

SOLIDARITE ET PERFORMANCE

Les enjeux de la maîtrise
des dépenses publiques locales

Pierre Richard

Décembre 2006

RESUME

Pourquoi parler aujourd'hui de maîtrise et de pilotage de la dépense publique locale ? Cette interrogation, objet de **la première partie** du rapport, est loin d'être théorique.

La situation d'ensemble de nos finances est **préoccupante** : notre dette publique a été multipliée par cinq au cours des vingt-cinq dernières années pour atteindre fin 2005 plus de 1 138 milliards d'euros, soit 66,6% du produit intérieur brut (PIB).

Mais on peut se demander en quoi les collectivités territoriales sont concernées :

- ces dernières sont **faiblement endettées**. La dette des administrations publiques locales (APUL) représente 10% de la dette publique totale contre près 78% pour celle de l'Etat ; cette dette des APUL a même diminué entre 1996 et 2002 et le besoin de financement qu'elles ont rencontré en 2005 représente moins de 0,1% du PIB ;
- les collectivités obéissent à des règles financières **nettement plus strictes** que celles que l'Etat s'applique à lui-même. Les budgets locaux sont encadrés par la règle d'or (il n'est recouru à l'endettement que pour financer des biens durables) tandis que l'Etat ne parvient même pas à équilibrer ses dépenses de fonctionnement hors intérêts de la dette avec ses recettes de fonctionnement.

S'il semble, en première analyse, que les collectivités ne sont pas concernées par les déséquilibres qui affectent les finances publiques, la réalité est différente :

- les **difficultés rencontrées par l'Etat** sont aussi celles des collectivités, dans la mesure où celui-ci est – de manière croissante – **leur premier financeur** (l'ensemble des concours de l'Etat aux collectivités représente 65 milliards d'euros en 2006, soit 37% de leurs recettes) ;
- **l'augmentation structurelle des dépenses sociales** (santé, vieillesse, assurance chômage) oblige l'Etat comme les collectivités territoriales à agir ensemble sur leurs propres niveaux de dépenses.

Le dernier volet de cette première partie cherche à analyser le dynamisme des dépenses locales depuis les premières lois de décentralisation. La situation peut être résumée en **cinq faits marquants** :

- **l'augmentation des dépenses locales est plus rapide que celle de la richesse nationale** (progression annuelle moyenne de 3,6% en volume contre 2,2% pour le PIB sur la période 1982-2005). Ainsi, les dépenses des APUL représentent aujourd'hui 11% du PIB contre 8,5% en 1982. Ce constat se vérifie **et compris lorsqu'on neutralise l'effet des transferts de compétences**. L'augmentation est également **plus marquée que celle des dépenses de l'Etat** (1,4 point de pourcentage de plus par an en volume sur la période 1982-2005). L'évolution est toutefois contrastée selon les niveaux de collectivités avec une montée en puissance des régions et des groupements de communes à fiscalité propre ;
- la progression des dépenses des collectivités est bien entendu **liée aux compétences transférées** au fil du temps. Ainsi, l'examen des budgets départementaux depuis 1982 montre clairement l'effet du transfert des collèges sur

les dépenses d'investissement depuis 1986 de même que ceux en matière d'aide sociale sur leurs dépenses de fonctionnement ;

- la progression des **frais de personnel**, poste budgétaire majeur, conditionne celle des autres dépenses de fonctionnement. Ce sont plus de 400 000 emplois qui ont été créés dans le secteur public local entre 1980 et 2004 (y compris ceux transférés par l'Etat pour accompagner les compétences décentralisées). La fonction publique territoriale (FPT) compte désormais 1,8 millions d'agents, soit 31% de l'emploi public et crée le plus d'emplois (**55% des emplois publics créés entre 1984 et 2004 l'ont été dans la FPT**) ;
- les administrations publiques locales sont, de plus en plus, **le premier investisseur public** (70% de l'investissement public en 2005 contre 63% en 1978). Elles y consacrent près de 40 milliards d'euros, soit un peu moins de 2,5% du PIB et 10% de l'investissement de l'économie française. Il est intéressant de noter que leurs décisions restent essentiellement déterminées par le cycle électoral communal (les investissements reculant durant les deux premières années du mandat communal, pour augmenter à partir de la troisième année et atteindre un maximum l'année précédant l'élection) ;
- les **frais financiers** des collectivités sont en nette diminution depuis le milieu des années 1990 (division par trois) grâce à un **endettement maîtrisé**, une baisse des taux sur les marchés financiers et une gestion active de leur dette.

*

La deuxième partie du rapport s'organise autour d'**une idée simple : le pilotage de la dépense locale ne peut que reposer sur le principe de responsabilité**. En effet, bien que les actes I et II de la décentralisation aient consacré des évolutions importantes, cette dernière reste imparfaite et inachevée. Elle doit donc être poursuivie dans un esprit de **clarification** des rôles des acteurs publics.

Le rapport se concentre sur l'examen de **trois thèmes** principaux :

- le nombre élevé de nos échelons d'administration locale entraîne des surcoûts qu'il faut maîtriser ;
- l'enchevêtrement des compétences, entre collectivités mais aussi entre ces dernières et l'Etat, est un facteur de déresponsabilisation, qui appelle une réponse pragmatique ;
- enfin, il est urgent qu'à « l'âge de raison » de la décentralisation, les collectivités locales soient mieux associées à l'activité normative de l'Etat lorsque celle-ci a un impact sur leurs budgets.

La France a développé les pouvoirs de ses entités décentralisées sans en réduire le nombre (avec près de 37 000 communes, notre pays rassemble plus de 40% des communes de l'Union européenne à 25 pays). Marqués par l'échec des tentatives de fusion de communes des années 1970, les gouvernements successifs n'ont pas accompagné la décentralisation par une simplification volontariste du paysage institutionnel. Avec l'élévation des régions au rang de collectivités élues et l'encouragement donné à l'intercommunalité, il a été fait le pari que l'organisation institutionnelle trouverait sa rationalité sur le long terme à partir du développement des compétences et des pouvoirs respectifs de chaque niveau de collectivités. L'objectif du rapport n'est pas de revenir sur ces principes mais de **proposer, à architecture institutionnelle constante, quelques mesures simples de rationalisation** :

- **supprimer les syndicats intercommunaux**, sauf arrêté préfectoral en prononçant le maintien après justification validée par délibération de l'organe syndical et des communes membres ;
- **réintégrer les « pays » dans les structures intercommunales** : les « pays » disposent souvent de moyens propres et d'attributions qui concurrencent celles des collectivités et des établissements de coopération intercommunale (EPCI), le tout contribuant à un **empilement de structures** et de projets dépensiers ;
- **diffuser et valoriser les données consolidées sur les finances des communes et des EPCI** ;
- rendre obligatoire pour chaque EPCI à échéance de cinq ans la mise en œuvre d'un **plan de rationalisation des structures administratives**, communales et intercommunales, permettant de dégager des **économies d'échelle à compétences constantes**. Il en serait tenu compte dans le **calcul de la dotation globale** de fonctionnement de l'EPCI et de ses communes membres ;
- demander à toutes les collectivités de conclure un **contrat d'objectifs**, le cas échéant pluriannuel, **avec toute association bénéficiaire d'une subvention supérieure à un certain montant**. Ce contrat serait accompagné de la **liste complète des concours publics reçus** avec mention de leur origine, montant et objet. Le monde associatif est en effet très présent dans le secteur local, en particulier dans le domaine social. Sans remettre en cause les apports de ce partenaire essentiel, il faut également veiller à ce que la fragmentation des acteurs n'empêche pas de cerner le périmètre des dépenses totales, d'agir sur leur évolution (notamment celle de la masse salariale) et d'évaluer les actions mises en œuvre.

Le deuxième thème de cette partie concerne **l'enchevêtrement des compétences**, entre collectivités mais aussi entre ces dernières et l'Etat. Cet enchevêtrement a des causes multiples. Il tient :

- à notre **structure institutionnelle** : multiplication des niveaux de collectivités mais aussi du nombre d'entités par niveau, avec des collectivités (communes, départements et dans une certaine mesure régions) jouissant d'une compétence générale et l'absence de tutelle d'un niveau de collectivités sur les autres ;
- à la politique de **contractualisation** développée par l'Etat ;
- au **maintien de l'intervention de l'Etat dans des domaines transférés** mais aussi à la recherche, par les collectivités locales, d'un pouvoir d'influence sur les choix effectués par d'autres niveaux d'administrations locales ou par l'Etat ;
- aux interactions que nécessitent certaines **politiques très imbriquées** (par exemple, celles de l'emploi, de la ville ou de l'insertion).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (dite acte II de la décentralisation) n'a pas réussi à pallier ces difficultés. En outre, la **distinction** n'est toujours pas faite entre ce qui correspond à un **transfert de compétences** (qui implique également un transfert de la responsabilité de l'Etat vers les collectivités dans la définition de la politique mise en œuvre) et ce qui relève plutôt d'une **délégation de service** dont le législateur entend conserver la définition (comme semble-t-il en matière de RMI).

Le maintien de ces ambiguïtés est source de surcoûts (démultiplication des intervenants) et ne contribue pas à clarifier les responsabilités : les collectivités accusent l'Etat de contraintes et de lourdeurs excessives ; ce dernier leur reproche de ne pas lui permettre de suivre la politique qu'il ne gère plus. La clarification des compétences nécessitera de nouveaux travaux législatifs, dont il ne faut pas sous-estimer la difficulté. Leur objectif devrait être de **réaffirmer le principe de blocs cohérents**, suivant notamment la répartition ci-après :

- **services de proximité et compétence générale** assurés par l'ensemble communes-intercommunalité ;
- **aide sociale** (personnes âgées, aide à l'enfance, RMI, handicapés ...) réservée au département ;
- **aménagement du territoire et développement économique** confiés à la région.

En attendant ces travaux, plusieurs **mesures pratiques** pourraient être adoptées :

- faire précéder tout nouveau transfert de compétences d'une **concertation approfondie au sein du comité des finances locales** (CFL) et avec les associations d'élus, assortie d'une **étude d'impact** préalable du gain économique et social attendu ;
- dans les domaines impliquant de conjuguer l'action de plusieurs niveaux de collectivités (par exemple, action économique, développement touristique), prévoir par la loi, comme l'autorise désormais l'article 72 de la Constitution, la désignation d'un **chef de file** habilité à prendre effectivement les initiatives et décisions nécessaires, après concertation avec les parties prenantes ;
- développer les **mutualisations** de services entre collectivités mais aussi avec l'Etat pour utiliser au mieux le maillage territorial dont chacun dispose, bénéficier d'économies d'échelle (par exemple, groupement d'achats) et de compétences renforcées (par exemple, pôle-ressource d'expertise juridique) ;
- pour chaque compétence décentralisée, **demander à l'administration de l'Etat qui l'exerçait de présenter un plan de réorganisation** de ses services incluant les économies de moyens envisagées, et vérifier sa mise en œuvre par un **audit ex post** (comme cela a déjà été entrepris dans le champ de la formation professionnelle et de l'action sanitaire et sociale). Rendre ces informations **publiques** ;
- constituer un outil de **mesure de la dépense publique totale sur un territoire donné** ;
- s'agissant des subventions entre collectivités et avec l'Etat, **expérimenter l'obligation pour le maître d'ouvrage initiateur de financer au moins 50% du projet** co-financé. Définir au vu des résultats de cette expérimentation les cas de dérogation indispensable à cette règle (petites communes notamment). En effet, l'impact des financements croisés peut être inflationniste dans la mesure où il peut s'agir, pour l'un au moins des partenaires, d'intervenir dans un champ en marge de sa compétence et d'inciter l'autre à la dépense. De façon plus marginale et difficile à chiffrer, les co-financements sont une source de déperdition des moyens administratifs (le même dossier est examiné plusieurs fois par différents services) et de déresponsabilisation du maître d'ouvrage ;
- pour ce qui concerne les appels à contribution des collectivités au bénéfice de l'Etat : poser le principe de **l'interdiction de financements par une collectivité**

territoriale d'une politique d'intérêt national et réserver aux contrats de projets (qui se sont substitués aux contrats Etat-régions) le financement des projets d'intérêt mixte.

Le troisième et dernier volet de cette partie cherche à montrer que l'amélioration des relations entre l'Etat et les collectivités passe également par des **comportements plus responsables de la part de l'Etat sur la question des normes**. En effet, on ne peut demander aux élus locaux de maîtriser et piloter leurs dépenses si les leviers d'action nécessaires sont entre les mains d'un tiers. Ainsi :

- pour éviter que les budgets des collectivités ne subissent l'impact de l'activité normative de l'Etat sans que les élus locaux y aient été associés, il serait souhaitable d'**accroître l'implication du comité des finances locales** (agenda programme en début d'année des travaux envisagés par le Gouvernement, temps dédié à la négociation au sein du CFL d'au moins trois mois, études d'impact juridique et financier constituant une formalité substantielle, capacité de proposition mais aussi d'auto-saisine du comité pour les projets qui ne lui auraient pas été soumis) ;
- de la même manière, il conviendrait de présenter un **bilan annuel** au comité des finances locales des diverses **mesures d'ordre réglementaire** (y compris circulaires) prises par les ministères dans le champ des compétences locales ;
- s'agissant des normes statutaires et salariales, la création du **collège des employeurs locaux**, décidée dans le cadre du projet de loi sur la fonction publique territoriale est un progrès qu'il convient de saluer. Deux compléments pourraient y être apportés : 1) **créer un lien entre ce collège et le comité des finances locales** afin que les évolutions salariales soient décidées en tenant compte de leurs implications financières ; 2) organiser un **débat au comité des finances locales** (dans le cadre de la nouvelle gouvernance proposée *infra*) avec la participation du nouveau collège des employeurs territoriaux sur les conditions de la négociation salariale dans les trois fonctions publiques. La possibilité d'une **négociation propre à la fonction publique territoriale** pourrait à cette occasion être étudiée ;
- enfin, pour que les collectivités locales puissent négocier sur un pied d'égalité avec l'Etat au moment de l'élaboration des normes techniques réglementaires, comme avec les organismes professionnels (processus de normalisation, notamment sous l'égide de l'AFNOR), elles doivent renforcer leurs réseaux d'experts. Si l'Etat peut les encourager dans cette voie, l'initiative revient au premier chef aux associations d'élus.

*

La troisième partie propose une nouvelle gouvernance des relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales, fondée sur le principe de la négociation et s'appuyant sur un comité des finances locales modernisé. En effet, les exemples étrangers (l'étude détaillée par le rapport révèle que beaucoup de nos partenaires européens ont mis en place des pactes de stabilité interne), comme les évolutions récentes en matière de finances sociales montrent que toute démarche de pilotage de la dépense doit reposer sur **des procédures renouvelées, explicitées et davantage fondées sur la négociation et la responsabilisation des acteurs**. Ce sont ces principes, qui ont inspiré la création de la conférence nationale et du conseil d'orientation des finances publiques au début de l'année 2006. Ils guident également les propositions qui suivent :

- créer les conditions d'un **diagnostic partagé** entre l'Etat et les collectivités sur l'évolution des finances locales à partir d'une vision d'ensemble des grandes tendances des finances publiques (Etat, administrations sociales, collectivités locales) ;
- sur la base de ce diagnostic, **négoier un nouveau contrat pluriannuel** (triennal ou quinquennal), dit de solidarité et de performance, qui déterminerait : 1) l'évolution des financements de l'Etat aux collectivités territoriales ; 2) les engagements réciproques de l'Etat et des collectivités sur la maîtrise des dépenses publiques ;
- **réviser annuellement ce contrat** pour tenir compte notamment des résultats obtenus l'année précédente et de l'évolution de la conjoncture économique. Ceci impliquerait l'association et l'information des collectivités tout au long du cycle budgétaire ;
- **soumettre au vote du Parlement l'accord conclu entre l'Etat et les représentants des collectivités**. En l'absence d'accord, le relevé de conclusion de la négociation, explicitant les propositions des représentants des collectivités, serait transmis au Parlement.

Cette troisième partie dédiée à la gouvernance se conclut par la présentation de principes de **financement** de la dépense locale. En effet, si la question des ressources des collectivités, notamment la fiscalité locale, était exclue du périmètre du présent rapport (l'ampleur du sujet et le temps imparti ne permettaient pas d'approfondir ce point), il est apparu **difficile d'évoquer le principe d'une responsabilisation sur les dépenses sans évoquer les recettes** :

- ce n'est pas au moment où on cherche à maîtriser la dépense locale qu'il est opportun d'envisager la création de nouveaux impôts. En revanche, il convient de **continuer les transferts de fiscalité de l'Etat vers les collectivités** pour accompagner les dépenses, très dynamiques, qui leur sont confiées ;
- tout en procédant à une spécialisation relative, il paraît souhaitable que **chaque collectivité dispose d'un « tandem » d'impôts ménages/entreprises**, afin de rester sensible aux intérêts de ces différents acteurs économiques ;
- la responsabilisation des collectivités sur leur fiscalité passe par la **suppression progressive de la part prise en charge par l'Etat** (15 milliards d'euros), ce qui implique notamment la **révision des valeurs locatives cadastrales**. De même, les collectivités mériteraient d'être plus impliquées dans la **gestion** de l'impôt local (assumée aujourd'hui par l'Etat) ; en contrepartie, les frais de gestion prélevés par l'Etat (8%) pourraient être **recalculés** ;
- afin d'harmoniser les politiques fiscales, une **concertation entre les autorités locales** compétentes pourrait être organisée lorsque, dans une commune donnée, la somme des impositions votées dépasse de manière significative une **valeur de référence par habitant** ;
- en contrepartie d'une responsabilisation accrue des collectivités sur leur fiscalité, la part des dotations de l'Etat dédiée à la **péréquation devrait être renforcée** et sa répartition déterminée en priorité par le potentiel fiscal de la collectivité et le revenu moyen par habitant.

La quatrième et dernière partie du rapport est organisée autour de l'idée que la maîtrise des dépenses locales doit être guidée par les principes de **performance** et de **contrôle démocratique**.

L'exercice 2006 est celui du premier budget de l'Etat conçu et exécuté selon les modalités de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). L'élan que l'Etat a voulu créer avec la LOLF pour progresser dans la performance de sa gestion et la transparence des finances publiques ne doit pas faire ignorer que beaucoup de collectivités, notamment parmi les plus importantes, sont déjà en pointe sur le sujet. L'objectif ne doit donc pas être d'imposer la LOLF aux collectivités mais plutôt de **s'inspirer de ses principes** : lisibilité et transparence des informations budgétaires et comptables, logique de performance appliquée à l'action publique, contrôle démocratique (par les assemblées élues comme les citoyens) renforcé *via* l'enrichissement des débats budgétaires et le développement de l'évaluation.

Tout d'abord, l'ambition est réelle chez les gestionnaires locaux de disposer **d'indicateurs de performance** leur permettant de situer les progrès de leur gestion au fil du temps, de **comparer** cette dernière à celle de collectivités similaires et de servir de support à une communication interne comme externe. Toutefois, les tentatives d'élaboration de référentiels permettant les comparaisons se heurtent à des difficultés, tant en termes méthodologiques que de coût de collecte des données. Il est donc proposé **d'élaborer des référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux**, à partir d'une méthodologie décidée par un groupe de travail, qui réunirait des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des représentants d'entreprises délégataires de services publics, des spécialistes de la comptabilité analytique des collectivités et des statisticiens. La direction générale de la comptabilité publique, partenaire de longue date des collectivités, pourrait être chargée de l'organisation et de la mise en œuvre de ces travaux.

Ensuite, il est possible **d'enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales** et d'améliorer la **qualité** des informations financières.

L'enrichissement du débat budgétaire pourrait passer par :

- la tenue plus **précoce** d'un débat d'orientation budgétaire, comportant notamment la présentation de projections pluriannuelles ;
- **l'information réciproque** des collectivités **proches géographiquement** sur leurs perspectives financières ;
- dans les collectivités les plus importantes, la désignation au sein de l'assemblée délibérante de **membres de la majorité et de l'opposition chargés d'émettre un avis** sur les propositions budgétaires de l'exécutif local, à l'instar de pratiques observées chez nos **partenaires européens** ;
- **l'explication des écarts significatifs** entre les propositions budgétaires et le cadrage prospectif national de l'évolution des dépenses publiques ;
- l'obligation de présenter une **expertise économique à l'appui de tout projet d'investissement important**, portant notamment sur les coûts et recettes de fonctionnement et la fréquentation prévisionnelle de l'équipement.

La qualité et l'accessibilité des informations financières constituent les objectifs du deuxième volet de cette partie du rapport. Si les instructions budgétaires et comptables du secteur local permettent déjà de disposer d'un cadre moderne et cohérent avec les principes posés par la LOLF, il paraît possible de progresser sur deux points :

- la **certification des comptes locaux**. A l'exemple de la procédure engagée pour les comptes de l'Etat, on pourrait expérimenter cette certification en accord avec les élus de grandes collectivités qui le souhaiteraient ;
- une mesure de simplification par la mise en place d'un **compte financier unique**, qui se substituerait aux deux états aujourd'hui produits (compte administratif et compte de gestion).

Par ailleurs, les citoyens devraient pouvoir bénéficier plus facilement qu'aujourd'hui des informations financières relatives à leur collectivité, d'une part sous la responsabilité des collectivités elles-mêmes, dès la présentation du budget, d'autre part, à l'aide du développement d'un site Internet de l'Observatoire des finances locales, facilitant la référence à des éléments de comparaison et de cadrage économique et financier.

Cette dernière partie du rapport se conclut par des propositions relatives à **l'évaluation externe**. En effet, s'il est acquis que seul le citoyen est juge en dernier ressort de la gestion de la collectivité, il faut également admettre qu'il n'est en mesure de le faire que s'il dispose de l'information qui lui permettra de se prononcer. Or aujourd'hui, notre système de contrôles externes (contrôle de légalité, contrôle budgétaire), bien qu'en voie de modernisation, reste axé sur la **régularité** et non la **performance**. L'examen de la gestion par les chambres régionales des comptes, s'il ne faut pas en méconnaître l'intérêt, présente également des limites. C'est la raison pour laquelle il est proposé de :

- prévoir un **principe général d'évaluation et d'audit** pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Cependant, pour éviter de faire peser une obligation trop lourde sur les collectivités les plus petites et afin de cibler l'évaluation sur celles présentant les principaux enjeux financiers, l'évaluation serait facultative pour les communes de moins de 10 000 habitants ;
- prévoir la **publicité systématique des résultats** de l'évaluation externe ;
- laisser à chaque collectivité **le choix de son évaluateur externe**, dès lors que ce dernier présente les garanties d'indépendance nécessaires (chambres régionales des comptes, corps d'inspection générale de l'Etat ou des collectivités, équipes mixtes d'agents issus de l'administration de l'Etat et des collectivités, auditeurs privés...) ;
- pour les collectivités engagées d'elles-mêmes dans le processus d'évaluation, les aider à financer cette dernière *via* la « **réserve de performance** » prévue dans le nouveau contrat de solidarité et de performance conclu entre l'Etat et les représentants des collectivités ;
- faire procéder chaque année à l'évaluation de politiques représentant un quart des dépenses de la collectivité, afin qu'au terme d'un cycle de quatre ans, on dispose d'une revue complète.

LISTE DES PROPOSITIONS

- **Le nombre élevé des échelons d'administration locale est un facteur de surcoût qui doit être maîtrisé**
 1. Compte-tenu de la montée en puissance de l'intercommunalité, adopter une mesure de suppression générale des syndicats, sauf arrêté préfectoral en prononçant le maintien après justification validée par délibération de l'organe syndical et des communes membres (cf. page 59).
 2. Etablir un bilan précis et chiffré des « pays », au vu duquel sera recherchée une réintégration de leurs fonctions et moyens dans une structure intercommunale. Favoriser la coordination et les complémentarités entre intercommunalités pour faciliter cette réintégration (cf. page 60).
 3. Au niveau national, développer les moyens d'évaluer le poids financier de l'intercommunalité par la publication de données consolidées (communes et EPCI) (cf. page 62).
 4. Rendre obligatoire une annexe au compte administratif de l'EPCI comportant sur cinq ans quelques données agrégées avec celles de ses communes membres (nombre d'employés, endettement, dépenses d'investissement, évolution de la fiscalité et des dotations de l'Etat), ainsi que des éléments qualitatifs et quantitatifs sur l'amélioration des services rendus aux usagers (cf. page 63).
 5. Pour les EPCI, rendre obligatoire à échéance de cinq ans la mise en œuvre d'un plan de rationalisation des structures administratives communales et intercommunales permettant de dégager des économies d'échelle à compétences constantes. Le calcul de la dotation globale de fonctionnement des EPCI et de leurs communes membres tiendra compte de cette rationalisation. Rendre public les gains en coût et en qualité de services résultant de cette réorganisation (cf. page 67).
 6. Rendre obligatoire la conclusion d'un contrat d'objectifs, le cas échéant pluriannuel, entre les collectivités territoriales et toute association bénéficiaire d'une subvention supérieure à un certain montant. Prévoir au sein de ces conventions, la présentation des résultats comparés aux objectifs, ces derniers portant notamment sur les conditions de recrutement et de rémunération des personnels de l'association. Prévoir également en annexe du contrat la publication de la liste complète des concours publics reçus avec mention de leur origine, de leur montant et de leur objet (cf. page 70).

- **L'enchevêtrement des compétences est un facteur de déresponsabilisation pour l'Etat comme pour les acteurs locaux, qui appelle des réponses pragmatiques**
 7. Procéder à un examen critique pour clarifier les compétences des collectivités et de l'Etat en réaffirmant le principe de blocs de compétences, suivant notamment la répartition ci-après :
 - services de proximité/ compétence générale assurés par l'ensemble communes/ intercommunalité ;
 - aide sociale (personnes âgées, aide à l'enfance, RMI, handicapés ...) dédiée au département ;

- aménagement du territoire et développement économique affectés à la région (cf. page 72).
- 8. Faire précéder toute charge nouvelle ou tout nouveau transfert de compétences de l'Etat aux collectivités d'une concertation approfondie au sein du comité des finances locales et avec les associations d'élus, assortie d'une étude d'impact du gain économique et social attendu (cf. page 73).
- 9. Dans les domaines impliquant de conjuguer l'action de plusieurs niveaux de collectivités (action économique, développement touristique, etc.), prévoir par la loi, comme l'autorise désormais l'article 72 de la Constitution, la désignation d'un chef de file habilité à prendre les décisions nécessaires, après concertation avec les parties prenantes (cf. page 74).
- 10. Développer la mise en commun de services (fonctions supports) entre collectivités territoriales. Des incitations financières relevant de la « réserve de performance » (cf. *infra* proposition n°21) pourraient être mises en place. Chaque fois que possible et à l'initiative du préfet, envisager des rapprochements similaires avec les administrations déconcentrées de l'Etat (cf. page 75).
- 11. Pour chaque compétence décentralisée, demander à l'administration de l'Etat qui l'exerçait de présenter un plan de réorganisation de ses services (affichant notamment les économies de moyens à réaliser) et vérifier sa mise en œuvre par un audit *ex post*, à l'instar de ceux entrepris dans certaines administrations. Rendre ces informations publiques (cf. page 76).
- 12. Constituer un outil de mesure de la dépense publique totale (Etat, sécurité sociale et collectivités) sur un territoire donné (par exemple régional). En attendant son élaboration, expérimenter dans une ou plusieurs régions, une approche consolidée de quelques postes de dépenses de l'Etat et des collectivités (cf. page 77).
- 13. Expérimenter pour les projets co-financés l'obligation pour le maître d'ouvrage initiateur d'en financer au moins 50%. Au vu des résultats de cette expérimentation, définir les cas de dérogation indispensable à cette règle (cf. page 80).
- 14. Pour ce qui concerne les appels à contribution des collectivités locales au bénéfice de l'Etat : poser le principe de l'interdiction de financement par une collectivité territoriale d'une politique d'intérêt national et réserver aux contrats de projets, qui succèdent aux contrats de plan Etat – régions, le financement de projets d'intérêt mixte (cf. page 81).
- **Les collectivités doivent être mieux associées à l'activité normative de l'Etat lorsque cette dernière a un impact sur leurs budgets**
- 15. Etablir un lien entre le nouveau collège des employeurs territoriaux issu du conseil supérieur de la fonction publique territoriale et le comité des finances locales, afin que les évolutions salariales soient décidées en tenant compte de leurs implications financières (cf. page 83).
- 16. Organiser un débat au comité des finances locales (dans le cadre de la gouvernance proposée) avec la participation du nouveau collège des employeurs territoriaux sur les conditions de la négociation salariale dans les trois fonctions publiques. La possibilité d'une négociation propre à la fonction publique territoriale pourrait à cette occasion être étudiée (cf. page 83).
- 17. Constituer au sein du comité des finances locales en partenariat avec l'INSEE et les collectivités locales un dispositif de collecte statistique rapide et complet, permettant de :

- mieux identifier les facteurs d'évolution de la masse salariale locale ;
 - bâtir des modèles de simulation, pour étudier ex ante l'impact systématique de toute mesure salariale. Les résultats de ces simulations seraient communiqués au nouveau collège des employeurs territoriaux ainsi qu'au comité des finances locales (cf. page 85).
18. Accroître l'implication du comité des finances locales (CFL) dans l'élaboration des normes, pour éviter que les budgets des collectivités ne subissent l'impact de l'activité normative de l'Etat sans que les élus locaux y aient été associés (agenda programme en début d'année des travaux envisagés par le Gouvernement, temps dédié à la négociation au sein du CFL d'au moins trois mois, études d'impact juridique et financier constituant une formalité substantielle, capacité de proposition mais aussi d'auto-saisine du comité pour les projets qui ne lui auraient pas été soumis) (cf. page 87).
 19. Encourager le développement par les associations d'élus de réseaux d'expertise pour négocier d'égal à égal tant dans le cadre de la normalisation professionnelle (AFNOR) que pour les normes réglementaires (cf. page 94).
- **Pour une nouvelle gouvernance en matière de finances locales**
20. Mettre en place une procédure de diagnostic partagé entre l'Etat et les collectivités locales sur l'évolution des finances locales à partir d'une vision d'ensemble des grandes tendances des finances publiques et des prévisions économiques (cf. page 109).
 21. Sur la base du diagnostic partagé sur l'évolution des finances locales, négocier un contrat pluriannuel (triennal ou quinquennal), dit «de solidarité et de performance», qui déterminerait : 1) l'évolution des financements de l'Etat aux collectivités ; 2) les engagements réciproques de l'Etat et des collectivités locales sur la maîtrise des dépenses publique (cf. page 111).
 22. Pour la partie négociée qui relève de la loi, soumettre au vote du Parlement l'accord conclu entre l'Etat et les représentants des collectivités sur le contrat de solidarité et de performance. En l'absence d'accord, le relevé de conclusion de la négociation explicitant les propositions des représentants des collectivités serait transmis au Parlement (cf. page 112).
 23. Réviser annuellement ce contrat pour tenir compte notamment des résultats obtenus l'année précédente et de l'évolution de la conjoncture économique, ceci impliquerait l'association et l'information des collectivités tout au long du cycle budgétaire (cf. page 112).
 24. Pour permettre au CFL d'assurer au mieux ses nouvelles prérogatives, prévoir des ajustements :
 - dans sa composition : meilleure représentation des départements et des régions, ainsi que des grandes villes ou agglomérations ;
 - dans son fonctionnement : renforcement de sa capacité d'expertise à partir des ressources existantes (associations d'élus, réseaux de fonctionnaires territoriaux, commissions et instances parlementaires, saisine de la Cour des comptes par l'intermédiaire de ces dernières) ; droit d'audition des associations d'élus ne disposant pas directement de représentants au sein du comité ; présence d'un groupe d'experts issus d'horizons divers au sein du CFL ; fonctionnement par collèges spécialisés pour filtrer les sujets ne méritant pas un examen en plénière et préparer les avis (cf. page 117).

- **Principes pour un mode de financement de la dépense locale plus responsabilisant**

25. Ne pas créer de nouveaux impôts mais poursuivre les transferts de fiscalité de l'Etat vers les collectivités (notamment sous forme de partage d'impôts nationaux) (cf. page 121).
26. Développer l'information des élus locaux, du législateur et du contribuable sur la fiscalité locale prise en charge par l'Etat Réduire progressivement la part des impôts locaux pris en charge par l'Etat (cf. page 122).
27. Procéder enfin à une actualisation des valeurs locatives cadastrales (cf. page 122).
28. Procéder à une spécialisation relative des impôts locaux afin que chaque niveau de collectivités dispose d'un tandem d'impôts ménages/entreprises et reste ainsi sensible aux intérêts des différents acteurs économiques présents sur son territoire (cf. page 122).
29. Responsabiliser davantage les collectivités dans le recouvrement de leurs impôts et en contrepartie recalculer les frais de gestion de la fiscalité locale prélevés par l'Etat (cf. page 123).
30. Afin d'harmoniser les politiques fiscales, organiser une concertation entre les autorités locales compétentes lorsque, dans une commune donnée, la somme des impositions dépasse de manière significative une valeur de référence par habitant. Les impositions visées par cette proposition sont la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et les taxes foncières (cf. page 123).
31. Pour une bonne information du contribuable, faire figurer sur sa feuille d'impôt un rappel de l'évolution de la pression fiscale décidée par la commune, l'EPCI, le département et la région sur les trois ou cinq dernières années (cf. page 123).
32. Intégrer l'ensemble des dotations et concours de l'Etat aux collectivités au sein d'une seule enveloppe dont le montant et l'évolution seraient fixés dans le cadre du nouveau contrat de solidarité et de performance (cf. page 125).
33. Renforcer la part des concours financiers de l'Etat dédiée à la péréquation entre collectivités et les répartir en priorité en fonction du potentiel fiscal de la collectivité et du revenu moyen par habitant (cf. page 126).
34. Dans les EPCI, étudier la prise en compte de la richesse consolidée des communes et de leur intercommunalité pour le calcul des dotations de l'Etat à ces collectivités (cf. page 126).
35. Supprimer les règles d'affectation des recettes à certaines dépenses, à l'exemple des amendes de police (cf. page 126).

- **Créer des référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux afin d'aider les gestionnaires**

36. Demander à la direction générale de la comptabilité publique d'élaborer des référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux. Etablir ces référentiels à partir d'une méthodologie décidée par un groupe de travail réunissant des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des représentants d'entreprises délégataires de services publics, des spécialistes de la comptabilité analytique des collectivités et des statisticiens. Une fois fiabilisés, rendre ces référentiels publics (diffusion sur le site Internet de l'OFL, cf. *infra* proposition n°45) pour que tout gestionnaire local qui le souhaite, puisse comparer les coûts

de sa collectivité et analyser ensuite les raisons d'éventuels écarts. Compléter ces référentiels par d'autres indicateurs de performance plus qualitatifs (cf. page 131).

- **Enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales**

37. Préciser que le débat d'orientation budgétaire d'une collectivité territoriale a lieu au minimum un mois avant la discussion du budget et inclut la présentation d'une projection pluriannuelle et une information sur le cadrage prospectif de l'évolution des dépenses publiques défini lors de la négociation du contrat de solidarité et de performance au niveau national.
Assurer la transmission de ces éléments aux collectivités et établissements proches. Prévoir avant l'été une séance d'information de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale sur les éléments reçus des autres collectivités et établissements (cf. page 132).
38. A l'instar de ce qui existe au niveau local dans certains pays étrangers, comme au niveau national en France avec les commissions des finances du Parlement, prévoir la désignation au sein de l'assemblée délibérante de membres de la majorité et de l'opposition, chargés de formuler un avis sur les propositions budgétaires de l'exécutif local, compte tenu notamment des résultats des évaluations externes (cf. *infra* proposition n°46). Cette disposition s'appliquerait aux régions, départements et communes de plus de 10 000 habitants.
Si la collectivité le souhaite, inviter le comptable public lors du débat budgétaire à une présentation de la situation de la collectivité, replaçant cette dernière dans un contexte plus général (local, départemental, régional et national), permettant d'utiles comparaisons (cf. page 133).
39. Demander au chef de l'exécutif, à l'occasion du débat budgétaire, d'expliquer les écarts éventuels – s'ils sont significatifs – entre ses propositions budgétaires et le cadrage prospectif national de l'évolution des dépenses publiques défini à l'occasion de la négociation du contrat pluriannuel de solidarité et de performance (cf. page 133).
40. Assortir tout projet d'investissement d'une certaine importance d'une expertise économique portant notamment sur les coûts et recettes de fonctionnement et sur la fréquentation prévisionnelle de cet équipement. Cette étude serait jointe à la délibération (cf. page 134).
41. Prévoir de faire apparaître dans les documents budgétaires les pourcentages de réalisation des dépenses par rapport au budget primitif (cf. page 134).

- **Améliorer la qualité et la lisibilité des informations financières**

42. Expérimenter, avec les collectivités intéressées la mise en place d'un compte financier unique, qui se substituerait aux deux états aujourd'hui produits (compte administratif et compte de gestion) (cf. page 138).
43. A l'instar de la démarche engagée pour les comptes de l'Etat, expérimenter la certification des comptes locaux en accord avec les élus de grandes collectivités qui souhaiteraient s'engager dans la démarche. Utiliser l'expérimentation pour 1) arrêter le choix du certificateur : instances privées (commissaires aux comptes, cabinets d'audit) ou publiques (chambres régionales des comptes pour les plus grandes collectivités, « certification administrative » par les comptables supérieurs du Trésor pour les plus petites), voire système mixte ; 2) définir l'horizon temporel à compter duquel une généralisation peut raisonnablement être envisagée (cf. page 140).

44. Prévoir la diffusion sur le site Internet de chaque collectivité de plus de 10 000 habitants du projet de budget avant la séance du conseil consacrée à ce sujet. De même, prévoir dès le vote du budget et du compte administratif la diffusion des données budgétaires et fiscales correspondantes (cf. page 143).
 45. Constituer un site Internet de l'observatoire des finances locales pour rendre accessible via un portail unique un ensemble de données sur les finances locales. Ces dernières doivent permettre aux élus comme aux citoyens de disposer d'éléments de comparaison et de cadrages économiques et financiers les aidant à mettre en perspective la situation de leur collectivité (144).
- **Offrir au citoyen une information éclairée sur la dépense locale par le développement de l'évaluation externe**
46. Afin de favoriser une utilisation optimale des deniers publics et de rendre le meilleur service possible à la population, prévoir dans la partie législative du CGCT, un principe général d'évaluation et d'audit des politiques publiques pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics.
Cependant, pour éviter de faire peser une obligation trop lourde sur les collectivités les plus petites et cibler l'évaluation sur celles présentant les principaux enjeux financiers, rendre l'évaluation facultative pour les communes dont le nombre d'habitants est inférieur à 10 000 (cf. page 155).
 47. Laisser à chaque collectivité le choix de son évaluateur externe, dès lors que ce dernier présente les garanties d'indépendance nécessaires (chambres régionales des comptes, corps d'inspection générale de l'Etat ou des collectivités, équipes mixtes d'agents issus de l'administration de l'Etat et des collectivités locales, auditeurs privés...) (cf. page 155).
 48. En cas de manquement de la collectivité à son obligation, donner au représentant de l'Etat la faculté de se substituer à elle pour organiser l'évaluation (cf. page 155).
 49. Pour les collectivités engagées d'elles-mêmes dans le processus d'évaluation, aider au financement de cette évaluation par le biais de la « réserve de performance » prévue dans le nouveau contrat de solidarité et de performance conclu, au sein du comité des finances locales, entre l'Etat et les représentants des collectivités (cf. page 155).
 50. Pour toutes les collectivités, à l'exception des communes de moins de 10 000 habitants, faire procéder chaque année à l'évaluation des politiques représentant un quart des dépenses de la collectivité, afin qu'au terme d'un cycle de quatre ans, il ait été procédé à une revue complète. Prévoir la publicité systématique des résultats de l'évaluation externe (cf. page 156).

REMERCIEMENTS

Par lettre en date du 26 juillet 2006, le ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat et le ministre délégué aux collectivités territoriales m'ont confié, en accord avec les élus membres du conseil d'orientation des finances publiques, une réflexion sur la maîtrise et le pilotage de la dépense locale.

Si le présent rapport, n'engage que ma responsabilité, je tiens à dire tous mes remerciements et mon estime aux personnes, qui m'ont aidé dans cette entreprise.

Il s'agit d'abord des membres du groupe de travail, qui ont accepté de se réunir pendant sept matinées entre septembre et novembre 2006¹. Représentants des associations d'élus locaux, hauts fonctionnaires de l'Etat comme des collectivités, experts en matière de finances locales, tous m'ont apporté, par la diversité et la richesse de leurs échanges comme de leurs contributions écrites, des éclairages essentiels pour traiter les questions qui m'étaient confiées. Je veux à cette occasion saluer l'amicale accueil que les présidents de l'association des maires de France (AMF), de l'assemblée des départements de France (ADF) et de l'association des régions de France (ARF) ainsi que leurs collaborateurs, nous ont réservé lors des réunions du groupe qui se sont toutes tenues dans leurs locaux.

Je souhaite également remercier les personnes qui ont bien voulu me recevoir, rencontrer mes rapporteurs ou s'entretenir de manière informelle avec nous². La grande connaissance et l'intérêt qu'ils manifestent pour les collectivités locales m'ont énormément appris et obligent à beaucoup d'humilité lorsqu'on prétend formuler des propositions sur un champ aussi large et complexe que celui du présent rapport.

De même, les informations que nous ont transmises de nombreuses collectivités, soit par leurs réponses au questionnaire que nous leur avons adressé avec l'appui de l'AMF, de l'ADF et de l'ARF, soit par des contributions libres, m'ont permis de prendre la mesure de la vitalité des initiatives locales.

L'appui du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, comme celui de l'économie et des finances m'a été indispensable. La préparation de ce rapport a été pour moi l'occasion de retrouver la direction générale des collectivités locales. De même, l'aide des administrations de Bercy (directions générales de la comptabilité publique, du Trésor et de la politique économique et direction du budget) ainsi que la collaboration des 22 missions économiques³ que nous avons sollicitées pour comprendre comment les pays de l'OCDE abordaient la question de la maîtrise et du pilotage de leurs dépenses locales, ont été essentielles. Les déplacements que nous avons organisés en Allemagne, Belgique, Italie et au Royaume-Uni, n'auraient pu être aussi intéressants sans l'important travail de préparation fourni par les missions concernées.

Je souhaite faire une mention spéciale pour mes deux rapporteurs, Mme Marguerite BERARD, inspectrice des finances, et Mme Sylvie ESCANDE-VILBOIS, inspectrice de l'administration, qui ont partagé mon enthousiasme pour cette mission et dont j'ai apprécié les grandes compétences. Je les remercie, ainsi que ma fidèle collaboratrice, Mme Mireille EASTWOOD, pour l'aide efficace qu'elles m'ont apportée tout au long de ces quelques quatre mois de travail.

¹ Cf. liste des participants et dates des réunions du groupe de travail en annexe II.

² Cf. liste des auditions en annexe III.

³ Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Norvège, République tchèque, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse.

SOMMAIRE

RESUME.....	1
LISTE DES PROPOSITIONS	9
REMERCIEMENTS	15
INTRODUCTION.....	19
I. LES DIFFICULTES DE L'ENSEMBLE DES FINANCES PUBLIQUES JUSTIFIENT UN EXAMEN APPROFONDI DE LA CROISSANCE DES DEPENSES LOCALES	22
A. UNE SITUATION D'ENSEMBLE PRÉOCCUPANTE	22
B. EN QUOI EST-CE QUE CELA CONCERNE LES COLLECTIVITÉS ?	24
1. <i>En première analyse, les collectivités locales ne sont pas concernées</i>	24
2. <i>Et pourtant</i>	29
C. ANALYSE DU DYNAMISME DES DÉPENSES LOCALES DEPUIS 25 ANS.....	32
1. <i>Une croissance des dépenses locales plus soutenue que celle du produit intérieur brut, dont la poursuite au rythme actuel pourrait conduire à un besoin de financement de 0,6 point de PIB à l'horizon 2010</i>	32
2. <i>Une progression des dépenses des collectivités liée aux compétences qui leur ont été transférées</i>	38
3. <i>L'essor du phénomène intercommunal se reflète dans les budgets des groupements à fiscalité propre</i>	44
4. <i>La dynamique des frais de personnel, poste budgétaire majeur, conditionne largement celle de l'ensemble des dépenses de fonctionnement</i>	45
5. <i>Si les collectivités sont (de plus en plus) le premier investisseur public, leurs décisions restent essentiellement déterminées par le cycle électoral des communes</i> ..	48
6. <i>Les frais financiers ont été divisés par trois depuis le milieu des années 1990</i>	53
II. LA DECENTRALISATION, AUJOURD'HUI AU MILIEU DU GUÉ, DOIT ÊTRE POURSUIVIE DANS UN ESPRIT DE CLARIFICATION DES RÔLES DES ACTEURS PUBLICS	54
A. LE NOMBRE ÉLEVÉ DES ÉCHELONS D'ADMINISTRATION LOCALE EST UN FACTEUR DE SURCÔÛT QUI DOIT ÊTRE MAÎTRISÉ	54
1. <i>Les actes I et II de la décentralisation ont consacré des évolutions importantes</i>	54
2. <i>Le millefeuille institutionnel, facteur de complexité et de coûts</i>	55
3. <i>L'intercommunalité, un remède à l'éclatement communal dont le succès doit être conforté par des mesures de rationalisation</i>	57
4. <i>La prise en compte de l'impact financier des opérateurs locaux des collectivités territoriales</i>	67
B. L'ENCHEVÊTREMENT DES COMPÉTENCES EST UN FACTEUR DE DÉRESPONSABILISATION POUR L'ÉTAT COMME POUR LES ACTEURS LOCAUX, QUI APPELLE UNE RÉPONSE PRAGMATIQUE	71
1. <i>La poursuite de la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales</i>	72
2. <i>La nécessaire clarification des financements croisés</i>	78

C.	LES COLLECTIVITÉS DOIVENT ÊTRE MIEUX ASSOCIÉES À L'ACTIVITÉ NORMATIVE DE L'ÉTAT LORSQUE CETTE DERNIÈRE A UN IMPACT SUR LEURS BUDGETS	81
1.	<i>L'impact des conditions statutaires et salariales relatives à la fonction publique territoriale</i>	<i>81</i>
2.	<i>L'impact des normes administratives et techniques sur les dépenses locales.....</i>	<i>85</i>
III.	POUR UN PILOTAGE CO-RESPONSABLE DES DÉPENSES PUBLIQUES.....	95
A.	DES EXEMPLES INSTRUCTIFS DANS LE SECTEUR SOCIAL COMME CHEZ NOS PARTENAIRES ÉTRANGERS	95
1.	<i>Le pilotage des dépenses sociales en France.....</i>	<i>95</i>
2.	<i>Des exemples intéressants de pilotage concerté des finances publiques entre l'Etat et les collectivités locales chez nos partenaires étrangers</i>	<i>97</i>
B.	VERS UNE NOUVELLE GOUVERNANCE EN MATIÈRE DE FINANCES LOCALES.....	106
1.	<i>La négociation d'un contrat pluriannuel sur les finances locales, fondé sur un diagnostic partagé entre l'Etat et les collectivités et sur un suivi conjoint</i>	<i>108</i>
2.	<i>La légitimité du comité des finances locales au service d'un mode renouvelé de négociation Etat-collectivités territoriales</i>	<i>112</i>
3.	<i>Le nouveau rôle dévolu au CFL implique des ajustements dans sa composition et son fonctionnement</i>	<i>116</i>
C.	PRINCIPES POUR UN MODE DE FINANCEMENT DE LA DÉPENSE LOCALE PLUS RESPONSABILISANT	117
1.	<i>La nécessaire réforme de la fiscalité locale.....</i>	<i>118</i>
2.	<i>Des concours financiers de l'Etat aux collectivités regroupés au sein d'une seule enveloppe et dont les effets péréquateurs seraient renforcés</i>	<i>123</i>
IV.	LA MAÎTRISE DES DÉPENSES LOCALES DOIT ÊTRE GUIDÉE PAR LES PRINCIPES DE PERFORMANCE ET DE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE.....	127
A.	CRÉER DES RÉFÉRENTIELS DE COÛTS STANDARDS POUR LES PRINCIPAUX SERVICES PUBLICS LOCAUX AFIN D'AIDER LES GESTIONNAIRES	129
B.	ENRICHIR LE DÉBAT BUDGÉTAIRE AU SEIN DES ASSEMBLÉES LOCALES ET AMÉLIORER LA QUALITÉ ET LA LISIBILITÉ DES INFORMATIONS FINANCIÈRES.....	131
1.	<i>Enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales</i>	<i>131</i>
2.	<i>Améliorer la qualité et l'accessibilité des informations budgétaires et comptables.</i>	<i>134</i>
C.	OFFRIR AU CITOYEN UNE INFORMATION ÉCLAIRÉE SUR LA DÉPENSE LOCALE PAR LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION EXTERNE	144
1.	<i>Si le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sont en voie de modernisation, ils restent des contrôles externes axés sur la régularité.....</i>	<i>144</i>
2.	<i>L'examen de la gestion par les chambres régionales des comptes présente certaines limites.....</i>	<i>146</i>
3.	<i>Mettre en oeuvre un principe souple d'évaluation et d'audit des services publics locaux.....</i>	<i>148</i>
	CONCLUSION.....	157
	ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION.....	159
	ANNEXE 2 – RÉUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL	161
	ANNEXE 3 – LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR M. PIERRE RICHARD ET/OU SES RAPPORTEURS	165

INTRODUCTION

La dette publique en France s'élève à plus de 1 100 milliards d'euros en 2006 : la somme est considérable et a fait l'objet d'importantes discussions dans la presse. Son ampleur a contribué à relancer opportunément le débat sur la gestion des budgets publics et à souligner l'urgence d'une remise en ordre.

Cette question engage très concrètement les équilibres financiers de la nation. Elle ne peut pas être réservée aux seuls spécialistes car de ces équilibres dépendent nos perspectives de développement économique et l'attractivité de notre territoire : la question concerne donc tous les citoyens. Débattue en première instance dans l'enceinte parlementaire ainsi que dans nos assemblées locales, gageons que ce thème de la maîtrise des finances publiques figurera en bonne part également dans la campagne présidentielle.

Si la question du niveau des dépenses publiques est évidemment cruciale, il est non moins important de se pencher sur le contenu qu'on leur donne. Le citoyen est en droit de demander si les dépenses publiques qu'il contribue à financer sont efficaces. Il ne s'intéresse pas seulement aux montants ou à leur évolution.

Or, les dépenses publiques ne sont pas le fait d'un seul acteur mais d'un ensemble d'acteurs, principalement l'Etat, les collectivités locales et la sécurité sociale. C'est donc bien en tenant compte de l'ensemble de la sphère publique qu'il faut piloter les dépenses publiques.

Une « dépense locale » significative au sein des finances publiques

Avec environ 188 milliards d'euros en 2005, la « dépense locale » représente les deux tiers de celle du budget de l'Etat. Environ 70% des dépenses d'équipement public passent par les budgets locaux. La plupart des actions de solidarité vers les personnes âgées, une bonne partie des transports, l'essentiel de l'amélioration du cadre de vie sont financées par les collectivités locales ; le rôle des collectivités locales dans le maintien de la cohésion sociale et de la lutte contre la pauvreté est primordial.

Mais parler de « dépense locale » n'est qu'une facilité de langage : il s'agit de l'agrégation des décisions financières prises par environ 40 000 décideurs locaux indépendants.

Par ailleurs, en 25 ans les dépenses des collectivités locales sont passées de 8,5% à 11% du PIB. Les importants transferts de compétences intervenus depuis 1982 expliquent une large part de cette évolution mais non la totalité.

Fin 2006, la situation financière des collectivités locales françaises est globalement saine : l'obligation d'équilibre annuel des budgets et des comptes ne souffre que peu d'exceptions et les déficits sont limités et de courte durée.

De plus, les collectivités locales dégagent sur le long terme une épargne conséquente, qui leur a permis :

- d'autofinancer une part croissante des investissements réalisés ;
- de ramener le poids de la dette publique locale à 6,2% du PIB en 2006, après avoir atteint un maximum de plus de 9% vers le milieu des années 1990.

On notera cependant que le financement de cet important effort d'investissement et la prise en charge de nouvelles compétences se sont accompagnés parallèlement d'un alourdissement des prélèvements obligatoires des collectivités locales (5,7% du PIB en 2006, contre 3,6% en 1982).

Il faut saluer cette bonne santé financière des collectivités locales *in globo* mais souligner aussitôt l'importance de l'accompagnement financier de l'Etat, qui s'analyse en :

- diverses dotations et subventions, qui en 2006 représentent près de 50 milliards d'euros et dont la majorité incluses dans le contrat de croissance et de solidarité bénéficient d'une indexation très favorable ;
- la prise en charge des exonérations et dégrèvements liés aux « réformes » de la fiscalité locale : 15 milliards d'euros. L'Etat est ainsi devenu le « premier contribuable local ».

L'Etat et les collectivités locales ont donc partie liée : l'Etat finance largement les collectivités sur son budget ; il a la responsabilité des grands équilibres face à l'Union européenne. L'Etat n'arrivera pas seul à sortir durablement du déficit ; il a besoin de l'appui des collectivités locales comme des administrations de sécurité sociale.

Un nouvel environnement pour la dépense publique

La France, tout comme les autres nations de l'OCDE, a été confrontée ces vingt dernières années à des bouleversements considérables des modes de vie, de l'activité économique et des enjeux géopolitiques. La dépense publique demeure un levier de première importance pour répondre à ces défis, gérer le quotidien et préparer l'avenir.

Le mouvement de décentralisation que l'on a observé presque partout en Europe constitue une mutation institutionnelle profonde. Une gestion plus décentralisée des affaires publiques correspond à un renouvellement fondamental de l'environnement de la dépense publique : ce sont des réponses mieux adaptées et des acteurs mieux identifiés. L'inscription récente de l'organisation décentralisée de la France et du droit à l'expérimentation dans la Constitution marque la pérennisation de cette nouvelle façon de faire et ouvre la voie à sa généralisation.

Toutefois le paysage des collectivités locales françaises pêche aujourd'hui par excès de complexité. La nouvelle étape de la décentralisation lancée à partir de 2002 avait certes posé le principe de l'augmentation des domaines d'intervention des collectivités locales mais nous sommes aujourd'hui au milieu du gué : au vu de l'enchevêtrement des responsabilités, il est impératif de poursuivre dans la voie de la décentralisation en procédant à une clarification des compétences dévolues aux collectivités locales.

Pour mieux maîtriser la dépense publique dans son ensemble, il est temps d'établir le constat des apports de chacun des acteurs publics, et d'inventorier les croisements ou les chevauchements, non pas afin d'orchestrer un affrontement entre le local et le central, ni entre les différents niveaux de collectivités locales, mais pour en favoriser les synergies.

Vers une nouvelle gouvernance publique

Le type de modèle administratif fortement hiérarchique et cloisonné qui était en vigueur il y a cinquante ans n'est plus adapté aux réalités actuelles : c'est donc dans une autre logique de gouvernance publique que doit aujourd'hui s'inscrire le débat sur la maîtrise et le pilotage des dépenses publiques locales.

Cette recherche de bonne gouvernance implique d'abord de revoir complètement la nature des relations entre l'Etat et les collectivités locales, parfois empreintes d'une grande méfiance. Nos partenaires étrangers nous offrent des exemples d'autres pilotages possibles des finances publiques, dirigés conjointement par l'Etat et les collectivités locales. Il paraît urgent d'introduire en France une culture de la négociation avec la recherche d'accords fondés sur le compromis entre ces deux acteurs essentiels.

La bonne gouvernance doit ainsi devenir un outil de pilotage, destiné à favoriser des arbitrages financiers clairs et compréhensibles. C'est pourquoi il importe de rendre le système plus lisible en facilitant l'identification des choix et des arbitrages opérés par les collectivités locales.

C'est pourquoi aussi il est nécessaire de rendre la dépense publique plus légitime en assurant son efficacité. La comptabilité analytique dans les budgets publics, la formulation d'objectifs et la mise au point d'indicateurs de performance et de procédures d'évaluation objectives vont dans ce sens.

La maîtrise et le pilotage des dépenses publiques ne sont donc pas seulement des enjeux économiques vitaux pour le pays en matière de compétitivité et de crédibilité internationale. Il s'agit d'un enjeu politique fondamental, la pierre d'angle du « pacte républicain » entre les citoyens-contribuables et leur pays.

*

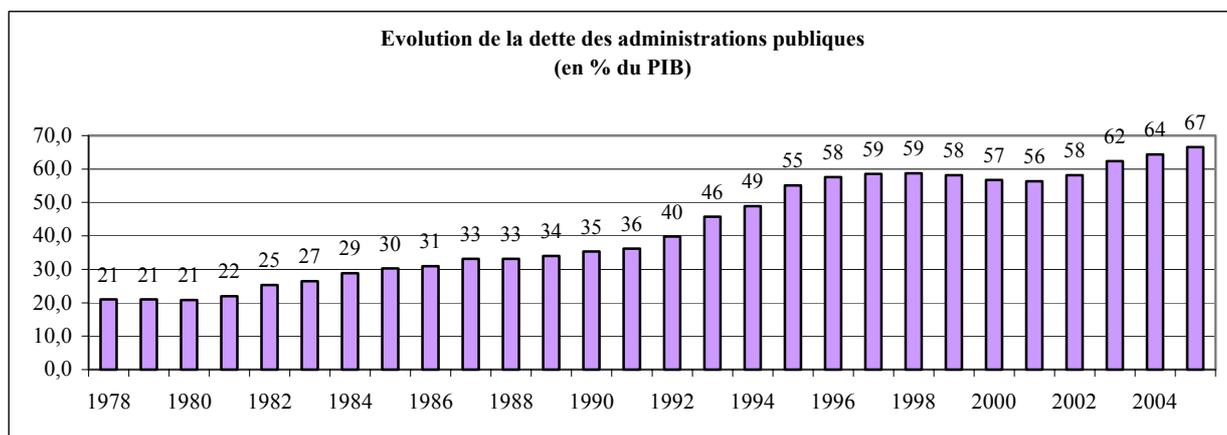
I. LES DIFFICULTES DE L'ENSEMBLE DES FINANCES PUBLIQUES JUSTIFIENT UN EXAMEN APPROFONDI DE LA CROISSANCE DES DEPENSES LOCALES

Pourquoi parler aujourd'hui de maîtrise et de pilotage de la dépense publique locale ? Certes, la situation d'ensemble de nos finances publiques est préoccupante : dette publique multipliée par cinq au cours des vingt-cinq dernières années pour atteindre fin 2005 plus de 1 138 milliards d'euros, soit les deux tiers du produit intérieur brut (A). Mais, en première analyse, les collectivités locales, faiblement endettées et obéissant à des règles financières plus strictes que celles applicables à l'Etat, ne semblent pas concernées (B 1). Pourtant, la croissance des dépenses locales (dont le financement repose soit sur une augmentation de la fiscalité, soit sur un poids croissant pour le budget de l'Etat) ainsi que l'augmentation structurelle des dépenses sociales, nous obligent à reconsidérer cette question (B 2). L'analyse des principaux faits marquants du dynamisme des dépenses locales depuis les premières lois de décentralisation confirme la pertinence de la question (C).

A. Une situation d'ensemble préoccupante

Comme l'a bien montré le rapport de la commission sur la dette publique présidée par Michel PEBEREAU⁴, la situation financière de la France est aujourd'hui préoccupante :

- **depuis 25 ans, la dette financière des administrations publiques augmente sans cesse.** Au cours de cette période, elle a été **multipliée par cinq** pour atteindre plus de 1 138,4 milliards d'euros fin 2005, soit 66,6% du produit intérieur brut (PIB) et près de 18 000 euros par habitant. Les charges de la dette représentent désormais 14% du budget de l'Etat ;

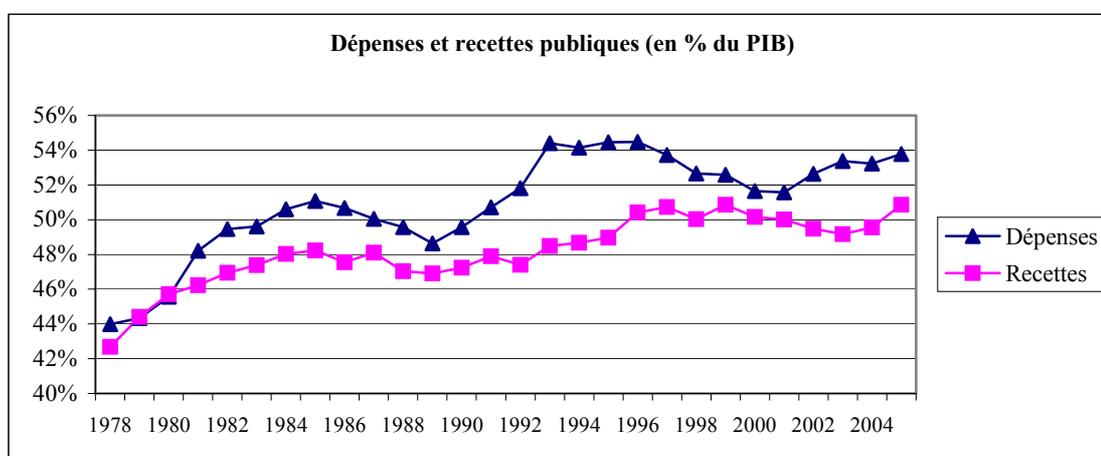


Source : INSEE, Comptes nationaux 2005 (base 2000).

- la France est **le pays d'Europe dont le ratio de dette publique s'est le plus accru** au cours de la décennie passée, la plupart de nos partenaires ayant quant à eux pris conscience de l'enjeu et entrepris de réduire leur dette financière ;

⁴ *Des finances publiques au service de notre avenir : rompre avec la facilité de la dette pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale*, Rapport de la commission sur la dette publique présidée par M. Michel PEBEREAU, décembre 2005.

- la forte progression de la dette sur les dernières années (+8,4 points entre 2002 et 2005) est **imputable au déficit public**, qui a dépassé la valeur de référence inscrite dans le Pacte de stabilité et de croissance (3% du PIB) entre 2002 et 2004 et ne l'a respecté que de justesse en 2005 ;
- cette situation a malheureusement des **origines anciennes** : le déficit est permanent depuis 25 ans à un niveau presque toujours supérieur au solde stabilisant la dette ;
- comme le montre le graphique suivant, la récurrence des déficits est imputable au fait que **chaque année le montant des dépenses est supérieur à celui des recettes**. Quasiment égales au début des années 1980, les dépenses et les recettes publiques n'ont par la suite pas évolué au même rythme. *In fine* le poids des dépenses publiques dans le PIB est passé de 44,0% à 53,8% entre 1978 et 2005 et celui des recettes de 42,7% à 50,9%.



Source : INSEE, Comptes nationaux 2005 (base 2000).

