



**POUR UN REDRESSEMENT
DES FINANCES PUBLIQUES
FONDE SUR LA CONFIANCE MUTUELLE
ET L'ENGAGEMENT DE CHACUN**

Rapport établi par

Martin Malvy

et

Alain Lambert

Ancien ministre,
Président du Conseil régional
de Midi-Pyrénées

Ancien ministre,
Président du Conseil
général de l'Orne

avec l'appui

de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale des affaires sociales et de
l'Inspection générale de l'administration

Avril 2014

Nous remercions Jérôme Fournel (IGF), Adrienne Brotons (IGF), François Langlois (IGA), Noémie Angel (IGA), Jean-Louis Bonnet (IGAS), Dominique Barella (IGAS) et Jérôme Clerc (IGAS), ainsi que toutes les personnes rencontrées dont les noms figurent en annexe pour leur appui et leurs contributions à ce rapport.

SOMMAIRE

SYNTHESE DES PROPOSITIONS	1
INTRODUCTION.....	6
1. LA CONFIANCE, PREALABLE A UN NOUVEAU DEPART	7
1.1. Un niveau de défiance inédit entre l'État et les collectivités territoriales.....	7
1.1.1. <i>Une méconnaissance réciproque entraînant des représentations erronées.....</i>	<i>7</i>
1.1.2. <i>Les mutations de l'État et les récents transferts, facteurs de déstabilisation</i>	<i>8</i>
1.1.3. <i>Des décisions gouvernementales peu ou pas concertées.....</i>	<i>8</i>
1.2. Une nouvelle gouvernance, le préalable pour réconcilier et mobiliser les collectivités aux côtés de l'État.....	9
1.2.1. <i>Reconnaitre le rôle des collectivités territoriales dans la modernisation du pays et l'exercice quotidien des services publics</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Associer les collectivités territoriales aux décisions qui les concernent</i>	<i>10</i>
1.2.3. <i>Alléger les contraintes normatives.....</i>	<i>11</i>
1.2.4. <i>Créer une transparence réciproque dans les données et les pratiques.....</i>	<i>13</i>
1.2.5. <i>Instaurer une nouvelle approche des relations financières au niveau local, qui fasse le pari de l'intelligence des territoires.....</i>	<i>16</i>
2. DES PERSPECTIVES CLARIFIEES POUR CHAQUE ECHELON.....	17
2.1. Une simplification institutionnelle, source d'économies.....	17
2.1.1. <i>Un nombre élevé de collectivités territoriales en France, par rapport à ses voisins européens.....</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>Une véritable imbrication des compétences et des financements entre État, administrations de sécurité sociale, et collectivités territoriales.....</i>	<i>17</i>
2.1.3. <i>Une situation génératrice de surcoûts.....</i>	<i>18</i>
2.2. Une nouvelle donne pour les collectivités territoriales	19
2.2.1. <i>Affirmer quelques principes simples.....</i>	<i>19</i>
2.2.2. <i>Redéfinir la ligne de partage des compétences entre acteurs locaux</i>	<i>21</i>
2.2.3. <i>Approfondir l'intégration intercommunale dans une logique d'optimisation des dépenses du bloc communal</i>	<i>27</i>
2.2.4. <i>Diminuer le nombre de satellites et de démembrements des collectivités territoriales</i>	<i>32</i>
3. DE NOUVEAUX OUTILS FINANCIERS POUR PROGRESSER ENSEMBLE.....	34
3.1. Des outils comptables et de gestion perfectibles.....	34
3.1.1. <i>Renforcer progressivement les règles comptables pour mieux connaître la situation financière d'une collectivité.....</i>	<i>34</i>
3.1.2. <i>Évaluer les effets induits dans la durée par les investissements en s'appuyant sur la règle d'or actuelle</i>	<i>36</i>
3.1.3. <i>Provisionner les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans les périodes de forte hausse de cette recette fiscale.....</i>	<i>41</i>
3.1.4. <i>Orienter le contrôle de légalité des préfets vers des domaines sources d'économies potentielles pour les collectivités.....</i>	<i>42</i>
3.2. Une information financière au service du citoyen	43
3.2.1. <i>Enrichir les débats d'orientation budgétaire au sein de chaque collectivité territoriale.....</i>	<i>43</i>
3.2.2. <i>Renforcer l'information du citoyen sur l'évolution de la fiscalité locale</i>	<i>44</i>

4. L'ENGAGEMENT SOLIDAIRE, UNE NECESSITE COMMUNE.....	45
4.1. Un enjeu commun	45
4.1.1. <i>Une dégradation globale qui appelle une réponse collective.....</i>	<i>45</i>
4.1.2. <i>Éviter un risque financier systémique.....</i>	<i>47</i>
4.2. Une réponse nécessairement partagée entre acteurs publics.....	47
4.2.1. <i>Associer les collectivités territoriales à la gouvernance financière.....</i>	<i>47</i>
4.2.2. <i>Responsabiliser tous les acteurs</i>	<i>49</i>
4.2.3. <i>Fixer une trajectoire simple et intelligible.....</i>	<i>56</i>
CONCLUSION.....	58

SYNTHESE DES PROPOSITIONS

- ◆ **Proposition n°1 :** Créer par décret un « dialogue national des territoires », instance composée du Premier ministre, des ministres concernés et des présidents des principales associations de collectivités territoriales. Elle se réunirait en tant que de besoin selon des formats adaptés aux sujets à traiter, et au moins deux fois par an.
- ◆ **Proposition n°2 :** Prévoir la saisine de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ou de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), en amont des concertations institutionnelles.

Communiquer en amont aux associations d'élus, selon une procédure formalisée et suivie, les projets de textes préalablement à l'organisation des réunions de concertation.

En complément, pour les ressources humaines, prévoir une obligation de consultation du collègue employeur préalable au lancement de la négociation qui débouche sur un mandat de négociation.
- ◆ **Proposition n°3 :** Créer un mécanisme de consultation ouverte et dématérialisée sur les projets de textes réglementaires ayant un impact local, et ouvrir ainsi la possibilité aux collectivités territoriales de proposer en ligne d'éventuelles modifications.
- ◆ **Proposition n°4 :** Limiter le niveau de détail des lois et des prescriptions réglementaires nationales afin de laisser aux collectivités locales le pouvoir de fixer et d'adapter les modalités d'application de la loi ou du règlement.
- ◆ **Proposition n°5 :** Développer une méthode partagée de calcul et d'objectivation des coûts, en s'appuyant sur un échantillon représentatif de collectivités volontaires.
- ◆ **Proposition n°6 :** Créer par décret un observatoire des collectivités territoriales, instance conjointe d'une vingtaine de personnes issues notamment de l'État et des grandes collectivités.
- ◆ **Proposition n°7 :** Capitaliser au sein du CNFPT les bonnes pratiques en lien avec l'observatoire et les diffuser sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr.
- ◆ **Proposition n°8 :** Faciliter la mise en place de démarches d'*open data*.
- ◆ **Proposition n°9 :** Prévoir que le CPER soit constitué à 50 % de thématiques d'initiatives État et à 50 % de thématiques émanant de la région.
- ◆ **Proposition n°10 :** Encourager le dispositif encore récent et méconnu de commune nouvelle, qui réunit plusieurs communes en une seule entité, tout en maintenant un maire délégué.
- ◆ **Proposition n°11 :** Eviter le recours à la création de structures, comme par exemple les syndicats mixtes, lorsque des conventions, des mutualisations ou des délégations entre collectivités sont possibles.
- ◆ **Proposition n°12 :** Affirmer ce principe de diversité des territoires dans l'un des prochains textes relatifs à l'action publique.
- ◆ **Proposition n°13 :** Traduire le principe de subsidiarité territoriale dans l'un des prochains textes relatifs à l'action publique. Promouvoir les nouveaux modes de contractualisation entre collectivités territoriales en :
 - demandant aux préfets de les relayer auprès des collectivités en amont de l'organisation des conférences territoriales de l'action publique ;
 - proposant un guide sur les délégations et les mutualisations, téléchargeable sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr et diffusé à l'ensemble des associations d'élus.
- ◆ **Proposition n°14 :** Optimiser les cofinancements :

Rapport

- en obligeant le maître d'ouvrage, hors circonstances exceptionnelles, à assurer au moins 50 % du financement du projet, pour les communes de plus de 3 500 habitants ;
- en définissant, dans le cadre de la signature d'une convention territoriale d'exercice concerté, un seuil de cofinancement minimal d'un montant de 15 % ;
- et à défaut de convention, en appliquant aux co-financeurs, y compris l'État, une obligation de participation minimale de 25 % du montant total.

◆ **Proposition n°15 :**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Rapport

