalité donnée, 75 % des ressources supplémentaires produites par la hausse d'impôt sont compensées par une réduction à due concurrence des transferts de l'État dont bénéficie la commune concernée. Les 25 % restant sont compensés par une baisse des transferts versés à l'ensemble des communes ;
- Enfin, la règle d'or préexistante sur la dette complète le dispositif (les prêts contractés par les municipalités ne peuvent excéder le montant total des dépenses d'investissement et du refinancement des prêts existants).

L'exemple de l'Espagne et du Danemark montrent le besoin de coopération entre les différentes administrations publiques. Un redressement des finances publiques ne peut être atteint que par la mobilisation de tous les acteurs. L'établissement d'une relation de confiance est indispensable pour atteindre cet objectif.

3. Le Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales : une contribution à l'effort de rétablissement des comptes publics en fonction de critères objectifs et rationnels, tenant compte des difficultés spécifiques des collectivités locales

Le Pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales conclu le 16 juillet 2013 constitue le socle d'un nouveau cadre financier permettant la mise en place d'une nouvelle étape de la décentralisation qui clarifie les compétences et l'organisation territoriale. Il a vocation à être évalué et actualisé au regard de l'évolution d'ensemble des finances publiques et des engagements européens de la France, en application de loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

Ce pacte prévoit, en premier lieu, une participation des collectivités, à l'effort de rétablissement des comptes publics, effort inédit et de grande ampleur à hauteur de 1,5 Md€ en 2014, et à nouveau en 2015 à hauteur de 1,5 Md€ supplémentaire, au travers d'une baisse pérenne des dotations de l'État aux collectivités. A l'issue d'une phase de concertation et de dialogue au sein du Comité des finances locales, un scénario de répartition de la baisse a été établi, selon des critères objectifs et rationnels fondés sur les recettes totales ou les ressources réelles de fonctionnement.

Parallèlement, afin de traiter les difficultés structurelles chroniques de certaines collectivités, le pacte prévoit un soutien ciblé en recettes, en particulier pour les départements. Ainsi, le PLF 2014 prévoit la mise en place d'un transfert de fiscalité dynamique (827 M€), selon des critères de péréquation définis en lien avec les représentants des départements, pour tenir compte du dynamisme des dépenses sociales contraintes liées aux allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH). Par ailleurs, les régions voient leur panier de ressources dynamisé, à enveloppe inchangée, par transfert de fiscalité dynamique en substitution de la dotation générale de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage. Enfin, afin de traiter une difficulté structurelle pour l'ensemble des strates de collectivités, un fonds est mis en place pour aider les collectivités ayant contracté des emprunts structurés. Le Pacte de confiance et de responsabilité traduit donc un équilibre qui vise à associer durablement les collectivités territoriales à la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

3.1. Les collectivités locales sont associées à l'effort sans précédent de rétablissement des finances publiques en fonction de leurs capacités contributives

Conformément au Pacte de confiance et de responsabilité conclu entre l'État et les collectivités locales le 16 juillet 2013, les dotations de l'État aux collectivités seront réduites de 1,5 Md€ en 2014 et à nouveau de 1,5 Md€ en 2015. Cet effort sans précédent reste néanmoins mesuré et équilibré, puisqu'il ne représente que 0,7 % des recettes totales hors emprunts des collectivités en 2012 (209 Md€).

La répartition de la baisse des concours financiers de l'État est conforme à la préconisation du Comité des Finances Locales (CFL). Cette baisse est proportionnelle aux recettes totales des trois strates de collectivités et est quasiment intégralement imputée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF).

La répartition de la baisse est la suivante :

- 840 M€ pour les communes et leurs groupements
- 476 M€ pour les départements
- 184 M€ pour les régions.

Au sein du bloc communal, la répartition est effectuée au prorata des dépenses de fonctionnement, soit 588 M€ supportés par les communes et 252 M€ par les établissements publics de coopération intercommunale. Au sein de la strate départementale, la répartition est fonction de critères de péréquation faisant intervenir le revenu par habitant et le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties du département par rapport à la moyenne nationale. Au sein des régions, la répartition est faite, après déduction d'une quote-part outre-mer, pour tenir compte des spécificités de ces territoires, au prorata des recettes totales.

3.2. Le Pacte de confiance et de responsabilité apporte des solutions pérennes aux difficultés financières des collectivités locales

Les échanges entre les l'État et les collectivités locales ont permis d'identifier les difficultés financières auxquelles font face les collectivités et d'y apporter des solutions pérennes. L'effet ciseau qui touche les départements³⁰, le faible dynamisme des recettes des régions et l'exposition de certaines collectivités locales aux emprunts structurés sont traités dans ce nouveau cadre financier.

Les mesures proposées par ce pacte permettent d'adapter les ressources des collectivités à leurs besoins tout en renforçant l'effort de péréquation et de juste répartition :

- **Pour le bloc communal**, le dispositif de cotisation foncière des entreprises minimum (CFE minimum) est réformé pour mieux tenir compte des capacités contributives des redevables, ce qui devrait être favorable aux petites entreprises, la répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est modifiée au profit des territoires industriels et la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation doit être lancée.
- **Pour les départements**, la création d'un mécanisme de péréquation, abondé par les frais de gestion sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, évalué à 827 M€ et le relèvement pendant deux ans (2014 et 2015) du plafond des droits de mutation à titre onéreux de 3,8 % actuellement à 4,5 %, sont prévus pour le PLF 2014. Ces ressources nouvelles et ces marges de manœuvre supplémentaires laissées aux départements permettent de tenir compte des charges des départements liées aux allocations individuelles de solidarité, notamment à la revalorisation du RSA décidé par le gouvernement le 11 décembre 2012 dans le cadre de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.
- **Pour les régions**, le dynamisme des ressources et l'autonomie financière sont accrus par le remplacement des crédits budgétaires alloués à la formation professionnelle et à l'apprentissage par des ressources fiscales dynamiques.

En outre, le Pacte prévoit la création d'un fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés risqués. Ce fonds sera abondé à hauteur de 100 M€ par an pendant une durée maximale de 15 ans.

Ce fonds sera ouvert à toutes les collectivités et financera soit une partie des indemnités de remboursement anticipé des emprunts sensibles, soit une partie des intérêts de l'emprunt sensible pour une durée limitée et dans une phase initiale. Le montant de l'aide tiendra compte de la situation financière des collectivités. Financé à parité par l'État et les banques assujetties à la taxe de risque systémique, ce fonds sera géré par l'agence de services et de paiement (ASP). Les collectivités seront associées à l'élaboration de la doctrine d'emploi du fonds et au suivi des aides au travers d'un comité d'orientation et de suivi.

Poursuivant la logique de solidarité entre les collectivités du PLF 2013, il est prévu une montée en puissance et une amélioration des mécanismes de péréquation. Ainsi, comme en 2013, la péréquation verticale augmentera au minimum de 119 M€, dont 10 M€ pour les départements et 109 M€ pour les communes. Les différents fonds de péréquation horizontale progresseront conformément au rythme prévu pour chacun d'eux, soit une augmentation de 210 M€ du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) – qui atteindra 570 M€ – et de 20 M€ du fonds de solidarité de la région Île-de-France (FSRIF) – qui atteindra 250 M€. Les critères de prélèvement et de reversement seront adaptés, conformément aux préconisations du Comité des finances locales, notamment par une meilleure prise en compte du critère de revenu par habitant.

³⁰ Hausse des dépenses pro-cycliques et contraintes comme le RSA, l'APA et la PCH et, parallèlement, baisse conjoncturelle de certaines de leurs ressources dont notamment les DMTO.

Récapitulatif des orientations et des recommandations

Orientations à moyen terme :

Pour l'État :

- ▶ définir une trajectoire de mise à niveau du système financier et comptable public local afin de permettre de répondre pleinement aux dispositions prévues par la directive du Conseil de l'Union européenne du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres ;
- ▶ mettre en place l'agrégation des comptes locaux notamment pour les intercommunalités avec une agrégation des comptes du groupement et des communes membres, et pour ce faire :
 - clarifier et fiabiliser la comptabilisation des flux croisés au sein d'une même entité, entre budget principal et budgets annexes, et entre les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, en particulier les communes et les groupements dont elles sont membres ;
- ▶ étendre le champ d'application et fiabiliser le processus de centralisation nationale des comptes locaux (données relatives au bilan et au hors bilan).

Pour l'État et les grandes collectivités territoriales ou établissements publics de coopération intercommunale :

- ▶ ouvrir un débat sur le choix entre le maintien du système budgétaro-comptable actuel et l'évolution vers un système qui, comme pour l'État, distinguerait comptabilité générale et comptabilité budgétaire ;
- ▶ mettre en place, dans un cadre défini par la loi, une expérimentation, sur la base du volontariat, de dispositifs visant à s'assurer de la régularité, de la sincérité et de l'image fidèle des comptes des collectivités et établissements publics de coopération intercommunale les plus importants, coordonnés par la Cour des comptes.

Les recommandations de la Cour :

En ce qui concerne la trajectoire de l'ensemble des finances locales :

- ▶ préciser, en application de l'article 4 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, les règles d'encadrement des dépenses, des recettes et du solde des administrations publiques locales justifiées par les engagements de redressement des finances publiques pris dans le programme de stabilité de la France ;
- ▶ décliner les règles ainsi posées dans un pacte de gouvernance des finances locales élaboré au sein du Haut conseil des territoires ou de tout autre instance équivalente ;
- ▶ mettre en œuvre, pour 2015, la baisse des concours financiers de l'État selon une logique de péréquation entre les catégories de collectivités et au sein de celles-ci ;

En ce qui concerne la qualité de l'information financière et comptable :

Pour l'État en association avec les élus locaux, définir une trajectoire de progrès ainsi qu'il suit :

- ▶ améliorer la lisibilité et l'intelligibilité des états financiers des CEPL en éliminant les informations inutiles ou redondantes, en simplifiant et modernisant leur présentation et en les complétant dans les domaines où ils sont insuffisants ;
- ▶ renforcer la fiabilité de l'information financière des CEPL, notamment en ce qui concerne les obligations de recensement exhaustif de leurs actifs et de leurs passifs et de production d'informations détaillées sur leurs engagements pluriannuels ;
- ▶ ouvrir le chantier de construction d'un compte financier unique, sous l'égide du comité relatif à la fiabilité des comptes locaux, et en s'appuyant sur les possibilités offertes par la numérisation et la dématérialisation des comptabilités.

Pour les grandes collectivités et EPCI :

- ▶ mettre en place les moyens et les procédures d'un contrôle interne comptable et financier approprié, en s'inspirant des meilleures pratiques des collectivités les plus avancées en ce domaine.

En ce qui l'allocation des ressources :

- ▶ réexaminer l'allocation des ressources fiscales entre catégories de collectivités territoriales afin de doter chacune d'une base suffisamment assurée sur la durée au regard de leurs charges, cette réallocation étant

neutre pour l'Etat ainsi que pour la sécurité sociale et ne devant pas alourdir la fiscalité locale prise dans son ensemble ;

► renforcer les dispositifs de péréquation « horizontale » afin de limiter les disparités de situation entre collectivités appartenant à une même catégorie.

En ce qui concerne la maîtrise des dépenses de personnel :

► confier au futur Haut conseil des territoires ou à toute instance équivalente, l'élaboration, dans le cadre contractuel des finances locales proposé par ailleurs par la Cour, d'engagements réciproques entre l'État et les collectivités territoriales portant sur les objectifs de maîtrise des évolutions de la dépense afférente à la fonction publique territoriale ; fonder ces engagements sur un bilan partagé établissant les raisons des variations observées des dépenses de personnel et les contributions respectives de la réglementation et de la gestion locale.

S'agissant de l'État :

► prendre en compte l'objectif de maîtrise des dépenses de personnel dans les collectivités territoriales à l'occasion de toute décision concernant le point d'indice, de toute modification d'une grille indiciaire, de toute mesure relative au statut d'un corps ou concernant un avantage catégoriel ou spécifique ;

► rendre obligatoire dans la loi, pour les collectivités les plus importantes, en introduction au débat d'orientation budgétaire, un rapport portant notamment sur les engagements pluriannuels en matière de structure et d'évolution des dépenses de personnel et des effectifs ;

► créer une incitation financière au sein de l'enveloppe des concours financiers de l'État en faveur de la mutualisation effective, et mesurable dans ses effets, des services entre communes et groupements ;

► bâtir un système d'information complet sur l'évolution des effectifs par niveau de collectivité et sur les différents éléments d'évolution de la masse salariale.

S'agissant des collectivités territoriales et des groupements :

► prendre sans tarder les mesures nécessaires pour assurer le respect de la durée légale du temps de travail et la réglementation sur les régimes indemnitaires ;

► renforcer la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et user si nécessaire de l'ensemble des leviers de contrôle des effectifs ;

► compléter les bilans sociaux de toutes indications sur le respect des temps de travail réglementaires et sur le programme de lutte contre l'absentéisme ;

► lorsqu'une mutualisation est engagée, vérifier après deux ou trois ans, qu'elle se traduit par une économie sur les budgets de fonctionnement agrégés du groupement et des communes membres et mesurer celle-ci.

En ce qui concerne l'accès au crédit des collectivités locales :

► prendre dans les meilleurs délais les mesures réglementaires d'application de la disposition nouvelle introduite par la loi de séparation et de régulation des activités bancaires encadrant pour l'avenir la capacité des collectivités territoriales et de leurs groupements à contracter des emprunts au regard des risques que ceux-ci peuvent présenter ;

► adapter les exigences en matière d'information et de données des états financiers sur la dette, en les modulant selon le seuil démographique des collectivités et des établissements publics locaux concernés et en simplifiant ou en aménageant les états qui peuvent l'être eu égard à la nature des emprunts concernés ;

► mettre en œuvre les recommandations issues de l'avis du CNoCP du 3 juillet 2012 concernant le provisionnement des risques financiers pris pour les emprunts structurés ;

► pour les collectivités les plus importantes, enrichir les documents présentés lors du débat d'orientation budgétaire d'un rapport sur la stratégie de gestion de la dette et sur les résultats obtenus au cours du dernier exercice ;

► mettre en place des statistiques globales au niveau national sur la dette des collectivités locales (notamment en termes de maturité et d'exposition au risque de taux) à partir des états financiers exigés de celles-ci.

PREMIÈRE PARTIE : LES CONCOURS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES POUR 2013

I. LA PARTICIPATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ

A. UNE DIMINUTION EN VALEUR DE L'ENVELOPPE NORMÉE ANNONCÉE IL Y A UN AN DANS LE CADRE DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

1. La réduction nette des concours de l'État en faveur des collectivités territoriales

Le présent projet de loi de finances s'inscrit dans la trajectoire des finances publiques définie l'année dernière par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017. Son article 9 prévoit ainsi que « *les collectivités territoriales contribuent à l'effort de redressement des finances publiques selon des modalités à l'élaboration desquelles elles sont associées* ».