Dette et déficit au sens des règles européennes

Les administrations publiques (APU) sont classées traditionnellement en quatre catégories :

- l'Etat ;
- les administrations publiques locales, qui regroupent les organismes ayant une compétence géographique limitée : collectivités territoriales au premier chef mais aussi établissements publics locaux, organismes consulaires, caisses des écoles et tous les organismes publics ou parapublics financés par les collectivités locales ;
- les administrations de sécurité sociale, c'est-à-dire la sécurité sociale (assurance maladie obligatoire, régimes obligatoires de retraite, prestations familiales, accidents du travail et maladie professionnelles) et l'assurance chômage ;
- les organismes divers d'administration centrale (ODAC), catégorie plus diffuse, qui réunit plusieurs centaines d'établissements de statut public ou privé, tels que la CADES, l'EPFR (structure de défaillance du Crédit Lyonnais), l'ANPE, le CNRS ou encore les musées nationaux.

Chaque année, ces administrations publiques perçoivent des ressources (impôts et taxes, autres recettes non fiscales) et payent des dépenses pour la collectivité (salaires, fournitures, prestations, etc.). Lorsque ces dépenses sont supérieures aux recettes, un déficit est constaté.

Dettes et déficit au sens des règles européennes

Si les administrations publiques sont en déficit pendant plusieurs années, leur dette augmente. En revanche, si elles sont capables de dépenser moins qu'elles n'ont de ressources, elles ont un excédent, ce qui leur permet d'émettre un montant d'obligations inférieur à celui des obligations arrivant à échéance cette année là ou de rembourser plus qu'elles n'empruntent. Dans ce cas, l'encours des obligations, c'est-à-dire le montant de la dette, diminue.

En France, lorsqu'on évoque la dette publique, on fait le plus souvent référence au Traité de Maastricht de 1992 établissant l'euro comme monnaie unique, et au Pacte européen de stabilité et de croissance (PSC) de 1997 par lequel ont été précisées les règles que les Etats membres de la zone euro devaient respecter.

Pour mettre en place la monnaie unique, il fallait en effet que les pays de l'Union monétaire respectent un minimum de règles budgétaires et financières communes. Celles-ci sont apparues indispensables pour assurer la force et la crédibilité de l'euro et empêcher certains pays de bénéficier du cadre de la monnaie unique tout en pratiquant des gestions peu rigoureuses (comportements dits de passager clandestin).

Le Pacte de stabilité a fixé une valeur de référence en matière d'endettement (60% du produit intérieur brut, c'est-à-dire, la production nationale de richesses). Il a aussi fixé un plafond pour le déficit des administrations publiques (3% du PIB). Pour s'assurer que tous les pays s'efforcent de le respecter dans les mêmes conditions, il a également donné sa définition du déficit et de la dette.

La dette au sens du Pacte de stabilité et de croissance mesure l'ensemble des engagements financiers bruts des administrations publiques. Le terme brut, signifie que les avoirs des administrations publiques (dépôts monétaires du Trésor auprès de la Banque de France, pensions, participations de l'Etat, placements en valeur mobilières des caisses de retraite) ne viennent pas en déduction de la dette. Par analogie avec la dette d'un foyer, cela signifie que la valeur de la dette du foyer ne serait pas diminuée des biens que ce dernier possède (par exemple, sa maison ou sa voiture).

Par ailleurs, la dette au sens du PSC est une dette consolidée, ce qui signifie qu'elle exclut les dettes contractées entre administrations publiques, notamment les dépôts des collectivités locales auprès du Trésor public. Toujours par analogie avec un foyer, la dette du foyer, entendue au sens du PSC, serait la somme de la dette totale des personnes composant ce foyer sans prendre en compte les sommes qu'elles se seraient éventuellement prêtées entre elles.

Source : Rapport de la commission sur la dette publique présidée par Michel PEBEREAU, 2005.

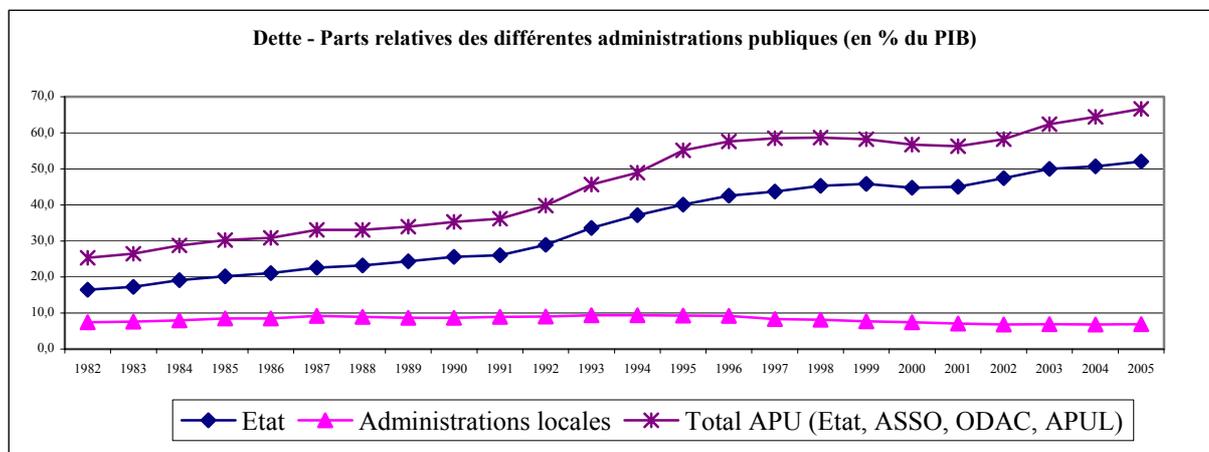
B. En quoi est-ce que cela concerne les collectivités ?

1. En première analyse, les collectivités locales ne sont pas concernées

a) Les collectivités locales sont faiblement endettées

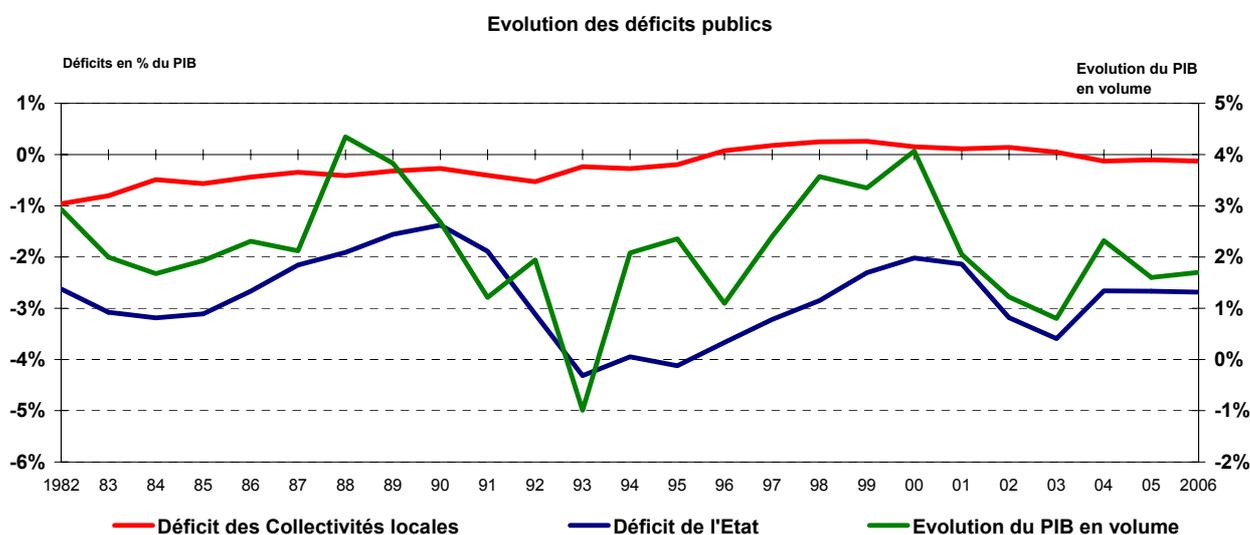
Si le niveau d'endettement des administrations publiques est un sujet de préoccupation évident, **on peut cependant légitimement se demander en quoi cela concerne les collectivités locales.**

En effet, comme le montre le graphique suivant **la dette publique est au premier chef celle de l'Etat**. En 2005, cette dernière représentait 78% de la dette publique, alors que la dette des administrations publiques locales (APUL) comptait pour 10% de la dette publique⁵.



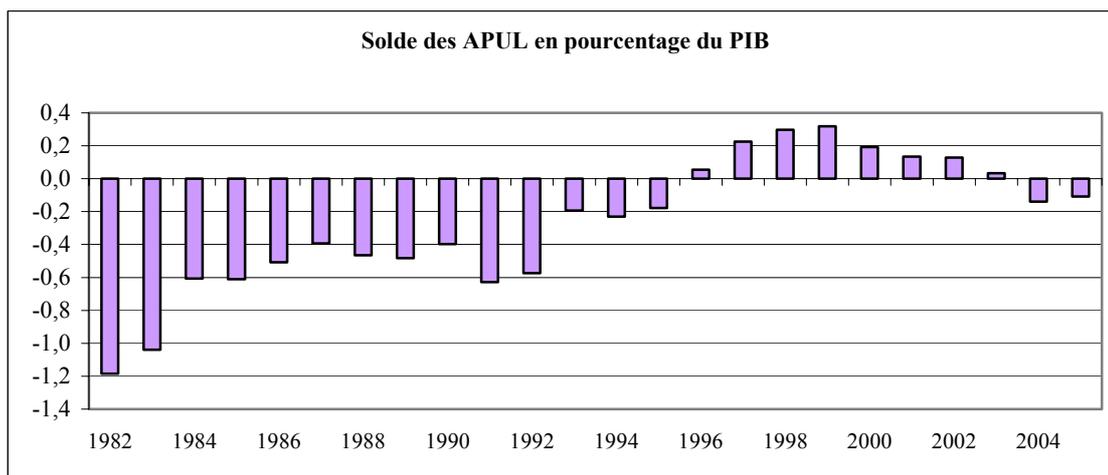
Source : INSEE, Comptes nationaux 2005 (base 2000).

La dette des APUL a même diminué en montant entre 1996 et 2002. Si, du début des années 1980 à la première moitié des années 1990, les APUL ont contribué au déficit public au sens de Maastricht (accroissement de l'endettement), elles ont dégagé à partir de 1996 un excédent qui s'est maintenu jusqu'en 2003.



Source : Direction des études Dexia Crédit local, à partir de données INSEE.

⁵ Les 12% restant représentent la dette des administrations de sécurité sociale et des organismes divers d'administration centrale.



Source : INSEE, Comptes nationaux 2005 (base 2000).

En 2004 et 2005, les APUL présentaient à nouveau un léger besoin de financement, mettant ainsi un terme à la situation excédentaire observée depuis huit ans. Cependant, ce besoin reste **faible** (2,3 milliards d'euros en 2004, 1,8 milliard en 2005, soit 0,1% du PIB) **comparé à celui de l'ensemble des administrations publiques** pour les mêmes années (60,6 milliards d'euros en 2004, soit 3,7% du PIB et 49,3 milliards en 2005, soit 2,9% du PIB).

Collectivités territoriales et administrations publiques locales
Remarques méthodologiques
<p>En comptabilité nationale, les collectivités locales font partie du sous-secteur « administrations publiques locales » (APUL). Les comptes des APUL présentent des résultats différents de ceux qui sont obtenus par les collectivités locales en termes de comptabilité publique (comptes de gestion et comptes administratifs). Les écarts les plus significatifs résultent des considérations suivantes :</p> <p><u>Le champ des APUL est plus large que celui des collectivités locales</u></p> <p>En plus des collectivités territoriales au sens constitutionnel (régions, départements, communes), leurs groupements à fiscalité propre (communautés urbaines, communautés d'agglomération et de communes), certains autres groupements (syndicats intercommunaux à vocation unique – SIVU, syndicats intercommunaux à vocation multiple SIVOM...) et leurs services annexes, les APUL comprennent également les organismes divers d'administration locale (chambres d'agriculture, de commerce, des métiers, organismes consulaires, sociétés d'aménagement foncier et d'équipement rural – SAFER...).</p> <p>A l'inverse, certains syndicats de communes et les régies sont désormais exclues du champ des APUL lorsque le produit de leurs ventes couvre plus de 50% de leurs coûts de production.</p> <p><u>Elimination des doubles comptes</u></p> <p>L'établissement du compte des APUL s'effectue en comptabilité nationale par consolidation des mouvements entre collectivités : par exemple, les subventions que les régions versent aux communes sont neutralisées, alors que, en comptabilité publique, les flux financiers sont maintenus en dépenses des régions et en recettes des communes.</p> <p><u>Non-prise en compte des mouvements financiers</u></p> <p>En comptabilité nationale, les mouvements de dette (emprunts nouveaux et remboursement de dette ancienne) ne sont pas retracés, alors qu'ils représentent une part élevée des budgets locaux (environ 10% des recettes totales).</p>

Source : Les collectivités locales en chiffres 2006, direction générale des collectivités locales.

b) *Les collectivités locales obéissent à des règles financières nettement plus strictes que celles que s'applique l'Etat*

Les budgets des collectivités locales sont encadrés par une **règle d'or** . Cette règle les oblige à financer l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement par des recettes propres (fiscalité, transferts, produits d'exploitation et du domaine) et leur permet d'avoir recours à l'endettement uniquement pour financer leurs investissements⁶. Les collectivités locales ne peuvent donc pas emprunter pour financer leurs dépenses de fonctionnement ni pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt. Cette règle les prémunit contre le risque d'emprunter pour rembourser leur dette et limite donc le creusement de leur déficit.

De plus, les budgets locaux doivent être **votés en équilibre** au sens de la comptabilité publique et **ne peuvent être exécutés qu'avec un déséquilibre limité** ⁷.

Ces règles contraignantes, et respectées par les collectivités territoriales, ne s'appliquent pas au budget de l'Etat. A titre d'illustration, les tableaux suivants présentent les comptes des APUL et de l'Etat en 2005 selon les règles de présentation des budgets locaux. Ils permettent de constater que contrairement aux administrations publiques locales, l'Etat :

- ne parvient pas à équilibrer ses dépenses de fonctionnement (380,4 milliards d'euros) par des recettes de fonctionnement (330,5 milliards d'euros) ;
- ne peut *a fortiori* rembourser sa dette par des ressources propres (hors emprunt).

Présentation des comptes de l'Etat et des APUL selon les règles applicables aux budgets locaux			
Compte des APUL en 2005 (en Mds €)			
Dépenses de fonctionnement	147,0	Recettes de fonctionnement	177,3
Dépenses de fonctionnement hors intérêts	143,7		
Intérêts	3,3		
Remboursements de dette	14,2		
Total	161,2		
		Résultat après remboursement de dette	16,1
		Recettes	41,9
		Résultat après remboursement de dette	16,1
Dépenses d'investissement hors remboursements de dette	40,5	Recettes d'investissement hors emprunts	8,3
		Emprunts	17,5

⁶ Article L.1612-4 du code général des collectivités territoriales : « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre (...) et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.* »

⁷ En comptabilité publique, un budget est voté à l'équilibre lorsque l'ensemble des ressources (emprunt compris) couvre l'ensemble des dépenses (remboursement du capital compris) et que chacune des sections (fonctionnement et investissement) est votée en équilibre. Au moment de son exécution, le budget peut être en déséquilibre mais dans la limite prévue par le code général des collectivités territoriales : déséquilibre autorisé de moins de 10% des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et 5% dans les autres cas (article L.1612-14 du CGCT). Au-delà de cette limite, le préfet saisit la chambre régionale des comptes, qui propose dans un délai de deux mois les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre.

Présentation des comptes de l'Etat et des APUL selon les règles applicables aux budgets locaux			
Compte de l'Etat en 2005 (en Mds €)			
Dépenses de fonctionnement	380,4	Recettes de fonctionnement	330,5
Dépenses de fonctionnement hors intérêts	341,3		
Intérêts	39,1		
Remboursements de dette	65,6		
Total	446,0		
		Résultat après remboursement de dette	-115,5
		Recettes	7,7
Dépenses d'investissement hors remboursements de dette	7,7	Résultat après remboursement de dette	-115,5
		Recettes d'investissement hors emprunts	5,8
		Emprunts// opérations de trésorerie	117,4

Source : Direction des études, Dexia Crédit local, à partir de données INSEE.

Sur le plan financier, les collectivités territoriales apparaissent donc dans une situation nettement plus saine que celle de l'Etat pour au moins trois raisons :

- le niveau de leur endettement est modéré ;
- elles ont été capables de réduire le montant de leur dette financière sept années de suite à partir de 1996, tout en conservant un niveau élevé d'investissement ;
- leur dette, contrairement à celle de l'Etat, vise à financer des biens durables et non des dépenses de fonctionnement et de transfert.

Au total, il serait tentant de conclure ici que la question de la maîtrise des finances publiques est avant tout celle de l'Etat et qu'elle ne concerne pas les collectivités territoriales. Ce raisonnement serait malheureusement trop rapide pour au moins quatre raisons :

- les difficultés rencontrées par l'Etat sont aussi celles des collectivités, dans la mesure où l'Etat est – de manière croissante, d'ailleurs – leur premier financeur ;
- l'augmentation structurelle des dépenses sociales oblige l'Etat comme les collectivités à agir sur leurs propres niveaux de dépenses ;
- le rythme d'évolution rapide des dépenses et de la fiscalité locales invite légitimement à s'interroger sur leur soutenabilité ;
- les déficits ou excédents des collectivités locales, ainsi que leur dette, sont comptabilisés dans les ratios de Maastricht.

2. *Et pourtant...*

a) La hausse de la dépense locale nous concerne tous, son financement reposant soit sur une augmentation de la fiscalité locale, soit sur un poids croissant pour le budget de l'Etat

Les collectivités territoriales sont concernées par les difficultés d'ensemble des finances publiques, et en particulier celles de l'Etat, car ce dernier est – de manière croissante – leur premier financeur.

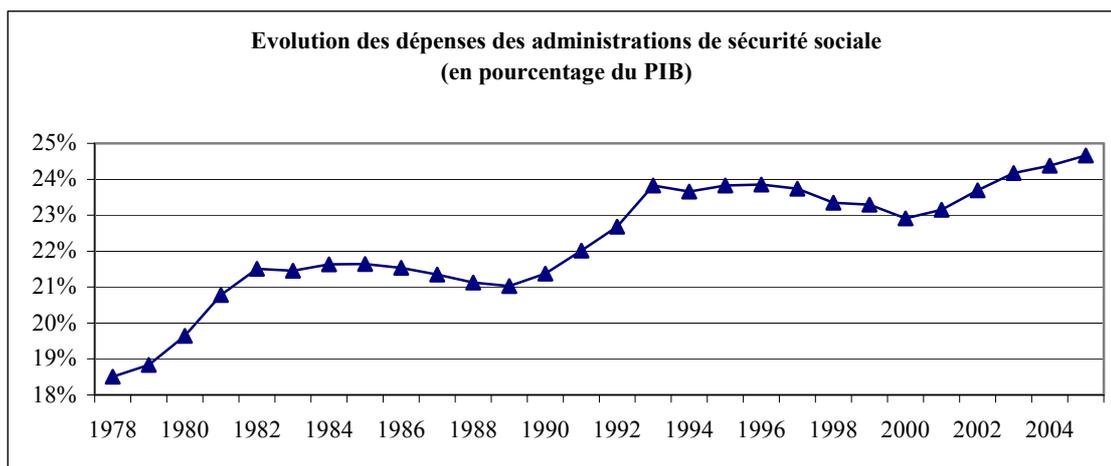
La contribution de l'Etat aux collectivités est multiforme :

- il s'agit d'abord des **diverses dotations et subventions** (fonctionnement, équipement, financement des transferts de compétences), qui en 2006 représentent près de **50 milliards d'euros** (cf. *infra* III C 2 pour le détail de ces concours) ;
- ensuite, **une partie de l'impôt local est assumée par l'Etat, via le mécanisme des dégrèvements et des compensations fiscales** (cf. *infra* III C 1). Les collectivités locales ne peuvent agir sur cette ressource car son mode d'évolution est de niveau législatif. Dans le cas des dégrèvements, l'Etat se substitue au contribuable local pour payer l'impôt et subit les hausses de base ou de taux (pour les dégrèvements dont le niveau n'est pas gelé). En 2006, l'Etat a pris en charge environ **15 milliards d'euros** d'allègements portant sur les quatre impôts directs locaux (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxes foncières sur les propriétés non bâties, taxe professionnelle), équivalant à 26% du total des impositions directes émises par les collectivités locales.

Au total, l'Etat contribue à hauteur de 37% aux recettes des collectivités territoriales.

b) L'augmentation structurelle des dépenses de sécurité sociale oblige l'Etat comme les collectivités à agir sur leurs propres niveaux de dépenses

Bien que lié à la conjoncture, le profil des dépenses des administrations de sécurité sociale présente une tendance croissante depuis 1978 (+6,2 points de PIB). Le **vieillissement** de la population, la montée du **chômage**, le dynamisme des dépenses d'assurance maladie et **plus globalement la demande en matière de santé et de bien-être** expliquent la progression des dépenses.



Source : INSEE, Comptes nationaux 2005 (base 2000).

Quelque important que soit l'impact à moyen terme de la réforme des retraites issue de la loi du 21 août 2003, les dépenses de protection sociale pour la « vieillesse-survie » vont augmenter plus rapidement dans les prochaines années qu'au cours de la décennie passée⁸. Alors qu'on comptait 12,3 millions de retraités en 2000, ils devraient être 21,5 millions en 2050, soit une croissance de 1,1% par an sur les 45 prochaines années. Cela signifie qu'on versera à l'avenir des retraites à un plus grand nombre de personnes et pendant plus longtemps. Dans le même temps et compte tenu des perspectives démographiques, le nombre de cotisants n'augmentera pas.

Dès lors, le conseil d'orientation des retraites (COR) a estimé qu'en dépit de l'impact positif de la réforme de 2003 et même avec un taux de chômage de 4,5% à partir de 2015, le manque de financement devrait atteindre – si on maintient les règles actuelles – 0,8 du PIB en 2020 et 3,1% en 2050.

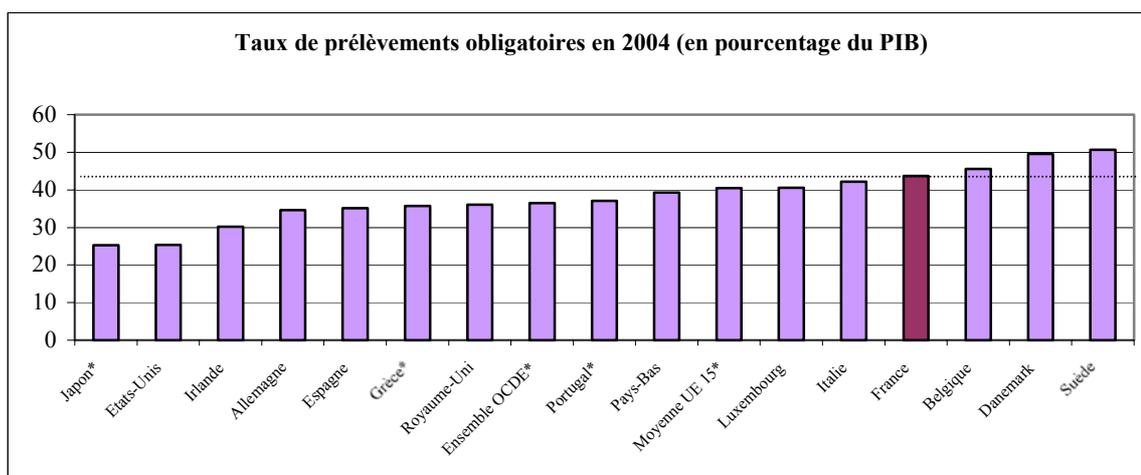
En matière de santé, on peut également constater que les dépenses ont augmenté plus vite que la richesse nationale (1,7 point de PIB de plus par an en moyenne au cours des 30 dernières années). Même si les prévisions sont plus difficiles à réaliser dans ce domaine que pour les dépenses de retraite, il est probable que si les règles de l'assurance maladie obligatoire et le fonctionnement du système de santé ne sont pas modifiés, on continue à observer une pression à la hausse des dépenses de santé. Le rapport PEBEREAU estime ainsi que dans les hypothèses les plus favorables (c'est-à-dire si l'écart entre les taux de croissance des dépenses d'assurance maladie et du PIB se réduisait de moitié par rapport à celui des 20 dernières années), le déséquilibre annuel atteindrait 2,7% de la production nationale en 2050. Cela signifie qu'il manquerait chaque année, au minimum, à partir de 2015, 22 milliards d'euros pour assurer les prestations d'assurance maladie.

Ces évolutions structurelles des dépenses de sécurité sociale vont contraindre l'Etat comme les collectivités territoriales à agir sur leurs propres niveaux de dépenses pour garantir la soutenabilité d'ensemble de nos finances publiques.

⁸ Julien BECHTEL, Laurent CAUSSAT, *La protection sociale : des fluctuations conjoncturelles aux tendances structurelles*, Données sociales – la société française, édition 2006.

Certes, une telle affirmation s'appuie sur plusieurs postulats qu'il convient d'expliciter :

- l'augmentation des dépenses « vieillesse » et « santé » brièvement décrite ci-dessus part de l'hypothèse que les règles actuelles ouvrant droit à prestation demeurent inchangées. Il n'appartient évidemment pas au présent rapport de se prononcer sur l'opportunité de diminuer la couverture de ces risques ;
- le surcroît des dépenses sociales pourrait également être financé par une augmentation des prélèvements obligatoires⁹. Après tout, même si la France présente un des taux les plus élevés de l'OCDE (43,7% contre 36,5% en moyenne en 2004), certains de ses partenaires (Belgique, Danemark, Suède) ont des taux plus élevés encore. Sur ce point, comme sur le précédent, le présent rapport n'a pas à se déterminer sur le niveau optimum des dépenses et recettes publiques ni sur la structure des prélèvements obligatoires, qui résultent de choix politiques. Tout au plus, peut-on relever que le poids des prélèvements obligatoires dans le PIB a déjà fortement crû depuis 1978 (passant de 37,4% à 44,0% en 2005). Une hausse supplémentaire importante pourrait nuire au potentiel de croissance de l'économie en relevant la pression fiscale sur les facteurs de production (capital et travail) ou sur les résultats ou revenus des acteurs économiques dont la mobilité s'est renforcée dans un contexte d'internationalisation des échanges économiques ;



*Source : OCDE, statistiques des recettes publiques des pays membres 1965-2004. * Données 2003. Concernant les moyennes UE-15 et ensemble OCDE, il s'agit de moyennes non pondérées.*

- enfin, il faut prendre garde à ne pas opposer de manière trop simpliste dépenses sociales, d'une part, et dépenses de l'Etat et des collectivités, d'autre part. En effet, comme le rappelle l'encadré *infra*, l'Etat et les collectivités territoriales participent au financement de la protection sociale (risques retraite, chômage, famille, exclusion, handicap, dépendance). Dès lors, la progression de cette catégorie de dépenses a également un impact sur leurs budgets.

⁹ Selon la définition posée par l'OCDE, les prélèvements obligatoires constituent « l'ensemble des contributions obligatoires effectuées au profit des administrations publiques et des institutions communautaires européennes ». Ils comprennent donc, outre les impositions de toute nature, les redevances ou rémunérations pour services rendus et les cotisations sociales.

Le financement des dépenses sociales

En 2005, les dépenses des administrations publiques atteignent 919,7 milliards d'euros, soit 53,8% du PIB.

Le premier poste de dépenses (42,2% soit 387,7 milliards d'euros) est celui de la protection sociale : risques retraite, chômage, famille, exclusion, handicap, dépendance. Ces dépenses sont composées en très grande majorité (85,8%) de prestations, versées en premier lieu par les administrations de sécurité sociale (78,3%) mais aussi par l'Etat, qui assure en particulier le paiement des retraites des fonctionnaires (13,1%). Les collectivités locales, essentiellement les départements chargés de l'aide sociale, et quelques organismes divers d'administration centrale (principalement le fonds national d'aide au logement, FNAL et le fonds national de l'habitation, FNH) qui versent les prestations logement – se partagent, presque également, la part restante (un peu plus de 4% chacun).

Si l'on ajoute les dépenses de santé des administrations publiques (125,6 milliards d'euros), 55,8% des dépenses publiques sont consacrées à la couverture des risques sociaux. Les dépenses de santé sont réalisées pour moitié (49,4%) sous forme de prestations (remboursements de sécurité sociale), l'autre moitié étant constituée des dépenses des hôpitaux publics.

Source : INSEE Première, Dépenses sociales, premières dépenses publiques, septembre 2006.

Au total, les développements qui précèdent montrent à quel point **l'Etat et les collectivités locales ont partie liée**. Ces dernières ne peuvent rester indifférentes à la question du déficit public, qui les concerne, ni à la progression structurelle des dépenses de sécurité sociale, qui, quel que soit leur mode de financement, exige un effort collectif. C'est la raison pour laquelle le dernier volet de cette première partie s'interroge sur la progression des dépenses locales depuis 25 ans pour en dégager les principales caractéristiques.

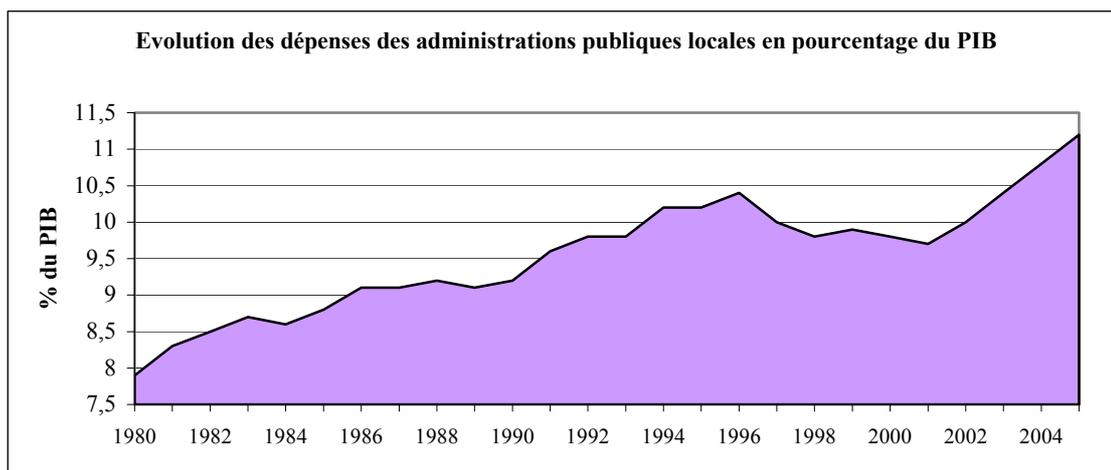
C. Analyse du dynamisme des dépenses locales depuis 25 ans

1. Une croissance des dépenses locales plus soutenue que celle du produit intérieur brut, dont la poursuite au rythme actuel pourrait conduire à un besoin de financement de 0,6 point de PIB à l'horizon 2010

a) Une augmentation plus forte que celle du PIB, y compris lorsqu'on neutralise l'effet des transferts de compétences

Le premier fait marquant, lorsqu'on examine l'évolution des dépenses des administrations publiques locales depuis 1982, date du début du processus de décentralisation, est que **ces dépenses ont progressé plus rapidement que le produit intérieur brut**.

Comme le montre le graphique suivant, l'importance financière des administrations publiques locales a progressé de manière quasi continue au cours de la période sous revue : **les dépenses des APUL représentaient 8,5% du PIB en 1982, elles en représentent 11% en 2005**.

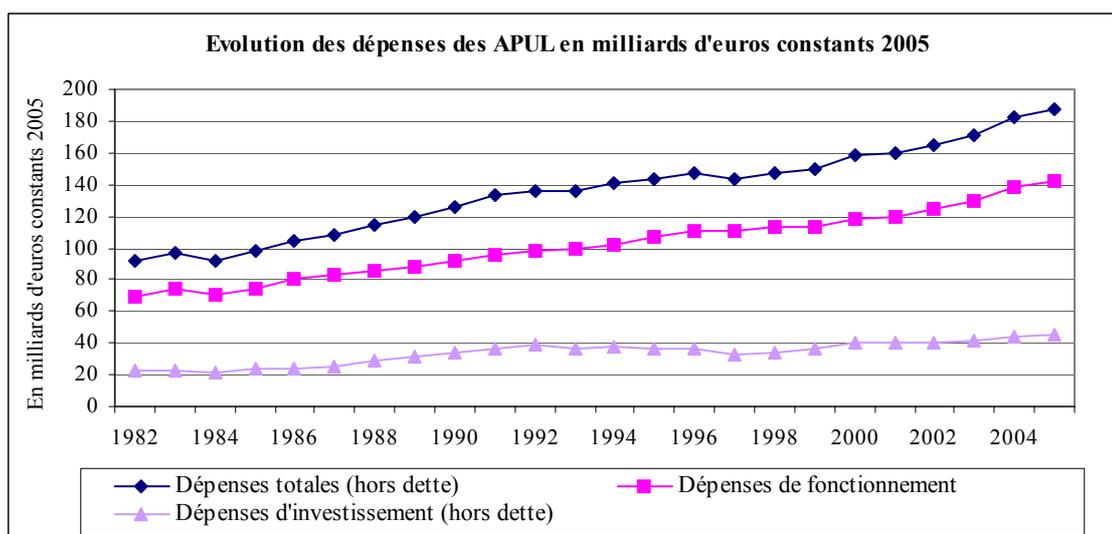


Source : INSEE, Comptes nationaux 2005 (base 2000).

En effet, alors que le PIB a crû de 2,2% par an en volume sur la période 1982-2005, on relève pour les administrations publiques locales une évolution annuelle de leurs dépenses de **3,6% en volume (données déflatées par l'indice de prix à la consommation hors tabac, IPCHT)**. Cette évolution est toujours supérieure au PIB mais un peu moins forte si on utilise des déflateurs plus adaptés aux dépenses publiques¹⁰, ainsi on relève une augmentation de :

- +3,2% pour les dépenses de fonctionnement (données déflatées par l'indice de la consommation finale des administrations publiques) ;
- +3,1% pour les dépenses d'investissement (données déflatées par l'indice de prix de la formation brute de capital fixe des administrations publiques).

¹⁰ Pour pouvoir comparer des données correspondant à des années différentes (exprimées en **prix courants**), il faut les ramener à la valeur qu'elles auraient pour une année commune (en **prix constants** de cette année, qui permet ainsi des comparaisons **en volume**). Pour ce faire, on utilise un **déflateur**, c'est-à-dire un coefficient permettant de corriger l'effet de l'inflation. Le déflateur le plus couramment utilisé, notamment pour mesurer l'évolution du produit intérieur brut, est l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT), calculé par l'INSEE. Toutefois, on peut considérer que l'indice des prix n'est pas le même suivant la catégorie des biens examinée, c'est-à-dire que le prix du « panier des dépenses locales », composé de dépenses de personnels, achats, subventions, bâtiments, n'est pas exactement identique à celui de la « ménagère » (en d'autres termes, l'inflation supportée par les différents acteurs n'est pas non plus exactement la même). C'est la raison pour laquelle, on peut utiliser des déflateurs spécifiques : l'indice de la consommation finale des APU pour les dépenses de fonctionnement et l'indice du prix de la formation brute de capital fixe pour les dépenses d'investissement.



Source : Direction des études Dexia Crédit Local.

Le constat d'une augmentation des dépenses locales plus rapide que le PIB se vérifie également lorsqu'on neutralise l'effet des transferts de compétences liés à la décentralisation, c'est-à-dire, lorsqu'on examine la progression de la dépense locale à périmètre constant (cf. graphique et tableaux *infra*, la méthode de calcul retenue est également expliquée dans l'encadré ci-dessous). Le calcul n'a toutefois été opéré que pour la mesure de l'impact des principaux transferts de compétences sur la période, estimé à environ un point de PIB.

Méthode de calcul à champ constant

Le calcul de la dépense locale à périmètre constant dépend de plusieurs paramètres :

- la nature des dépenses retenues (investissement, fonctionnement...);
- les compétences déléguées aux collectivités locales considérées comme étant un changement de périmètre.

Dans les tableaux et le graphique présentés *infra*, les dépenses transférées au titre de la décentralisation et comptabilisées en changement de périmètre intègrent :

- les dépenses d'investissement et de fonctionnement entreprises pour l'entretien et la construction des collèges et des lycées ;
- les subventions versées pour financer la régionalisation du transport ferroviaire et les primes d'apprentissage ;
- les prestations sociales qui correspondent aux versements du RMI/RMA et l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à partir de 2004.

Le chiffrage de ces dépenses est issu des données fournies par la direction générale des collectivités locales et publiés dans « Les collectivités locales en chiffres ».

Comme le montre les tableaux, la méthode retenue pour le calcul de la dépense à champ constant est simple : elle consiste à soustraire à la dépense totale des APUL (au sens de la comptabilité nationale) les dépenses précitées.

Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique.

	Base 95												
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Transferts* (collèges, lycées, TER, APA, RMI)Md€ (1)	0	0	0	0	0	0	1	2	3	3	4	5	5
Dépense totale** (2)	35	41	48	55	58	64	71	75	82	87	93	101	106
Dépense hors transferts (2)-(1)	35	41	48	55	58	64	70	73	79	84	89	96	101
taux de croissance champs constant (valeur)		17,6%	18,4%	13,2%	6,6%	9,7%	9,9%	4,1%	8,3%	5,8%	5,9%	7,9%	5,2%
taux de croissance champs constant (volume)		4,3%	6,5%	3,7%	-1,1%	3,7%	7,5%	0,8%	5,8%	2,3%	2,5%	4,8%	2,9%
Dépense (%PIB)	7,9%	8,3%	8,5%	8,7%	8,6%	8,8%	9,1%	9,1%	9,2%	9,1%	9,2%	9,6%	9,8%
Dépense à champs constant (%PIB)	7,9%	8,3%	8,5%	8,7%	8,6%	8,8%	9,0%	8,9%	8,9%	8,8%	8,8%	9,1%	9,3%
IPCHT**		13,3%	11,9%	9,5%	7,7%	6,0%	2,5%	3,3%	2,6%	3,5%	3,4%	3,2%	2,2%
PIB**	439,384	493,8	565,1	625,2	680	727,4	782,9	825,7	889,9	955,9	1009	1049	1086

*source DGCL

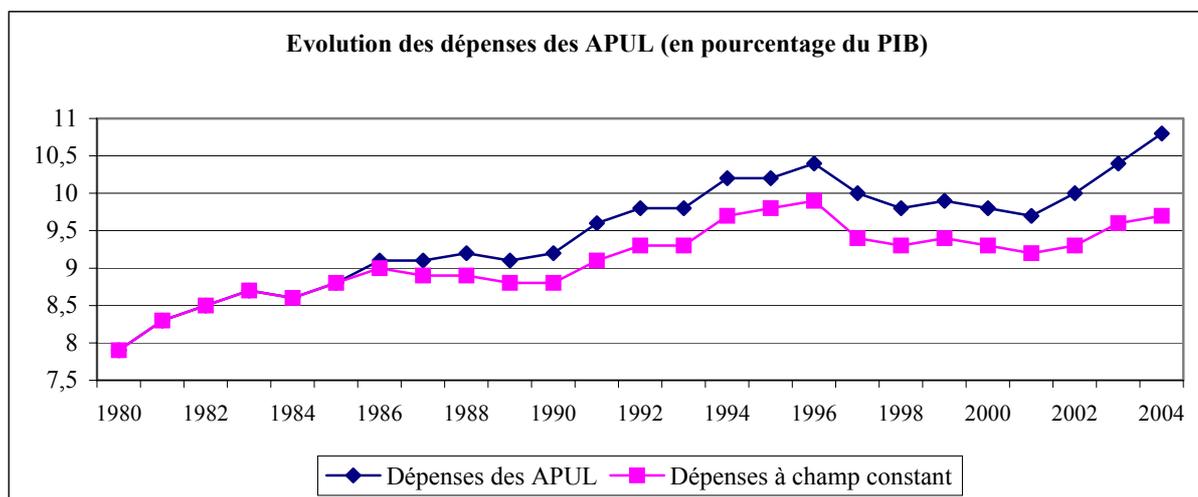
**source INSEE

	Base 2000											
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Transferts* (collèges, lycées, TER, APA, RMI)Md€ (1)	6	6	6	6	7	7	7	7	8	11	13	18
Dépense totale** (2)	109	118	122	127	126	130	135	141	145	155	165	179
Dépense hors transferts (2)-(1)	103	112	117	121	120	124	128	134	137	144	152	160
taux de croissance champs constant (valeur)	2,5%	8,4%	4,1%	4,0%	-1,3%	3,2%	3,8%	4,2%	2,6%	4,9%	5,5%	5,6%
taux de croissance champs constant (volume)	0,7%	7,0%	2,4%	2,2%	-2,4%	2,6%	3,3%	2,6%	1,1%	3,2%	3,6%	3,9%
Dépense (%PIB)	9,8%	10,2%	10,2%	10,4%	10,0%	9,8%	9,9%	9,8%	9,7%	10,0%	10,4%	10,8%
Dépense à champs constant (%PIB)	9,3%	9,7%	9,8%	9,9%	9,4%	9,3%	9,4%	9,3%	9,2%	9,3%	9,6%	9,7%
IPCHT**	1,8%	1,4%	1,7%	1,9%	1,1%	0,6%	0,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,9%	1,7%
PIB**	1115	1155	1195	1228	1268	1325	1366	1441	1497	1549	1585	1648

*source DGCL

**source INSEE

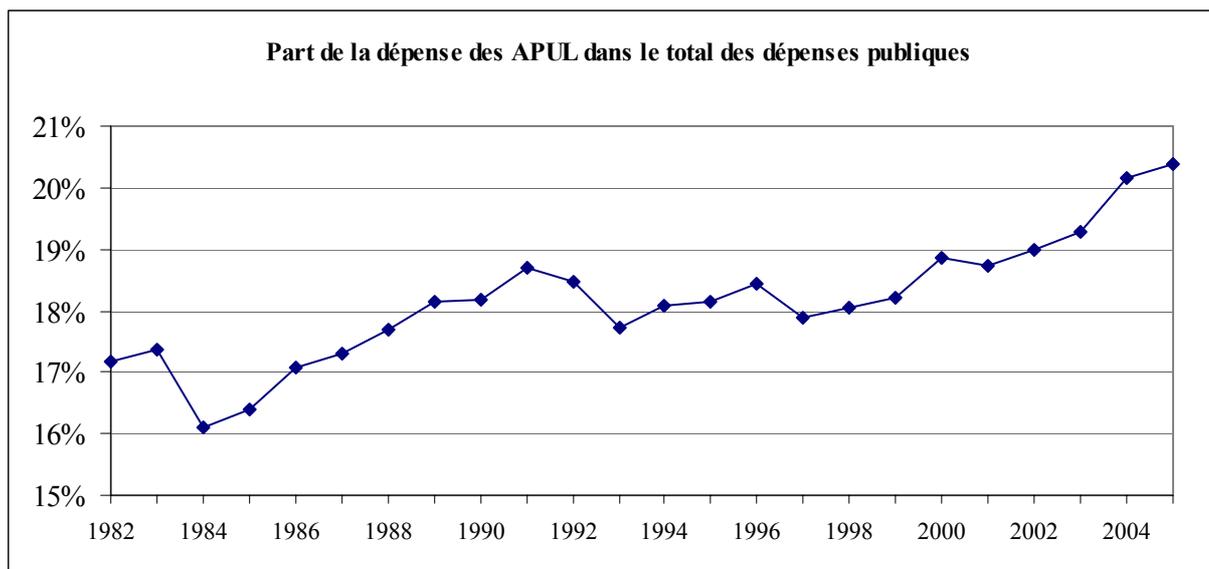
IPCHT : indice des prix à la consommation hors tabac.



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique.

b) Une augmentation plus marquée que celle des dépenses de l'Etat

L'augmentation des dépenses des administrations publiques locales a été plus marquée que celle de l'Etat (1,4 point de pourcentage de plus par an en volume sur la période 1982-2005), ce qui a conduit à accroître leur poids dans le total des dépenses publiques : les APUL représentaient 17,2% de la dépense publique en 1982, elles en constituent 20,4% en 2005.



Source : INSEE, Comptes nationaux 2005 (base 2000).

c) La poursuite des tendances observées depuis 20 ans pourrait conduire à un besoin de financement de l'ordre de 0,6 point de PIB à l'horizon 2010

Les projections réalisées par la direction générale du Trésor et de la politique économique à l'occasion du programme de stabilité que la France présente à la Commission européenne s'appuient sur une dépense locale évoluant à peu près au même rythme que le produit intérieur brut (4% en valeur), *modulo* une progression de l'investissement conforme au cycle politico-économique (cf. *infra* I B 5). Aussi une progression de la dépense locale qui prolongerait la tendance observée au cours des 20 dernières années (soit une croissance de 3,6% en volume par an¹¹) dégraderait la situation des finances locales, toutes choses égales par ailleurs.

A partir des modèles macroéconomiques utilisés par la DGTPE, le tableau suivant présente les résultats des deux scénarios : le scénario du programme de stabilité et une variante (scénario 1), réalisée sous l'hypothèse d'un taux de croissance de la dépense locale égal au taux moyen observé depuis vingt ans.

Compte tenu du poids des dépenses locales dans la dépense publique (20%) et sous l'hypothèse d'un PIB évoluant à 2,2% en volume, prolonger la tendance des dépenses locales (3,6% en volume par an) induit à l'horizon 2010 **un besoin de financement d'environ 11,5 milliards d'euros, soit 0,6 point de PIB.**

Cette approche par le prolongement des tendances ne peut constituer qu'une première approximation puisqu'elle ne tient pas compte des récents transferts de compétence, de leur nécessaire montée en puissance et de la dynamique propre de certaines dépenses, telles celles du domaine social (allocation personnalisée à l'autonomie pour les personnes âgées). En outre, les modalités de financement peuvent être diverses (fiscalité, emprunt, gains de productivité...). **L'exercice de prospective est forcément délicat et tient autant de l'expertise scientifique que de la fixation d'objectifs. C'est pourquoi, il importe qu'il soit mené de façon concertée et débattu avec les acteurs intéressés** suivant la nouvelle gouvernance proposée plus loin (cf. *infra* III B 1 a).

¹¹ Pour des raisons de simplicité, le déflateur utilisé est l'indice des prix à la consommation hors tabac.

Scénario du programme de stabilité (janvier 2006) et variante

	2006	2007	2008	2009	2010
Programme de stabilité					
Dépenses locales (%) valeur	5,3%	5,0%	4,1%	3,6%	3,8%
Dépenses locales (%) volume	3,4%	3,1%	2,3%	1,8%	2,0%
Solde des Administrations Publiques Locales* (1)					
en milliards d'€	1,5	-2,7	-2,3	-1,1	-2,0
en point de PIB			-0,1	-0,1	-0,1
Scénario 1 : dépense sur le trend					
Dépenses locales (%) valeur	5,3%	5,0%	5,4%	5,4%	5,4%
Dépenses locales (%) volume	3,4%	3,1%	3,6%	3,6%	3,6%
Impact sur les dépenses locales (2)					
en milliards d'€			2,6	6,3	9,5
en point de PIB			0,1	0,3	0,5
Solde des Administrations Publiques Locales (2)+(1)					
en milliards d'€			-4,9	-7,3	-11,5
en point de PIB			-0,3	-0,4	-0,6

Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique.

d) Une évolution contrastée suivant les niveaux de collectivités, qui consacre la montée en puissance des régions et des groupements de communes à fiscalité propre

Si l'ensemble de la dépense locale a progressé depuis 1982, il convient également de noter les contrastes qui existent entre niveaux de collectivités :

- **l'augmentation est particulièrement marquée pour les régions** (+16,8% en volume par an pour le fonctionnement et +7% pour l'investissement) ;
- **elle l'est moins pour les départements** (+2,5% par an en volume pour le fonctionnement et +3,8% pour l'investissement) ;
- **quant aux communes, les évolutions moyennes enregistrées sur la période sont plus faibles que celle du PIB** (+1,9% pour le fonctionnement et +1,7% pour l'investissement). Ce constat doit cependant être relativisé par la montée en puissance du phénomène intercommunal (cf. *infra*).

Cette progression contrastée a sensiblement modifié la répartition des poids budgétaires entre catégories de collectivités et consacre l'importance prise par deux types de collectivités différents :

- d'une part les **régions**, devenues collectivités territoriales de plein exercice en 1986¹² ;
- d'autre part, les **groupements de communes à fiscalité propre**, avec l'adoption de la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

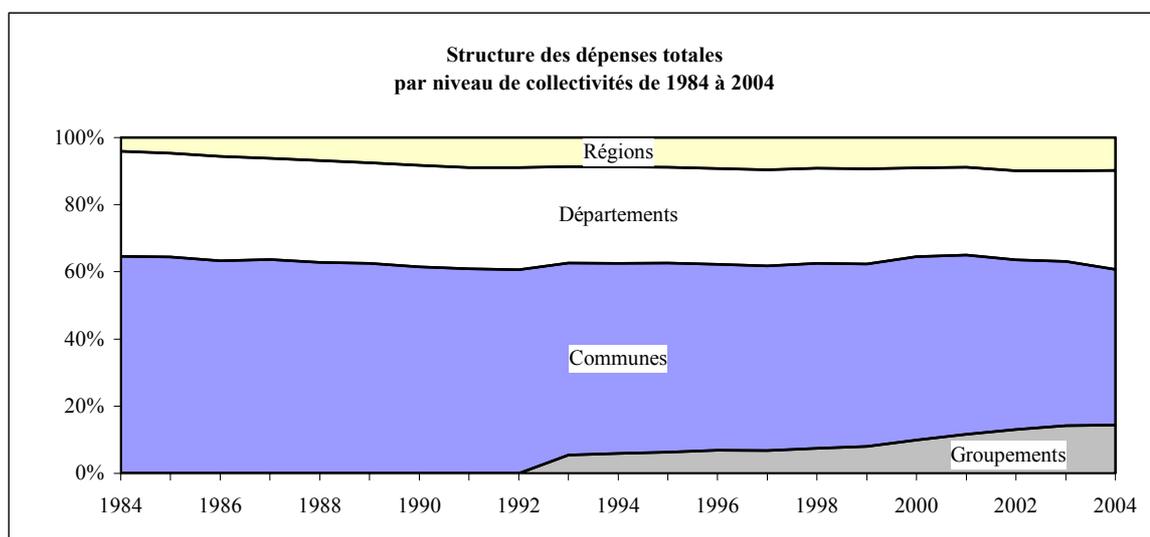
¹² L'article 59 de la loi de décentralisation du 2 mars 1982 donne aux régions le rang de collectivités territoriales. Cette disposition ne deviendra cependant effective qu'en 1986, lors de la première élection des conseillers régionaux au suffrage universel.

Aujourd'hui, **les dépenses du secteur communal** (qui additionnent les communes et leurs groupements) **représentent les deux tiers des dépenses totales des collectivités**. La part des communes s'est restreinte au profit des groupements à fiscalité propre :

- en 1984, les dépenses des communes représentaient 64,6% de l'ensemble des dépenses des collectivités locales ;
- en 2004, cette proportion est de 46,3% et celle des groupements atteint 14,3%.

Les dépenses des départements représentent moins d'un tiers des dépenses totales des collectivités. Cette proportion reste stable depuis 1984 avec une légère baisse en 2000 et un accroissement plus marqué du volume budgétaire en 2004 sous l'effet du transfert de la gestion du RMI aux départements.

Quant aux régions, depuis 1984, leur poids dans le budget total des collectivités a doublé, passant de 4,1% des dépenses en 1984 à 9,9% en 2004.



Source : Direction générale des collectivités locales.

2. Une progression des dépenses des collectivités liée aux compétences qui leur ont été transférées

a) Rappel des compétences transférées

Le tableau qui suit rappelle de manière détaillée et par niveau de collectivités, les transferts de compétences décidés depuis le début des années 1980, notamment par les lois DEFFERRE de 1982-1983 puis par l'acte II de la décentralisation.

Compétences transférées par catégorie de collectivités	Date du transfert	Droit à compensation initiale (en M€)
Communes		
Transports scolaires	1984	41
Services communaux d'hygiène et de santé	1984	40
Urbanisme	1984	9
Bibliothèques municipales	1986	22
Départements		
Action sociale	1984	3 050
Transports scolaires	1984	421
Ports et cultures marines (fonctionnement)	1984	2
Ports (investissement)	1984	1
Collèges (fonctionnement)	1986	238
Collèges (investissement)	1986	57
Bibliothèques (fonctionnement)	1986	22
Bibliothèques (investissement)	1992	4
Divers (franchise postale)	1996	11
APA (prestation nouvelle)	2002	798
RMI	2004	4 900
Fonds d'aide aux jeunes	2005	14
Politique en faveur des personnes âgées	2005	18
Fonds de solidarité pour le logement	2005	82
Fonds eau-énergie	2005	12
Conventions de restauration	2005	6
Conservation du patrimoine	2005	5
STIF	2006	33
TOS collèges (vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)	2006	61
Gestion des routes nationales	2006	93
TOS collèges	2007-2008	1 300
Personnel DDE	2007-2008	1 100
Entretien routes	2007-2008	185
Régions		
Formation professionnelle et apprentissage	1984	460
Cultures marines	1984	1
Pêche côtière	1984	1
Lycées (fonctionnement)	1986	352
Lycées (investissement)	1986	106
Développement culturel ROM	1986	1
Ports fluviaux	1989	2
Formation maritime et aquacole	1991	0
Divers (franchise postale)	1996	2
TER	2002	1 913
Formation des travailleurs sociaux	2005	134
Aides aux étudiants des instituts de formation des travailleurs sociaux	2005	21
Financement des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	2005	442
Aides aux étudiants des écoles et instituts de formation des professions paramédicales et de sages-femmes	2005	63
Inventaire général du patrimoine culturel	2005	2
Organisation du réseau des centres d'information sur la	2006	6

Compétences transférées par catégorie de collectivités	Date du transfert	Droit à compensation initiale (en M€)
validation des acquis de l'expérience		
TOS lycées (vacations, agents contractuels de droit public, emplois aidés)	2006	69
Transports en Ile de France (STIF + compensation SRU)	2006	382
AFPA	2006	24
TOS lycées	2007-2008	1 300

Source : Direction des études Dexia Crédit Local, à partir des données de la direction générale des collectivités locales.

b) Une évolution des compétences qui a un impact net sur les budgets locaux

L'analyse rétrospective présentée ci-après ne tient pas compte des transferts effectués à partir de 2006 (notamment transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service – TOS – des collèges et des lycées, entretien des routes nationales et transport en Ile-de-France).

Comme l'illustrent les graphiques suivants, l'élargissement des compétences des départements et des régions a eu un impact net sur l'évolution de leurs budgets.

- *Les départements*

Dans le cas des départements, **la hausse de l'investissement sur la période 1986-1992 est notable et correspond principalement à la prise en charge des collèges** (matériel, dépenses de construction, reconstruction, extension et grosses réparations des établissements publics et privés sous contrat). Si on additionne le fonctionnement et l'investissement, cette catégorie de dépenses (qui n'existait pas avant 1986) représente aujourd'hui plus de **7% des dépenses totales hors remboursement de dette** (cf. deuxième graphique ci-dessous). Il faut en outre mentionner les dépenses de travaux correspondant aux routes nationales transférées dès le début de la décentralisation.

Pour les départements, cependant, **la décentralisation a surtout eu un impact sur les dépenses de fonctionnement du fait de la prise en charge croissante de l'aide sociale** :

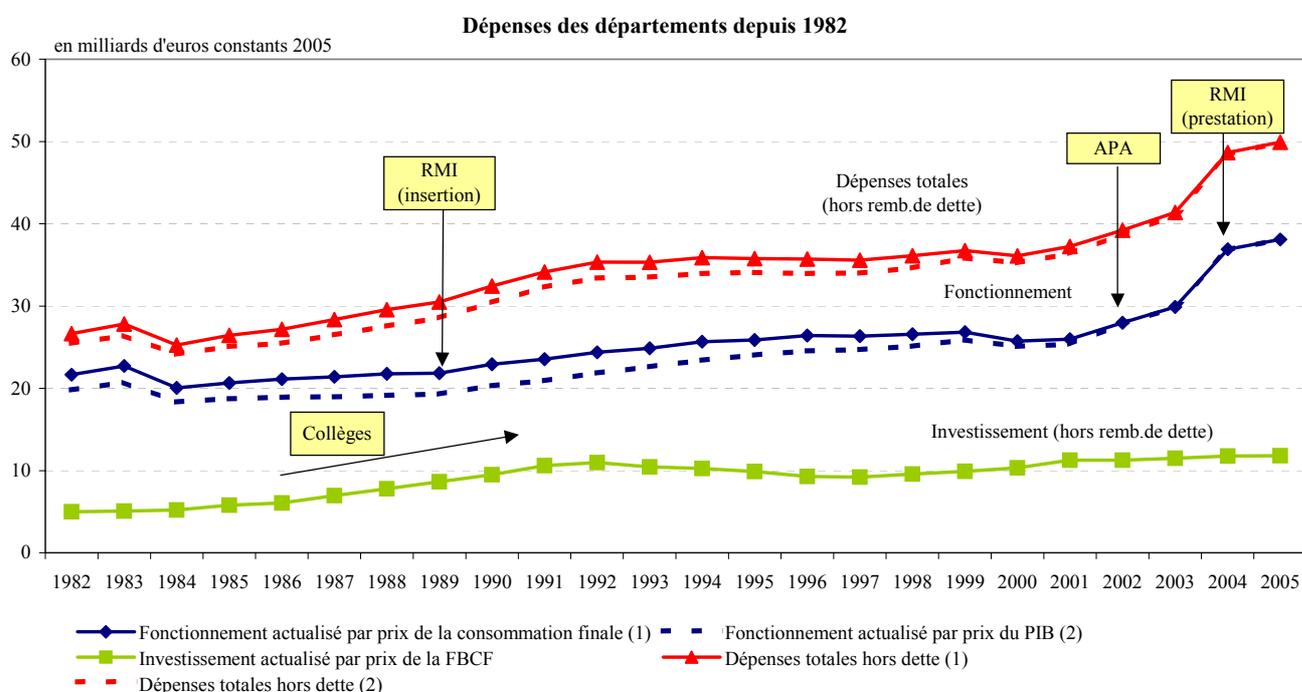
- transfert des compétences de l'Etat dans le champ de l'action sociale (lois du 22 juillet 1983 et du 1^{er} janvier 1984) ;
- prise en charge du volet insertion du RMI, créé par la loi du 1^{er} décembre 1988 ;
- création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) par la loi du 20 juillet 2001, destinée aux personnes âgées de plus de 60 ans dans l'incapacité d'assumer les conséquences du manque ou de la perte de leur autonomie (qui se substitue à la prestation spécifique dépendance, PSD, créée en 1997) ;
- transfert du RMI (prestation) par la loi du 18 décembre 2003 et création du contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) ;
- nouvelles compétences en matière d'insertion des jeunes, d'action sociale en faveur des personnes âgées et de protection sanitaire de la famille et de l'enfance (loi du 13 août 2004) ;

- élargissement et modification des aides aux handicapés avec la création de la prestation de compensation du handicap (PCH) (loi du 11 février 2005).

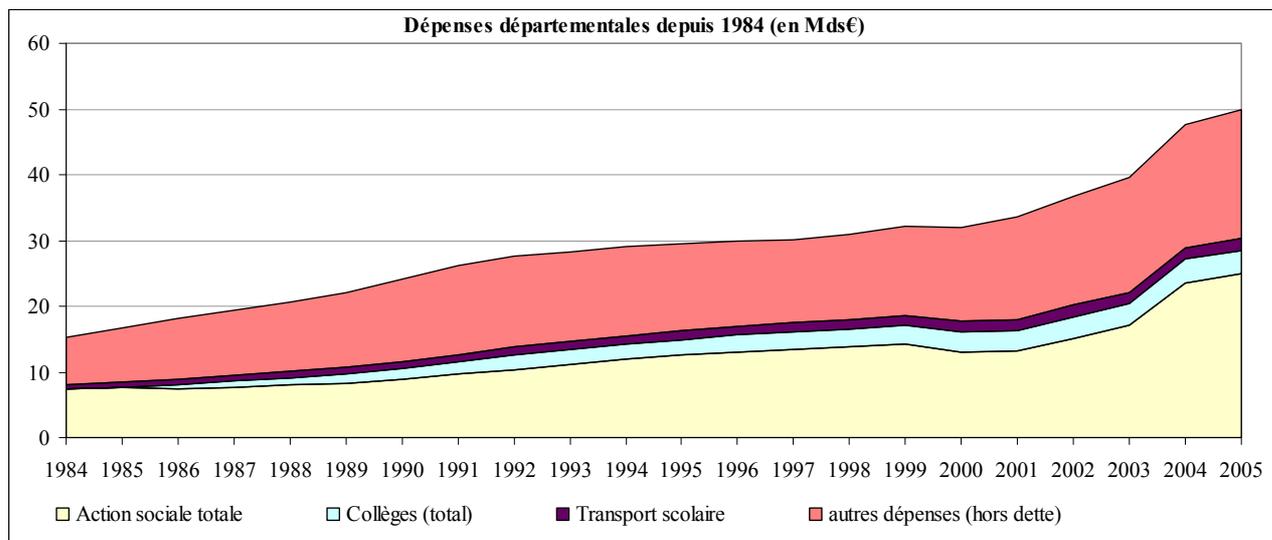
On peut signaler une exception à cette tendance : la création de la couverture maladie universelle (CMU) par la loi du 27 janvier 1999 a conduit à retirer l'aide médicale générale du champ de l'action sociale des départements (recentralisation).

Toutefois, au total, l'action sociale départementale est devenue au fil des ans un poids lourd budgétaire : elle représente désormais 22,8 milliards d'euros (contre 6 milliards, il y a 20 ans), **45% du budget départemental (hors remboursement de dette)**, 58% des dépenses de fonctionnement (contre 50% il y a 20 ans) et connaît un **rythme accéléré de progression sur la période récente (+15% par an depuis 2002)**.

La consolidation du rôle du département en matière sociale renforce sa sensibilité aux évolutions structurelles de la population (vieillesse) et à celle de la conjoncture économique, les dépenses de nature sociale ayant tendance à croître en phase de faible croissance.



Source : Direction des études Dexia Crédit Local.