- ◆ **Proposition n°28** : Introduire une définition de l'intérêt communautaire dans le CGCT précisant que la gestion d'une compétence n'est pas détachable de l'ensemble des équipements permettant son exercice et limiter la liste des compétences dont l'exercice est subordonné à la définition d'un intérêt communautaire.
- ◆ **Proposition n°29** : Verser la DGF au niveau intercommunal en l'assortissant de garanties pour les communes membres sur la base d'un dispositif simplifié.
- ◆ **Proposition n°30** : Réduire les incitations financières liées au changement juridique d'EPCI, notamment pour les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines. Les gains ainsi réalisés seraient versés aux EPCI en fonction du degré d'intégration effectif entre communes et EPCI.
- ◆ **Proposition n°31** : Prévoir une fusion du syndicat avec l'EPCI à fiscalité propre lorsque 80 % des membres du syndicat appartiennent à cet EPCI à fiscalité propre, les 20 % restants pouvant déléguer la compétence à l'EPCI concerné. Cette règle comporterait des dérogations pour les syndicats d'eau et assainissement.
- ◆ **Proposition n°32** : Elargir à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics les possibilités de coopération ouvertes par le CGCT et faciliter les règles de dissolution d'un établissement public.
- ◆ **Proposition n°33** : Réduire le nombre de satellites des collectivités territoriales en les fusionnant ou en ré-internalisant leurs missions au sein des collectivités.
- ◆ **Proposition n°34** : Prévoir dans une loi qu'en cas de reprise d'une entité, le personnel est reclassé selon les règles en vigueur dans la fonction publique territoriale et soumettre aux collectivités territoriales qui assurent le financement de ces structures l'élaboration ou le renouvellement des conventions collectives.
- ◆ **Proposition n°35** : Dans le cadre d'une discussion entre collectivités, en partenariat avec l'État, assurer un cadrage minimal harmonisé de la nomenclature par fonction afin de faciliter la comparaison entre collectivités locales et l'analyse des politiques publiques par secteur.
- ◆ **Proposition n°36** : Mettre en place une comptabilité et un compte de gestion unique pour l'ordonnateur et le comptable.
- ◆ **Proposition n°37** : Pour les collectivités les plus importantes, mettre en place une comptabilité patrimoniale.
- ◆ **Proposition n°38** : Rendre obligatoire l'information de l'assemblée délibérante sur les coûts de fonctionnement induits par une dépense d'équipement, et provisionner une année de fonctionnement lors du vote de cette dépense.
- ◆ **Proposition n°39** : Réaliser et transmettre à l'assemblée délibérante pour information une étude d'impact socio-économique pour tout projet d'investissement d'un montant compris entre 5 M€ et 10 M€, en fonction de la taille de la collectivité.
- ◆ **Proposition n°40** : Aligner les règles de dotation aux amortissements des communes de plus de 3 500 habitants sur celles des départements et supprimer la neutralisation sur les nouveaux investissements effectués directement par la collectivité.
- ◆ **Proposition n°41** : Renforcer les obligations de provisionnement des risques sur les structures satellites des collectivités et rendre obligatoire une délibération de l'assemblée dans le cadre du vote du budget sur les engagements hors bilan de la collectivité.
- ◆ **Proposition n°42** : Mettre en place un mécanisme de provisionnement des recettes exceptionnelles de DMTO des départements (augmentation du produit supérieure à 10 % par an).
- ◆ **Proposition n°43** : Instituer par voie législative l'obligation pour toutes les collectivités de délibérer, dans les six mois suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante, sur l'organisation de leurs services et le temps de travail de leurs agents.

Rapport

- ◆ **Proposition n°44 :** Inscrire dans la loi l'obligation de présenter à la délibération de l'assemblée avec la publicité nécessaire à l'égard des citoyens locaux :
 - en début de mandat, un plan de mandature ;
 - lors du débat d'orientation budgétaire, des données précises quant à la programmation des investissements, à la situation financière de la collectivité sur la base d'un tableau de bord des indicateurs de gestion (y compris ceux servant de base au dispositif d'alerte de la DGFIP, en particulier les ratios d'endettement) ;
 - à l'occasion du vote du budget une programmation pluriannuelle actualisée des investissements, un recensement exhaustif des engagements hors bilan et une présentation des structures satellites de la collectivité ;
 - simplifier la présentation des annexes et prévoir une synthèse pédagogique normée.
- ◆ **Proposition n°45 :** Présenter les budgets communaux en annexe du budget de l'EPCI. A terme, élaborer un budget consolidé pour le territoire intercommunal.
- ◆ **Proposition n°46 :** Prévoir dans les futures applications informatiques relatives à la dématérialisation des impôts locaux la possibilité d'une visualisation des différents impôts prélevés par une collectivité sur un même contribuable.
- ◆ **Proposition n°47 :** Associer les collectivités au programme de stabilité. Malgré le calendrier très serré pour l'élaboration et la finalisation du programme de stabilité 2014-2018, un envoi spécifique du projet de programme de stabilité aux présidents des trois associations de collectivités, suivie d'une réunion spécifique autour du Premier ministre et des ministres concernés devrait se tenir en avril.
- ◆ **Proposition n°48 :** Formaliser dans un texte législatif les évolutions des dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités. Sans être prescriptif, le texte permettrait d'identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités. Il constituerait un point d'aboutissement des travaux de concertation sur les finances publiques indispensables entre État et collectivités afin d'assurer le respect de nos engagements européens.
- ◆ **Proposition n°49 :** Proposer aux régions, aux départements et aux principales agglomérations un pacte volontaire individualisé avec l'État fixant :
 - l'évolution de la DGF sur 3 ans et la compensation des décisions de l'État impactant sans accord préalable les finances des collectivités ;
 - l'évolution des dépenses, prélèvements, déficit et endettement, et éventuellement, les fusions ou regroupements de collectivités.Ce pacte serait assorti de mécanismes d'incitation financière pour les deux parties.
- ◆ **Proposition n°50 :** Associer dans un cadre conventionnel les principales entités publiques partenaires à une logique de maîtrise forte des prestations qu'elles facturent aux collectivités territoriales.
- ◆ **Proposition n°51 :** Stabiliser la valeur des bases de taxe d'habitation et renforcer les mécanismes d'encadrement de la hausse des taux pour les impôts communaux.
- ◆ **Proposition n°52 :** En cas de mise en œuvre du mécanisme de correction, prévoir :
 - une gouvernance spécifique assurant la bonne information des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale et assurant la concertation nécessaire aux décisions prises pour assurer le retour à la trajectoire prévue ;
 - une logique, au moins partielle, de solidarité entre administrations publiques au prorata des dépenses de fonctionnement afin de matérialiser le caractère collectif qui préside à nos engagements européens en matière de finances publiques.
- ◆ **Proposition n°53 :**
 - stabiliser en valeur les dépenses des administrations publiques centrales et locales ;

Rapport

- limiter à 2 % en valeur, la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale.

INTRODUCTION

Le diagnostic de la dégradation de l'état des finances publiques de la France fait l'objet d'un consensus. Les termes en sont connus : une inertie de la dépense publique, qui atteint 57 % du PIB, un déficit public systématique depuis quatre décennies et une dette proche des 2 000 Md€, soit 30 000 € par habitant. A cela s'ajoute une gouvernance de l'action publique éclatée et excessivement complexe.

La préservation du modèle social français et de la qualité des services publics auxquels nos concitoyens sont attachés appellent une réaction politique forte pour refonder l'action publique dans son ensemble. Depuis quelques années, ce mouvement a été initié par la majorité de nos partenaires de la zone euro qui se sont dotés de pactes internes de stabilité de leurs finances publiques. La France doit se donner une ambition équivalente.

Nos engagements européens, ainsi que l'efficacité et la cohérence de l'action publique, rendent indispensable que l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales travaillent solidairement pour le redressement de nos finances publiques. En la circonstance, les décisions ne peuvent être différées. Le présent rapport propose d'élaborer un cadre simplifié et plus efficace de gouvernance pour les collectivités territoriales. Ce dernier doit porter tant sur les modalités de prise de décision que sur l'organisation des structures et les politiques partagées avec les autres administrations.

A cette fin, ce rapport part du constat que la confiance doit se substituer à l'incompréhension et à la méfiance qui semblent prévaloir aujourd'hui dans les relations entre État et collectivités territoriales, voire entre collectivités. L'importance prise par les collectivités territoriales dans l'action publique impose leur reconnaissance, terreau d'une collaboration vertueuse, solidaire et responsable.

La solidarité doit s'appuyer sur une transparence et une lisibilité qui font aujourd'hui défaut. Le redressement des finances publiques passe par la clarification des objectifs, actuellement encore trop imprécis et insuffisamment concertés. Il passe également par une clarification des rôles des différents niveaux territoriaux : État, région, département, intercommunalité et commune.

Les outils financiers des collectivités territoriales doivent être améliorés tant pour l'information de nos concitoyens que pour accompagner les collectivités dans l'effort qui leur est demandé.

Enfin, tous les acteurs publics, État, collectivités territoriales et protection sociale, doivent contribuer à une gouvernance financière partagée pour que chacun assume en bonne intelligence sa part de responsabilité.

Cette démarche suppose au préalable d'impulser un *aggiornamento* culturel pour initier une nouvelle manière de travailler ensemble, État et collectivités, fondée sur la concertation, la responsabilité et la prévisibilité des orientations.

Conformément à la mission confiée par le Président de la République, le présent rapport entend éclairer ces propositions.

1. La confiance, préalable à un nouveau départ

1.1. Un niveau de défiance inédit entre l'État et les collectivités territoriales

1.1.1. Une méconnaissance réciproque entraînant des représentations erronées

La défiance a atteint un degré très élevé dans les relations entre l'État et les collectivités territoriales.

Les administrations centrales de l'État connaissent mal la réalité locale. Elles ignorent tant la modernisation des services publics locaux depuis trente ans (en matière de trains express régionaux, de lycées ou de collèges par exemple) que les progrès en matière de gestion (recrutement de contrôleurs de gestion, dématérialisation des procédures) réalisés par les collectivités territoriales. Alors que le maintien d'une cohésion sociale forte en période de crise doit beaucoup à l'action des collectivités territoriales, les administrations centrales sont convaincues que l'État constitue un modèle de bonne administration et d'économie.

L'insuffisante mobilité entre fonction publique de l'État et fonction publique territoriale favorise cette ignorance. Même si nombre de responsables des collectivités sont issus de la fonction publique de l'État, la réciproque est très rare et les carrières fondées sur des allers-retours réguliers de l'une vers l'autre sont encore l'exception. Cette méconnaissance du fonctionnement au quotidien de l'autre versant de la fonction publique alimente une diabolisation mutuelle, ennemie de tout processus de confiance.

La situation financière des collectivités territoriales, moins dégradée que celle de l'État au cours de ces dix dernières années, a favorisé le sentiment de leur insuffisante participation aux efforts financiers de la nation, l'État s'étant notamment endetté pour verser des dotations aux collectivités territoriales et compenser les réformes fiscales.

Les dépenses en matière de ressources humaines constituent une illustration parfaite de ce procès en mauvaise gestion. L'évolution de la masse salariale dépend des transferts de personnel, des décisions prises par les collectivités territoriales en matière d'embauche, d'avancement et de primes, mais également, pour partie, des décisions de revalorisation indiciaire prises par l'État. Le coût de la revalorisation en cours des agents de catégorie C est ainsi estimé à 200 M€ pour les collectivités territoriales¹. Globalement, la direction du budget estime qu'une revalorisation du point d'indice de 1 % pour tous les fonctionnaires a un impact d'environ 547 M€ pour la fonction publique territoriale.