Les modalités de cette participation sont définies par l'article 13 de cette même loi de programmation, qui prévoit un gel en valeur des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2013 au niveau atteint en 2012, puis une baisse de cette enveloppe de 750 millions d'euros par an en 2014 et en 2015, soit une baisse de 1,5 milliard d'euros en deux ans.

ÉVOLUTION DU MONTANT MAXIMAL DE L'ENVELOPPE NORMÉE DES CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en millions d'euros)

2012	2013	2014	2015
50 530	50 530	49 780	49 030

Source : loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques

À cette occasion, la composition de cette enveloppe normée a été actualisée. Les « concours de l'État en faveur des collectivités territoriales » se décomposent en trois parties :

– les prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales, à l'exception du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;

– la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle auparavant inscrite dans la mission « Travail et emploi » ⁽¹⁾ ;

– les crédits du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » (RCT).

Ne sont ainsi pas pris en compte dans cette enveloppe :

– les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, qui correspondent à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP), à la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et à la dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés ;

– les crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités territoriales (DGCL) ;

– les subventions de fonctionnement et d'équipement aux collectivités des autres ministères ;

– les dégrèvements législatifs ;

– le produit des amendes de police de la circulation et des radars ;

– les reversements aux régions du compte d'affectation spéciale (CAS) « Financement national de développement et de modernisation de l'apprentissage » ;

– les subventions pour travaux divers d'intérêt local (TDIL).

Lors du comité des finances locales du 12 février 2013, le Gouvernement a cependant annoncé que le financement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) nécessitait le doublement de l'effort demandé aux collectivités territoriales, qui devrait ainsi être de **1,5 milliard en 2014 et de 1,5 milliard supplémentaire en 2015**. Ce renforcement de l'effort demandé a été intégré au programme de stabilité de la France pour la période 2013-2017, présenté par le Gouvernement en avril 2013.

2. La mise en œuvre par une diminution de 1,5 milliard du montant de la dotation globale de fonctionnement

Le projet de loi de finances met ainsi en œuvre strictement cette orientation : le montant total de l'enveloppe normée, qui atteignait 48,825 milliards en application de la loi de finances pour 2013, serait ainsi réduit à 47,330 milliards à périmètre constant, ce qui représente une baisse de 3,1 %.

(1) Jusqu'en 2013, l'enveloppe comprenait la dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi », pour un 1,7 milliard d'euros. Cette dotation est cependant supprimée dans le présent projet de loi de finances et remplacée principalement par des dispositifs fiscaux.

**LES PRÉLÈVEMENTS SUR RECETTES ET LES AUTRES ÉLÉMENTS
DE L'ENVELOPPE NORMÉE**

(en autorisations d'engagement, en millions d'euros)

	LFI 2013	PLF 2014 à périmètre constant	Évolution PLF constant / LFI 2013	PLF 2014 à périmètre courant
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement <i>dont minoration au titre du Pacte de confiance et de responsabilité</i> <i>dont majoration au titre de la péréquation</i>	41 505	40 124 - 1 500 119	- 3,3 %	40 124 - 1 500 119
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	22	21	- 6,40 %	21
Dotation élu local	65	65	0,00 %	65
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	41	41	0,00 %	41
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	0,00 %	500
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0,00 %	326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0,00 %	661
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	10	10	0,00 %	10
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	0,00 %	3
Dotation de compensation des pertes de base sur la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	52	25	- 51,50 %	25
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale *	1 831	1 773	- 3,20 %	1 773
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)*	370	316	- 14,60 %	316
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale*	814	788	-3,20 %	788
Dotation de compensation de la réforme de la taxe sur les logements vacants	4	4	0,00 %	4
Dotation de compensation de la réforme de la fiscalité à Mayotte	0	55		55
TOTAL Prélèvements sur recettes (hors réforme TP et hors FCTVA)	46 204	44 712	- 3,20 %	44 711

	LFI 2013	PLF 2014 à périmètre constant	Évolution PLF constant / LFI 2013	PLF 2014 à périmètre courant
Dotation équipement des territoires ruraux (DETR)	616	616	0,00 %	616
Dotation générale d'équipement des départements	219	224	2,30 %	224
Dotation générale de décentralisation (Mission RCT)	1 527	1 527	0,00 %	1542
Dotation du développement urbain (DDU)	75	75	0,00 %	75
Dotation pour les titres sécurisés	18	19	6,40 %	19
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	10	0	- 100 %	0
Dotations outre-mer	153	154	6,60 %	144
Subventions diverses	2,6	3	- 3,80 %	3
TOTAL Mission Relations avec les collectivités territoriales (hors crédits DGCL** et TDIL***)	2 621	2 618	- 0,10 %	2623
Enveloppe normée des concours de l'État, hors formation professionnelle	48 825	47 330	- 3,10 %	47 334

* « variables d'ajustement » : le taux de minoration des variables d'ajustement minorées correspond à une cible 2014 de 930,8 M€, soit un taux moyen de minoration par rapport à la LFI 2013 de - 10,2 %).

** Crédits de fonctionnement de la direction générale des collectivités territoriales.

***Ligne budgétaire « Subventions pour les travaux d'intérêt local » au sein du programme 122 « Concours spécifiques et administration », dont le montant est traditionnellement majoré par un amendement du Gouvernement après les arbitrages rendus dans le cadre de la réserve parlementaire.

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2014, mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Au sein de cette enveloppe, le montant de la dotation globale de fonctionnement est fixé à 40,124 milliards d'euros, et représente ainsi 41 % des transferts financiers en faveur des collectivités territoriales.

On constate ainsi que la dotation globale de fonctionnement va être amenée à supporter à elle seule la totalité de l'effort demandé aux collectivités territoriales en 2014.

Les différentes variables d'ajustement voient leur montant baisser de 80 millions d'euros, soit une baisse de 6,84 %. Dans les faits, ce résultat est obtenu en définissant un objectif d'économie à atteindre (930,8 millions d'euros) et en répartissant cet effort sur l'ensemble des compensations, calculées selon leurs règles propres, sur lequel sera appliqué un taux de minoration qui ne pourra être déterminé qu'*ex post*. Selon l'exposé des motifs de l'article 24 du présent projet de loi de finances, cette minoration permettra de financer la progression des dotations de péréquation verticale (dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, dotation de solidarité rurale, dotation nationale de péréquation et dotations de péréquation des départements).

Enfin, le montant courant est affecté par une modification de périmètre de l'ordre de 871 236 € à la suite des décisions prises au cours de l'année 2013 par

les départements de l'Allier, de l'Aveyron et des Pyrénées-Atlantiques de mettre fin à l'exercice de certaines compétences dans le domaine de la santé publique.

Cependant, la méthodologie retenue et la complexité de ce dispositif rendent illusoire tout contrôle parlementaire des conséquences particulières de ces dispositions. Il conviendrait que ce dispositif soit profondément réformé pour assurer totalement sa conformité au principe d'intelligibilité de la loi, principe constitutionnel qui trouve spécifiquement à s'appliquer aux dispositions relatives aux finances publiques que le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾ a dégagé de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, aux termes duquel *« tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée »*.

Cependant, le Gouvernement a tenu son engagement, pris dans le cadre du projet de loi de programmation des finances publiques, d'organiser la diminution de ces crédits en complète concertation avec les collectivités territoriales et leurs organisations représentatives, négociations qui ont débouché sur l'établissement d'un pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités.

B. UNE CONTRIBUTION CONCERTÉE À L'EFFORT DE REDRESSEMENT BUDGÉTAIRE DANS LE CADRE D'UN PACTE DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. La négociation d'une répartition égalitaire de l'effort demandé aux collectivités territoriales

Le rapport annexe à la loi de programmation précitée a prévu qu'*« un pacte de confiance et de solidarité sera négocié avec les collectivités territoriales afin notamment de déterminer les modalités, à partir de 2014, de participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement »*.

À cette fin, une conférence nationale des finances publiques locales a été réunie par le Premier ministre dès le 12 mars 2013. Par la suite, les négociations ont été conduites au sein du comité des finances locales (CFL) et dans le cadre d'un groupe de travail spécifique mis en place entre l'État et les représentants des départements, consacré au financement des allocations individuelles de solidarité.

(1) Dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, le Conseil constitutionnel considère qu'*« il appartient au législateur d'exercer pleinement la compétence que lui confie l'article 34 de la Constitution ; qu'à cet égard le principe de clarté de la loi, qui découle du même article de la Constitution, et l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, lui imposent d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques »*. Il a réaffirmé ce principe à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2006 : dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005, il a censuré une disposition relative au plafonnement global des avantages fiscaux, en raison de son excessive complexité, qu'aucun motif d'intérêt général ne suffit à justifier.

Document n° 4 : Extrait de l'avis n° 162 présenté au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2014, adopté par l'Assemblée nationale, Sénat, 21 novembre 2013, pp25-30 (6 pages)

2. Le pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales du 16 juillet 2013

Pour définir les conditions d'association des collectivités territoriales à l'effort de redressement des finances publiques, un **pacte de confiance et de responsabilité entre l'État et les collectivités locales** a été signé le 16 juillet 2013 entre l'État et les associations nationales d'élus locaux¹. Ce nouveau cadre commun est issu des travaux lancés par le Premier ministre le 12 mars 2013, à la suite de la première conférence nationale des finances publiques locales. Le Premier ministre a confié au Comité des finances locales (CFL) la mission de formuler des propositions sur les six chantiers suivants :

- la répartition de la baisse des dotations ;
- la péréquation ;
- l'accès aux crédits pour les collectivités territoriales ;
- les dépenses contraintes des collectivités territoriales ;

¹ Association des Maires de France (AMF), Assemblée des Départements de France (ADF), Association des Régions de France (ARF), Association des Maires Ruraux de France (AMRF), Assemblée des Communautés de France (AdCF), Association des Communautés Urbaines de France (ACUF), Association des Maires des Grandes Villes de France (AMGVF), Association des Petites Villes de France (APVF), Fédération des Villes Moyennes (FVM).

- les ressources fiscales des collectivités territoriales ;
- l'avenir de la contractualisation entre l'État et les régions.

Le CFL a remis ses propositions au Gouvernement le 25 juin 2013. La majorité d'entre elles a été reprises dans le pacte de confiance.

Par ailleurs, a été mis en place un groupe de travail spécifique consacré au financement des allocations individuelles de solidarités (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap, revenu de solidarité active) entre l'État et l'Assemblée des Départements de France (ADF).

Lors du comité des finances locales du 12 février 2013, le Gouvernement a indiqué que le financement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) nécessitait le doublement de l'effort demandé aux collectivités territoriales. Ce renforcement de la participation des collectivités au redressement des finances publiques s'est concrétisé au sein du pacte de confiance et de responsabilité. La réduction des concours financiers que les collectivités territoriales perçoivent de la part de l'État a été ainsi fixée à **1,5 milliard d'euros en 2014 et 1,5 milliard d'euros supplémentaires en 2015, soit le double de ce que prévoit l'article 13 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 et 2017 précitée.**

a) Une répartition équilibrée des efforts d'économie

Le montant total de l'enveloppe normée, qui s'élevait à 48,825 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2013, serait réduit de 1,5 milliard d'euros, portant ainsi, à périmètre constant, l'enveloppe normée à 47,330 milliards d'euros, soit une baisse de 3,1 %. Lors de son audition devant votre commission, Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation, a indiqué que cet effort de 1,5 milliard d'euros ne représente que 0,69 % des recettes réelles de fonctionnement des collectivités territoriales.

Au sein de cette enveloppe normée, la diminution confirmée par le pacte de confiance et de responsabilité est supportée quasi-exclusivement par la dotation globale de fonctionnement. L'**article 24** du projet de loi de finances pour 2014 fixe la DGF à **40,123 milliards d'euros**, soit une diminution de 3,4 % par rapport à 2013. Ainsi que l'a souligné Mme Anne-Marie Escoffier lors de son audition, l'effort demandé aux collectivités territoriales vise à préserver l'investissement local. C'est pourquoi il porte intégralement sur la dotation globale de fonctionnement tandis que les dotations d'investissement inscrites dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont totalement préservées.

Ce même article répartit l'effort entre les trois catégories de collectivités locales au **prorata de leurs recettes totales**, conformément aux préconisations du Comité des finances locales¹ :

- **840 millions d'euros** pour le bloc communal, qui supporterait ainsi 56 % de la baisse des dotations, dont 588 millions d'euros pour les communes (soit 70 %) et 252 millions d'euros pour les EPCI (soit 30 %) ;
- **476 millions d'euros** pour les départements, représentant 32 % de la baisse de la dotation globale de fonctionnement ;
- **184 millions d'euros** pour les régions, soit 12 % de la baisse.

Plus concrètement, la baisse de la dotation globale de fonctionnement serait supportée par la dotation forfaitaire de celle-ci (et la dotation d'intercommunalité pour les EPCI à fiscalité propre) ou, à défaut, sur les compensations d'exonération de fiscalité directe locale (correspondant à une baisse de 6,84 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2013) au sein de l'enveloppe normée des concours financiers et sur les avances de fiscalité de chaque collectivité.

b) Le financement des allocations individuelles de solidarité : la garantie de ressources pérennes aux départements

En 2009, les **dépenses d'aide sociale** des départements ont **représenté 60 % de leurs dépenses courantes hors investissement**, soit un total de 29,4 milliards d'euros sur un budget global de 48,4 milliards d'euros. Le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH) et du revenu de solidarité active (RSA) s'élevait à 28 % de ces dépenses, soit 14 milliards d'euros. Dans un contexte de diminution de la dotation globale de fonctionnement qui affecte les départements, l'État s'est engagé, dans le cadre du pacte de confiance et de responsabilité et d'un groupe de travail commun avec l'Assemblée des Départements de France (ADF), à garantir aux départements des ressources pérennes et suffisantes pour le financement de ces allocations individuelles.

Ainsi, l'**article 26** du projet de loi de finances pour 2014 propose de transférer aux départements l'ensemble des recettes, aujourd'hui affectées à l'État, correspondant aux frais de gestion sur la taxe foncière sur les propriétés bâties perçues par les départements, les EPCI et les communes. Le montant de ces prélèvements atteint 3 % du produit de la taxe des communes, des EPCI et des départements, soit un montant estimé à **827 millions d'euros**. Ce transfert compenserait intégralement la réduction des dotations budgétaires aux départements. En revanche, ne sont pas précisés les critères de répartition de cette enveloppe entre les départements,

¹ Délibération n° 2013-13 du 25 juin 2013 du Comité des finances locales.

dans l'attente des conclusions du groupe de travail entre l'État et l'ADF. Il est cependant prévu, à titre conservatoire, que ces critères reposeraient sur :

- un indicateur de ressources fiscales et financières ;
- le revenu par habitant ;
- l'effort fiscal (soit le seul taux de taxe foncière sur les propriétés bâties comparé à un taux moyen national) ;
- les charges liées à l'APA, la PCH et au RSA.