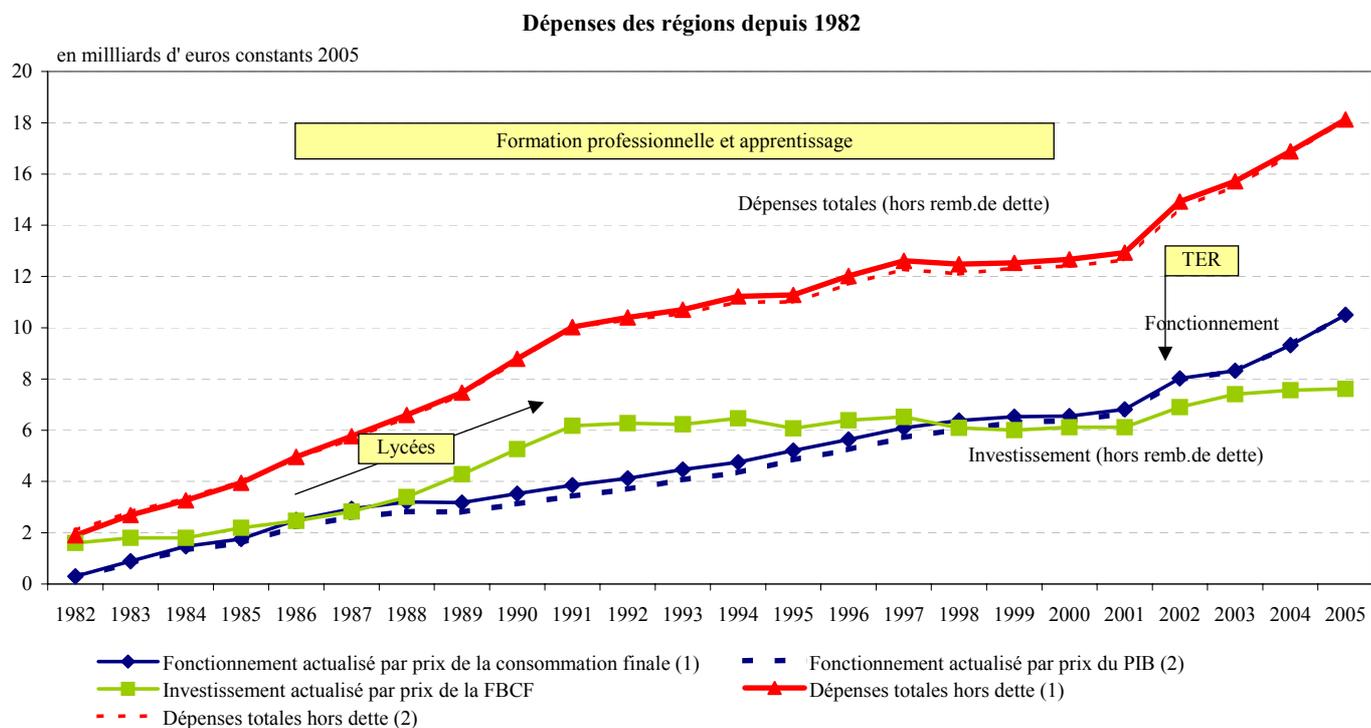
Source : Direction des études Dexia Crédit Local.

- *Les régions*

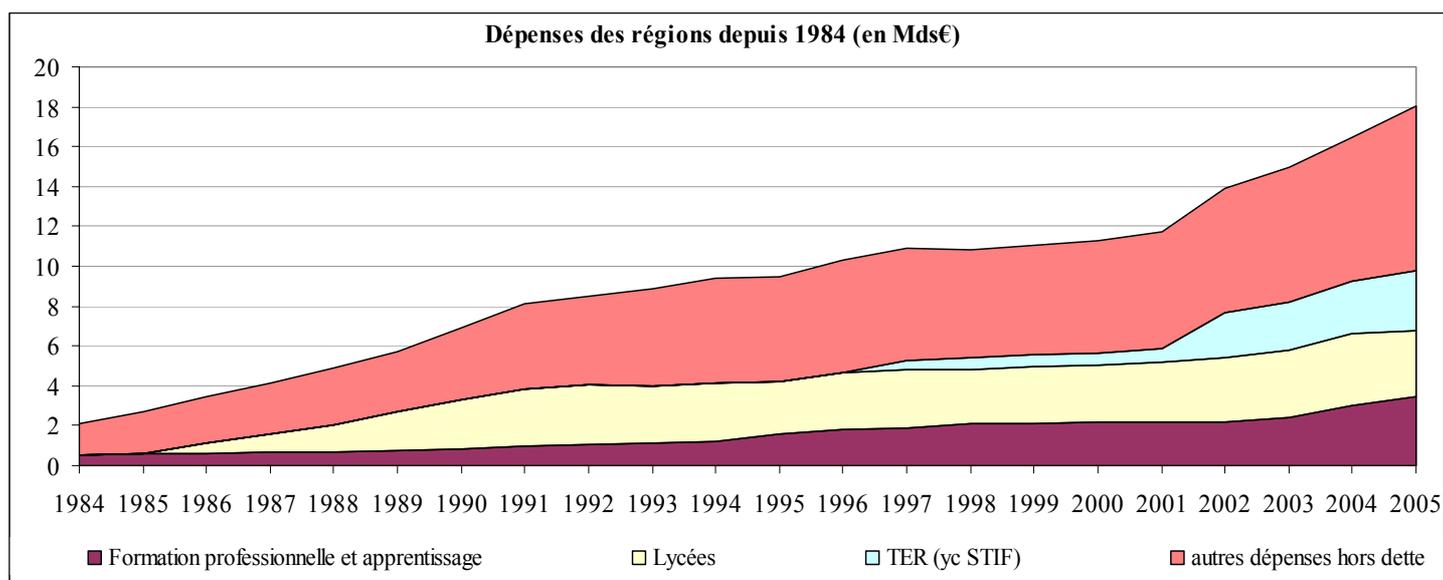
Concernant l'impact de la décentralisation sur les budgets des régions, plusieurs faits marquants méritent d'être notés :

- tout d'abord, la **croissance des budgets régionaux est très forte**, ces derniers ayant été **multipliés par plus de 8** entre 1984 et 2005 ;
- ensuite, **la répartition entre dépenses de fonctionnement et d'investissement est atypique par rapport aux autres collectivités** car les dépenses d'investissement ont été majoritaires dans les dépenses totales **jusqu'en 2002** : elles représentaient 61% du total en 1984 et ont même atteint 67% du volume budgétaire en 1991. A partir de 2002 et le transfert de nouvelles compétences, le schéma s'inverse et les dépenses de fonctionnement deviennent majoritaires (53% en 2006) ;
- comme pour les départements, on constate **un effort d'investissement significatif sur la période 1986-1991, qui correspond à la prise en charge des locaux des lycées**. Cet effort d'investissement se stabilise au cours des années qui suivent, pour reprendre en 2000 avec les nouvelles compétences transférées (décentralisation des services régionaux de voyageurs, généralisée en 2002) ;

- en 2005, les trois principaux postes des budgets régionaux (investissement et fonctionnement confondus) reflètent clairement l'impact de la décentralisation. En effet, **les régions consacrent 19% de leurs dépenses (hors remboursement de dette) à la formation professionnelle et à l'apprentissage, 18% aux lycées et 17% au transport ferroviaire régional**. Si la formation professionnelle représentait déjà 23% des budgets régionaux en 1984, les deux autres compétences n'existaient pas encore.



Source : Direction des études Dexia Crédit Local.



Source : Direction des études Dexia Crédit Local.

3. L'essor du phénomène intercommunal se reflète dans les budgets des groupements à fiscalité propre

Un autre phénomène marquant se dégage de l'examen des dépenses locales sur longue période : **l'essor de l'intercommunalité** grâce à l'impulsion donnée d'abord par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République puis par la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

L'intercommunalité occupe désormais une place essentielle dans le paysage local : au 1^{er} janvier 2006, il existe 2 573 communautés (14 communautés urbaines, 164 communautés d'agglomérations, 2 389 communautés de communes)¹³ contre 446 établissements à fiscalité propre en 1993. Exprimés autrement, ces chiffres signifient qu'aujourd'hui, **90% des 36 700 communes sont regroupées** et que **85% de la population vit dans des communes regroupées** au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Ce bilan quantitatif des créations de groupements à fiscalité propre se reflète dans l'évolution de leurs budgets. Les groupements représentent aujourd'hui **14,3% des dépenses totales des collectivités. Entre 1993 et 2005, leurs dépenses (hors remboursement de dette) ont été multipliées par plus de quatre.**

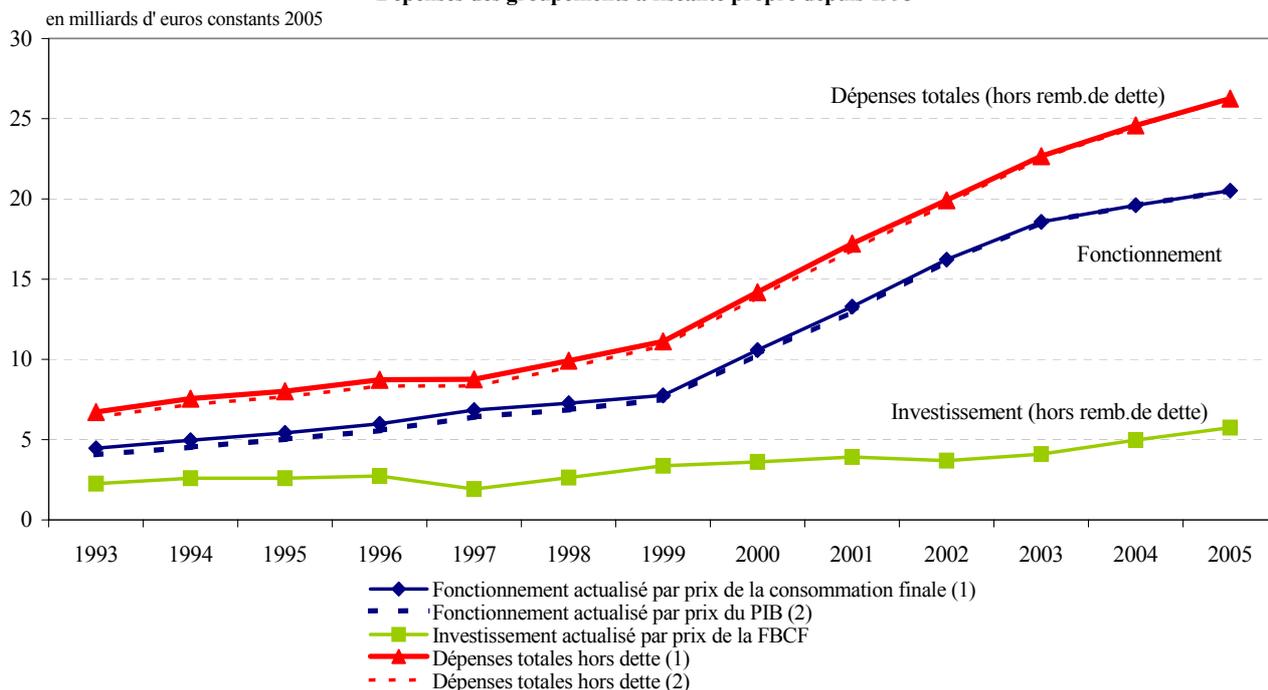
L'intercommunalité a profondément modifié la répartition des rôles au sein du secteur communal où **les EPCI prennent progressivement le relais dans de nombreux domaines** (traitement des ordures ménagères, équipement, etc.).

Toutefois, pour bien comprendre la progression des dépenses de fonctionnement des EPCI (qui incluent les reversements aux communes) depuis 1999, il faut prendre en compte l'impact de la loi du 12 juillet 1999. En effet, de nouveaux groupements à fiscalité propre (notamment taxe professionnelle unique) ont été créés, qui **jouent un rôle important dans la redistribution des richesses au sein du secteur communal (en 2004, les reversements fiscaux des communautés vers les communes représentent 7,7 milliards d'euros, soit près du tiers des dépenses totales des groupements, hors remboursement de dette).**

Dès lors, pour interpréter l'évolution des dépenses communales il est nécessaire d'appréhender ensemble celles des communes et de leurs groupements à fiscalité propre (cf. *infra* II A 3).

¹³ Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres*, La Documentation française, 2006.

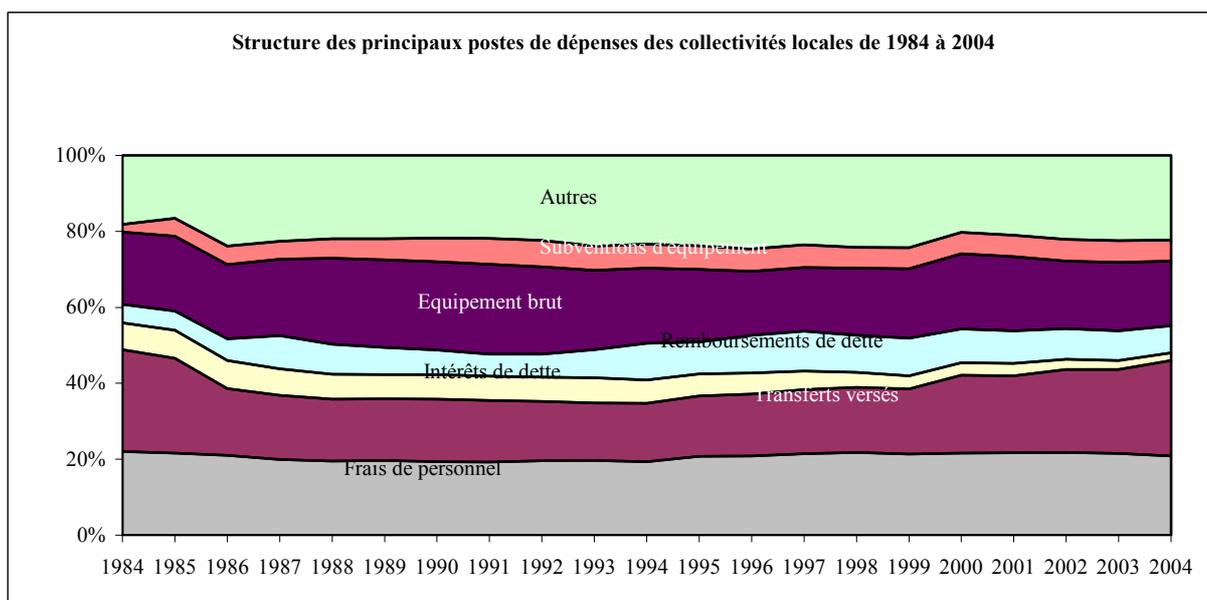
Dépenses des groupements à fiscalité propre depuis 1993



Source : Direction des études Dexia Crédit Local.

4. La dynamique des frais de personnel, poste budgétaire majeur, conditionne largement celle de l'ensemble des dépenses de fonctionnement

La part des dépenses de personnel au sein des dépenses totales des collectivités territoriales reste stable au cours des 20 dernières années, autour de 20% : c'est en 1984 que cette part est la plus élevée (22,0%), elle diminue faiblement jusqu'en 1991 (19,1%) pour remonter et représenter 20,9% en 2004 (soit la moitié des dépenses de fonctionnement).

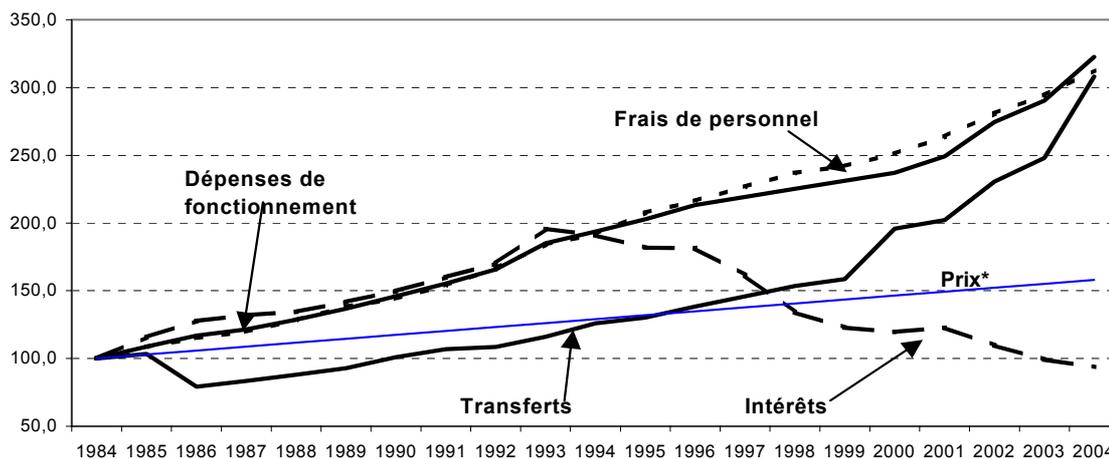


Source : Direction générale des collectivités locales.

En volume, les frais de personnel représentaient le principal poste des dépenses de fonctionnement des collectivités locales jusqu'en 2002, date à laquelle le poste des transferts versés lui devient supérieur (25,1% des dépenses totales).

En effet, l'évolution des frais de personnel est identique à celle de l'ensemble des dépenses de fonctionnement tandis que celle des transferts versés est beaucoup plus rapide à partir de 2000 qu'elle ne l'était au cours des 15 années précédentes, reflétant la hausse des transferts liés aux prestations sociales et à la formation professionnelle (cf. *supra* I C 2).

Evolution des différentes composantes des dépenses de fonctionnement des collectivités locales de 1984 à 2004 en base 100



Source : Direction générale des collectivités locales.

* La ligne « prix » correspond à l'évolution de la valeur de l'euro en base 100 en 1984 (la valeur 2004 est égale à 158).

La progression de la masse salariale s'explique par deux facteurs : un effet « prix » et un effet « volume ».

S'agissant de l'effet « prix », l'évolution du salaire des fonctionnaires dépend des **mesures générales d'augmentation de la valeur du point de la fonction publique** (commun aux trois fonctions publiques et négocié par le ministère de la fonction publique avec les organisations syndicales) et des **mesures catégorielles**. A ces mesures strictement salariales, viennent s'ajouter les effets de **mesures individuelles** dit **GVT** (glissement vieillesse technicité) positif. Ce dernier intègre les effets des avancements d'échelon liés à l'ancienneté, des promotions de grade ainsi que l'accès à un nouveau corps par le biais d'un concours. Le calcul du salaire moyen des fonctionnaires prend en compte l'effet généralement négatif des flux d'entrées et de sorties des effectifs (remplacement des partants par des agents en principe en début de carrière et donc moins bien rémunérés), dit effet de noria ou GVT négatif. Enfin, pour comprendre l'accroissement du volume budgétaire des frais de personnel, il convient également de prendre en compte l'**augmentation des cotisations employeurs** versées à la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

L'effet « volume » vise quant à lui la progression des effectifs.

Selon l'enquête INSEE, au 31 décembre 2004, les collectivités territoriales et leurs établissements publics emploient **1 777 000 personnes**¹⁴.

¹⁴ La fonction publique territoriale, telle que la définit l'Observatoire de l'emploi public (OEP) en référence au statut de recrutement de ses personnels, comprend au total 1 656 000 agents. Sont exclus du champ de l'analyse les salariés des établissements publics locaux industriels et commerciaux (EPIC), des groupements d'intérêt public (GIP) et des associations syndicales autorisées (ASA), qui recrutent sur ces contrats de droit privé. Par ailleurs, les emplois

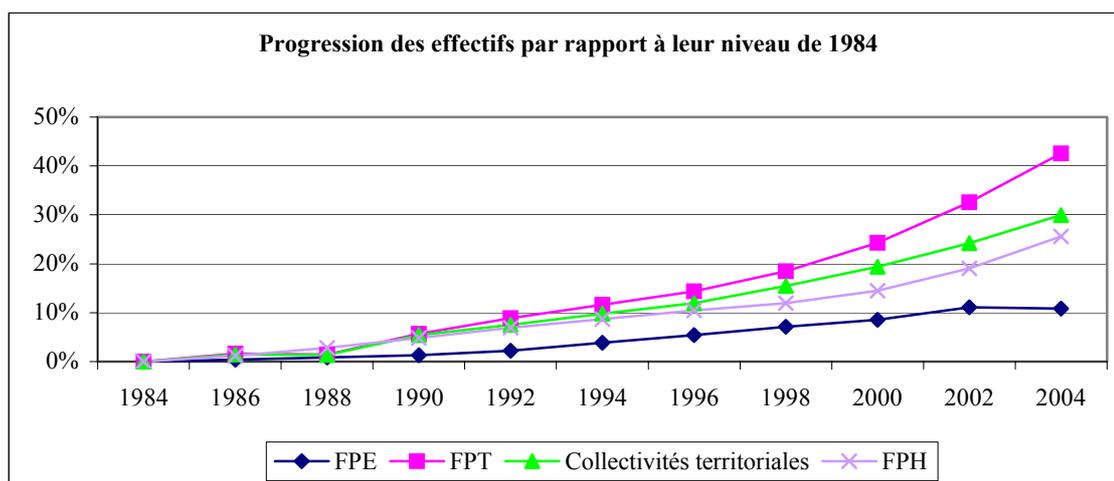
Sur la période 1984-2004, alors que l'emploi total augmentait de 16%, l'emploi public a progressé de 22%. Il représente ainsi 20% de l'emploi total contre 19% 20 ans plus tôt¹⁵.

Au sein de cet ensemble, c'est la fonction publique territoriale (FPT) qui a enregistré la plus forte progression de ses effectifs (+43%), suivie de la fonction publique hospitalière (+26%) et enfin de la fonction publique de l'Etat (+11%).

Ce sont plus de 400 000 emplois qui ont été créés dans le secteur public local entre 1980 et 2004, y compris les emplois transférés par l'Etat en accompagnement des compétences décentralisées.

Au cours des dernières années, le développement de l'intercommunalité, l'embauche consécutive au passage aux 35 heures et le recrutement d'emplois aidés dans les établissements scolaires ont constitué les trois principaux facteurs de hausse des effectifs.

Ainsi, alors que la FPT représente moins du tiers (31%) de l'emploi public en 2004, elle a absorbé à elle seule plus de la moitié (55%) des emplois publics créés dans les vingt dernières années.



Source : Rapport annuel de la fonction publique, 2005-2006 ; calculs mission.

La croissance de la fonction publique territoriale ne date cependant pas de la première vague de décentralisation mais est une **tendance longue, amorcée dès les années 1960**¹⁶. Ainsi, entre 1969 et 1983, le nombre des employés est passé de 618 000 à 1 130 000 agents, ce qui représente une progression de 83,7% et une croissance annuelle moyenne de 5,91%, soit un rythme supérieur à celui observé depuis les lois de décentralisation (+31% entre 1983 et 1998, soit un rythme de croissance d'environ 2% par an).

secondaires des collectivités locales, occupés par des agents ayant un emploi principal dans le reste de l'économie, sont éliminés pour éviter les doubles comptes avec les autres fonctions publiques ou le secteur privé.

¹⁵ Cf. notamment le *Rapport annuel de la fonction publique, faits et chiffres 2005-2006*, ministère de la fonction publique ; *L'emploi dans les collectivités territoriales au 31 décembre 2004*, INSEE Première n°1091, juillet 2006 ; *L'emploi public est tiré par la fonction publique territoriale*, Economie et statistiques, n°369-370, 2003.

¹⁶ Patrick Le LIDEC, Nicole de MONTRICHER, *Décentraliser et gérer, l'action publique territoriale et les logiques de l'emploi public*, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, La Documentation française, 2004.

Identification des trois principales variables explicatives de l'évolution des effectifs

Les travaux réalisés par le CNRS à la demande de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) montrent que l'emploi dans le secteur public local dépend de trois grandes variables dont les effets se combinent :

- l'étendue des services publics offerts à la population, qui elle-même est conditionnée par plusieurs facteurs (richesse de la collectivité, dispersion de la population sur le territoire et urbanisation, appartenance à une structure intercommunale, etc.). Plus les services publics proposés à la population sont importants, plus les collectivités territoriales embauchent pour les assurer ;
- le partage des tâches entre les acteurs susceptibles d'assurer des prestations de service public. Les collectivités recrutent d'autant moins qu'une part importante des prestations de service public est externalisée (entreprises délégataires, marchés de travaux, associations, etc.). A cet égard, l'analyse montre que de profondes transformations des modes de gestion se sont produites depuis la fin des années 1970, l'externalisation ayant fortement progressé ;
- les effectifs employés par les collectivités varient enfin fortement avec la productivité des services et les préoccupations sociales que manifestent les élus. Cette pratique du « recrutement social » évolue dans le temps et l'espace.

Source : Décentraliser et gérer, l'action publique territoriale et les logiques de l'emploi public, Patrick Le LIDEZ, Nicole de MONTRICHER, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, La Documentation française, 2004.

Avec 62% du total des agents, les communes restent les premiers employeurs mais leur part dans l'emploi territorial total a baissé depuis 1984 où elles représentaient 67%. La part des départements a elle aussi diminué (de 16% en 1984 à 12% en 2004). Ce mouvement s'est effectué au profit des établissements publics communaux, intercommunaux et départementaux mais aussi des régions. Erigées en collectivités territoriales en 1982 seulement, les régions représentent une faible part de l'emploi total (0,9% de la FPT en 2004) mais connaissent une montée en puissance de leurs effectifs, multipliés par trois depuis 1984.

5. Si les collectivités sont (de plus en plus) le premier investisseur public, leurs décisions restent essentiellement déterminées par le cycle électoral des communes

a) Les collectivités sont (de plus en plus) le premier investisseur public

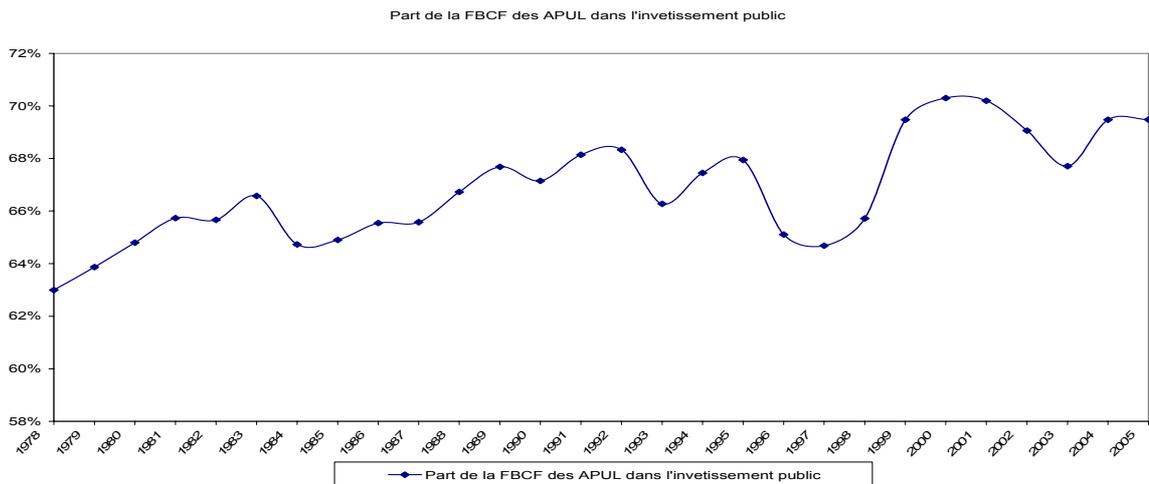
L'investissement des administrations publiques locales (au sens strict de la formation brute de capital fixe¹⁷) représente en 2005 près de **40 milliards d'euros**, soit un peu moins de **2,5% du PIB, 10% de l'investissement de l'économie française et 70% de l'investissement public civil. Les administrations locales y consacrent un quart de leurs dépenses**¹⁸.

¹⁷ Les investissements ou formation brute de capital fixe (FBCF) consistent en la réalisation, l'acquisition et l'entretien de bâtiments, d'infrastructures et d'équipements neufs.

¹⁸ Cf. notamment *L'investissement des administrations publiques locales : influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales*, INSEE Première, octobre 2002 et Dominique HOORENS, Christine CHEVALLIER, *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement : la spécificité du secteur local*, Dexia Editions, LGDJ, 2006.

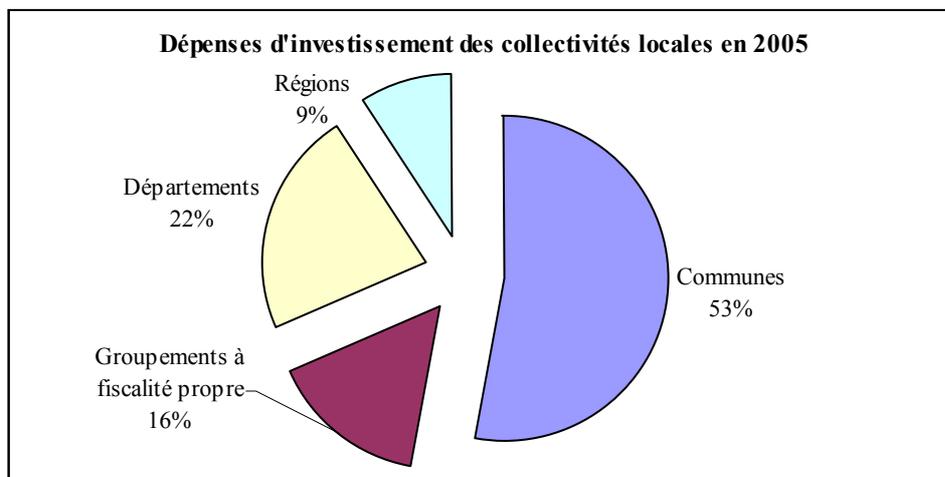
Comme le montre le graphique suivant, si sur la période 1978-2005 l'investissement des APUL représente en moyenne 67% de l'investissement public, cette part progresse au fil des ans, bien que de manière irrégulière (63% en 1978 contre 70% en 2005).

Les transferts de compétences liés à la décentralisation ont stimulé l'investissement local (cf. *supra* C 2 b s'agissant de leur impact sur les budgets locaux). L'exemple des régions est à cet égard significatif : après la prise en charge de la rénovation des lycées, leurs dépenses d'investissement sont restées relativement stables pendant une décennie (1991 et 2001). Depuis 2002 et la généralisation du transfert du transport ferré régional, leurs dépenses d'investissement ont progressé de 36,7%.



Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique.

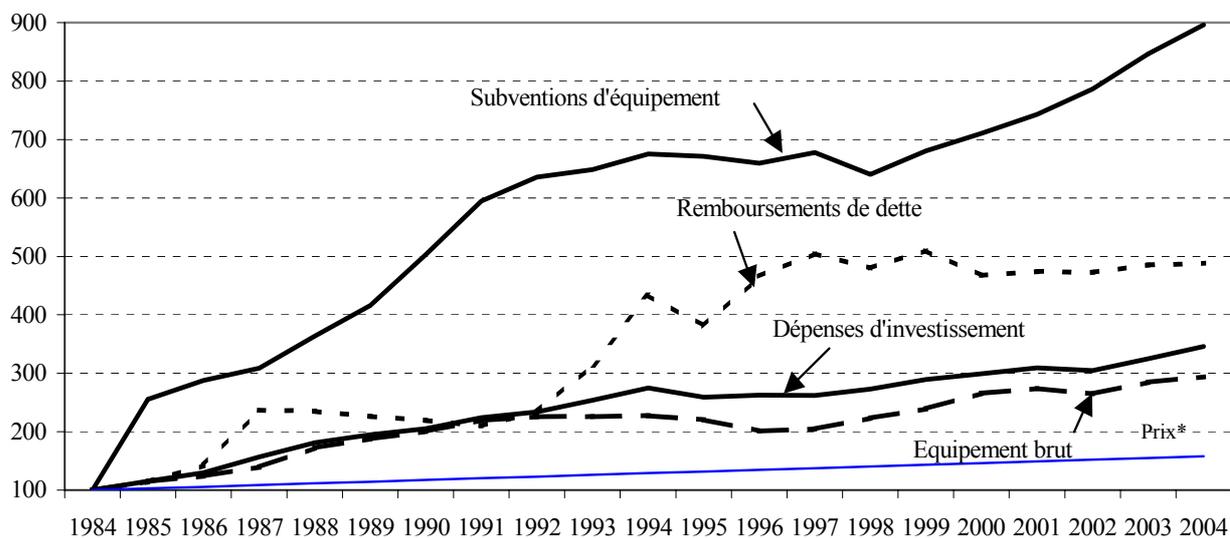
Les plus gros investisseurs restent cependant les communes, qui représentent plus de la moitié des dépenses d'équipement (52,8%). La part des groupements à fiscalité propre reflète l'importance prise par ces établissements dans l'investissement.



Source : Direction générale des collectivités locales ; Direction générale de la comptabilité publique.

Un autre fait marquant, lorsqu'on examine l'évolution des différentes composantes des dépenses d'investissement des collectivités locales depuis 1984, est la **forte progression des subventions d'investissement** : leur montant a été multiplié par 9 depuis 1984. Ce phénomène, particulièrement net pour les départements, illustre le **développement des financements croisés** entre collectivités (cf. *infra* II B 2).

Evolution des différentes composantes des dépenses d'investissement des collectivités locales de 1984 à 2004 en base 100



Source : Direction générale des collectivités locales.

* La ligne « prix » correspond à l'évolution de la valeur de l'euro en base 100 en 1984 (la valeur 2004 est égale à 158).

b) L'impact du cycle d'investissement communal

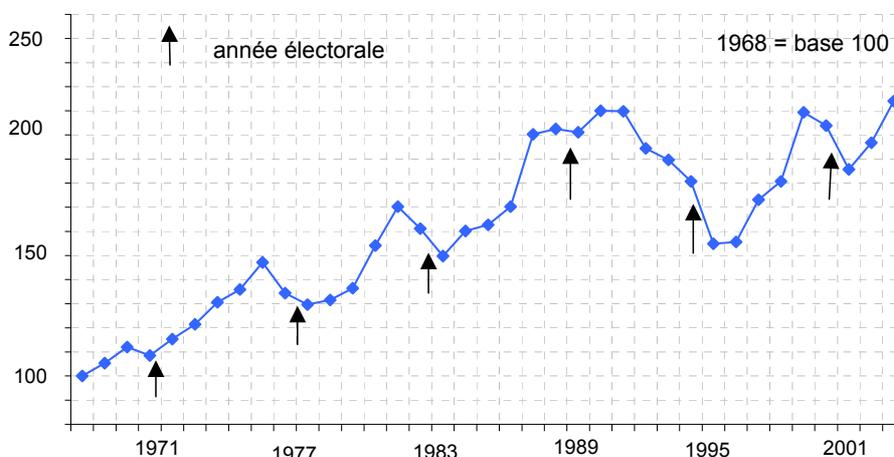
L'existence d'un cycle est perceptible dans la variation annuelle du volume d'investissement des administrations publiques locales. Ce cycle coïncide avec celui des élections municipales¹⁹. En effet, même si l'investissement des départements et des régions ne suit pas une évolution cyclique²⁰, le poids des communes dans l'investissement local explique l'impact de leur cycle sur l'évolution d'ensemble des investissements locaux.

Le graphique suivant, qui présente les dépenses d'équipement des communes depuis 1968, traduit bien l'existence d'un tel cycle pour cinq périodes sur six (la seule exception étant le début des années 1990).

¹⁹ Cf. notamment *L'investissement des administrations publiques locales : influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales*, INSEE Première, octobre 2002 ; Dominique HOORENS, Christine CHEVALLIER, *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement : la spécificité du secteur local*, Dexia Editions, LGDJ, 2006 ; Jacques MERAUD, *Les collectivités locales et l'économie nationale*, Editions locales de France, 1997.

²⁰ Le mode d'élection par moitié des conseillers généraux et le principe des contrats de plan Etat-régions pour les investissements régionaux expliquent l'absence de cycle d'investissement marqué pour ces deux types de collectivités

Les dépenses d'équipement des communes depuis 1968 (en valeurs constantes et en base 100 depuis 1968)



Source : Direction générale des collectivités locales ; Direction générale de la comptabilité publique.

Les travaux effectués sur le cycle municipal²¹ mettent en évidence que toutes choses égales par ailleurs s'agissant de la conjoncture économique, les investissements reculent durant les deux premières années du mandat communal, puis augmentent à partir de la troisième année pour atteindre un maximum l'année précédant l'élection. Ce cycle s'explique de la manière suivante :

- la première année du mandat municipal, les maires viennent d'être élus. Les programmes d'investissements ne sont pas encore lancés. Seuls les petits travaux et les travaux commencés au cours du mandat précédent sont réalisés. D'après les travaux de l'INSEE, la contribution de la composante électorale freine la croissance de la FBCF de 1,9 points ;
- la deuxième année, les appels d'offre sont lancés et les commandes passées mais leur réalisation concrète n'est pas commencée, l'investissement diminue donc et la composante électorale y contribue pour 2,8 points ;
- la troisième année, l'investissement est stimulé par les décisions prises en début de mandat. La composante électorale contribue pour 1,4 point à la croissance de la FBCF ;
- les quatrième et cinquième années, les investissements sont en régime de croisière ;
- la sixième année, préélectorale, les élus locaux souhaitent que leurs projets les plus importants soient terminés et visibles dans les mois qui précèdent l'élection. La contribution de la composante électorale est estimée à 4,6 points.

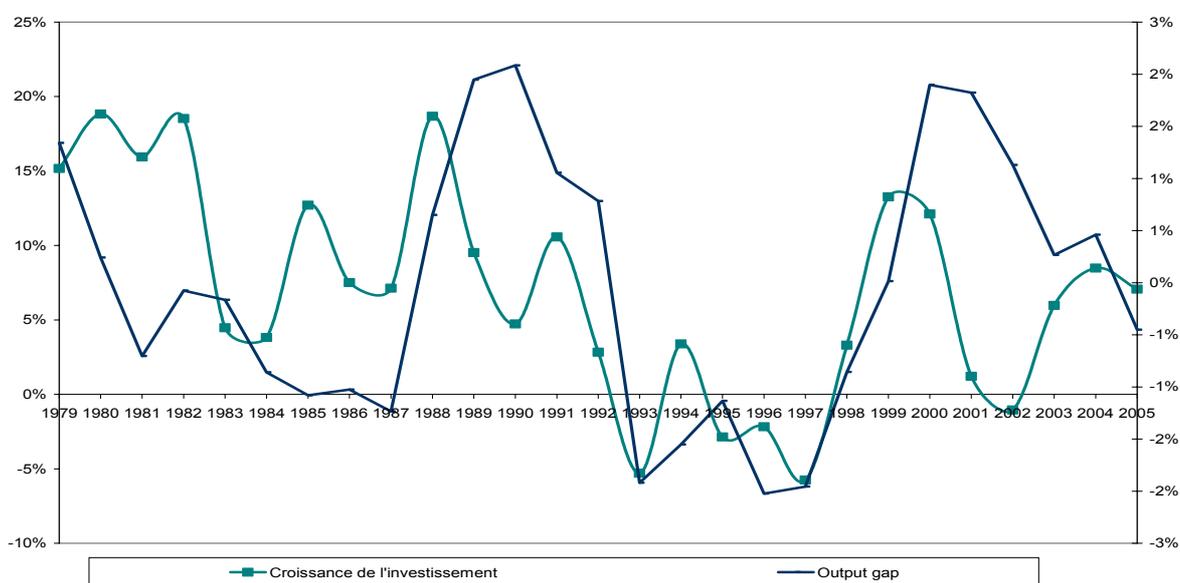
²¹ Cf. les travaux de Jacques MERAUD dans l'ouvrage précité : *Les collectivités locales et l'économie nationale*.

c) La nature de la corrélation entre croissance économique et dépenses d'investissement est difficile à déterminer

Comme le montre le graphique suivant sur le lien entre l'évolution de l'investissement public local et l'*output gap* (c'est-à-dire la différence de niveau entre la production effective et la production potentielle) depuis 1979, il existe une **corrélation nette entre l'investissement local et la croissance économique** :

- quand la variation de l'investissement local est positive et forte, la croissance est également élevée (la production effective étant alors au-dessus de la production potentielle) ;
- quand la variation de l'investissement local est faible voire négative, il en va de même pour la croissance économique.

Croissance de l'investissement public local et *output gap* depuis 1979

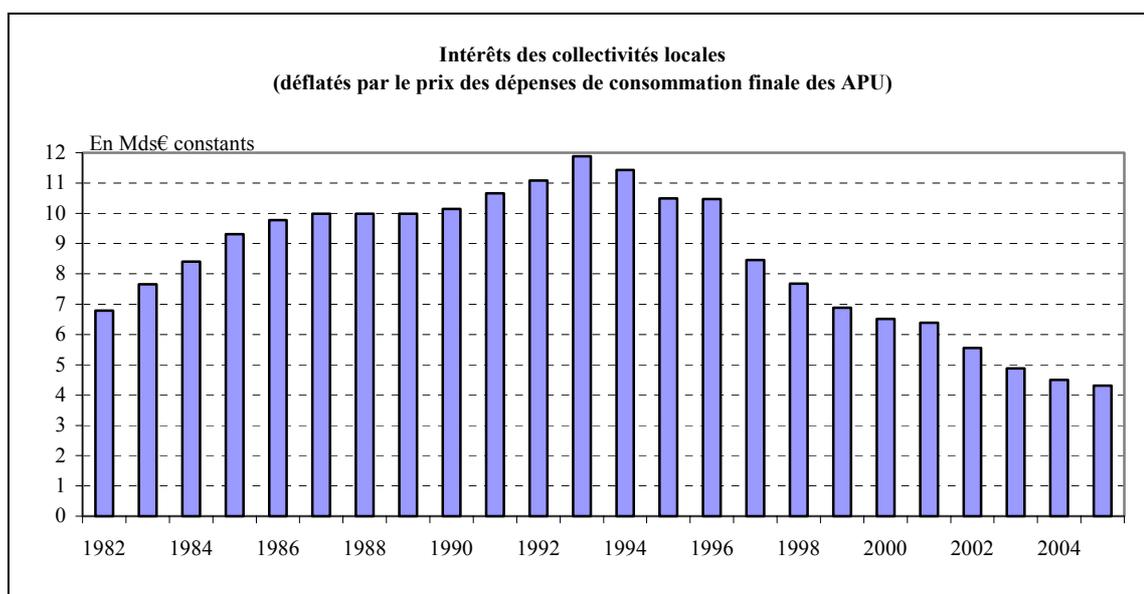


Source : Direction générale du Trésor et de la politique économique. Ordonnée de gauche : variation de l'investissement public local (en %) ; ordonnée de droite : variation de l'output gap (en %).

Mais le fait qu'il y ait un lien n'indique pas laquelle des deux variables influe le plus sur l'autre. En effet, on peut considérer que l'investissement public est, par sa nature même, un facteur de progression de la production et donc un élément favorisant la croissance à court terme. Réciproquement, la croissance économique, notamment par son impact sur les recettes publiques, peut être de nature à encourager les décideurs publics à réaliser de nouveaux investissements qui en prolongeront la dynamique (certains investissements, par exemple la construction de logements ou d'infrastructures, nécessitent d'ailleurs des investissements publics et privés concomitants).

6. Les frais financiers ont été divisés par trois depuis le milieu des années 1990

La maîtrise de leur endettement (cf. *supra* I B 1), associée à une gestion active de la dette et à la baisse des taux sur les marchés financiers, a contribué à **diviser au cours des quinze dernières années par près de trois les charges financières des collectivités locales**, qui s'établissaient à 4,3 milliards d'euros en 2005.



Source : Direction des études Dexia Crédit Local.

*

II. LA DECENTRALISATION, AUJOURD'HUI AU MILIEU DU GUÉ, DOIT ÊTRE POURSUIVIE DANS UN ESPRIT DE CLARIFICATION DES RÔLES DES ACTEURS PUBLICS

La deuxième partie du rapport s'organise autour d'une idée simple : le pilotage de la dépense locale ne peut que reposer sur le principe de responsabilité. En effet, bien que les actes I et II de la décentralisation aient consacré des évolutions importantes, cette dernière reste imparfaite et inachevée et doit être poursuivie dans un esprit de clarification des rôles des acteurs publics.

Le rapport se concentre sur l'examen de trois thèmes principaux :

- *le nombre élevé de nos échelons d'administration locale entraîne des surcoûts qu'il faut maîtriser (A) ;*
- *l'enchevêtrement des compétences, entre collectivités mais aussi entre ces dernières et l'Etat, est un facteur de désresponsabilisation, qui appelle une réponse pragmatique (B) ;*
- *enfin, il est normal qu'à « l'âge de raison » de la décentralisation, les collectivités locales soient mieux associées à l'activité normative de l'Etat lorsque celle-ci a un impact sur leurs budgets (C).*

A. Le nombre élevé des échelons d'administration locale est un facteur de surcoût qui doit être maîtrisé

1. Les actes I et II de la décentralisation ont consacré des évolutions importantes

La France a conduit une politique volontariste de décentralisation, d'autant plus remarquable que son cadre institutionnel est resté celui d'un Etat unitaire, comme le rappelle l'article 1^{er} de la Constitution, modifié en 2003 : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. (...) Son organisation est décentralisée* ». La liberté d'action dont jouissent les collectivités territoriales est plus importante que dans beaucoup d'Etats fédéraux et traduit un ancrage démocratique fort.

Depuis la loi du 2 mars 1982²², de nombreux textes ont poursuivi l'œuvre de la décentralisation. A la recherche d'une clarification des responsabilités et d'une plus grande efficacité de l'action publique, la loi a tenté de définir les contours de blocs de compétences cohérents pour chaque catégorie de collectivités, dont les interventions étaient déjà avant 1982 très imbriquées avec celles de l'Etat. L'élévation de la région au niveau de collectivité territoriale de plein exercice en 1986 a traduit la volonté de la collectivité nationale d'accroître le pouvoir dévolu aux assemblées locales élues.

Les collectivités territoriales sont ainsi devenues les acteurs majeurs de l'action publique et leur incombe la responsabilité principale en des matières aussi importantes que l'urbanisme, l'action sociale ou l'action économique. C'est le maire qui accorde le permis de construire, pourvu que sa commune se soit dotée des documents d'urbanisme nécessaires. C'est le conseil général qui décide de l'action sociale en faveur de l'enfance et des personnes âgées.

²² Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

C'est l'assemblée régionale qui développe le transport ferroviaire régional des voyageurs. Ce ne sont là que des exemples des multiples compétences dévolues aux collectivités territoriales et que la loi du 13 août 2004²³ a encore accrues, en posant l'acte II de la décentralisation (cf. *supra* I C 2 pour le rappel des compétences transférées).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

La loi du 13 août 2004 parachève le dispositif constitutionnel et législatif engagé avec la réforme constitutionnelle de mars 2003 et prolongé par les lois organiques relatives au référendum local, à l'expérimentation et à l'autonomie financière des collectivités territoriales. Ses principales dispositions concernent :

- l'élargissement des responsabilités des collectivités territoriales en matière de développement économique, tourisme, formation professionnelle, équipements (voirie, aéroports, ports maritimes, voies d'eau et ports intérieurs, transports ferrés, scolaires et routiers), traitement des déchets, gestion des fonds structurels européens, action sociale et médico-sociale, protection judiciaire de la jeunesse, santé, logement social, éducation et culture. Ces mesures sont assorties de garanties statutaires pour les personnels concernés et de garanties financières pour les collectivités ;
- le renforcement de la démocratie locale et la simplification du fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs EPCI.

2. *Le millefeuille institutionnel, facteur de complexité et de coûts*

Par comparaison avec ses partenaires européens, **la France a développé les pouvoirs de ses entités décentralisées sans en réduire le nombre** (avec près de 37 000 communes, notre pays rassemble plus de 40% des quelque 90 000 communes que comptent les 25 membres de l'Union européenne).

Marqués par l'échec des tentatives de fusion de communes des années 1970 (cf. encadré *infra*), les gouvernements successifs n'ont pas accompagné la décentralisation par une simplification volontariste du paysage institutionnel. Avec l'élévation des régions au rang de collectivité élue et l'encouragement donné à l'intercommunalité, il a été fait le pari que l'organisation institutionnelle trouverait sa rationalité sur le long terme à partir du développement des compétences et des pouvoirs respectifs de chaque niveau de collectivités territoriales.

L'échec des fusions de communes

Face au morcellement communal, le législateur a, à deux reprises, tenté un remodelage de la carte des communes françaises par le biais des fusions.

Une première réforme a été engagée en 1959 pour organiser les fusions selon une procédure qui prévoyait l'adoption de délibérations concordantes des conseils municipaux des communes désirant fusionner entre elles et l'intervention d'un arrêté préfectoral ou, en cas d'opposition des conseils, l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat constatant la fusion.

Le bilan de cette première réforme a été limité. En 1970, soit onze ans après son entrée en vigueur, seules 350 fusions avaient été réalisées permettant le regroupement de 746 communes.

²³ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

L'échec des fusions de communes

A l'initiative du ministre de l'Intérieur, Raymond MARCELLIN, **une seconde réforme** ayant le même objectif devait aboutir à la loi du 16 juillet 1971. Le dispositif de fusion comportait néanmoins une dimension plus démocratique, puisque les habitants étaient appelés à se prononcer par un référendum intercommunal sur le principe de la fusion projetée.

Le processus de fusion comportait deux étapes : une phase préparatoire d'établissement d'un plan départemental par une commission, puis une mise en application après le vote des assemblées municipales intéressées et du conseil général. Des incitations administratives et financières étaient prévues (notamment la majoration des subventions d'équipement pour les communes fusionnées). Afin d'inciter davantage les communes à adhérer au mouvement de fusion, le législateur a, en outre, prévu deux formules :

- celle de la fusion pure et simple ;
- celle de la fusion avec commune associée, qui permettait de préserver l'identité de la commune où n'était pas implanté le chef-lieu et de faire de son maire un « maire délégué ».

En dépit de ces diverses incitations, le bilan de cette deuxième réforme devait se révéler modeste : alors que les plans départementaux prévoyaient 3 482 fusions, il ne s'en réalisa que 581, intéressant 1 465 communes, dans les années qui suivirent l'entrée en vigueur de la loi.

Ainsi, alors que la France comptait avant 1959, 38 500 communes, le résultat des deux réformes cumulées ne devait aboutir dans un premier temps qu'à un abaissement du nombre des communes en dessous de 36 500. Cette tendance devait même s'inverser avec les « défusions ». Il en résulte que le nombre des communes augmente à nouveau depuis lors.

Les dispositions du code général des collectivités territoriales relatives aux fusions, insérées aux articles L.2113-1 à 2113-26, n'en demeurent pas moins toujours en vigueur et ont même fait l'objet de quelques aménagements dans la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Il en résulte un millefeuille institutionnel où l'on compte :

- 36 784 communes dont 32 913 regroupées, plus de 18 000 syndicats, 2 573 établissements publics intercommunaux à fiscalité propre²⁴ ;
- 100 départements ;
- 21 régions de métropole, auxquelles s'ajoutent la collectivité territoriale de Corse, quatre régions d'outre-mer, deux territoires d'outre-mer (Wallis-et-Futuna, Terres australes et antarctiques françaises) et quatre collectivités d'outre-mer (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon).

Encore faut-il préciser que cette situation est évolutive et qu'on enregistre encore des créations de communes. Aucun autre Etat européen ne dispose de plus de 15 000 structures territoriales²⁵, la moyenne étant nettement inférieure.

Ce foisonnement d'instances locales, animées par 500 000 élus locaux, qui assument des responsabilités souvent lourdes et astreignantes, constitue une grande

²⁴ *Rapport de l'observatoire des finances locales*, direction générale des collectivités locales, 2006.

²⁵ C'est en Allemagne qu'on trouve, après la France le plus grand nombre de structures : 13 854 de premier niveau, 323 de deuxième niveau et 16 Etats fédérés.

richesse démocratique et autant d'engagements individuels à saluer. Il est toutefois légitime de s'interroger sur le coût financier de cette structure institutionnelle et sur ses conséquences en termes d'efficacité de l'action publique.

Au coût induit par la multiplication des structures, s'ajoute celui de la **fragmentation de la gouvernance locale** accentuée par l'absence de tutelle ou même de chef de file par compétence. Les communes sont représentées par de multiples associations d'élus, même si l'association des maires de France s'efforce de les fédérer. Les petites villes, les maires ruraux, les villes moyennes, les grandes villes, les communautés, les communes touristiques, les communes de montagne, entre autres, sont regroupées dans des associations qui défendent des intérêts distincts et parfois opposés. **Cette diversité, également représentée au Parlement avec le cumul possible de mandats locaux et nationaux, reflète celle de nos institutions. Elle accroît cependant la difficulté pour l'Etat d'organiser des négociations fondées sur un véritable partenariat, elle favorise les pressions et les surenchères propices à compliquer la réglementation et le droit des concours financiers et de la fiscalité locale.**

3. L'intercommunalité, un remède à l'éclatement communal dont le succès doit être conforté par des mesures de rationalisation

a) La rationalisation des structures intercommunales

Pour pallier l'éclatement communal, les pouvoirs publics ont fait le pari du développement de l'intercommunalité. Après la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, celle du 12 juillet 1999 dite loi CHEVENEMENT a permis une **couverture quasi totale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale dotés d'une fiscalité propre**. La montée en puissance financière de ces structures est spectaculaire : en 1993, la fiscalité directe des groupements représentait moins de 10% dans l'ensemble du secteur communal ; en 2003, près de 30% des impôts communaux sont prélevés directement par les groupements à fiscalité propre. Ce regroupement communal débouche souvent sur une « intercommunalité de projet » destinée à fournir des services nouveaux qu'une commune n'est pas en mesure de développer seule. Mais ces groupements doivent aussi être des outils efficaces de rationalisation de l'action publique, placée à une échelle territoriale plus grande et permettant ainsi des économies. Les EPCI se sont dotés de personnels et de budgets dont il est nécessaire d'évaluer l'efficacité et l'efficience, dans une perspective de maîtrise de la dépense locale.

Le premier facteur de dépense qu'il paraît urgent de maîtriser résulte de la complexité du paysage des institutions intercommunales (cf. encadré *infra*).

Les structures intercommunales
<p>On distingue traditionnellement les structures sans fiscalité propre de celles qui en sont dotées.</p> <p>L'intercommunalité sans fiscalité propre (financée par contributions communales) :</p> <ul style="list-style-type: none">- les syndicats de communes à vocation unique (SIVU) : créés par la loi du 22 mars 1890, ces syndicats constituent une association de communes, même non limitrophes, se regroupant afin de gérer une seule activité d'intérêt intercommunal. Ils sont généralement de taille réduite et les compétences les plus répandues concernent l'adduction, le traitement et la distribution d'eau, les activités scolaires et périscolaires ainsi que l'assainissement. Au 1^{er} janvier 1999, on comptait 14 885 SIVU, soit 80% du total des syndicats (SIVU, SIVOM et mixtes) ;

Les structures intercommunales

- **les syndicats de communes à vocation multiple (SIVOM)** : créés par l'ordonnance du 5 janvier 1959, ces syndicats permettent aux communes de s'associer pour gérer plusieurs activités, à la différence des SIVU. Les compétences les plus répandues concernent l'assainissement, la collecte et l'élimination des ordures ménagères, les activités scolaires et périscolaires, le tourisme et les équipements publics. Au 1^{er} janvier 1999, on dénombrait 2 165 SIVOM, ce qui représentait 11,7% de l'ensemble des syndicats (SIVU, SIVOM, syndicats mixtes) ;
- **les syndicats mixtes** : créés par le décret du 20 mars 1955, ces syndicats doivent comprendre au moins une collectivité et permettent l'association de communes avec des départements, des régions ou des établissements publics, à la différence des SIVU ou des SIVOM qui n'associent que des communes entre elles. Ces associations sont constituées le plus souvent en matière de collecte et d'élimination des ordures ménagères, de traitement ou de distribution de l'eau, de tourisme. Au 1^{er} janvier 1999, on dénombrait 1 454 syndicats mixtes, soit 7,8% du total.

L'intercommunalité à fiscalité propre :

- **les communautés urbaines** : créées par la loi du 31 décembre 1966 et désormais au nombre de 14, elles regroupent plusieurs communes urbaines sur un espace sans enclave et d'un seul tenant formant un ensemble de plus de 500 000 habitants. La loi du 12 juillet 1999 a renforcé leurs compétences et elles sont désormais obligatoirement chargées : 1) du développement et de l'aménagement économique, social et culturel de l'espace communautaire ; 2) de l'aménagement de l'espace communautaire ; 3) de l'équilibre social de l'habitat sur le territoire communautaire ; 4) de la politique de la ville dans la communauté ; 5) de la gestion des services d'intérêt collectif ; 6) de la protection et de la mise en valeur de l'environnement et de la politique du cadre de vie ;
- **les communautés de communes** : créées par la loi du 6 février 1992, les 2 389 communautés, qui se sont notamment substituées aux anciens districts, étaient destinées à l'origine au milieu rural mais se développent de plus en plus en zone urbaine. Elles regroupent plusieurs communes qui, depuis la loi de 1999, doivent être d'un seul tenant et sans enclave. Elles exercent obligatoirement à la place des communes membres des compétences en matière d'aménagement de l'espace et d'actions de développement économique. Elles ont en outre des compétences optionnelles parmi au moins un des domaines suivants : 1) protection et mise en valeur de l'environnement ; 2) politique du logement et du cadre de vie ; 3) création, aménagement et entretien de la voirie ; 4) construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs et d'équipements d'enseignement pré-élémentaire et élémentaire ;
- **les communautés d'agglomération** : créées par la loi du 12 juillet 1999, ces communautés, désormais au nombre de 164, remplacent les communautés de villes. Elles associent plusieurs communes urbaines sur un espace sans enclave et d'un seul tenant regroupant plus de 50 000 habitants autour d'une ou plusieurs communes de plus de 15 000 habitants. Elles exercent des compétences obligatoires en matière de 1) développement économique ; 2) aménagement de l'espace communautaire ; 3) équilibre social de l'habitat ; 4) politique de la ville de la communauté. Elles exercent également au moins trois compétences au choix parmi les cinq suivantes : 1) création ou aménagement et entretien de la voirie et de parcs de stationnement d'intérêt communautaire ; 2) assainissement ; 3) eau ; 4) protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie ; 5) construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire.

Ces trois types de structures (communautés urbaines, communautés de communes et communautés d'agglomération) sont caractérisées par une fiscalité propre. Cela signifie qu'elles prélèvent elles-mêmes, à la place des communes concernées, les impôts dont le produit leur permettra de fonctionner. Les EPCI ont le choix pour ce faire entre deux formules : celle de la fiscalité additionnelle et celle de la fiscalité unique.

Les structures intercommunales

Dans le régime de la **fiscalité additionnelle**, l'établissement public se contente de prélever une fraction du produit des quatre impôts locaux perçus par les communes, voire institue une taxe professionnelle de zone (TPZ) sur certaines parties du territoire intercommunal, laquelle constitue alors une taxe professionnelle unique limitée géographiquement. Au 1^{er} janvier 2005, 56% des EPCI étaient concernés par ce régime de la fiscalité additionnelle (soit les communautés de communes et les communautés urbaines créées avant 1999).

La **fiscalité unique** est un régime plus intégré : elle permet aux EPCI de prélever en totalité et à taux unique la taxe professionnelle sur l'ensemble du territoire regroupé à la place des communes membres, lesquelles perçoivent seulement une attribution de compensation. Toutefois, depuis 2000, les EPCI peuvent également opter pour une fiscalité mixte, qui les autorise en outre à prélever une fiscalité additionnelle aux trois autres taxes locales. Au 1^{er} janvier 2005, 44% des EPCI à fiscalité propre relevaient de ce régime fiscal (soit toutes les communautés d'agglomération, les communautés urbaines créées après 1999 ainsi que les communautés de communes et les communautés urbaines créées avant 1999 mais ayant opté pour ce régime). On note une forte augmentation des EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) : de 109 en 1999, ils sont passés à 1 101 en 2005.

Sources : Les collectivités territoriales et la décentralisation, La Documentation française, 2006 et Revue LAMY des collectivités territoriales, mars 2006.

Il faut en outre souligner **l'extrême diversité de ce que recouvre l'intercommunalité** : la moitié des communautés de communes ont moins de 7 500 habitants, en revanche les communautés d'agglomération comptent en moyenne 125 000 habitants et les communautés urbaines 450 000. Il y a autant d'habitants dans les 14 communautés urbaines et 164 communautés d'agglomération que dans les 2 400 autres EPCI à fiscalité propre.

S'agissant de l'intercommunalité sans fiscalité propre, le nombre de syndicats aurait baissé de 1999 à 2005 passant de 18 504 à environ 16 300, d'après les éléments publiés par la Cour des comptes²⁶ et l'observatoire des finances locales²⁷. Cette diminution de 11% paraît toutefois bien faible compte tenu du mouvement de création des groupements à fiscalité propre sur la même période.

Par circulaire du 23 novembre 2005²⁸, le ministre délégué aux collectivités territoriales a donc demandé aux préfets d'encourager les communes à adopter une démarche plus volontariste. En effet, si le maintien de certaines structures, principalement des SIVU, est nécessaire dans des domaines où les périmètres géographiques dépassent ceux des agglomérations (par exemple s'agissant des bassins versants pour la gestion de l'eau ou du déneigement pour les communes de montagne), le mouvement semble aussi se heurter à des réticences moins justifiables, qui appellent une mesure de clarification²⁹.

Proposition n°1. : Compte tenu de la montée en puissance de l'intercommunalité, adopter une mesure de suppression générale des syndicats sauf arrêté préfectoral en prononçant le maintien après justification validée par délibération de l'organe syndical et des communes membres.

²⁶ L'intercommunalité en France, Rapport public particulier de la Cour des comptes, novembre 2005.

²⁷ Rapport 2006.

²⁸ S'agissant des périmètres, il a été demandé aux préfets d'élaborer un schéma départemental d'orientation. Par ailleurs, les EPCI devaient définir au plus tard au 18 août 2006 l'intérêt communautaire. L'attention des préfets a été appelée pour renforcer leur contrôle de légalité, d'une part, sur le respect de l'intérêt communautaire et, d'autre part, sur la réalisation effective des transferts de moyens qui doivent accompagner les transferts de compétence.

²⁹ Ce point fait également l'objet d'une analyse et d'une proposition dans le rapport présenté par M. Philippe DALLIER au nom de l'observatoire de la décentralisation sur le *Bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre*, n°48, 30 octobre 2006.

De même, Il paraît indispensable de faire un bilan précis et chiffré du développement des « pays » **dont la logique est concurrente de celle des intercommunalités. En effet, si les pays institutionnalisent une coordination (au demeurant nécessaire) ils risquent de constituer un échelon supplémentaire d'administration**, contribuant à une dilution des responsabilités, d'autant plus forte qu'ils sont constitués sous forme associative et se dotent de moyens d'administration et de gestion.

Les pays

Au sens de la loi du 4 février 1995, dite loi PASQUA ou LOADT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire), le pays désigne un « territoire de projet » caractérisé par une cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale. Le découpage et l'échelle de ces « territoires de projet » sont parfois inspirés des pays traditionnels ou des anciennes régions françaises. La loi du 25 juin 1999, dite loi VOYNET ou LOADDT (loi d'orientation de l'aménagement et le développement durable du territoire) en a précisé les attributions. Les pays sont constitués sous forme d'associations.

Le projet de pays vise à étendre les compétences et coopérations sur des territoires homogènes de développement et des populations plus grandes que les intercommunalités, jugées parfois trop petites, ne recouvrant pas encore toutes les communes françaises (près de 10% des communes sont encore hors de toute intercommunalité en 2006) et comportant parfois enclaves et discontinuités.

Le conseil de développement du pays réunit les élus et les acteurs économiques, sociaux, culturels ou associatifs au sein d'un organe de réflexion sur la politique de développement du territoire. Sans pouvoir décisionnel, il peut émettre des avis, formuler des propositions et accompagner les projets. A ce titre, les pays se sont dotés de moyens d'administration et de gestion.

La charte de pays a vocation à fixer les enjeux et les objectifs du pays.

Enfin, un contrat de pays peut être signé entre le pays, l'agglomération, le département, la région, ou encore avec l'Etat.