Si des dérives existent, et si des choix de gestion faits ici ou là peuvent être critiquables, comme le sont également certains choix gouvernementaux, le débat sur la qualité et le coût de gestion des collectivités est en réalité mal posé car il sous-estime trop souvent le rôle des élus locaux, responsables de leurs choix devant leurs électeurs. Il convient ainsi de distinguer la question de la bonne ou de la mauvaise gestion de celle des marges financières. Les collectivités territoriales qui ont connu une croissance de leurs recettes au cours des dernières décennies ont tout naturellement investi dans de nouveaux projets. Certains en ont déduit l'idée d'une mauvaise gestion des collectivités, ce qui n'est pas juste.

¹ Evaluation effectuée par les groupes de travail de la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN).

1.1.2. Les mutations de l'État et les récents transferts, facteurs de déstabilisation

La défiance n'a cessé de croître depuis l'acte II de la décentralisation qui s'est traduit par de nombreux transferts de compétences de l'État vers les collectivités sans que les compensations financières aient été à la hauteur escomptée. L'État n'est plus, selon elles, en mesure de s'engager et d'être un véritable interlocuteur de proximité, capable de répondre à leurs interrogations multiples.

Les collectivités territoriales ne manquent jamais par ailleurs de souligner les désengagements de l'État qu'elles pallient, notamment lorsque l'État se retire de secteurs ou de projets cofinancés. Si les collectivités reprochent à l'État de rationaliser son organisation, ce qui suppose des redéploiements de services, dans le même temps, elles critiquent sa présence sur certains secteurs décentralisés, qu'elles considèrent de leur seule compétence.

1.1.3. Des décisions gouvernementales peu ou pas concertées

Le double discours de l'État qui d'un côté exhorte aux économies et de l'autre impose des charges nouvelles, a été souligné avec acuité par nombre d'interlocuteurs au cours de la mission. Les exemples sont malheureusement nombreux et certains, récents, illustrent que ces pratiques perdurent, alors même que l'État ne cesse de demander aux collectivités de réduire leurs dépenses.

La réforme des rythmes scolaires, décidée il y a quelques mois par le gouvernement, s'accompagne de dépenses nouvelles pour les communes qui doivent rémunérer les animateurs au-delà des compensations reçues. Les coûts associés à cette réforme des rythmes scolaires sont ainsi estimés en année pleine par le comité des finances locales (CFL) à 600 M€ pour les communes (activités périscolaires) et 60 M€ pour les départements (transport scolaire). A titre d'exemple, pour certaines communes de plus de 10 000 habitants, cela peut correspondre à l'équivalent de 2 % de hausse du produit des impôts locaux.

Le gouvernement, pour favoriser l'emploi des jeunes, en particulier ceux sans qualification, a créé le dispositif des emplois d'avenir qui repose notamment sur des recrutements par les collectivités ; certains ont vocation à perdurer alors même que l'État demande une stabilisation, voire une baisse des effectifs dans les collectivités territoriales.

L'actuelle négociation de nouveaux contrats de plan est un autre exemple des discours contradictoires tenus par l'État. Il sollicite le concours financier des régions hors compétences transférées (infrastructures ferroviaires) voire même en dehors de leurs champs de compétences (politique de la ville par exemple). Les collectivités sont invitées à financer en recourant à l'emprunt ces investissements et dans le même temps, il leur est demandé de maîtriser leurs dépenses.

Ces pratiques anciennes ont longtemps été d'autant mieux acceptées par les élus locaux qu'elles pouvaient renforcer la compétitivité de leurs territoires et que cela facilitait les financements d'infrastructures nécessaires au développement.

Mais aujourd'hui, cette forte incidence des décisions de l'État sur les budgets locaux est d'autant plus mal perçue qu'elles sont souvent insuffisamment concertées et ne peuvent être anticipées dans les programmations budgétaires. Elles s'accompagnent trop souvent de critiques, vécues comme injustes, des choix d'investissement et de gestion réalisés par les élus locaux. Ces derniers soulignent que le contrôle de légalité, de plus en plus allégé faute de moyens suffisants des préfectures, est souvent remplacé par un jugement en opportunité de leurs décisions, de la part d'organes de presse ou de fonctionnaires d'administration centrale loin du terrain. Ces critiques s'appuient souvent sur des exemples non généralisables, parfois sortis de leur contexte, ou fondées sur des comparaisons peu fiables.

Rapport

L'instauration de la confiance entre État et collectivités, nécessaire à l'association de ces dernières à la restauration des finances publiques, passe donc par une évolution du discours tenu qui devra être complétée par une gouvernance renouvelée. C'est un préalable absolu si l'on souhaite aller de l'avant et relancer une nouvelle dynamique. Concertation, transparence, et anticipation seront nécessaires à l'avenir, pour que celui-ci s'inscrive dans une nouvelle relation de confiance.

1.2. Une nouvelle gouvernance, le préalable pour réconcilier et mobiliser les collectivités aux côtés de l'État

1.2.1. Reconnaître le rôle des collectivités territoriales dans la modernisation du pays et l'exercice quotidien des services publics

Trente ans après les premières lois de décentralisation, les responsables locaux (élus et fonctionnaires) expriment un sentiment de manque de reconnaissance de leur action.

L'indispensable évolution des relations entre l'État et les collectivités territoriales pour que la France soit en mesure de respecter ses engagements européens passe par des actes forts :

- ◆ l'État devrait, au plus haut niveau, par exemple à l'occasion de la remise du présent rapport, reconnaître les collectivités territoriales comme partenaires de son action et comme acteurs essentiels de la puissance publique au plus près des préoccupations des français ;
- ◆ dès lors, l'État accepterait de confier l'exercice de certaines compétences non régaliennes sur les territoires aux seules collectivités, c'est-à-dire sans avoir lui-même des services déconcentrés dédiés.

Aucun des interlocuteurs de la mission ne conteste la nécessité de procéder à une maîtrise accrue des dépenses. De fait, nombre de collectivités, en particulier les régions, les départements et les grandes agglomérations, ont commencé à limiter les embauches, redéployer des moyens, procéder à des rationalisations, sans que cela ne soit connu et reconnu. Ce processus encore partiel sera d'autant mieux relayé, notamment au niveau du bloc communal, que les acteurs locaux seront associés aux décisions, aux résultats obtenus et auront pleine conscience du sens de l'action entreprise.

Il est indispensable de prendre davantage en compte une réalité forte : la très grande hétérogénéité des collectivités territoriales. Les constats comme les propositions doivent donc être adaptés à cette diversité. En effet, un petit nombre d'entre elles concentrent la majorité des effectifs et de la dépense locale. Ainsi en termes d'effectifs, seulement 1 % des collectivités territoriales ont plus de 1000 agents et emploient 43 % des effectifs totaux. Il en va de même en termes de dépenses : régions, départements, métropoles, communautés urbaines et les 10 % des communes et des EPCI les plus riches représentent 90 % des dépenses. Par ailleurs, la situation du bloc communal doit être distinguée de celle des départements et des régions qui se caractérise, depuis la réforme de la taxe professionnelle, par une moindre autonomie fiscale pour les départements², et par une absence quasi-totale d'autonomie pour les régions.

² Les départements continuent néanmoins de disposer d'une certaine marge en matière de ressources. En excluant même l'augmentation du plafond des DMTO, les départements peuvent moduler la taxe foncière sur les propriétés bâties jusqu'à 2,5 fois le taux moyen de l'année n-1.

1.2.2. Associer les collectivités territoriales aux décisions qui les concernent

La gouvernance actuelle ne permet pas véritablement d'instaurer la confiance, de présenter et discuter des hypothèses, de négocier des objectifs, ni même de concevoir ensemble la meilleure organisation relative à une politique publique donnée. S'il existe de multiples lieux de discussion pour aborder telle ou telle thématique entre État et collectivités territoriales (conseil supérieur de la fonction publique territoriale, commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs, conférence nationale des services d'incendie et de secours...), ce ne sont pas des lieux de gouvernance partagée et ils interviennent trop souvent en aval. Ce constat prend une dimension particulière dans le contexte financier actuel qui impose des arbitrages nationaux sur la maîtrise des finances publiques.

Plusieurs tentatives ont eu lieu par le passé pour associer davantage les différents secteurs des administrations publiques. Mais ces tentatives (conférence nationale des finances publiques et conférence nationale des exécutifs), conçues comme des objets autant politiques que de gouvernance, n'ont pas réussi à s'installer dans la durée. Plus récemment, le projet de création d'un Haut Conseil des territoires lors de l'examen du projet de loi MAPTAM, a avorté, rejeté par le Sénat et abandonné en commission mixte paritaire.

Sans reproduire ces modèles, il est essentiel de disposer d'un lieu de dialogue régulier entre l'État, les territoires et, lorsque cela est nécessaire, les administrations de sécurité sociale. Celui-ci – qui n'a en aucune manière vocation à modifier le rôle des institutions constitutionnelles – doit en revanche constituer un espace de travail régulier entre responsables politiques de l'État et des territoires, réunions préparées en amont par des discussions entre administrations.

Les collectivités territoriales seraient représentées par leurs principales associations qui, lors de la signature du pacte de confiance et de responsabilité en 2013, ont prouvé leur capacité de dialogue et d'interactions avec les territoires. Si le principe constitutionnel de libre administration des collectivités ne permet pas de leur reconnaître la capacité à engager leurs membres, il est toutefois possible de les associer en amont du processus législatif³ ou réglementaire et d'en faire de véritables partenaires de négociation.

Dans cette optique, une rencontre entre le Premier ministre, les ministres concernés et les responsables des principales associations d'élus pourrait être institutionnalisée.

Proposition n°1 : Créer par décret un « dialogue national des territoires », instance composée du Premier ministre, des ministres concernés et des présidents des principales associations de collectivités territoriales. Elle se réunirait en tant que de besoin selon des formats adaptés aux sujets à traiter, et au moins deux fois par an.

³ Le Conseil constitutionnel a reconnu que la consultation d'associations d'élus en amont du processus législatif n'empiétait pas sur la compétence du législateur (DC CC n°2013-685).