Par ailleurs, l'**article 58** propose de donner aux départements une marge de manœuvre pour le tarif des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) *via* le relèvement de 0,7 point du taux plafond applicable, entre le 1^{er} mars 2014 et le 29 février 2016. Selon les évaluations disponibles, cette mesure permettrait d'accroître de **930 millions d'euros** les ressources fiscales des départements pour l'année 2014.

Ces deux dispositions permettraient de garantir aux départements des ressources stables et suffisantes pour le financement des allocations individuelles de solidarité, conformément aux conclusions du rapport d'un précédent groupe de travail État / Départements sur le financement pérenne des allocations individuelles de solidarité, remises en avril 2013.

c) Le renforcement de l'autonomie fiscale des régions

Le projet de loi de finances pour 2014 propose de renforcer l'autonomie fiscale des régions dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Ainsi, l'**article 25** tend à renforcer l'autonomie financière et le dynamisme des ressources des régions, en leur transférant des nouvelles recettes fiscales évaluées à **901 millions d'euros** en 2014, afin de compenser la suppression de cinq dotations de décentralisation finançant actuellement la formation professionnelle. Il s'agirait :

- pour les deux tiers (601 millions d'euros), de recettes aujourd'hui affectées à l'État et correspondant aux frais de gestion des trois principales impositions locales (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe d'habitation) qui seraient indexées sur l'évolution du produit constaté des impôts ;
- pour un tiers (300 millions d'euros), d'une fraction supplémentaire de la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE).

La répartition de ces nouvelles ressources entre régions serait proportionnelle à ce qu'elles perçoivent aujourd'hui au titre de la formation professionnelle.

Votre rapporteur pour avis constate cependant que l'accroissement des ressources fiscales des départements et des régions, prévu pour compenser la réduction de leur DGF, permet à la fois d'élever leur ratio

d'autonomie financière tout en rendant ces collectivités fortement dépendantes du panier de recettes ainsi transférées.

d) L'accroissement des moyens en faveur de la péréquation

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit un effort en faveur de la péréquation verticale en faveur du bloc communal et des départements et une montée en puissance des fonds de péréquation horizontale.

Au sein de la dotation globale de fonctionnement, les dotations de péréquation devraient augmenter en 2014 à un rythme au moins égal à celui de l'année 2012.

Ainsi, **pour les communes et les EPCI à fiscalité propre**, la hausse de la péréquation s'élève à **109 millions d'euros**, répartis entre 60 millions d'euros pour la dotation de solidarité urbaine (DSU), 39 millions d'euros pour la dotation de solidarité rurale (DSR) et 10 millions d'euros pour la dotation nationale de péréquation (DNP), ce qui représenterait une augmentation respective de 4 %, 4 % et 1,3 % en comparaison de la loi de finances initiale pour 2013. S'y ajoutent 10 millions d'euros sur les dotations de péréquation départementales (dotation de fonctionnement minimale et dotation de péréquation urbaine). Mme Anne-Marie Escoffier a indiqué à votre commission que la volonté du Gouvernement d'accroître la péréquation horizontale du bloc communal reposait sur un double constat :

- la persistance d'inégalités importantes dans les ressources des collectivités territoriales ;

- la nécessité, pour les plus faibles d'entre elles, d'un soutien renforcé, notamment pour faire face à l'application proportionnelle de la réduction de 1,5 milliard d'euros des concours financiers de l'État.

L'**article 73** du projet de loi de finances propose d'augmenter le niveau des fonds de péréquation communaux et intercommunaux : ainsi, le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) passerait de 360 millions d'euros à 570 millions d'euros en 2014 et le fonds de solidarité des communes de la région d'Île-de-France (FSRIF) progresserait de 230 millions d'euros en 2013 à 250 millions d'euros.

Par ailleurs, les modifications proposées au dispositif en vigueur du FPIC portent sur :

- la modification des modalités de calcul du prélèvement des collectivités contributrices au fonds, avec l'augmentation de 20 % à 25 % de la pondération du revenu par habitant ;

- le relèvement du plafonnement des prélèvements de 11 % à 13 % des ressources prises en compte dans le potentiel financier ;

- le relèvement du seuil minimal d'effort fiscal requis pour être éligible à un reversement au titre du fonds.

S'agissant du FSRIF, quatre modifications sont proposées par l'article 73 :

- l'introduction d'un indice synthétique pour le calcul des prélèvements afin d'introduire la prise en compte du revenu par habitant à hauteur de 20 %. Mme Anne-Marie Escoffier a précisé que l'objectif de cette modification est de limiter les contributions pesant sur les communes ayant des ressources mais également des charges importantes ;

- le relèvement du plafond du prélèvement de 10 % à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement ;

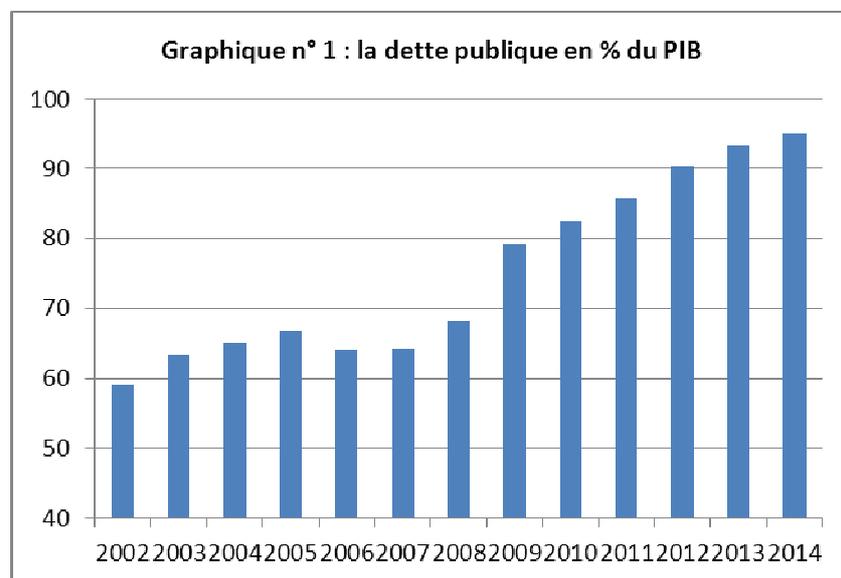
- le plafonnement du prélèvement de l'année en cours à 150 % du montant du prélèvement de l'année précédente ;

- la suppression des dispositions spécifiques aux communes ayant fait l'objet à la fois d'un prélèvement et d'un reversement en 2012.

Parmi les modifications adoptées par l'Assemblée nationale, votre rapporteur pour avis attire l'attention de votre commission sur les conséquences d'un amendement adopté à l'initiative de M. Olivier Dussopt, rapporteur pour avis de la commission des lois, visant à relever le seuil à partir duquel un EPCI et une commune isolée est contributeur au FPIC. Actuellement, seuls les EPCI et communes dont le potentiel financier agrégé par habitant est supérieur à 90 % du potentiel financier sont prélevés. Ce seuil serait fixé à 100 %. Il résulterait de cette modification une concentration du prélèvement sur les collectivités les plus riches et donc, *in fine*, un prélèvement plus important pour ces dernières. Votre rapporteur pour avis se félicite de l'amendement de suppression de cette disposition, adopté par la commission des finances du Sénat à l'initiative de nos collègues, MM. Jean Germain et Pierre Jarlier, rapporteurs spéciaux, au motif que des variations trop importantes des mécanismes de péréquation affecteraient de manière brutale les recettes des collectivités concernées. En outre, cet amendement a été adopté sans simulation, alors que les effets risquent d'être particulièrement importants.

Pour les départements, le projet de loi de finances pour 2014 poursuit l'effort de l'État en faveur de la péréquation des départements d'environ **10 millions d'euros** qui concernerait la dotation de péréquation urbaine et la dotation de fonctionnement minimale.

Mme Anne-Marie Escoffier a précisé que chaque fonds de péréquation ferait l'objet d'un examen annuel et que des ajustements pourraient être envisagés, afin d'en affiner et d'en améliorer les effets.



Source : INSEE jusqu'à 2012 ; Gouvernement pour 2013 et 2014.

III - Des efforts supplémentaires à consentir de 2015 à 2017

A - Un retard par rapport à la trajectoire de la loi de programmation

La trajectoire des finances publiques fixée par la loi de programmation du 31 décembre 2012 prévoit que le déficit public revienne à 3,0 % du PIB en 2013 et à 0,3 % du PIB en 2017 et que l'équilibre structurel des comptes publics soit atteint en 2016.

Après le dépôt du programme de stabilité de la France en avril 2013, qui présentait une trajectoire différente de celle de la loi de programmation, le Conseil de l'Union européenne a admis que le déficit public ne soit ramené sous le seuil de 3,0 % du PIB qu'en 2015 mais a rappelé que « l'objectif à moyen terme », à savoir l'équilibre structurel du compte des administrations publiques, doit être atteint en 2016.

En conséquence, le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2014 présente une nouvelle trajectoire de finances publiques. Après 4,1 % du PIB en 2013 et 3,6 %

prévu en 2014, le déficit public serait ramené à 2,8 % du PIB en 2015 et 1,2 % en 2017.

Alors que le déséquilibre des comptes sociaux est une anomalie régulièrement relevée par la Cour, les administrations de sécurité sociale (ASSO) enregistreraient encore un déficit de 0,4 % du PIB en 2014. Pour l'ensemble du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), ce déficit représenterait 0,6 % du PIB en 2014 et serait encore égal à 0,3 % du PIB en 2016.

Après 2,6 % du PIB en 2013 et 1,7 % en 2014, le déficit structurel prévu serait ramené à 0,2 % du PIB en 2016, ce qui est conforme à l'objectif à moyen terme, les textes européens autorisant un écart de 0,25 point de PIB par rapport aux objectifs de solde structurel.

Cette nouvelle trajectoire des finances publiques est différente de celle inscrite dans la loi de programmation pour les années 2012 à 2016. La révision de celle-ci annoncée pour l'automne 2014 permettra de la mettre en cohérence avec cette nouvelle trajectoire et de donner une légitimité incontestable au prochain budget triennal.

Tableau n° 5 : la trajectoire des finances publiques

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Déficit public	LPFP	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
	RESF	-4,8	-4,1	-3,6	-2,8	-1,7	-1,2
Déficit structurel	LPFP	-3,6	-1,6	-1,1	-0,5	0	0
	RESF	-3,9	-2,6	-1,7	-0,9	-0,2	0
Effort structurel	LPFP	1,4	1,9	0,5	0,5	0,4	0,1
	RESF	1,3	1,7	0,9	0,7	0,7	0,3
Croissance des dépenses	LPFP	0,4	0,9	0,4	0,2	0,7	0,8
	RESF	1,0	1,7	0,4	0,2	0,2	0,2

Source : loi de programmation de 2012 (LPFP), rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014 (RESF), Cour des comptes.

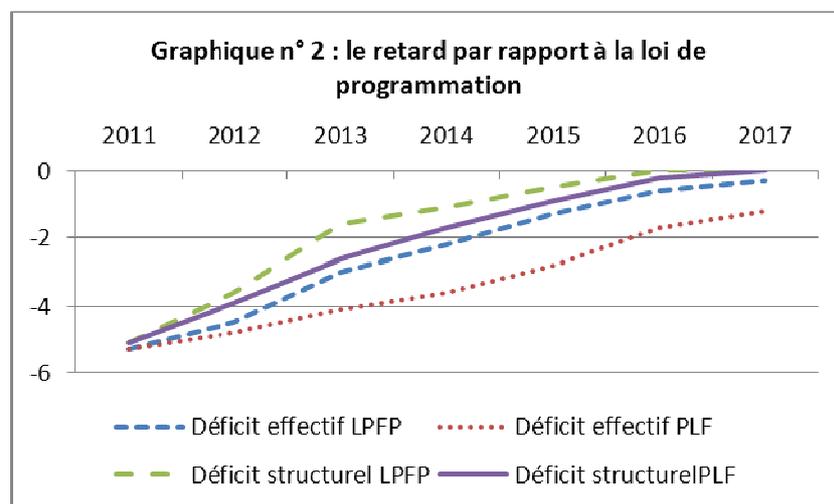
Lecture : montants exprimés en % du PIB pour les déficits et l'effort structurel ; en taux de croissance en volume pour les dépenses.

B - La nécessité d'un effort accru de maîtrise des dépenses

Même si les prévisions actuelles du Gouvernement pour 2013 sont vérifiées, le Haut Conseil des finances publiques a noté, dans son avis du 20 septembre 2013, qu'il devra constater, au printemps 2014, un « écart important », au sens de l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012, entre le déficit structurel de 2013 et celui inscrit dans la loi de programmation, ce qui déclenchera le mécanisme de correction prévu par la même loi organique.

Le Gouvernement devra alors expliquer cet écart lors de l'examen du projet de loi de règlement, puis proposer des mesures de corrections dans son rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques et en tenir compte dans les prochains projets de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. La loi de programmation précise que ces mesures de corrections devront permettre de retourner à la trajectoire de solde structurel qu'elle prévoit dans un délai de deux ans.

La nouvelle trajectoire présentée avec le projet de loi de finances pour 2014 anticipe cette correction et prévoit des niveaux d'efforts structurels pour 2015 et 2016 (0,7 point de PIB par an) sensiblement plus élevés que ceux arrêtés en loi de programmation.



Source : loi de programmation des finances publiques (LPFP) et projet de loi de finances pour 2014 (PLF) ; en pourcentages du PIB.

Le Gouvernement fait porter l'effort structurel entièrement sur les dépenses. Il prévoit ainsi de ramener leur croissance en volume à un taux historiquement bas de 0,2 %, en 2015 et en 2016 (contre 0,9 % en moyenne annuelle sur la période 2011-2013), ce qui correspond à des économies de 17 Md€ chacune de ces deux années²⁰. Pour que le taux des prélèvements obligatoires puisse être diminué de 0,3 point de PIB en 2017, comme il est prévu dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2014, des économies d'un même montant devront de nouveau être réalisées cette année-là. C'est donc un cumul d'économies de plus de 50 Md€ qui est prévu sur les années 2015 à 2017, soit un montant annuel moyen supérieur à celui annoncé pour 2014.

En dépit de cet effort d'économies, par rapport à leur évolution tendancielle, les dépenses publiques augmenteraient de 70 Md€ en valeur sur l'ensemble des années 2015 à 2017 (soit de 2,0 % en moyenne annuelle).

Les dépenses publiques représentant 57,0 % du PIB en 2013, un tel effort apparaît possible sans remettre en cause la qualité des services publics et l'efficacité de la redistribution. Il exige toutefois de mettre en œuvre, dans l'ensemble des administrations publiques, une démarche ambitieuse de recherche d'économies impliquant des réorganisations, des simplifications de procédures, des remises en cause des interventions les moins efficaces et des redéploiements de moyens vers les objectifs prioritaires.