Proposition n°2.: Etablir un bilan précis et chiffré des « pays », au vu duquel sera recherchée une réintégration de leurs fonctions et moyens dans une structure intercommunale. Favoriser la coordination et les complémentarités entre intercommunalités pour faciliter cette réintégration.

b) La difficulté de mesurer l'impact financier de l'intercommunalité

- *La montée en puissance des intercommunalités s'est faiblement traduite par un réajustement des budgets communaux*

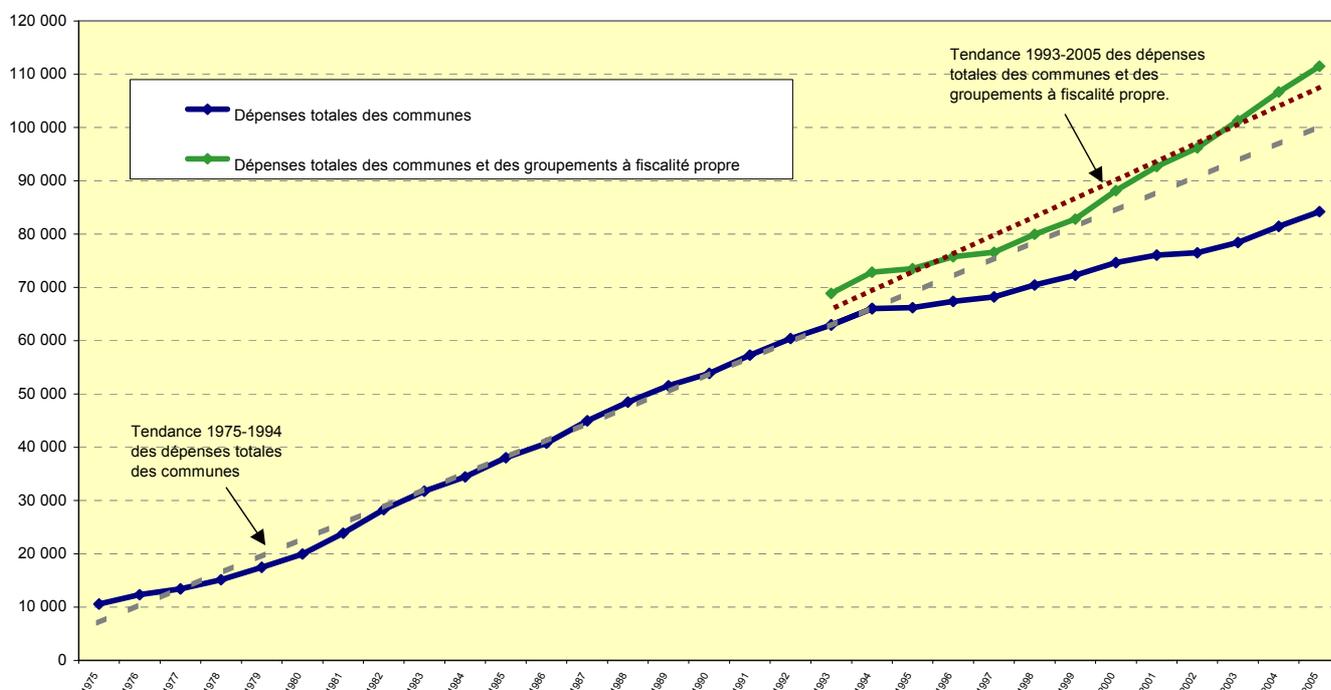
L'impact financier de la montée en puissance des intercommunalités a été abondamment évoqué au cours de la période récente³⁰. Il est possible d'établir quelques constats généraux :

³⁰ Voir notamment : *Communes, intercommunalités, quels devenir ?*, Conseil économique et social, juin 2005 ; Rapport sur l'évolution de la fiscalité, Assemblée nationale, juillet 2005, MM. Augustin BONREPAUX et Hervé MARITON ; Rapport précité de la Cour des comptes, 2005 ; Rapport d'information sur l'intercommunalité à fiscalité propre, Sénat, février 2006 et Rapport n°48 fait au nom de l'observatoire de la décentralisation sur le bilan et les perspectives de l'intercommunalité à fiscalité propre, 30 octobre 2006, M. Philippe DALLIER.

- sur la période 1994-2005, les **dépenses totales de l'ensemble des communes et des groupements de communes à fiscalité propre s'inscrivent dans la tendance de long terme des dépenses communales, ce qui s'explique par un léger ajustement à la baisse des budgets communaux à partir de 1994** (cf. graphique *infra* en euros courants, à noter que l'augmentation en volume est inférieure compte tenu de l'inflation) ;
- toutefois, depuis 2003, le niveau des dépenses totales est plus élevé que celui qui résulterait du simple prolongement de la tendance de long terme : l'analyse des budgets primitifs des communes et des EPCI en 2005³¹ montre que même si les groupements prennent le relais des communes sur une partie des programmes d'investissement, il ne semble pas en résulter d'infléchissement du cycle qui pousse à la hausse les dépenses communales.

Evolution des dépenses du secteur communal 1975-2005

en millions d'euros courants



Source : Direction générale des collectivités locales.

Les facteurs qui sous-tendent l'augmentation de la dépense communale et intercommunale (démographie, alignement vers des niveaux d'équipements et de services supérieurs, développement de normes plus protectrices mais plus coûteuses) continuent donc de se faire sentir indépendamment de l'organisation des structures. En outre, le rythme de croissance des dépenses des communautés est d'autant plus élevé qu'elles sont récentes, ce qui traduit un phénomène de montée en puissance, vérifié par des analyses distinctes suivant leur date de création. Le recul et les données disponibles sont encore insuffisants et on peut estimer

³¹ Voir publication DGCL octobre 2005 : l'évolution des dépenses réelles totales de 2004 à 2005 est plus forte dans les budgets des communes n'appartenant à aucun EPCI à fiscalité propre (+4%) que pour ceux des communes regroupées (+3,7% dans les structures à taxe professionnelle unique), à l'exception des communautés de communes à quatre taxes (+4,2%). Toutefois, cet écart est inversé s'agissant des dépenses réelles d'investissement, qui augmentent plus dans les budgets des communes regroupées que dans celles qui restent isolées.

que les très fortes croissances de dépenses des budgets intercommunaux traduisent **un développement encore inachevé**, tandis que l'impact sur les budgets des communes serait plus progressif.

L'impact financier de l'intercommunalité commence à être mieux documenté grâce aux progrès des systèmes de remontées et d'analyse statistique : publication depuis 2003 de comptes agrégés par la direction générale de la comptabilité publique, analyse consolidée des budgets des communes et de leurs groupements par la direction générale des collectivités locales. **Les informations disponibles restent cependant parcellaires**, ainsi que la Cour des comptes a eu l'occasion de le souligner dans son rapport public particulier de novembre 2005 : les comptes agrégés ne concernent pas les communautés de communes ; la centralisation des données par fonction est partielle, ce qui ne permet pas de calculer le coût d'exercice des compétences intercommunales.

Proposition n°3. : Au niveau national, développer les moyens d'évaluer le poids financier de l'intercommunalité par la publication de données consolidées (communes et EPCI).

- *La nécessaire prise de conscience de l'objectif d'optimisation des dépenses entre communes et groupements*

Le pari sur l'avenir que représente l'intercommunalité suppose d'être accompagné d'une prise de conscience des acteurs qui paraît aujourd'hui faire défaut. L'enquête menée en mars 2006 par l'assemblée des communautés de France (ADCF) auprès de ses groupements membres révèle que la majorité de ces structures anticipent une hausse de leurs charges à venir et même « *une situation tendue, qui pourrait les contraindre à différer des investissements ou à revenir sur les reversements de fiscalité en direction des communes* ». Les communautés identifient dans cette enquête plusieurs facteurs d'évolution : « *la croissance structurelle des charges et en particulier le poste des frais de personnel, la montée en puissance des compétences communautaires, la nécessité de mettre à niveau les compétences transférées* ». Seules 15% des communautés estiment que « *leurs charges stagnent ou évoluent faiblement en raison d'opérations d'optimisation* ». Cette appréciation portée par les administrateurs des communautés est préoccupante car elle anticipe des facteurs internes de progression de dépenses mais surtout ne semble pas **intégrer l'objectif d'efficience, composante pourtant essentielle de la politique d'intercommunalité**.

Les économies d'échelle sont un des enjeux de l'intercommunalité qui paraît encore imparfaitement atteint. La Cour des comptes a cependant noté **une amélioration technique du service rendu** globalement, intégrant l'effet de contraintes réglementaires nouvelles, notamment en matière de gestion des déchets, de transports publics urbains, d'eau et d'assainissement, que les petites communes, n'auraient pu, isolément, assurer. **Dans un quart des cas étudiés, les juridictions financières observent un bilan coût-avantages contrasté, dans 41% des cas, une hausse des coûts et dans 22% des cas, des économies d'échelle sont identifiées**. Dans d'autres cas, qui doivent être dénoncés, on constate des **situations de redistribution financière excessive des groupements vers les communes, qui, pour minoritaires qu'elles soient, constituent cependant des effets d'aubaine pour les communes, qui décrédibilisent la démarche de l'intercommunalité et génèrent au passage des coûts indus**. En effet, dans ces cas, les groupements perçoivent des dotations de l'Etat pour des compétences qu'ils exercent peu, même si les dotations sont alors minorées³².

³² Le calcul de la dotation globale de fonctionnement des EPCI à fiscalité propre tient compte de la population et du coefficient d'intégration fiscale, qui mesure la part de la fiscalité intercommunale par rapport à celles des communes. Le coefficient d'intégration fiscale est cependant minoré des dépenses de transfert versées par les EPCI aux communes membres.

Afin de **mieux identifier l'évolution des données financières respectives de la commune et de son intercommunalité** et de favoriser une prise de conscience des économies nécessaires, le compte administratif de l'EPCI mériterait d'être complété par une annexe élaborée par l'EPCI lui-même et comportant sur cinq ans quelques données agrégées de l'EPCI avec ses communes membres (notamment : nombre d'employés, endettement, dépenses d'investissement, mais aussi évolution de la fiscalité et des dotations de l'Etat³³), mais aussi, comme y invite la Cour des comptes « *des éléments précis, qualitatifs et quantitatifs, afférents aux améliorations attendues des usagers sous une forme ou sous une autre (tarifs, redevance, fiscalité spécialisée)* ». En outre, l'approfondissement de la connaissance des flux entre communes et intercommunalités apparaît indispensable à une meilleure maîtrise des coûts.

Proposition n°4.: Rendre obligatoire une annexe au compte administratif de l'EPCI comportant sur cinq ans quelques données agrégées avec celles de ses communes membres (nombre d'employés, endettement, dépenses d'investissement, évolution de la fiscalité et des dotations de l'Etat), ainsi que des éléments qualitatifs et quantitatifs sur l'amélioration des services rendus aux usagers.

c) La mutualisation des services communaux et intercommunaux

La mutualisation des services communaux et intercommunaux constitue une pratique croissante à laquelle la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité puis celle du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales ont apporté un cadre légal désormais étendu (articles L.5211-4 §II, L.5211-56 du code général des collectivités territoriales) : les communautés et leurs communes membres peuvent conclure des conventions par lesquelles l'une confie à l'autre la création ou la gestion d'un service ou d'un équipement³⁴. La diffusion des bonnes pratiques se développe et l'ADCF encourage ses membres dans cette voie³⁵. Cependant, les démarches engagées paraissent encore trop limitées alors qu'elles constituent une source d'économies et de meilleure efficacité de la dépense publique.

La réalisation d'économies d'échelle est d'autant plus facile qu'il s'agit de la création d'un service ou d'une nouvelle activité. D'une étude menée par l'institut national des études territoriales (INET) en 2004³⁶, il résultait qu'à cette date sur un échantillon de neuf structures engagées dans un processus de mutualisation³⁷, cinq avaient organisé la mise en commun de leurs moyens dès la création des structures intercommunales. C'est pourquoi, il importe d'encourager fortement la diffusion de ce type de pratique pour tout EPCI nouveau ou pour toute extension des compétences d'un EPCI existant.

Dans le cas d'une structure existante, l'objectif visé est moins de réaliser des économies immédiates que de supprimer des doublons, de favoriser la cohérence de l'action locale et d'accroître la qualité du service rendu. Même dans ce cas, les économies sont au moins à moyen terme certaines, soit par la réduction des effectifs au fur et à mesure des départs, soit par le redéploiement des agents sur des secteurs à renforcer. La mutualisation peut résulter d'un processus assez long. Elle exige un engagement politique fort et une implication professionnelle

³³ Ces éléments sont repris d'une présentation faite au conseil d'orientation des finances publiques en juin 2006.

³⁴ Voir notamment l'étude relative aux ressources humaines intercommunales, CNFPT-ADCF, octobre 2004, qui cite les exemples de la communauté de communes de Montrevel-en-Bresse (Ain, 12 400 habitants, 14 communes), de la communauté de communes de Séranne-Pic-Saint-Loup (Hérault, 4 200 habitants, 10 communes) et de la communauté de communes du pays de Vendôme (Loir-et-Cher, 28 500 habitants, 11 communes). Les exemples de Mulhouse, de Brest et d'Amiens sont développés ci-après. Par ailleurs, le rapport précité de la Cour des comptes évoque les cas de la communauté urbaine du Mans et de la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées.

³⁵ *Les conventionnements entre communes et communautés, note à l'attention des communautés adhérentes à l'ADCF*, Association des communautés de France, juillet 2005.

³⁶ Rapport précité.

³⁷ Outre, Brest et Mulhouse, on peut citer les CU du Mans, de Strasbourg, d'Alençon, les CA d'Amiens, de Quimper, de Mantes et de Verdun.

accrue des fonctionnaires territoriaux, notamment des cadres, qui supportent incontestablement une augmentation de leur charge de travail.

La mise à disposition de services au profit des communes membres apparaît utile à une bonne acceptation de la mutualisation par les communes autres que la ville-centre. Dans les intercommunalités, sans ville-centre prépondérante, cela peut constituer la première étape d'une démarche de mutualisation dans plusieurs domaines : groupement de commandes, partie de la fonction financière (analyse financière notamment), formation, informatique, communication, archives.

Exemples de mutualisation entre communes et intercommunalités

Mutualisation des services de la ville de Brest et de la communauté urbaine

Source : Direction générale de la ville et de la communauté urbaine, octobre 2006 et rapport de l'INET, septembre 2004.

1973 : Création de la communauté urbaine et choix de constituer deux structures parallèles. Deux services sont toutefois mis en commun dès le départ entre la ville et la communauté urbaine : le garage et le centre de traitement informatique de la Bretagne occidentale, sous la forme d'un syndicat mixte.

1989 : Le maire de Brest redevient président de la communauté urbaine. Transformation de la direction de la communication en un service commun entre la ville et la communauté urbaine.

1999 : Adoption d'une convention cadre entre la ville et la communauté urbaine s'agissant de la gestion en commun des ressources humaines³⁸, de l'organisation et systèmes d'information, des moyens informatiques et télécommunications ; ce dispositif ne peut être mis en place complètement.

2001 : Recrutement d'un directeur général commun aux deux collectivités et constitution d'une équipe commune composée de sept directeurs de pôles, rattachés administrativement à l'intercommunalité et mis à disposition de la ville en tant que de besoin.

2002 : Tous les services fonctionnels deviennent des services communs à la ville et à la communauté urbaine, rattachés sur le plan administratif à la communauté urbaine (ressources humaines, finances, marchés, affaires juridiques, organisation, documentation...). Les services rendus par la communauté urbaine sont facturés systématiquement à la ville selon la méthode des coûts complets.

2005 : Un service commun concernant la sécurité des manifestations publiques est constitué entre la ville de Brest, la ville de Guilers et la communauté urbaine.

2006 : Décision de lancer la construction d'une salle du conseil unique entre la ville de Brest et la communauté urbaine ; décision de mettre en place une commission unique d'accessibilité des personnes handicapées entre les communes et la communauté urbaine.

Si les difficultés (techniques, juridiques et psychologiques) ne doivent pas être sous-estimées, le cas de Brest montre qu'elles peuvent être surmontées. La mutualisation est désormais acceptée et ses mérites reconnus : fin de la concurrence entre les structures, suppression des doublons, harmonisation des procédures entre les entités, facilitation de la transversalité, simplification des relations avec les élus, meilleure lisibilité pour les usagers.

Par ailleurs, le choix de traiter certains sujets à une échelle plus grande a favorisé la professionnalisation des pratiques, une meilleure approche du coût des services (rendue nécessaire pour répartir les coûts entre les structures) et le suivi rapproché de la masse salariale. De manière générale la mutualisation encourage la réorganisation des services, dans le sens d'une plus grande adaptation et d'une plus grande rationalité.

³⁸ La constitution d'une DRH commune a donné lieu à une annulation au contentieux, sur recours des syndicats. Par la suite la ville déléguera une série d'attributions.

Exemples de mutualisation entre communes et intercommunalités

Mutualisation des services de la ville de Mulhouse et de la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace (CAMSA)

Source : Direction générale des services de la ville et de la communauté, octobre 2006.

La mutualisation engagée en 2003 par la ville et la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud Alsace porte sur un montant de charges mises en commun de 16,4 millions d'euros en 2005, dont 11,2 millions d'euros (68,6%) incombant au budget de la ville et 5,1 millions d'euros relevant du budget de la communauté d'agglomération.

Cette mutualisation a répondu à un triple objectif : maîtriser l'évolution des charges de fonctionnement de la communauté et de la ville-centre ; permettre à la communauté de bénéficier des compétences et de l'expertise des services de la ville-centre pour faire face à l'évolution de ses missions sans altérer la capacité d'intervention de la ville de Mulhouse ; fluidifier les relations entre la ville-centre et sa communauté, notamment pour la mise en œuvre des projets concourant à l'attractivité de l'agglomération.

L'administration communale et communautaire est composée de trois catégories de services : les services mutualisés, les services communautaires et les services de la ville-centre.

Les services mutualisés (668 agents) exercent leur activité au profit des deux collectivités. Il s'agit, pour l'essentiel, des services dits fonctionnels (direction générale, communication, secrétariat général, analyse de gestion et audit, moyens généraux, archives, finances, foncier, bureau d'étude et d'aménagement, architecture, banque de données urbaine-topographie, ressources humaines, affaires juridiques et marchés, système d'information) et de quelques services opérationnels (habitat, jeunesse et petite enfance, personnes âgées, famille et personnes handicapées, éducation périscolaire et cultes, développement commercial artisanal et touristique, sports, sécurité et risques urbains). Les services opérationnels mutualisés sont généralement constitués de deux unités bien distinctes assurant leur activité respectivement pour la ville et pour la CAMSA. Seuls la direction du service, ses moyens d'étude, de management et de gestion sont partagés.

Les agents des services mutualisés relèvent administrativement de la communauté d'agglomération. Ils sont placés sous l'autorité du président de la CAMSA pour leur activité communautaire et du maire de Mulhouse pour leur activité municipale.

La communauté d'agglomération a également des services en propre (dits services communautaires), qui sont des services opérationnels destinés à permettre à l'EPCI de faire face à ses compétences à titre exclusif.

Enfin, la ville bénéficie du concours d'agents rattachés à la commune et qui constituent les services en propre de la ville-centre pour les compétences qui n'ont pas été transférées.

Les charges communes supportées au titre des services mutualisés (personnels, locaux, équipements bureautiques et mobilier) sont réparties entre les deux collectivités sur la base de critères objectifs validés par les deux assemblées délibérantes. Une évaluation annuelle permet les ajustements nécessaires pour tenir compte de l'évolution des compétences et des facteurs exogènes d'évolution des charges respectives de la ville et de la CAMSA.

Exemples de mutualisation entre communes et intercommunalités

Mutualisation des services de la ville d'Amiens et de la communauté d'agglomération Amiens métropole

Source : Communauté d'agglomération d'Amiens métropole, septembre 2006.

1^{er} janvier 1994 : Constitution du district Grand Amiens dont les compétences s'exercent dans les domaines suivants : développement économique, aménagement, eau, assainissement et déchets. Les élus font le choix de ne pas doter cette nouvelle entité d'une administration particulière. Au contraire, certains services administratifs et techniques de la ville d'Amiens (direction générale, direction financière, service juridique, service des ressources humaines, service des assemblées) prêtent leur concours au Grand Amiens.

1^{er} janvier 2000 : Le Grand Amiens devient la communauté d'agglomération Amiens métropole, nouveau type d'EPCI créé par la loi du 12 juillet 1999. Des compétences supplémentaires sont dévolues à la métropole (politique de la ville, tourisme, sport et culture, voirie communautaire) et la mutualisation est renforcée. Les services centraux de la ville migrent à la communauté et deviennent communs à la ville et la métropole.

Sur le plan financier, la relation établie est originale. La mise en commun des services entre la ville et la métropole ne donne pas lieu à des remboursements entre celles-ci mais, dans le souci d'équilibrer la charge financière, est prise en compte dans le calcul du montant de l'attribution de la compensation.

Le conseil d'agglomération a par ailleurs adopté par délibération en décembre 2003 une convention de mutualisation, applicable dès le 1^{er} janvier 2004.

Parmi les exemples connus, peu comportent un chiffrage de l'économie résultant de la mutualisation, soit que celle-ci ne peut être calculée faute d'élément antérieur de comparaison comme à Amiens, soit que la mutualisation est ancienne comme à Alençon, soit que la longueur du processus en rend l'approche complexe, à l'exemple de Brest, soit enfin que la réorganisation ne s'est pas faite à périmètre constant comme à Mulhouse. **Dans tous ces cas, les responsables locaux s'accordent à affirmer qu'il a résulté de la mutualisation une gestion plus économe.** On peut également citer :

- la communauté d'agglomération Agglopolys, située à Blois, a évalué à 512 000 euros de frais de fonctionnement l'économie réalisée par la mutualisation des services administratifs de la communauté et de l'agglomération³⁹ ;
- la communauté d'agglomération de Pau-Pyrénées⁴⁰ a évalué à 700 000 euros l'économie annuelle générée par la mutualisation, estimant que la mise en place d'une structure administrative propre à la communauté aurait nécessité la création d'une quarantaine d'emplois pour un coût annuel de l'ordre de 960 000 euros, alors que la communauté ne verse à la ville de Pau, au titre des services communs que 260 000 euros, soit une économie de plus des deux tiers par rapport aux dépenses de fonctionnement d'une administration non mutualisée. Cette même communauté a par ailleurs évalué à 12,6% l'économie obtenue sur le prix unitaire du repas de cantine suite au regroupement des moyens et des achats de denrées.

³⁹ Voir article paru dans *La Tribune* du 11 octobre 2006.

⁴⁰ Voir rapport précité de la Cour des comptes pp. 125 et 357 (réponse de la communauté d'agglomération de Pau).

L'extension de telles pratiques offre la perspective de nouvelles marges de manœuvre pour limiter la progression des dépenses de fonctionnement, voire les réduire.

Proposition n°5.: Pour les EPCI, rendre obligatoire à échéance de cinq ans la mise en œuvre d'un plan de rationalisation des structures administratives communales et intercommunales permettant de dégager des économies d'échelle à compétences constantes. Le calcul de la dotation globale de fonctionnement des EPCI et de leurs communes membres tiendra compte de cette rationalisation. Rendre public les gains en coût et en qualité de services résultant de cette réorganisation.

4. La prise en compte de l'impact financier des opérateurs locaux des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales et leurs groupements s'appuient sur de très nombreux acteurs locaux, publics et privés.

En premier lieu, les collectivités territoriales ont **des partenaires institutionnels** traditionnels : chambres de commerce et d'industrie, ports, hôpitaux, agences de développement économique, agences d'urbanisme, universités, instances de concertation (syndicats d'études, pays, conférences territoriales), etc.

En deuxième lieu, on peut évoquer les opérateurs locaux intervenant dans des activités d'aménagement et les services techniques lourds. **Ces grands opérateurs privés de réseaux** peuvent, en fonction de l'étendue des concessions, détenir un poids financier et technique considérable dans la réalisation de projets et dans la définition des orientations publiques. Présents depuis longtemps dans le secteur local, ils ont étendu le champ de leurs compétences (aménagement, promotion, commercialisation, etc.) à l'ensemble des opérations d'équipement, de fonctionnement, voire de financement des opérations parfois sur de longues durées.

Les sociétés d'économie mixte (SEM) dont le capital est détenu par des institutions publiques et par des acteurs privés interviennent également en ce domaine. Les SEM ont pu représenter pour les collectivités locales la possibilité de trouver des compétences non disponibles dans les services publics locaux. Elles se présentent comme des outils opérationnels assumant, le plus souvent, une fonction de portage de projets et de maîtrise d'œuvre. De leur côté, les offices HLM et les promoteurs immobiliers participent non seulement à la politique locale de l'habitat (par la réalisation et la gestion de logements et/ou de bureaux) mais aussi à la restructuration de quartiers et aux actions de renouvellement urbain et de développement social et urbain.

Le poids économique des sociétés d'économie mixte en 2006

On recense aujourd'hui 1 130 SEM.

Avec 65% des parts, les collectivités locales en sont les actionnaires majoritaires. La tendance est à la baisse de la participation des communes, compensée par une implication croissante des structures intercommunales, départementales et régionales. Ce mouvement est particulièrement visible dans la structure du capital des 50 dernières SEM créées : les communes y participent à hauteur de 31%, contre 42% sur l'ensemble des SEM. Parallèlement, les intercommunalités, qui détiennent en moyenne 30% de ces SEM récentes, se hissent au niveau des communes.

Les SEM représentent aujourd'hui 13,8 milliards d'euros de chiffre d'affaires et 11 milliards d'euros d'investissements.

Le poids économique des sociétés d'économie mixte en 2006

Tous secteurs confondus, les SEM emploient 65 500 salariés. Si l'effectif d'une SEM varie de 1 à plus de 6 000 personnes, l'effectif moyen est de 58 salariés. Les SEM sont majoritairement des structures de taille modeste, 65% d'entre elles comptant moins de 20 salariés.

Une analyse par secteur appelle les remarques suivantes :

Le montant annuel estimé des investissements générés par les 284 SEM d'aménagement est de 4,9 milliards d'euros. Ces SEM emploient 5 000 personnes. Elles œuvrent pour l'aménagement de parcs d'activités, la réalisation d'équipements structurants, le traitement des friches industrielles, les opérations de renouvellement urbain (spécialement dans les centres anciens), les études urbaines et économiques mais également la résorption de l'habitat insalubre.

Les 269 SEM immobilières gèrent un parc de 522 000 logements, dont 78 000 sont situés en zones urbaines sensibles (ZUS). Cette activité génère 10 100 emplois directs.

Le secteur des services, en plein essor, compte 577 SEM, lesquelles emploient 50 400 personnes. Ces SEM exercent 33 métiers différents, dont le dénominateur commun est la gestion d'équipements ou de services publics :

- le tourisme de loisirs et d'affaires représente 30% de leur activité et demeure leur principal domaine d'intervention ;
- la gestion des déplacements occupe 16% d'entre elles, lesquelles exploitent 28% du réseau des transports publics et près de 20% du parc national de stationnement ;
- le développement économique local (14% des SEM de services) inclut la promotion économique des territoires (services aux entreprises, agences de développement économique...), alors que l'environnement et les réseaux (eau, énergie...) concernent respectivement 16% et 6% d'entre elles ;
- enfin, la culture (animation et équipements culturels), les sports et les loisirs sont les domaines de prédilection de 18% des SEM de services.

En Europe, on compte 16 000 entreprises publiques locales (EPL) représentant 1,1 million d'emplois directs et 140 milliards d'euros de chiffre d'affaires (1,5% du PIB de l'Union européenne). Les EPL sont des entreprises de forme sociétaire qui, à l'instar des SEM françaises, sont détenues et contrôlées par les collectivités locales et exercent des missions d'intérêt général. Parmi ces EPL, la proportion des entreprises à capitaux mixtes, lesquelles s'inspirent du modèle des SEM françaises, ne cesse de progresser. Elle a doublé en cinq ans et atteint aujourd'hui 25% du total des EPL, soit plus de 4 000 entreprises.

Source : Fédération des sociétés d'économie mixte.

Un dernier type de partenaires importants et très présents dans le secteur local, en particulier dans le domaine social, sont **les associations** auxquelles peuvent être déléguées des fonctions de prestation de services ou d'animation (maisons de quartier, centres sociaux, gestion de crèches, halte-garderie...).

Le poids financier des associations

Les associations emploient 1,6 million de salariés :

- le secteur sanitaire et social reste le principal employeur avec 560 000 salariés, soit 380 000 équivalents temps plein (ETP) ;

Le poids financier des associations

- le secteur éducatif regroupe 167 000 ETP ;
- les secteurs culturel et sportif totalisent 85 000 ETP.

Des contrastes importants existent dans les budgets associatifs : deux tiers des associations ont des budgets annuel inférieurs à 7 500 euros ; 92% ont des budgets inférieurs à 75 000 euros ; seules 5% des associations, soit environ 40 000 d'entre elles, disposent de budgets supérieurs à 150 000 euros.

Les associations ayant les budgets les plus élevés et qui comptent le plus de salariés sont celles du secteur sanitaire et social (budget moyen de 200 000 euros). Les secteurs de la culture, des loisirs et du sport sont des secteurs à faible budget (20 000 euros à 30 000 euros). Dans ces domaines, des associations très importantes coexistent avec des structures de taille beaucoup plus petite, vivant pour l'essentiel de l'implication de bénévoles.

Les financements publics tiennent également une place différente selon la taille des associations. Ils sont quasi-inexistants dans les toutes petites associations sans salarié. A l'inverse, ils représentent plus de 60% du financement des associations employeurs.

L'évolution du financement des associations au cours des dernières années est marquée par un engagement croissant des collectivités publiques, dont le poids dans les budgets associatifs constitue une spécificité française.

Ainsi, selon une enquête réalisée à l'occasion du centenaire de la loi de 1901, il est passé de 15 à 25 milliards d'euros, c'est-à-dire de 44% à 54% de leurs ressources totales.

L'Etat et les communes contribuent, chacun pour 15%, à l'ensemble du financement des associations, les départements et les organismes sociaux participent à hauteur de 9% (la caisse nationale d'allocations familiales, CNAF, et la caisse nationale d'assurance vieillesse, CNAV, financent de très nombreuses associations), les régions : 3% et l'Europe : 1%.

Les financements publics sont liés aux domaines de compétences des collectivités : les communes interviennent sur l'ensemble du champ associatif même si elles privilégient les secteurs culturels, des loisirs et des sports, les conseils généraux financent principalement les associations du secteur social de grande taille, les régions et l'Europe se concentrent sur les secteurs de l'éducation et de la formation.

Sources : Enquête INSEE vie associative – Extrait enquête conditions de vie menée – Octobre 2002 ; INSEE Première n° 928 – octobre 2003 ; Rapport de Mme Viviane TCHERNONOG à l'occasion du XVIème colloque de l'ADDES – Ressources, financements publics et logiques d'action des associations.

Le recours à des opérateurs locaux, associatifs ou para-publics représente une forme d'externalisation des services plus ou moins développée selon les territoires. Les responsables locaux conservent souvent une influence décisive que la menace de la qualification de gestion de fait interdit cependant d'assumer pleinement. Ces structures sont de plus en plus invitées à s'intégrer dans des réflexions globales sur la politique sectorielle à laquelle elles contribuent, voire à participer à l'élaboration des projets territorialisés en se présentant comme des relais auprès des populations. De même, au niveau national, ces opérateurs pèsent sur les décisions du législateur.

En matière de dépenses, cette fragmentation des acteurs locaux entraîne plusieurs difficultés pour :

- **cerner le périmètre des dépenses totales ;**
- **permettre aux élus locaux de maîtriser les dépenses, notamment en matière salariale ;**

- **offrir aux élus, à l'Etat et aux citoyens les moyens de contrôler et d'évaluer les actions mises en œuvre.**

Afin de mieux identifier ces dépenses, le législateur a déjà prévu certaines modalités de publicité, qui valent pour toute personne de droit public⁴¹. En outre, les collectivités doivent présenter en annexe de leurs documents budgétaires la liste des subventions de plus de 75 000 euros⁴² versées aux associations ou autres opérateurs et les éventuels engagements pris à leur égard. Les comptes de ces structures sont obligatoirement mis à la disposition des collectivités donatrices et peuvent faire l'objet de contrôles, tant de la part de la chambre régionale des comptes que des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales dans le cadre de leurs missions.

Ces dispositifs s'avèrent utiles et certaines collectivités les utilisent déjà pour exercer leurs propres contrôles, *via* leurs services d'audit interne, sur les associations auxquelles elle versent des subventions. Ainsi, de nombreuses collectivités ont formalisé des contrats avec ces associations, réalisent un diagnostic financier (comportant l'évaluation des avantages en nature accordés) et complètent leur procédure d'attribution des subventions par des missions d'audit⁴³.

Des dispositifs communs avec l'Etat, notamment dans la politique de la ville, exigent systématiquement de telles démarches contractuelles. Dans le secteur médico-social, qui relève autant de l'Etat que des collectivités territoriales, des contrats d'objectifs et de moyens peuvent être conclus entre l'Etat ou les collectivités et les grandes associations employeurs du secteur.

Par ailleurs, les décisions prises en matière salariale dans le champ des opérateurs des collectivités locales ont un impact fort sur leurs dépenses d'intervention, sans que les collectivités en soient partie prenantes. Ainsi, les dépenses de l'allocation personnalisée d'autonomie se sont trouvées sensiblement accrues à partir de 2003-2004 par une revalorisation des salaires des employés de service à domicile, décidée par une convention collective unique agréée par l'Etat, l'article L.314-6 du code de l'action sociale et des familles ayant réaffirmé l'opposabilité aux conseils généraux des conventions et accords applicables à l'aide à domicile⁴⁴. On peut noter à cet égard l'intéressante démarche du ministère chargé des affaires sociales qui s'est engagé dans une action expérimentale en vue de mieux prévoir et piloter l'évolution de la masse salariale dans le secteur médico-social.

Toutefois, ces mesures s'avèrent insuffisantes. Elles ne sont pas systématiques, souvent peu exigeantes pour les bénéficiaires et leur publicité est faible.

Proposition n°6.: Rendre obligatoire la conclusion d'un contrat d'objectifs, le cas échéant pluriannuel, entre les collectivités territoriales et toute association bénéficiaire d'une subvention supérieure à un certain montant. Prévoir au sein de ces conventions, la présentation des résultats comparés aux objectifs, ces derniers portant notamment sur les conditions de recrutement et de rémunération des personnels de l'association. Prévoir également en annexe du contrat la publication de la liste complète des concours publics reçus avec mention de leur origine, de leur montant et de leur objet.

⁴¹ Décret n°2006-887 du 17 juillet 2006 relatif à la publication par voie électronique des subventions versées aux associations de droit français et aux fondations reconnues d'utilité publique.

⁴² Ou représentant plus de 50% des produits de l'organisme : article L.2313-1 du code général des collectivités territoriales pour les communes, une disposition analogue existant pour les départements et les régions.

⁴³ Cette procédure est notamment pratiquée par la ville de Boulogne-Billancourt.

⁴⁴ L'accord mis en œuvre à compter du 1^{er} juillet 2003 prévoyait une montée en charge sur trois ans correspondant à un surcoût prévisionnel de 25%, cf. rapport IGF-IGA-IGAS relatif à l'allocation personnalisée d'autonomie à domicile (première évaluation), tome II p. 46-47, avril 2003, E. JALON, H. DE COUSTIN, S. PAUL.

B. L'enchevêtrement des compétences est un facteur de déresponsabilisation pour l'Etat comme pour les acteurs locaux, qui appelle une réponse pragmatique

Dès 2000, le rapport de la commission présidée par M. Pierre MAUROY⁴⁵ avait bien mis en évidence l'enchevêtrement des compétences, qui tient au cadre des lois de décentralisation, (cf. *supra* II A 2), à la politique de contractualisation développée par l'Etat, au maintien de son intervention dans des domaines transférés mais aussi à la recherche par les collectivités locales d'un pouvoir d'influence sur les choix effectués par d'autres niveaux d'administrations locales ou par l'Etat. Par ailleurs, cet enchevêtrement s'explique par la nature même de certaines politiques (par exemple, politiques de l'emploi ou de l'insertion) qui sont au croisement de plusieurs compétences.

L'un des objectifs initiaux de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, dite acte II de la décentralisation, était de pallier ces difficultés. Elle a ainsi cherché à étendre les compétences dévolues aux collectivités locales par les premières lois de décentralisation avec le transfert :

- des agents techniques ouvriers et de service (TOS) des lycées et des collèges respectivement à la région et au département ;
- de la gestion du RMI, des compétences générales de coordination de l'action gérontologique et des personnels de l'Equipement chargés des routes nationales au département.

Force est cependant de constater que **l'objectif de clarification n'a pas été atteint dans de nombreux domaines** : par exemple, le schéma de développement économique régional n'a pas de caractère contraignant pour les aides des différentes collectivités territoriales ; le secteur des transports demeure éclaté entre le département compétent sur de nouvelles routes et la région chargée du transport ferroviaire ; en matière d'éducation et de formation, la région consultée depuis 1984 sur la carte des formations supérieures et de la recherche ne reçoit pas de nouvelles compétences sur l'université, alors qu'elle est appelée à seconder l'Etat qui ne peut, à lui seul, assumer la charge de la rénovation, de la construction et de l'entretien des établissements d'enseignement supérieur.

En outre, la distinction n'est pas faite entre :

- **ce qui correspond à un transfert de compétence** (qui implique également un transfert de responsabilité de l'Etat vers les collectivités dans la définition de la politique mise en œuvre) ;
- **et ce qui relève plutôt d'une délégation de gestion d'un service** dont le législateur entend conserver la définition, comme par exemple, semble-t-il, en matière de RMI.

Le maintien d'une telle ambiguïté ne contribue pas à clarifier les responsabilités : les collectivités accusent l'Etat de contraintes et de lourdeurs excessives ; l'Etat leur reproche de ne pas lui permettre de suivre la politique qu'il ne gère plus.

La clarification des compétences nécessitera de nouveaux travaux législatifs. Dans l'attente d'une telle perspective, qui serait un facteur important de maîtrise de la dépense locale

⁴⁵ *Refonder l'action publique locale*, Rapport remis au Premier ministre par la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par M. Pierre MAUROY, octobre 2000.

mais dont il ne faut sous-estimer ni la difficulté, ni le caractère toujours partiel (certaines politiques, comme par exemple la politique de la ville, appellent par essence des interactions entre le local et le national), il importe de promouvoir des procédures de rationalisation.

1. La poursuite de la clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités locales

Lors du conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 (pour une description du rôle de ce conseil, cf. *infra* III B), le Gouvernement a fait part de propositions pour clarifier la répartition des compétences en matière de politique en faveur des personnes âgées et de formations sanitaires et sociales. Cette démarche doit être engagée.

Au cours de la même réunion, plusieurs mesures ont été identifiées pour accroître les marges de décision des collectivités dans la gestion des dispositifs de l'allocation personnalisée à l'autonomie, de l'insertion et du handicap. Là aussi, il s'agit de pistes intéressantes, qu'il convient de mettre en œuvre.

Au-delà de ces mesures utiles mais ponctuelles, la clarification des compétences et une plus grande latitude des collectivités dans leur mise en œuvre doivent constituer des objectifs globaux car elles contribuent à la maîtrise des dépenses locales. Afin de systématiser la démarche, **chaque domaine de compétences devrait faire l'objet d'un examen critique régulier par le Parlement, avec l'aide des administrations compétentes, afin de proposer les clarifications nécessaires.**

Proposition n°7: Procéder à un examen critique pour clarifier les compétences des collectivités et de l'Etat en réaffirmant le principe de blocs de compétences, suivant notamment la répartition ci-après :

- services de proximité/ compétence générale assurés par l'ensemble communes/ intercommunalité ;
- aide sociale (personnes âgées, aide à l'enfance, RMI, handicapés ...) dédiée au département ;
- aménagement du territoire et développement économique affectés à la région.

La formule de l'expérimentation, prévue par le nouvel article 37-1 de la Constitution⁴⁶ et mise en œuvre par la loi du 13 août 2004, offre le moyen d'avancer dans la recherche d'une plus grande cohérence des compétences exercées, comme le montrent déjà plusieurs exemples encourageants (à la mi-2006, 17 régions ont adopté un schéma régional de développement économique et 9 régions prévoient une gestion des aides aux entreprises coordonnées avec l'Etat à partir du 1^{er} janvier 2007⁴⁷).

La clarification des compétences implique notamment, pour tout nouveau transfert ou charge nouvelle :

- **une évaluation préalable** de l'impact financier pour les collectivités locales et du gain économique et social attendu ;
- **une concertation officielle et approfondie** avec les associations d'élus concernées et le comité des finances locales, **où les positions des collectivités sont effectivement prises en compte**⁴⁸.

⁴⁶ L'article 37-1 de la Constitution, introduit par la révision du 28 mars 2003, autorise : « la loi ou le règlement à comporter, pour un objet et une durée limités, des dispositions à caractère expérimental ».

⁴⁷ Source : Direction générale des collectivités locales.

⁴⁸ A cet égard, l'adoption par le conseil des ministres du 28 novembre 2006 d'un projet de loi relatif à la protection juridique des majeurs est un exemple d'une réforme dont l'utilité n'est pas contestée (elle est reconnue par les départements eux-mêmes) mais qui aboutit à un transfert de compétences aux conseils généraux alors que ces

Proposition n°8: Faire précéder toute charge nouvelle ou tout nouveau transfert de compétences de l'Etat aux collectivités d'une concertation approfondie au sein du comité des finances locales et avec les associations d'élus, assortie d'une étude d'impact du gain économique et social attendu.

La clarification des compétences suppose également que l'Etat s'interdise d'intervenir dans un champ de compétences transférées aux collectivités locales. Si le Gouvernement et le Parlement sont bien sûr toujours légitimes pour identifier et signaler des besoins nécessitant une intervention publique et encourager la résolution des problèmes de tous ordres que peut connaître la population, cela doit être fait dans le respect des responsabilités confiées aux élus locaux. C'est à eux qu'il incombe de trouver les remèdes éventuels. Trop souvent l'Etat s'estime en devoir de répondre lui-même à toute interpellation sociale, sans prendre garde de rappeler que les moyens de l'action publique relèvent désormais en grande partie des collectivités, suivant un choix politique qu'il convient d'assumer d'autant plus que les ressources nationales se raréfient. Le plan de développement des crèches que le Gouvernement a présenté le 7 novembre 2006 en est une illustration. Nul ne met en doute les besoins très forts et non satisfaits de places de crèche et l'intérêt général d'y répondre mais ce qui concerne l'accueil de la petite enfance relève de la compétence des communes et des départements. Or, l'annonce gouvernementale ne cite que les financements, au demeurant très importants, apportés par la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)⁴⁹, sans rappeler ni les responsabilités en ce domaine, ni les compléments financiers que devront mobiliser les collectivités territoriales.

a) L'identification d'un chef de file pour les champs de compétences partagées

Si les établissements publics, et parmi eux les groupements de communes, sont régis par le principe juridique ancien et établi de la spécialité, il n'en est pas de même pour les collectivités territoriales. En vertu du code général des collectivités territoriales (article L.2129) et selon un principe qui remonte à 1884, « *le conseil municipal, règle, par ses délibérations, les affaires de la commune* ». Il existe des dispositions similaires pour le département. Chaque collectivité territoriale est responsable de l'exercice des compétences dévolues par la loi et seul l'Etat, par la voix du législateur, garde « *la compétence de la compétence* ». Toutefois, **la notion d'intérêt local** (communal, départemental ou régional) **fait l'objet d'une interprétation large, qui limite peu le champ d'intervention de chaque catégorie de collectivités.** Il en résulte des redondances, des financements croisés et le souci, en particulier des collectivités départementales et régionales, d'asseoir leur légitimité et leur autorité par des interventions démultipliées.

derniers demandent une pause, compte tenu de l'importance des transferts récents qu'ils ont à assumer et des incertitudes sur leurs nouvelles charges⁴⁸ : l'assemblée des départements de France estime la charge totale supplémentaire à 40 millions d'euros, chiffre supérieur aux évaluations présentées par la direction générale de l'action sociale, qui estime qu'il y aura dans un premier temps une économie de 6 millions d'euros en 2009 puis une montée en charge progressive avec un coût supplémentaire de 19,7 millions d'euros en 2013.

⁴⁹ Selon le dossier de presse établi par le ministère délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, l'aide à l'investissement apportée par la CNAF pour les 40 000 places nouvelles s'élèvera à 440 millions d'euros sur la période 2007-2012 ; à partir de 2012, la part des coûts de fonctionnement prise en charge par les CAF s'élèvera au titre des nouvelles places à 371 millions d'euros par an.

L'article 72 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 dispose qu' « (...) **aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre**. Cependant, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune (...) ». Le département est ainsi le chef de file pour l'action sociale⁵⁰, de même que la région assume ce rôle pour la formation professionnelle⁵¹.

Mais, en d'autres matières, comme l'action économique et le développement touristique, l'aménagement du territoire, la protection de l'environnement, le principe est moins clairement affirmé et la loi n'en a pas défini les implications. La désignation d'un chef de file pour les compétences conjuguant l'action de plusieurs niveaux de collectivités devrait s'accompagner d'une régulation des financements croisés, étudiée par ailleurs (cf. *infra* II B 2).

Proposition n°9.: Dans les domaines impliquant de conjuguer l'action de plusieurs niveaux de collectivités (action économique, développement touristique, etc.), prévoir par la loi, comme l'autorise désormais l'article 72 de la Constitution, la désignation d'un chef de file habilité à prendre les décisions nécessaires, après concertation avec les parties prenantes.

b) La délégation de compétences

Les délégations de compétences, qui sont rendues possibles par la loi, sont encore peu développées. La loi du 13 août 2004 (article L.5210-4 du code général des collectivités territoriales) permet en effet à un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre, lorsqu'il y est expressément autorisé par ses statuts, de demander à exercer une compétence au nom et pour le compte du département ou de la région. L'assemblée délibérante est tenue de se prononcer dans les six mois sur cette demande, par délibération motivée. Une convention précise les conditions de partage des responsabilités, l'étendue de la délégation, sa durée, ses conditions financières et ses modalités d'exécution.

Le faible recours à cette procédure provient peut-être d'une mauvaise interprétation de ses implications. En effet, les collectivités doivent distinguer d'une part, l'exercice effectif d'une compétence, c'est-à-dire la définition des objectifs d'une politique publique et les moyens à mobiliser à cette fin et, d'autre part, les conditions de sa mise en œuvre. **Les collectivités devraient renforcer leur coopération et tirer mieux parti des capacités opérationnelles d'autres niveaux d'administration.** Délégation ne veut pas dire renoncement à l'exercice d'une compétence, mais possibilité d'optimiser des charges de fonctionnement, de mobiliser une structure territoriale en place, en assortissant ce mandat d'un cahier des charges engageant le délégataire sur des exigences de résultats et d'optimisation de moyens financiers.

⁵⁰ L'article L.121-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale » et « coordonne les actions menées sur son territoire », « organise la participation de l'Etat, de collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale, des associations et des institutions sociales et médico-sociales ».

⁵¹ L'article 214-13 du code de l'éducation confie aux régions la responsabilité de l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles.

c) *La mutualisation des services entre collectivités territoriales et avec l'Etat*

Les expériences de **mutualisation entre les villes-centres et les structures intercommunales**, citées plus haut (cf. *supra* II A 3 c) garantissent à la fois une bonne identification de la responsabilité de chaque entité et des économies d'échelle. **Cette démarche pourrait être étendue, que ce soit entre collectivités territoriales mais aussi avec les services déconcentrés de l'Etat.**

Par exemple, les collectivités maillent souvent leur espace par une organisation territorialisée : maisons de la région, maisons du département, maisons de service public dans les quartiers. Il y aurait sûrement avantage, ne serait-ce que du point de vue des charges de gestion, à ce que ces structures déconcentrées soient mises en commun. De la même façon, il peut paraître intéressant d'envisager des pôles de compétence pour mutualiser des moyens d'expertise, de gestion de systèmes d'information, de groupements d'achats, etc.

Proposition n°10.: Développer la mise en commun de services (fonctions supports) entre collectivités territoriales. Des incitations financières relevant de la « réserve de performance » (cf. infra proposition n°21) pourraient être mises en place. Chaque fois que possible et à l'initiative du préfet, envisager des rapprochements similaires avec les administrations déconcentrées de l'Etat.

d) *L'évolution du rôle des services de l'Etat*

La décentralisation appelle une évolution du rôle et de la présence des services de l'Etat, non seulement pour des raisons de coût mais aussi pour recentrer l'action de l'Etat sur les domaines relevant de ses propres compétences et responsabiliser de ce fait les collectivités sur les leurs. Parallèlement, a été réaffirmé au début des années 1990 le principe d'une déconcentration renforcée de l'appareil d'Etat⁵². D'importants transferts de personnels ont accompagné les nouvelles compétences dévolues aux collectivités territoriales (120 000 agents sont ainsi concernés par les transferts résultant de la loi du 13 août 2004). **Toutefois, ni les structures d'Etat, ni leurs modes d'action ne paraissent avoir pris pleinement en compte cette nouvelle donne issue de la décentralisation.**

Il en résulte des conséquences sur la dépense publique de l'Etat mais aussi des collectivités locales, comme l'illustre l'audit engagé au second semestre 2006 sur l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat. Ses premiers résultats concernant le ministère de l'emploi et de la cohésion sociale et le ministère de la santé et des solidarités⁵³ :

- dans le domaine de la formation professionnelle, compétence, qui avait pourtant commencé à être décentralisée dès 1983⁵⁴, les effectifs des services centraux de l'Etat sont légèrement plus élevés en 2006 qu'en 1982, après avoir fortement crû jusqu'en 1993 (62 en 1982, 142 en 1993, 87 en 2006) ; ceux des services déconcentrés ont augmenté de plus de 15% depuis 1994 et de près d'un quart depuis 1984 (420 à 514) ;

⁵² Article 1-1 de la Charte de déconcentration : « ... Sont confiées aux administrations centrales... les seules missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution, en vertu de la loi, ne peut être déléguée à un échelon territorial ». Article 2 : « Les administrations centrales assurent au niveau national un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle... elles participent à l'élaboration des projets de loi et de décret et préparent et mettent en œuvre les décisions du gouvernement... ».

⁵³ *L'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat : ministère de l'emploi et de la cohésion sociale, ministère de la santé et des solidarités*, audit de modernisation IGF-IGAS-IGA, octobre 2006.

⁵⁴ Par la loi du 7 janvier 1983, les régions se voient reconnaître une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue.

- à l'inverse, pour ce qui concerne l'action sanitaire et sociale, les effectifs des services déconcentrés ont fortement diminué depuis 1984 (14 722 à 10 185), sans que soit cependant garantie l'adéquation avec les missions résiduelles des services déconcentrés.

L'ajustement des effectifs des administrations d'Etat n'a pas été partout à la hauteur des transferts de compétences. Même s'il faut souligner que d'autres facteurs que la décentralisation ont influé sur ces évolutions, ces résultats traduisent une faiblesse dans la redéfinition des missions de l'Etat. L'approche cumulée des effectifs de l'Etat et des collectivités territoriales dans les secteurs étudiés est encore plus préoccupante car elle met en évidence que **les collectivités ont en outre consacré davantage de moyens en personnel que l'Etat dans l'exercice des compétences transférées.** Ainsi, l'effectif global affecté par l'Etat et les régions à la formation professionnelle en 2006 représente plus du triple de l'effectif dédié à cette politique par les services centraux et déconcentrés de l'Etat en 1984. Dans le domaine de l'action sanitaire et sociale, le chiffre est de 60% supérieur à la base de départ.

De manière similaire, le nombre de sous-préfectures, dont les élus locaux eux-mêmes refusent le plus souvent d'envisager la réduction, ne paraît plus en tous points du territoire correspondre aux nécessités. Il en résulte une déperdition de moyens, alors que les collectivités ont par ailleurs besoin de services de l'Etat forts sur le plan de la coordination de l'action publique, du conseil juridique ou des actions de contrôle.

Les **audits de modernisation** effectués sous la responsabilité du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat doivent permettre de donner un fondement, secteur par secteur, aux nécessaires mesures de réorganisation et de recentrage de l'action de l'Etat⁵⁵. Les ministères chargés des affaires sociales et de la santé ont ainsi engagé une réflexion sur la définition des missions stratégiques de leurs directions régionales et départementales (DRASS/DDASS), qui marque l'évolution de ces services vers des activités de contrôle, dominées par les thématiques de la sécurité sanitaire et de la réglementation de l'offre de soins.

Il importe toutefois que soit plus clairement affirmé le champ limité d'intervention de l'Etat dans les matières décentralisées. L'examen des compétences préconisé plus haut doit y contribuer en **supprimant les procédures qui constituent autant de sources de blocages** ou d'immixtion de l'Etat dans des champs de compétences décentralisées⁵⁶. En revanche, il est dommageable que **les collectivités partagent insuffisamment leurs expériences et l'Etat est dans son rôle quand il favorise de telles démarches**, comme il l'a fait par exemple en matière de signalement dans le cadre de la politique de protection de l'enfance⁵⁷.

Proposition n°11.: Pour chaque compétence décentralisée, demander à l'administration de l'Etat qui l'exerçait de présenter un plan de réorganisation de ses services (affichant notamment les économies de moyens à réaliser) et vérifier sa mise en œuvre par un audit ex post, à l'instar de ceux entrepris dans certaines administrations. Rendre ces informations publiques.

⁵⁵ Le détail des rapports d'audit est accessible à l'adresse Internet suivante : <http://www.modernisation.gouv.fr>.

⁵⁶ L'audit précité illustre ce cas avec les formations sanitaires et sociales où coexistent une procédure d'agrément par le président du conseil régional et une procédure d'autorisation par le préfet de région.

⁵⁷ Rapport IGAS, n° 2006-011, janvier 2006, S. BOUTEREAU-TICHET, D. GIORGI, D. JOURDAIN-MENNINGER et H. MOYEN.

e) *L'intérêt d'une connaissance globale des dépenses par territoire*

A l'enchevêtrement des compétences correspond un cloisonnement budgétaire et comptable qui n'offre ni au citoyen, ni au législateur une vision d'ensemble de l'action publique sur un territoire donné. Les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances font à peine mention du rôle clef joué par les collectivités territoriales dans certains secteurs. De même, l'évolution des effectifs de l'Etat est rarement discutée avec une mise en perspective globale des effectifs publics (Etat et collectivités territoriales).

Par territoire, les acteurs ne disposent pas d'outil de mesure complète de l'action publique. Une information qui paraît aussi simple que de savoir, pour un département ou une région donnée, le volume d'argent public, qui y est dépensé tous acteurs confondus, n'est pas disponible. Certes, construire cette information se heurte à des obstacles techniques non négligeables. En effet, dans la comptabilité de l'Etat, il n'existe pas de codification par territoire de la dépense et les crédits d'Etat ne sont pas tous déconcentrés. L'observatoire des territoires de la DIACT (délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, ex-DATAR) a engagé une réflexion en ce domaine (cf. encadré *infra*). Cette initiative ne peut qu'être approuvée tant une vision consolidée au niveau territorial de la dépense publique paraît indispensable pour mieux la piloter et la maîtriser. Il paraît donc regrettable que ces travaux n'aient que peu progressé. Dès lors, dans l'attente d'un outil centralisé, une expérimentation au niveau d'une ou plusieurs régions de la consolidation de quelques indicateurs de dépenses ou d'effectifs par secteurs permettrait de mieux identifier les besoins en la matière de la part des collectivités comme de l'Etat.

Objectifs des travaux entrepris par la DIACT

La vision consolidée au niveau territorial des différentes composantes de la dépense publique reste à établir : on ne dispose pas aujourd'hui (à l'exception de quelques domaines comme l'éducation) d'un bilan annuel des parts respectives de l'Etat et des collectivités territoriales dans le financement des grandes fonctions au niveau régional ou local (recherche, transports, santé, action sociale, etc.). Des travaux ponctuels sont conduits dans certaines régions pour rapprocher les dépenses et les recettes réalisées dans la région par l'Etat, les collectivités territoriales et les administrations de sécurité sociale.

Au moment où se met en place une nouvelle étape de la décentralisation, il s'agit sur la base des travaux existants au niveau national et régional, d'engager une régionalisation progressive des comptes de l'Etat et des administrations de sécurité sociale, en sélectionnant les thèmes et les agrégats les plus pertinents pour lesquels des progrès rapides peuvent être obtenus.

Source : Programme de travail de l'observatoire des territoires de la DIACT pour 2005-2006.

Proposition n°12.: Constituer un outil de mesure de la dépense publique totale (Etat, sécurité sociale et collectivités) sur un territoire donné (par exemple régional). En attendant son élaboration, expérimenter dans une ou plusieurs régions, une approche consolidée de quelques postes de dépenses de l'Etat et des collectivités.

2. La nécessaire clarification des financements croisés

a) La difficulté du constat chiffré

L'analyse des transferts financiers entre collectivités et avec l'Etat est délicate car si la comptabilité distingue les dotations de l'Etat des participations et contingents, la catégorie des « autres transferts » est constituée d'un ensemble hétérogène de subventions. L'approche chiffrée de leur volume permet **d'apprécier l'enjeu des financements croisés en tant qu'ils traduisent l'enchevêtrement des compétences.**

Les éléments qui suivent sont tirés d'une étude faite par la direction générale de la comptabilité publique à la demande de la mission. Ils relèvent d'une première approche qu'il serait utile d'approfondir en concertation avec les différentes administrations concernées.

Ce sont les départements qui sont les plus forts contributeurs au profit des autres collectivités et établissements publics. Les subventions versées représentent 28% des budgets départementaux d'investissement en 2004 (11,7 milliards d'euros de dépenses d'investissement hors dette pour 4,4 milliards d'euros de subventions versées).

Les communes et les groupements reçoivent beaucoup plus de subventions d'investissement (4 milliards d'euros hors reversement de fiscalité des groupements) **qu'ils n'en versent** (536 millions d'euros), ce qui traduit leur rôle de maître d'ouvrage pour de nombreuses opérations menées en partenariat entre plusieurs acteurs publics. Ce montant de subventions reçu par les communes et les groupements à fiscalité propre couvre en 2004 plus de **19% des dépenses d'équipement de ces collectivités** (21,9 milliards d'euros). Il faut souligner la **part très importante des subventions qui bénéficient aux petites communes** : 1,7 milliard d'euros est versé aux communes de moins de 3 500 habitants.

Subventions versées aux communes et groupements en 2004		
Par	En millions d'euros	En pourcentage
Départements	2 430	60,2%
Régions	926	22,9%
Etat	682	16,9%
Total	4 038	100%

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

Les financements croisés entre l'Etat et le secteur communal (communes et EPCI) sont mineurs. **Les principaux financements croisés s'observent entre l'Etat et les régions et, à un moindre degré, entre l'Etat et les départements.** Les chiffres présentés dans le tableau suivant traduisent le poids des contrats de plan Etat-région dans les financements croisés au travers de l'exercice de la compétence transport pour les régions et des réseaux d'infrastructures (voirie) pour les départements.

Subventions versées à l'Etat en 2004		
Par	En millions euros	En pourcentage
Communes	29	3%
Groupements à fiscalité propre	59	6%
Départements	290	31%
Régions	549	59%
Total	927	100%

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

On constate dans les deux tableaux suivants que les départements et les régions sont les plus faibles bénéficiaires des subventions d'autres collectivités territoriales. Les flux croisés entre départements et régions correspondent notamment aux travaux sur les lycées et les collèges (répartition de la maîtrise d'ouvrage) et au financement des infrastructures de transports (les flux majoritaires allant en ce cas des régions vers les départements).

Subventions versées aux régions en 2004		
Par	En millions d'euros	En pourcentage
Communes	7	14%
Groupements à fiscalité propre	3	6%
Départements	40	80%
Total	50	100%

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

Subventions versées aux départements en 2004		
Par	En millions d'euros	En pourcentage
Communes	33	13%
Groupements à fiscalité propre	22	9%
Régions	196	78%
Total	251	100%

Source : Direction générale de la comptabilité publique.

Ces éléments confirment que la question des financements croisés recouvre des enjeux variés, qui méritent une analyse approfondie et renvoie principalement à la **nature des relations entre l'Etat et les régions, d'une part ; les communes et les départements d'autre part.**

b) La responsabilisation des maîtres d'ouvrage

Les financements croisés entre les collectivités territoriales peuvent à première vue avoir un effet de rationalisation de la dépense en soumettant l'analyse de son opportunité aux critères d'un tiers et en évitant des doublons nés de compétences respectives mal définies. Mais **l'impact peut aussi être inflationniste**, dans la mesure où il s'agit souvent pour l'un au moins des partenaires d'intervenir dans un champ en marge de sa compétence et d'inciter l'autre à la dépense.

En outre, de façon plus marginale et difficile à chiffrer, les mécanismes de co-financement sont une **source de déperdition de moyens administratifs**. En effet, un même dossier de demande de subvention peut être instruit successivement par six ou sept partenaires. Dans toutes les collectivités de grande taille, des services sont consacrés à ce type de fonction. Pour autant, l'analyse des projets reste parfois sommaire et ne garantit pas toujours l'équilibre économique ou l'intérêt social de l'opération.

Surtout, la multiplication de co-financements de sources différentes sur un même projet aboutit à limiter l'implication du maître d'ouvrage.

Afin de réduire le nombre de ces co-financements, d'en diminuer la charge administrative et de mieux responsabiliser les maîtres d'ouvrage, il est proposé de **fixer le principe d'un minimum de contribution pour le maître d'ouvrage initiateur** du projet et un minimum de contribution pour les co-financeurs, le cas échéant assorti de possibilités de dérogation pour tenir compte de la diversité des situations particulières (cas des toutes petites communes, notamment).

Proposition n°13.: Expérimenter pour les projets co-financés l'obligation pour le maître d'ouvrage initiateur d'en financer au moins 50%. Au vu des résultats de cette expérimentation, définir les cas de dérogation indispensables à cette règle.

c) La limitation des conventions à portée financière entre l'Etat et les collectivités territoriales

Institués par la loi du 29 juillet 1982, **les contrats de plan Etat-régions constituent désormais le cadre principal des politiques d'investissement de l'Etat, en partenariat avec les régions et les collectivités infra-régionales**. C'est également dans ce cadre que s'inscrit l'essentiel de la contrepartie nationale aux fonds structurels européens (2000-2006 : 38,39 milliards d'euros dont 18,88 milliards d'euros financés par les régions et 19,51 milliards d'euros financés par l'Etat). La question de l'avenir des contrats de plan s'est posée en 2005. Toutes les associations d'élus consultées se sont prononcées en faveur de leur maintien⁵⁸. L'outil a notamment été salué comme un remède au morcellement institutionnel du territoire. Il a cependant été demandé une plus grande sélectivité et une forte limitation des autres procédures contractuelles, ce d'autant plus que l'Etat a des difficultés à tenir ses engagements financiers⁵⁹.