1.2.3. Alléger les contraintes normatives

1.2.3.1. Au niveau national, instaurer la consultation des collectivités en amont

Le poids des normes nouvelles est vécu comme un frein à une optimisation des dépenses des collectivités territoriales comme l'ont montré de nombreux rapports récents⁴. Le coût des mesures soumises à la commission consultative d'évaluation des normes⁵ (CCEN) en 2012 s'est élevé en année pleine à 1,58 Md€, en hausse de 117 % par rapport à 2012.

Pour la seule fonction publique, 229 textes ont été examinés de 2009 à 2013, pour un coût global proche de 2,5 Md€. En 2014, ont été adoptées les mesures suivantes au profit des catégories C dont les collectivités territoriales sont les principaux employeurs : revalorisation indiciaire sans changement d'échelon, création d'un 12^{ème} échelon dans les échelles 4 et 5, d'un 9^{ème} échelon dans l'échelle 6, diminution de la durée de carrière dans chaque échelle, refonte des grilles de certaines catégories... sachant qu'une seconde revalorisation est annoncée à compter du 1^{er} janvier 2015. Près de 40 %⁶ de la progression de la masse salariale seraient liés à des mesures catégorielles nationales⁷.

D'autres normes font l'objet de vives critiques au niveau local, telle que l'obligation d'accessibilité selon des modalités coûteuses et parfois disproportionnées par rapport à l'objectif poursuivi. La région Rhône-Alpes a par exemple indiqué à la mission que le seul coût de l'amélioration de l'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite dans les lycées représentait un budget de 51 M€ sur la période 2011-2015. L'obligation de résultat plutôt que de moyen est une notion que les administrations centrales peinent à s'approprier.

L'État ne peut pas continuer d'imposer des charges nouvelles tout en réduisant substantiellement ses concours financiers. Parallèlement la multiplication des lieux de concertation peut se traduire par des prises de position divergentes sur un même sujet : par exemple en matière de sport, les représentants des collectivités territoriales peuvent approuver un dispositif coûteux et le refuser en CCEN, dès lors que ce ne sont pas les mêmes élus qui siègent.

Proposition n° 2 : Prévoir la saisine de la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) ou de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC), en amont des concertations institutionnelles.

Communiquer en amont aux associations d'élus, selon une procédure formalisée et suivie, les projets de textes préalablement à l'organisation des réunions de concertation.

En complément, pour les ressources humaines, prévoir une obligation de consultation du collège employeur préalable au lancement de la négociation qui débouche sur un mandat de négociation.

⁴ Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative, mars 2013 Alain Lambert et Jean-Claude Boulard, rapport sur « la simplification des normes applicables aux collectivités locales », mission parlementaire du sénateur Eric Doligé, 2011.

⁵ Le conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a vocation à remplacer la CCEN mais n'est pas encore en activité. L'acronyme CCEN sera donc conservé tout au long du rapport.

⁶ Rapport de la Cour des comptes sur les finances locales de 2013.

⁷ Il ne s'agit pas ici d'un jugement sur l'opportunité de ces mesures, mais de constater leur impact sur les finances locales.

Rapport

Par ailleurs, et en complément, une consultation directe à destination des collectivités territoriales sur les projets de textes réglementaires ayant un fort impact local devrait être prévue. S'inspirant du modèle bruxellois des réunions de « parties prenantes » (*stake holders meetings*), les avant-projets de textes feraient l'objet d'une publication, permettant aux collectivités territoriales intéressées de faire part de leurs propositions de modifications⁸.

Proposition n° 3 : Créer un mécanisme de consultation ouverte et dématérialisée sur les projets de textes réglementaires ayant un impact local, et ouvrir ainsi la possibilité aux collectivités territoriales de proposer en ligne d'éventuelles modifications.

1.2.3.2. Au niveau local, introduire de la souplesse pour favoriser la créativité et les initiatives locales

Mieux associées à l'élaboration des textes, les collectivités territoriales seront aussi davantage responsabilisées dès lors que l'État recentrera son action et permettra au pouvoir réglementaire local de s'exprimer plus largement.

Cela suppose que, quels que soient les efforts qui leur seront demandés, des marges de manœuvre leur soient laissées afin de ne pas surdéterminer le cadre dans lequel elles opèrent au mépris de leur capacité d'arbitrage financier.

Cette souplesse prend tout son sens au regard de l'articulation du pouvoir législatif et réglementaire national avec le pouvoir réglementaire local.

En effet, si le pouvoir législatif relève en France du seul parlement et si le pouvoir réglementaire est confié au Premier ministre par l'article 21 de la Constitution, la jurisprudence constitutionnelle (n°86-417 DC du 18 septembre 1986, cons 55 à 60) admet toutefois, dans un cadre limité, son exercice par une autorité de l'État autre que le Premier ministre.

Les collectivités territoriales peuvent fixer des règles dans les cas et conditions fixés par le législateur, par exemple les régimes d'aide aux entreprises ou en matière d'urbanisme. Chaque texte législatif régissant les compétences des collectivités territoriales peut préciser les règles dont l'édition leur est confiée pour l'exercice de cette compétence.

Par ailleurs, le silence des textes nationaux permet aux collectivités territoriales d'exercer leur pouvoir réglementaire⁹.

Afin de conforter la responsabilité des acteurs locaux et donner tout son sens au caractère décentralisé de l'organisation des pouvoirs publics, davantage d'initiatives devraient être laissées aux collectivités territoriales. Une telle évolution suppose que l'État accepte de légiférer moins et autrement, en adoptant des lois et des textes réglementaires fixant uniquement des objectifs et laissant les moyens à l'appréciation des collectivités responsables.

Proposition n° 4 : Limiter le niveau de détail des lois et des prescriptions réglementaires nationales afin de laisser aux collectivités locales le pouvoir de fixer et d'adapter les modalités d'application de la loi ou du règlement.

Cela permettrait de concilier universalité de la norme et adéquation aux territoires et aux circonstances locales sans pour autant aller jusqu'au pouvoir réglementaire autonome.

⁸ Si cette pratique existe dans certains ministères, elle ne prend pas cette forme et est loin d'être généralisée comme le montre le récent exemple de la réforme des rythmes scolaires.

⁹ Avis du Conseil d'État, Assemblée générale (section de l'intérieur) – Avis n° 387.095 – 15 novembre 2012.

Rapport

Durablement et profondément entamée, la confiance entre pouvoirs publics appelle une série de décisions, certaines symboliques, d'autres très concrètes de la part de l'État. Sans elles, il est vain d'espérer que se construisent progressivement les conditions permettant à tous les acteurs, collectivement et solidairement, d'accepter et de mettre en œuvre les mesures financières qu'appelle la grave crise des finances publiques.

1.2.4. Créer une transparence réciproque dans les données et les pratiques

1.2.4.1. Partager l'information financière et développer les études thématiques conjointes

La confiance repose également sur le partage de l'information financière. Or aujourd'hui au niveau national, c'est loin d'être le cas, ce qui alimente des incompréhensions et craintes réciproques. Si l'Observatoire des finances locales publie chaque année des données consolidées sur les budgets des collectivités territoriales, les associations d'élus et les collectivités territoriales n'ont pas véritablement accès à des données concernant les évolutions du besoin de financement, de l'endettement, des recettes et des dépenses des collectivités.

Par ailleurs, les données budgétaires des collectivités territoriales sont disponibles avec un décalage d'un ou deux ans. La mission a ainsi travaillé en 2014 sur les données des budgets 2012 des collectivités territoriales, ainsi que sur les budgets primitifs 2013. Il est impossible d'établir un diagnostic financier pertinent et à jour avec des chiffres aussi anciens.

Le partage de l'information financière devrait devenir la règle. Deux types de données, peuvent à brève échéance être mises en commun et ouvertes :

- ◆ **les données comptables** : rétrospectives, celles-ci font déjà l'objet d'une remontée *via* la DGFIP, qui prévoit de les rendre totalement publiques d'ici fin 2014 en les publiant sur Etalab. Les comptes des collectivités sont au demeurant accessibles aux citoyens à partir du site de la DGCL (www.collectivites-locales.fr). Il s'agit donc ici d'une simple facilitation de l'accès grâce à une plate-forme commune ;
- ◆ **les données budgétaires** : celles-ci sont en cours de dématérialisation *via* le logiciel Actes mis en œuvre par la DGCL. Là encore il s'agit de données faisant l'objet d'un accès pour le citoyen. Leur mise en commun faciliterait les comparaisons entre collectivités.

Dans le cadre de leur mise en ligne, ces données pourraient faire l'objet de présentations modulables :

- ◆ par type de collectivité ;
- ◆ par strate de population ;
- ◆ par nature de recettes, fiscales ou dotations ;
- ◆ par type de dépenses en distinguant masse salariale, dépenses sociales, autres dépenses de fonctionnement et dépenses d'investissement.

L'information financière ne se limite pas aux données budgétaires et comptables mais doit également porter sur les coûts des politiques publiques. Aujourd'hui en l'absence de normes communes et face à la diversité des modes de gestion des services publics, ces données, préalables indispensables à toute évaluation et diagnostic partagé État-collectivités territoriales mais également entre collectivités territoriales, ne sont pas connues.

De toute évidence, coûts moyens ou standards et référentiels de prix d'achat pourraient faciliter la gestion financière et favoriser la comparaison entre collectivités. L'introduction de coûts moyens serait aussi un élément de meilleure information des élus et des citoyens, et donc de plus grande maîtrise de la dépense publique.

Proposition n° 5 : Développer une méthode partagée de calcul et d'objectivation des coûts, en s'appuyant sur un échantillon représentatif de collectivités volontaires.

Il s'agit de développer un outil souple d'informations pratiques à disposition des collectivités territoriales, mais également susceptibles d'éclairer les ministères dans leur choix de politiques publiques et dans l'élaboration d'études d'impact. Ce référentiel indicatif n'a pas vocation à devenir un cahier des charges ou une norme de dépense. Il ne doit pas conduire à la standardisation des modes de gestion.

Face à la complexité d'un tel chantier, une première étape dans l'objectivation des coûts consisterait à recenser des données précises et récentes telles que : la taille du territoire / la population / la pyramide des âges de la population (nombre de personnes âgées, de jeunes enfants, d'enfants scolarisés) / les communes de montagne ou littorales / le tourisme / le potentiel fiscal / les kilomètres de voirie / le revenu moyen par habitant...).