La modernisation de l'action publique (MAP) n'y contribuera que si l'objectif d'économies budgétaires est explicitement affirmé comme une priorité.

Des exemples d'économies possibles

Dans son rapport de juin 2013 sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour a d'abord identifié des mesures de freinage rapide des dépenses publiques telles que le gel du point de la fonction publique, la sous-indexation temporaire de certaines prestations sociales (hors minima sociaux) ou la diminution du taux de croissance de l'ONDAM. Elle a aussi présenté des exemples de réformes structurelles portant sur les dépenses de l'ensemble des administrations publiques : masse salariale (évolution des mesures catégorielles, des effectifs et de la durée du travail) ; interventions (aides à l'agriculture, à la presse, au logement des étudiants non boursiers, etc.) ; investissements (transports notamment).

²⁰ En retenant la même croissance tendancielle que le Gouvernement, qui conduit à une économie de 15 Md€ en 2014 pour atteindre un objectif de croissance de 0,4 %.

Dans son rapport de septembre 2013 sur la sécurité sociale, elle a mis l'accent sur les économies possibles dans les domaines de la chirurgie ambulatoire, de la permanence des soins, des remboursements de frais d'analyse ou encore la gestion déléguée à des mutuelles de l'assurance maladie obligatoire des agents publics et des étudiants.

Dans son rapport public thématique d'octobre 2013 sur les finances locales, elle a mis en évidence les marges qui existent en matière, par exemple, de mutualisation des moyens dans le secteur communal, de régimes indemnitaires, de durée du travail, d'entretien du patrimoine immobilier, de politique d'achat ou de rationalisation des interventions économiques.

Une action déterminée et continue d'économies sur la dépense est d'autant plus nécessaire que les efforts à consentir pourraient être rendus plus importants si les déficits effectif et structurel de 2014 s'avéraient supérieurs aux prévisions du Gouvernement, imposant des efforts accrus en 2015 et 2016 pour que le déficit effectif revienne sous le seuil de 3 % du PIB en 2015 et pour que le déficit structurel soit suffisamment proche de zéro en 2016.

De plus, la trajectoire du solde structurel annexée au projet de loi de finances pour 2014 repose sur les estimations de PIB potentiel retenues par la loi de programmation de 2012. Le Haut Conseil des finances publiques exprimera un avis sur celles qui figureront dans la prochaine loi de programmation²¹. Si ces estimations sont revues à la baisse, les déficits structurels seront plus élevés et l'effort nécessaire pour revenir dès 2016 à l'équilibre structurel des comptes en sera accru.

CONCLUSION

En 2013, le retard s'est accentué par rapport à la trajectoire de retour vers l'équilibre inscrite dans la loi de programmation des finances publiques.

Leur réduction de 2012 à 2013 ayant été nettement moins importante qu'attendu, le déficit effectif et le déficit structurel devraient s'établir en 2013 à des niveaux supérieurs d'au moins un point de PIB à ceux inscrits dans la loi de programmation.

La croissance des recettes a en effet dû être fortement révisée à la baisse, du fait d'une croissance du PIB et d'une élasticité des prélèvements obligatoires sensiblement plus faibles qu'escompté. De plus, la croissance des dépenses a été plus rapide que prévu.

²¹ Ce qu'il n'avait pas fait pour l'actuelle car il a été installé plus tard.

Malgré un effort structurel considérable (1,7 point de PIB), qui résulte pour l'essentiel des mesures de hausse des prélèvements obligatoires (1,5 point), les déficits effectif et structurel demeureront ainsi plus élevés que la moyenne des autres pays de la zone euro et de l'Union européenne.

Pour 2014, les prévisions de recettes du Gouvernement semblent de nouveau trop élevées du fait d'une élasticité surestimée. Les pertes de recettes en résultant pourraient représenter 0,1 à 0,2 point de PIB. En outre, les mesures nouvelles de hausse des prélèvements obligatoires n'auront pas le rendement budgétaire attendu en septembre 2013. Enfin, les moins-values constatées sur les recettes fiscales de 2013 constituent un risque supplémentaire au regard de leur répercussion possible sur les recettes de 2014.

Le Gouvernement a pour objectif de limiter la croissance des dépenses publiques à 0,4 % en volume en 2014, ce qui suppose de réaliser une économie totale de 15 Md€ par rapport à ce qu'il estime être la croissance tendancielle des dépenses. Si les économies annoncées sont mieux documentées que les années précédentes, elles sont pour partie surestimées et devront être complétées en cours de gestion par des annulations de crédits pour réaliser l'effort structurel prévu (0,9 point de PIB).

La Cour constate l'absence de toute marge de sécurité pour faire face à des dépenses imprévues comme il en existe pratiquement chaque année.

Au total, en 2014, le déficit public pourrait être supérieur à l'objectif de 3,6 % du PIB et la dette dépassera 2 000 Md€ en fin d'année.

La loi de programmation prévoit d'atteindre l'équilibre structurel des comptes publics en 2016. Cette échéance n'a pas été modifiée par le Conseil de l'Union européenne malgré le report à 2015 de l'objectif de déficit effectif de 3 % du PIB. Compte-tenu du retard pris en 2013 et 2014 par rapport à la trajectoire inscrite dans la loi de programmation, l'effort structurel nécessaire est plus important que prévu et représentera encore 0,7 point de PIB tant en 2015 qu'en 2016. Il sera encore plus important si les objectifs de maîtrise des dépenses et de réduction du déficit pour 2014 ne sont pas atteints.

Le cumul des économies nécessaires sur la période 2015-2017 dépasse 50 Md€. Cet effort d'économies, sur lequel la France s'est engagée à l'égard de ses partenaires européens, est d'une ampleur sans précédent. Sa réalisation exige une mobilisation et une action résolue de l'ensemble des autorités publiques.



14 ^e législature		
Question n° : 42009	de M. Philippe Armand Martin (Union pour un Mouvement Populaire - Marne)	Question écrite
Ministère interrogé > Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique		Ministère attributaire > Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique
Rubrique > collectivités territoriales	Tête d'analyse > finances	Analyse > rapport. propositions
Question publiée au JO le : 12/11/2013 page : 11779 Réponse publiée au JO le : 25/02/2014 page : 1894 Date de renouvellement : 18/02/2014		

Texte de la question

M. Philippe Armand Martin attire l'attention de Mme la ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux finances locales. Selon la juridiction financière, dans le contexte particulier des engagements de la France tendant à réduire les déficits publics, il apparaît plus que jamais nécessaire d'apprécier la situation et les perspectives financières des collectivités territoriales dans un cadre plus large tenant compte de la nécessité de mieux conjuguer les efforts de l'État et des administrations locales pour parvenir à une réduction durable de la dépense publique. Elle estime ainsi que les collectivités territoriales ne sauraient s'exonérer des contraintes qui en résultent et doivent rechercher des pistes d'économie, notamment en matière de dépenses de fonctionnement. La Cour suggère de créer une incitation financière au sein de l'enveloppe des concours financiers de l'État en faveur de la mutualisation effective et mesurable dans ses effets des services entre communes et groupements. Il lui demande si le Gouvernement entend donner une suite concrète à cette suggestion.

Texte de la réponse

Dans son premier rapport public thématique consacré aux finances publiques locales, publié le 14 octobre 2013, la Cour des comptes formule un ensemble de recommandations portant notamment sur les modalités d'encadrement des dépenses des collectivités territoriales et de leurs groupements, la péréquation de leurs ressources, la qualité et la fiabilité de leurs comptes et la gestion de leur dette. Sur le premier point, la Cour préconise notamment que soient posées des « règles d'encadrement » des finances locales et appelle le Gouvernement à élaborer un pacte de gouvernance des finances locales. Si le principe de libre administration fait obstacle à un encadrement strict et prescriptif des recettes et des dépenses des collectivités locales, la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a d'ores et déjà mis en place un instrument de régulation. Est ainsi fixé, chaque année, un cadre à l'évolution des concours financiers de l'Etat au sein d'une enveloppe normée. De plus, l'ensemble des collectivités et de leurs groupements est pleinement associé à l'effort de redressement des finances publiques, puisque lors de la conférence nationale des finances publiques ouverte le 12 mars 2013, le Gouvernement a décidé, de façon inédite et après une phase de concertation avec les élus au sein du comité des finances locales (CFL), de réduire les dotations de l'Etat aux collectivités locales de 1,5 milliard d'euros en 2014 et de 1,5 milliard d'euros supplémentaires en 2015. La participation des collectivités locales à l'effort de redressement des finances doit être corrélée à leur contribution au déficit public considéré au regard du poids relatif de leurs dépenses dans l'ensemble des dépenses publiques. Ainsi, en 2012, les collectivités territoriales et leurs groupements contribuent à hauteur de 3 % de l'ensemble des déficits publics pour un montant de dépenses d'investissement représentant 71 % de l'investissement public. Le secteur local contribue, par conséquent, directement et activement à soutenir la croissance de notre pays. En outre, le pacte de confiance

et de responsabilité conclu, sous l'égide du Premier ministre, entre l'Etat et les collectivités locales le 16 juillet 2013, constitue une préfiguration du pacte de gouvernance des finances locales souhaité par la Haute juridiction financière. Pour élaborer ce pacte, le Gouvernement s'est appuyé sur les travaux et les propositions du CFL qui constitue l'instance de dialogue privilégiée entre l'Etat et les collectivités locales sur les sujets financiers. La Cour appelle en particulier de ses vœux une meilleure maîtrise des dépenses de personnel. Le Gouvernement approuve notamment les recommandations de la Cour sur l'amélioration de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et le développement des mutualisations. A cet égard, le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale, présenté en conseil des ministres le 10 avril 2013, et constituant le troisième volet de la nouvelle étape de décentralisation, prévoit de rendre obligatoire, pour les entités publiques locales de plus de 10 000 habitants, la présentation d'un rapport portant notamment sur la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs dans le cadre du débat d'orientation budgétaire. Pour ce qui est des mutualisations, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM) introduit de nouveaux outils pour favoriser l'exercice concerté des compétences des collectivités territoriales et de leurs groupements. Les conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence visent ainsi à définir, pour chaque compétence, les délégations consenties, les créations de services unifiés, les conditions de coordination et de rationalisation des interventions des collectivités territoriales, dans le but de réduire les situations de financements croisés et de clarifier les conditions d'attribution des subventions. Concernant les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes, au-delà des dispositifs de mutualisation applicables qui font l'objet d'un rapport annuel au conseil communautaire à compter de 2014, la loi MAPTAM crée un coefficient de mutualisation des services, dont la possible prise en compte comme critère de répartition de la dotation globale de fonctionnement va être évaluée et donner lieu à un rapport du Gouvernement au Parlement. De plus, les missions que pourront exercer les services communs créés entre les EPCI et les communes sont clarifiées. Sur le deuxième point, le Gouvernement partage, comme la Cour, la conviction qu'il convient de renforcer les dispositifs de péréquation afin de favoriser l'égalité entre les collectivités, qui constitue un objectif constitutionnel. A cet égard, il faut noter que la répartition de la baisse des dotations au sein de chaque catégorie de collectivités intègre pleinement cette logique de péréquation. Au sein du bloc communal, elle est effectuée en fonction des ressources réelles de fonctionnement. Cette répartition permet de traiter de manière différenciée deux communes ou intercommunalités de même taille - géographique ou démographique - la collectivité la plus riche contribuant davantage que celle dont les moyens sont limités. La baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements sera, quant à elle, calculée en fonction d'un indice synthétique prenant en compte à hauteur de 70 % le revenu par habitant et à hauteur de 30 % l'effort fiscal, c'est-à-dire le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, de manière à faire contribuer davantage les départements disposant de marges en matière de fiscalité. Enfin, la répartition de la baisse de la DGF des régions est effectuée au prorata des ressources réelles. Comme pour le bloc communal, elle permet ainsi de faire contribuer davantage une région qui dispose de ressources financières importantes, à superficie et population équivalentes, qu'une région dont les ressources sont plus limitées. La loi de finances pour 2014 prévoit plusieurs mesures qui concrétisent l'engagement du Gouvernement de renforcement de la péréquation. Les fonds de péréquation verticale progresseront de 119 M€. Les ressources de ceux qui reposent sur des mécanismes de péréquation horizontale progressent de 210 M€, pour le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et de 20 M€ pour le fonds de solidarité des communes de la région Ile de France (FSRIF). Par ailleurs, l'article 135 de la loi de finances crée un fonds de péréquation des ressources des départements d'Ile-de-France, doté de 60 M€, destiné à atténuer les importantes différences de ressources existant entre les départements de cette région. L'article 78 institue, quant à lui, pour 2014, un fonds de solidarité alimenté par un prélèvement, plafonné, correspondant à 0,35 % des bases de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) perçus par les départements en 2013 et répartis au profit des départements éligibles dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne ou dont le revenu par habitant est inférieur à 1,2 fois la moyenne nationale des départements, en fonction de leurs restes à charge au titre des dépenses d'allocations individuelles de solidarité. L'efficacité des dispositifs de péréquation horizontale doit être évaluée, non pas sur un seul exercice mais à moyen et à long termes. Concernant les départements en particulier, le fonds de péréquation de la contribution sur la valeur ajoutée (CVAE) perçue par les départements a été conçu de manière à lui assurer un dynamisme important. Ce fonds est en effet alimenté par deux prélèvements : si le montant du premier prélèvement « sur stock » est fixé ex ante en loi de finances, le second prélèvement « sur flux » prend en compte l'accroissement du montant de CVAE perçu entre l'année n-1 et l'année n-2. Toute augmentation de la CVAE perçue par les départements se traduit donc l'année suivante par un renforcement des ressources du fonds. Il en va de même pour le fonds DMTO, dont le montant réparti a certes baissé en 2013 du fait du ralentissement du