D'autres procédures contractuelles répondent à des situations particulières de territoires sinistrés, comme les contrats de site et conventions de revitalisation⁶⁰. Dans une certaine mesure, il en est de même pour la politique de la ville. De fait, même si l'on parvenait à fixer des blocs de compétences, le besoin de coordination entre les collectivités et l'Etat demeurerait : une gare TGV ou une université ont besoin d'être desservies par une voirie locale ; la politique de l'emploi, du ressort de l'Etat, doit s'articuler avec celle de la formation professionnelle, qui incombe à la région, et être déclinée par bassins d'emploi. **L'objectif n'est donc pas de remettre en cause des procédures de coordination et de mobilisation des financements mais d'en limiter nettement le nombre et d'assurer qu'elles garantissent le respect des priorités de chaque autorité publique sans accroître la confusion et générer des dépenses non prioritaires.**

Les subventions de l'Etat aux collectivités locales, par des apports financiers non intégrés aux dotations globales qui ont accompagné la décentralisation, constituent parfois le moyen pour l'Etat de continuer à maintenir une compétence ou du moins un droit de regard sur une politique qu'il n'a pas ou plus les moyens d'exercer pleinement. Par le biais d'appels à projet (pôles de compétitivité, pôles d'excellence rurale, opérations menées par l'agence nationale de rénovation urbaine – ANRU), ou de procédures contractuelles, l'Etat cherche à orienter la dépense locale vers des secteurs spécifiques où la demande sociale est forte comme en matière d'aide à l'enfance, de culture, de tourisme, d'aide au commerce et à l'artisanat. Ce faisant et sous couvert de contribuer aux charges des collectivités locales, l'Etat incite à la dépense dans la mesure où les actions nécessitent toujours un co-financement des

⁵⁸ Voir rapport au Premier ministre IGF-IGA mars 2005 L'avenir des contrats de plan Etat-régions, Y. OLLIVIER, R. CASTERA.

⁵⁹ Le rapport d'activité de la DIACT 2005 mentionne toutefois un taux de mise en place des crédits d'Etat de 80% à la fin de la période, soit un taux comparable à la fin de la période des précédents contrats.

⁶⁰ Voir rapport IGF-IGA-IGAS-CGEFI sur les dispositifs de revitalisation territoriale juillet 2006, B. BRASSENS, J. LEIBETSEDER, P. DOLE, C. LEPINE, S. MOULET, G. CAPDEBOSCQ.

collectivités. Ces concours aux collectivités locales d'un montant global de 1,7 milliards d'euros correspondent à 38 programmes différents du budget de l'Etat⁶¹, recensés dans un fascicule budgétaire « jaune » annexé au projet de loi de finances. Ils ne donnent pas lieu à débat au comité des finances locales par exemple et correspondent parfois à de très faibles sommes⁶². **Pour l'Etat, comme pour d'autres collectivités, on peut s'interroger sur l'opportunité de conditionner tout co-financement à un apport minimal en proportion du coût du projet.**

La limitation des financements croisés est un objectif majeur pour la maîtrise des dépenses locales, tout comme elle est indispensable à la rationalisation de l'action publique. **Le mode de financement par appel aux collectivités locales induit une forme de surenchère, dans laquelle les apports financiers des collectivités deviennent un critère de choix nécessairement perturbateur par rapport à la finalité de la politique.** Nul ne doute de l'intérêt d'une université pour un territoire, en termes de développement économique, de démographie, de ressources culturelles et intellectuelles. Mais si le législateur a choisi de maintenir au niveau national le choix d'implantation des universités publiques, c'est pour assurer une politique cohérente de l'enseignement supérieur. De même, pour le réseau routier, l'Etat a eu beaucoup recours aux finances départementales pour la réalisation de ses travaux d'aménagement, avant de procéder depuis la loi du 13 août 2004 à un large transfert (17 000 kilomètres de voirie). Il est certain que les contributions financières des collectivités ont orienté les choix effectués. Ce faisant, il est moins sûr que l'ordre des priorités nationales n'en a pas été modifié. **La proposition récente de « contrats d'itinéraires » par lesquels l'Etat sollicite à nouveau les financements des départements et des régions pour réaliser des travaux sur les routes restées du ressort national est une illustration encore plus forte de l'ambiguïté de la situation actuelle et de son impact sur l'ensemble des finances publiques.**

Proposition n°14.: Pour ce qui concerne les appels à contribution des collectivités locales au bénéfice de l'Etat : poser le principe de l'interdiction de financement par une collectivité territoriale d'une politique d'intérêt national et réserver aux « contrats de projets », qui succèdent aux contrats de plan Etat – régions, le financement de projets d'intérêt mixte.

C. Les collectivités doivent être mieux associées à l'activité normative de l'Etat lorsque cette dernière a un impact sur leurs budgets

1. L'impact des conditions statutaires et salariales relatives à la fonction publique territoriale

Comme cela a été évoqué dans la première partie de ce rapport (cf. *supra* I C 4), la masse salariale constitue un des principaux facteurs d'évolution de la dépense locale. Les collectivités territoriales décident des recrutements et on a vu qu'elles y avaient eu largement recours. L'augmentation du nombre de fonctionnaires n'explique cependant qu'en partie la progression de ce poste de dépenses, dont l'évolution résulte aussi des règles statutaires et des négociations salariales nationales. Les collectivités paraissent sur ce plan insuffisamment impliquées et les outils d'analyse trop peu développés au niveau national. Les propositions formulées lors du conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 ont mis en évidence de nécessaires progrès en ces domaines.

⁶¹ Voir annexe au projet de loi de finances pour 2006.

⁶² Les parlementaires eux-mêmes disposent d'une enveloppe de subventions à allouer « au titre de la réserve parlementaire », pour des versements parfois minimes, pouvant représenter moins de 1% du coût du projet aidé.

a) Une nécessaire implication dans la négociation salariale

La négociation salariale est conduite par le ministère de la fonction publique pour les trois fonctions publiques. Elle porte sur des mesures générales, qui concernent potentiellement la totalité des agents (par exemple, la revalorisation du point d'indice, qui s'applique aux trois fonctions publiques, comme cela a été le cas lors des accords du 25 janvier 2006⁶³) et des mesures dites catégorielles, qui s'appliquent à certaines catégories de personnels désignées par leurs statut ou leur métier.

Les employeurs territoriaux ne sont pas formellement consultés et les décisions sont souvent prises sans tenir compte des spécificités de la fonction publique territoriale. Ainsi, les mesures de restructuration des carrières des agents de catégorie C, décidées lors des accords du 25 janvier 2006, n'ont pas le même impact pour les employeurs territoriaux (77% des effectifs de la fonction publique territoriale relèvent de la catégorie C) et pour l'Etat (30,7% seulement des agents civils de l'Etat sont de catégorie C)⁶⁴.

Partant de ce constat, le législateur vient de décider la création d'un « collège des employeurs publics territoriaux »⁶⁵. Formé des membres siégeant au conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) en qualité de représentants des collectivités territoriales, ce collège devrait être consulté par le Gouvernement sur tout sujet de politique salariale ou relatif à l'emploi public territorial.

La question aujourd'hui est donc de savoir s'il convient d'aller plus loin dans la capacité d'intervention des collectivités territoriales sur la négociation salariale. Trois hypothèses peuvent être évoquées :

- **une négociation salariale décentralisée au niveau de chaque employeur local.** Le risque cependant serait grand de créer des inégalités entre collectivités, compte tenu de leurs capacités financières hétérogènes, comme le montre la situation très variable du régime indemnitaire⁶⁶ selon les collectivités⁶⁷. La volonté d'assumer la responsabilité de négociations salariales directes avec les agents est d'ailleurs inégalement souhaitée par les élus locaux ;

⁶³ Les mesures salariales décidées suite aux accords du 25 janvier 2006 ont consisté en une hausse de 0,5% du point d'indice de la fonction publique le 1^{er} juillet 2006 et une hausse de 0,5% prévue à compter du 1^{er} février 2007. Ces mesures s'appliquent à l'ensemble des agents des trois fonctions publiques.

⁶⁴ Dans la fonction publique d'Etat, les cadres représentent plus de la moitié des agents, compte tenu des enseignants ; dans la fonction publique territoriale, les ouvriers et employés représentent les deux tiers des effectifs, la fonction publique hospitalière comporte quant à elle, une forte proportion de professions intermédiaires. Compte tenu de ces différences de structures, le salaire moyen est de 25 290 euros dans la fonction publique d'Etat, de 22 908 euros dans la fonction publique hospitalière et de seulement 18 936 euros dans la fonction publique territoriale (source : INSEE 2006).

⁶⁵ Amendement (voté conforme) au projet de loi en cours de discussion à la date du présent rapport sur la fonction publique territoriale et consistant à insérer après l'article 10 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, un article 10-1 ainsi rédigé :

« Les membres siégeant au sein du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale en qualité de représentants des collectivités territoriales forment un collège des employeurs publics territoriaux qui est consulté par le Gouvernement sur toute question relative à la politique salariale ou à l'emploi public territorial ».

⁶⁶ L'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale pose le principe de parité en matière indemnitaire entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat et dispose que chaque collectivité et établissement public définit, librement, par délibération le régime indemnitaire applicable à ses fonctionnaires, dans la limite de celui des fonctionnaires de l'Etat. Ces limites s'apprécient sur la base des équivalences établies par le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 précité, qui détermine pour chacun des cadres d'emploi de la fonction publique territoriale le corps homologue de fonctionnaires d'Etat.

⁶⁷ Voir le Bilan social 2003 de la fonction publique territoriale, 12,6% de la rémunération provient du régime indemnitaire ; certaines collectivités accordent systématiquement les plafonds d'indemnités, d'autres n'allouent aucune indemnité.

- **une négociation salariale autonome pour chacune des trois fonctions publiques.** Ce dispositif aurait l'avantage de responsabiliser chaque catégorie d'employeur et de prendre en compte les spécificités propres à la fonction publique territoriale. Mais, il pourrait aussi entraîner une pression à l'alignement sur la fonction publique la mieux-disante ;
- **une participation directe des élus locaux à la négociation salariale commune aux trois fonctions publiques.** Cette hypothèse aurait le mérite de préserver une évolution unifiée de la fonction publique (qui pourrait d'ailleurs être valablement renforcée) mais pose un problème de représentativité des élus négociateurs et suppose que leur soit dévolu un réel pouvoir d'influence.

La mise en place du collège des employeurs territoriaux, qui vient d'être décidée à la demande du Sénat, constitue une première étape utile, qui permettra de mieux identifier les pistes d'évolution, notamment la participation directe des élus locaux à la négociation salariale. En ce domaine comme en d'autres, il s'agit d'instaurer de nouvelles relations entre l'Etat et les collectivités territoriales en conférant à ces dernières des responsabilités à la hauteur de leurs compétences. A ce titre, il convient d'engager le débat sur les conditions de la négociation salariale dans la fonction publique. Par ailleurs, il importe qu'un lien soit établi entre le collège des employeurs territoriaux et le comité des finances locales afin que les évolutions salariales soient décidées en tenant compte de leurs implications financières.

Proposition n°15.: Etablir un lien entre le nouveau collège des employeurs territoriaux issu du conseil supérieur de la fonction publique territoriale et le comité des finances locales, afin que les évolutions salariales soient décidées en tenant compte de leurs implications financières.

Proposition n°16.: Organiser un débat au comité des finances locales (dans le cadre de la gouvernance proposée infra) avec la participation du nouveau collège des employeurs territoriaux sur les conditions de la négociation salariale dans les trois fonctions publiques. La possibilité d'une négociation propre à la fonction publique territoriale pourrait à cette occasion être étudiée.

b) La gestion des carrières

Les évolutions statutaires sont discutées devant le conseil supérieur de la fonction publique territoriale et leur cadre est fixé par l'Etat. Les employeurs locaux disposent de peu de marges de manœuvre dans le déroulement de carrière de leurs agents, ce qui pose des difficultés compte tenu de l'ampleur des transferts et des recrutements de personnels territoriaux.

Pour adapter la gestion des ressources humaines à la réalité des besoins et aux enjeux démographiques locaux, il convient de mettre en œuvre la proposition de confier aux employeurs locaux la détermination des taux de promotion de grade, en remplacement des quotas limitatifs fixés par les statuts particuliers relevant de décrets en Conseil d'Etat (cf. encadré *infra*).

Les quotas d'avancement

Les fonctionnaires territoriaux sont répartis en trois catégories, A, B et C. Ils sont regroupés au sein de 60 cadres d'emplois, équivalents des corps de la fonction publique d'Etat, qui sont régis par des statuts particuliers ayant un caractère national. Ces cadres d'emplois sont eux-mêmes répartis en filières : administrative, technique, culturelle, animation, sportive, médico-sociale, police municipale et sapeurs-pompiers professionnels.

Les règles relatives aux quotas d'avancement étaient jusqu'à présent utilisées pour réguler le déroulement des carrières, déterminant une règle homogène quant aux conditions d'avancement des agents appartenant à un même grade d'un même statut de valeur nationale mais relevant d'employeurs différents. L'objectif était également d'équilibrer la structure des cadres d'emplois au sein des différentes filières, par homologie avec les règles applicables aux fonctionnaires de l'État, lorsqu'il y avait équivalence entre cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et corps de la fonction publique de l'Etat.

Après quelques assouplissements au cours de la décennie passée, une nouvelle étape a été franchie lors de l'examen en 2006 du projet de loi relatif à la fonction publique territoriale. En effet, afin de fluidifier les carrières et de donner aux employeurs locaux des marges de manœuvre pour structurer les emplois en fonction des besoins fonctionnels de la collectivité, voire pour distinguer leurs agents les plus méritants, le Gouvernement, après avis du conseil supérieur de la fonction publique territoriale, a souhaité supprimer les quotas d'avancement de grade et les remplacer par des ratios promus-promouvables, fixés par chaque collectivité après avis du comité technique paritaire.

Par amendement gouvernemental en première lecture à l'Assemblée nationale, un nouvel article 22 bis a donc été introduit dans le projet de loi relative à la fonction publique territoriale :

« Après le premier alinéa de l'article 49 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Le nombre maximum de fonctionnaires appartenant à l'un des cadres d'emplois ou corps régis par la présente loi pouvant être promu à l'un des grades d'avancement de ce cadre d'emplois ou de ce corps est déterminé par application d'un taux de promotion à l'effectif des fonctionnaires remplissant les conditions pour cet avancement de grade. Ce taux de promotion est fixé par l'assemblée délibérante après avis du comité technique paritaire. »

Source : Sénat, dossier législatif sur le projet de loi relative à la fonction publique territoriale.

Au-delà de cet assouplissement important, une analyse spécifique à la fonction publique territoriale mériterait d'être menée pour étudier les effets du GVT (glissement-vieillesse-technicité), compte tenu de ses caractéristiques, du poids des agents de catégorie C et de l'évolution du contexte économique d'ensemble. En effet, la rémunération d'un agent varie d'une année sur l'autre en fonction de deux paramètres principaux : l'évolution générale de l'indice ; l'évolution de l'agent dans sa carrière et donc dans sa grille de rémunération (nombre de points d'indice).

Or, la négociation salariale entre l'Etat et les représentations syndicales porte essentiellement sur la progression du point d'indice notamment par comparaison entre l'évolution de ce dernier et l'indice des prix. **Les « grilles » d'évolution statutaire ont été déterminées à une période où l'inflation était forte et la progression salariale principalement assurée par la progression de l'indice.** La limitation de l'inflation semble avoir renversé l'ordre des facteurs et donné une part accrue à l'effet de l'avancement statutaire, cumulé aux mesures de revalorisation catégorielle. Pour autant, l'impact économique de ce phénomène ne paraît pas avoir encore été analysé. Il mériterait de l'être.

c) Les outils de mesure de l'impact financier

Paradoxalement, alors que les négociations salariales sont menées par l'Etat, celui-ci ne dispose que d'outils statistiques parcellaires pour estimer l'impact financier des mesures en discussion pour les employeurs locaux, alors que s'agissant de l'Etat, l'exploitation des fichiers de paye permet des évaluations assez précises.

Aujourd'hui en effet, pour la fonction publique territoriale, la principale source d'information⁶⁸ sur laquelle s'appuie la direction générale des collectivités territoriales est l'exploitation des bilans sociaux des collectivités⁶⁹. Or les informations ainsi disponibles sont tardives (deux ou trois ans de décalage, en 2006 on dispose seulement de l'exploitation des bilans sociaux 2003), insuffisamment détaillées (pas de recueil au niveau de l'échelon des agents) et d'une fiabilité qui, si elle progresse au fil du temps, reste un sujet de préoccupation (les bilans sont transmis par les collectivités aux préfetures et les contrôles de qualité effectués sur les données sont essentiellement des contrôles de cohérence).

La libre administration des collectivités territoriales ne peut constituer un obstacle valable à la mise en place d'un suivi précis des recrutements et des évolutions salariales dans la FPT puisque cette liberté est précisément tellement encadrée par ailleurs. Les travaux engagés en vue d'un système d'information pour les trois fonctions publiques alimenté par les déclarations annuelles d'embauche et de salaire (DADS) devraient permettre de grands progrès en la matière. Sur cette base ou à partir d'échantillons, il est impératif de bâtir des modèles de simulation et d'y soumettre toute nouvelle mesure, mais aussi de mieux identifier les facteurs d'évolution de la masse salariale.

Proposition n°17.: Constituer au sein du comité des finances locales en partenariat avec l'INSEE et les collectivités locales un dispositif de collecte statistique rapide et complet, permettant de :

- mieux identifier les facteurs d'évolution de la masse salariale locale ;*
- bâtir des modèles de simulation, pour étudier ex ante et de manière systématique l'impact de toute mesure salariale. Les résultats de ces simulations seraient communiqués au nouveau collège des employeurs territoriaux ainsi qu'au comité des finances locales.*

2. L'impact des normes administratives et techniques sur les dépenses locales

a) Un renforcement du contrôle de l'impact de l'activité réglementaire de l'Etat sur les budgets des collectivités

Les collectivités territoriales exercent leurs activités sous la contrainte de réglementations d'ordre divers. Dans le champ des compétences décentralisées, le législateur peut fixer le cadre général d'intervention, lequel peut donner lieu à des précisions réglementaires. Lorsque la décentralisation relève davantage de la délégation de gestion, cet encadrement peut être particulièrement renforcé comme, par exemple, pour ce qui concerne l'allocation du revenu minimum d'insertion (RMI) ou l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA). De telles règles font rarement l'objet d'études exhaustives de leur impact financier, alors même que la compensation des transferts est étroitement surveillée par la commission consultative d'évaluation des charges.

⁶⁸ A noter qu'une autre source d'information disponible est l'enquête annuelle de l'INSEE sur les effectifs des collectivités territoriales (COLTER).

⁶⁹ L'exploitation statistique des bilans sociaux est réalisée par le département des études et des statistiques locales de la direction générale des collectivités locales et par l'observatoire de la fonction publique territoriale du CNFP, sous l'égide du conseil supérieur de la fonction publique territoriale.

Le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par la Constitution doit conduire à accorder davantage de marges de manœuvre aux collectivités territoriales dans l'exercice des compétences qui leur sont transférées. L'objectif doit également être d'éviter que les normes nationales n'empiètent sur les pouvoirs reconnus à l'autorité décentralisée pour organiser les services de la collectivité. A cette fin, il est proposé que toute réglementation intervenant dans un champ décentralisé soit désormais accompagnée, non seulement d'une étude d'impact au plan financier, mais également d'une étude d'impact juridique et organisationnelle permettant notamment :

- **de vérifier que la réglementation a été conçue avec le souci de respecter la liberté d'organisation des collectivités territoriales** ; l'autorité décentralisée dispose d'un pouvoir réglementaire propre pour organiser les services de la collectivité et prendre les dispositions complémentaires d'une réglementation afin de permettre le bon exercice de ses pouvoirs ;
- **d'identifier les éléments sur lesquels des marges de manœuvre et d'initiative sont laissées au pouvoir réglementaire local**. L'étude d'impact devra en particulier justifier comment est respecté le principe de subsidiarité prévu à l'article 72 de la Constitution : « *les collectivités locales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon* ». A cet égard, le pouvoir réglementaire national, s'il est tenu d'intervenir pour l'exécution des lois peut renvoyer au pouvoir réglementaire local, sous réserve des conditions de constitutionnalité et de légalité.

Le principe de l'étude d'impact s'inscrit dans le cadre des travaux interministériels en cours sur le projet de loi organique visant à « mieux légiférer », suivant les recommandations du Conseil d'Etat⁷⁰.

Au niveau communautaire, le traité de Maastricht, en instaurant le comité des régions, composé de représentants des diverses collectivités régionales des Etats membres, les collectivités territoriales françaises y désignant 24 représentants, et en imposant la consultation préalable sur des projets de textes dans des cas qu'il énumère limitativement, a permis d'associer ces collectivités aux processus de décision à Bruxelles. **Cependant, la maîtrise de la prolifération des normes techniques imposées aux collectivités locales et la protection des finances locales ne constituent pas une priorité de l'institution**. La circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005 relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la société civile aux processus de décision européens prend acte du défaut d'association des collectivités à l'élaboration des textes européens mais reste peu précise sur les moyens d'y remédier (cf. encadré *infra*). Le rapport public du Conseil d'Etat pour 2007 relatif à l'administration française et l'Union européenne permettra sans doute de les préciser.

**Extrait de La circulaire du Premier ministre du 19 décembre 2005
relative à l'association du Parlement, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et de la
société civile aux processus de décision européens**

« 1. Vous devrez inviter les assemblées locales à débattre des questions européennes dans le cadre de leurs compétences.

2. Vous devrez consulter systématiquement les associations d'élus sur les projets de textes européens.

3. Vous bénéficierez à cet effet d'une réorganisation de la fonction de veille du secrétariat général des affaires européennes et de la représentation permanente pour que l'interface entre les autorités européennes et les collectivités territoriales sur les questions européennes soit mieux assurée. »

⁷⁰ Voir rapport public annuel 2005 du Conseil d'Etat.

S'agissant de l'association effective des élus aux décisions ayant un impact sur leurs dépenses, la saisine du comité des finances locales est aujourd'hui obligatoire pour tout projet de décret à caractère financier et facultative pour les projets de loi et les amendements.

Pour aller plus loin, il pourrait être envisagé :

- d'évoquer les textes dont l'**impact financier** est **même indirect** (ce qui permettrait, par exemple, d'inclure les normes techniques) ;
- d'offrir au CFL une capacité d'**auto-saisine** pour éviter que des textes ne lui soient pas présentés ;
- de donner au CFL une capacité de **proposition**.

Afin de s'assurer que le dialogue Etat-collectivités est effectif, plusieurs procédures méritent d'être envisagées.

Pour permettre au CFL d'exercer sa capacité d'auto-saisine, il conviendrait de le doter d'une **fonction de veille**, qui lui permettrait d'identifier suffisamment en amont les textes qui peuvent mériter son attention. Réciproquement, un **mécanisme de filtre** devrait être mis en place pour éviter « d'embouteiller » le comité par une multiplicité de textes d'importance inégale (pré-examen rapide des projets de texte par des formations restreintes du comité afin de décider s'il mérite ou non l'attention du CFL, notamment en fonction de l'impact financier tel que présenté dans l'étude d'impact).

Pour éviter que le CFL ne se limite à une simple chambre d'enregistrement de décisions prises par le Gouvernement, il pourrait être envisagé de :

- constituer un **agenda programme**, proposé par le Gouvernement en début d'année et ajusté régulièrement, afin d'offrir au comité une visibilité suffisante sur les travaux envisagés par les administrations ;
- prévoir un **temps réservé à la concertation** : exigence d'un délai minimal de **trois mois** entre l'annonce des grandes lignes par le Gouvernement et l'adoption du texte correspondant en conseil des ministres, afin de garantir la possibilité pour les collectivités d'exprimer leurs avis et de mener le cas échéant leurs expertises ;
- obliger le Gouvernement à présenter une **étude d'impact juridique et financière** à l'appui de tout projet de texte ou de toute annonce d'action susceptible d'avoir un impact significatif sur les finances locales. Cette obligation constituerait une **formalité substantielle**, en l'absence de laquelle la saisine du CFL ne pourrait être considérée comme valide (contrôle du juge administratif, *a priori* pour les décrets en Conseil d'Etat et les projets de loi ; *a posteriori* pour les textes de nature réglementaire *via* la possibilité de recours pour excès de pouvoir) ;
- doter le CFL d'une capacité de mobiliser des réseaux susceptibles d'effectuer la **contre-expertise** des propositions du Gouvernement (cf. *infra* II C 2 b).

Proposition n°18: Accroître l'implication du CFL dans l'élaboration des normes, pour éviter que les budgets des collectivités ne subissent l'impact de l'activité normative de l'Etat sans que les élus locaux y aient été associés (agenda programme en début d'année des travaux envisagés par le Gouvernement, temps dédié à la négociation au sein du CFL d'au moins trois mois, études d'impact juridique et financier constituant une formalité substantielle, capacité de proposition mais aussi d'auto-saisine du comité pour les projets qui ne lui auraient pas été soumis).

b) *L'impact des normes techniques*

- *Des normes d'origine et de portée diverse qui influent de manière croissante sur les collectivités*

Le terme de normes techniques regroupe trois notions qui doivent être distinguées :

- **les règles techniques** de portée obligatoire, prévues par un texte à caractère législatif ou réglementaire. Elles peuvent être d'origine nationale ou communautaire ;
- **les normes professionnelles**, adoptées au sein des instances de normalisation et qui n'ont, en principe, qu'une valeur indicative (application volontaire et contractuelle). Elles concernent aussi bien les collectivités que leurs fournisseurs ;
- **les règlements techniques** discrétionnaires, édictés, par exemple, par les fédérations sportives.

Les collectivités locales sont non seulement soumises aux règles techniques de façon générale mais également dans certains cas aux normes professionnelles, dans la mesure où elles ont l'obligation d'y faire référence dans le cadre de leurs marchés publics. De surcroît, la pratique ne correspondant pas en la matière avec l'obligation juridique, les élus sont conduits, pour répondre à une demande sociale croissante de sécurité, à s'entourer du plus grand nombre possible de garanties. Ils cherchent en conséquence à satisfaire à des normes et références techniques qui ne leur sont pas toujours opposables en droit.

De manière générale cependant, les difficultés que soulèvent les élus locaux au sujet des normes sont le plus souvent du ressort du pouvoir réglementaire, qui énonce le droit, et non de la normalisation en tant que telle. Dans le domaine de l'eau ou des déchets par exemple, les seuils réglementaires prévus par les directives européennes et les mesures nationales ne proviennent pas de la normalisation au sens strict du terme.

Le développement des normes

Il n'existe pas de statistique sur le nombre de règles techniques prévues par la loi ou le règlement. Il convient cependant de noter que, sur quelques sujets intéressant directement les collectivités territoriales, l'Association française de normalisation (AFNOR) a établi une veille permettant de recenser les textes législatifs et réglementaires applicables⁷¹.

S'agissant des normes professionnelles, l'AFNOR, principal organisme de normalisation national, recensait en 2000 quelques 20 000 normes. Toutes étaient cependant loin de concerner les collectivités locales, l'AFNOR n'en ayant relevé qu'environ 150. Il était estimé à l'époque que les collections de l'AFNOR s'enrichissaient en moyenne de 1 800 prescriptions nouvelles par an. En 2005, l'AFNOR estimait le stock de normes à 30 000, avec un flux d'environ 2 000 normes nouvelles par an. En l'espace de 5 ans, le stock de normes a donc augmenté de moitié.

Plus de 90% du flux annuel des normes professionnelles émane désormais de travaux menés au niveau européen, principalement dans le cadre du Comité européen de normalisation (CEN) ou au plan international au sein de l'*International standard organisation* (ISO). Cependant, seule une centaine de normes établies par l'AFNOR est rendue obligatoire dans un acte réglementaire.

⁷¹ Ces données sont disponibles sur le site Internet de l'AFNOR : <http://www.afnor.fr/portail.asp>.

Le développement des normes

Le développement des normes s'explique essentiellement par l'internationalisation du commerce et la standardisation des produits. S'agissant du cas particulier des normes applicables aux collectivités territoriales, deux causes principales sont à l'origine de leur renforcement :

- d'une part, la demande sociale de réduction de l'incertitude en matière de sécurité. Le refus du risque conduit en effet à exiger l'élaboration de normes plus nombreuses et plus précises, perçues comme autant de garanties contre les aléas techniques ;
- d'autre part, les pouvoirs publics utilisent de plus en plus souvent les normes pour fixer le détail des dispositions qu'ils arrêtent, notamment en matière de sécurité, d'environnement, de protection des travailleurs et des consommateurs.

Les collectivités territoriales sont susceptibles d'être confrontées à la question des normes techniques chaque fois qu'elles ont en charge un ouvrage public, qu'il s'agisse de voirie, d'établissements scolaires, sociaux, de santé ou de manière générale, d'équipements collectifs (notamment en matière d'assainissement ou de traitement des déchets).

L'estimation de l'impact financier des normes reste difficile, comme en témoigne la rareté des évaluations disponibles. Ces carences tiennent à des difficultés méthodologiques⁷² :

- les estimations disponibles n'envisagent souvent que les coûts d'équipement, sans prévoir les frais de fonctionnement afférents ;
- la définition de la mise aux normes elle-même manque de rigueur : il convient en effet de distinguer le renchérissement provoqué directement par l'élévation du niveau des normes, du coût d'un investissement qui aurait eu lieu en tout état de cause ;
- les montants annoncés ne prennent généralement pas en considération les périodes de référence ou bien les agrègent en dépit de durées variables ;
- les montants pris en charge au titre d'autres fonds publics ne sont pas non plus déduits du total des dépenses. Il existe pourtant à l'attention des collectivités des aides financières d'origines diverses, qui contribuent à la mise aux normes : financements européens, programmes d'aides ponctuelles de l'Etat ; aides spécifiques gérées par des organismes agréés, notamment l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ou encore les agences de l'eau. Ces aides sont mêmes parfois sous-consommées⁷³.

Compte tenu de la difficulté qu'il y a à évaluer l'impact financier d'une norme nouvelle, **l'enquête publique dans le cas de la normalisation, la concertation dans celui de la réglementation technique tiennent souvent lieu de raisonnement économique.** Si la norme est trop coûteuse, la charge de le démontrer revient en définitive à ceux qui doivent l'appliquer. Si la norme ne suscite pas d'opposition sérieuse au stade des consultations, le silence vaut approbation.

⁷² *Les conséquences des normes techniques pour les collectivités locales*, Rapport de l'Inspection générale de l'administration, A. LARANGE, mars 1999.

⁷³ Selon un rapport de l'observatoire national de la sécurité dans les établissements scolaires et d'enseignement supérieur remis en décembre 1998, sur les 2,5 milliards de francs du programme quinquennal (1994-1998) pour la protection contre les risques incendie dans les écoles, seuls 16,7% des crédits de paiement ont été utilisés.

Malgré ces lacunes, il convient de relever l'existence d'études ponctuelles, qui permettent de conclure que les normes techniques ont un impact important sur les dépenses des collectivités.

Ainsi que le relève le rapport de l'observatoire des finances locales, la mise aux normes des incinérateurs constitue un bon exemple des investissements auxquels les collectivités se livrent : ainsi, à échéance du 28 décembre 2005, toutes les incinérateurs devaient être mis aux normes européennes. Une étude préalable menée en 2003 par l'ADEME sur 80% du parc français des incinérateurs estimait entre 740 et 930 millions d'euros les dépenses d'investissement des collectivités pour la mise aux normes de tous les incinérateurs, auxquelles il convenait d'ajouter un surcoût prévisionnel de traitement de 15 à 21 euros par tonne. Allant dans le même sens, un rapport sénatorial⁷⁴ a estimé que l'impact de la réservation de la mise en décharge aux seuls déchets ultimes à partir de 2002 avait entraîné une augmentation de 100% des coûts de 1992 à 2002 du fait des normes de traitement des déchets et de la croissance de leur volume par habitant et que les mises en conformité consécutives à la loi sur l'eau de 1992 ont représenté 16 milliards d'euros.

Plus généralement, une étude conduite en 1999 par le Crédit local de France à la demande de la Fédération des maires des villes moyennes⁷⁵ **évaluait le surcoût de la mise aux normes de l'ordre de 130 à 140 milliards de francs (19,8 à 21,3 milliards d'euros) pour l'ensemble des communes pour une période allant approximativement de 1992 à 2005 (et même 2013 pour la teneur du plomb en eau).**

- *Les collectivités locales sont trop souvent absentes du processus d'édiction des normes*

L'analyse du processus de normalisation, tant pour les normes professionnelles que pour la réglementation technique, révèle que les collectivités territoriales en sont largement absentes. Pourtant, l'adoption de normes peut être lourde de conséquences pour celles-ci. On assiste en quelque sorte à un paradoxe : « *le payeur final est absent de l'élaboration des règles qui sont à l'origine des coûts* »⁷⁶. Cette absence peut d'ailleurs être considérée comme l'une des causes du coût des normes pour les collectivités territoriales.

Certes, des progrès récents ont été accomplis.

Ainsi, dans le processus de normalisation, des efforts ont été faits pour mieux impliquer les collectivités en amont :

- **un représentant de l'association des maires de France est présent au sein du conseil d'administration de l'AFNOR depuis 1996 ;**
- **un comité de concertation « normalisation et collectivités locales », regroupant des représentants des collectivités territoriales (association des maires de France, assemblée des départements de France et association des régions de France notamment), de l'Etat et de l'AFNOR, a été créé en 2000⁷⁷ ;**

⁷⁴ Rapport d'information précité fait au nom de l'observatoire de la décentralisation du Sénat par M. Philippe DALLIER, février 2006, pp. 37 sq.

⁷⁵ *L'impact financier de la mise aux normes sur les budgets des communes*, Fédération des maires des villes moyennes, Crédit local de France, 1999.

⁷⁶ Rapport d'information relatif à *la sécurité juridique des actes des collectivités locales et les conditions d'exercice des mandats locaux*, n°166 (1999-2000), Sénat, M. Michel MERCIER.

⁷⁷ Il a pour objet : a) d'établir les priorités normatives à partir d'une liste de normes qui intéressent les collectivités locales ; b) d'adopter des modèles de processus d'étude, d'évaluation et d'analyse des impacts potentiels (y compris humains et financiers) de documents normatifs, ou s'appuyant sur des normes, et destinés à devenir opposables aux collectivités ; c) de s'assurer que la représentation des collectivités dans le processus normatif français et européen

- une convention AFNOR/DGCL a permis la mise au point d'une méthode d'évaluation de l'impact d'une future norme, méthode qui a été publiée dans la collection des « *Guides de l'élu* » ;
- le contrat d'objectifs 2006/2010, entre l'Etat et l'AFNOR comporte des objectifs visant à améliorer la lisibilité et l'efficacité du système (objectifs 1 et 2) et plusieurs actions sont directement destinées aux collectivités locales ;
- **la stratégie française de normalisation élaborée sous l'égide d'AFNOR** a été préparée, entre autres, à l'aide des résultats d'une enquête menée auprès des collectivités locales et validée au sein du comité de concertation précité, qui sera aussi associé à l'élaboration du plan d'actions accompagnant cette stratégie.

Malgré les progrès enregistrés, la représentation des intérêts des collectivités territoriales au sein de l'AFNOR reste faible et a pour conséquence que leurs positions ne sont pas relayées dans les instances internationales et européennes de normalisation.

S'agissant de la procédure d'élaboration des règles techniques (et non plus des normes professionnelles), le comité d'allègement des prescriptions et procédures techniques prévu par la loi du 2 mars 1982 n'a pas obtenu les résultats escomptés. Chaque ministère technique, dès lors qu'il est chef de file, se doit de procéder aux consultations utiles. Dans plusieurs secteurs sensibles, des organes de concertation ont même été institués dans ce but. Les collectivités territoriales sont ainsi représentées au comité national de l'eau, au conseil national du bruit, au conseil national des opérations funéraires ou encore à la commission nationale du sport de haut niveau⁷⁸. Par ailleurs, des organismes comme le SETRA⁷⁹ cherchent à s'engager dans une démarche partenariale avec les collectivités locales⁸⁰.

Concernant les normes des fédérations sportives, de plus en plus contestées par les élus⁸¹, un décret de février 2006 permet de limiter le pouvoir réglementaire des fédérations et offre aux communes, propriétaires de près de 80% des équipements sportifs, la possibilité de contester le bien fondé d'une norme (cf. encadré *infra*).

La limitation du pouvoir normatif des fédérations sportives

Dans chaque discipline, le ministre chargé des sports accorde à une seule fédération sportive des prérogatives de puissance publique pour l'organisation du sport qui relève de sa discipline. La fédération délégataire a pour vocation d'organiser les compétitions sportives, d'édicter les règles techniques et administratives propres à sa discipline et les règlements relatifs à l'organisation de toutes les manifestations dont elle a la charge. Ces normes portent en particulier sur les règles du jeu (par exemple, dimension du terrain), de l'environnement de l'espace de pratique sportive (par exemple, éclairage, vestiaires, tribunes).

Les décisions prises par les fédérations en application de leur délégation, sont des actes administratifs qui s'imposent aux intéressés, en particulier aux communes, qui sont propriétaires de près de 80% des équipements sportifs.

(CEN) correspond le mieux possible aux priorités établies par le groupe ; d) de participer à la mobilisation des collectivités.

⁷⁸ Décrets respectifs n°65-749 du 3 septembre 1965 modifié, n°82-538 du 7 juin 1982, n°93-905 du 13 juillet 1993 et n°93-1034 du 31 août 1993.

⁷⁹ Service d'études techniques des routes et autoroutes.

⁸⁰ *Modalité d'ouverture du SETRA aux collectivités*, Conseil général des Ponts-et-Chaussées, rapport n°2005-0278-01, M. Jacques SICHERMAN, 2005.

⁸¹ Rapport d'information sur *les normes édictées par les fédérations et les ligues sportives*, Assemblée nationale, MM. Yves DENIAUD et Augustin BONREPAUX, Présidents, mai 2005.

La limitation du pouvoir normatif des fédérations sportives

Afin d'éviter que l'élaboration des normes ne soit décidée arbitrairement, le pouvoir normatif des fédérations a été encadré. L'article 33 de la loi du 16 juillet 1984 modifiée prévoit ainsi une représentation des collectivités territoriales au sein du conseil national des activités physiques et sportives, instance chargée notamment de fixer les conditions d'entrée en vigueur des règlements fédéraux relatifs aux normes des équipements sportifs.

Toutefois, cet encadrement est apparu insuffisant. Il a en effet été constaté que la multiplication des normes édictées par les fédérations et leur changement fréquent, imposaient aux collectivités territoriales des travaux coûteux, parfois disproportionnés au regard des besoins locaux.

Dans ce contexte, le ministre chargé des sports a saisi le Conseil d'Etat, pour avis, notamment sur la question de l'étendue du pouvoir réglementaire des fédérations sportives en matière d'équipements sportifs. Le décret n°2006-217 du 22 février 2006 reprend les éléments de cet avis en date du 20 novembre 2003 et redéfinit le champ des compétences des fédérations. L'article 2 de ce texte prévoit ainsi que les règles édictées par les fédérations doivent « être nécessaires à l'exécution de la délégation que la fédération a reçue du ministre chargé des sports ou à l'application, dans le respect du droit français, des règlements de sa fédération internationale ; être proportionnées aux exigences de l'exercice de l'activité sportive réglementée ; prévoir des délais raisonnables pour la mise en conformité des installations existantes notamment au regard de l'importance des travaux nécessaires ».

Toutefois, malgré ces progrès, le constat général est que les collectivités restent trop peu présentes dans le dispositif d'édiction des normes. Plusieurs raisons peuvent être évoquées :

- un blocage que l'on pourrait qualifier de « culturel » côté administrations centrales à s'abstenir d'exercer « une tutelle technique » dans les domaines qu'elles continuent à suivre ;
- **une demande sociale forte**, y compris des élus, de réduction de l'incertitude en matière de sécurité. Le refus du risque conduit en effet à exiger l'élaboration de normes plus nombreuses et plus précises, perçues comme autant de garanties contre les aléas techniques ;
- **une organisation très sectorielle et très cloisonnée**, aussi bien au sein des administrations que dans le dispositif AFNOR, où chacun fait prévaloir les préoccupations de son secteur d'activité alors que par essence les intérêts des collectivités sont plus transversaux ;
- **la diversité des intérêts des collectivités et la difficulté à organiser leur représentation** dans ces différentes instances, ce qui nuit à la cohérence de leur action. Il faut à cet égard noter qu'une grande partie des normes (au sens large) appliquées aujourd'hui se négocie d'abord au niveau communautaire ou international, où les intérêts des collectivités sont encore moins représentés ;
- la difficulté des collectivités, notamment des communes, à se doter d'un réseau d'expertise capable de relayer leurs positions et de diffuser l'information de manière rapide aux élus (à titre de comparaison, l'AFNOR mobilise sur l'ensemble de ses thèmes – qui certes n'intéressent pas tous les collectivités – un réseau de 30 000 experts) ;

- l'absence de culture d'évaluation *ex ante* (études d'impact)⁸², qui fait qu'à l'inverse de certains de ses partenaires, notamment anglo-saxons, la France n'a pas le réflexe de procéder à une analyse coûts-avantages avant l'édiction d'une nouvelle norme, ni de se fixer des calendriers réalistes, qui permettraient de lisser les charges. Cette carence, qui touche l'ensemble des politiques publiques, n'est pas spécifique au champ des normes techniques. Elle l'affecte néanmoins.

En conséquence, non seulement les normes ne tiennent pas assez compte des contraintes spécifiques pesant sur les collectivités territoriales mais celles-ci sont mises devant le fait accompli⁸³. Cependant, l'implication des collectivités dans le processus de normalisation et de réglementation ne va pas de soi en raison de la complexité de ce processus et de l'effort conséquent de mobilisation qu'il exige de la part des collectivités⁸⁴.

L'insuffisante connaissance du processus de normalisation et des modes de prise de décision a motivé les propositions présentées au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 pour améliorer la formation des élus locaux et leur donner les moyens d'agir.

Les propositions présentées au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 pour associer les élus locaux au processus d'élaboration des normes
<p>Proposition n°1 : organiser un module de sensibilisation et de formation spécifique aux besoins des collectivités territoriales, piloté par la direction générale des entreprises (DGE).</p> <p><u>Points complémentaires</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">- diffusion élargie des supports d'information immédiatement disponibles : pages de vulgarisation sur la normalisation, « guide de l' élu » et fiches de présentation des directives européennes et des normes associées (DGE) ;- formation de relais parmi les intervenants du CNFPT, chargés par la suite de proposer des formations adaptées à l'attention des élus et des fonctionnaires territoriaux. <p>Proposition n°2 : favoriser la mise en réseau des compétences des collectivités territoriales en matière de normalisation, afin de mutualiser les expériences et de développer une interface avec le système national ou communautaire de normalisation.</p> <p>Il est proposé de créer un groupe de travail, chargé de configurer un réseau technique léger qui jouerait un rôle de relais auprès des collectivités, de tri pertinent des sujets, de choix des modes et des niveaux d'intervention.</p> <p><u>Points complémentaires</u> :</p> <ul style="list-style-type: none">- origine du groupe de travail : désignation des membres par chaque association d'élus ;- choix du président du groupe de travail : sera élu par les membres du groupe de travail ;- périodicité des réunions du groupe de travail : un rythme de réunion semestriel permettrait de définir à intervalles réguliers une stratégie d'action à partir des mises à jour du programme de travail de l'AFNOR. La gestion courante de ce groupe pourrait, en outre, se faire par voie électronique, mieux adaptée à sa nécessaire réactivité.

⁸² *Rapport relatif à la méthodologie des études d'impact et au coût de la réglementation*, groupe de travail présidé par M. Bruno LASSERRE, 2004.

⁸³ *Collectivités territoriales et obligations communautaires*, Etudes du Conseil d'Etat, La documentation française, 2003.

⁸⁴ Pierre ROUSSELLE et Claude CHAUSSOY, « La normalisation européenne et les collectivités locales », *AJDA*, 20 décembre 1991.

**Les propositions présentées au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006
pour associer les élus locaux au processus d'élaboration des normes**

Proposition n°3 : demander à l'AFNOR de développer une offre d'accès aux normes adaptée aux besoins des collectivités territoriales.

La collection des normes – 30 000 références – est en constante évolution. Les technologies permettent d'offrir de nouveaux outils de recherche et de nouveaux modes de veille et de diffusion. L'AFNOR, qui a développé des solutions adaptées aux attentes des industriels ou des services ministériels, pourrait mettre ces mêmes technologies à la disposition des collectivités locales, en développant une offre d'accès aux normes, adaptée à leurs besoins.

La mise en œuvre de ces propositions contribuerait à une meilleure prise en compte des intérêts des collectivités locales. A cet égard, on peut relever **que la *Local government association* au Royaume Uni a su s'organiser pour mobiliser en tant que de besoin des experts dans les collectivités. Ce type de réseau paraît particulièrement opportun s'agissant de sujets éminemment techniques.**

Proposition n°19.: Encourager le développement par les associations d'élus de réseaux d'expertise pour négocier d'égal à égal tant dans le cadre de la normalisation professionnelle (AFNOR) que pour les normes réglementaires.

*

III. POUR UN PILOTAGE CO-RESPONSABLE DES DÉPENSES PUBLIQUES

Les relations entre l'Etat et les collectivités locales sont aujourd'hui empreintes d'une grande méfiance, ce qui les conduit parfois à ressembler à un « dialogue de sourds », chacun taxant l'autre d'irresponsabilité dans le pilotage et la maîtrise de ses dépenses. Pourtant, la nécessité d'une gouvernance d'ensemble des finances publiques est désormais évidente et a incité à créer de nouvelles instances de concertation entre les partenaires que sont l'Etat, les administrations de sécurité sociale et les collectivités (conférence nationale des finances publiques et conseil d'orientation des finances publiques).

L'objet des développements qui suivent est de montrer que dans d'autres secteurs comme dans d'autres pays, il a été possible de définir une gouvernance financière, qui, bien que toujours perfectible, crée les conditions d'un pilotage co-responsable des dépenses publiques. Ainsi, les progrès relevés en matière de gouvernance des finances sociales depuis 10 ans montrent, d'une part, que la collectivité nationale a pu accepter l'idée d'un objectif pour ses dépenses d'assurance maladie (secteur pourtant extrêmement sensible) et, d'autre part, s'est donnée les moyens de le piloter de manière relativement consensuelle (A1). A l'étranger, nombre de nos partenaires ont su mettre en place un pilotage conjoint (Etat-collectivités) de leurs dépenses locales (A2). C'est en s'inspirant de ces exemples qu'ont été élaborées les propositions du présent rapport pour que notre pays se dote d'une nouvelle gouvernance en matière de finances locales (B) et de principes pour un mode de financement de la dépense locale plus responsabilisant (C).

A. Des exemples instructifs dans le secteur social comme chez nos partenaires étrangers

1. Le pilotage des dépenses sociales en France

Supérieures aux dépenses de l'Etat, les dépenses sociales (480,4 milliards d'euros) représentent 29,1% du produit intérieur brut et se caractérisent par un fort dynamisme (croissance de 3,4 points de PIB entre 1990 et 2003).

Leur pilotage est compliqué à la fois par le fonctionnement particulier de la sécurité sociale, gérée par les partenaires sociaux et placée sous la tutelle de l'Etat, et par leur nature particulière : les dépenses sociales ne peuvent en effet faire l'objet de dotations limitatives, les assurés disposant d'un droit à prestations qu'il n'apparaît pas possible de limiter dans le cadre d'enveloppes prédéfinies.

Des efforts importants de modernisation de la gouvernance financière de la sécurité sociale ont pourtant été entrepris avec le double objectif d'assurer l'équilibre d'ensemble des finances sociales et de garantir leur contribution aux équilibres globaux des finances publiques souscrits par la France dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance. Les points-clefs de la démarche mise en place sont les suivants :

- élaboration de diagnostics partagés par l'ensemble des acteurs ;
- renforcement des pouvoirs du Parlement, au service d'une appréhension globale des finances sociales et de la cohérence de l'action législative en matière sociale ;
- inscription dans une perspective pluriannuelle de soutenabilité des finances publiques ;

- appropriation des objectifs, la responsabilisation des acteurs et la mise en place d'un pilotage infra-annuel ;
- clarification des rôles de l'Etat, des caisses nationales et des caisses locales autour d'une démarche partagée de recherche de la performance.

L'institution des **lois de financement de la sécurité sociale** (LFSS) et la mise en place de **conventions d'objectifs et de gestion** en 1996, la loi du 13 août 2004 sur la réforme de l'assurance maladie et enfin la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité de la sécurité sociale (**LOLFSS**) ont permis de construire progressivement le consensus sur la nécessité d'encadrer la progression des dépenses et de clarifier les rôles et responsabilités de chacun des acteurs impliqués dans la gouvernance financière de la sécurité sociale.

La mise en place des LFSS a institutionnalisé un débat annuel sur le financement de la sécurité sociale et affermi la place du Parlement dans la définition des grandes orientations. Les LFSS déterminent les conditions d'équilibre du financement de la sécurité sociale et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses.

C'est en matière d'assurance maladie que la démarche a été poussée le plus loin. Le Parlement vote un **objectif national de dépenses d'assurance maladie** (ONDAM), décliné en six sous-objectifs correspondant aux principales composantes de la dépense depuis la LOLFSS du 2 août 2005. Le droit d'amendement parlementaire en est renforcé puisque la notion de charge publique s'apprécie au niveau de l'ONDAM et non de chacun des sous-objectifs.

Si l'ONDAM a été régulièrement et largement dépassé les premières années, sa crédibilité est aujourd'hui plus fermement établie, notamment grâce à deux évolutions apportées par la loi du 13 août 2004 :

- l'ONDAM n'est plus proposé par le Gouvernement mais par l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM, qui fédère les régimes général, agricole et des travailleurs indépendants) ;
- un **comité d'alerte** composé du directeur de l'INSEE, du secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale et d'une personnalité du secteur privé est chargé de sonner l'alerte en cas de dérapage des dépenses supérieur à 0,75% de l'objectif voté. Les caisses nationales et le Gouvernement doivent alors émettre des propositions pour rectifier la trajectoire des dépenses.

Ces deux mesures renforcent l'appropriation des objectifs par les différents acteurs concernés et les responsabilisent sur leur atteinte, les astreignant à un pilotage fin tout au long de l'année.

Les conventions d'objectif et de gestion mises en place en 1996 participent de la même logique de responsabilisation, au service de la performance. Le Gouvernement fixe les priorités dans le respect de l'autonomie de gestion des partenaires sociaux. Conclues entre l'Etat et les caisses nationales représentées à la fois par leurs directeurs et le président de leur conseil d'administration, les conventions fixent des objectifs précis et les dotations budgétaires pluriannuelles associées, définissent des indicateurs de mesure de la performance et prévoient les modalités d'évaluation des résultats obtenus. Ces conventions sont ensuite déclinées localement sous la forme de contrats pluriannuels de performance entre les caisses nationales et les caisses locales.

Les parlementaires, présents dans les conseils de surveillance des caisses nationales, peuvent, le cas échéant, pointer le non-respect de ses engagements par l'un ou l'autre des acteurs. De plus, leur implication dans le dispositif a la vertu de favoriser une plus grande cohérence de l'action législative en matière sociale. La présentation systématique au conseil de la caisse nationale compétente du régime général de toute disposition législative ou réglementaire affectant une branche participe également de cette recherche de cohérence. La production de l'avis est impérative et constitue une formalité substantielle.

La mise en œuvre des réformes sociales comme le retour à l'équilibre des finances publiques s'inscrivant dans la durée, il est apparu nécessaire d'adopter des **orientations pluriannuelles** en matière de finances sociales. La LOLFSS a ainsi introduit dans les lois de financement de la sécurité sociale un cadrage pluriannuel : une annexe présentant l'évolution des dépenses et recettes sur quatre ans est désormais votée par le Parlement. Gage de stabilité des financements pour les acteurs concernés, elle présente par ailleurs la contribution attendue de la sécurité sociale aux équilibres globaux des finances publiques souscrits par la France dans le cadre du Pacte de stabilité et de croissance.

Pour établir des diagnostics partagés et élaborer les projets de réforme, les acteurs impliqués dans le financement de la sécurité sociale bénéficient de l'expertise d'organes autonomes :

- les **rapports annuels de la Cour des comptes et semestriels de la Commission des comptes de la sécurité sociale** constituent des sources d'informations fiables qui fournissent une base aux débats ;
- les travaux du **conseil d'orientation des retraites** et du **haut comité pour l'avenir de l'assurance maladie** ont permis d'engager des réformes d'ampleur. Le fait que ces structures de petite taille et présidées par des experts reconnus ne soient pas des instances décisionnelles en fait des lieux d'échange propices à l'éclosion du consensus.

2. Des exemples intéressants de pilotage concerté des finances publiques entre l'Etat et les collectivités locales chez nos partenaires étrangers

On observe une tendance forte à la décentralisation dans plusieurs pays industrialisés au cours des vingt-cinq dernières années. Cette évolution traduit la montée d'un certain consensus autour du principe de subsidiarité, sur lequel repose la décentralisation de certaines fonctions des pouvoirs publics sur des objectifs d'efficacité économique (meilleure allocation des biens publics fournis au niveau local).

Décentraliser la responsabilité de la gestion budgétaire peut toutefois rendre plus difficile le respect d'une discipline budgétaire au niveau global. Ce problème de coordination des différents niveaux d'administration publique se pose avec acuité dans les pays de l'Union économique et monétaire (UEM), puisque les objectifs de finances publiques définis dans le cadre du traité de Maastricht et du traité d'Amsterdam touchant au déficit et à la dette publics concernent l'ensemble des administrations publiques et pas seulement les administrations centrales. Quel que soit le degré de décentralisation et l'organisation administrative dans chacun des pays, le protocole sur la procédure des déficits publics excessifs précise que c'est le niveau central de l'administration qui est seul responsable pour la construction des programmes de stabilité, leur mise en œuvre et l'adoption de mesures correctrices en cas de menace de sanctions. Depuis lors, on observe, dans les pays de l'UEM comme dans d'autres, le **besoin de mettre en place des procédures permettant de garantir que les échelons budgétaires infra-nationaux adoptent des comportements compatibles avec les engagements fixés au niveau national.**

Les informations transmises par les missions économiques à l'étranger⁸⁵ ainsi que les déplacements effectués dans quatre pays⁸⁶ ont permis de constater que pour organiser la coordination budgétaire, nos principaux partenaires s'appuient sur un large éventail d'instruments. En simplifiant, on peut distinguer **quatre grandes catégories de démarches**⁸⁷ :

- dans certains pays, **les autorités centrales surveillent de près les collectivités territoriales par des contrôles administratifs rigoureux**. Au **Royaume-Uni** par exemple, la situation financière équilibrée des collectivités locales résulte à la fois d'un contrôle des recettes par le gouvernement central et d'un encadrement strict du droit d'emprunt qui permettent *de facto* une maîtrise des dépenses ;
- à l'autre extrême, quelques pays laissent une **large autonomie budgétaire à leurs collectivités territoriales en s'appuyant sur les forces de marché pour assurer la discipline budgétaire**. Au **Canada** et aux **Etats-Unis**, de nombreux niveaux intermédiaires d'administration ont adopté de leur propre chef des règles d'équilibre budgétaire pour obtenir une meilleure notation de crédit.

Entre ces deux extrêmes, il existe deux voies intermédiaires :

- la première consiste en l'**établissement de règles budgétaires imposées par les autorités centrales** (par exemple, Finlande, Pologne, Portugal) ;
- la seconde, que l'on peut qualifier de coopérative, s'appuie sur des **objectifs budgétaires fixés dans un cadre négocié entre l'administration et les collectivités territoriales**, le plus souvent représentées par le niveau régional ou les associations de collectivités territoriales. Cette solution, consistant en l'**élaboration de pactes de stabilité interne** est observée dans certains Etats fédéraux, du fait de la place des régions dans la Constitution, et dans certains Etats unitaires, comme le Danemark et l'Islande.

C'est cette dernière voie, qui a été retenue par ceux de nos partenaires européens qui cherchent à réconcilier l'impératif de discipline budgétaire globale avec l'autonomie financière accordée aux collectivités locales, qui est détaillée ci-après. La stratégie de coopération présente en effet des avantages car, en ouvrant un cadre de négociation entre l'Etat et les collectivités territoriales, elle contribue à la sensibilisation de chacun des partenaires sur les conséquences macroéconomiques de leurs choix politiques. Dans des pays comparables à la France, cette méthode de discipline budgétaire coopérative aboutit à une acceptation des règles par consensus ou par pressions exercées par les pairs. Si la mise en œuvre de ces procédures peut être plus ou moins rigoureuse, selon qu'elle soit ou non assortie de sanctions en cas de non respect des objectifs prévus, la réussite de la méthode tient surtout de la responsabilisation collective qu'elle induit.

⁸⁵ Réponses au questionnaire envoyé pour les besoins du présent rapport à 22 missions économiques au cours de l'été 2006 : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Etats-Unis, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Norvège, République tchèque, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Royaume-Uni, Suède, Suisse.

⁸⁶ Allemagne, Belgique, Italie et Royaume-Uni.

⁸⁷ Isabelle JOUMARD et Per Mathis KONGSRUD, « Les relations entre l'Etat et les collectivités locales », *Revue économique de l'OCDE*, n° 36, 2003, pp. 220 sq.

a) Des objectifs définis dans un cadre concerté et assortis de sanctions

- *Le cas autrichien : des cibles négociées et pluriannuelles de solde budgétaire et des sanctions en cas de non-transmission des informations ou de dépassement des objectifs*

Lors de l'entrée dans l'Union européenne, l'Etat fédéral a été désigné responsable du respect des critères de Maastricht. Du fait de l'autonomie constitutionnelle des Länder et des communes, qui proscrit le recours à des procédures contraignantes, un mécanisme contractuel a été mis en place, reposant sur le principe de la consultation.

Ce **pacte de stabilité interne** (loi fédérale du 14 janvier 1999) prévoit que **lorsqu'une autorité législative (Etat fédéral ou Länder) élabore un projet qui a des incidences financières, elle l'adresse avec l'évaluation qui en découle aux autres niveaux d'administration et une négociation s'engage**. Lorsque le projet est adopté, il en résulte une obligation de prise en charge de ses coûts par les niveaux d'administration chargés de le mettre en œuvre. Seuls échappent à ce mécanisme de consultation les dispositions fiscales qui concernent l'équilibre du budget, les textes de transposition des directives européennes et les projets d'initiative parlementaire.

Si les services de l'Etat, les Länder et les plus grandes villes disposent des moyens nécessaires pour mener les négociations en question, les communes sont quant à elles représentées par leurs associations de collectivités locales, qui prennent en charge l'étude des projets et les négociations.

Des objectifs de solde budgétaire sont également fixés lors de l'établissement des programmes de stabilité. La loi du 15 février 2006 prévoit ainsi des cibles de déficit pour l'Etat fédéral entre 2005 et 2008, et, pour chaque année sur la même période, des cibles d'excédent pour les Länder ainsi qu'une obligation d'équilibre pour les communes. Pour chaque Land, la loi prévoit une clef de répartition pour le calcul de l'excédent qu'il doit dégager afin de contribuer à l'objectif global. Les objectifs sont répartis entre communes par des comités de coordination, au niveau de l'Etat fédéral puis au niveau de chaque Land.

Des sanctions sont prévues aussi bien en cas de non transmission des données qu'en cas de dépassement des objectifs. La Cour des comptes, dans ce dernier cas, produit un rapport, sur la base duquel une commission, qui réunit des représentants des différents niveaux d'administration, se prononce. Un dépôt est ainsi exigé puis transformé en amende si la collectivité territoriale n'a pas réalisé les efforts nécessaires. Dans ce cas, le produit des amendes est réparti entre les collectivités territoriales qui ont respecté leurs objectifs. Seuls des événements exceptionnels (jugement de la Cour de justice des communautés européennes imposant des obligations financières à un niveau d'administration, catastrophes naturelles) permettent de dispenser les collectivités de telles sanctions.

De même, il est prévu qu'au cas où l'Autriche se verrait imposer une sanction monétaire dans le cadre du Traité de Maastricht, celle-ci sera répartie entre les différents niveaux d'administration.

- *Le cas espagnol : des objectifs de stabilité budgétaire (soldes budgétaires) et des plans de rééquilibrage en cas de dépassement*

Le **conseil de la politique fiscale et financière (CPFF)** est l'organe principal de négociation des questions financières et budgétaires entre les Communautés autonomes et l'Etat. Le CPFF, chargé en outre de la coordination des politiques budgétaires des communautés autonomes et de l'Etat et de la coordination de la politique de l'endettement et de l'investissement publics, veille à l'adoption des accords prévus dans la loi complémentaire de la loi générale sur la stabilité financière.

Aux niveaux municipal et provincial, il n'existe pas de véritables pratiques de négociation entre l'Etat et les différentes collectivités pour les mesures susceptibles d'avoir un impact sur la dépense locale. Cette problématique **devrait être intégrée lors de la prochaine réforme de la gouvernance et des finances locales**. Néanmoins, on peut mentionner la Commission nationale de l'administration locale (CNAL) chargée d'adresser des propositions au Gouvernement concernant l'administration locale sur des questions liées aux compétences des collectivités locales, aux transferts de crédit et de subventions, à la participation des finances locales dans les impôts de l'Etat et aux prévisions des budgets généraux de l'Etat en tant qu'ils concernent les collectivités locales.

Si les entités locales ne sont pas directement associées à la définition du cadrage budgétaire, **la loi de stabilité budgétaire établit une négociation entre l'Etat et les Communautés autonomes pour la définition des objectifs budgétaires**.

Deux lois récentes de réforme de la stabilité budgétaire, qui rentreront en vigueur entre 2006 et 2008, devront permettre aux administrations publiques espagnoles, conformément au Pacte de stabilité et de croissance révisé, de disposer d'une plus ample marge de manœuvre pour fixer leurs recettes et dépenses. Ces lois organisent par ailleurs la participation accrue des Communautés autonomes tout au long de la procédure budgétaire. Leurs principales dispositions sont les suivantes.

Au cours du premier semestre de chaque exercice, le Gouvernement, sur proposition du ministre de l'économie et des finances, et à partir d'un rapport du CPFF et de la CNAL, fixe l'objectif de stabilité budgétaire sur les trois exercices suivants pour toutes les administrations publiques, prises individuellement et dans leur ensemble. Afin de fixer l'objectif de stabilité budgétaire de l'ensemble des Communautés autonomes, il procède préalablement, pendant une période de quinze jours, à la consultation de chacune d'entre elle. L'objectif de stabilité est soumis au CPFF avant son approbation par le Gouvernement.

L'accord en conseil des ministres sur l'objectif de stabilité est ensuite approuvé par le Parlement avant le début du processus d'élaboration du projet de loi de finances.

Avant le 1^{er} octobre de chaque année, le ministre de l'économie et des finances remet au Gouvernement un rapport sur le degré d'accomplissement de l'objectif de stabilité budgétaire de l'exercice précédent. Le ministre de l'économie en informera le CPFF et la CNAL, selon leurs domaines de compétence respectifs.