1.2.4.2. Créer un observatoire des collectivités territoriales

L'ensemble de ces données serait partagé dans le cadre d'un observatoire des collectivités territoriales, instance conjointe d'une vingtaine de personnes qui pourrait rassembler des représentants des principales associations d'élus¹⁰, la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction du budget (DB), la direction générale du Trésor (DG T), la direction de la sécurité sociale (DSS), le commissariat général de l'égalité des territoires (CGET) et l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). Cet observatoire aurait une vocation plus large et plus partenariale que l'actuel Observatoire des finances locales existant dans le cadre du comité des finances locales (CFL) ou que l'observatoire des territoires du CGET. Il pourrait notamment faire appel aux équipes de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de la Banque postale (LBP).

Proposition n° 6 : Créer par décret un observatoire des collectivités territoriales, instance conjointe d'une vingtaine de personnes issues notamment de l'État et des grandes collectivités.

Il reprendrait également les missions de l'observatoire des territoires et pourrait évoluer pour devenir à terme l'observatoire conjoint des données de l'État et des collectivités territoriales. Il associerait selon la politique étudiée, la direction en charge de ces dossiers. En matière de dépenses sociales et de formation, il intégrerait les données des organismes sociaux dans le champ des politiques partagées.

Au-delà du recueil et du partage de données, seraient développées progressivement au sein de l'observatoire des études thématiques. Par exemple, une étude pourrait être réalisée au sein de l'observatoire sur le coût des services de la petite enfance avec le nombre de crèches (tous types confondus)/ le nombre d'enfants concernés / le taux d'encadrement / les horaires d'ouverture / le coût moyen par enfant / les modes de gestion retenus... Progressivement, l'ensemble des politiques territoriales serait ainsi être couvert. Il s'agit toutefois d'un chantier de longue haleine.

Des travaux préparatoires assurant le partage complet de l'information existante doivent démarrer au plus vite pour permettre une avancée significative dès la programmation budgétaire de l'automne 2014.

Outre son rôle dans la programmation financière et dans la comparaison des coûts, l'observatoire pourrait permettre de fiabiliser les études d'impact présentées à la CCEN ainsi qu'à la CCEC.

¹⁰ L'ARF dispose notamment d'un observatoire des politiques régionales.

1.2.4.3. Faciliter les échanges de bonnes pratiques entre collectivités territoriales

Le présent rapport dresse un premier tableau de bonnes pratiques recensées à l'occasion de la mission. D'ores et déjà certaines associations d'élus, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les réseaux de professionnels territoriaux ont mis en place des lieux d'échanges des bonnes pratiques. Il conviendrait de développer ce type de démarche et de favoriser les échanges entre les différents réseaux. A cette fin, il serait intéressant de doter les collectivités territoriales d'un véritable centre de ressources.

Proposition n° 7 : Capitaliser au sein du CNFPT les bonnes pratiques en lien avec l'observatoire et les diffuser sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr.

Le CNFPT pourrait également proposer aux collectivités territoriales des formations sur ce thème.

1.2.4.4. Généraliser l'open data

L'« *Open Data* », traduite souvent en français par « l'ouverture des données », peut jouer un rôle clé dans la transparence financière réciproque.

Les premières initiatives en France en matière d'ouverture des données publiques des collectivités territoriales ont été prises par les villes de Rennes (avril 2010), Paris (janvier 2011), Montpellier, la Communauté urbaine de Bordeaux et le Conseil général de Saône-et-Loire (juin 2011). D'autres conseils généraux et régionaux ont suivi, certaines collectivités mutualisant et coordonnant leur action. Ainsi, les sites du Conseil régional des pays de la Loire, du Département de Loire Atlantique et de la communauté urbaine de Nantes sont liés entre eux et il est possible de naviguer facilement de l'un à l'autre.

Les données budgétaires ne sont toutefois pas les premières mises en ligne. Toutefois le mouvement progresse. Si nombre de collectivités territoriales présentent sur leurs sites internet des synthèses de leur budget par missions et grandes opérations, certaines comme Rennes ou Montpellier n'hésitent pas à proposer au citoyen le budget et le compte administratif sous fichier accessible.

Conscient des enjeux de l'*open data*, l'État a ouvert le 5 décembre 2011 un portail interministériel www.data.gouv.fr qui rassemble et met à disposition de nombreuses informations en provenance des administrations et services de l'État. Le portail héberge également les données des collectivités territoriales qui le souhaitent. En octobre 2012, un conseil général et six villes avaient fait ce choix.

En diffusant les bonnes pratiques, en amplifiant la communication sur son propre site, l'*open data* favorise la transparence et la diffusion des données, ce qui a des vertus pédagogiques et de régulation de la dépense indéniables. En outre, le contrôle par les organismes spécialisés comme par les citoyens sera facilité.

Proposition n° 8 : Faciliter la mise en place de démarches d'*open data*.

1.2.5. Instaurer une nouvelle approche des relations financières au niveau local, qui fasse le pari de l'intelligence des territoires

Pendant longtemps, tout mouvement de décentralisation s'est accompagné d'un discours sur la déconcentration. Tout se passait comme si l'État, lorsqu'il transférait une responsabilité aux collectivités, n'imaginait pas cette compétence sans son pendant au niveau de l'État territorial. C'est avec cette vision qu'il faut rompre aujourd'hui et ce pour trois raisons :

- ◆ le millefeuille territorial, la multiplicité des acteurs commencent avec l'État lorsque celui-ci avec des moyens limités cofinance des commerces de proximité, des actions culturelles locales, ou dispose de seulement quelques dizaines de kilomètres de routes au sein d'un département... ;
- ◆ la diminution des moyens de l'État territorial ne permet souvent plus aux administrations déconcentrées d'être des partenaires des collectivités. Faire semblant tout en étant sans moyen ni pouvoir conduit à décrédibiliser l'État et renforce le climat de défiance à son égard ;
- ◆ plus de 30 ans après les débuts de la décentralisation, il est temps de considérer que les collectivités n'ont plus besoin de tuteur local, ce qui ne signifie ni l'abandon des capacités régaliennes de l'État, ni de son rôle de gardien des lois et de la neutralité des services publics, ni de celui de recours en cas de défaillance d'une collectivité.

L'État doit désormais accepter le principe qu'un seul acteur public – lui ou bien une collectivité territoriale – intervienne pour une politique publique donnée sur le territoire. Une telle évolution donnerait tout son sens au principe d'organisation décentralisée de la République inscrit dans la constitution, à l'occasion de la révision constitutionnelle du 29 mars 2003.

Ce nouvel état d'esprit doit conduire à une vision plus équilibrée des partenariats noués avec les collectivités territoriales. Cela pourrait se traduire par exemple par une évolution des contrats de plan État-région (CPER). Afin de rééquilibrer *a priori* les termes du contrat, le mandat de négociation du préfet de région devrait inclure 50 % de thématiques d'initiative gouvernementale et 50 % de thématiques d'initiative régionale. Les participations financières devraient être d'un montant minimal (par exemple 500 000 €) afin d'éviter tout risque de saupoudrage.

Proposition n° 9: Prévoir que le CPER soit constitué à 50 % de thématiques d'initiatives État et à 50 % de thématiques émanant de la région.

2. Des perspectives clarifiées pour chaque échelon

2.1. Une simplification institutionnelle, source d'économies

2.1.1. Un nombre élevé de collectivités territoriales en France, par rapport à ses voisins européens

Spécificité française, héritée de son histoire, la France compte 36 700 communes, 2 581 établissements publics de coopération intercommunale, 10 198 syndicats de communes, 101 départements et 26 régions¹¹. Cette fragmentation du paysage français est particulièrement manifeste au niveau communal. L'OCDE estime ainsi que, pour 100 000 habitants, existent en moyenne 58 communes en France, contre seulement 2 au Danemark (la moyenne l'Union Européenne étant à 18). La France se singularise également par le principe d'interdiction de tutelle d'une collectivité sur une autre et par l'absence de réforme structurelle d'envergure visant à diminuer le nombre de communes.

Face aux difficultés rencontrées dans les années 1970 pour fusionner les communes, la France a fait le choix de favoriser les regroupements au sein d'intercommunalités, afin de diminuer les coûts de gestion, mutualiser les équipements et les services. Toutefois, cela ne réduit pas le nombre de communes et cette fragmentation du tissu communal rend complexe la gouvernance des intercommunalités. Il serait souhaitable de concilier le renforcement de l'intercommunalité avec un rapprochement des communes au sein de communes nouvelles¹².

Proposition n° 10 : Encourager le dispositif encore récent et méconnu de commune nouvelle, qui réunit plusieurs communes en une seule entité, tout en maintenant un maire délégué.

2.1.2. Une véritable imbrication des compétences et des financements entre État, administrations de sécurité sociale, et collectivités territoriales.

Les législations successives depuis 1982 ont multiplié les domaines de compétences partagés. Rares sont en effet les champs de compétences exclusives. La majorité des compétences sont exercées par plusieurs niveaux de collectivités territoriales, voire partagées avec l'État, ce qui génère de multiples flux de financements croisés. Loin de contribuer à la simplification du partage financier des rôles de chaque collectivité territoriale, l'État encourage cette situation. Ce fut notamment le cas pour les pôles d'excellence ruraux, dont il était le plus petit financeur. C'est encore le cas aujourd'hui pour les CPER, ou pour des initiatives lancées par l'État mais dont il se retire financièrement.

Dans ce paysage territorial complexe, les obligations de coordination des acteurs sont relativement limitées et très encadrées. Le législateur peut :

- ◆ définir une collectivité chef de file d'une compétence partagée, chargée d'organiser mais en aucun cas de déterminer les modalités de l'action commune de plusieurs collectivités¹³. Il a largement eu recours à cette notion de chef de filât dans la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). Il convient de souligner que les termes de la

¹¹ Compte-tenu de leurs spécificités, les collectivités d'outre-mer ne sont pas abordées dans le présent rapport.

¹² Possibilité ouverte par la loi RCT : la commune nouvelle se substitue à plusieurs communes contiguës. Ces dernières subsistent sous forme de communes déléguées.

¹³ Décision du Conseil constitutionnel n° 2008-567 DC du 24 juillet 2008 sur la loi relative aux contrats de partenariat.