marché immobilier, mais qui porte sur des ressources structurellement dynamiques à moyen et long termes. S'agissant des régions, le fonds de péréquation des ressources perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse vise à faire converger les taux de croissance régionaux des ressources perçues par les régions et issues de la suppression de la taxe professionnelle vers la moyenne nationale. Les prélèvements au titre du fonds sont calculés sur la base de l'écart à la moyenne de l'évolution des ressources post-taxe professionnelle des régions ((CVAE, IFR (imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux), DCRT (dotation de compensation de la taxe professionnelle), FNGIR (fonds nationaux de garantie individuelle des ressources)) constatée entre l'année n-1 et l'année 2011. La référence à l'année 2011 a comme corollaire le fait que le prélèvement n'est pas uniquement calculé sur un flux annuel, mais sur la somme des flux annuels constatés depuis 2011. Ce fonds a donc vocation à voir son montant augmenter au cours des prochaines années. D'une manière plus générale, les régions étant caractérisées par la faiblesse de la part des ressources fiscales dans leurs ressources totales, la nécessité du renforcement de la péréquation horizontale y apparaît moins nécessaire que pour les départements, et a fortiori, que pour le bloc communal. La péréquation horizontale n'a en effet de sens que lorsque les ressources sont inégalement réparties entre les collectivités de la catégorie. Or l'écart entre les indicateurs de ressources fiscales des régions par habitant les plus élevés et les moins élevés n'est que de 1 à 2, contre un écart de 1 à 20 pour le potentiel financier par habitant des communes et de 1 à 3 pour le potentiel financier par habitant des départements. Outre la péréquation de leurs ressources, le Gouvernement a également souhaité prendre en compte des difficultés structurelles particulières des collectivités. Il a entendu tirer les conclusions du groupe de travail entre l'Etat et les départements, en leur assurant les moyens de mieux financer les trois allocations individuelles de solidarité et la compensation de la revalorisation exceptionnelle du revenu de solidarité active. L'article 77 de la loi de finances pour 2014 permet aux départements, pour une période limitée à deux ans, de porter de 3,80 % à 4,50 % le plafond maximal du taux des droits de mutation à titre onéreux. Cette faculté, qui s'accompagne de la création du fonds de solidarité mentionné ci-dessus, a pour objet de mieux couvrir la progression des dépenses de solidarité, particulièrement marquée dans un contexte de crise. A ces ressources fiscales potentielles s'ajoute le transfert pérenne aux départements des frais de gestion relatifs à la taxe foncière sur les propriétés bâties, aujourd'hui perçus par l'Etat. La ressource correspondante sera répartie entre les départements de façon péréquée. S'agissant des régions, la loi de finances pour 2014 leur alloue un nouveau panier de ressources fiscales en remplacement de la dotation générale de décentralisation (DGD) formation professionnelle. Les régions se voient transférer, d'une part, le produit -dynamique- des frais de gestion perçus par l'Etat au titre du recouvrement et des dégrèvements pris en charge de la taxe d'habitation, de la cotisation foncière des entreprises et de la CVAE et d'autre part, le produit d'une fraction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. Cette mesure permet de renforcer l'autonomie financière des régions et le dynamisme de leurs ressources fiscales. Sur le troisième point concernant la qualité et la fiabilité des comptes publics locaux, le Gouvernement souscrit très largement au diagnostic établi, aux orientations proposées et aux recommandations formulées. Afin de satisfaire aux exigences communautaires relatives aux cadres budgétaires des Etats membres, les services de l'Etat sont mobilisés pour étendre le champ des données financières locales faisant l'objet d'une centralisation nationale. A cette fin, le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale prévoit de rendre obligatoire, dans un délai de cinq ans, la dématérialisation des documents budgétaires des entités publiques locales de plus de 50 000 habitants et leur transmission au représentant de l'Etat par voie électronique. Cela permettra de centraliser l'ensemble des données figurant dans les annexes normées des documents budgétaires, en particulier celles se rapportant aux engagements hors bilan. En matière de certification des comptes publics locaux, si une expérimentation apparaît nécessaire pour les plus grandes des entités publiques locales, celle-ci doit reposer sur le volontariat. Tel est le sens de la mesure prévue par le projet de loi de développement des solidarités territoriales et de la démocratie locale. S'agissant des autres entités locales, la mise en place d'une norme de révision limitée systématique des comptes dans le cadre de l'examen de gestion réalisé par les chambres régionales des comptes pourrait être envisagée. Dans cette perspective et afin d'améliorer la lisibilité et l'intelligibilité des états financiers des collectivités et établissements publics locaux, le comité relatif à la fiabilité des comptes publics locaux vient d'engager une revue de l'ensemble des annexes des documents budgétaires et comptables des collectivités territoriales. Ces travaux pourraient constituer la première étape du chantier de construction d'un compte financier unique, dont la Cour préconise l'ouverture. Toutefois, dans la mesure où cette évolution exige une adaptation de très grande ampleur des systèmes d'information de l'Etat et des entités locales concernées, elle ne pourrait être réalisée que progressivement et suppose une concertation préalable approfondie avec les associations représentatives des élus locaux. Afin de faciliter l'agrégation des comptes locaux, au plan local comme au plan national, il paraît souhaitable que les flux croisés intervenus au sein d'une entité publique locale, entre budget principal et budgets annexes, ainsi que

ceux réalisés entre les collectivités territoriales et les établissements publics locaux, notamment entre les communes et leurs groupements, soient obligatoirement retracés dans un état particulier annexé au budget et au compte administratif des entités concernées. Enfin, sur le dernier point, le Gouvernement partage les préoccupations de la Cour portant notamment sur l'encadrement du recours à l'emprunt et sur l'amélioration de l'information des élus, des citoyens et des tiers. Ainsi, en application de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, les collectivités territoriales et leurs groupements ne sont désormais plus autorisés à souscrire que les emprunts présentant les caractéristiques suivantes : pour tous les emprunts en devises étrangères, un contrat d'échange de devises contre euros doit être conclu pour le montant total et la durée totale de l'emprunt concerné ; pour tous les emprunts à taux variable, les indices et les écarts d'indices autorisés pour les clauses d'indexation du taux d'intérêt sont déterminés par un décret en Conseil d'Etat. La formule d'indexation des taux variables doit répondre à des critères de simplicité ou de prévisibilité des charges financières des entités concernées, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat. En outre, les contrats financiers adossés à un emprunt (swap) ne sont autorisés que dans le but d'assurer la couverture du risque pris par l'entité concernée. Les mesures réglementaires d'application de la loi bancaire seront publiées au début de l'année 2014. En outre, afin d'améliorer l'information relative à la dette publique locale, les annexes budgétaires qui s'y rapportent seront modifiées à compter de l'exercice 2014. Il s'agit notamment de moduler l'importance des informations demandées en fonction de la complexité des produits financiers concernés et de renforcer l'information relative aux remboursements anticipés et aux opérations de couverture. Enfin, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles prévoit un examen de la stratégie de gestion de la dette dans le cadre du débat d'orientation budgétaire pour les entités locales qui comptent 3 500 habitants et plus. La recommandation de la Cour à ce sujet est donc désormais satisfaite.

Document n° 7 : Extrait de la Note de conjoncture Les Finances locales – Tendances 2014, la banque postale, avril 2014, pp 4-5 (2 pages)

I - Environnement macroéconomique

La reprise de l'économie mondiale avait gagné en intensité au second semestre 2013 (bonne tenue de l'économie américaine, rebond en Chine, reprise modérée en zone euro). Les premiers mois de l'année 2014 ont été moins sereins (pressions sur les monnaies de plusieurs pays émergents en janvier, intempéries perturbant l'activité outre-Atlantique, crise ukrainienne). Le raffermissement graduel de la croissance dans la zone euro devrait néanmoins se poursuivre. En France, la consommation des ménages resterait freinée par une progression limitée du revenu. De son côté, l'investissement des entreprises se redresserait modérément. Le chômage augmenterait encore légèrement, mais tendrait à se stabiliser fin 2014. L'inflation resterait faible, en dépit du relèvement du taux de TVA intervenu début 2014. Malgré une légère remontée depuis quelques mois, les taux d'intérêt à court terme resteraient proches de zéro. Les taux à 10 ans des obligations d'État entameraient quant à eux une remontée en pente douce.

La reprise de l'économie mondiale se poursuivrait en 2014

La seconde partie de l'année 2013 a été marquée par une intensification de la reprise de l'économie mondiale. Aux États-Unis, la croissance a été soutenue, retrouvant une dynamique favorable à l'emploi. Un rebond de l'économie chinoise est intervenu grâce aux mesures de soutien gouvernementales. Enfin, la zone euro a fini par s'extirper de la récession.

Le début de l'année 2014 a été plus chahuté. De nouvelles tensions sont réapparues en janvier sur plusieurs devises de pays émergents. Outre-Atlantique, c'est surtout les conditions climatiques rigoureuses qui ont perturbé l'activité entre décembre et février, en particulier dans la construction. Enfin, la crise ukrainienne constitue un nouvel aléa géopolitique.

Néanmoins, la croissance de l'économie mondiale devrait se poursuivre sur un rythme légèrement inférieur à sa tendance de long terme qui est de 3,5 % l'an. Les fondamentaux de l'économie américaine sont bons et les États-Unis continueraient à être une locomotive pour le reste du monde. En Chine, le rééquilibrage de l'économie est source d'interrogations mais, dans le scénario le plus probable décrit ici, la décélération de la croissance resterait maîtrisée.

Une éclaircie pour l'Europe

Le contexte international serait propice à la poursuite d'une reprise graduelle dans la zone euro. Certes, des freins subsistent (besoin de désendettement public et privé dans de nombreux pays, taux d'intérêt encore trop élevés dans les pays d'Europe du Sud, malgré le reflux récent des taux sur les obligations d'État). Mais plusieurs points positifs doivent être soulignés. Après l'amélioration de la surveillance des déséquilibres économiques et budgétaires, la gouvernance européenne

a fait encore un pas en avant avec l'adoption des contours de l'Union bancaire. Par ailleurs, la solidité de l'économie allemande constitue un point d'ancrage pour les autres pays membres. Enfin, un rééquilibrage de la zone est intervenu, avec une restauration de la compétitivité de la plupart des pays du Sud de l'Europe.

Le caractère moins restrictif des politiques budgétaires et l'assainissement en cours de certains déséquilibres (dans l'immobilier notamment) constituent les bases d'un retour progressif de la croissance. La déflation pourrait ainsi être évitée, mais la BCE restera sous pression pour maintenir une politique durablement accommodante.

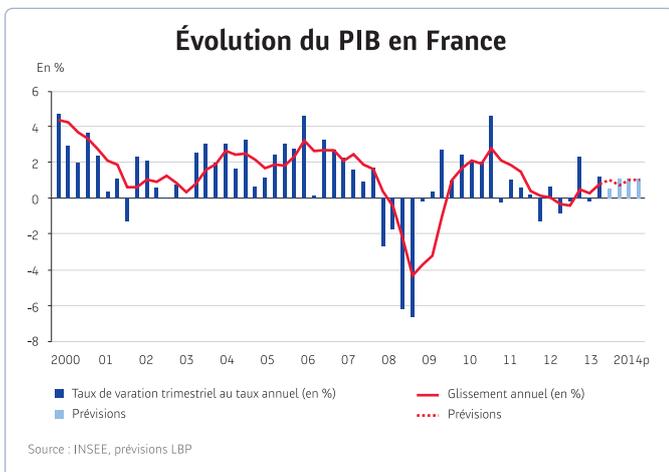
Croissance modérée de l'économie française

En 2013, le PIB français ne s'est accru que de 0,3 %. Toutefois, à l'image de ce qui a été observé en Europe, une amélioration progressive est intervenue dans le courant de l'année. Sur les premiers mois de 2014, les enquêtes de conjoncture pointent une croissance de l'ordre de 1 % l'an.

Ce rythme est encore trop lent pour entraîner une franche amélioration du marché du travail. Certes, à partir de la mi-2013, la montée en puissance des emplois aidés dans le secteur non marchand a permis de contenir la hausse du nombre de demandeurs d'emploi. Mais il faudra attendre la fin de l'année 2014 pour que le taux de chômage se stabilise.

Dans ce contexte, la consommation des ménages n'augmenterait que très modérément en 2014. Le pouvoir d'achat du revenu des ménages ne croîtrait que faiblement. D'une part, la situation du marché du travail n'est pas propice à une accélération des salaires. D'autre part, l'inflation accélérerait légèrement, même si la hausse de la TVA au 1^{er} janvier n'a eu qu'un impact limité jusqu'ici.

L'investissement résidentiel des ménages pourrait encore reculer jusqu'au milieu de l'année, le marché immobilier continuant à s'ajuster graduellement.



Du côté des entreprises, le principal point noir reste une situation financière dégradée. Elle pourrait néanmoins un peu s'améliorer cette année grâce au redressement progressif de l'activité et aux mesures prises par le gouvernement (dont le Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi). L'investissement productif pourrait ainsi renouer avec la croissance en 2014, après deux ans de recul, ce qui tiendrait aussi à un important besoin de renouvellement des matériels.

Avec l'amélioration de l'environnement international, les exportations se raffermiraient, bien que la force persistante de l'euro limite leur expansion. La restauration de la compétitivité des pays d'Europe du Sud met aussi les exportateurs français sous pression. La France peinerait ainsi à combler son déficit commercial.

Principaux indicateurs économiques (moyennes annuelles, en %)

	2013	2014p
Taux de croissance du PIB	0,3	0,9
Taux d'inflation	0,9	0,9
Taux de chômage	9,9	9,8

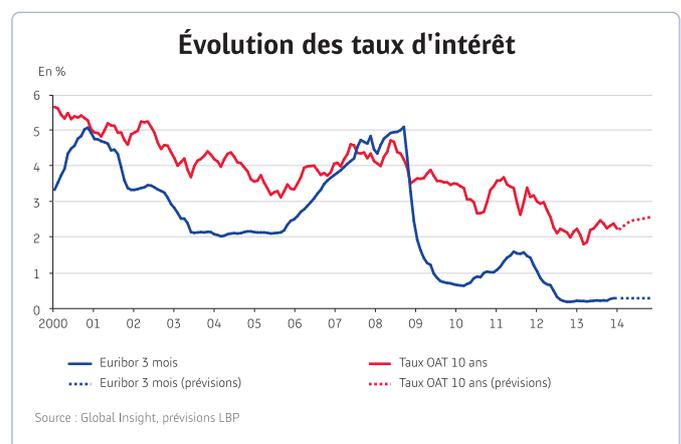
p : prévisions

Source : INSEE, prévisions LBP

Une remontée très graduelle des taux à 10 ans

Avec une croissance encore très modérée et une inflation très faible, la BCE conserverait une politique monétaire accommodante, sans qu'une hausse de ses taux directeurs ne soit envisageable avant la fin de l'année. Les taux à court terme resteraient donc proches de zéro. Toutefois,

avec le remboursement anticipé par les banques des prêts à trois ans accordés fin 2011 et 2012, le bilan de la BCE s'est beaucoup dégonflé, entraînant une petite tension en matière de liquidités depuis fin 2013. L'Eonia comme l'Euribor 3 mois ont ainsi eu tendance à très légèrement augmenter récemment. Ils resteraient néanmoins très bas fin 2014. Du côté des taux des obligations publiques, l'amorce de la diminution des rachats de titres par la Fed s'est traduite par une remontée du taux américain à 10 ans sur la seconde partie de 2013. Ce mouvement a toutefois marqué une pause depuis le début de cette année. Avec la confirmation de la reprise économique, le taux américain à 10 ans renouerait avec une tendance haussière.



Les taux européens, notamment français, ne suivraient que partiellement ce mouvement, du fait d'une situation économique moins favorable en Europe qu'aux États-Unis. Fin 2014, le taux de l'OAT 10 ans pourrait ainsi atteindre 2,5 %.