En cas de non accomplissement des objectifs de stabilité budgétaire, un plan économique et financier de rééquilibrage devra être mis en place. Ce plan de rééquilibrage devra présenter les politiques de recettes et de dépenses qui seront proposées pour corriger cette situation dans le délai maximum des trois exercices suivants. Ces plans sont respectivement proposés par :

- le Gouvernement, si l'administration concernée est l'Etat ou la sécurité sociale ;

- les Communautés autonomes, pour elles-mêmes. Chacune des Communautés concernées remet le plan au CPFF. Le ministère de l'économie et des finances est l'autorité compétente pour assurer le suivi du plan ;
 - pour les communes, soit par le ministère de l'économie et des finances, soit par une CA, pour les communes situées dans une Communauté autonome possédant la tutelle financière des entités locales situées sur son territoire. Dans ce cas, la CA est responsable du suivi du plan et doit informer le ministère de l'économie des progrès enregistrés. Les plans des communes sont remis, pour information, à la CNAL.
- *Le cas italien : la concertation repose pour l'essentiel sur les conférences Etat-collectivités et le pacte de stabilité interne, qui peinent cependant à trouver le mode de fonctionnement le mieux adapté*
 - *Les « conférences » (Etat-régions et Etat-provinces-et-communes) sont un outil utile, mais qui a montré ses limites à plusieurs reprises.*

La Conférence Etat-régions a été créée en 1983. Elle constitue, en particulier dans le cadre des débats sur les modifications constitutionnelles, un lieu de rencontre, **permettant aux régions de participer aux choix du Gouvernement dans les matières d'intérêt commun** en approfondissant les questions politiques et administratives les plus importantes pour les régions. Reconnue par le Conseil constitutionnel, qui exige que le Gouvernement donne une motivation adéquate s'il décide de passer outre l'absence d'avis favorable unanime sur un projet, **sa consultation est obligatoire** sur les projets de loi, de décrets législatifs ou d'arrêtés pris par le Gouvernement dans des domaines de compétence régionale. Dans sa formation unifiée avec la Conférence Etat-provinces-et-communes, elle doit être consultée sur le document de programmation économique et financière et sur le projet de loi de finances.

La Conférence Etat-Régions a ainsi joué un rôle important dans la négociation sur le financement de la santé. C'est dans le cadre de cette conférence qu'ont été discutés et signés de nombreux accords pour apurer périodiquement les dettes du système sanitaire national. Cependant, elle n'intervient alors qu'après l'émergence de problème et ne règle rien sur le fond.

Son importance varie en fait en fonction du bon vouloir du Gouvernement, qui peut l'utiliser comme une simple chambre d'enregistrement des décisions déjà prises et qui n'encourt pas de sanction s'il décide de ne pas la consulter sur des matières de sa compétence. C'est en effet le Gouvernement qui décide seul de son ordre du jour.

Enfin, le Parlement n'est pas impliqué formellement dans cette coordination, qui, si elle se développe aussi sur le plan législatif, est considérée avant tout comme une « coordination entre exécutifs ».

Un consensus semble se dégager sur le fait que l'instrument est utile mais qu'il fonctionne mal aujourd'hui, ne serait-ce que parce qu'il ne se fonde que sur des réunions plénières, où toutes les régions sont représentées, et qu'il serait plus efficace de disposer de groupes de travail plus restreints, sur des sujets précis.

- La mise en place du pacte de stabilité interne devait compléter ces modalités pour le respect du Pacte de stabilité et de croissance.

Le pacte de stabilité interne a été créé par la loi en 1998. Il prévoit l'extension aux collectivités locales italiennes (régions, régions autonomes, provinces, communes) des engagements pris par l'Italie au plan communautaire. Depuis lors, chaque loi de finances complète et modifie le pacte de stabilité interne, dont la Cour des comptes contrôle l'application.

Ce pacte impose les objectifs à atteindre mais non les moyens de les atteindre : dès lors, il ne crée pas d'obligation au sens juridique et est considéré par conséquent compatible avec l'autonomie des collectivités locales que la récente réforme de la Constitution a encore renforcée. Il constitue un outil de concertation et de négociation avec les collectivités, auxquelles sont accordés des financements en contrepartie d'engagements sur la maîtrise des dépenses et le respect d'objectifs financiers globaux : déficit (calculé comme la différence entre les recettes courantes et les dépenses courantes) et poids de la dette sur le PIB.

La plupart des collectivités locales respectent les objectifs fixés. Cependant, **le pilotage du pacte se heurte à des difficultés et des limites, dont la principale est la très grande instabilité des règles.** Ainsi, le pacte a d'abord fixé des objectifs d'évolution du solde financier puis a également introduit pour 2002 une norme sur les dépenses, avant de revenir, pour 2003 et 2004, au seul solde financier, qui semblait mieux correspondre à la définition de l'autonomie financière des collectivités locales. La loi de finances pour 2005 a ensuite remis en vigueur les objectifs en termes de dépenses, en l'étendant à toutes les catégories de dépenses, courantes et en capital, ce qui a entraîné une contraction des investissements entre 2004 et 2005. Afin de remédier à cette situation, la loi de finances pour 2006 a introduit une différenciation entre les objectifs de dépenses courantes et ceux applicables aux dépenses en capital. Enfin, il est prévu pour 2007 de remplacer les objectifs de dépenses par des objectifs d'amélioration du solde financier.

Par ailleurs, **les Italiens se heurtent à la difficulté de définir des sanctions : inutiles tant que le pacte était très accommodant, celles-ci s'avèrent délicates d'application en cas de règles difficiles à observer.** En effet, la seule sanction prévue en 1999 consistait en la prise en charge par les collectivités fautives d'une part de l'amende qui serait infligée par la Commission européenne à l'Italie en cas de déficit excessif. En l'absence de l'imposition d'une amende de cette nature, cette sanction n'avait pas grande valeur incitative. Outre la récente différenciation des objectifs à atteindre selon les résultats déjà obtenus, le pacte de stabilité prévoit désormais une série de sanctions en cas de non-respect des objectifs : blocage des embauches ; limitation des dépenses de biens et de services ; limitation du recours à l'endettement pour les investissements.

Enfin, alors que les dépenses de santé sont gérées hors du pacte de stabilité interne, **l'Italie a introduit des sanctions très contraignantes en cas d'absence de mesures régionales suffisantes en matière de réduction du déficit sanitaire.** Reconduites pour 2007, ces dispositions débouchent en cas de manquement sur une augmentation automatique de l'IRAP (impôt régional sur les activités productives) et de la participation régionale à l'impôt sur le revenu. En conséquence, ces impôts ont été majorés dans six régions au 1^{er} juillet 2006.

b) Les dispositions de concertation plus souples

- *Le cas allemand : des objectifs de dépense d'ordre indicatif et une répartition entre l'Etat et les Länder des éventuelles sanctions financières décidées par l'Union européenne dans le cadre de la procédure de déficits publics excessifs*

La Fédération et les Länder sont autonomes et indépendants les uns des autres dans leur gestion budgétaire mais doivent tenir compte des exigences de l'équilibre global de l'économie (article 109 de la Constitution). L'insertion très récente d'un **pacte national de stabilité dans la Constitution** impose désormais une responsabilité conjointe du Bund et des Länder dans le respect des obligations budgétaires du pacte européen de stabilité et de croissance, assortie d'une clef de répartition en cas de sanctions pécuniaires de l'Union.

Le nouveau **pacte interne de stabilité** réaffirme la responsabilité conjointe du Bund et des Länder dans le respect des normes européennes relatives au déficit public et répartit le paiement d'éventuelles sanctions financières, **d'après une répartition 65% pour l'Etat fédéral et 35% pour les Länder** (nouvel article 109-5 de la Constitution). Par rapport à la répartition du besoin de financement convenue en 2002 (Bund et sécurité sociale 45% du total et 55% pour les Länder et communes), on constate l'ampleur des concessions consenties par l'Etat fédéral. Les éventuelles sanctions financières sont ensuite réparties entre les Länder à concurrence de 65% d'après les déficits constatés et à concurrence de 35% en tenant compte des populations respectives.

Les rapports entre le Bund et les Länder sont formalisés au sein du Parlement, dont la deuxième chambre, le **Bundesrat**, est composée de membres des gouvernements des Länder désignés par ceux-ci. Avec la réforme du fédéralisme, qui prendra effet au plus tard le 1^{er} janvier 2007, le nombre des lois qui nécessitent l'accord du Bundesrat est ramené d'environ 60% à 35-40%. Néanmoins, l'accord du Bundesrat est nécessaire pour toutes les mesures créant des obligations financières des Länder vis-à-vis de tiers et pour toutes les dispositions fiscales concernant des impôts intéressant les Länder. Par ailleurs, le Bundesrat dispose de pouvoirs importants de consultation pour l'adoption du budget fédéral et peut notamment retarder celle-ci. Le Bundesrat ne dispose cependant pas des pouvoirs nécessaires pour bloquer l'adoption du budget fédéral contre l'avis du Bundestag.

Avant même l'examen de projets de loi par les assemblées parlementaires, la procédure d'élaboration de ces projets fait l'objet de concertations entre les parties impliquées. En effet, tous les avant-projets de loi sont transmis notamment aux fédérations patronales, aux syndicats, aux associations de consommateurs, et aux fédérations de communes avant d'être adoptés en conseil des ministres. Ainsi, les collectivités locales allemandes sont associées informellement à l'élaboration des projets de loi susceptibles d'entraîner pour elles des conséquences financières.

Enfin, les collectivités locales sont associées à la définition des éléments de cadrage budgétaire et financier dans le cadre des réunions du **conseil de planification financière** (*Finanzplanungsrat*). Ce conseil se réunit deux fois par an sous la présidence du ministre fédéral des finances et comprend, outre celui-ci, le ministre fédéral de l'économie, les ministres des finances des Länder, quatre représentants des communes et un de la Bundesbank. Il émet des recommandations sur la politique financière et économique de l'État fédéral, des Länder et des communes.

Le conseil de planification financière de progression des dépenses. Ainsi, lors de sa réunion du 16 février 2006, il a été convenu de limiter à 1% au plus en moyenne annuelle la progression en valeur des dépenses publiques. **Il ne s'agit cependant que d'un engagement**

politique (« *Le Bund, les Länder et les communes ambitionnent de limiter à 1% en moyenne annuelle la croissance de leurs dépenses* »). Il en va de même s'agissant de la volonté commune de « *ramener le besoin de financement des APU en 2007 à un niveau nettement inférieur à 3% du PIB* ». Au cours de cette même réunion, le gouvernement fédéral s'est engagé à compenser les charges que supportent les budgets des Länder et des communes par suite de dispositions de droit fédéral.

- *Le cas belge : des objectifs pluriannuels de solde budgétaire*

Il n'existe pas d'organe officiel de concertation entre les pouvoirs locaux et les régions. Celle-ci est plutôt informelle et pragmatique, ce que la culture de négociation ancrée dans ce pays et le faible nombre de communes rend possible. Dans un pays fortement décentralisé comme la Belgique, il existe une plus grande proximité entre les responsables politiques aux différents niveaux de l'Etat et le tissu local. A été cependant mis en place en 1982 le conseil supérieur des finances (CSF), composé d'experts représentant la société belge dans sa diversité et dont les avis sont écoutés.

Certains sujets particuliers peuvent être résolus par la négociation politique entre les responsables locaux et la région, comme ce sera le cas en Wallonie concernant le mécanisme de répartition du fonds des communes.

En Belgique, les communautés et les régions s'engagent à respecter certains soldes tant dans l'optique du respect des contraintes découlant de la loi spéciale de financement des communautés et des régions (LSF) que de celles issues des engagements européens, formalisées par les programmes de stabilité.

Le pacte de stabilité permet de définir les responsabilités de chaque niveau de pouvoirs publics afin de respecter les engagements communautaires de la Belgique.

C'est pourquoi, le 26 octobre 2005, le gouvernement fédéral a conclu avec les communautés et les régions un nouvel accord relatif aux objectifs budgétaires pour la période 2006-2009. Cet accord prévoit un effort supplémentaire des communautés et des régions en 2005 et 2006. Elles se sont engagées notamment à ne pas utiliser entièrement l'augmentation importante de leurs recettes (tant leurs propres recettes fiscales que leurs parts de l'impôt des personnes physiques et de la TVA versées par le pouvoir fédéral) afin de la transformer en excédents plus élevés. Les communautés et les régions pourront toutefois déduire cet effort supplémentaire des objectifs précédents relatifs à la période 2006-2009. Ceci explique pourquoi l'objectif normé des communautés et des régions se réduit de 0,2% du PIB à quasi-zéro à partir de 2007.

Dans ce cadre, les régions se sont engagées, en tant que pouvoir de tutelle des administrations locales, à inciter ces dernières à parvenir à un excédent budgétaire de 0,1% du PIB pour la période 2005-2008, à l'exception de l'année électorale 2006 où aucun excédent n'est prévu.

- *Le cas danois : des négociations avec les associations de collectivités, de nature volontaire et collective*

Les deux tiers environ des dépenses totales des administrations sont du ressort des collectivités locales et régionales, soit la proportion la plus élevée de tous les pays membres de l'OCDE. Ceci est d'autant plus remarquable que le Danemark est un pays unitaire.

Cette décentralisation poussée ne facilite pas la gestion et la coordination globales des finances publiques. Pour atténuer les difficultés, **le gouvernement central passe chaque année des accords avec l'association des comtés et celle des autres collectivités locales**. Ils fixent des limites aux dépenses totales et aux barèmes fiscaux de ces collectivités et arrêtent le montant des subventions qui leur sont versées en bloc par l'Etat central. **Ces accords sont de nature volontaire et collective** ; ils ne lient donc juridiquement aucune commune ou région mais représentent plutôt le cadre général des agrégats budgétaires dans les échelons décentralisés de l'Etat (municipalités et régions). **Il n'existe pas de sanction en cas de dépassement des objectifs fixés.**

Le Danemark a mis en place un dispositif spécialement destiné à empêcher d'imposer des dépenses non financées ; il s'agit des directives adressées par le gouvernement central aux échelons inférieurs de l'Etat qui doivent les appliquer et se procurer les moyens correspondants. Toute mesure de ce type doit être chiffrée précisément et le ministère responsable doit prévoir les ressources financières permettant de la mettre en œuvre. A l'inverse, si un ministère diminue les charges obligatoires des collectivités locales, les économies qui en résultent se traduisent par un accroissement des ressources à la disposition de ce ministère. Cependant, dans les cas où les montants concernés sont très importants, les compensations revenant au ministère compétent ou portées à son débit font l'objet de discussions. La durée des négociations est dictée par l'obligation légale d'informer, au plus tard le 1^{er} juillet, chaque région et collectivité locale du montant de l'aide globale qui lui est allouée. Cette disposition a pour but de donner aux collectivités régionales et locales un délai suffisant pour arrêter leur budget. Dans ces conditions, les accords sont habituellement conclus au début de juin.

Une forte pression s'exerce sur les administrations décentralisées pour qu'elles augmentent leurs dépenses, ce qui s'explique par la nature des services qu'elles procurent à la population. En fait, les négociations réservent généralement la plus grande partie de la hausse de la dépense publique prévue par le plan *Danemark 2010* aux collectivités locales et régionales. Dans la période récente, l'Etat central ne s'est vu accorder aucune majoration en volume de ses propres dépenses.

Les termes du débat entre Etat et collectivités territoriales sont simples : il s'agit d'une négociation bilatérale dans laquelle les associations ont tout loisir, lorsqu'elles l'estiment nécessaire, de susciter un débat ouvert avec leurs membres avant de signer les accords budgétaires. L'expertise des collectivités n'est jamais directement sollicitée mais intervient, si nécessaire, *via* les associations.

La maîtrise des dépenses publiques locales est, au Danemark, assurée sous deux angles : d'une part, celui de l'allocation des moyens, d'autre part, celui du contrôle de la performance :

- concernant le budget des collectivités territoriales, les nouvelles régions (qui se substituent aux anciens comtés) ne pourront désormais plus lever d'impôts. Les municipalités, quant à elles, sont depuis 2002 sous la contrainte du « gel de l'impôt », qui leur interdit d'augmenter la part de leurs ressources provenant de la fiscalité. En conséquence, la part évolutive du budget des collectivités territoriales

est essentiellement la dotation de l'Etat, strictement contrôlée par le *Folketing* (le Parlement), puisque le recours à l'emprunt n'est pas possible ;

- le deuxième volet est celui de la gestion par objectif, qui est pratiquée dans tout le service public danois dans un cadre largement décentralisé. C'est ainsi par exemple qu'aujourd'hui les comtés, et demain les régions qui vont les remplacer, signent directement avec chaque hôpital des contrats d'objectifs et de moyens.

B. Vers une nouvelle gouvernance en matière de finances locales

En France, le pilotage des finances locales nécessite un nouveau mode de relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, qui tire pleinement les enseignements de la décentralisation et responsabilise chacun des acteurs.

Trop marqué par la méfiance réciproque, le dialogue Etat-collectivités oscille entre des consultations informelles, aléatoires et d'intensité variable et le recours à des institutions influentes comme le comité des finances locales (CFL) ou la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), dont le champ d'intervention reste toutefois limité. **Le développement de la décentralisation a accru le rôle de ces consultations, sans pour autant se traduire par un dialogue formalisé entre l'Etat et les collectivités.**

Ainsi, le « *programme de stabilité pour la période 2007-2009* », que la France a remis à la Commission européenne le 13 janvier 2006 et que le Gouvernement a présenté comme l'outil de la stratégie nationale de désendettement, **comporte un objectif de progression en volume de 0,5% pour les dépenses des administrations publiques locales, sans que ce chiffre ait été débattu avec les acteurs locaux.**

Les exemples étrangers (cf. *supra* III A 2) comme les évolutions récentes en matière de finances sociales (cf. *supra* III A 1) montrent que toute démarche de pilotage de la dépense doit reposer sur des procédures modernisées, explicitées et davantage fondées sur la négociation et la responsabilisation des acteurs. C'est également dans cet esprit que la conférence nationale des finances publiques et le conseil d'orientation des finances publiques (COFIPU), créés par le décret n°2006-515 du 5 mai 2006, cherchent à nouer un dialogue élargi entre le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, les partenaires sociaux et les élus locaux. L'ambition de la conférence est en effet de promouvoir une approche consensuelle sur la situation des finances publiques et les objectifs à poursuivre pour l'assainir. Placé à ses côtés, le COFIPU est chargé de préciser les réformes nécessaires pour atteindre ces objectifs (cf. encadré *infra*).

La conférence nationale des finances publiques et le COFIPU

La conférence nationale des finances publiques et le conseil d'orientation des finances publiques (COFIPU) ont été créés par le décret n°2006-515 du 5 mai 2006.

La conférence nationale des finances publiques (qui a tenu sa première réunion dès le 11 janvier 2006) réunit sous la présidence du Premier ministre, les ministres directement concernés par l'évolution des finances publiques (économie, budget, sécurité sociale, collectivités territoriales, fonction publique), le conseil économique et social, les assemblées, les associations d'élus locaux (présidents de l'association des maires de France, de l'assemblée des départements de France et de l'association des régions de France), les partenaires sociaux, les représentants des organismes de protection sociale obligatoire et des personnalités qualifiées.

La conférence nationale des finances publiques et le COFIPU

La composition du COFIPU est proche de celle de la conférence. Instance à vocation opérationnelle, le COFIPU constitue statutairement l'organe de préparation de la conférence nationale et joue à ce titre un rôle particulier pour :

- la description et l'analyse de la situation des finances publiques ;
- l'appréciation des conditions de la soutenabilité en proposant une répartition des objectifs entre administrations publiques ;
- la formulation de recommandations sur l'ensemble des sujets relatifs aux finances publiques, comme par exemple l'amélioration de la méthodologie de prévision des recettes ;
- la discussion des hypothèses du programme de stabilité. Ce programme, défini sur une base élargie, n'en sera que plus fort et crédibilisera la parole de la France vis-à-vis de ses partenaires.

Le COFIPU doit se réunir au moins deux fois par an et élaborer un rapport public annuel après l'adoption de la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale et avant la tenue de la conférence nationale des finances publiques.

Si la conférence et le conseil constituent des enceintes de dialogue intéressantes, leur format très élargi comme le rythme des réunions prévues ne leur permettent pas de se substituer à des instances de pilotage propres à chaque catégorie d'administrations publiques (finances sociales d'une part et finances locales de l'autre).

C'est la raison pour laquelle, **dans l'esprit de la démarche engagée par la création de la conférence nationale des finances publiques et afin de définir les moyens d'un pilotage des dépenses appliqué au secteur local, les propositions développées dans les pages qui suivent visent à rénover profondément la gouvernance des relations entre l'Etat et les collectivités, en la fondant sur le principe de négociation et en s'appuyant sur un comité des finances locales modernisé. Leurs orientations sont les suivantes :**

- créer les conditions d'un diagnostic partagé entre l'Etat et les collectivités sur l'évolution des finances locales à partir d'une vision d'ensemble des grandes tendances des finances publiques (Etat, administrations sociales, collectivités locales) ;
- sur la base de ce diagnostic, négocier un nouveau contrat pluriannuel (triennal ou quinquennal), dit «de solidarité et de performance», qui déterminerait : 1) l'évolution des financements de l'Etat aux collectivités ; 2) les engagements réciproques de l'Etat et des collectivités territoriales sur la maîtrise des dépenses publiques.
- réviser annuellement ce contrat pour tenir compte notamment des résultats obtenus l'année précédente et de l'évolution de la conjoncture économique. Ceci impliquerait l'association et l'information des collectivités tout au long du cycle budgétaire ;
- pour la partie négociée qui relève de la loi, soumettre au vote du Parlement l'accord conclu entre l'Etat et les représentants des collectivités. En l'absence d'accord, le relevé de conclusion de la négociation explicitant les propositions des représentants des collectivités serait transmis au Parlement.

1. La négociation d'un contrat pluriannuel sur les finances locales, fondé sur un diagnostic partagé entre l'Etat et les collectivités et sur un suivi conjoint

L'institution d'un pilotage négocié entre l'Etat et les collectivités doit se fonder sur une vision partagée des évolutions à venir et une approche globale des finances locales, qui associe nécessairement les dépenses et les ressources permettant de les financer, et ce dans une perspective pluriannuelle.

Par les concours financiers qu'il apporte, le budget de l'Etat est le premier financeur de la dépense locale. Les modes d'évolution et d'attribution de cette masse financière ne sont pas neutres sur l'orientation de la dépense locale. Ils constituent en fait un instrument important de son pilotage et l'occasion d'une négociation forte sur les enjeux locaux et nationaux qui en résultent.

Le contrat de croissance et de solidarité consacré par la loi de finances pour 1999 résulte de règles fixées par la loi (cf. *infra* III B 1 b et c), notamment à l'issue de réunions au niveau des ministres avec les représentants des principales associations d'élus. Le mécanisme convenu pour la période 1999-2001 a par la suite été prorogé d'année en année. Ce dispositif a assuré une visibilité importante pour les budgets locaux mais il n'a pas donné lieu à une discussion ouverte et prospective sur les grands équilibres des finances locales, ni leur impact sur les finances publiques dans leur ensemble. De fait, ce « contrat » n'est pas à proprement parler le résultat d'une négociation entre les parties. Faute de diagnostic partagé, l'ambiguïté reste sous-jacente quant aux objectifs et à l'impact du niveau de l'enveloppe. La prorogation annuelle a accru ce phénomène, retirant toute visibilité à moyen-terme et réduisant le dialogue à un rapport de force.

A partir de cette expérience, il est proposé d'instituer une procédure de négociation partant d'un diagnostic partagé de la situation des finances locales et portant sur les équilibres d'ensemble avec une perspective de 3 à 5 ans. En effet, la mise en place d'une gouvernance financière Etat-collectivités doit reposer sur un dialogue « gagnant-gagnant », dans lequel chacun des partenaires accepte de prendre des engagements et de tenir compte des aspirations légitimes de l'autre. Pour assurer son succès, il importe que la négociation suive un cheminement méthodique, accepté des partenaires. Quatre étapes successives sont ainsi proposées.

a) Premier temps de la négociation : la définition d'un diagnostic partagé sur l'évolution des finances locales

Construit au sein du comité des finances locales (cf. *infra* III B 2), le diagnostic sur l'évolution des finances locales constituerait le préambule du nouveau contrat organisant les relations entre l'Etat et les collectivités sur une période de trois ans (ou de cinq ans, si on veut adopter le calendrier de la législation).

Ce diagnostic devrait s'insérer dans une vision d'ensemble des grandes tendances des finances publiques, à partir d'échanges d'information annuels et du bilan tiré à l'issue de la période considérée.

La conférence nationale des finances publiques, si elle est réunie régulièrement, permettra de définir le contexte général de l'évolution des finances publiques (Etat, collectivités territoriales et finances sociales). Par ailleurs, le cadrage des finances de l'Etat est examiné lors du débat d'orientation budgétaire au Parlement. A cette occasion, est notamment étudiée la compatibilité du rythme d'évolution des dépenses et des recettes publiques avec les engagements européens souscrits par la France dans le cadre du Pacte de stabilité, dont les données constituent un élément de cadrage et d'engagement de la collectivité nationale.

De manière plus spécifique, la situation des finances locales pourrait être examinée à partir de sources d'information rétrospective communes, notamment le rapport de l'observatoire des finances locales, le rapport de la commission d'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées, le rapport de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des collectivités locales sur l'exécution des budgets pour la période écoulée.

A partir de ces éléments, l'évolution des finances locales devrait faire l'objet d'une **analyse prospective tant par les administrations d'Etat que par les organes et associations représentant les collectivités territoriales**. Ces dernières pourraient notamment s'appuyer sur les débats d'orientation budgétaire des principales collectivités mais aussi sur leurs propres réseaux d'expertise (cf. développements *infra* sur les modalités de coopération avec les associations d'élus et les administrations concernées). Non confondues avec l'instance de négociation, les trois grandes associations représentatives de chacun des niveaux de collectivités territoriales (par ailleurs membres de la conférence nationale et du COFIPU) seraient consultées officiellement et obligatoirement.

Les hypothèses d'évolution prospective pourraient comporter des éléments relatifs aux évolutions de dépenses, de recettes et du solde budgétaire, fondés sur des analyses thématiques (par exemple, évolution des effectifs de la fonction publique territoriale en fonction de la pyramide des âges, impact des réformes ou mises aux normes en cours, etc.). Ces différents aspects pourraient être affinés par catégorie et taille de collectivités permettant à chacun de se reconnaître dans cette prospective financière.

La confrontation des diagnostics des parties sur l'évolution des finances locales devrait conduire à établir un **cadrage prospectif par catégorie de collectivités, nécessairement compatible avec les engagements européens de la France en termes de solde budgétaire et traduisant les objectifs financiers discutés en conférence nationale des finances publiques entre l'Etat, les collectivités territoriales et la sécurité sociale**. Ce faisant, il s'agirait d'une démarche négociée de répartition de l'effort national alors que la programmation budgétaire à moyen terme, qui est remise à la Commission européenne, est actuellement fixée de façon unilatérale par l'Etat et transmise à titre de simple information à l'occasion du projet de loi de finances. Réciproquement, cette programmation adressée par le Gouvernement à la Commission européenne gagnerait en légitimité technique et politique car elle aurait fait l'objet d'échanges avec les acteurs locaux. Surtout, il en résulterait une plus forte responsabilisation de ces acteurs et un éclairage plus complet de leurs propres orientations budgétaires.

Ce cadrage prospectif fournirait des références utiles d'évolution des dépenses sur la durée du contrat permettant notamment aux collectivités locales de situer leurs budgets. A cet effet, les principales lignes du diagnostic économique et financier pourraient faire l'objet d'une information transmise par circulaire à tous les exécutifs locaux⁸⁸.

Proposition n°20.: Mettre en place une procédure de diagnostic partagé entre l'Etat et les collectivités locales sur l'évolution des finances locales à partir d'une vision d'ensemble des grandes tendances des finances publiques et des prévisions économiques.

⁸⁸ Actuellement, les circulaires transmises portent sur des éléments relatifs à la fiscalité ou aux dotations des collectivités locales.

b) Deuxième temps : la négociation du nouveau contrat de solidarité et de performance

Allant au-delà du dialogue actuel au sein du comité des finances locales sur les seules recettes apportées par les concours de l'Etat, la construction d'engagements réciproques de l'Etat et des collectivités viserait un double objectif de solidarité et de performance. Le nouveau pacte pourrait ainsi s'appeler « contrat de solidarité et de performance ».

Le pilotage de la dépense ne pouvant prendre de caractère contraignant au niveau d'une collectivité, sauf à porter atteinte au principe de libre administration des collectivités territoriales, **la discussion sur l'évolution de l'ensemble des concours financiers de l'Etat constituerait un élément-clef de la négociation globale.**

La fixation du montant des dotations de l'Etat et le cas échéant leur mode de répartition traduirait un compromis entre les positions de l'Etat et des collectivités, tenant compte du cadrage prospectif sur l'évolution des dépenses mais aussi des engagements respectifs pris par les deux parties.

A défaut d'accord, la loi de finances de l'année N-1 pourrait avoir prévu par avance l'application automatique d'une reconduction sans indexation des concours de l'Etat ou d'une indexation à hauteur de l'évolution des dépenses de l'Etat de l'année.

Outre les engagements réciproques de l'Etat et des collectivités locales sur la maîtrise des dépenses publiques susvisée, le nouveau contrat pourrait comprendre des engagements plus spécifiques :

Les engagements de l'Etat pourraient intégrer des préoccupations des collectivités telles que, par exemple et sans préjuger de leurs enjeux respectifs :

- l'amélioration de la perception et de la gestion de la fiscalité locale ;
- l'amélioration de l'information budgétaire et fiscale apportée aux collectivités par les services de l'Etat ;
- l'adaptation d'une partie de l'appareil statistique aux besoins des décideurs et gestionnaires locaux.

Ces engagements pourraient notamment faire l'objet d'audits de modernisation de l'Etat, à l'instar de ceux déjà engagés et dont certains concernent les collectivités locales⁸⁹.

Les engagements du côté des collectivités locales pourraient porter sur le développement de la démarche de performance. A titre d'illustration :

- la généralisation de processus d'audits internes et externes ;
- le développement du contrôle de gestion au sein des collectivités ;
- l'élargissement du débat d'orientation budgétaire à une prospective pluri-annuelle indicative et rendue publique (cf. *infra* partie IV). En outre, en agrégeant les informations correspondantes des collectivités sur un territoire élargi, par exemple le département ou la région, il serait possible de fournir une synthèse de l'évolution

⁸⁹ Voir par exemple, le rapport d'audit relatif à la gestion de la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées, ainsi que celui relatif aux outils de pilotage et d'information des dégrèvements et admissions en non-valeur d'impôts directs locaux (www.performance-publique.gouv.fr).

prospective des comptes financiers du secteur public local sur ce territoire, ce qui permettrait des comparaisons utiles ;

- l'évaluation globale de certaines politiques publiques menées par les collectivités locales ;
- la mise en œuvre d'une mesure de coûts des principaux services publics locaux servant de références de gestion utiles, en liaison avec les services de l'Etat, qui le cas échéant en seraient chargés (cf. *infra* IV A) ;
- la réalisation de formations et d'actions de sensibilisation des acteurs locaux à la problématique de la maîtrise des dépenses publiques.

Fruit d'une démarche de négociation au contenu élargi, **ces engagements pourraient être soit de nature collective**, le cas échéant à l'aide des outils ou instances collectifs dont se sont dotées les collectivités (centre national de la fonction publique territoriale, observatoires, associations d'élus, institut de la gestion déléguée...), **soit**, pour certains, **à décliner par les collectivités elles-mêmes** (seules les plus importantes d'entre elles seraient alors concernées).

Diverses modalités d'incitation à la performance peuvent être envisagées. Ainsi, une partie des dotations de l'Etat pourrait constituer une « réserve de performance » destinée à abonder les concours aux collectivités locales engagées dans une démarche d'amélioration de l'organisation et de la productivité de leurs services. Cet abondement complémentaire aurait pour objet principal de prendre acte des efforts engagés sans jugement en opportunité sur les résultats.

Proposition n°21.: Sur la base du diagnostic partagé sur l'évolution des finances locales, négocier un contrat pluriannuel (triennal ou quinquennal), dit « de solidarité et de performance », qui déterminerait : 1) l'évolution des financements de l'Etat aux collectivités ; 2) les engagements réciproques de l'Etat et des collectivités locales sur la maîtrise des dépenses publiques.

c) Troisième temps : la formalisation du contrat pluriannuel de solidarité et de performance entre représentants élus et ministres

La démarche qui vient d'être décrite nécessite la collaboration des experts issus des associations représentatives des intérêts locaux et des administrations concernées, suivant un mode de coopération qui peut être souple au stade de la réflexion amont.

En revanche, **la formalisation de la négociation et des engagements à prendre ne peut relever que d'une instance forte de la légitimité des élus qui la composent et à laquelle participent personnellement le ministre chargé des finances et le ministre chargé des collectivités territoriales.** C'est la raison pour laquelle il est proposé de s'appuyer sur le comité des finances locales (cf. *infra* III B 2 et 3) **et le cas échéant de confier le bouclage des négociations à une instance *ad hoc*** comprenant les ministres concernés, le président du comité des finances locales, les présidents des commissions des finances des deux Assemblées et les présidents des trois associations d'élus représentant les trois niveaux de collectivités territoriales (association des maires de France, assemblée des départements de France, association des régions de France).

Pour la partie négociée qui relève de la loi et notamment de la loi de finances, l'accord préalablement discuté et formellement signé par l'Etat et les représentants des collectivités territoriales **serait soumis au vote du Parlement.** En cas d'absence d'accord, le

relevé de conclusion de la négociation explicitant en particulier les propositions des représentants des collectivités locales, serait transmis au Parlement dans le cadre du processus budgétaire.

Proposition n°22.: Pour la partie négociée qui relève de la loi, soumettre au vote du Parlement l'accord conclu entre l'Etat et les représentants des collectivités sur le contrat de solidarité et de performance. En l'absence d'accord, le relevé de conclusion de la négociation explicitant les propositions des représentants des collectivités serait transmis au Parlement.

d) Quatrième et dernier temps : un suivi conjoint et une révision annuelle du contrat

L'adoption d'un pilotage co-responsable des finances locales appelle **une association des collectivités tout au long du cycle budgétaire** annuel pour suivre :

- d'une part, les évolutions économiques et financières et leurs effets sur l'équilibre des finances publiques ;
- d'autre part, les résultats des engagements souscrits dans le contrat, aussi bien au titre de son volet solidarité que de son volet performance.

Ces éléments doivent en effet **permettre une actualisation annuelle du contrat**.

Ainsi, sur la base du calendrier budgétaire de l'Etat, il est proposé que le comité des finances locales (cf. *infra* III B 2 et 3) soit informé au printemps des prévisions économiques et financières formulées par l'Etat et puisse le cas échéant en débattre, ce moment pouvant servir d'alerte si le contrat pluriannuel ne paraissait pas susceptible d'être respecté. Le comité des finances locales serait également saisi des dispositions prévues au projet de loi de finances, comme il l'est actuellement, des choix effectués en application des engagements européens et des initiatives engagées par les collectivités.

Proposition n°23.: Réviser annuellement le contrat de solidarité et de performance pour tenir compte notamment des résultats obtenus l'année précédente et de l'évolution de la conjoncture économique, ceci impliquerait l'association et l'information des collectivités tout au long du cycle budgétaire.

2. La légitimité du comité des finances locales au service d'un mode renouvelé de négociation Etat-collectivités territoriales

Le comité des finances locales (CFL), dont la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) est désormais une composante, **a fait depuis plus d'un quart de siècle la preuve de son efficacité et de sa robustesse. Sa légitimité et son autorité ne sont guère contestées et la qualité de ses travaux reconnue.** Il constitue donc un point de départ intéressant pour organiser une nouvelle gouvernance Etat-collectivités en matière de finances locales.

C'est pourquoi il est proposé d'ancrer sur le CFL la nouvelle procédure de négociation Etat-collectivités, tout en assurant une relation étroite entre le CFL et les associations d'élus.

Les développements qui suivent ont pour objet de rappeler le rôle et les prérogatives actuels du comité.

Créé par la loi du 3 janvier 1979, le comité des finances locales a pour objet de défendre les intérêts des collectivités locales sur le plan financier et d'harmoniser leur point de vue avec celui de l'Etat. Il est composé de 64 élus (assemblées parlementaires et collectivités locales), dont 32 titulaires et 32 suppléants, ainsi que de 11 représentants de l'Etat. Les membres du comité des finances locales sont élus par leurs pairs pour trois ans et tiennent de leur mode de désignation une légitimité indiscutable, confortée par leur compétence reconnue.

Composition du comité des finances locales (article L.1211-2 du CGCT)

Le comité des finances locales comprend :

- deux députés élus par l'Assemblée nationale ;
- deux sénateurs élus par le Sénat ;
- deux présidents de conseils régionaux élus par le collège des présidents de conseils régionaux ;
- quatre présidents de conseils généraux élus par le collège des présidents de conseils généraux dont un au moins pour les départements éligibles à la dotation de fonctionnement minimale ;
- sept présidents d'établissements publics de coopération intercommunale élus par le collège des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale à raison d'un pour les communautés urbaines, d'un pour les communautés de communes ayant opté pour la taxe professionnelle unique, de deux pour les communautés de communes n'ayant pas opté pour ce régime, d'un pour les communautés d'agglomération, d'un pour les syndicats et d'un pour les organismes institués en vue de la création d'une agglomération nouvelle ;
- quinze maires élus par le collège des maires de France, dont un au moins pour les départements d'outre-mer, un pour les territoires d'outre-mer, un pour les communes situées en zone de montagne, un pour les communes situées en zone littorale, un pour les communes touristiques et trois pour les communes de moins de 2 000 habitants ;
- onze représentants de l'Etat désignés par décret.

Le comité est présidé par un élu désigné par le comité en son sein. Le comité est renouvelable tous les trois ans.

En cas d'empêchement, les membres du comité des finances locales, à l'exception des fonctionnaires représentant l'Etat, peuvent se faire remplacer à une ou plusieurs séances du comité :

- pour ce qui concerne les députés et les sénateurs, par des suppléants élus en même temps qu'eux à cet effet à raison de deux pour chaque assemblée ;
- pour ce qui concerne les maires, par l'un de leurs adjoints réglementaires ;
- pour ce qui concerne les présidents de conseils généraux, les présidents de conseils régionaux et les présidents d'établissements publics de coopération intercommunale, par l'un de leurs vice-présidents.

Le CFL exerce un triple rôle :

- un pouvoir de décision et de contrôle (article L.1211-3 du code général des collectivités territoriales) pour la répartition des principaux concours financiers de l'Etat aux collectivités locales (dotation globale de fonctionnement, fonds national de péréquation...) ;

- une fonction consultative. En effet, le CFL doit être obligatoirement consulté pour tous les décrets à caractère financier intéressant les collectivités locales. Le Gouvernement peut aussi recueillir son avis sur tout projet de loi ou d'amendement concernant les finances locales (cf. *supra* II C 2) ;
- un rôle de concertation et de proposition. Le CFL a récemment débattu des grandes réformes en cours en matière d'intercommunalité, de cadre budgétaire et comptable communal (M14) ou encore de révision des bases cadastrales. Pour conduire la réflexion sur ces réformes, le CFL organise des groupes de travail en son sein⁹⁰.

La loi impose au comité de se réunir au moins deux fois dans l'année pour la fixation et le contrôle des dotations de l'Etat et pour la régularisation des comptes du dernier exercice connu concernant la dotation globale de fonctionnement. Le comité se réunit en moyenne sept à dix fois par an, selon un rythme calqué sur les exigences calendaires de la loi de finances et de l'adoption des budgets locaux⁹¹.

Le comité des finances locales a créé un lieu de réflexion et de discussion : l'observatoire des finances locales dont les rapports ont pour mission d'informer le Gouvernement et le Parlement sur la situation financière des collectivités locales, notamment dans le cadre de la préparation des dispositions du projet de loi de finances relatives à ces dernières.

L'observatoire des finances locales

Institué par l'article L.1211-4 du code général des collectivités territoriales, l'observatoire des finances locales est une composante du comité des finances locales dont la mission est « *de fournir au gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l'élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales. Il établit chaque année sur la base des comptes administratifs un rapport sur la situation financière des collectivités locales. Dans un cadre pluriannuel, il a la charge de la réalisation d'études sur les facteurs d'évolution de la dépense locale. Les résultats de ces études font l'objet d'un rapport au Gouvernement. Les missions mentionnées au présent article peuvent être exercées par une formation spécialisée du comité, dénommée observatoire des finances locales et comportant des représentants de toutes ses composantes. Les membres de l'observatoire des finances locales sont désignés par le président du comité* ».

Le rapport de l'observatoire des finances locales dresse depuis maintenant onze ans un état des lieux des finances locales qui permet chaque année de nourrir le débat entre les parties prenantes.

Le rapport annuel présente, dans la première partie du commentaire d'ensemble, les différentes modifications législatives (réformes, mesures et transferts de compétences) qui concernent les collectivités en détaillant en quoi elles influent sur la structure des budgets et sur l'organisation même des finances locales.

⁹⁰ Par exemple, pour la réforme de l'instruction M14, un groupe de travail a été constitué le 27 mars 2003 sous la présidence de M. FRECON, sénateur et conseiller général de la Loire. Ses propositions ont été examinées par le CFL le 1^{er} mars 2005 et ont guidé les évolutions de la M14 (applicables au 1^{er} janvier 2006).

⁹¹ - Janvier, février, mars : répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et du fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) ; décret de répartition de la dotation globale d'équipement (DGE) des départements ;

- Avril, mai, juin, juillet : décrets de répartition des concours spécifiques de la dotation générale de décentralisation (DGD), bilan de la répartition de la DGF, régularisation de la DGF ;

- Septembre : présentation du ministre du budget et du ministre de l'intérieur sur l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales retracée dans le projet de loi de finances ;

- Octobre, novembre, décembre : répartition de la dotation spéciale instituteurs (DSI), du produit des amendes de police.

L'observatoire des finances locales

Dans sa deuxième partie, le rapport décrit les évolutions récentes et les tendances enregistrées sur les finances des collectivités locales en présentant une analyse financière d'ensemble.

Viennent enfin les fiches thématiques, qui permettent d'analyser en profondeur les sujets essentiels et d'en présenter les principaux chiffres. Certaines fiches reprennent et développent les points présentés dans le commentaire d'ensemble.

L'observatoire des finances locales est présidé par le président du comité des finances locales. Il réunit l'ensemble des membres du comité des finances locales, quatre universitaires, deux présidents de chambre régionale des comptes, un membre du conseil supérieur des experts comptables et un représentant de l'Insee.

Autre instance importante, la commission consultative sur l'évaluation des charges a vu son rôle modifié par l'article 118 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, qui l'a transformée en une formation restreinte du comité des finances locales (article L.1211-1-4 du CGCT). Sa mission principale réside dans le contrôle de la compensation financière allouée en contrepartie des transferts de compétences. Par ailleurs, la CCEC est associée à la définition des modalités d'évaluation des accroissements et diminutions de charges résultant des transferts de compétences entre l'Etat et les collectivités. Elle peut également être consultée par le ministre de l'intérieur ou le ministre du budget sur les réclamations des collectivités territoriales.

A l'exception du pouvoir du CFL en matière de répartition des dotations de l'Etat, les instances précitées rendent des avis, parfois après travaux menés conjointement avec l'administration, mais ne sont pas placées dans une position de négociation. En outre, les consultations sont souvent limitées et tardives sur les textes comportant un impact financier. Les projets de textes législatifs font l'objet de procédures informelles de consultation des associations d'élus avant leur passage au Parlement, sans qu'il s'agisse pour autant d'une véritable concertation formalisée et moins encore d'une négociation, le Parlement ne jouant pas non plus ce rôle. Le projet de loi de finances est présenté au CFL la veille du conseil des ministres qui l'adopte, mais cette instance n'est ni informée, ni associée aux différentes étapes en amont du processus budgétaire.

C'est la raison pour laquelle les propositions qui précèdent ont pour objet de renforcer les prérogatives du CFL, dont la légitimité est reconnue, pour en faire l'enceinte de la négociation financière entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Calendrier récapitulatif des travaux du comité des finances locales tel qu'il résulterait des propositions formulées

Janvier : a) tous les trois ans : début de la discussion du contrat de solidarité et de performance ;
b) annuellement : décisions relatives aux concours de l'Etat ;
c) annuellement : présentation du programme prévisionnel des travaux législatifs et réglementaires susceptibles de concerner des compétences exercées par les collectivités locales.

Février : conseil d'orientation des finances publiques (Etat, collectivités locales, sécurité sociale) ;

Mars : examen des résultats du volet performance ;

**Calendrier récapitulatif des travaux du comité des finances locales
tel qu'il résulterait des propositions formulées**

Mai : information sur les prévisions économiques et financières formulées par l'Etat ; information sur les engagements pris en application des engagements européens et des rapports annuels de performance de l'Etat ;

Fin juin : information sur les orientations budgétaires de l'Etat pour l'année N+1 (DOB) ;

Septembre : présentation des dispositions du projet de loi de finances ; présentation des divers éléments disponibles sur le cadrage économique et financier des finances locales : rapport de l'observatoire des finances locales ; rapport de la commission d'évaluation des charges correspondant aux compétences transférées ; rapport DGCP et DGCL sur l'exécution des budgets de l'année N (premières tendances) et analyse rétrospective sur trois ans ; cohérence avec le « programme de stabilité N>N+2 » ; analyse des écarts éventuels ; point d'étape sur le contrat triennal ou quinquennal de solidarité et de performance en cours.

3. Le nouveau rôle dévolu au CFL implique des ajustements dans sa composition et son fonctionnement

Le renforcement du rôle conféré au comité des finances locales conduit à envisager certains ajustements dans sa composition et son fonctionnement.

S'agissant de sa composition et afin d'assurer la légitimité des avis du comité, il paraît souhaitable d'adapter la composition du comité des finances locales au nouveau rôle et au pouvoir de négociation qu'il est proposé de lui conférer. Son format actuel fait une large place aux communes, principales bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement dont la répartition incombe au CFL. Il conviendrait sans doute d'**assurer une meilleure représentation des départements et des régions, ainsi que des grandes villes ou agglomérations**. De plus, il pourrait être expressément prévu que le comité **entende, à leur demande, les associations d'élus** de telle ou telle catégorie de collectivités, lorsqu'elles sont plus particulièrement concernées par une question examinée par le CFL.

Concernant le fonctionnement du CFL, le développement de ses prérogatives comme de son champ d'intervention implique un **renforcement de sa capacité d'expertise par la mobilisation des ressources existantes, tant pour des raisons de coût que d'efficacité et de poids politique**.

Outre les principales administrations de l'Etat, qui apportent déjà leur concours au comité des finances locales⁹² l'instance pourrait **s'appuyer davantage sur les associations d'élus, faire appel à des administrateurs territoriaux en poste, solliciter l'appui des commissions et instances parlementaires ou par leur intermédiaire, requérir l'assistance de la Cour des comptes**⁹³. En outre, il pourrait être envisagé d'**associer au CFL** (et pas

⁹² Direction générale des collectivités locales, direction du budget, direction générale de la comptabilité publique notamment.

⁹³ Article 58, LOLF 1^{er} août 2001 : « La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte notamment :

1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation prévues à l'article 57 ;

2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ».

seulement dans sa composante observatoire des finances locales) **un groupe d'experts** issus d'horizons différents (par exemple, universitaires, personnalités issues du monde de l'entreprise ou associatif). Ces derniers n'étant pas élus au sein du comité ne prendraient pas part à ses délibérations mais pourraient les éclairer à la demande des membres du CFL.

Enfin, l'extension du champ d'intervention du comité rend illusoire que toutes ses décisions puissent être préparées en instance plénière. Le règlement intérieur pourrait donc prévoir (à l'instar du modèle retenu lors de la création de l'observatoire des finances locales et du rattachement de la CCEC) **un fonctionnement par collèges spécialisés, chargés de préparer les avis du CFL et de filtrer les sujets** dont l'importance ne justifie pas un examen en séance plénière.

Proposition n°24.: Pour permettre au CFL d'assurer au mieux ses nouvelles prérogatives, prévoir des ajustements :

- dans sa composition : meilleure représentation des départements et des régions, ainsi que des grandes villes ou agglomérations ;

- dans son fonctionnement : renforcement de sa capacité d'expertise à partir des ressources existantes (associations d'élus, réseaux de fonctionnaires territoriaux, commissions et instances parlementaires, saisine de la Cour des comptes par l'intermédiaire de ces dernières) ; droit d'audition des associations d'élus ne disposant pas directement de représentants au sein du comité ; présence d'un groupe d'experts issus d'horizons divers au sein du CFL ; fonctionnement par collèges spécialisés pour filtrer les sujets ne méritant pas un examen en plénière et préparer les avis.

C. Principes pour un mode de financement de la dépense locale plus responsabilisant

La question des ressources des collectivités locales n'est pas l'objet premier du présent rapport. Il existe sur ce thème une littérature abondante et le conseil économique et social doit prochainement remettre un avis sur ce sujet complexe⁹⁴.

Toutefois, il est difficile de dissocier le volet « dépenses locales » des aspects « recettes ». En effet, **le mode de financement de la dépense, suivant qu'il est plus ou moins responsabilisant, influe sur le volume comme sur le contenu de cette dépense**. Les développements qui suivent cherchent donc à rappeler les caractéristiques du système français et à proposer quelques principes pour le réformer, sans nullement prétendre à l'exhaustivité.

Les collectivités disposent de recettes énumérées par le code général des collectivités territoriales :

- produit des impôts, les collectivités territoriales disposant depuis la loi du 10 janvier 1980 de la liberté de voter les taux des quatre taxes directes (taxe d'habitation, taxe professionnelle, taxe foncière sur les propriétés bâties, taxe foncière sur les propriétés non bâties) ;
- redevances pour services rendus ;
- produits domaniaux résultant de ventes liées au patrimoine local ;

⁹⁴ Le 16 mai 2006, le bureau du conseil économique et social a confié à la section des finances de ce dernier la préparation d'un rapport et d'un projet d'avis sur le thème « *fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* ».

- dotations de l'Etat ;
- subventions diverses en provenance de l'Etat ou d'autres acteurs ;
- produit des emprunts.

Sur ces différents postes de recettes, les collectivités territoriales disposent d'une marge de manœuvre inégale. En outre, les interventions fréquentes du législateur pour limiter la part de la fiscalité locale ont réduit cette capacité d'action à un point tel qu'il a paru en 2003 nécessaire d'**insérer dans la Constitution la garantie d'une part déterminante de ressources propres pour les collectivités territoriales**, ainsi définies par la loi organique : « *Au sens de l'article 72-2 de la Constitution, les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs. Pour la catégorie des communes, les ressources propres sont augmentées du montant de celles qui, mentionnées au premier alinéa, bénéficient aux établissements publics de coopération intercommunale* »⁹⁵.

Ce principe, désormais élevé au rang constitutionnel, consacre la responsabilité des élus locaux dans la fixation de leurs recettes et donc de leurs dépenses, soumise à l'appréciation et au contrôle démocratique du contribuable et de l'usager-électeur. Cependant, **en dépit de cette réaffirmation solennelle, les modes de financement demeurent marqués par l'archaïsme de la fiscalité locale et la confusion des interventions législatives qui tentent d'y remédier, l'insuffisance de la péréquation des dotations de l'Etat et la persistance de recettes affectées.**

Enfin, il paraît souhaitable de mettre en balance le financement par la fiscalité et le financement par la facturation directe de services locaux : le contribuable est aussi un usager de services publics. Faire payer l'usager sur la base du prix de revient pour certains de ces services est une formule responsabilisante et économe en termes de fiscalité.

1. La nécessaire réforme de la fiscalité locale

a) Une fiscalité, qui faute d'être réformée, conduit aujourd'hui l'Etat à en être le premier contribuable

La fiscalité locale est **principalement constituée des quatre taxes directes** auxquelles s'ajoutent divers autres produits⁹⁶. En effet, les « quatre vieilles » représentent environ le tiers des recettes budgétaires des communes et plus des trois-quarts de leurs ressources fiscales. Ces proportions sont plus faibles pour les départements et les régions (les quatre taxes constituant près de 60% des ressources fiscales des départements et 45% pour les régions).

⁹⁵ Article LO 1114-2 du code général des collectivités territoriales, inséré par la loi n°2004-758 du 29-07-04 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

⁹⁶ Si les quatre taxes représentent la principale ressource fiscale des collectivités territoriales, ces dernières disposent également d'autres impôts directs (par exemple, taxe d'enlèvement sur les ordures ménagères, taxe de balayage, taxe sur les activités saisonnières) et d'une grande variété d'impôts indirects, qui prennent la forme de taxes dont certaines constituent des impôts additionnels aux impôts d'Etat (par exemple, taxes d'urbanismes, taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxe sur les conventions d'assurance, droits de mutation, taxes spéciales d'équipement, etc.).

La taxe d'habitation et les taxes foncières ont pour assiette des valeurs locatives devenues obsolètes en l'absence de révision depuis les années 1970⁹⁷. Par ailleurs, la taxe professionnelle fait l'objet de débats récurrents sur son impact économique. **Faute de porter remède à ces maux**, le législateur intervient régulièrement dans le champ de la fiscalité locale pour l'alléger et en compenser le produit par des dotations votées en loi de finances⁹⁸. C'est ainsi que **l'Etat est devenu le premier contributeur aux impôts locaux, rompant la chaîne de responsabilité qui lie en principe l'élu local au contribuable local**. Ce faisant, c'est l'équilibre d'ensemble des finances publiques qui est mis en cause puisque le déficit de l'Etat s'en trouve creusé d'autant.

En 2005, l'Etat a pris en charge plus de 15 milliards d'euros d'allègements portant sur les quatre impôts directs locaux, équivalant à 26% du total des impositions directes émises par les collectivités locales.

Ces mesures d'allègement peuvent prendre la forme d'exonérations ou d'abattements – lorsque la correction intervient sur la base d'imposition – ou de dégrèvements – lorsque la correction intervient sur le montant de l'impôt. Lorsqu'elles sont décidées par l'Etat, elles sont le plus souvent compensées. Dans le cas des exonérations et abattements, l'Etat compense le manque à gagner subi par les collectivités par une allocation compensatrice ; dans le second cas, le produit de l'impôt versé aux collectivités locales n'est pas affecté : l'Etat prend en charge le paiement d'une partie de l'impôt dû par les contribuables.

En 2005, les allocations compensatrices d'exonérations se sont montées à 3,9 milliards d'euros, dont 52% pour la taxe professionnelle, 30% pour la taxe d'habitation et 18% pour les taxes foncières.

Impôt	Montant des allocations compensatrices (en Mds d'euros)	Part de chaque impôt (en %)
Taxe d'habitation	1,16	29,74
Taxes foncières	0,70	17,95
Taxe professionnelle	2,04	52,31
Total	3,90	100

Source : Rapport IGA/IGF mission d'audit de modernisation sur les outils de pilotage et d'information des dégrèvements d'impôts directs locaux, octobre 2006.

La même année, les dégrèvements se sont montés à 11,1 milliards d'euros, soit 19% du total des impositions émises par les collectivités. Le taux de dégrèvement varie toutefois selon le type d'impôt, de 2,8% du montant émis pour les taxes foncières à 30% pour la taxe professionnelle.

⁹⁷ Ces valeurs locatives ont fait l'objet d'une mesure de révision (loi du 30 juillet 1990) qui n'a cependant jamais été appliquée. Elles se trouvent de ce fait très largement sous-évaluées, étant issues d'une précédente révision qui remonte à 1961 pour les propriétés non bâties et à 1970 pour les propriétés bâties. S'y ajoutent également des distorsions d'évaluation entre communes, sources d'inégalités considérables entre contribuables.

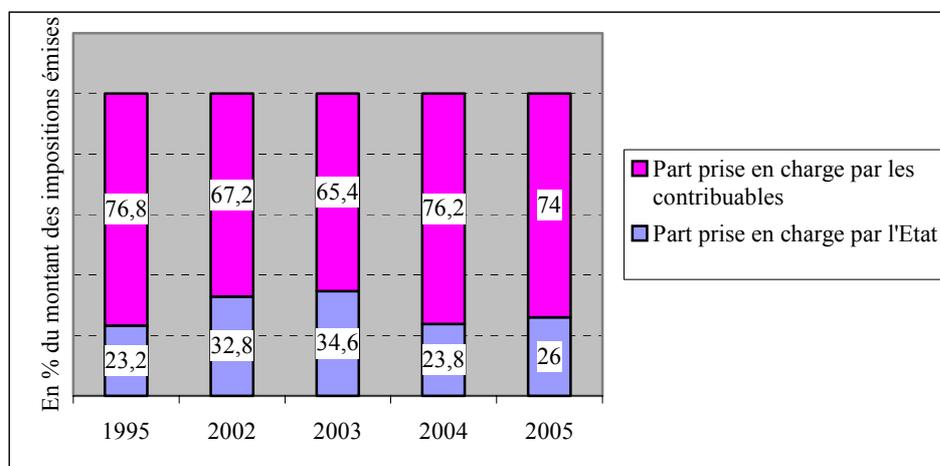
⁹⁸ Les principaux allègements fiscaux financés par l'Etat sont : le dégrèvement pour plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée qui a représenté 6,11 milliards d'euros en 2005 ; la dotation de compensation de taxe professionnelle pour divers allègements de bases et de taux ; la dotation de compensation de la réduction de taxe professionnelle bénéficiant aux créations d'établissements ; la compensation de l'exonération totale de taxe d'habitation pour les personnes âgées ou handicapées non imposables sur le revenu ; les dégrèvements partiels de taxe d'habitation.

Impôt	Impositions émises (en Mds d'euros)	Dégrèvements (en Mds d'euros)	Taux de dégrèvement (en %)
Taxe d'habitation	13,4	2,8	20,9
Taxes foncières	18,7	0,5	2,7
Taxe professionnelle	25,8	7,8	30,1
Total	57,9	11,1	19,2

Source : Rapport IGA/IGF mission d'audit de modernisation sur les outils de pilotage et d'information des dégrèvements d'impôts directs locaux, octobre 2006.

La part des allègements pris en charge par l'Etat s'est accrue ces dernières années. Passée de 23,2% des impositions émises en 1995 à 34,6% en 2003, elle a baissé optiquement en 2004 en raison de l'intégration à la dotation globale de fonctionnement de différentes compensations, portant notamment sur la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle. Elle a continué à augmenter entre 2004 et 2005, passant de 23,8 à 26%.

Répartition de la charge des quatre impôts directs locaux					
	1995	2002	2003	2004	2005
Ressources fiscales perçues par les collectivités au titre des quatre impôts directs locaux (en Mds d'euros)	45,8	61,4	64,6	57,2	
A la charge de l'Etat (en Mds d'euros)	10,6	20,2	22,4	13,6	
A la charge de l'Etat (en %)	23,2	32,8	34,6	23,8	26,0



Sources : Observatoire des finances locales. Direction générale des impôts. La part à la charge de l'Etat est calculée sans déduction des frais de dégrèvement.

Le recours croissant aux allègements fiscaux pris en charge par l'Etat s'explique par l'échec des projets de réforme de la fiscalité locale. La révision de l'assiette des impôts directs locaux aurait en effet pour conséquence d'entraîner d'importants transferts entre contribuables et entre collectivités. Mais la solution adoptée présente un **triple inconvénient**.

Premièrement, elle conduit à **distendre de plus en plus le lien fiscal entre les collectivités et leurs contribuables**. De ce point de vue, la référence à un consentement affiché à une hausse de l'impôt local est ambiguë⁹⁹. Ainsi, sur 13,5 milliards d'euros de produit de taxe d'habitation voté en 2005¹⁰⁰, 4 milliards, soit 30%, étaient pris en charge par l'Etat, sans compter les sommes non recouvrées et compensées globalement par les frais de gestion de la fiscalité locale.

Ensuite, la technique du dégrèvement législatif comporte **un risque de désresponsabilisation des élus et de dérive de la dépense dans la mesure où certaines collectivités peuvent être tentées d'adopter des augmentations de taux dont elles savent qu'une grande part sera en fait à la charge de l'Etat**. L'introduction de mécanismes de gel des taux vise notamment à contrer cet effet pervers : ainsi, pour le plafonnement de la taxe professionnelle par rapport à la valeur ajoutée, la loi de finances pour 2006 a prévu qu'à partir de 2007, les hausses de taux par rapport à un taux de référence ne sont plus prises en charge par l'Etat.

Enfin, le mécanisme des dégrèvements biaise l'interprétation qu'on peut avoir du ratio d'autonomie financière des collectivités locales. En effet, si les allocations compensatrices d'exonérations et d'abattements ne sont pas décomptées dans les ressources propres, les dégrèvements pris en charge par l'Etat le sont (ayant la maîtrise des taux, les collectivités ont bien une emprise sur le montant de ces dégrèvements). Toutefois, les mécanismes de limitation des dégrèvements présentés *supra* montrent que cette emprise n'est pas totale. Aussi, la présentation de ratios d'autonomie financière incluant les dégrèvements ne reflète pas tout à fait l'autonomie financière réelle des collectivités.

b) Les principes d'un financement responsable

- *Principes pour une réforme de la fiscalité locale*

Le premier principe, de bon sens, qui pourrait utilement guider une réforme de la fiscalité locale, est que **ce n'est pas au moment où on cherche à maîtriser la dépense publique dans son ensemble qu'il est opportun d'envisager la création d'impôts additionnels nouveaux**.

En revanche, et ce pourrait être **le second principe, la répartition des ressources nationales entre l'Etat et les collectivités locales, doit être cohérente avec les transferts de compétences opérés vers les collectivités** et tenir compte du caractère plus ou moins dynamique des dépenses qu'ils entraînent. La conciliation de ces deux principes invite à trouver dans les impôts existants les ressources nécessaires au financement de la dépense locale et à poursuivre le mouvement de transfert de fiscalité de l'Etat aux collectivités ; ce transfert pouvant prendre la forme d'un partage d'impôts nationaux, à l'instar de ce qui a été fait avec la taxe intérieure sur les produits pétroliers ou la taxe sur les contrats d'assurance automobile.

Proposition n°25: Ne pas créer de nouveaux impôts mais poursuivre les transferts de fiscalité de l'Etat vers les collectivités (notamment sous forme de partage d'impôts nationaux).

⁹⁹ Voir sondage paru le 2 octobre 2006 dans *La Gazette des communes* suivant lequel « les Français sont prêts à une augmentation de la fiscalité locale pour financer la dépense locale ».

¹⁰⁰ Chiffre 2005, source : *Les collectivités locales en chiffres 2006*, Direction générale des collectivités locales.

Le troisième principe concerne le pouvoir fiscal des collectivités, entendu comme la possibilité qui leur est donnée de voter le montant des impôts locaux, voire les taux d'imposition, dans le cadre des limites fixées par la loi. La logique de la décentralisation implique la responsabilisation financière des collectivités, c'est-à-dire le maintien d'un lien direct entre une décision de dépense et celle de prélever la ressource permettant de la financer. Ainsi, **lorsqu'une hausse des taux est décidée, elle doit pouvoir être intégralement assumée par les élus qui l'ont choisie, ce qui implique la réduction progressive de la part des impôts locaux prise en charge par l'Etat, notamment les dégrèvements** (cf. *supra* III C 1 a). Cette évolution n'est cependant possible que si, d'une part, on entreprend enfin la révision des valeurs locatives cadastrales (et, par la suite, leur actualisation « au fil de l'eau ») et d'autre part, si la péréquation est renforcée (cf. *infra*).