Rapport

loi ouvrent quelques perspectives de rationalisation des compétences, en permettant à chaque collectivité chef de file d'élaborer « *des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence fixant les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune pour chacune des compétences concernées* » et en assortissant ce dispositif d'un mécanisme d'incitation financière ;

- ◆ créer un rapport de compatibilité des règles entre des collectivités territoriales de rang différent. A titre d'exemple, les schémas de cohérence territoriale s'imposent aux plans locaux d'urbanisme dans la mesure où ils ne fixent pas de règles d'une précision telle qu'ils déterminent nécessairement le contenu des documents de rang inférieur¹⁴.

2.1.3. Une situation génératrice de surcoûts

L'éclatement de la dépense entre les acteurs et les nombreux flux financiers croisés rendent difficile un suivi précis de la dépense par politique et par territoire. Il complexifie l'arbitrage entre investissements de même nature.

Par ailleurs, l'organisation territoriale actuelle induit :

- ◆ des coûts de gestion fixes non-mutualisés pour chaque niveau de collectivité territoriale (ressources humaines, finances, achat et gestion de bâtiments...) ;
- ◆ des coûts d'instruction redondants : chaque collectivité instruit la demande et réalise un contrôle de gestion externe le cas échéant. L'instruction d'un dossier de subvention à une association culturelle reviendrait ainsi environ à 1 000 €¹⁵. Une pluralité de financeurs instruisant parallèlement une subvention pour une même association accroît mécaniquement ce coût qui est parfois supérieur au montant de la subvention elle-même ;
- ◆ des coûts de coordination élevés : les collectivités chef de file sont chargées de l'élaboration de très nombreux schémas qui, outre le temps de travail conséquent des agents dédiés à leur rédaction, mobilisent des élus et des techniciens de plusieurs collectivités voire des cabinets d'audit privés ;
- ◆ des coûts de structures : la coordination passe très souvent par la création d'une structure dédiée telle qu'un syndicat mixte (par exemple en matière de billettique unique et de plateforme intermodale), ce qui génère des charges de fonctionnement importantes. Les services préfectoraux, dans certains territoires, devraient cesser de recommander le maintien, voire la création de syndicats.

Proposition n° 11 : Éviter le recours à la création de structures, comme par exemple les syndicats mixtes, lorsque des conventions, des mutualisations ou des délégations entre collectivités sont possibles.

La multiplicité des acteurs locaux peut en outre conduire à une organisation non optimale des services voire à des doublons. A titre d'exemple, en matière de transports, certaines lignes ferroviaires assurées par des bus régionaux sont en concurrence avec des lignes de bus interurbains financées par le conseil général. De même, en matière de tourisme, région, département et bloc communal communiquent souvent sur les mêmes sites sans réelle concertation ou se déplacent séparément sur les mêmes salons.

¹⁴ CC, n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000, cons. 7.

¹⁵ Estimation donnée à la mission par le service culture d'une grande agglomération.

Rapport

Il faut toutefois souligner que la contrainte financière agit depuis 2010 comme un régulateur de ces imbrications, chaque échelon se repositionnant sur son cœur de compétences et cherchant à minimiser ses coûts de gestion à travers des mutualisations, principalement des achats. Ainsi, les régions comme les départements réduisent de plus en plus leur contribution aux politiques culturelles et sportives du bloc communal. Dans l'Orne, le conseil général est parvenu à limiter à 6 % de son budget total les dépenses volontaires du Département. En Rhône-Alpes et dans le Limousin, les conseils régionaux se sont engagés dans une véritable revue des politiques publiques intégrant, non seulement le critère du caractère obligatoire de la dépense, mais plus généralement celui de sa performance. Ces démarches sont extrêmement difficiles à mener dans les faits car les politiques volontaires présentent un effet de cliquet. Il n'est pas aisé pour une collectivité de se désengager financièrement d'une action ou d'un secteur dont la pérennité repose depuis des années sur une ou plusieurs collectivités territoriales ou qui a été mis en place en période faste. Il en va ainsi, pour les régions et les départements, des politiques non obligatoires de solidarité ou d'équipement au profit des collégiens ou des lycéens (carte jeune par exemple).

2.2. Une nouvelle donne pour les collectivités territoriales

2.2.1. Affirmer quelques principes simples

2.2.1.1. Une prise en compte de la diversité des territoires et des collectivités territoriales

Notre territoire est riche de ses différences : les besoins du milieu rural ne sont pas ceux des villes moyennes ni des très grandes agglomérations urbaines. De même, selon la taille des territoires et la densité de population, le rôle des régions, des départements et des intercommunalités n'est pas identique. Ces constats conduisent à questionner tant l'uniformité de l'organisation territoriale actuelle que l'application indifférenciée des mêmes règles de droit à des territoires par nature très différents.

D'ores et déjà, la loi MAPTAM ouvre des possibilités d'organisation différenciée selon les territoires. Cette dynamique doit être aujourd'hui renforcée.

Proposition n° 12 : Affirmer ce principe de diversité des territoires dans l'un des prochains textes relatifs à l'action publique.

2.2.1.2. Un principe de subsidiarité territoriale afin que chaque politique publique soit exercée par l'échelon territorial pertinent

Toute réflexion sur la répartition des compétences doit conduire à s'interroger non seulement sur le territoire pertinent d'intervention d'une politique donnée, mais également sur la capacité de la collectivité à la mettre en œuvre, ce qui pose inévitablement la question de la taille critique suffisante. Dans ce cadre, doivent être encouragées :

- ◆ les nouvelles possibilités de délégation d'une collectivité à une autre prévue par la loi MAPTAM (article L.1111-8 du CGCT). En effet, la responsabilité d'une politique publique n'interdit plus la délégation de la gestion à un niveau territorial plus pertinent, soit ascendante dans une optique d'économie d'échelle en termes de gestion, soit descendante dans une optique de maillage et de proximité, sans doubler les structures existantes ;

Rapport

- ◆ les mutualisations entre collectivités territoriales que ce soit au sein d'une intercommunalité¹⁶, ou entre collectivités locales de niveaux différents¹⁷. En effet, la mutualisation de certaines activités peut :
 - permettre une baisse des coûts unitaires moyens de certains services (l'entretien de la voirie, la gestion des carrières, la passation des marchés...);
 - offrir de nouvelles capacités de négociation collective, se traduisant en termes de marché par une baisse des prix lors des appels d'offre ;
 - faciliter la coordination des acteurs ;
 - éviter l'existence de services en double.

Néanmoins, ce cercle vertueux de la mutualisation n'est possible que dans la mesure où :

- ◆ la structure mutualisée atteint « une taille critique », telle qu'elle lui permette de profiter de rendements d'échelle croissants, c'est-à-dire de gains financiers ;
- ◆ il existe des compétences communes exercées par plusieurs collectivités sur un même territoire.

Proposition n° 13 : Traduire le principe de subsidiarité territoriale dans l'un des prochains textes relatifs à l'action publique. Promouvoir les nouveaux modes de contractualisation entre collectivités territoriales en :

- demandant aux préfets de les relayer auprès des collectivités en amont de l'organisation des conférences territoriales de l'action publique ;
- proposant un guide sur les délégations et les mutualisations, téléchargeable sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr et diffusé à l'ensemble des associations d'élus.

2.2.1.3. Des règles de cofinancement pour optimiser la dépense publique

L'existence de financements croisés favorise le saupoudrage des interventions et nuit à une optimisation de l'investissement public local. D'ores-et-déjà, des limitations¹⁸ existent, fixant la participation minimale du maître d'ouvrage à 30 % du montant total des financements apportés par des personnes publiques. Toutefois, il est possible aux collectivités territoriales de déroger à cette règle dans le cadre, des conventions territoriales d'exercice concerté d'une compétence¹⁹. Par ailleurs, cette règle de cofinancement ne s'applique pas aux CPER et à toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'État ou de ses établissements publics. La mission estime que ces dispositions doivent être renforcées et proposent les pistes suivantes :

Proposition n° 14 : Optimiser les cofinancements :

- en obligeant le maître d'ouvrage, hors circonstances exceptionnelles, à assurer au moins 50 % du financement du projet, pour les communes de plus de 3 500 habitants ;
- en définissant, dans le cadre de la signature d'une convention territoriale d'exercice concerté, un seuil de cofinancement minimal d'un montant de 15 % ;
- et à défaut de convention, en appliquant aux co-financeurs, y compris l'État, une obligation de participation minimale de 25 % du montant total.

¹⁶ A travers la mise à disposition de moyens dans le cadre de transferts de compétences (art L5211-4-4 du CGCT), la constitution de services communs créés en dehors des compétences transférées (artL5211-4-2 du CGCT), ou encore la mise en commun de moyens en dehors de tout transfert de compétences (article L5211-4-3 du CGCT).

¹⁷ *via* la mise à disposition de service totale ou partielle d'une collectivité territoriale au profit d'un syndicat mixte (article L5721-9 du CGCT) ou encore la possibilité de réaliser dans le cadre de l'article L5111-1-1 du CGCT des prestations communes de service entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes ou entre des établissements publics de coopération intercommunale.

¹⁸ Article L1111-9 du CGCT.

¹⁹ Article L1111-9-1 du CGCT modifié par la loi n°2014-58 du 27 janvier 2014.

2.2.1.4. Une vision réaliste de la répartition des compétences

La répartition par blocs de compétences voulue par le législateur en 1983 n'a *de facto* jamais fonctionné. Les collectivités territoriales interviennent majoritairement dans le cadre d'une obligation ou d'une possibilité légale, l'enchevêtrement des compétences étant le fruit de sédimentations juridiques successives. En habilitant les collectivités à statuer sur toutes questions d'intérêt local non dévolues par la loi à une autre personne publique, la clause générale de compétence incite à cette imbrication des rôles et des acteurs²⁰. Pour limiter les doublons et rationaliser l'organisation actuelle, il est donc nécessaire de recenser l'ensemble des bases juridiques fondant l'intervention des collectivités territoriales domaine par domaine. C'est ce travail, plus que la suppression de la clause générale de compétence, qui constituera le facteur principal de clarification.

Néanmoins, au-delà de ce réexamen, l'abandon de la clause générale de compétence représente un symbole fort de la volonté de rationalisation.