Taux d'intérêt (en %)

	2013	2014p
Euribor 3 mois		
Moyenne annuelle	0,2	0,3
Fin d'année	0,3	0,3
OAT 10 ans		
Moyenne annuelle	2,2	2,3
Fin d'année	2,3	2,5

p : prévisions

Source : Global Insight, prévisions LBP

Rédigé par le service des Études Économiques
de La Banque Postale.

Retrouvez l'ensemble de leurs prévisions et publications :
www.labanquepostale.fr/groupe/etudes-publications-lbp.html

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

- ◆ **Proposition n°1** : Créer par décret un « dialogue national des territoires », instance composée du Premier ministre, des ministres concernés et des présidents des principales associations de collectivités territoriales. Elle se réunirait en tant que de besoin selon des formats adaptés aux sujets à traiter, et au moins deux fois par an.
- ◆ **Proposition n°2** : Prévoir la saisine de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ou de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), en amont des concertations institutionnelles.
Communiquer en amont aux associations d'élus, selon une procédure formalisée et suivie, les projets de textes préalablement à l'organisation des réunions de concertation.
En complément, pour les ressources humaines, prévoir une obligation de consultation du collège employeur préalable au lancement de la négociation qui débouche sur un mandat de négociation.
- ◆ **Proposition n°3** : Créer un mécanisme de consultation ouverte et dématérialisée sur les projets de textes réglementaires ayant un impact local, et ouvrir ainsi la possibilité aux collectivités territoriales de proposer en ligne d'éventuelles modifications.
- ◆ **Proposition n°4** : Limiter le niveau de détail des lois et des prescriptions réglementaires nationales afin de laisser aux collectivités locales le pouvoir de fixer et d'adapter les modalités d'application de la loi ou du règlement.
- ◆ **Proposition n°5** : Développer une méthode partagée de calcul et d'objectivation des coûts, en s'appuyant sur un échantillon représentatif de collectivités volontaires.
- ◆ **Proposition n°6** : Créer par décret un observatoire des collectivités territoriales, instance conjointe d'une vingtaine de personnes issues notamment de l'État et des grandes collectivités.
- ◆ **Proposition n°7** : Capitaliser au sein du CNFPT les bonnes pratiques en lien avec l'observatoire et les diffuser sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr.
- ◆ **Proposition n°8** : Faciliter la mise en place de démarches d'*open data*.
- ◆ **Proposition n°9** : Prévoir que le CPER soit constitué à 50 % de thématiques d'initiatives État et à 50 % de thématiques émanant de la région.
- ◆ **Proposition n°10** : Encourager le dispositif encore récent et méconnu de commune nouvelle, qui réunit plusieurs communes en une seule entité, tout en maintenant un maire délégué.
- ◆ **Proposition n°11** : Eviter le recours à la création de structures, comme par exemple les syndicats mixtes, lorsque des conventions, des mutualisations ou des délégations entre collectivités sont possibles.
- ◆ **Proposition n°12** : Affirmer ce principe de diversité des territoires dans l'un des prochains textes relatifs à l'action publique.
- ◆ **Proposition n°13** : Traduire le principe de subsidiarité territoriale dans l'un des prochains textes relatifs à l'action publique. Promouvoir les nouveaux modes de contractualisation entre collectivités territoriales en :
 - demandant aux préfets de les relayer auprès des collectivités en amont de l'organisation des conférences territoriales de l'action publique ;
 - proposant un guide sur les délégations et les mutualisations, téléchargeable sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr et diffusé à l'ensemble des associations d'élus.
- ◆ **Proposition n°14** : Optimiser les cofinancements :
 - en obligeant le maître d'ouvrage, hors circonstances exceptionnelles, à assurer au moins 50 % du financement du projet, pour les communes de plus de 3 500 habitants ;

Rapport

- en définissant, dans le cadre de la signature d'une convention territoriale d'exercice concerté, un seuil de cofinancement minimal d'un montant de 15 % ;
- et à défaut de convention, en appliquant aux co-financeurs, y compris l'État, une obligation de participation minimale de 25 % du montant total.

- ◆ **Proposition n°15 :**

- pour chaque domaine, définir dans la loi une répartition des compétences entre un ou deux niveaux de collectivités territoriales (niveau stratégique, niveau de proximité ou d'application), ce qui suppose un réexamen de toutes les dispositions législatives sectorielles ;
- supprimer la clause générale de compétence des départements et des régions.

- ◆ **Proposition n°16 :** Achever la décentralisation en transférant les moyens d'intervention (crédits et personnels) de l'État dans les domaines où les collectivités territoriales interviennent aujourd'hui majoritairement.

- ◆ **Proposition n°17 :** Encourager la délégation de compétences des services déconcentrés de l'État vers les collectivités territoriales.

- ◆ **Proposition n°18 :** Attribuer l'ensemble de la compétence économique (incluant le tourisme) aux régions à l'exception des compétences de proximité telles que l'aménagement foncier et l'immobilier des entreprises, compétences qui seraient dévolues aux EPCI ou aux départements, selon les territoires.

Compte tenu du renforcement de cette compétence, il faut s'interroger sur le découpage territorial des régions. La région doit disposer d'une taille critique, en termes de tissu économique, de structures financières, universitaires et d'innovation, afin que cette compétence s'exerce de manière pertinente, et contribue à résorber les déséquilibres.

- ◆ **Proposition n°19 :** Transférer la compétence transport interurbain (hors transport scolaire) du département vers la région.

- ◆ **Proposition n° 20 :** Simplifier et rendre prescriptifs les principaux schémas structurants de la région. Cela pourrait concerner le SRADT en s'inspirant du modèle corse ou encore le SRDE.

- ◆ **Proposition n°21 :** Clarifier la nature des responsabilités du département en ce qui concerne les prestations sociales versées par cette collectivité.

- ◆ **Proposition n°22 :** Autoriser des mutualisations de services entre les conseils généraux et le bloc communal voire entre les conseils généraux et les centres communaux d'action sociale.

- ◆ **Proposition n°23 :** Envisager une évolution à long terme du département vers une fédération des intercommunalités.

- ◆ **Proposition n°24 :** Proposer, sur la base de l'expérimentation lyonnaise, à d'autres collectivités volontaires, une fusion des compétences département- agglomération sur le territoire de celles-ci.

- ◆ **Proposition n°25 :** Définir un seuil minimal d'intégration EPCI-Communes membres de 60% à un horizon de 6 ans.

- ◆ **Proposition n°26 :** Créer des instances paritaires intercommunales, établir le plan de formation au niveau intercommunal et développer la santé et la sécurité au travail à ce niveau.

- ◆ **Proposition n°27 :** Mobiliser tous les réseaux (corps préfectoral et associations d'élus) pour promouvoir les mutualisations et accompagner les collectivités dans cette démarche.

- ◆ **Proposition n°28 :** Introduire une définition de l'intérêt communautaire dans le CGCT précisant que la gestion d'une compétence n'est pas détachable de l'ensemble des équipements permettant son exercice et limiter la liste des compétences dont l'exercice est subordonné à la définition d'un intérêt communautaire.

Rapport

- ◆ **Proposition n°29** : Verser la DGF au niveau intercommunal en l'assortissant de garanties pour les communes membres sur la base d'un dispositif simplifié.
- ◆ **Proposition n°30** : Réduire les incitations financières liées au changement juridique d'EPCI, notamment pour les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines. Les gains ainsi réalisés seraient versés aux EPCI en fonction du degré d'intégration effectif entre communes et EPCI.
- ◆ **Proposition n°31** : Prévoir une fusion du syndicat avec l'EPCI à fiscalité propre lorsque 80 % des membres du syndicat appartiennent à cet EPCI à fiscalité propre, les 20 % restants pouvant déléguer la compétence à l'EPCI concerné. Cette règle comporterait des dérogations pour les syndicats d'eau et assainissement.
- ◆ **Proposition n°32** : Elargir à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics les possibilités de coopération ouvertes par le CGCT et faciliter les règles de dissolution d'un établissement public.
- ◆ **Proposition n°33** : Réduire le nombre de satellites des collectivités territoriales en les fusionnant ou en ré-internalisant leurs missions au sein des collectivités.
- ◆ **Proposition n°34** : Prévoir dans une loi qu'en cas de reprise d'une entité, le personnel est reclassé selon les règles en vigueur dans la fonction publique territoriale et soumettre aux collectivités territoriales qui assurent le financement de ces structures l'élaboration ou le renouvellement des conventions collectives.
- ◆ **Proposition n°35** : Dans le cadre d'une discussion entre collectivités, en partenariat avec l'État, assurer un cadrage minimal harmonisé de la nomenclature par fonction afin de faciliter la comparaison entre collectivités locales et l'analyse des politiques publiques par secteur.
- ◆ **Proposition n°36** : Mettre en place une comptabilité et un compte de gestion unique pour l'ordonnateur et le comptable.
- ◆ **Proposition n°37** : Pour les collectivités les plus importantes, mettre en place une comptabilité patrimoniale.
- ◆ **Proposition n°38** : Rendre obligatoire l'information de l'assemblée délibérante sur les coûts de fonctionnement induits par une dépense d'équipement, et provisionner une année de fonctionnement lors du vote de cette dépense.
- ◆ **Proposition n°39** : Réaliser et transmettre à l'assemblée délibérante pour information une étude d'impact socio-économique pour tout projet d'investissement d'un montant compris entre 5 M€ et 10 M€, en fonction de la taille de la collectivité.
- ◆ **Proposition n°40** : Aligner les règles de dotation aux amortissements des communes de plus de 3 500 habitants sur celles des départements et supprimer la neutralisation sur les nouveaux investissements effectués directement par la collectivité.
- ◆ **Proposition n°41** : Renforcer les obligations de provisionnement des risques sur les structures satellites des collectivités et rendre obligatoire une délibération de l'assemblée dans le cadre du vote du budget sur les engagements hors bilan de la collectivité.
- ◆ **Proposition n°42** : Mettre en place un mécanisme de provisionnement des recettes exceptionnelles de DMTO des départements (augmentation du produit supérieure à 10 % par an).
- ◆ **Proposition n°43** : Instituer par voie législative l'obligation pour toutes les collectivités de délibérer, dans les six mois suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante, sur l'organisation de leurs services et le temps de travail de leurs agents.
- ◆ **Proposition n°44** : Inscrire dans la loi l'obligation de présenter à la délibération de l'assemblée avec la publicité nécessaire à l'égard des citoyens locaux :
 - en début de mandat, un plan de mandature ;

Rapport

- lors du débat d'orientation budgétaire, des données précises quant à la programmation des investissements, à la situation financière de la collectivité sur la base d'un tableau de bord des indicateurs de gestion (y compris ceux servant de base au dispositif d'alerte de la DGFIP, en particulier les ratios d'endettement) ;
- à l'occasion du vote du budget une programmation pluriannuelle actualisée des investissements, un recensement exhaustif des engagements hors bilan et une présentation des structures satellites de la collectivité ;
- simplifier la présentation des annexes et prévoir une synthèse pédagogique normée.
- ◆ **Proposition n°45** : Présenter les budgets communaux en annexe du budget de l'EPCI. A terme, élaborer un budget consolidé pour le territoire intercommunal.
- ◆ **Proposition n°46** : Prévoir dans les futures applications informatiques relatives à la dématérialisation des impôts locaux la possibilité d'une visualisation des différents impôts prélevés par une collectivité sur un même contribuable.
- ◆ **Proposition n°47** : Associer les collectivités au programme de stabilité. Malgré le calendrier très serré pour l'élaboration et la finalisation du programme de stabilité 2014-2018, un envoi spécifique du projet de programme de stabilité aux présidents des trois associations de collectivités, suivie d'une réunion spécifique autour du Premier ministre et des ministres concernés devrait se tenir en avril.
- ◆ **Proposition n°48** : Formaliser dans un texte législatif les évolutions des dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités. Sans être prescriptif, le texte permettrait d'identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités. Il constituerait un point d'aboutissement des travaux de concertation sur les finances publiques indispensables entre État et collectivités afin d'assurer le respect de nos engagements européens.
- ◆ **Proposition n°49** : Proposer aux régions, aux départements et aux principales agglomérations un pacte volontaire individualisé avec l'État fixant :
 - l'évolution de la DGF sur 3 ans et la compensation des décisions de l'État impactant sans accord préalable les finances des collectivités ;
 - l'évolution des dépenses, prélèvements, déficit et endettement, et éventuellement, les fusions ou regroupements de collectivités.Ce pacte serait assorti de mécanismes d'incitation financière pour les deux parties.
- ◆ **Proposition n°50** : Associer dans un cadre conventionnel les principales entités publiques partenaires à une logique de maîtrise forte des prestations qu'elles facturent aux collectivités territoriales.
- ◆ **Proposition n°51** : Stabiliser la valeur des bases de taxe d'habitation et renforcer les mécanismes d'encadrement de la hausse des taux pour les impôts communaux.
- ◆ **Proposition n°52** : En cas de mise en œuvre du mécanisme de correction, prévoir :
 - une gouvernance spécifique assurant la bonne information des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale et assurant la concertation nécessaire aux décisions prises pour assurer le retour à la trajectoire prévue ;
 - une logique, au moins partielle, de solidarité entre administrations publiques au prorata des dépenses de fonctionnement afin de matérialiser le caractère collectif qui préside à nos engagements européens en matière de finances publiques.
- ◆ **Proposition n°53** :
 - stabiliser en valeur les dépenses des administrations publiques centrales et locales ;
 - limiter à 2 % en valeur, la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale.

- ◆ de mesurer la part flexible ou discrétionnaire dans les 60 % de dépenses restantes. Celle-ci est relativement faible si l'on considère qu'une partie importante de la progression des dépenses s'explique mécaniquement sur longue période, par la progression indiciaire des agents titulaires...

3. Propositions pour faciliter la maîtrise des dépenses de personnel des collectivités territoriales

3.1. Au niveau national

3.1.1. Mettre en cohérence les décisions prises en matière de ressources humaines avec la trajectoire de redressement des finances publiques

L'Etat ne peut pas continuer d'imposer des charges nouvelles en matière de gestion des ressources humaines tout en réduisant substantiellement ses concours financiers. Aucune maîtrise des dépenses de personnel au niveau local n'est envisageable à court et moyen termes au rythme actuel des réformes catégorielles. En effet, pour la seule année 2014, ont été adoptées les mesures suivantes au profit des catégories C : revalorisation indiciaire sans changement d'échelon, création d'un 12^{ème} échelon dans les échelles 4 et 5, d'un 9^{ème} échelon dans l'échelle 6, diminution de la durée de carrière dans chaque échelle, refonte des grilles de certaines catégories..., sachant qu'une seconde revalorisation est annoncée à compter du 1^{er} janvier 2015.

Proposition n° 1 : Sur la base d'un diagnostic partagé Etat-Collectivités territoriales²¹, définir dans le cadre du « dialogue national des territoires », des engagements communs en matière de maîtrise des dépenses de personnel.