Proposition n°26.: Développer l'information des élus locaux, du législateur et du contribuable sur la fiscalité locale prise en charge par l'Etat. Réduire progressivement la part des impôts locaux pris en charge par l'Etat.

S'agissant de la révision des valeurs locatives, des formules progressives et diversifiées pourraient être étudiées, par exemple, une actualisation de ces valeurs étalée dans le temps, à l'initiative des commissions communales des impôts directs locaux et à l'occasion des mutations. Ceci serait préférable et plus responsabilisant que la formule actuelle d'actualisation forfaitaire des bases pour les propriétés bâties ou non bâties votée chaque année en loi de finances (de 1,8 % en 2006).

Proposition n°27.: Procéder enfin à une actualisation des valeurs locatives cadastrales.

Le quatrième principe concerne la spécialisation des impôts locaux, qui ne peut être que relative. En effet, si la spécialisation est un facteur de clarification et donc de responsabilisation (par exemple, la taxe d'habitation attribuée au seul niveau communal) il est également important que chaque collectivité reste sensible aux intérêts des différents acteurs économiques présents sur son territoire et dispose à cet effet d'un « tandem » d'impôts ménages/entreprises.

Proposition n°28.: Procéder à une spécialisation relative des impôts locaux afin que chaque niveau de collectivités dispose d'un tandem d'impôts ménages/entreprises et reste ainsi sensible aux intérêts des différents acteurs économiques présents sur son territoire.

Le dernier principe est celui d'une responsabilité accrue des collectivités dans la perception de leurs impôts. Aujourd'hui en effet, ces recettes fiscales sont perçues par l'Etat, moyennant des frais de gestion¹⁰¹. Les collectivités sont donc exonérées des tâches de gestion du prélèvement et du recouvrement de l'impôt et bénéficient de la garantie de recevoir le montant qu'elles ont voté, versé par douzièmes par le Trésor public. En cas de difficultés de recouvrement, l'Etat prend à sa charge les frais de poursuites et le cas échéant compense les sommes non-perçues après admission en non-valeur. Ce dispositif est protecteur des budgets locaux puisqu'il garantit les recettes fiscales prévues au budget. Il est toutefois coûteux, lourd à mettre en œuvre et ne fait pas participer les collectivités à l'effort de recouvrement. Le constat se vérifie tant pour les quatre taxes directes pour lesquelles des frais de perception sont perçus à hauteur de 8%¹⁰² que pour d'autres recettes telles que la taxe locale d'équipement dont le taux de recouvrement s'avère très mal connu¹⁰³.

¹⁰¹ Les frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat au titre des impôts locaux, Cour des Comptes, communication au Président de la commission des finances, de l'économie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, septembre 2004.

¹⁰² En matière d'impositions directes locales, l'article 1641 du code général des impôts fixe les taux applicables aux frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat. En contrepartie des frais de dégrèvements et de non-valeurs qu'il prend à sa charge, l'Etat perçoit 3,6% du montant des taxes, à l'exception de la taxe d'habitation afférente à

Proposition n°29.: Responsabiliser davantage les collectivités dans le recouvrement de leurs impôts et en contrepartie recalculer les frais de gestion de la fiscalité locale prélevés par l'Etat.

- *Dans l'attente d'une réforme fiscale en profondeur, mieux coordonner les décisions de hausse de taux entre collectivités sur un territoire donné.*

Les augmentations de taux des impôts locaux sont aujourd'hui décidées de manière autonome par les différents niveaux de collectivités et seule la feuille d'impôt reçue par le contribuable en fait la synthèse. Cette situation favorise les polémiques et la surenchère fiscale sur un même territoire. Aussi, de même qu'il est efficace de coordonner les projets locaux de dépenses, la concertation locale gagnerait à porter sur les décisions fiscales. Une information réciproque des collectivités locales sur leurs intentions fiscales d'octobre quand les bases de l'année N+1 sont pratiquement connues, pourrait être réalisée au niveau départemental, dans le cadre par exemple de la commission départementale des impôts directs.

Proposition n°30.: Afin d'harmoniser les politiques fiscales, organiser une concertation entre les autorités locales compétentes lorsque, dans une commune donnée, la somme des impositions dépasse de manière significative une valeur de référence par habitant. Les impositions visées par cette proposition sont la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et les taxes foncières.

Dans le même esprit et pour une bonne information du contribuable, la feuille d'impôt reçue par celui-ci pourrait comprendre un rappel de l'évolution de la pression fiscale depuis trois ou cinq ans décidée par la commune, l'EPCI, le département et la région.

Proposition n°31.: Pour une bonne information du contribuable, faire figurer sur sa feuille d'impôt un rappel de l'évolution de la pression fiscale décidée par la commune, l'EPCI, le département et la région sur les trois ou cinq dernières années.

2. Des concours financiers de l'Etat aux collectivités regroupés au sein d'une seule enveloppe et dont les effets péréquateurs seraient renforcés

a) Regrouper les concours de l'Etat aux collectivités au sein d'une seule et même enveloppe

Les 64,6 milliards d'euros¹⁰⁴ de concours financiers versés par l'Etat aux collectivités représentent 37% de leurs recettes et sont constitués :

- de la dotation globale de fonctionnement (38,7 milliards d'euros) ;
- des dotations et subventions d'équipement (7,3 milliards d'euros), dont le fonds de compensation de la TVA (4 milliards d'euros) ;
- du financement des transferts de compétences (hors fiscalité transférée : 3,9 milliards d'euros) ;

l'habitation principale, qui fait l'objet d'un régime spécifique. Pour les frais d'assiette et de recouvrement, le taux, qui était de 4% a été porté à 4,4% en 1990, la majoration de 0,4 point venant compenser le coût des opérations liées à la révision cadastrale menées en 1991 et 1992. Cette majoration a par la suite été pérennisée.

¹⁰³ Rapport IGF-IGA-CGPC mission d'audit de modernisation sur la taxe locale d'équipement et des taxes rattachées, mars 2006.

¹⁰⁴ Chiffres 2006, source : *Les collectivités locales en chiffres 2006*, Direction générale des collectivités locales.

- de la compensation d'exonérations et de dégrèvements législatifs (14,7 milliards d'euros) (cf. *supra* III C 1 a).

Les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales sont caractérisées **depuis 1996** par l'existence d'une « **enveloppe normée** » regroupant les principaux concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, dont l'évolution annuelle est déterminée par l'application d'indices macro-économiques. **Le pacte de stabilité financière**, instauré pour trois ans par l'article 32 de la loi de finances pour 1996, était **alors indexé sur l'inflation**. Il englobait les dotations indexées sur un taux d'évolution prévu par la loi, à savoir :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF), la dotation spéciale instituteurs (DSI), la dotation particulière élu local, les dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle et au fonds national de péréquation (FNPTP, FNP), et les dotations générales de décentralisation (DGD, DGD Corse, DGD formation professionnelle), **qui évoluent en fonction du taux d'évolution de la DGF** ;
- la dotation globale d'équipement (DGE), les dotations d'équipement scolaire des départements et des régions (DDEC, DRES), **qui évoluent selon le taux de formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques**.

A l'inverse, les autres concours financiers de l'Etat, notamment le fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et le produit des amendes de police (cf. *infra* III C 2 c), qui sont dotés d'une logique spécifique, ont été exclus de l'enveloppe normée. Il en est de même pour les subventions des divers ministères aux collectivités locales, ainsi que pour les compensations d'exonérations et les dégrèvements législatifs. En effet, les montants de ces concours financiers « hors contrat » correspondent à des estimations qui sont ensuite corrigées à la hausse ou à la baisse en fonction de la consommation des collectivités locales (FCTVA) ou des exonérations définitives (compensations d'exonérations et dégrèvements de fiscalité locale).

En 1999, le contrat de croissance et de solidarité a succédé au pacte de stabilité financière¹⁰⁵ en conservant les principes initiaux. Le contrat s'est toutefois révélé plus favorable aux collectivités que l'ancien pacte avec une indexation tenant désormais compte de la croissance (évolution chaque année comme l'indice prévisionnel des prix à la consommation hors tabac de l'année, majoré d'une fraction croissante -20% en 1999, 25% en 2000, 33% depuis 2001 – de la hausse du PIB de l'année précédente).

La mise en place du pacte, puis du contrat, a permis de donner aux collectivités une visibilité pluriannuelle sur les engagements de l'Etat, tout en évitant une dérive du coût pour l'Etat grâce à la mise en place d'une variable d'ajustement (la dotation de compensation de la taxe professionnelle, DCTP), qui diminue chaque année de manière à rendre compatible la croissance des autres dotations avec celle de l'enveloppe globale. En effet, l'indexation des composantes du contrat est dans la plupart des cas, supérieure à celle du contrat lui-même. La DGF (soit près de 84% du contrat) est ainsi indexée selon un taux égal à l'inflation majorée de 50% de la croissance du PIB (contre 33% de cette croissance prise en compte pour le contrat). **Toutefois, le mécanisme actuel d'ajustement par la seule baisse de la DCTP n'est pas durable dans le temps.**

La refonte des dotations organisée par la loi de finances pour 2004 a accru le volume et la cohérence des concours financiers retenus dans l'enveloppe normée. Au final, **cette enveloppe couvre désormais plus des deux tiers des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales en 2006.**

¹⁰⁵ Article 57 de la loi de finances pour 1999.

Dans l'optique de renforcement du pilotage de la dépense locale proposé (cf. *supra* III B 1 sur le contrat de solidarité et de performance), il conviendrait de réintégrer l'ensemble des dotations et concours dans l'enveloppe normée et le cas échéant de prévoir un ajustement automatique de celles des dotations qui, comme la DGF, conservent leur propre mode d'indexation distinct de l'évolution fixée pour l'enveloppe globale. Pour tenir compte des dotations estimées comme le FCTVA, qui dépend de l'évolution de l'investissement local, des régulations *a posteriori* pourraient être prévues.

Proposition n°32.: Intégrer l'ensemble des dotations et concours de l'Etat aux collectivités au sein d'une seule enveloppe dont le montant et l'évolution seraient fixés dans le cadre du nouveau contrat de solidarité et de performance (cf. proposition 21).

b) Renforcer les effets péréquateurs des concours de l'Etat

La ressource fiscale étant inégalement répartie sur le territoire, les dotations de l'Etat ont vocation à effectuer une péréquation entre les collectivités, qui tient compte de facteurs objectifs de dépenses tels que la population ou la superficie¹⁰⁶. En outre, le « potentiel financier », défini par la loi de finances pour 2005 mesure la capacité d'une commune à lever des ressources fiscales et à équilibrer son budget¹⁰⁷. La dotation de solidarité urbaine, la dotation de solidarité rurale et la dotation nationale de péréquation constituent des sous-ensembles de la dotation globale de fonctionnement dédiés à la péréquation, en fonction de critères de charges très variables selon les communes tels que pour les communes urbaines :

- proportion de logements sociaux dans le total des logements de la commune ;
- proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement ;
- revenu moyen par habitant.

Pour les communes rurales, la dotation de solidarité rurale vise notamment à prendre en compte les charges dites de « centralité » liées au poids démographique de la commune dans le département et à la fonction qui en résulte d'organisation de services pour une population excédant celle de la commune.

La part des sommes consacrées à la péréquation s'est fortement accrue depuis dix ans. Néanmoins, cette part reste sans doute encore insuffisante pour compenser les écarts de richesses¹⁰⁸. La suppression progressive proposée des dégrèvements pris en charge par l'Etat (cf. *supra*) impose également le renforcement de la péréquation qui doit prendre en compte de manière prioritaire le potentiel fiscal de la collectivité et le revenu moyen par habitant.

En outre, dans une optique de maîtrise de la dépense, il apparaît indispensable de **favoriser davantage encore l'adaptation des ressources aux besoins et de limiter les cas de communes bénéficiant de ressources très importantes susceptibles de les inciter à pratiquer des dépenses excessives** au regard de l'intérêt collectif qu'elles présentent.

¹⁰⁶ Pour une description complète des dotations et de leur mécanisme, on pourra se référer au Guide budgétaire communal, départemental et régional diffusé chaque année par la DGCL.

¹⁰⁷ L'article L.2334-4 du CGCT définit le potentiel fiscal d'une commune comme l'application aux bases communales des quatre taxes directes locales du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Le potentiel financier d'une commune est égal à son potentiel fiscal, majoré du montant de la dotation forfaitaire de la DGF perçu par la commune l'année précédente.

¹⁰⁸ Guy GILBERT et Alain GUENGANT, *Evaluation des effets péréquateurs des concours de l'Etat aux collectivités locales*, Commissariat général du Plan, 2004.

Enfin, la diffusion de l'intercommunalité à fiscalité propre à l'essentiel du territoire doit permettre de mesurer les ressources de façon consolidée entre les échelons communal et intercommunal, **afin que les dotations aux intercommunalités ne constituent ni le moyen de détourner l'obligation d'une contribution de la commune, ni l'occasion d'un creusement des écarts de ressources** par versement supplémentaire aux intercommunalités regroupant des communes richement dotées.

Proposition n°33.: Renforcer la part des concours financiers de l'Etat dédiée à la péréquation entre collectivités et les répartir en priorité en fonction du potentiel fiscal de la collectivité et du revenu moyen par habitant.

Proposition n°34.: Dans les EPCI, étudier la prise en compte de la richesse consolidée des communes et de leur intercommunalité pour le calcul des dotations de l'Etat à ces collectivités.

c) Supprimer le caractère affecté de certaines recettes

Peu de recettes locales sont encore affectées. Toutefois, il en demeure qui constituent des facteurs d'incitation à la dépense, quel que soit la justesse de l'objectif politique par ailleurs. Il en est ainsi du produit des amendes de police, d'un montant de 620 millions d'euros, reversé aux communes et aux intercommunalités¹⁰⁹ pour financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation. Le principe de libre administration des collectivités, mais aussi celui d'une complète responsabilité, incitent à supprimer toute règle d'affectation des recettes, qui peut encourager à des dépenses au-delà des nécessités, simplement parce que la recette est disponible. La multiplication des rond-points, qui a pu laisser dire que la France en détenait le record du monde, est l'illustration d'une dépense indispensable à certains endroits, inutile et dispendieuse en d'autres.¹¹⁰

Proposition n°35.: Supprimer les règles d'affectation des recettes à certaines dépenses, à l'exemple des amendes de police.

*

¹⁰⁹ Article L.2334-24 du CGCT : « Le produit des amendes de police relatives à la circulation routière, prélevé sur les recettes de l'Etat, est réparti par le comité des finances locales, en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation ».

¹¹⁰ Le nombre de ronds-points est estimé à environ 20 000, avec un coût de réalisation unitaire évalué entre 150 000 euros et 800 000 euros.

IV. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES LOCALES DOIT ÊTRE GUIDÉE PAR LES PRINCIPES DE PERFORMANCE ET DE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

S'il ne paraît pas souhaitable d'imposer la LOLF aux collectivités locales, il est possible de s'inspirer de ses principes. Dans cet esprit, la création de référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux pourrait aider les gestionnaires dans leur pilotage des dépenses des collectivités (A). Il est également possible d'enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales (B 1) et d'améliorer la qualité et l'accessibilité des informations budgétaires et comptables (B 2). Enfin, le contrôle démocratique (par les assemblées élues comme par les citoyens) sortirait renforcé du développement de l'évaluation externe (C).

L'exercice 2006 est celui du premier budget de l'Etat conçu et exécuté selon les modalités de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF). Ainsi que le relèvent nombre d'observateurs¹¹¹, que ce soit par réel engouement, effet de mode ou simple effet d'entraînement, la modernisation de la gestion budgétaire de l'Etat suscite une certaine effervescence chez les gestionnaires locaux, comme en témoigne la multiplication des colloques et publications sur ce thème au cours des derniers mois. **L'exemple de la LOLF invite en effet à s'interroger sur les outils budgétaires, comptables et de contrôle dont disposent les collectivités.**

Il est certain que la loi organique crée une dynamique pour améliorer la gestion de l'Etat : elle met en place des lois de finances plus lisibles et plus transparentes, qui détaillent les moyens des différentes politiques publiques présentées en missions et en programmes, ainsi qu'une gestion plus performante par l'introduction d'objectifs et d'indicateurs de performance. La LOLF cherche ainsi à développer une culture de résultats et d'évaluation, en contrepartie de laquelle les managers publics doivent pouvoir disposer de marges de manœuvre accrues dans leur gestion quotidienne.

L'élan que l'Etat a voulu créer avec la LOLF pour progresser dans la performance de sa gestion et la transparence des finances publiques ne doit pas faire ignorer que **beaucoup de collectivités, notamment parmi les plus importantes, sont loin d'être en retard**. Les premiers travaux entrepris à l'automne 2006 par des collectivités volontaires, en lien avec les directions générales des collectivités locales et de la comptabilité publique, pour mutualiser les expériences de « type LOLF » montrent déjà que beaucoup de collectivités modernisent leur gestion pour l'orienter vers la performance. C'est également ce que rappelle utilement la récente publication de la *Revue française de finances publiques* consacrée aux nouveaux instruments financiers et de gestion des collectivités territoriales (septembre 2006). A titre d'exemple, l'encadré *infra* présente les méthodes de gestion développées dans une grande collectivité, la communauté urbaine de Lyon, pour maîtriser et piloter sa dépense dans une logique proche, par bien des aspects, de celle de la LOLF. Il ne s'agit bien entendu là que d'une illustration.

¹¹¹ Cf. Frédéric FIEVET et Philippe LAURENT, « Faut-il une LOLF pour les collectivités locales ? », *Revue française de finances publiques*, n°95, septembre 2006

**Les méthodes de gestion développées dans une grande collectivité
pour maîtriser et piloter la dépense publique : l'exemple du Grand Lyon**

La communauté urbaine de Lyon a initié depuis 2002 plusieurs démarches pour maîtriser et piloter ses dépenses. Ceux-ci reposent sur **des principes identiques à ceux de la LOLF : transparence, responsabilisation et performance**. Ces actions ont été relayées à un double niveau : politique d'abord, comme axe central du plan de mandat ; administratif ensuite, dans le cadre d'un projet de management d'ensemble, Chrysalis.

Sur le plan politique, la maîtrise des dépenses du Grand Lyon est inscrite dans le plan de mandat, qui fixe pour objectif de retrouver des marges de manœuvre *via* :

- une gestion plus économe en matière de fonctionnement courant avec notamment une croissance maîtrisée de la masse salariale (+2,5% par an) et un écart de un point entre l'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement, afin de favoriser l'investissement ;
- un endettement respectant les ratios prudentiels de 11 ans de capacité de désendettement par l'autofinancement (ratio encours de la dette sur autofinancement) et une annuité inférieure à 20% des recettes réelles de fonctionnement.

Pour atteindre ces objectifs, le Grand Lyon a souhaité **moderniser ses outils budgétaires et financiers** par :

- une **lettre de cadrage** stricte, qui encadre la dépense dans un système de répartition par enveloppes soumises à des contraintes d'évolution (masse salariale, subventions...) ;
- une préparation budgétaire dans le cadre de **centres de responsabilité** (cf. *infra*) : les **conférences budgétaires** (septembre) portent pour chaque centre de responsabilité sur le montant des prestations gérées directement, les subventions à verser ainsi que les dépenses de personnel. L'ambition est de dépasser une vision par imputation pour instaurer un dialogue d'ensemble sur l'opportunité de la dépense. A titre d'illustration, l'écart entre les premières propositions financières des services et celles de la direction générale des ressources était de 100 M€ sur un budget total de 900 M€ en 2002, il est d'environ 15 M€ aujourd'hui ;
- une **programmation pluriannuelle en investissement mais aussi en fonctionnement** ;
- un **suivi fin de la masse salariale** (tableau de bord par centre de responsabilité, autonomie accrue donnée aux managers en contrepartie d'objectifs écrits de maîtrise de la masse salariale) ;
- un **suivi financier des quelques 700 projets** de la collectivité par la mise en place d'un **outil informatique de programmation et de gestion de projet**, qui permet une planification financière pluriannuelle. Les projets font l'objet d'une revue transversale deux fois par an (juin et novembre) avec la direction générale et le président de la communauté pour vérifier la cohérence d'ensemble de la dépense de la collectivité.

Au-delà de cette organisation budgétaire et financière, le Grand Lyon s'appuie sur de nouveaux outils de management pour agir sur sa dépense. Ce projet de conduite du changement, baptisé Chrysalis comprend plusieurs axes, dont trois sont particulièrement dédiés à l'économie et l'efficacité de la gestion locale :

- les **centres de responsabilité** cherchent à responsabiliser les services par la définition de priorités, d'**objectifs contractualisés**, assortis d'**indicateurs de résultats** et d'**outils de reporting**. Les contrats de responsabilité sont négociés en juin et définitivement conclus en décembre entre le directeur général et les responsables de chacun des 17 centres. Cette démarche a permis de formaliser le dialogue de gestion, avec des principes proches de ceux de la LOLF : fongibilité asymétrique des crédits, indicateurs de performance, réunions trimestrielles de ressources, intégration forte des centres de responsabilité à la préparation du budget ;

Les méthodes de gestion développées dans une grande collectivité pour maîtriser et piloter la dépense publique : l'exemple du Grand Lyon

- la **rationalisation des achats** par la définition d'une politique d'achat vis-à-vis des fournisseurs et des citoyens (Charte de l'achat public) comme des services de la communauté (guide interne de la commande publique) ; reconfiguration du processus « achat » en vue d'une certification qualité (norme ISO 9000 version 2000) ; organisation de la fonction « achat » déconcentrée pour mettre en place un réseau d'acheteurs avisés, associant opérationnels et administratifs (création d'un observatoire économique de l'achat, réseau des acheteurs dans les directions, nouveau système d'information, pratique de la négociation dans le cadre du nouveau code des marchés publics) ;
- lancement de **nouveaux chantiers** : management par les processus pour mutualiser davantage certaines activités et supprimer les doublons ; démarche *marketing* ; création d'une direction de la performance et de l'évaluation pour développer et renforcer l'ensemble des outils.

Source : Contribution écrite de la communauté urbaine de Lyon pour la préparation du présent rapport, octobre 2006.

Comme le relève très justement le deuxième rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances¹¹² « *une LOLF locale serait inopportune* ». **L'objectif ne doit donc évidemment pas être d'imposer la LOLF aux collectivités mais plutôt de s'inspirer de ses principes** : logique de performance appliquée à l'action publique, lisibilité et transparence des informations budgétaires et comptables, contrôle démocratique (par les assemblées élues comme les citoyens) renforcé *via* l'enrichissement des débats budgétaires et le développement de l'évaluation. C'est cet esprit qui anime les développements qui suivent.

A. Créer des référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux afin d'aider les gestionnaires

L'ambition est réelle chez les gestionnaires locaux de disposer d'indicateurs de performance leur permettant de situer les progrès de leur gestion au fil du temps, de comparer cette dernière à celle de collectivités similaires et de servir de support à une communication interne comme externe en direction des usagers.

Cette ambition est manifeste dans la charte des services publics locaux, préparée sous l'égide de l'institut de la gestion déléguée (IGD) et signée en janvier 2002 par les présidents des trois grandes associations d'élus (association des maires de France, assemblée des départements de France, association des régions de France). On la retrouve dans les efforts entrepris depuis lors par l'IGD afin d'établir de manière consensuelle des indicateurs de performance pour les grands services publics locaux. A la date du présent rapport, ces travaux ont porté sur les secteurs de l'eau, de l'assainissement¹¹³ et du traitement des déchets¹¹⁴. On peut également citer parmi les initiatives récentes, l'étude demandée par l'association des communautés urbaines de France (ACUF)¹¹⁵ sur les activités des communautés urbaines à des

¹¹² *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme* ; Rapport au Gouvernement par M. Alain LAMBERT, sénateur et M. Didier MIGAUD, député, octobre 2006.

¹¹³ Institut de la gestion déléguée, charte des services publics locaux, indicateurs de performance eau potable et assainissement, 2004.

¹¹⁴ Institut de la gestion déléguée, charte des services publics locaux, indicateurs de performance dans le secteur des déchets, septembre 2006.

¹¹⁵ Etude diligentée en 2005 par l'ACUF et confiée à 7 élèves administrateurs de l'INET sur les activités des 14 communautés urbaines.

fins de comparaisons ou encore le guide sur la performance dans les collectivités territoriales établi par des élèves administrateurs territoriaux de l'INET¹¹⁶.

Ces quelques exemples, qui sont loin d'être exhaustifs, soulignent à la fois le besoin exprimé de disposer de référentiels pour permettre des comparaisons et les **difficultés que soulève leur élaboration, tant en termes méthodologiques que de coût de collecte des données** :

- difficulté à établir des indicateurs de performance acceptés de tous : en effet, le choix même des indicateurs traduit la conception que chacun peut avoir de la « bonne gestion ». Par exemple, en matière de traitement des déchets, on peut décider de mettre l'accent sur des indicateurs de coûts, de protection de l'environnement et de la santé publique, de confort des usagers, d'aspects sociaux liés au mode de gestion du service public, etc. ;
- difficulté à établir des comparaisons : soit parce que les modes de gestion (en régie, déléguée, assumée par la commune ou par le groupement auquel elle appartient, etc.) ne rendent pas les périmètres homogènes, soit parce que les différences de situation entre collectivités (grandes collectivités, communes rurales, communes touristiques, communes-centres devant assumer des « charges de centralité », etc.) rendent délicat l'établissement de groupes comparables ;
- difficulté enfin à collecter et agréger des données dans un système décentralisé, qui compte près de 36 800 communes, 2 600 EPCI, 18 000 syndicats (d'après le dernier recensement de 1999), 100 départements et 26 régions.

Si ces obstacles ne doivent pas faire renoncer à l'ambition des projets, ils invitent à un certain **pragmatisme** dans les méthodes employées sans lequel le risque est grand de continuer à voir se multiplier des initiatives louables mais sans lendemains.

Une approche, certes imparfaite mais qui constituerait **une première étape, serait l'élaboration de référentiels de coûts standards pour les grands services publics locaux** (eau, assainissement, traitement des déchets, transport, services d'incendie et de secours, restauration scolaire, etc.), en commençant par les plus importants financièrement. Ces référentiels chercheraient à établir un coût unitaire correspondant à des conditions d'exploitation (par exemple, respect des normes en vigueur) et des circonstances normales. **Il ne s'agirait pas d'un coût normé mais d'une simple référence à partir de laquelle un gestionnaire local qui en aurait le souhait pourrait se comparer pour analyser ensuite les raisons d'éventuels écarts qu'il constaterait** (par exemple : surcoût lié aux spécificités de sa collectivité, à des choix politiques consistant à aller au-delà d'une qualité de service standard).

L'élaboration de ces référentiels pourrait être **portée par la direction générale de la comptabilité publique, une fois la méthodologie élaborée par un groupe de travail réunissant des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des représentants d'entreprises délégataires de services publics, des spécialistes de la comptabilité analytique des collectivités, des statisticiens**, etc. En effet, le Trésor public ne dispose pas seul de toutes les compétences nécessaires pour mener à bien ce projet, qui a en outre pour unique objectif d'offrir un appui aux gestionnaires locaux. Il faut donc que ces derniers puissent définir les caractéristiques d'un outil « à leur main », seul à même de leur être utile. La DGCP présente cependant des atouts indéniables pour porter cet ambitieux projet sur la durée : une connaissance inégalée des comptes des collectivités puisqu'elle est chargée d'en assurer la tenue, un réseau proche des collectivités, implanté sur tout le territoire, dont 26 000 des

¹¹⁶ Guide sur la performance dans les collectivités territoriales, l'amélioration de la performance dans les collectivités territoriales : de l'intention à la pratique, Cédric GRAIL, Vincent LESCAILLEZ, Philippe MENUT, avec l'appui de l'AFIGESE-CT, de l'ACUF et de l'INET, octobre 2006.

55 000 agents sont affectés à la gestion financière du secteur public local et qui développe depuis plusieurs années une offre de services et de conseils aux collectivités. Tant par ses compétences que par sa taille, le Trésor public paraît ainsi bien placé pour élaborer puis assurer la maintenance de ces référentiels de coûts.

L'élaboration de ces référentiels pourrait s'appuyer d'une part sur la reconstitution d'un coût standard fictif mais aussi sur le suivi d'un panel représentatif de collectivités volontaires, qui par des méthodes de comptabilité analytique homogènes, permettrait de s'assurer de l'utilité et de la fiabilité de l'outil ainsi créé. D'un point de vue méthodologique, le dispositif pourrait s'inspirer de l'étude nationale de coûts (ENC) mise en place dans le secteur hospitalier depuis le début des années 1990 et qui permet de calculer des coûts de référence par type de séjours hospitaliers.

Une fois fiabilisés, ces référentiels de coûts pourraient être **rendus publics**, par exemple sur le nouveau site Internet qui serait établi sous l'égide de l'observatoire des finances locales (cf. *infra*, proposition n°45). Ainsi mis à la disposition des gestionnaires locaux et accompagnés d'un guide méthodologique, ils constitueraient une incitation au développement de la comptabilité analytique dans les collectivités et permettraient des comparaisons objectives en matière de coûts.

Ils auraient **vocation à être complétés par d'autres indicateurs de performance, plus qualitatifs**, constituant ainsi la base de l'observatoire des services publics locaux dont la charte de 2002 (cf. *supra*) souhaitait la création.

*Proposition n°36.: Demander à la direction générale de la comptabilité publique d'élaborer des référentiels de coûts standards pour les principaux services publics locaux. Etablir ces référentiels à partir d'une méthodologie décidée par un groupe de travail réunissant des élus locaux, des fonctionnaires territoriaux, des représentants d'entreprises délégataires de services publics, des spécialistes de la comptabilité analytique des collectivités et des statisticiens. Une fois fiabilisés, rendre ces référentiels publics (diffusion sur le site Internet de l'OFL, cf. *infra* proposition n°45) pour que tout gestionnaire local qui le souhaite, puisse comparer les coûts de sa collectivité et analyser ensuite les raisons d'éventuels écarts. Compléter ces référentiels par d'autres indicateurs de performance plus qualitatifs.*

B. Enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales et améliorer la qualité et la lisibilité des informations financières

1. Enrichir le débat budgétaire au sein des assemblées locales

Les premiers maîtres de la dépense publique sont les citoyens, qui « *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* »¹¹⁷. **Le souci de renforcer les moyens de contrôle des assemblées locales et l'information du citoyen a inspiré de nombreuses dispositions**, qui encadrent l'organisation des assemblées, des débats budgétaires et la présentation des documents financiers, budgétaires et comptables.

¹¹⁷ Article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, placée en préambule de notre Constitution, dont le principe a été rappelé et transcrit dans le code général des collectivités territoriales par la loi du 13 août 2004 (article L.2141-1) : « *Le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs* ».

a) Le débat d'orientation budgétaire

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les conseils généraux et les assemblées régionales, **un débat doit être organisé sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois¹¹⁸ précédant l'examen du budget.** La tenue de ce débat constitue une formalité substantielle. Toutefois, son contenu n'est pas précisé par les textes et aucun délai minimum ne sépare cette présentation de celle du budget lui-même. Ce moment est pourtant déterminant dans une optique de maîtrise de la dépense : il devrait être l'occasion de rappeler les contraintes liées au contexte économique et à la situation d'ensemble des finances publiques.

Les orientations présentées gagneraient ainsi à être fondées sur un exercice de prospective pluriannuelle dont les résultats seraient mis à la disposition de l'assemblée délibérante. De tels dispositifs existent déjà chez certains de nos partenaires européens. En Allemagne par exemple, le budget est complété par une planification financière sur cinq ans. En Finlande, il s'agit d'une présentation sur 10 ans de l'évolution des services municipaux, compte tenu des différents facteurs pouvant influencer le développement de la collectivité.

De la même manière, le délai avant l'adoption du budget **pourrait utilement permettre aux collectivités et aux établissements géographiquement proches d'échanger sur leurs orientations respectives :**

- les communes membres d'un même EPCI gagneraient à connaître leurs perspectives respectives et celles du département et de la région ;
- le département et la région devraient disposer d'informations sur les orientations des principales collectivités de leur ressort et pourraient, le cas échéant, en faire la synthèse.

Afin de s'assurer que ces éléments soient connus des élus avant le vote des budgets, leur transmission ainsi qu'une séance d'information de l'assemblée pourraient être prévues avant l'été.

***Proposition n°37.** Préciser que le débat d'orientation budgétaire d'une collectivité territoriale a lieu au minimum un mois avant la discussion du budget et inclut la présentation d'une projection pluriannuelle et une information sur le cadrage prospectif de l'évolution des dépenses publiques défini lors de la négociation du contrat de solidarité et de performance au niveau national (cf. supra III B 2).*

Assurer la transmission de ces éléments aux collectivités et établissements proches. Prévoir avant l'été une séance d'information de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale sur les éléments reçus des autres collectivités et établissements.

¹¹⁸ Article L.2312-1 du CGCT : « Le budget de la commune est proposé par le maire et voté par le conseil municipal. Dans les communes de 3 500 habitants et plus, un débat a lieu au conseil municipal sur les orientations générales du budget de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci et dans les conditions fixées par le règlement intérieur prévu à l'article L.2121-8. Les dispositions du présent article s'appliquent aux établissements publics administratifs des communes de 3 500 habitants et plus » ; l'article L.3312-1 reprend des dispositions similaires pour les départements ; l'article L.4311-1 idem mais fixe un délai de 10 semaines pour les régions.

b) La présentation du budget

La présentation du budget est un acte essentiel pour le chef de l'exécutif d'une collectivité : c'est le moment où se réalisent les choix prioritaires et se concrétisent les engagements. **L'exercice est pourtant souvent jugé formel et très technique ou bien si politique que la discussion en est limitée.** Cette pratique n'est pas adaptée à une bonne maîtrise des dépenses locales et ne correspond pas à ce que l'on observe dans plusieurs pays voisins où diverses procédures favorisent le débat. Ainsi, **en Suède**, toute collectivité doit avoir au minimum trois auditeurs, élus par l'assemblée locale et assistés par des experts professionnels de l'audit. Ils rendent un avis chaque année après examen des services, commissions, opérateurs locaux et même individus membres. Ils sont chargés d'examiner si les objectifs fixés par l'assemblée ont été atteints, si les décisions prises sont pertinentes et régulières et si les comptes sont exacts et sincères.

Ce type de démarche permet d'éclairer la discussion budgétaire, participant aux processus de contrôle et d'évaluation dont il est question de façon détaillée plus loin (cf. *infra* IV C). Inspiré par cet exemple, **il serait utile que des membres de l'assemblée, appartenant à la majorité comme à l'opposition, jouent ce rôle d'expertise du budget** (lors de sa présentation) **ou des comptes** (à l'occasion de l'adoption du compte administratif). De même, le comptable public, qui intervient déjà souvent dans les petites communes, pourrait être invité à faire une présentation remplaçant la situation de la collectivité dans un contexte plus général (local, départemental, régional et national).

En outre, **dans le cas où les propositions budgétaires** formulées par le chef de l'exécutif d'une collectivité **présenteraient un écart significatif par rapport au cadrage prospectif de l'évolution des dépenses publiques** élaboré à l'occasion du contrat pluriannuel de solidarité et de performance (cf. *supra* III B), **le chef de l'exécutif devrait présenter un rapport explicatif.**

Proposition n°38: A l'instar de ce qui existe au niveau local dans certains pays étrangers, prévoir la désignation au sein de l'assemblée délibérante de membres de la majorité et de l'opposition, chargés de formuler un avis sur les propositions budgétaires de l'exécutif local, compte tenu notamment des résultats des évaluations externes (cf. proposition n°46). Cette disposition s'appliquerait aux régions, départements et communes de plus de 10 000 habitants.

Si la collectivité le souhaite, inviter le comptable public lors du débat budgétaire à une présentation de la situation de la collectivité, remplaçant cette dernière dans un contexte plus général (local, départemental, régional et national), permettant d'utiles comparaisons.

Proposition n°39: Demander au chef de l'exécutif, à l'occasion du débat budgétaire, d'expliquer les écarts éventuels – s'ils sont significatifs – entre ses propositions budgétaires et le cadrage prospectif national de l'évolution des dépenses publiques défini à l'occasion de la négociation du contrat pluriannuel de solidarité et de performance.

c) L'information sur la sélection et la réalisation des investissements

Le choix des investissements est déterminant pour la structure des dépenses et la situation financière de la collectivité locale. Il est le plus souvent emblématique de l'action politique locale, comme le révèle l'importance du cycle électoral dans ce domaine (cf. *supra* I C 5 b). Toutefois, **la sélection des projets ne paraît pas toujours suffisamment donner lieu à une expertise approfondie du retour sur investissement¹¹⁹ ni à une discussion ouverte au sein des assemblées locales.** Certes, des progrès ont été accomplis, notamment depuis les catastrophes financières connues par certaines communes de montagnes à la fin des années 1980 suite à des investissements excessifs. La présentation des projets d'investissement reste cependant peu encadrée et encore parfois effectuée sans examen critique des options alternatives ni étude d'impact détaillée (dépenses d'investissement mais aussi de fonctionnement engendrées par le projet, retombées économiques directes et indirectes escomptées).

Proposition n°40.: Assortir tout projet d'investissement d'une certaine importance d'une expertise économique portant notamment sur les coûts et recettes de fonctionnement et sur la fréquentation prévisionnelle de cet équipement. Cette étude serait jointe à la délibération.

En matière d'investissements, la prévision budgétaire est un exercice délicat, compte tenu de certains aléas dont la collectivité n'est pas forcément maître. Or, la règle de l'équilibre budgétaire impose de prévoir les recettes suffisantes au financement des investissements, sans décalage de financement. Il en résulte une grande prudence dans les prévisions budgétaires qui peut, dans certains cas, inciter à la mobilisation de ressources notamment fiscales, excédentaires. **Il importe que la collectivité donne alors une information précise sur ses réalisations par rapport à ses prévisions budgétaires et justifie le cas échéant les décalages et l'utilisation des ressources mobilisées en surplus.** C'est le sens d'une des propositions faites au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 et dont la mise en œuvre paraît pouvoir utilement contribuer à la maîtrise des dépenses locales.

Proposition n°41.: Prévoir de faire apparaître dans les documents budgétaires les pourcentages de réalisation des dépenses par rapport au budget primitif.

2. Améliorer la qualité et l'accessibilité des informations budgétaires et comptables

a) Une information budgétaire et comptable déjà moderne par bien des aspects

En matière budgétaire et comptable, les instructions qui ont successivement été mises en œuvre (M14 pour les communes et leurs EPCI, M52 pour les départements¹²⁰ et M71 pour les régions¹²¹) **permettent déjà aux collectivités territoriales de disposer d'un cadre juridique, budgétaire et comptable moderne, en cohérence avec les principes consacrés pour l'Etat par la LOLF.**

Par exemple, pour améliorer la **sincérité des comptes**, les instructions applicables au secteur local ont adopté le principe d'indépendance des exercices (comptabilité en droits constatés avec rattachement des charges et des produits), instauré de nouvelles règles

¹¹⁹ Pour une réflexion théorique en la matière, voir notamment D. HOORENS et C. CHEVALLIER, *L'enjeu économique de l'investissement public et de son financement. La spécificité du secteur local*, LGDJ-Dexia éditions.

¹²⁰ En application des décrets n°2003-1004 et 2003-1005 du 21 octobre 2003 et arrêté du même jour, la M52 a été généralisée au 1^{er} janvier 2004 après une longue phase d'expérimentation.

¹²¹ La réforme budgétaire et comptable M71 fait l'objet d'une expérimentation depuis le 1^{er} janvier 2005 en vue d'une généralisation en 2008.

d'affectation du résultat et développé les comptes hors bilan pour mieux apprécier les engagements pris par la collectivité et donc les risques potentiels qu'elle encoure (par exemple, garanties d'emprunt, subventions à verser par annuité).

La **vision patrimoniale** des comptes a également progressé avec l'introduction de l'amortissement budgétaire obligatoire en tant qu'élément de constatation de la dépréciation des actifs, le développement des écritures d'ordre à l'intérieur de la section d'investissement ou encore la connexion entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif tenu par le comptable *via* le protocole d'échange de données Indigo inventaire. Certes, il existe encore des imperfections mais on peut sans trop de risques considérer que, quelques années après la mise en œuvre de la M14, les collectivités et leurs groupements ont une connaissance de leur patrimoine plus complète que celle que l'Etat a du sien.

Un chantier de simplification de l'instruction budgétaire et comptable applicable aux communes, EPCI et établissements rattachés (M14) **a été lancé en 2003** au sein du comité des finances locales. **Sa principale motivation était que le volume des documents budgétaires et leur complexité en faisaient des outils peu accessibles aux élus et a fortiori aux citoyens**¹²². En matière de présentation budgétaire, les collectivités ont en effet parfois le sentiment que l'administration leur impose des obligations très contraignantes. Elles préfèrent dès lors recourir à des supports *ad hoc* réalisés en interne, sur une ou deux pages, pour le vote de l'assemblée délibérante.

Il faut cependant reconnaître que **l'élaboration de documents budgétaires types est difficile car elle cherche à répondre à deux attentes, qui peuvent être contradictoires** :

- d'un côté, une demande de simplicité des élus ;
- de l'autre, la nécessité pour les tiers (citoyens, banques, etc.) mais aussi pour l'Etat au titre de sa mission de contrôle budgétaire et de renseignement statistique de disposer de renseignements précis et détaillés.

Tout au long des travaux qu'il a menés pendant deux ans (2004 et 2005), le groupe constitué au sein du CFL et composé d'élus et de représentants des administrations a cherché à concilier ces deux objectifs. La réforme qu'il a proposée a abouti à une nouvelle instruction M14, applicable depuis le 1^{er} janvier 2006, qui permet d'améliorer la transparence budgétaire, facilite l'enregistrement et la compréhension des procédures et cherche à améliorer la qualité des comptes locaux.

En fait, la principale limite des instructions rénovées réside dans leur difficulté à traduire de manière lisible dans les données financières les politiques menées par les collectivités. En effet, il existe aujourd'hui deux modes de présentation des autorisations budgétaires, un mode par fonction et un mode par nature. La nomenclature fonctionnelle est normalement celle qui permet de présenter le budget par politique publique. Sur ce point, les instructions du secteur local sont moins avancées que la LOLF et la présentation fonctionnelle est jugée peu adaptée par les acteurs locaux. Un certain nombre de collectivités, notamment les plus grandes (régions, départements, communes et EPCI les plus importants), s'en sont donc affranchis pour recourir à une présentation analytique personnalisée de leur information budgétaire et financière¹²³. **Certaines collectivités**¹²⁴, appuyées par les conclusions du deuxième

¹²² Comité des finances locales, rapport du groupe de travail chargé de l'adaptation et de la simplification de l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et à leurs établissements publics, décembre 2004.

¹²³ Selon une enquête réalisée par des élèves administrateurs de l'INET, 47% des plus grandes collectivités ont déjà redéfini leur architecture budgétaire par politiques publiques. Cette enquête sur les pratiques des collectivités dans le domaine de la LOLF a été réalisée pour le compte de l'AFIGESE au cours de l'été 2006 auprès de 200 collectivités de plus de 50 000 habitants. Elle a obtenu 101 réponses.

rapport au Gouvernement sur la mise en œuvre de la LOLF¹²⁵, **demandent ainsi à pouvoir voter et exécuter leur budget selon la nomenclature qu'elles auraient elles-mêmes élaborées. Cette question mérite d'être approfondie et a d'ailleurs été confiée** par les ministres chargés des collectivités territoriales et du budget **à un groupe de travail** constitué de collectivités volontaires et coordonné par les directions générales des collectivités locales et de la comptabilité publique¹²⁶. **Il faut toutefois rappeler l'impératif que constitue la publication de données homogènes sur le territoire, dans un but de lisibilité et de consolidation des données relatives aux dépenses locales.**

Si des améliorations sont possibles, elles ne doivent pas faire ignorer que les collectivités territoriales disposent d'un cadre budgétaire et comptable moderne et récent, dont il n'y a pas lieu d'envisager pour le moment la modification en profondeur.

Un pas complémentaire pourrait toutefois être franchi dans la lisibilité des documents budgétaires et comptables locaux, avec la mise en place d'un compte financier unique, qui se substituerait aux actuels compte de gestion et compte administratif.

b) Expérimenter la mise en place d'un compte financier unique

Le code général des collectivités territoriales (article L.1612-12) prévoit une reddition annuelle des comptes sous la forme de deux états financiers distincts dont les instructions budgétaires et comptables précisent la présentation. Ces deux états sont la traduction d'un principe ancien¹²⁷ et fort de la gestion des fonds publics, celui de la **séparation entre l'ordonnateur**, qui émet le titre de recette ou le mandat de dépense (le maire pour la commune, le président du conseil général pour le département, le président du conseil régional pour la région) et **le comptable**, qui procède au paiement des dettes et au recouvrement des créances. La dualité de comptes est la conséquence de règles budgétaires propres aux collectivités territoriales, qui interviennent dans le cadre de compétences générales et disposent du pouvoir fiscal.

Les deux états financiers sont le compte administratif et le compte de gestion :

- le **compte administratif** est établi sous la responsabilité de l'ordonnateur et centré sur la gestion budgétaire. Présenté formellement de la même manière que le budget avec une section de fonctionnement et une section d'investissement, il détaille les dépenses et les recettes ordonnancées en cours d'exercice et fait ressortir les résultats budgétaires de chaque section en fin d'exercice. Ces résultats budgétaires sont soumis à une règle d'équilibre spécifique et les résultats peuvent être reportés au budget suivant ; le compte fait aussi apparaître les restes à réaliser et un tableau des engagements hors bilan¹²⁸, outre de nombreuses annexes. Voté par l'assemblée délibérante, il est soumis au contrôle budgétaire du préfet et le cas échéant au contrôle juridictionnel du juge financier ;

¹²⁴ Contribution du conseil général de la Mayenne au présent rapport par M. Jean ARTHUIS, président du conseil général et M. Serge HUTEAU, chef de projet Nouvelle gouvernance.

¹²⁵ *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : à l'épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme* ; Rapport au Gouvernement par M. Alain LAMBERT, sénateur et M. Didier MIGAUD, député, octobre 2006.

¹²⁶ Lettre de mission du ministre délégué aux collectivités territoriales et du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, au directeur général des collectivités locales et au directeur général de la comptabilité publique relative à l'expérimentation de la mise en œuvre des principes de la LOLF par les collectivités locales volontaires, 1^{er} juin 2006.

¹²⁷ Principe codifié pour la première fois par l'ordonnance du 14 septembre 1822 et repris successivement depuis, il est énoncé à l'article 3 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

¹²⁸ L'article 54 de la loi du 6 février 1992 a rendu obligatoire la comptabilité d'engagement pour les dépenses mais rien n'interdit d'instituer une procédure identique pour les recettes.

- le **compte de gestion** est établi sous la responsabilité du comptable public et centré sur la comptabilité patrimoniale et l'approche bilantielle. Présenté notamment sous la forme d'une balance, d'un bilan et d'un compte de résultat, il détaille en comptabilité générale les dépenses et les recettes d'investissement, les charges et les produits de fonctionnement, ainsi que les dettes, les créances et les mouvements de comptes financiers qui en sont la contrepartie. Ce compte est soumis au contrôle juridictionnel du juge financier.

Le compte administratif et le compte de gestion témoignent ainsi de deux approches complémentaires. Cette forte dualité du système budgétaire et comptable n'existe cependant pas pour l'Etat ni les établissements publics nationaux (EPN) ou certains établissements publics locaux (offices publics d'HLM¹²⁹, OPAC et hôpitaux publics¹³⁰), qui présentent un compte financier unique. L'atténuation, à ce niveau, de la séparation traditionnelle entre l'ordonnateur et le comptable public optimise la reddition annuelle des comptes par la présentation d'un seul document.

La mise en place d'un compte financier unique pour les collectivités territoriales présenterait les avantages suivants :

- une mesure de **lisibilité** : un seul et même document au lieu de deux, faisant foi vis-à-vis des tiers ;
- un **enrichissement des débats financiers des assemblées délibérantes**. Aujourd'hui en effet, les débats qui interviennent lors du vote du budget et de l'examen de son exécution (vote du compte administratif) sont centrés sur des flux et des résultats annuels. Un document unique, intégrant la situation patrimoniale de la collectivité, permettrait d'améliorer la démocratie financière en offrant à l'assemblée une vision plus complète ;
- des **délais de reddition qui pourraient être accélérés**. En effet, le vote de l'assemblée délibérante sur le compte administratif présenté par l'exécutif local doit intervenir avant le 30 juin N+1¹³¹. Le Trésor public est cependant aujourd'hui en mesure de remettre le compte de gestion à l'ordonnateur avant le 15 mars N+1 (plus de 88% des comptes pour l'exercice 2005)¹³².

¹²⁹ Article R.423-32-6 du code de la construction et de l'habitation : « Les états financiers réunissent le compte administratif du directeur général et le compte de gestion du comptable.

Le bilan et le compte de résultat sont préparés par le comptable et visés par le directeur général.

Les instructions prévues à l'article R.423-30 fixent l'ensemble des informations constituant l'annexe et définissent la répartition des tâches entre le comptable et l'ordonnateur pour son élaboration.

Ces documents sont obligatoirement accompagnés d'un rapport du directeur général sur l'activité de l'office pendant l'année écoulée ».

¹³⁰ S'agissant des hôpitaux, le principe du compte financier unique a été posé par le décret n°97-1248 du 29 décembre 1997 (articles R.6145-43 et R.6145-45). Sa mise en œuvre n'est toutefois pas encore effective (projet en cours d'arrêté fixant le modèle du compte financier unique).

¹³¹ Article L.1612-12 du code général des collectivités territoriales : « L'arrêté des comptes de la collectivité territoriale est constitué par le vote de l'organe délibérant sur le compte administratif présenté selon le cas par le maire, le président du conseil général ou le président du conseil régional après transmission, au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité territoriale. Le vote de l'organe délibérant arrêtant les comptes doit intervenir **au plus tard le 30 juin de l'année suivant l'exercice** (...) ».

¹³² Le pourcentage de comptes de gestion produits aux ordonnateurs avant le 15 mars est un indicateur du contrat de performance du Trésor public. En 2006, comme les années précédentes, l'objectif a été largement dépassé puisque le Trésor s'était engagé à remettre 83,77% des comptes de gestion 2005 avant le 15 mars 2006 et qu'il en a finalement remis 88,16%.

L'idée du compte financier unique n'est pas récente (elle a par exemple été évoquée en 2001 dans les travaux engagés par la direction générale de la comptabilité publique sur la rénovation de la gestion publique). La forme et l'ambition de ce projet font également l'objet de débats (du « simple agrafage informatique » des deux comptes aujourd'hui existant à des projets nettement plus ambitieux impliquant une évolution des normes comptables et un partenariat plus étroit entre le comptable et l'ordonnateur¹³³). Enfin, il faut également **prendre en compte le coût éventuel d'un tel projet**, notamment au regard des adaptations des systèmes d'information qu'il peut nécessiter.

Dès lors, une **démarche progressive** semble souhaitable. Afin de faire le bilan coût-avantage d'un compte financier unique pour le secteur local, il pourrait être utile de reprendre les travaux engagés et de procéder à des expérimentations avec les collectivités volontaires.

Proposition n°42.: Expérimenter, avec les collectivités intéressées la mise en place d'un compte financier unique, qui se substituerait aux deux états aujourd'hui produits (compte administratif et compte de gestion).

c) Envisager la certification des comptes des collectivités

A compter du budget 2006, il est prévu que la Cour des comptes procède à la certification des comptes de l'Etat. Elle devra ainsi assurer, en annexe au projet de loi de règlement, « *la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'Etat* » (article 58-5 de la loi organique relative aux lois de finances).

La certification des comptes consiste à émettre une opinion, écrite et motivée, sur la conformité des états financiers d'un organisme à un référentiel comptable défini, cette opinion étant donnée par un tiers, le certificateur. La définition posée par la LOLF fait peser la certification sur :

- la **régularité** des comptes, c'est-à-dire leur conformité aux règles et procédures en vigueur ;
- la **sincérité** des comptes, entendue comme l'application de bonne foi des règles et procédures en vigueur, afin de traduire la connaissance que les responsables de l'établissement des comptes ont de la réalité et de l'importance relative des événements enregistrés ;
- la capacité des comptes à donner une **image fidèle** de la situation financière¹³⁴.

On retrouve dans cette formule les trois items applicables depuis longtemps à la certification des comptes des sociétés commerciales¹³⁵ mais également mis en œuvre depuis le Traité de Maastricht par la Cour des comptes de l'Union européenne pour ses « déclarations d'assurance » (article 248 du Traité instituant la Communauté européenne).

¹³³ Proposition notamment développée par M. Paul HERNU, président de section à la chambre régionale des comptes du Nord-Pas-de-Calais et vice-président du club comptable des juridictions financières.

¹³⁴ Cf. rapport au Gouvernement précité relatif à *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances*, octobre 2006 ; cf. également le recueil des normes comptables de l'Etat, mai 2004.

¹³⁵ Loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales codifié à l'article L.823-9 du code de commerce : « *Les commissaires aux comptes certifient, en justifiant de leurs appréciations, que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la personne ou de l'entité à la fin de cet exercice (...)* ».

L'idée que les collectivités locales puissent également voir leurs comptes soumis à certification a déjà plusieurs années¹³⁶ et est évoquée de manière récurrente sur la période récente¹³⁷.

Une telle évolution paraît effectivement nécessaire, non pour céder à un effet de mode mais parce qu'elle est l'aboutissement naturel des nouveaux types de management et de contrôle imposés par la modernisation de la gestion publique et l'approfondissement de la décentralisation : les citoyens comme les pouvoirs publics et l'ensemble des partenaires des collectivités territoriales sont en droit de savoir, dans des délais raisonnables, si les comptes qui leur sont présentés sont réguliers, sincères et donnent une image fidèle de la situation financière de la collectivité¹³⁸. En l'état, le contrôle budgétaire n'assure qu'imparfaitement et partiellement cette fonction. Cette information est également essentielle pour les élus et les gestionnaires locaux. Que ces derniers puissent être assurés que leurs comptes sont fiables, qu'ils puissent être alertés sur les risques celés par des écritures incorrectes ou incomplètes, c'est leur donner les moyens d'orienter leurs choix de gestion en fonction de la réalité des contraintes financières qui peuvent peser sur leurs collectivités et éviter qu'une information erronée ne soit à l'origine d'une décision entraînant ces dernières dans une mauvaise direction. La certification des comptes est ainsi un appui précieux pour améliorer la gestion locale.

La plupart des acteurs sont aujourd'hui conscients que les exigences de la qualité de l'information financière imposent d'aller au-delà du simple contrôle de la régularité des opérations. Les remarques formulées par la Cour des comptes sur la fiabilité des comptes des collectivités territoriales, qui synthétisent les observations les plus fréquemment émises par les CRC, montrent les voies de progrès possibles¹³⁹. Dans le même état d'esprit, la direction générale de la comptabilité publique, dans son contrat de performance pour la période 2006-2008, a choisi de mettre l'accent sur la qualité des comptes locaux et, pour déterminer le niveau de qualité atteint par chaque comptabilité locale, a élaboré un indice agrégé de suivi qualitatif des comptes locaux (IASQCL)¹⁴⁰.

Si la certification des comptes locaux est un objectif à atteindre, il convient toutefois d'en définir les modalités et l'horizon temporel à compter duquel elle peut être raisonnablement envisagée.

¹³⁶ Voir par exemple le discours prononcé par M. Alain LAMBERT, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, à l'occasion du 20^{ème} anniversaire de la chambre régionale des comptes Rhône-Alpes (13 juin 2003), ainsi que le numéro 85 de la Revue française de finances publiques de février 2004, *Le contrôle externe des chambres régionales des comtes : actualité et perspectives*.

¹³⁷ Cf. notamment les actes du colloque organisé par la direction générale de la comptabilité publique le 21 septembre 2006, *La comptabilité des collectivités locales : état des lieux et perspectives* ainsi que le numéro 95 de la *Revue française de finances publiques* de septembre 2006 sur le thème des nouveaux instruments financiers et de gestion des collectivités territoriales.

¹³⁸ Telle n'est pas aujourd'hui la mission confiée par le législateur aux chambres régionales des comptes. En effet ces dernières, lorsqu'elles jugent les comptes doivent 1) s'assurer de la régularité des opérations de recettes et de dépenses inscrites en comptabilité ; 2) s'assurer de l'emploi régulier des crédits et valeurs ; 3) vérifier la fiabilité des comptabilités et donner quitus au comptable public.

¹³⁹ Rapport public de la Cour des comptes pour 2004, chapitre 13, *La fiabilité des comptes des collectivités territoriales*, mars 2005.

¹⁴⁰ Extrait du contrat pluriannuel de performance 2006-2008 de la DGCP : « Calculé automatiquement à partir des bases comptables nationales, cet indice porte sur quatre champs : hauts de bilan, comptes de tiers, opérations dites complexes et délais de passation des opérations. Il distingue les items suivant qu'ils relèvent exclusivement de l'intervention du comptable ou qu'ils sont partagés avec l'ordonnateur. Cet indice, calculé pour chaque collectivité, est ensuite agrégé par trésorerie, département et, enfin, au niveau national ».

S'agissant du choix du certificateur, il est possible de concevoir qu'il s'agisse d'instances privées : commissaires aux comptes, cabinets d'audits, qui ont notamment l'habitude de certifier les comptes des grandes organisations. Mais les chambres régionales des comptes paraissent également des candidats naturels : au-delà de l'analogie avec les compétences de la Cour, désormais habilitée à certifier les comptes de l'Etat, elles présentent par leur statut les garanties d'indépendance nécessaires et les missions qu'elles exercent déjà leur confèrent un avantage comparatif certain en matière de connaissance des comptes locaux. La charge imposée serait évidemment lourde, voire insurmontable, si les CRC étaient chargées de certifier la totalité des comptes locaux. Outre qu'une telle obligation paraît dans un premier temps excessive pour les plus petites collectivités, l'obstacle pourrait être à terme contourné en transposant à la certification des comptes le système actuel de l'apurement administratif. On distinguerait ainsi une « certification administrative » par les comptables supérieurs du Trésor et une certification pour les plus grandes collectivités effectuée par les CRC¹⁴¹.

S'agissant de l'horizon temporel, la préparation du premier exercice de certification des comptes de l'Etat, qui portera sur les comptes 2006, montre l'ampleur des efforts à fournir tant du côté du « certifié » que du « certificateur » pour faire face à cette échéance importante, à laquelle chacun se prépare depuis maintenant plusieurs années. Cet exemple invite à une mise en œuvre progressive et prudente pour la certification des comptes locaux. La première étape pourrait donc être celle d'une expérimentation, en accord avec les élus de grandes collectivités qui souhaiteraient s'engager dans la démarche. Cette expérimentation pourrait également être l'occasion d'affiner les critères de choix du certificateur et de déterminer à quelle échéance une généralisation peut être espérée.

Proposition n°43. : A l'instar de la démarche engagée pour les comptes de l'Etat, expérimenter la certification des comptes locaux en accord avec les élus de grandes collectivités qui souhaiteraient s'engager dans la démarche. Utiliser l'expérimentation pour 1) arrêter le choix du certificateur : instances privées (commissaires aux comptes, cabinets d'audit) ou publiques (chambres régionales des comptes pour les plus grandes collectivités, « certification administrative » par les comptables supérieurs du Trésor pour les plus petites), voire système mixte ; 2) définir l'horizon temporel à compter duquel une généralisation peut raisonnablement être envisagée.

d) Améliorer l'accessibilité publique des informations financières

Un sondage récent a conclu que 58% des Français jugent que l'argent public est bien utilisé par les élus de leur commune¹⁴². Au-delà de cette appréciation subjective, **des progrès importants ont accompagné la décentralisation pour mettre à la disposition du public les informations budgétaires et comptables des collectivités**. Ainsi, le code général des collectivités territoriales fixe la liste de ratios à renseigner à l'appui du budget primitif et du compte administratif, lesquels doivent être présentés avec en regard une valeur moyenne. Les informations fiscales (potentiel fiscal et financier de la collectivité) comportent la référence à la moyenne nationale aussi bien pour les communes que pour les départements et les régions. En outre, différentes annexes complètent la présentation du document budgétaire par des éléments qualitatifs portant par exemple sur les effectifs de la collectivité ou les organismes qui lui sont liés. L'encadré ci-dessous rappelle l'ensemble des informations ainsi prévues.

¹⁴¹ Luc SAIDJ, « La loi organique du 1^{er} août 2001 sur les lois de finances : quels enseignements pour les collectivités locales ? », *Revue française de finances publiques*, n°85, février 2004.

¹⁴² Sondage Ipsos pour la Gazette des communes sur les Français et la fiscalité locale réalisé à l'occasion des 10èmes assises de l'association des petites villes de France (APVF), septembre 2006.

**Rappel des dispositions du code générale des collectivités territoriales
relatives à l'information budgétaire**

Article L.2313-1

« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L.2343-2, sont assortis en annexe :

1° De données synthétiques sur la situation financière de la commune ;
2° De la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ;

3° De la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif ;

4° De la liste des organismes pour lesquels la commune :

a) détient une part du capital ;

b) a garanti un emprunt ;

c) a versé une subvention supérieure à 75 000 euros ou représentant plus de 50% du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ;

5° Supprimé ;

6° D'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ;

7° De la liste des délégués de service public ;

8° Du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c de l'article L.300-5 du code de l'urbanisme ;

9° D'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des contrats de partenariat prévus à l'article L.1414-1.

Lorsqu'une décision modificative ou le budget supplémentaire a pour effet de modifier le contenu de l'une des annexes, celle-ci doit être à nouveau produite pour le vote de la décision modificative ou du budget supplémentaire.

Dans ces mêmes communes de 3 500 habitants et plus, les documents visés au 1° font l'objet d'une insertion dans une publication locale diffusée dans la commune.

Les communes et leurs groupements de 10 000 habitants et plus ayant institué la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (...) et qui assurent au moins la collecte des déchets ménagers retracent dans un état spécial annexé aux documents budgétaires, d'une part, le produit perçu de la taxe précitée, et d'autre part, les dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'exercice de la compétence susmentionnée.

Pour l'ensemble des communes, les documents budgétaires sont assortis d'états portant sur la situation patrimoniale et financière de la collectivité ainsi que sur ses différents engagements. »

Article R.2313-1 pour les communes, R.3313-1 pour les départements, R.4312-5 pour les régions

Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les départements et les régions « les données synthétiques sur la situation financière de la commune, prévues au 1° du troisième alinéa de l'article L.2313-1, comprennent les ratios suivants :

1° Dépenses réelles de fonctionnement/population ;

2° Produit des impositions directes/population ;

3° Recettes réelles de fonctionnement/population ;

4° Dépenses d'équipement brut/population ;

5° Encours de la dette/population ;

6° Dotation globale de fonctionnement/population. »

Dans les communes de 10 000 habitants et plus, les départements et les régions, « ces données comprennent en outre les ratios suivants :

7° Dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement ;

8° Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal et, le cas échéant, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal élargi ;

9° Dépenses réelles de fonctionnement et remboursement annuel de la dette en capital/recettes réelles de fonctionnement ;

10° Dépenses d'équipement brut/recettes réelles de fonctionnement ;

11° Encours de la dette/recettes réelles de fonctionnement.