Proposition n° 15 :

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

Cette proposition ne fait pas obstacle à la concertation entre collectivités, prévue dans le cadre des conférences territoriales d'action publique, qui a vocation à faciliter des délégations de compétences entre elles. Au contraire, en clarifiant le rôle de chacun et en limitant le nombre d'acteurs sur chaque champ de politique publique, la démarche prévue par la loi MAPTAM sera confortée.

2.2.2. Redéfinir la ligne de partage des compétences entre acteurs locaux

2.2.2.1. Faire des collectivités territoriales les acteurs uniques des politiques décentralisées à l'échelon local

Dans un certain nombre de domaines de politiques publiques, la compétence résiduelle de l'État ne constitue ni un facteur d'équité, ni un facteur de pertinence. En matière culturelle par exemple, les représentants des collectivités territoriales rencontrés par la mission ont pointé le décalage entre la présence de l'État autour de la table et sa très faible contribution financière. Il vaudrait mieux que l'État substitue une logique de labellisation qui vient en soutien au rayonnement des projets portés par les collectivités territoriales, à une pratique de cofinancement.

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

Cette redéfinition du rôle de l'État au niveau local peut intervenir selon des schémas différents en fonction des compétences concernées.

²⁰ CE, 29 juin 2001, Commune de Mons-en-Barœul.

Rapport

2.2.2.1.1. De nouveaux transferts de compétence

Tous les transferts de compétence devront intervenir dans le strict respect du cadre constitutionnel en matière de compensation, en tirant toutes les leçons du passé. Lorsque l'État est co-financeur dans un cadre conventionnel (exemple du CPER), les engagements pris devront être respectés.

Ils interviendraient au profit de :

Collectivités bénéficiaires	Conseil régional	Conseil Général	EPCI
Domaines concernés	<p>Aides économiques et formation professionnelle gérées par les DIRECCTE.</p> <p>Soutien au spectacle vivant (les services de l'État, nationaux ou déconcentrés, conserveraient la politique de labellisation des principaux événements ou scènes).</p> <p>Tourisme.</p> <p>Patrimoine immobilier des instituts de formation sanitaire et sociale.</p> <p>Sport (État ne conservant que le contrôle des normes et le niveau national).</p>	<p>Les routes nationales : (l'État ayant conservé, à la suite de l'acte II de la décentralisation, la gestion et l'entretien de 9500 kms de routes qui l'ont conduit à maintenir des unités territoriales d'entretien et de déneigement des routes, exerçant les mêmes fonctions que le département).</p> <p>La gestion des pupilles de l'État, l'ensemble de la protection de l'enfance relevant du département la prise en charge des enfants handicapés, le handicap étant une compétence départementale.</p> <p>Les moyens consacrés par l'État à l'assistance aux communes en matière d'urbanisme (assistance technique fournie par l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement des territoires - ATECAT).</p>	<p>En matière d'urbanisme. A la suite de la disparation progressive de l'application du droit des sols, le contrôle du service de l'État consiste essentiellement à vérifier la compatibilité des autorisations délivrées par la maire avec une réglementation arrêtée également par la maire. Il pourrait donc relever du contrôle interne.</p>

2.2.2.1.2. Des délégations de compétence

Le maire exerce d'ores-et-déjà des compétences au nom de l'État en matière d'état civil et de police judiciaire. De même, il existe des délégations de compétences sectorielles (exemple des aides à la pierre...). La loi n°2014-58 élargit les possibilités de délégation de compétences. Aux termes de l'article L1111-8-1 du CGCT, l'État peut déléguer par convention à une collectivité territoriale ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre qui en fait la demande l'exercice de certaines de ses compétences. Les compétences déléguées²¹ sont exercées au nom et pour le compte de l'État. Sur ce fondement, en Bretagne, certaines compétences de la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) vont ainsi être déléguées à la région.

²¹ Aucune compétence déléguée ne peut relever de la nationalité, des droits civiques, des garanties des libertés publiques, de l'état et de la capacité des personnes, de l'organisation de la justice, du droit pénal, de la procédure pénale, de la politique étrangère, de la défense, de la sécurité et de l'ordre publics, de la monnaie, du crédit et des changes, ainsi que du droit électoral, ou intervenir lorsqu'elle affecte les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, ou porter sur l'exercice de missions de contrôle

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

Les premières délégations pourraient s'inscrire au besoin dans une logique d'expérimentation avec une évaluation du dispositif et de ses coûts.

2.2.2.2. Donner aux régions les compétences de leurs ambitions territoriales

Si certaines régions françaises sont d'une taille comparable à celle des autres régions européennes, elles disposent en revanche toutes d'une surface financière largement inférieure à celle de leurs homologues. Par ailleurs, elles n'ont plus aujourd'hui d'autonomie fiscale, mais elles assument et revendiquent un rôle stratégique de développement économique et d'aménagement du territoire.

Leurs ambitions se heurtent aujourd'hui à de nombreux obstacles. Une partie importante de leurs dépenses s'inscrit dans le cadre de partenariats contraignants, en particulier avec l'État, les organismes de formation, mais également la SNCF. Cette dernière leur impose une augmentation annuelle du budget consacré aux transports ferroviaires de l'ordre de 3 à 4 %, à périmètre constant. Les régions financent, en outre, le matériel ferroviaire sans en devenir propriétaire et ne disposent pas de la maîtrise des marchés passés auprès des constructeurs. En outre, sur leurs principales attributions, l'État, les départements et les grandes agglomérations (notamment les métropoles en cours de constitution), interviennent ou peuvent le faire.

Afin de leur permettre d'exercer pleinement leur rôle stratégique dans les domaines où elles ont été reconnues chefs de file²², il convient de les conforter dans leurs principales compétences tout en réduisant le champ des interventions volontaires.

Outre des transferts de compétence de l'État en matière notamment d'économie, de tourisme, de culture et de sport, cela passe par une clarification de la répartition des compétences avec les autres collectivités territoriales, l'idée étant que la région dispose d'une large compétence stratégique de définition des orientations, d'appui et de mise en réseau et que selon le cas, les départements et les intercommunalités assurent l'accueil et la proximité. Dans le domaine de l'économie, cela conduirait à :

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

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

confiées à l'État sans faculté expresse de délégation par les engagements internationaux de la France, les lois et les règlements.

²² Les régions ont été reconnues chef de file par la loi MAPTAM dans les domaines suivants : aménagement et au développement durable du territoire, protection de la biodiversité, climat, à la qualité de l'air et à l'énergie, développement économique, soutien de l'innovation, l'internationalisation des entreprises, l'inter-modalité et à la complémentarité entre les modes de transports, soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche

Rapport

Les dispositions qui fondent l'intervention des départements et des communes seraient abrogées. La région aurait ensuite la possibilité de déléguer l'exercice de ces compétences, en veillant à la cohérence avec le schéma régional. Au-delà de ces interventions des collectivités infrarégionales sur délégation, ces dernières pourraient également intervenir en tant qu'antenne locale, dans le cadre de conventions avec la région.

Dans le domaine des transports, il convient de limiter les éventuels doublons de desserte entre transport interurbain et transport régional et de faciliter les arbitrages intermodaux. A cette fin, il pourrait être proposé de :

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

En outre, les prérogatives en termes d'impulsion et de coordination des politiques publiques dont la région est chef de file, doivent être renforcées.

Il s'agit de rendre opposables les principaux documents-cadres de stratégie régionale tel que le schéma régional de développement économique ou encore le schéma régional de développement et d'aménagement du territoire.

Une telle évolution n'est envisageable que si elle s'accompagne d'une réduction significative du nombre de schémas régionaux et si elle intervient sur le modèle du plan d'aménagement et de développement durable²³. En effet, non soumis à un décret en Conseil d'État mais à une simple délibération de la collectivité régionale, il favorise une véritable simplification du nombre des schémas régionaux puisqu'il vaut schéma régional de cohérence écologique, schéma régional des infrastructures et des transports, schéma régional de l'inter-modalité (SRI) ainsi que schéma de mise en valeur de la mer...

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

Cette formule souple n'empêche pas un examen approfondi des dispositions du schéma au titre du contrôle de légalité, notamment au regard du respect du principe d'égalité de traitement des citoyens.

En matière de transport, le SRI constitue une avancée non négligeable qui devrait favoriser une rationalisation des dessertes et répondre aux enjeux de l'inter-modalité, notamment au niveau des gares (billettique unique, informations du voyageur, correspondance intermodale). Il faudra toutefois veiller à ce que le nouveau dispositif ne génère pas la création de nouvelles structures dédiées.

²³ Le Conseil constitutionnel du 17 janvier 2002 a validé le mode d'élaboration du PADDUC estimant que son caractère opposable ne constituait pas une tutelle d'une collectivité sur une autre.

2.2.2.3. Offrir aux départements une évolution institutionnelle porteuse d'avenir

2.2.2.3.1. Une situation financière fragilisée

Corollaire de leur rôle d'amortisseur social²⁴, les départements sont confrontés à d'importantes difficultés financières, inhérentes à un effet de ciseau particulièrement marqué en période de crise, entre recettes (baisse de leurs recettes liée au caractère cyclique de leurs ressources fiscales) et dépenses (augmentation de la demande sociale). Cette situation financière est d'autant plus mal vécue que les leviers discrétionnaires d'économies sur les dépenses sociales (représentant environ 60 % des dépenses de fonctionnement) sont quasi inexistantes, les modalités de versement des principales prestations étant définies par des règles nationales laissant très peu de place à l'initiative locale²⁵. De ce fait, depuis 1982, le législateur, craignant une rupture d'égalité des citoyens, n'a eu de cesse d'encadrer les compétences sociales du département, faisant davantage le choix d'une gestion territorialisée de politiques sociales nationales que celui d'une véritable décentralisation de l'action sociale.

Il existe toutefois des différences sensibles entre d'un côté le revenu de solidarité active (RSA) versé dans une logique de guichet et de l'autre côté l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH) qui supposent un examen personnalisé et un accompagnement par des personnels compétents.

La situation actuelle ne peut rester en l'état et doit être clarifiée.