3.1.2. Clarifier la gouvernance normative

Les décisions nationales en matière de ressources humaines sont soumises à l'avis de deux instances paritaires :

- ◆ le conseil commun de la fonction publique lorsqu'il s'agit de projets communs à l'ensemble des trois fonctions publiques. Il est composé, outre la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) qui représente l'Etat, de trois collèges : les représentants des organisations syndicales de fonctionnaires (32 membres), les représentants des employeurs territoriaux (10 membres), les représentants des employeurs hospitaliers (5 membres) ;
- ◆ le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) pour tout projet de texte législatif et réglementaire relatif à la fonction publique territoriale.

En outre, les projets de textes européens, législatifs et réglementaires présentant des incidences budgétaires pour les collectivités territoriales sont présentés à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

Malgré l'existence de ces instances consultatives, l'impact financier des choix normatifs nationaux en matière de ressources humaines est insuffisamment pris en compte du fait :

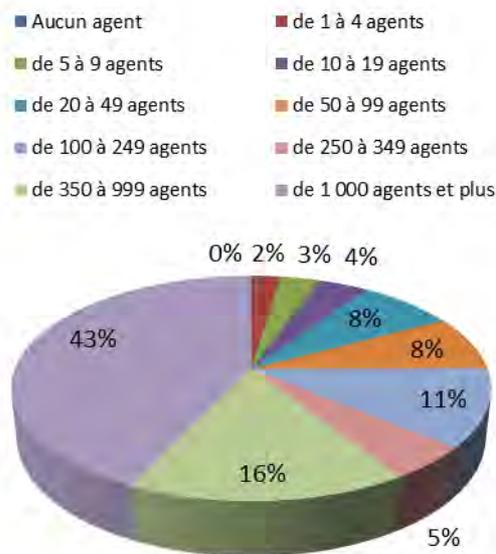
- ◆ de la faiblesse de la représentation des employeurs territoriaux au conseil commun de la fonction publique,

²¹ A l'instar de ce qui a été réalisé l'été dernier sur les dépenses sociales des conseils généraux

Annexe IV

- ◆ des règles de représentativité au conseil supérieur de la fonction publique territoriale qui se traduisent par la prédominance de petites collectivités ou de collectivités de taille moyenne, alors que seules 1 % des collectivités territoriales ont plus de 1 000 agents et emploient 43 % des effectifs totaux (cf. graphiques ci-dessous),
- ◆ du caractère trop tardif de la saisine de la CCEN, qui intervient alors que les négociations syndicales sont finalisées,
- ◆ des lacunes des fiches d'impact financier réalisées dans la mesure où il est difficile de simuler des reclassements individuels à l'échelle macro-économique.

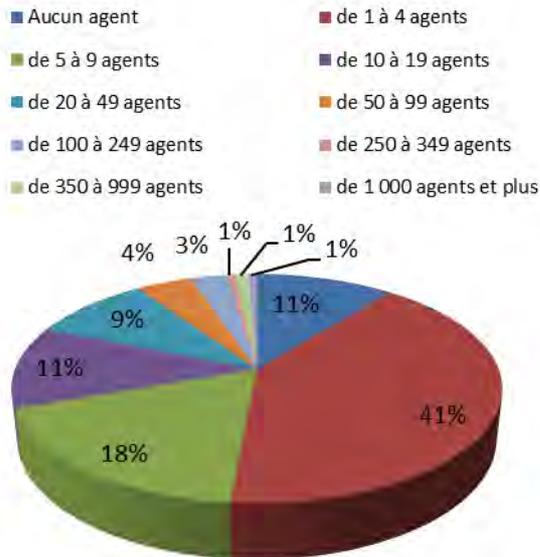
Graphique 6 : Répartition des effectifs totaux en fonction du nombre d'agents de la collectivité



Source : mission sur la base de données INSEE SIASP

Annexe IV

Graphique 7 : Répartition des collectivités en fonction de leurs effectifs



Source : mission sur la base de données INSEE SIASP.

Proposition n° 2 : Prévoir :

- la saisine de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ou de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), en amont des concertations institutionnelles.
- une obligation de consultation du collège employeur préalable au lancement de la négociation ; traduire cette consultation dans une logique de « mandat » au négociateur donné par les employeurs territoriaux ; modifier le collège des employeurs du CSFPT afin d'assurer une représentation tenant mieux compte des effectifs des collectivités.

Pour la mise en œuvre de cette proposition, l'Etat et les collectivités pourraient utilement s'inspirer du mode de gouvernance danois. En effet, au Danemark, le niveau des rémunérations du personnel public est déterminé dans le cadre des négociations encadrant le renouvellement des conventions collectives, en règle générale tous les deux ou trois ans. Ces négociations concernent l'évolution des rémunérations pour les agents d'Etat, des régions et des communes. Les trois acteurs publics sont représentés lors des négociations triennales.

3.1.3. Améliorer la connaissance des flux et des stocks en matière de ressources humaines et capitaliser les bonnes pratiques

Comme le notait le CSFPT dans son rapport sur l'état des lieux des effectifs dans la fonction publique territoriale, les données disponibles au sein de la DGCL et de la DGAFP sont partielles. Une partie des bilans sociaux sont mal renseignés et le système d'information ne permet pas de retracer l'évolution des effectifs au regard du mode d'exercice des compétences (internalisation ou externalisation) et des évolutions des missions des collectivités territoriales. Le suivi des mises à disposition au niveau intercommunal est également lacunaire.

Proposition n° 3 : Consolider les données relatives aux ressources humaines au sein d'un observatoire partagé qui centraliserait des données émanant tant de la DGAFP et de la DGCL que du CNFPT et des centres de gestion et des collectivités elles-mêmes.

Proposition n° 4 : Capitaliser au sein du CNFPT les bonnes pratiques en lien avec l'observatoire et les diffuser sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr.

3.1.4. Adopter des mesures facilitant les économies au niveau local

3.1.4.1. Le respect du temps de travail

Comme le rappelait la Cour des Comptes et comme la mission a pu le constater dans un certain nombre de cas, la durée annuelle du travail des agents est parfois inférieure aux 1607 heures prévues par la loi, ce qui se retrouve dans d'autres secteurs.

Les témoignages collectés par la mission s'accordent pour estimer la durée annuelle moyenne autour de 1 580 à 1 590 heures, soit une durée inférieure de 1 % à 2 % à la durée légale.

Afin de permettre un retour au cadre légal, générateur de gains en termes d'emplois, la mission propose d'instituer, par la loi, une obligation de délibérer sur l'organisation des services et du temps de travail dans la collectivité dans les six mois suivant le renouvellement de l'Assemblée. Ces délibérations seraient soumises au contrôle de légalité.

Proposition n° 5 : Instituer par voie législative l'obligation pour toutes les collectivités de délibérer, dans les six mois suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante, sur l'organisation de leurs services et le temps de travail de leurs agents.

Il convient toutefois de souligner que :

- ◆ cette organisation du travail constitue bien souvent une contrepartie négociée, relevant de l'avantage collectivement acquis, à une rémunération très faible. C'est notamment le cas dans les petites communes où les agents ne disposent très souvent pas de régime indemnitaire ;
- ◆ la question du temps de travail doit s'appréhender plus globalement. L'enjeu, du point de vue de la collectivité, est le volume global de travail de l'ensemble des personnels, et pas seulement la problématique de la durée légale. Ainsi, les problématiques d'absentéisme et de répartition des effectifs doivent être appréhendées dans le cadre de cette réflexion.

3.1.4.2. La question des avancements d'échelon

Aux termes de l'article 78 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, « *l'avancement d'échelon a lieu de façon continue d'un échelon à l'échelon immédiatement supérieur. Il est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle (...).L'avancement d'échelon est prononcé par l'autorité territoriale. L'avancement d'échelon à l'ancienneté maximale est accordé de plein droit. L'avancement d'échelon à l'ancienneté minimale peut être accordé au fonctionnaire dont la valeur professionnelle le justifie.* ». Or la pratique de l'avancement d'échelon à la durée minimale, loin d'être l'exception, est devenue la règle dans la plupart des collectivités, ce qui génère un coût important. Il leur est quasi impossible de revenir, à l'échelle d'une collectivité, sur ce qui apparaît comme un avantage acquis et un élément d'attractivité des carrières.

Proposition n° 6 : Modifier l'article 78 pour instaurer un pourcentage maximal d'avancement à la durée minimale par collectivité territoriale ou centre de gestion.

La fin de l'avancement à la durée minimale serait néanmoins porteuse d'économies que la mission a chiffré sur la base d'une simulation d'avancement des agents à la durée moyenne à près de 230 M€ annuels, soit 0,5 % du budget annuel des collectivités territoriales consacré aux ressources humaines.

3.1.4.3. L'intercommunalité

D'une part, il est nécessaire de faciliter l'intégration intercommunale et notamment le développement de services mutualisés qui permettent de limiter les dépenses de fonctionnement et donc de personnel en incitant financièrement à la mutualisation (cf. rapport). Les exemples réussis de mutualisation (bien que ne concernant que l'intercommunalité et la ville centre) montrent tout l'intérêt d'une démarche unifiée, facilitant une culture et des actions communes.

D'autre part, la question de l'échelon pertinent d'exercice de la fonction ressources humaines se pose. En effet dans de nombreux territoires ruraux, les communes ne disposent pas de la taille suffisante pour gérer leurs ressources humaines et passent dès lors par le centre de gestion, dont l'affiliation est obligatoire en dessous de 350 agents.

Les centres de gestion :

- ♦ offrent des services de gestion diversifiés et constituent des structures pertinentes de mutualisation à l'échelon départemental, ce qui laisse ouverte la question de leur rattachement et de leur organisation ;
- ♦ ne doivent pas se substituer à la collectivité membre pour définir une stratégie de ressources humaines. Celle-ci dépasse les simples enjeux statutaires et intègre la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, les politiques d'emploi et de reclassement. Face à l'éclatement communal et dans un souci de faciliter à terme l'intégration intercommunale, le pilotage RH doit pouvoir s'exercer au niveau intercommunal. Une telle évolution permettrait de développer des politiques de formation commune et de rapprocher les conditions de travail d'agents qui dans leur vie professionnelle quotidienne interagissent.

Proposition n° 7 : Permettre le pilotage stratégique des ressources humaines au niveau intercommunal en rendant possible la définition d'un plan de formation intercommunal, et l'organisation d'instances paritaires intercommunales.

3.1.4.4. La mutualisation inter-collectivité

L'un des enjeux d'une maîtrise des dépenses de personnel repose sur la capacité de mutualiser des actions voire des services entre collectivités. La question du personnel est centrale. D'ores et déjà les centres de gestion permettent des mises à disposition multi-collectivités d'un agent recruté par le centre de gestion. Cette possibilité est aujourd'hui majoritairement utilisée par des petites communes alors que sur des emplois d'expertise rares, elle pourrait intéresser des grandes collectivités territoriales.

Annexe IV

Par ailleurs, l'ensemble des collectivités territoriales est aujourd'hui confronté aux défis de l'usure professionnelle et du vieillissement de leurs effectifs et cela d'autant plus que les agents tendent pour des raisons financières à reculer leur âge de départ à la retraite. Or tant le reclassement que les reconversions professionnelles, lorsque la mobilité inter-collectivité intervient pour des raisons non strictement médicales, ont des coûts extrêmement élevés (coût du remplacement de l'agent sur son poste et coût de formation). En l'absence de postes vacants disponibles, les agents concernés sont trop souvent placés en congés maladie ou en « surnombre » sur le tableau des effectifs. La ville de Lyon estime ainsi à 0,68 % de sa masse salariale la charge annuelle liée aux reclassements. Sur ce sujet, il est nécessaire de faciliter des mobilités et d'échanger entre collectivités territoriales voire entre employeurs publics pour proposer des mobilités adaptées.

Proposition n° 8 : Réunir dans chaque département au sein du centre de gestion une commission d'emploi, permettant d'échanger et de proposer des solutions individualisées aux agents reclassés.

3.1.4.5. La transparence financière

Comme le proposait la Cour des Comptes dans son rapport, la question de la maîtrise des dépenses de personnel doit faire l'objet d'un débat transparent et d'objectifs formalisés au sein de chaque collectivité territoriale.

Proposition n° 9 : Introduire dans le DOB une annexe obligatoire sur les engagements pluriannuels en matière de structure et d'évolution des dépenses de personnel et des effectifs.

3.2. Au niveau local

L'expérience de quelques collectivités, à l'instar du conseil général de l'Isère, montre qu'il est possible de maîtriser certains postes de dépenses de ressources humaines de la collectivité dès lors que les élus choisissent de s'engager dans cette voie, à travers notamment :

- ◆ une meilleure organisation du temps de travail ;
- ◆ des non remplacements de départs, quelle qu'en soit la cause ;
- ◆ des redéploiements de personnel entre services ;
- ◆ la prévention de l'absentéisme et des accidents du travail ;
- ◆ le non remplacement des congés de longue durée ;
- ◆ une définition des ratios d'avancement de grade sur la base d'objectifs budgétaires ;
- ◆ des mutualisations de services.

Document n° 9 : Communiqué de la Fédération des villes moyennes suite à la remise du rapport Lambert-Malvy « Pour un redressement des finances publiques » (23 avril 2014) – 2 pages

Martin Malvy, président du Conseil régional de Midi-Pyrénées, et Alain Lambert, président du Conseil général de l'Orne, tous deux anciens ministres du Budget, ont remis au Président de la République, mercredi 16 avril 2014, leur rapport sur la maîtrise collective des dépenses publiques, en présence du ministre des Finances et des Comptes publics, de la ministre de la Décentralisation, de la Réforme de l'Etat et de la Fonction Publique, et du Secrétaire d'Etat à la Réforme Territoriale.

Conformément à leur lettre de mission du 2 octobre 2013, ces deux élus avaient la délicate charge de formaliser le partenariat et l'engagement de tous les acteurs publics (Etat, administrations publiques locales et administrations de sécurité sociale) qui permettront à la France de respecter ses engagements, tout en préservant durablement le modèle social de services publics auxquels les Français sont attachés.

Sans être exhaustif, 53 mesures ayant été proposées dans ce rapport, *Ondes Moyennes* revient pour vous sur les plus significatives d'entre elles.

Gouvernance renouvelée : réconcilier les Collectivités locales avec l'Etat.

Les deux anciens ministres proposent d'associer systématiquement les Collectivités locales aux décisions qui les concernent, et pour cela de disposer d'un lieu de dialogue, après le rejet par les sénateurs du Haut Conseil des Territoires (HCT).

La FVM appuie la création de cette instance de dialogue national des territoires préconisée dans le rapport à condition que toutes les associations nationales d'élus généralistes y siègent et que la concertation ne se limite pas aux seules trois AMF, ARF, ADF, comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui.