Rappel des dispositions du code générale des collectivités territoriales relatives à l'information budgétaire

Dans les communes touristiques qui bénéficient de la dotation forfaitaire dans les conditions fixées au troisième alinéa de l'article L.2334-7, les données synthétiques comprennent également le nombre de résidences secondaires. »

Article R.2313-3 pour les communes, R.3313-1 pour les départements

« Les états annexés aux documents budgétaires en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L.2313-1 sont les suivants :

I. – Etats annexés au budget et au compte administratif :

1° Tableaux récapitulants l'état des emprunts et dettes ;

2° Présentation de l'état des provisions ;

3° Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements ;

4° Présentation de l'équilibre des opérations financières ;

5° Présentation de l'état des charges transférées en investissement ;

6° Présentation du mode de financement des opérations pour le compte de tiers ;

7° Présentation des engagements donnés et reçus ;

8° Présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale ;

9° Etat du personnel ;

10° Liste des organismes de regroupement dont la commune est membre ;

11° Liste des établissements ou services créés par la commune (le département) ;

12° Tableau retraçant les décisions en matière de taux des contributions directes.

II. – Etats annexés au seul compte administratif :

1° Etat de variation des immobilisations ;

2° Etat présentant le montant de recettes et de dépenses affectées aux services assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée qui ne font pas l'objet d'un budget distinct du budget général. »

Article D.4312-7

« Le compte administratif de la région comprend un état annexe relatif à la formation professionnelle des jeunes. »

Article R.5211-15

« Pour les établissements publics de coopération intercommunale : pour l'essentiel, renvoi aux dispositions applicables aux communes. »

Pour utiles qu'ils soient, ces éléments ne contribuent qu'imparfaitement à une bonne information du citoyen. Celui-ci peut également recourir aux données mises en ligne ou diffusées par les collectivités elles-mêmes, mais la pratique n'est pas systématique et de portée très hétérogène.

Par ailleurs, **les administrations centrales** (direction générale de la comptabilité publique, direction générale des collectivités locales) **publient et diffusent sur leurs sites Internet de nombreuses informations**¹⁴³. Sont ainsi disponibles :

- les données individuelles du budget principal de toutes les communes, des départements et des régions ;
- les données consolidées du budget principal et des budgets annexes, pour les communes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions ;

¹⁴³ Sites : www.finances.gouv.fr (rubrique « gestion des collectivités ; les comptes des collectivités » DGCP) ; www.interieur.gouv.fr (rubrique « collectivités locales ; données chiffrées » DGCL).

- les moyennes nationales de référence des données du budget principal seul et des données consolidées ;
- des synthèses sur les évolutions d'ensemble par catégorie de collectivité.

Partant de cette base, il est possible de renforcer l'accessibilité des données et de les rendre plus compréhensibles pour les citoyens. Tout d'abord, il est souhaitable, notamment vis-à-vis des contribuables, que les informations budgétaires et comptables des collectivités **soient diffusées en quasi temps réel** ; l'information étant d'autant plus utile qu'elle est récente. Dans cet esprit, la collectivité pourrait être invitée à diffuser sur son site Internet le projet de budget avant le débat budgétaire. Par ailleurs, la proposition faite au conseil d'orientation des finances publiques de juin 2006 de créer un **site Internet de l'observatoire des finances locales (OFL)** irait dans ce sens et permettrait, le cas échéant, d'associer les collectivités à la collecte des informations. Le statut de l'observatoire, placé au sein du comité des finances locales (cf. *supra* III B 2), le rend particulièrement légitime et apte à jouer ce rôle de centralisation et de traitement des données.

Les différentes sources d'information publique trouveraient ainsi un cadre commun de présentation et seraient accompagnées d'éclairages macro-économiques sur l'évolution des finances publiques et de références économiques plus locales. A l'instar du site Internet sur la LOLF et la performance publique développé par le ministère de l'économie et des finances, le portail de l'OFL pourrait utilement inclure des items à vocation pédagogique pour permettre à un public élargi de mieux comprendre les finances locales¹⁴⁴. Parallèlement, doit être poursuivie la réflexion sur les strates et références utiles aux comparaisons entre collectivités suivant leur population mais aussi leurs caractéristiques géographiques ou financières, de même que doivent encore progresser les chantiers de consolidation des comptes des entités liées. Les indicateurs de coûts des services publics locaux (cf. *supra* IV A) devraient, une fois élaborés, également pouvoir être accessibles à partir de ce même portail Internet. Enfin, lorsque le projet de comptes publics consolidés au niveau régional pourra voir le jour (cf. proposition n°12), il trouvera naturellement sa place dans ce type de diffusion.

Divers exemples étrangers pourraient nourrir l'étude d'un tel projet. Ainsi, aux Pays-Bas, l'Inspection des finances des collectivités locales (IFLO) du ministère de l'intérieur et des relations du Royaume publie annuellement sur son site Internet un rapport comportant des indicateurs financiers relatifs à l'orientation des coûts, à la structure sociale et à l'organisation de la collectivité, des informations sur les effectifs et un dispositif permettant aux collectivités de se comparer entre elles. Il en est de même en Norvège où les collectivités territoriales et l'administration centrale se sont dotées d'un Intranet (Kostra) permettant des échanges sur les données et les indicateurs de même que des comparaisons entre collectivités. En Allemagne, l'initiative en la matière relève surtout des associations de communes.

Parallèlement à la mise en place d'un portail Internet national sous l'égide de l'observatoire des finances locales, la transparence de la dépense locale serait accrue si les collectivités (au moins celles d'une certaine taille) avaient l'obligation de publier sur leur site Internet leurs données budgétaires et fiscales, assorties de liens vers les sites nationaux permettant de les comparer à des moyennes nationales.

Proposition n°44.: Prévoir la diffusion sur le site Internet de chaque collectivité de plus de 10 000 habitants du projet de budget avant la séance du conseil consacrée à ce sujet. De même, prévoir dès le vote du budget et du compte administratif la diffusion des données budgétaires et fiscales correspondantes.

¹⁴⁴ Site : <http://www.performance-publique.gouv.fr>.

Proposition n°45.: Constituer un site Internet de l'observatoire des finances locales pour rendre accessible via un portail unique un ensemble de données sur les finances locales. Ces dernières doivent permettre aux élus comme aux citoyens de disposer d'éléments de comparaison et de cadrages économiques et financiers les aidant à mettre en perspective la situation de leur collectivité.

C. Offrir au citoyen une information éclairée sur la dépense locale par le développement de l'évaluation externe

1. Si le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire sont en voie de modernisation, ils restent des contrôles externes axés sur la régularité

Les **contrôles externes** sur les actes des collectivités territoriales constituent un outil de maîtrise de la dépense locale en remédiant aux situations de déséquilibre financier et en contribuant à la bonne tenue des comptes locaux. **Le dispositif français mis en place en 1982 reste cependant très marqué par le contrôle de régularité et d'équilibre budgétaire.** Comparé à ce qui existe chez certains de nos partenaires étrangers, il paraît insuffisamment tourné vers l'évaluation des performances.

Le **contrôle de légalité** des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics a été institué par la loi du 2 mars 1982. Ce contrôle *a posteriori* a succédé au régime antérieur d'approbation préalable. Il est un contrôle de régularité, fondé sur l'examen de la légalité des actes, dont il revient au juge administratif, saisi par le préfet, de sanctionner le défaut de respect.

Le **contrôle budgétaire** est lui aussi un contrôle de légalité mais de nature spécifique, ce que justifient tant l'importance du budget comme décision de politique générale que le souci d'une saine gestion, qui fait de l'équilibre budgétaire une règle. C'est parce que la violation de la loi et l'inaction apparaissent ici encore moins acceptables et nécessitent un redressement rapide, que le pouvoir préfectoral de contrôle inclut la substitution. Le contrôle budgétaire reste cependant, lui aussi, un contrôle de régularité, **limité à l'examen de quatre points, dans des délais très brefs** :

- calendrier à respecter (adoption du budget primitif avant le 31 mars de l'exercice) ;
- règle de l'équilibre réel : section de fonctionnement et section d'investissement doivent être respectivement votées en équilibre ; les remboursements en capital de l'emprunt doivent être couverts par des ressources propres ;
- sincérité des documents budgétaires ;
- inscription des dépenses obligatoires (dettes exigibles et dépenses expressément décidées par la loi).

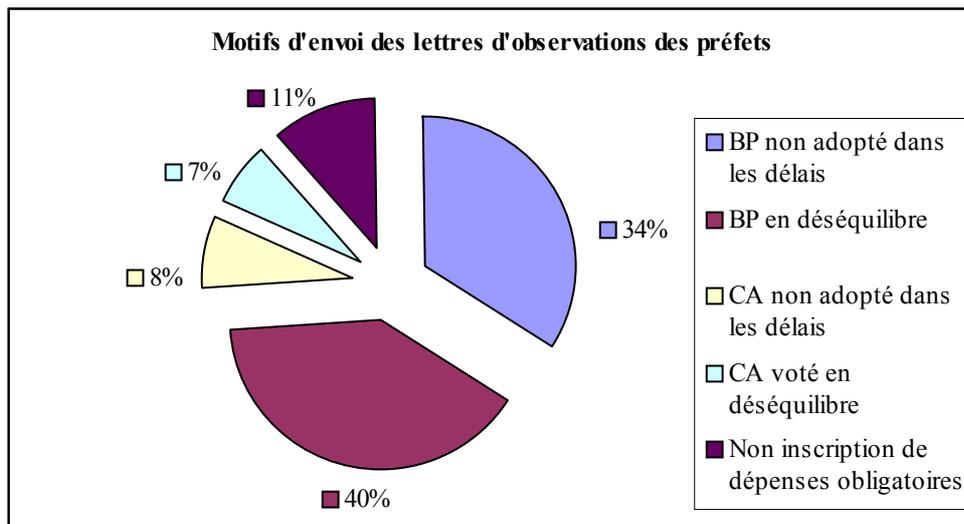
La masse des documents contrôlés : plus de 410 000 actes par an (dont environ 20% de budgets primitifs)¹⁴⁵ traduit l'éclatement des structures locales et de leurs budgets. Le nombre d'actes budgétaires transmis aux préfetures est d'ailleurs en progression constante (+40% entre 1996 et 2003). Alors que le nombre de collectivités et d'établissements soumis au contrôle diminue, cette tendance s'explique par l'augmentation du nombre de budgets annexes

¹⁴⁵ Les chiffres qui suivent sont issues du rapport 2005 du Gouvernement au Parlement sur le contrôle *a posteriori* des actes des collectivités locales et établissements publics locaux.

(les collectivités tendent à développer des activités pour lesquelles la loi impose la création de tels budgets – services publics industriels et commerciaux, lotissements, etc.).

Environ 6 700 lettres d'observations des préfets ont été adressées pour l'exercice 2003 (soit un ratio de 1,6% par rapport au nombre d'actes contrôlés). En outre, les services de contrôle sont amenés à délivrer de nombreux conseils en amont des procédures.

Le graphique suivant présente la répartition des motifs d'envoi des lettres d'observations des préfets : 40% de ces lettres concernent l'adoption d'un budget prévisionnel en déséquilibre et plus du tiers le vote de ce budget au-delà des délais impartis. Ces données traduisent la nature des difficultés budgétaires rencontrées par les organismes locaux.



Pour l'exercice 2003, on recense environ 850 saisines des chambres régionales des comptes (soit une saisine pour huit lettres d'observations des préfets), ce qui tend à montrer que ces observations sont très majoritairement suivies. Près de 40% des saisines concernent une insuffisance de crédits pour dépenses obligatoires et près du quart un déficit important du compte administratif. Au total, seuls 28 budgets primitifs ont dû faire l'objet d'un règlement d'office et 104 comptes administratifs en déséquilibre ont justifié une saisine de la CRC. Les situations de déséquilibre budgétaire sont donc rares, ce qui mérite d'être souligné par rapport notamment à d'autres pays. Depuis les cas très emblématiques des crises financières connues des villes d'Angoulême et Briançon au début des années 1990, il peut être constaté qu'à quelques exceptions près, les collectivités ont su maintenir l'équilibre de leur budget.

Autant la question du contrôle de légalité avait occupé une place centrale dans l'acte I de la décentralisation, autant, dans l'acte II, le contrôle des actes locaux ne représente qu'une thématique secondaire, les débats préalables à la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ayant confirmé le rôle du préfet en la matière¹⁴⁶. Néanmoins, le contrôle de légalité s'est engagé dans une **démarche de modernisation** fondée sur la détermination de stratégie de contrôle et la recherche d'une plus grande efficacité, à même de mieux accompagner l'amélioration de la qualité des actes des collectivités territoriales.

¹⁴⁶ Jean-François BRISSON, « Le contrôle de légalité dans la loi du 13 août 2004 : à la recherche des illusions perdues », *AJDA*, 24 janvier 2005.

A ce contrôle par le préfet, s'ajoute le rôle joué par le comptable public, dans sa tenue quotidienne des comptes des ordonnateurs locaux. Là aussi, il faut souligner l'évolution des méthodes avec l'instauration d'un **contrôle hiérarchisé de la dépense**. Ce dernier doit permettre des contrôles :

- plus efficaces car centrés sur les dépenses présentant les risques et les enjeux les plus importants ;
- adaptés aux caractéristiques des ordonnateurs ;
- plus fluides et transparents *via* des restitutions régulières permettant aux ordonnateurs de corriger les erreurs relevées.

Des procédures partenariales entre l'ordonnateur et le comptable sont également progressivement mises en place pour renforcer la **qualité des comptes locaux**.

Les contrôles de régularité ont une utilité reconnue par les élus eux-mêmes et leur efficacité mérite d'être accrue dans le cadre juridique actuel, notamment par la dématérialisation des actes soumis au contrôle qui doit permettre de supprimer les tâches répétitives de manipulation, d'enregistrement et de classement de documents (application informatique ACTES¹⁴⁷ et HELIOS¹⁴⁸). Toutefois, « *parce qu'il porte sur des actes et non sur des procédures, parce qu'il ne traite que de la légalité et non de la qualité, le contrôle de légalité a ses limites naturelles. Si l'on souhaite les dépasser et apprécier la qualité d'une gestion ou son degré d'insertion dans une politique nationale, il faut aller jusqu'à l'évaluation* »¹⁴⁹.

2. L'examen de la gestion par les chambres régionales des comptes présente certaines limites

A l'occasion du contrôle juridictionnel des comptes du comptable public ou indépendamment de lui, les chambres régionales des comptes (CRC) peuvent procéder à l'**examen de la gestion de l'ordonnateur**. Cet examen peut également être effectué sur demande motivée du préfet ou de l'ordonnateur lui-même. Aux termes de l'article L.211-8 du code des juridictions financières, l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant, l'opportunité de ces objectifs ne pouvant faire l'objet d'observations.

L'examen de la gestion constitue aujourd'hui le **seul contrôle externe dont la logique s'approche de celle de l'évaluation de la performance**. Sans en contester l'utilité, il convient également de relever les limites de ses conditions d'exercice.

Premièrement, **le rythme des contrôles et la durée des procédures conduisent souvent à reprocher aux CRC de faire des travaux de nature « archéologique »** plutôt que des remarques utiles aux ordonnateurs pour leur gestion en cours.

¹⁴⁷ Aide au contrôle de légalité dématérialisé.

¹⁴⁸ Application informatique permettant l'échange des données budgétaires et comptables entre la collectivité et le comptable sous forme dématérialisée.

¹⁴⁹ Rapport interministériel sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juillet 2003.

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ces délais :

- les contrôles interviennent tous les quatre à cinq ans (pour les grandes collectivités). Le fait d'étudier plusieurs exercices en même temps offre à l'examen de la gestion une profondeur de champ nécessaire à l'analyse. Il n'en demeure pas moins que la périodicité choisie limite, pour le gestionnaire comme le citoyen, l'intérêt des remarques, notamment pour les exercices les plus anciens ;
- le délai de transmission des comptes accentue ce phénomène : ces derniers ne sont remis à la CRC qu'à la fin de l'année N+1. Dès lors, l'exercice le plus récent ne peut être examiné qu'un an après sa clôture (même si les rapporteurs cherchent souvent à actualiser les données dont ils disposent lors de leurs investigations sur place) ;
- la procédure retenue est lourde, notamment en raison des nouvelles dispositions relatives au contradictoire introduites au fil du temps et récemment par la loi n°2001-1248 du 21 décembre 2001. Sans méconnaître l'intérêt des garanties données au gestionnaire pour présenter son point de vue, il convient également d'observer que la procédure retenue accroît notablement les délais d'examen de la gestion. L'exemple de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France pour 2005, montre qu'on compte en moyenne 25 mois entre la fin du dernier exercice contrôlé et le rapport d'observations provisoires et 20 mois entre l'ouverture du contrôle et le premier relevé d'observations définitives¹⁵⁰.

L'examen de la gestion par les CRC – les différentes phases de la procédure

- Instruction par le magistrat sur pièces et sur place ;
- Entretien préalable avec l'ordonnateur ;
- Rapport par le magistrat instructeur ;
- Délibéré de la chambre régionale des comptes ;
- Rapport d'observations provisoires (non public) ;
- Réponse de l'ordonnateur et audition éventuelle des personnes concernées (2 mois) ;
- Délibéré de la chambre régionale des comptes ;
- Rapport d'observations définitives 1 (ROD1 – non public) ;
- Nouvelle réponse de l'ordonnateur (1 mois) ;
- Rapport d'observations définitives 2 (ROD2, soit ROD1 accompagné des réponses de l'ordonnateur)
- Communication du ROD2 à l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'organisme lors de sa plus prochaine réunion.

Outre les délais, l'examen de la gestion par les CRC présente une deuxième limite : **cet examen porte sur des entités et non des politiques publiques**. En effet, toute la procédure présente un caractère organique (cf. encadré *supra*). Cette caractéristique **rend complexe l'organisation de contrôles thématiques, permettant de comparer pour une politique publique ou un type de services les performances de plusieurs entités**. Toutefois, les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes cherchent de plus en plus à organiser une partie de leurs travaux dans cette optique.

¹⁵⁰ Source : Compte-rendu d'activité 2005 – chambre régionale des comptes d'Ile-de-France.

Enfin, la troisième difficulté rencontrée par les CRC est l'**absence de référentiels relatifs à l'économie des moyens** (par exemple : coût standard d'un repas de cantine dans une commune comprenant un nombre d'habitants supérieur à un seuil donné), qui permettraient de situer la gestion de la collectivité examinée. Si de tels référentiels existaient, le caractère organique de la procédure serait moins pénalisant et l'examen de la gestion par les chambres serait rendu plus pertinent par la possibilité de mettre en perspective la performance de la collectivité pour rechercher ensuite les raisons des écarts constatés (cf. *supra* proposition n°36).

3. Mettre en oeuvre un principe souple d'évaluation et d'audit des services publics locaux

De nombreux organismes réalisent ou sont susceptibles de réaliser des analyses, bilans ou évaluations sur des thématiques locales : organismes parlementaires, conseil économique et social, observatoire des finances locales, commission consultative d'évaluation des charges, comité national de l'eau, services centraux de l'Etat, centre d'analyse stratégique (ex-Plan), inspections générales, INSEE, services statistiques, services de l'Etat au niveau local, juridictions financières.

Des procédures d'évaluation sont par ailleurs régulièrement prévues :

- dispositions législatives (cf. celles relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie – APA, au revenu minimum d'insertion – RMI, aux services régionaux de voyageurs, aux expérimentations...);
- contrats de plan Etat-régions et fonds structurels européens ;
- mission d'information et d'évaluation à la demande du conseil municipal dans les communes de plus de 50 000 habitants, du conseil général ou du conseil régional ;
- rapport du maire au conseil sur le prix et la qualité des services publics de l'eau potable ;
- commission consultative des services publics locaux ;
- rapport du délégataire de service public ;
- procédures d'évaluations diverses concernant la Corse et l'Outre-mer.

Sans méconnaître l'intérêt de certains de ces dispositifs, ils demeurent **partiels** (appliqués à un champ particulier de l'action publique), de **portée inégale** (par exemple, il n'y a pas de mise en commun de ce qui est fait au niveau des communes) et les objectifs/conséquences à tirer de l'évaluation sont incertains et insuffisamment soutenus par des moyens nationaux permanents (tenue et exploitation de bases de données statistiques correspondantes, développement d'outils méthodologiques, etc.).

En outre, les collectivités locales se sont parfois dotées d'organismes d'audit interne ou recourent à des audits externes. Ainsi, parmi les 56 collectivités ayant répondu au questionnaire envoyé pour les besoins du présent rapport¹⁵¹ 39 ont déclaré avoir recours à des audits externes afin de répondre à des besoins ponctuels ou en fonction des résultats de leur contrôle de gestion. Ces audits concernent des thématiques diverses qui peuvent être sociales

¹⁵¹ Questionnaire adressé par la mission RICHARD avec l'appui de l'Association des maires de France, de l'Association des régions de France et de l'Assemblée des départements de France.

(petite enfance, personnes âgées ou handicapées), fiscales (revalorisation des bases) ou relatives aux partenaires (satellites et associations) et portent sur :

- l'organisation et la performance des services ou des procédures ;
- la régularité des procédures ;
- la situation financière de la collectivité ou de certains services ;
- la réalisation d'études d'impact avant la réalisation de projets d'investissement.

Ces exemples montrent le souci désormais largement diffusé parmi les élus de doter leurs collectivités d'une gestion efficace et efficiente. Toutefois, la démarche reste encore insuffisamment répandue, peu systématique et souvent non publique.

Alors que d'autres pays pratiquent depuis longtemps l'évaluation des politiques locales, les récentes tentatives françaises de généralisation ont échoué au nom du principe de libre-administration des collectivités.

a) L'échec des tentatives plus ambitieuses

Au titre de la préparation de la loi du 13 août 2004, le Premier ministre avait confié en avril 2003 à M. Gilles CARREZ, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le soin de rédiger une disposition législative sur l'évaluation des politiques locales. Ces travaux concluaient à une proposition de modification législative comportant :

- l'énoncé d'un principe d'évaluation des politiques décentralisées, tout en soulignant la nécessité de l'étendre à l'ensemble des politiques publiques, compte tenu de l'imbrication des politiques conduites par l'Etat et par les collectivités locales ;
- la liberté laissée aux collectivités pour la mise en œuvre du principe d'évaluation ;
- la possibilité pour l'Etat de solliciter de telles évaluations (outre les contrôles continuant d'incomber à l'Etat) ;
- la création d'un conseil national des politiques publiques décentralisées, composé majoritairement d'élus, élus par leurs pairs, présidé par un élu et ayant un rôle de proposition et de recommandation en matière de méthodologie et de déontologie et la possibilité de faire procéder à des évaluations ;
- un système d'informations partagé permettant la mise en commun et la diffusion de statistiques recueillies au niveau local (transmission de données obligatoires pour les collectivités en échange d'un retour d'informations utiles à leur gestion).

De cette proposition, la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 n'a retenu que l'obligation de fourniture de renseignements statistiques¹⁵².

L'article 92 du projet de loi (cf. encadré *infra*), qui reprenait la proposition formulée dans le rapport CARREZ d'un conseil national des politiques publiques locales, a été supprimé à l'initiative du Sénat, au motif qu'il existait déjà suffisamment de structures chargées de l'évaluation des politiques locales.

Article 92 du projet de loi relative aux libertés et responsabilités locales

« Les politiques publiques conduites à l'échelon local par l'État et les collectivités territoriales font l'objet d'évaluations périodiques à l'initiative soit de l'État soit de chaque collectivité territoriale, sans préjudice de l'exercice des contrôles incombant à l'État. Les résultats de ces évaluations sont rendus publics.

Il est créé un conseil national des politiques publiques locales.

« Le conseil est composé de représentants des collectivités territoriales et de parlementaires, élus par leurs pairs, de représentants du Gouvernement et de personnalités qualifiées, dans des conditions définies par décret. Les représentants élus sont majoritaires au sein du conseil. Il est présidé par un élu désigné en son sein par le conseil.

Le conseil peut être saisi par les collectivités territoriales. Il peut également être saisi de demandes d'évaluation par le Gouvernement, l'Assemblée nationale ou le Sénat.

Les moyens nécessaires au fonctionnement du conseil et à la réalisation des évaluations sont financés par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement, après avis du comité des finances locales. »

Ces travaux faisaient suite aux propositions d'ensemble du rapport présenté par le député Georges TRON en matière d'évaluation des politiques publiques, qui n'ont pas non plus été suivies d'effet¹⁵³.

¹⁵² Article L.1614-7 du CGCT (art. 130 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004) :

« Tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre, selon des modalités définies par décret en Conseil d'Etat, l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences.

Ces statistiques sont transmises à l'Etat.

En vue de la réalisation d'enquêtes statistiques d'intérêt général, les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à l'Etat des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs.

L'Etat met à disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements les résultats de l'exploitation des données recueillies en application du présent article ou de l'exploitation de données recueillies dans un cadre national et portant sur les domaines liés à l'exercice de leurs compétences. Il en assure la publication régulière.

Les charges financières résultant de cette obligation pour les collectivités territoriales font l'objet d'une compensation par l'Etat dans les conditions définies aux articles L. 1614-1 à L. 1614-3 ».

¹⁵³ Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, rapport d'information sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales, mai 2003.

**Extrait de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale
sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales – mai 2003**

« Il reste à traiter la délicate question de l'évaluation des politiques décentralisées et de la place de l'approche territoriale dans l'évaluation.

Il paraît indispensable de disposer de vues d'ensemble des politiques décentralisées et de l'impact de ces politiques. Il faut donc disposer de systèmes d'informations permettant la remontée de données fondamentales vers une instance nationale de l'évaluation, tout en respectant le principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales.

Certaines régions, comme le Poitou-Charentes qui a créé un comité régional d'évaluation et diffusé un guide pratique, sont d'ores et déjà très sensibles à la nécessité de l'évaluation de leurs politiques. Mais la préoccupation est loin d'être généralisée, les pratiques sont très variables et les moyens, notamment humains, manquent cruellement.

Dans cette perspective, pourrait être imaginé un réseau d'instances régionales reliées à l'instance nationale de l'évaluation, composées de personnes nommées par l'Etat et les régions, et naturellement financées par ceux-ci. Une ouverture du choix d'affectation des élèves de l'Ecole nationale d'administration à des postes ouverts dans les collectivités territoriales, notamment les régions, et la formation d'évaluateurs par l'instance nationale et ladite école pourraient atténuer la disparité de moyens entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les dispositifs à trouver doivent, en tout état de cause, être aussi utiles à l'Etat (exécutif comme Parlement), qui se doit de disposer d'informations sur les politiques décentralisées et surtout sur les politiques « expérimentées », qu'aux collectivités territoriales. Dans ceux-ci, une place devrait être prévue pour permettre aux conseils économiques et sociaux régionaux de s'exprimer sur les évaluations, comme le conseil économique et social pourrait être amené à le faire à propos des évaluations nationales. »

Ceci illustre la difficulté de faire accepter l'évaluation des politiques publiques, en particulier s'agissant pour les collectivités territoriales, qui le perçoivent comme une atteinte au principe constitutionnel de libre-administration, comme le relève également la commission d'enquête de l'Assemblée nationale relative à l'évolution de la fiscalité locale *« pourquoi toutes ces tentatives n'ont-elles pas abouties ? Qu'est-ce qui s'oppose à mettre en œuvre une véritable évaluation de la gestion des services publics locaux, dont on a pourtant pu constater le poids économique et financier croissant ? Il semble qu'il faille d'abord faire la part d'une certaine culture des élus locaux, rétive au contrôle, que les auditions de votre commission d'enquête ont bien mises en évidence »*¹⁵⁴.

Les débats nourris sur les pouvoirs des chambres régionales des comptes en sont d'autres manifestations, leur compétence en matière d'examen de gestion ayant finalement été définie de façon stricte par l'article L.211-8 du code des juridictions financières (cf. *supra*).

La maîtrise des dépenses ne peut s'envisager sans un développement de dispositifs d'évaluation, seuls à même de faire valoir au citoyen l'utilité de sa contribution et de lui donner les moyens d'en mesurer la bonne utilisation au regard de critères de coûts et de qualité. Outil de maîtrise, l'évaluation est aussi un instrument de pilotage pour les responsables locaux et nationaux car elle leur permet de constater l'adéquation, réussie ou non, entre les besoins constatés et les effets des actions mises en œuvre.

¹⁵⁴ Commission d'enquête de l'Assemblée nationale, rapport n°2436 relatif à l'évolution de la fiscalité locale « le contribuable se rebiffe, transparence, responsabilité, efficacité : le refus de la fatalité », Augustin BONREPAUX, président, Hervé MARITON, rapporteur, juillet 2005.

b) *L'exemple de la commission d'audit britannique*

Le Royaume-Uni est le pays le plus avancé de l'OCDE en matière d'évaluation de la performance des collectivités locales. Ce jugement, porté par toutes les institutions spécialisées dans les comparaisons internationales¹⁵⁵, a pu être conforté par les informations transmises par les missions économiques des principaux pays de l'Union européenne comme par celles recueillies sur place pour les besoins du présent rapport.

Si le dispositif mis en œuvre au Royaume-Uni a permis, même aux dires de ses détracteurs, des progrès significatifs dans la gestion locale, il convient de **ne pas ignorer certaines de ses limites, notamment son caractère parfois excessif et son coût.**

Les collectivités territoriales britanniques sont soumises au respect d'**objectifs et d'indicateurs de performance définis par le gouvernement central et évalués par une commission indépendante d'audit, l'Audit commission.** Celle-ci publie régulièrement depuis 2002 des évaluations globales de performance (*Comprehensive Performance Assessment, CPA*) concernant chaque collectivité (*counties, unitary counties et districts*). Les CPA (un tous les trois ans – au moins pour les grandes collectivités) reposent sur trois piliers :

- le premier est l'utilisation des ressources financières (évaluation annuelle). Il s'agit d'évaluer dans quelle mesure les ressources disponibles sont allouées aux objectifs prioritaires de la collectivité mais aussi de mesurer la qualité du *reporting* financier, de la gestion financière, des contrôles internes, etc. ;
- le deuxième concerne l'évaluation des services fournis par la collectivité dans tous les domaines relevant de sa responsabilité (aide à l'enfance, aide et prestations sociales, logement, environnement, culture, lutte contre l'incendie). L'évaluation, dans ce domaine, est également annuelle. La commission étudie à la fois le niveau de performance de la collectivité par rapport aux standards nationaux mais essaye, lorsque cela est possible, de mesurer également la satisfaction des usagers du service. Pour ce faire, elle se fonde sur les résultats de quelques 120 indicateurs, appelés *best value performance indicators* (BVPI) créés en 1999 ;
- la troisième composante du CPA, appelée *corporate assessment*, vise la manière dont les autorités locales s'organisent pour améliorer les services dont elles ont la charge (par exemple : capacité à établir des priorités, culture managériale, pilotage par la performance, etc.). Cette évaluation a lieu tous les trois ans.

La synthèse des résultats obtenus dans ces trois domaines conduit les auditeurs à : noter la performance d'ensemble de chaque collectivité sur une échelle de 0 (résultat minimum) à 4 (résultat maximum) et à évaluer les progrès qu'elle a accomplis. Ces informations sont rendues publiques sur le site de l'*Audit commission* et mises en regard avec la moyenne des résultats de la strate à laquelle la collectivité auditée appartient. Les résultats de l'audit de la commission, qui sont communiqués et discutés avec la collectivité avant toute publication officielle¹⁵⁶, doivent conduire cette dernière à proposer un plan d'action pour améliorer ses principales faiblesses. Pour les collectivités ayant obtenu les moins bons résultats, le ministère des communautés et des collectivités locales (*DCLG*) est chargé d'approuver le plan. Le gouvernement peut également recourir à des procédures de mise en demeure voire se substituer aux exécutifs locaux, mais les exemples sont rares.

¹⁵⁵ Cf. notamment *Controlling, cajoling or cooperating? Central Governments' policy approaches towards local government on the issue of performance and cost effectiveness*, Conseil des communes et des régions d'Europe, mai 2006.

¹⁵⁶ En cas de désaccord entre la collectivité et les auditeurs, des procédures de revue d'audit par d'autres membres de la commission ainsi que de recours en justice sont prévues. Leur utilisation est très rare.

D'abord impopulaire, la démarche de CPA a été depuis acceptée par les responsables locaux. Elle est considérée, même par ses détracteurs, comme ayant permis une amélioration sensible des performances de la gestion locale et des deniers publics.

Rôle et composition de la commission d'audit britannique

La commission d'audit des collectivités locales d'Angleterre et d'Ecosse (*Audit commission*) a été établie le 21 janvier 1983 par le *Local Government Finance Act* de 1982¹⁵⁷. Il s'agit d'une institution sans équivalent en France et distincte du *National Audit Office* (ce dernier étant plus proche, dans ses attributions, de la Cour des comptes). L'*Audit commission* est une entité indépendante, chargée de l'évaluation de la performance dans la gestion des dépenses publiques locales *via* des audits de toutes les collectivités à travers les *Comprehensive performance assessments* ; la publication d'informations sur la performance et la manière dont les décisions prises par le gouvernement sont mises en œuvre par les autorités locales ; le développement d'un programme de recherche permettant d'identifier les meilleures pratiques au plan local et de mettre en lumière les tendances nationales d'influence de la politique locale.

L'*Audit commission* emploie plus de 2 000 personnes et recourt en outre, pour environ un tiers de son activité, aux services de cabinets d'audit privés. En 2005, le budget de la commission était de 196 millions de livres sterling (soit 284,2 millions d'euros). Les services administratifs de la commission sont installés à Londres, Cardiff et Bristol. Elle possède également des bureaux régionaux dans lesquels sont basés les auditeurs et les inspecteurs.

Le comité de direction de la commission, qui se réunit mensuellement, est composé de plusieurs commissaires aux parcours professionnels divers (collectivités territoriales, secteur privé), nommés tous les quatre ans par le ministère des communautés et du gouvernement local (*Department for Communities and Local Government, DCLG*) après consultation des principaux intervenants. Les commissaires sont responsables de définir les valeurs, standards, stratégies et objectifs de la Commission, de déterminer son budget, de contrôler ses performances et de s'assurer que la commission agit dans le respect de ses statuts ; d'un président, également nommé par le *DCLG*, en raison de ses compétences et de la richesse de son expérience (poste en collectivité locale, dans une entreprise de conseil, carrière universitaire).

Le dispositif d'évaluation de la performance des collectivités locales britanniques, s'il est le plus avancé de l'OCDE, n'est pas non plus exempt de critiques sur la démultiplication des indicateurs de suivi (environ 1 200¹⁵⁸) et le coût du dispositif d'évaluation (les seuls coûts directs étant estimés à 600 millions de livres¹⁵⁹). L'Audit Commission est parfois qualifiée de « *grande et coûteuse machine de supervision* », qui peut contribuer à affaiblir l'initiative locale et à créer une certaine confusion sur « *qui est responsable de quoi* »¹⁶⁰. Il résulte de ce système centralisé de pilotage et d'évaluation de la performance un risque de décrédibilisation des pouvoirs locaux dans la mesure où les citoyens ont plus l'impression que les autorités locales répondent aux attentes du gouvernement central qu'aux leurs. Cette situation peut contribuer à expliquer le peu d'intérêt manifesté par les Britanniques pour la démocratie locale (le taux de participation aux élections locales de mai 2005 était seulement de 37%).

Cependant, si le dispositif britannique d'évaluation de la performance locale présente des limites certaines, les réflexions en cours au Royaume-Uni pour donner plus de marges de manœuvre aux collectivités, ne remettent pas en cause son principe mais cherchent plutôt à en corriger les excès.

¹⁵⁷ Depuis 2005, le *Wales Audit office* a remplacé l'*Audit commission* dans ses responsabilités au Pays de Galles.

¹⁵⁸ On recense quelques 230 indicateurs pour le seul secteur de l'éducation.

¹⁵⁹ Rapport précité du Conseil des communes et des régions d'Europe, mai 2006.

¹⁶⁰ Entretien de la mission avec Sir Michael LYONS, chargé par le Premier ministre et le Chancelier de l'Echiquier d'une mission sur la fiscalité et l'autonomie locale (conclusions prévues en décembre 2006).

c) La mise en œuvre d'un principe souple d'évaluation et d'audit des services publics locaux

Dans les débats évoqués plus haut sur l'intérêt d'appliquer la loi organique relative aux lois de finances aux collectivités territoriales, est souvent mise en avant la recherche de l'évaluation de la performance. Celle-ci est un objectif qui s'impose à toute gestion moderne et ne résulte pas directement de la LOLF. Elle doit trouver pour les collectivités territoriales une forme adaptée à leur configuration institutionnelle, à leurs besoins et aux attentes du citoyen.

L'évaluation des services publics locaux doit pouvoir reposer sur plusieurs principes :

- elle doit être légitime, c'est-à-dire **indépendante** de l'entité évaluée, diversifiée, régulière, reposant sur des indicateurs admis de tous et permettant les comparaisons ;
- ses résultats doivent être **publics**, condition essentielle de sa légitimité et de son utilité – tant pour les décideurs locaux que pour les citoyens ;
- elle doit être **respectueuse du principe constitutionnel de libre administration** des collectivités territoriales, ce qui implique de la limiter à l'appréciation de l'efficacité (comparaison des résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre) en excluant tout jugement sur l'opportunité des objectifs arrêtés par la collectivité évaluée ;
- elle doit être **distinguée des contrôles incombant au représentant de l'Etat** (contrôle de légalité, contrôle budgétaire).

Ces considérations amènent aux propositions suivantes inspirées par un souci de souplesse et d'efficacité de mise en œuvre. Ainsi, les collectivités territoriales choisiraient les moyens et les outils de l'évaluation et de l'audit de leurs services et des actions qu'elles engagent. Si les résultats doivent nécessairement faire l'objet d'une publicité pour permettre le contrôle démocratique et la mise en commun des bonnes pratiques, il n'est pas proposé la création d'un organisme national d'évaluation afin de ne pas alourdir une démarche dont l'utilité doit être avant tout reconnue par les collectivités elles-mêmes. Il s'agit également de doter les élus locaux et leurs équipes d'outils de suivi, de mesure et de comparaison susceptibles de les aider dans le pilotage de leur administration et des politiques qu'ils engagent et dont ils ont la responsabilité politique. Pour satisfaire ces objectifs il importe que l'exécutif de la collectivité détermine l'objet et le champ de l'évaluation et en précise la méthode.

Proposition n°46.: Afin de favoriser une utilisation optimale des deniers publics et de rendre le meilleur service possible à la population, prévoir dans la partie législative du CGCT, un principe général d'évaluation et d'audit des politiques publiques pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

Cependant, pour éviter de faire peser une obligation trop lourde sur les collectivités les plus petites et cibler l'évaluation sur celles présentant les principaux enjeux financiers, rendre l'évaluation facultative pour les communes dont le nombre d'habitants est inférieur à 10 000.

Comme on l'a vu, les évaluateurs ou les auditeurs externes ne manquent pas. Les méthodes, les procédures et la terminologie utilisées sont différentes mais le but des travaux est bien celui de l'évaluation, comprise comme la comparaison des résultats obtenus aux objectifs fixés. A cette dimension d'évaluation peut s'ajouter celle d'audit, entendue comme la mesure de l'efficacité des actions menées par comparaison entre moyens et résultats. De ce point de vue d'ailleurs, l'usage de référentiels de coûts par type de gestion, strate ou catégorie de collectivités dont il est proposé l'élaboration (cf. *supra* proposition n°36) pourraient contribuer à d'utiles mises en perspectives. Les évaluations ou audits pourraient être l'occasion de valider des travaux menés par le contrôle de gestion interne.

Exerçant sa pleine responsabilité, il reviendrait à l'exécutif de la collectivité de choisir son évaluateur ou son auditeur, dans le champ privé ou public. La capacité des chambres régionales des comptes a déjà été mentionnée. Il est également utile ici de faire référence à l'expérience menée par le conseil général du Rhône qui recourt en la matière à une équipe mixte associant à un fonctionnaire du conseil général, un agent de la trésorerie générale et un de la préfecture. La solution adoptée est particulièrement souple, mobilise les forces existantes localement et croise très utilement les expériences. De la même manière, on peut imaginer des équipes associant des fonctionnaires territoriaux en poste dans différentes collectivités. Le bénéfice tiré est double : d'une part pour la collectivité destinataire de l'évaluation ou de l'audit ; d'autre part pour la bonne connaissance mutuelle des différentes administrations publiques.

Proposition n°47.: Laisser à chaque collectivité le choix de son évaluateur externe, dès lors que ce dernier présente les garanties d'indépendance nécessaires (chambres régionales des comptes, corps d'inspection générale de l'Etat ou des collectivités, équipes mixtes d'agents issus de l'administration de l'Etat et des collectivités locales , auditeurs privés...).

Le caractère indispensable de la démarche d'évaluation et d'audit, répandue également dans les entreprises, doit faire l'objet d'une prise de conscience le cas échéant sanctionnée par la mise en œuvre d'office à l'initiative du préfet. Bien sûr, ce cas de figure aura une vocation dissuasive, que l'adhésion des responsables locaux devrait rendre rare.

Proposition n°48.: En cas de manquement de la collectivité à son obligation, donner au représentant de l'Etat la faculté de se substituer à elle pour organiser l'évaluation.

Afin d'inciter au développement de l'évaluation, la « réserve de performance » prévue au nouveau contrat de solidarité et de performance pourrait être mobilisée pour contribuer à l'engagement de telles démarches, dont l'objectif doit viser par ailleurs une amélioration de la qualité des services rendus mais aussi des mesures d'économie et d'amélioration de la productivité.

Proposition n°49.: Pour les collectivités engagées d'elles-mêmes dans le processus d'évaluation, aider au financement de cette évaluation par le biais de la « réserve de performance » prévue dans le nouveau contrat de solidarité et de performance conclu, au sein du comité des finances locales, entre l'Etat et les représentants des collectivités (cf. supra proposition n°21).

La régularité et le poids financier du secteur évalué doivent favoriser une intégration de la démarche d'évaluation dans la gestion quotidienne de la collectivité, centrée sur les enjeux majeurs. Ce faisant, l'habitude prise permettra de répondre à la crainte d'une mauvaise compréhension des résultats par le public. La pratique des examens de gestion par les chambres régionales des comptes, désormais bien acceptée par les élus, en est l'illustration. La publicité des travaux est, dans ce cas, une condition de la légitimité de l'évaluation externe et un élément de différenciation par rapport au contrôle de gestion ou aux audits internes, ou même à certains audits externes ponctuels qui, eux, peuvent le cas échéant mériter de rester non publics afin de mieux mettre en évidence les difficultés d'un service ou la nécessité de rectifier une procédure.

Proposition n°50.: Pour toutes les collectivités, à l'exception des communes de moins de 10 000 habitants, faire procéder chaque année à l'évaluation des politiques représentant un quart des dépenses de la collectivité, afin qu'au terme d'un cycle de quatre ans, il ait été procédé à une revue complète. Prévoir la publicité systématique des résultats de l'évaluation externe.

*

CONCLUSION

La décentralisation, lancée il y a bientôt vingt-cinq ans par les lois DEFFERRE, fait désormais partie intégrante du modèle français : récemment inscrite dans la Constitution, c'est dans son cadre qu'un nombre croissant de politiques publiques, tant au plan social qu'économique, sont conçues puis mises en œuvre.

Il est probable que le champ d'action des collectivités locales continue à s'accroître dans les années à venir. Cet approfondissement, au moment où les échanges se multiplient et se complexifient, répond à une demande pour une gouvernance plus fluide, mieux ciblée, plus réactive de nos territoires. C'est aussi le sens de notre inscription dans une large dynamique européenne de décentralisation administrative et de mise en réseaux économiques.

Compte tenu de leur poids financier désormais considérable, de leurs politiques stratégiques d'investissement et de leur gestion d'infrastructures ou de services, les collectivités territoriales sont devenues des acteurs clefs de l'attractivité de notre territoire : il est donc urgent qu'elles prennent toute leur place dans la conduite des affaires publiques. C'est de concert avec l'Etat, au travers de négociations équilibrées et dans un cadre de confiance, que les collectivités locales doivent participer au pilotage de la dépense publique, tant au niveau des choix stratégiques que du respect des contraintes financières qui s'imposent à notre pays.

Mais la « révolution douce » de la gouvernance publique ne s'arrête pas là. Face à une demande démocratique aujourd'hui très forte, il ne suffit pas de mettre en place les bases d'un pilotage conjoint entre l'Etat et les collectivités locales, plus équilibré et plus pertinent, il faut encore assurer l'efficacité et la transparence de la dépense publique. C'est une exigence légitime de la part de nos concitoyens qui financent les politiques publiques au travers de l'impôt mais qui, malheureusement, connaissent encore mal les modes de gestion des collectivités locales.

Sur le plan juridique, administratif ou financier, le secteur public se doit de poursuivre la modernisation de sa gestion, pour plus d'efficacité et de responsabilité, en appliquant des règles et procédures formalisées et reconnues, comme le contrôle de gestion, l'audit, l'évaluation, la certification, la publication des objectifs et de leur taux de réalisation. Le citoyen sera alors en mesure d'apprécier les politiques menées, de valider les choix ou, au contraire, de sanctionner les gestions déficientes. Car c'est bien à l'électeur, en démocratie, que revient toujours le dernier mot.

*

ANNEXE 1 – LETTRE DE MISSION



LE MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET
ET A LA RÉFORME DE L'ÉTAT
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

LE MINISTRE DÉLÉGUÉ
AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Paris, le **26** **JUIL. 2006**

Monsieur le Président,

L'important mouvement de décentralisation engagé en France depuis plus de 20 ans a profondément modifié les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. En particulier, les transferts de compétences, accompagnés de transferts de ressources, de l'Etat vers les collectivités locales ont conduit à une augmentation significative des budgets locaux.

Les collectivités locales, comme l'Etat, ont le souci de justifier de la meilleure utilisation de leurs ressources pour développer et gérer les services collectifs apportés à nos citoyens, afin de participer à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques.

De leur côté, les contribuables, particuliers ou entreprises, aspirent à une meilleure compréhension du niveau et de la pertinence des prélèvements opérés au niveau local.

Compte tenu de votre grande connaissance des finances locales, ainsi que de votre expérience européenne en matière économique, nous avons décidé, en accord avec les élus membres du Conseil d'orientation des finances publiques, de vous confier le soin d'animer une réflexion sur le pilotage et la maîtrise de la dépense publique locale. Vous associerez à cette réflexion les acteurs socioéconomiques susceptibles d'éclairer ce débat, et, naturellement, les collectivités locales et leurs représentants institutionnels.

Dans le cadre de cette mission, vous vous attacherez en particulier à :

- relever les facteurs d'évolution des dépenses locales, en mesurant la capacité des élus à peser sur cette évolution. A ce titre vous examinerez en particulier les incidences des normes techniques et administratives qui s'appliquent aux collectivités locales et l'évolution des coûts portant sur leurs principaux postes de dépenses, qu'il s'agisse des charges de fonctionnement ou des projets d'investissements ;
- étudier les outils permettant de rendre plus lisibles et donc plus compréhensibles le choix et l'utilité des dépenses locales pour les citoyens ;
- définir des orientations permettant de mieux évaluer la performance de tout projet local impliquant une dépense.

Monsieur Pierre RICHARD
Président du Conseil d'administration de Dexia
7 à 11 Quai André Citroën
BP 1002
75901 PARIS CEDEX 15

Vous appuierez vos réflexions et vos propositions sur l'examen des expériences étrangères et notamment des principaux dispositifs de gouvernance des ressources et des dépenses des collectivités locales mis en place dans d'autres pays.

Vous formulerez, au vu de l'ensemble de ces analyses, des propositions qui permettent la mise en place, dans un cadre négocié et concerté, de procédures d'évaluation et de maîtrise des dépenses locales.

Pour la réalisation de cette mission, vous disposerez du plein appui du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, de celui de l'économie, des finances et de l'industrie et des ministères délégués au budget et aux collectivités territoriales.

Nous souhaitons que votre rapport nous soit remis pour la fin de l'année 2006, afin qu'il puisse contribuer à l'élaboration du rapport du Conseil d'orientation des finances publiques, coordonné par M. Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée Nationale et président du comité des finances locales, qui doit être présenté à la prochaine conférence nationale des finances publiques en janvier 2007.

Bien amicalement



Jean-François COPÉ

- Bien cordialement -



Brice HORTEFEUX

ANNEXE 2 -

REUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

I. PARTICIPANTS AUX REUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

A. LES GRANDES ASSOCIATIONS D'ELUS

1. Association des maires de France

M. Jacques PELISSARD

Président de l'association des maires de France
Maire de Lons-le-Saunier

M. André LAIGNEL

Secrétaire général de l'association des maires de France
Maire d'Issoudun

M. Philippe LAURENT

Président de la commission des finances de l'association des maires de France
Maire de Sceaux

M. Nicolas DESFORGES

Directeur général de l'association des maires de France
Préfet

M. Alexis LASSEUR

Chargé de mission – association des maires de France

M. Eric PAREYDT

Chargé de mission – association des maires de France

M. Alain ROBY

Chargé de mission – association des maires de France

2. Assemblée des départements de France

M. Claudy LEBRETON

Président de l'assemblée des départements de France
Président du conseil général des Côtes d'Armor

M. Philippe ADNOT

Vice-Président de l'assemblée des départements de France
Président du conseil général de l'Aube

M. Claude HAUT

Président de la commission des finances de l'assemblée des départements de France
Président du conseil général de Vaucluse

M. Michel ROUZEAU

Directeur général de l'assemblée des départements de France

M. Guillaume DENIS

Chef de service « finances et études »
à l'assemblée des départements de France

M. Julien LEAL

Chargé de mission au service « finances et études »
à l'assemblée des départements de France

3. Association des régions de France

M. Alain ROUSSET

Président de l'association des régions de France
Président du conseil régional d'Aquitaine

M. François LANGLOIS

Délégué général de l'association des régions de France

M. Marc JOUHANNEAU

Conseiller auprès du président du conseil régional du Centre

B. Les correspondants des Ministères

1. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Jean-Christophe MORAUD

Direction générale des collectivités locales
sous-directeur des finances locales

M. Jean-Luc HELLER

Direction générale des collectivités locales
Chef du département études et statistiques locales

2. Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

M. Arnaud PHELEP

Direction du budget
Chef du bureau 5 BIFLOM
Bureau de l'intérieur, des finances locales et de l'Outre-mer

Mme Sandrine DUCHENE

Direction générale du Trésor et de la politique économique
Sous-directeur finances publiques

M. Pierre BEYNET

Direction générale du Trésor et de la politique économique
Chef du bureau FIPU 1

M. Bruno SOULIE

Direction générale de la comptabilité publique
Sous-directeur secteur public local

M. Renaud ROUSSELLE

Direction générale de la comptabilité publique
Chef du bureau 5A

3. Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement

M. François DELALANDE

Direction générale de l'action sociale
Sous-directeur des institutions, des affaires juridiques et financières

M. Eloy DORADO

Direction générale de l'action sociale
Adjoint du sous-directeur des institutions, des affaires juridiques et financières

4. Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

M. Bertrand MEARY

Conseil général des ponts-et-chaussées
Ingénieur général des ponts-et-chaussées

C. Les praticiens

M. Pierre JAMET

Directeur général des services
du conseil général du Rhône

M. Pierre LAPLANE

Directeur général des services de la ville de Mulhouse
et de la communauté d'agglomération de Mulhouse Sud-Alsace

M. Gilles RICONO

Directeur général des services
du conseil régional de Bretagne

D. Les experts

M. Victor CHOMENTOWSKI

Président de « CONJUGUER »
Cabinet de consultants en finance et fiscalité locale

M. Michel COTTEN

Ancien trésorier-payeur général

M. Dominique HOORENS

Directeur des études
DEXIA Crédit Local

Mme Sylvie TROSA

Professeur associé à l'Institut d'études politiques de Paris
Expert en management international

II. DATES ET LIEUX DES REUNIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Jeudi 7 septembre 2006 : au siège de l'association des maires de France

Jeudi 14 septembre 2006 : au siège de l'association des maires de France

Mercredi 20 septembre
2006 : au siège de l'association des maires de France

Mercredi 4 octobre 2006 : au siège de l'assemblée des départements de France

Mercredi 18 octobre 2006 : au siège de l'association des régions de France

Mercredi 8 novembre 2006 : au siège de l'association des maires de France

Mercredi 29 novembre
2006 : au siège de l'association des maires de France

*

ANNEXE 3 -

**LISTE DES AUDITIONS EFFECTUEES PAR
M. PIERRE RICHARD ET/OU SES RAPORTEURS
(PERSONNALITÉS AUTRES QUE CELLES REPRESENTÉES
DANS LE GROUPE DE TRAVAIL)**

Ministres et membres de leurs cabinets

M. Jean-François COPE	Ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement
M. Brice HORTEFEUX	Ministre délégué aux collectivités territoriales
M. Philippe HEIM	Directeur de cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat
M. Thierry COUDERT	Directeur de cabinet du ministre délégué aux collectivités territoriales
Mme Sophie THIBAUT	Cabinet du ministre délégué au budget et à la réforme de l'Etat
M. Eric JALON	Cabinet du ministre d'Etat, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire
M. François GUEANT	Cabinet du ministre délégué aux collectivités territoriales

Parlementaires

M. Jean ARTHUIS	Sénateur, Président de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Membre de l'observatoire de la décentralisation
M. Gilles CARREZ	Député, Maire du Perreux-sur-Marne, Rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Président du comité des finances locales
M. Jean-Pierre FOURCADE	Sénateur, Maire de Boulogne Billancourt, Président de la communauté d'agglomération du Val de Seine, Vice-président de l'Association des maires de grandes villes de France
M. Philippe MARINI	Sénateur, Maire de Compiègne, Président de l'agglomération de la région de Compiègne, Rapporteur général de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation
M. Pierre MEHAIGNERIE	Député, Maire de Vitry, Président de la communauté d'agglomération de Vitry communauté, Président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale
M. Didier MIGAUD	Député, Maire de Seyssins, Président de la communauté d'agglomération Grenoble-Alpes-Métropole, Questeur de l'Assemblée nationale, Membre de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Associations d'élus autres que celles représentées au sein du groupe de travail

Association des maires des grandes villes de France	M. Jean-Marie BOCKEL Président , Sénateur, Maire de Mulhouse
Fédération des maires des villes moyennes	M. Bruno BOURG-BROC, Président , Député, Maire de Châlons-en-Champagne, Président de la communauté d'agglomération de Châlons-en-Champagne M. Arsène LUX , Maire de Verdun, président de la CODECOM de Verdun Mme Christine ROIMIER , Maire d'Alençon, vice-présidente de la communauté urbaine Mme Nicole GIBOURDEL , Déléguée générale
Association des petites villes de France	M. Martin MALVY, Président de l'Association, Ancien Ministre, Président du Conseil régional de Midi-Pyrénées
Assemblée des communautés de France	M. Marc CENSI, Président , Maire de Rodez, Président de la communauté d'agglomération du Grand Rodez M. Charles-Eric LEMAIGNEN Vice-président, Président de la communauté d'agglomération Orléans Val de Loire
Association des communautés urbaines de France	M. Olivier LANDEL , Délégué

Administrations

Direction générale des collectivités locales, ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Edward JOSSA	Directeur général
M. Daniel BARNIER	Sous-directeur des compétences et institutions locales
M. Pascal GIRAULT	Sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
M. Thierry MOSIMANN	Adjoint au sous-directeur des finances locales et de l'action économique
M. Emmanuel AUBRY	Chef du bureau des services publics locaux
Mme Mélanie VILLIERS	Adjointe au chef du bureau des concours financiers de l'Etat
Mme Marion SPEGT	bureau des budgets locaux et de l'analyse financière

Ministère de l'économie et des finances

M. Philippe JOSSE	Directeur du budget
Dominique LAMIOT	Directeur général de la comptabilité publique

Autres

M. Serge GUILLON	Secrétariat général pour les affaires européennes, secrétaire général adjoint
M. Raymond COINTE	Secrétariat général pour les affaires européennes, secrétaire général adjoint
M. Olivier LACOSTE	Secrétariat général pour les affaires européennes
M. Dominique LIBAULT	Directeur de la sécurité sociale, ministère de la santé et des solidarités
M. Lionel ROUILLON	Chef du bureau des pensions, rémunérations et du temps de travail, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, ministère de la fonction publique

Cour des comptes et chambre régionale des comptes d'Ile de France

M. Christian BABUSIAUX	Président de la première chambre de la Cour des comptes
M. Alain PICHON	Président de la quatrième chambre de la Cour des comptes
M. Christian DESCHEEMAEKER	Président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France
M. Thierry MOURIER DES GAYETS	Vice-Président de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France
M. Christian MARTIN	Conseiller-maître à la Cour des comptes
M. François MONIER	Conseiller-maître à la Cour des comptes
Mme Amélie OUDEA- CASTERA	Auditeur à la Cour des comptes

Autres personnalités qualifiées

M. Patrick ARTUS	Directeur de la recherche et des études, IXIS Corporate & Investment bank (groupe Natixis)
M. Alain BACRO	Directeur général des services de la ville d'Amiens et de la communauté d'agglomération d'Amiens-métropole
M. Jacques CREYSSEL	Directeur général du MEDEF
M. Bernard DEBRY	Directeur général des services de la communauté urbaine de Brest métropole
M. Serge HUTEAU	Chef de projet Nouvelle gouvernance au conseil général de la Mayenne
M. Jean HYENNE	Directeur adjoint de l'association française de normalisation – AFNOR
Mme Agnès LEPINAY	Directrice des Affaires Economiques, Financières et Fiscales du MEDEF
M. Claude MARTINAND	Président de l'institut de la gestion déléguée, Vice-président du conseil général des Ponts-et-chaussées

M. Hugues-Arnaud MAYER	Président de la commission territoriale du MEDEF
M. Jean-Luc MERCADIE	Directeur général des services du conseil régional d'Aquitaine
M. Ameziane MEDJDOUB	Directeur général adjoint des services de la mairie de Boulogne-Billancourt
M. Pierre NANTERME	Président de la Commission économique et sociale du MEDEF
Mme Claudine PADIEU	Directeur scientifique de l'observatoire national de l'action sociale décentralisée
M. Michel PEBEREAU	Président de BNP-Paris
Mme Sandra de PINHO	Elève-administrateur à l'institut national des études territoriales, chargée de l'enquête « <i>les démarches de type LOLF dans les collectivités territoriales</i> »
M. Marcel POCHARD	Conseiller d'Etat
M. Henri PREVOST	Institut de l'entreprise, observatoire de la dépense publique, rapporteur
M. Raymond SOUBIE	Président directeur général du groupe Altédia, Président du conseil d'orientation pour l'emploi
M. Michel THIERRY	Inspecteur général des affaires sociales
M. Luc-Alain VERVISCH	Président de l'association finances, gestion, évaluation des collectivités territoriales, AFIGESE

Mission à l'étranger – Allemagne

Ministère fédéral des Finances (BMF)

M. Detlev BIEDERMANN	Directeur général adjoint de la 5 ^{ème} sous-direction (relations financières du Bund avec les Länder et les communes, questions juridiques)
M. Andreas KIENEMUND	Chef du bureau VA1 (constitution financière, coordination des questions financières fédérales)
Mme Ulla SCHWARZE	Chef du bureau VA2 (coordination des budgets publics)
M. Carsten THIES	Chef du bureau VA3 (finances des communes)

Autres

M. Klaus TEICHERT	Secrétaire d'Etat chargé des finances du Land de Berlin
M. Gerhard SENNLAUB	Secrétaire général de la commission des finances du Bundesrat
Mme Monika KUBAN	Directrice chargée des finances de la <i>Deutscher Städtetag</i> (fédération des communes)
M. Matthias WOHLTSMANN	Chargé des finances publiques à la <i>Deutscher Landkreistag</i> (fédération des arrondissements / groupements de communes)

Mission à l'étranger – Belgique

M. Peter PRAET	Ancien ministre fédéral des finances, membre du comité de direction de la Banque nationale de Belgique et du conseil supérieur des finances
Prof. Giuseppe PAGANO	Université de Mons-Hainaut, spécialiste en finances et management publics
M. Jean-François HUSSON	Secrétaire général du CIFOP et de la société royale d'économie politique de Belgique, expert pour Dexia crédit local
M. Charles PICQUE	Ministre-président du gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale, chargé des Pouvoirs Locaux
M. Willy TAMINIAUX	Président de l'union des villes et communes de Wallonie, Bourgmestre de La Louvière
M. Jef GABRIELS	Président de la <i>Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten</i> , Bourgmestre de Genk
M. Dirk GYSELINCK	Membre du comité exécutif de Dexia Banque Belgique
Mme Louise-Marie BATAILLE	Secrétaire général de l'Union des Villes et communes de Wallonie
M. Claude PARMENTIER	Directeur général du centre régional d'aide aux communes, Bourgmestre de Wanze, délégué de la région wallonne au sein du C.A. du Holding Communal
M. Dominique NOTTE	Président du conseil supérieur des finances des villes, communes et provinces de Wallonie, Député permanent de la Province de Namur
M. Ronny FREDERICKX	Membre du <i>Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur</i> , secrétaire communal de la commune de Essen
M. Eric VAN CAPELLEN	Directeur du réseau commercial pour le <i>Public finance</i> de Dexia Banque Belgique

Mission à l'étranger – Italie

M. Maurizio BRUSCHI	Directeur général des finances locales au ministère de l'intérieur
Mme Maria CANNATA	Directeur de la dette à la direction du Trésor
M. Efisio ESPA	Chef du département du programme du gouvernement, Présidence du Conseil
M. Stefano FASSINA	Responsable du secrétariat technique du vice-ministre de l'économie et des finances
M. Edoardo GRISOLIA	Inspecteur général pour les finances des administrations publiques au sein du ministère de l'Economie et des Finances
Mme Linda LANZILLOTTA	Ministre des affaires régionales

M. Raffaele MALIZIA Chef du secrétariat technique de la ministre pour les affaires régionales

M. Salvatore REBECCHINI Président de la *Cassa dei Depositi e Prestiti*

Mission à l'étranger – Royaume-Uni

M. David ALDOUS *Senior manager* dans le service d'audit de l'*Audit commission*

M. Ian CARTER Chef du service performance des collectivités à l'*Audit commission*

M. Mike HEISER Direction des finances de la *Local government association*

M. Niel KINGHAN Directeur général de la gouvernance locale et des finances au ministère des communautés et collectivités locales

Sir Michael LYONS Président de la LYONS commission sur les collectivités locales en Angleterre

M. Jonathan MILLS Chef du bureau finances locales au *Treasury*

Sir Simon MILTON Vice-président de la *Local government association*
Président du *Westminster City Council*

M. Simon RIDLEY Chef de l'unité finances locales au *Treasury*

M. Paul RIGG Directeur finances et performance de la *Local government association*

Mme Phyllis STARKEY Membre du Parlement,
Présidente du comité parlementaire sur les collectivités locales

*