La proposition (n°3) de création d'un mécanisme dématérialisé de consultation sur les textes réglementaires à impact local est elle aussi à retenir, sous réserve d'une transparence de l'exploitation des réponses, tout comme le fait de donner plus de souplesse au pouvoir local en limitant le niveau de détail des lois et règlements (n°4).

La nécessité de mieux partager l'information (y compris financière) et de développer des études thématiques conjointes, propositions qui étaient faites dans le cadre du HCT, reviennent-elles aussi dans les propositions du Rapport Malvy-Lambert (n° 5 et 6), ainsi que la création d'un observatoire des Collectivités territoriales.

A l'heure de l'open data, ces propositions sont plus que jamais une nécessité. La méconnaissance des coûts réels des services publics ne peut qu'inciter à l'émergence de ce type d'outils. En outre, elle permettrait peut-être d'éviter le discours souvent condescendant, voire accusateur de l'Etat vis-à-vis des Collectivités locales.

Contractualisation : un jeu à 2... seulement ?

Le rapport confirme que l'Etat doit effectivement renoncer aux compétences qu'il a transférées. Il préconise que les Contrats de plan Etat-régions (CPER) soient constitués à 50% de thématiques d'initiatives d'Etat et à 50% de thématiques émanant de la région, sortant ainsi de la contractualisation des CPER les autres niveaux de Collectivités, ce que dément aujourd'hui l'Etat, mais qui dans les faits représente déjà un risque réel. L'Etat devra donc prévoir un nouveau mode d'association des Collectivités territoriales infra-régionales à l'élaboration des CPER et des Programmes Opérationnels européens (PO).

Pour clarifier le nombre d'échelons le rapport propose d'inciter à la fusion de communes (commune nouvelle) et de limiter la création de structures (type syndicats).

Diversité des territoires : richesse ou handicap ?

Credo de la FVM, le rapport ouvre la brèche à une reconnaissance de la diversité des territoires, niée dans les politiques publiques depuis toutes ces dernières décennies : « *Les besoins du milieu rural ne sont pas ceux des Villes Moyennes ni des très grandes agglomérations urbaines* » ; une *lapalissade* que juge pourtant nécessaire de rappeler le rapport.

Il prône ainsi une action publique différenciée (et non uniforme) sur les territoires. Le principe de la subsidiarité territoriale est ainsi souhaité pour que les politiques publiques s'adaptent aux territoires.

Répartition des compétences

Dans sa proposition 15, le rapport prévoit pour chaque domaine une loi de répartition des compétences entre un ou deux niveaux et la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions.

La région disposerait selon le rapport d'une large compétence stratégique de définition des orientations, d'appui et de mise en réseau, et les départements et intercommunalités assureraient l'accueil et la proximité. Le rapport remet en cause la taille actuelle des régions en préconisant un élargissement (sans aborder la question de la diminution du nombre de régions).

Contrairement aux récentes déclarations du Premier ministre, le rapport propose d'offrir aux départements un avenir réaliste. La nature des responsabilités du département doit être précisée dans une logique prescripteur-payeur en matière de RSA , d'APA et de prestation de compensation de handicap.

Il propose de distinguer les départements ruraux des urbains :

- Les départements ruraux (50% des Conseils généraux et 20% de la population) ont largement subi le désengagement de l'Etat. Le département doit y remplir le rôle de garant de la cohésion territoriale. Le rapport va plus loin en préconisant d'aligner la carte des cantons sur celle des

intercommunalités pour faciliter la mutualisation entre les échelons, avec à long terme la transformation du département en fédération des intercommunalités (proposition 23).

- Pour les départements intermédiaires (1/4 des départements et 24,4% de la population), le rapport propose d'éviter les doublons.
- Les départements très urbanisés (26 départements, 53,6% de la population) pourraient quant à eux être amenés à fusionner avec la métropole (exemple lyonnais).

Le département sort ainsi conforté du rapport avec de nouvelles compétences sociales de l'Etat et pourrait même à terme absorber les centres de gestion.

L'intégration intercommunale

L'intercommunalité a jusqu'à aujourd'hui permis un rattrapage de l'équipement collectif des communes, mais n'a pas contribué à la baisse de la dépense publique par habitant. La taille des intercommunalités est jugée insuffisante dans les territoires à faible densité. Le rapport préconise un seuil minimal d'intégration EPCI-communes membres de 60% à horizon de 6 ans, sur la base des compétences transférées et non comme c'est le cas aujourd'hui sur le transfert de la fiscalité (n°25). Plusieurs possibilités d'organisation sont proposées : services d'une commune mis en commun, transfert vers l'intercommunalité des fonctions assurées par les communes, élargissement des blocs de compétences obligatoires. Le rapport propose de créer des instances paritaires intercommunales, d'établir le plan de formation au niveau intercommunal et de développer la santé et la sécurité au travail à ce niveau (n°26).

Il appelle à la mobilisation des réseaux (corps préfectoral et associations d'élus) pour promouvoir les mutualisations et accompagner les Collectivités locales et à l'introduction dans le CGCT, d'une définition de l'intérêt communautaire précisant que la gestion d'une compétence n'est pas détachable de l'ensemble des équipements permettant son exercice (n° 28).

Le constat du trop grand nombre de syndicats, incite à la proposition (31) d'une fusion avec l'EPCI lorsque 80% du syndicat appartient à l'EPCI, avec dérogations pour les syndicats d'eau et assainissement. Le rapport prévoit aussi de réduire le nombre de satellites des Collectivités locales en les fusionnant ou en ré-internalisant les missions au sein des collectivités (n°33).

Gestion publique

Parmi les nombreuses mesures de gestion publique ou financière qu'ils listent dans leur rapport, Martin Malvy et Alain Lambert proposent de mesurer l'impact financier des normes nouvelles sur les collectivités, en amont de la prise de décision (proposition n° 2). Ils souhaitent que soit communiqué en amont selon une procédure formalisée et suivie, les projets de textes, via la saisine des instances d'évaluation (CCEN, CCEC) avant la finalisation des textes, dans la mesure où l'évaluation des coûts n'est pertinente qu'avant l'application.

Les deux ministres proposent également d'assurer une collégialité des employeurs publics (via un mandat formalisé) lors des discussions en matière salariale et de ressources humaines, ayant un impact sur l'ensemble des fonctions publiques (n° 1).

Pour optimiser les cofinancements, Alain Lambert et Martin Malvy, souhaitent obliger le maître d'ouvrage (hors circonstances exceptionnelles) à assurer au moins 50% du financement du projet pour toutes les communes de plus de 3 500 habitants (proposition n° 14 – NB la loi MAPTAM a porté ce seuil à 30%).

De nombreux outils financiers sont également proposés pour un pilotage sécurisé de la dépense des collectivités. Parmi ceux-ci, on pourra retenir la mise en place d'une comptabilité et d'un compte de gestion unique pour l'ordonnateur et le comptable (proposition n° 36), ou encore pour les collectivités les plus importantes, la mise en place d'une comptabilité patrimoniale (n° 37).

En rendant obligatoire, l'information de l'assemblée délibérante sur les coûts de fonctionnement induits par une dépense d'équipement, et le provisionnement d'une année de fonctionnement lors du vote de cette dépense (proposition n° 38), les anciens ministres du budget formulent également des mesures pour renforcer l'information financière et assurer une meilleure maîtrise de l'évolution de la dépense locale.

Pilotage de la dépense des collectivités

La mission recommande aussi de proposer aux régions, départements et principales agglomérations un pacte volontaire individualisé avec l'État, assorti de mécanismes d'incitation financière pour les deux parties (n° 49). Ce pacte - au libre arbitre des collectivités - préciserait l'évolution minimale de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur 3 ans, la compensation des décisions de l'État impactant sans accord préalable les finances des collectivités et l'évolution des dépenses, prélèvements, déficit et endettement (et éventuellement, les fusions ou regroupements de collectivités). Le respect de ces engagements donnerait droit à une bonification de DGF.

Pacte financier pour restaurer les équilibres budgétaires

Parallèlement au programme de stabilité, il est proposé de mettre en place une trajectoire budgétaire simple et intelligible, afin de stabiliser en valeur les dépenses des administrations publiques centrales et locales. Ces normes d'évolution pourraient être actualisées chaque année et seraient naturellement soumises à révision en cas de « retour à meilleure fortune » et en tout état de cause remises à plat à l'issue des trois ans. Les « principales » associations de collectivités seraient associées à la formulation du programme de stabilité, autour du Premier ministre et des ministres concernés pour en débattre (n° 47).

Enfin, sans modifier la Constitution, les auteurs proposent de formaliser dans une loi financière les évolutions de dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités. Sans être prescriptif, le texte permettrait d'identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités (n° 48).

► Les administrations publiques locales en 2012

- effectuent 21 % de la dépense publique
- réalisent 71 % de l'investissement public
- détiennent 9,5 % de la dette publique.

LES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2012

(en milliards d'euros)

	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal : communes et groupements	Départements	Régions	Ensemble
Dépenses totales	96,3	39,6	126,6	71,4	27,9	225,9
Dépenses de fonctionnement	65,3	28,4	84,5	56,0	17,2	157,6
dont dépenses de personnel	34,1	6,3	40,3	11,5	3,0	54,7
dont intérêts de dette	2,3	0,7	2,9	0,9	0,6	4,5
Recettes de fonctionnement	78,2	33,9	102,9	63,7	22,5	189,0
dont concours financiers de l'État	19,2	8,7	28,0	15,0	9,3	52,3
dont impôts locaux	31,7	16,7	48,4	19,3	4,5	72,2
dont autres impôts et taxes	6,4	4,4	10,9	22,7	7,8	41,4
Épargne brute : excédent de fonctionnement	12,9	5,5	18,4	7,6	5,3	31,4
Dépenses d'investissement	31,0	11,2	42,1	15,3	10,8	68,2
dont dépenses d'équipement	22,6	6,9	29,5	6,8	2,8	39,1
dont subventions versées	1,5	1,6	3,2	4,6	5,4	13,2
dont remboursements de dette	5,8	1,7	7,6	3,5	2,0	13,0
Recettes d'investissement	18,8	6,8	25,6	7,3	5,0	38,0
dont emprunt	7,2	3,4	10,6	4,1	3,1	17,9
Dette au 31/12	61,4	20,9	82,3	31,1	19,1	132,5

Sources : DGFIP, DGCL

Les données figurant dans la colonne secteur communal ne correspondent pas à la somme des opérations « communes » et « groupements à fiscalité propre » : les reversements fiscaux des groupements vers leurs communes membres ont été neutralisés en dépenses comme en recettes de fonctionnement.

Les chiffres clés des collectivités locales

► La taxe d'habitation, les taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et les impôts économiques rapportent 75 Md€ aux collectivités locales en 2013.

LES CONTRIBUTIONS DIRECTES EN 2013

(en milliards d'euros)

	Secteur communal	Départements	Régions	Toutes collectivités
Contributions directes	49,93	20,35	4,74	75,02
Produits votés des 3 taxes « ménages » (y compris la taxe additionnelle au foncier non bâti)	37,46	12,19	-	49,64
Taxe d'habitation	20,14	-	-	20,14
Taxe sur le foncier bâti	16,32	12,19	-	28,50
Taxe sur le foncier non bâti	1,00	-	-	1,00
Produit voté de la contribution foncière des entreprises et autres produits économiques	12,48	8,16	4,74	25,38
Cotisation foncière des entreprises	6,93	-	-	6,93
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises	4,33	7,92	4,08	16,32
Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)	0,51	0,25	0,65	1,41
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,71	-	-	0,71

Sources : DGFIP, DGCL.

AUTRES CONTRIBUTIONS PERÇUES PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES EN 2012

HORS TAXES LIÉES À L'URBANISME

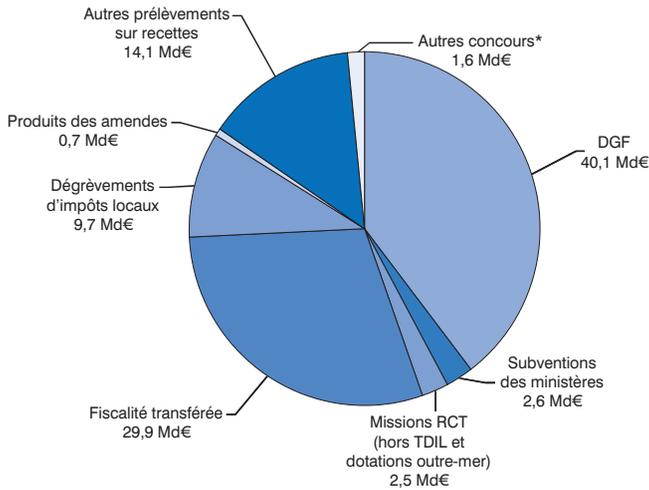
(en milliards d'euros)

	Secteur communal	Départements	Régions	Toutes collectivités
Autres contributions (hors taxes liées à l'urbanisme)	18,96	22,34	8,00	49,30
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	6,09	-	-	6,09
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2,22	7,97	-	10,19
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	-	6,54	4,36	10,89
Versement destiné aux transports en commun	6,85	-	-	6,85
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	-	6,63	-	6,63
Taxe sur les cartes grises	-	-	2,11	2,11
Taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	1,35	0,68	-	2,03
Impôts et taxes d'outre-mer	0,80	0,16	0,62	1,59
Autres taxes	1,65	0,36	0,90	2,91

Sources : DGFIP, DGCL.

- ▶ **Les principaux transferts de l'État aux collectivités locales en 2014**
 - **Dotation globale de fonctionnement** 40,1 Md€
 - **Fiscalité transférée** 29,9 Md€
 - **Dégrèvements d'impôts locaux** 9,7 Md€

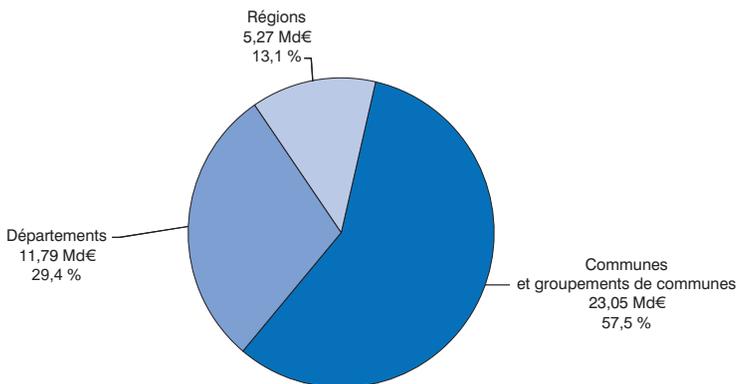
TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ÉTAT AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES EN 2014 (101,2 MD€)



Source : loi de finances initiale pour 2014.

* TDIL, dotation outre-mer, CAS FNDMA, Programme investissements d'avenir, fonds emprunts structurés.

RÉPARTITION DE LA DGF ENTRE CATÉGORIES DE COLLECTIVITÉS EN 2014



Source : DGCL, bureau des concours financiers de l'État.