La nature des responsabilités du département doit être précisée, dans une logique de prescripteur-payeur, en particulier en matière de revenu de solidarité active et à un moindre degré pour l'allocation personnalisée d'autonomie et la prestation de compensation du handicap :

- ♦ soit les départements, pleinement responsables de cette compétence décentralisée, reçoivent les moyens de l'exercer en termes de marges de manœuvre, notamment de modulation des aides, d'expérimentation,...
- ♦ soit la compétence est re-centralisée, les départements n'exerçant par délégation qu'un rôle de guichet pour le compte de l'État, sans responsabilité financière, et reçoivent dès lors les dotations nécessaires à l'euro près.

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

2.2.2.3.2. Le département, un échelon de performance territoriale

Les conseils généraux sont le reflet de la richesse et de la pluralité de la France. Selon leur densité de population, ils satisfont des demandes sociales et territoriales très diverses d'un territoire à l'autre. Leur différenciation et donc leur diversité doivent faire l'objet d'une reconnaissance législative.

²⁴ La loi MAPTAM leur reconnaît un rôle de chef de file en matière d'action sociale, de développement social, de contribution à la résorption de la précarité énergétique, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires.

²⁵ Si ce n'est sur les choix d'organisation de la délivrance de la prestation (niveau de proximité, modalités d'accompagnement des travailleurs sociaux, organisation du guichet), ou d'hébergement en matière d'aide sociale à l'enfance.

Rapport

Les départements les plus ruraux ont vocation à fédérer des intercommunalités et à accomplir pour le compte de la région des actions pour lesquelles la proximité est indispensable. D'autres, plus urbains, se confondent avec les métropoles ou grandes agglomérations qui les recouvrent. Des évolutions pourraient prendre en compte de manière réaliste cette diversité, afin de faire du département un instrument d'optimisation de la performance territoriale.

◆ Les départements ruraux

Ils concentrent environ 20 % de la population et représentent 50 % des conseils généraux. Ils ont dû faire face au désengagement de l'État et à la fermeture de nombreux services de proximité. Outre l'accompagnement social, ils assistent ou devront assister quotidiennement les communes et les intercommunalités qui, très souvent, ne disposent pas de la taille critique suffisante. Dans ces territoires fragilisés, le rôle de garant de la cohésion territoriale du conseil général doit être renforcé, afin de lui permettre d'assurer davantage de missions au profit du bloc communal, ce qui suppose d'autoriser les mutualisations entre départements et bloc communal, oubli actuel des lois récentes :

Proposition n° 22 : Autoriser des mutualisations de services entre les conseils généraux et le bloc communal voire entre les conseils généraux et les centres communaux d'action sociale²⁶.

Au-delà de la mutualisation de services, un niveau plus intégré de coopération avec les intercommunalités pourrait être atteint si le département devenait une émanation des intercommunalités (dans une telle perspective, il conviendrait d'aligner autant que possible la carte des cantons sur celle des intercommunalités).

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

◆ Les départements intermédiaires (25 départements de 500 000 à 800 000 habitants qui concentrent 24,4 % de la population),

Il convient de faciliter d'éventuelles délégations de gestion ou mutualisations avec le bloc communal afin de favoriser une meilleure répartition des compétences et d'éviter des doublons, en matière sociale, de voirie ou d'ingénierie...

◆ Les départements très urbanisés (26 départements représentant 53,6 % de la population)

Ils recouvrent souvent l'espace métropolitain. La visibilité et la pertinence de l'action départementale est davantage concurrencée par les services des communes et de l'intercommunalité. La métropole, comme dans l'exemple lyonnais, devrait se substituer au département : cette évolution simplifierait l'organisation territoriale sur le périmètre métropolitain en évitant la superposition de plusieurs niveaux de collectivités.

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

A la différence de la situation lyonnaise actuelle, il serait néanmoins souhaitable :

- ◆ d'unifier l'exercice de certaines compétences métropolitaines avec des compétences communales, pour lesquelles il existe des fortes synergies avec les anciennes compétences départementales. C'est le cas par exemple des centres communaux d'action sociale avec les unités territoriales d'action sociale du département transférées à la métropole ;

²⁶ en modifiant l'article L5111-1-1 du CGCT.

Rapport

- ◆ de veiller à ce que le département hors partie métropolitaine conserve une cohérence territoriale, des ressources et une capacité d'action suffisante. Dans le cas contraire (par exemple lorsque la métropole représente plus de 50 % de la population du département initial), il pourrait être envisagé de chercher à redéfinir les frontières départementales en lien avec les départements voisins. Cela pourrait entraîner également une modification du découpage régional si les départements voisins appartiennent à des régions distinctes.

2.2.2.3.3. *Des compétences confortées*

Pour répondre aux enjeux de la solidarité et à ses difficultés financières, les conseils généraux doivent pleinement jouer leur rôle de garant de la cohésion territoriale.

Les départements se verraient confortés sur leurs compétences d'attribution en matière de voirie (transfert des routes nationales), de collège, et en matière sociale à travers notamment le transfert de nouvelles compétences sociales de l'État, et une clarification des relations avec les centres communaux d'action sociale.

Ils seraient dotés d'une compétence exclusive en matière de développement numérique des territoires où ils se sont financièrement beaucoup investis ces dernières années²⁷.

Par ailleurs, selon la nature des territoires, et forts de leur ancrage territorial et de leur capacité de gestion, ils pourraient exercer des compétences complémentaires par délégation des autres niveaux de collectivités territoriales :

- ◆ des communes et intercommunalités :
 - d'une manière générale, les communes et intercommunalités pourraient conventionner avec le département pour lui déléguer la gestion de certaines compétences ;
 - cela serait particulièrement justifié dans les domaines techniques de l'urbanisme ou de la voirie ainsi que dans d'autres secteurs tels que les finances, les marchés, l'expertise juridique ;
 - en matière de gestion des ressources humaines, dans un souci d'économie de structure, ils pourraient, dans le cadre de leur vocation supra-intercommunale, absorber à termes les centres de gestion.
- ◆ des régions dans les domaines où la proximité est nécessaire (à titre illustratif, cela pourrait notamment concerner l'entretien des lycées, la restauration scolaire, le tourisme et la culture pour les actions accomplies sur le territoire, etc...).

2.2.3. **Approfondir l'intégration intercommunale dans une logique d'optimisation des dépenses du bloc communal**

2.2.3.1. *Des intercommunalités à fiscalité propre, vecteur d'expansion des communes*

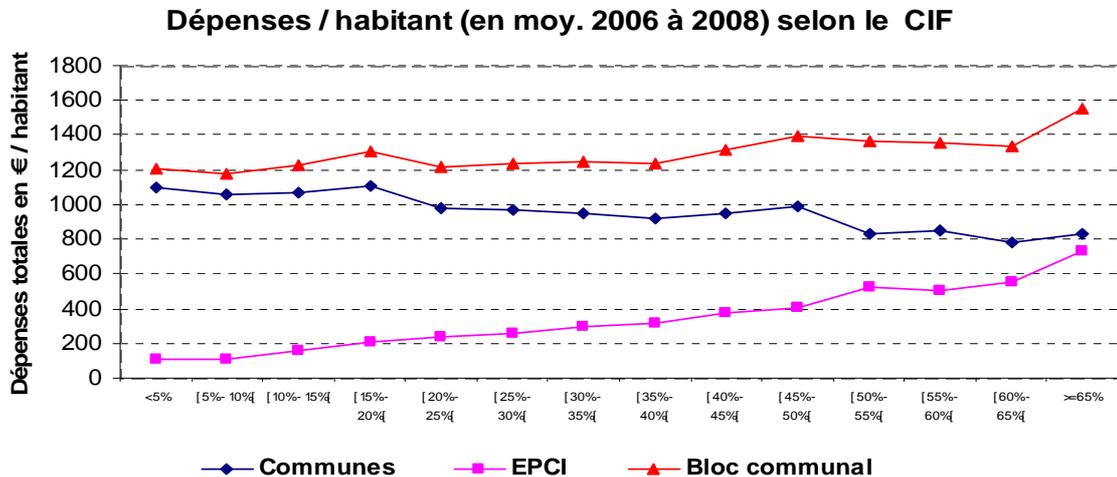
Comme le montrent les données ci-dessous, la dynamique des dépenses (et recettes) intercommunales n'a pas conduit à une diminution des dépenses et des prélèvements communaux²⁸.

²⁷ Articles L1425-1 et L1425-2 du CGCT.

²⁸ Même s'il convient de nuancer légèrement ce tableau par la croissance de la population appartenant à un groupement à fiscalité propre, plusieurs études démontrent en effet que l'augmentation des dépenses

Rapport

Les effets des éventuelles mutualisations entre communes et EPCI ont été effacés par l'accroissement global des dépenses du bloc communal. Plus les communes et leurs EPCI sont fiscalement intégrés, plus les dépenses par habitant s'élèvent au niveau de l'EPCI et diminuent au niveau de la commune. Mais comme la diminution de la dépense au niveau communal est globalement inférieure à la hausse au niveau intercommunal, la dépense totale par habitant commune et EPCI croît globalement avec le degré d'intégration fiscale.



Source : Rapport Carrez-Thénault.

Le dynamisme de la dépense intercommunale s'explique par :

- ◆ un effet de rattrapage dans l'équipement collectif des communes. Beaucoup de territoires ont ainsi pu se doter d'équipements nouveaux, l'intercommunalité ayant de ce point de vue contribué à l'amélioration de la qualité du service public, le citoyen en milieu rural et semi-rural étant progressivement aussi bien traité que celui des villes ;
- ◆ les mécanismes d'incitation financière existants qui prévoient une DGF dont la bonification est proportionnelle au niveau d'intégration, tout en maintenant intact le niveau de la DGF communale ;
- ◆ la corrélation entre intégration fiscale et dépense par habitant résulte directement du fait qu'un meilleur coefficient d'intégration fiscale accroît les ressources de la collectivité et par conséquent son budget ;

Tableau 1 : Dotations des intercommunalités en 2013 (hors outre-mer)

Dotations	En M€	En €/habitant
DI des CC	0,863	29,36
DCTP des CC	0,783	26,63
DI des CA	1,192	45,40
DCTP des CA	2,257	85,96
DI des CU/Métropoles	0,635	80,42
DCTP des CU/Métropoles	1,119	141,72
Total	6,849	107,77

Source : DGCL.

intercommunales (pour les groupements à fiscalité propre) est au mieux neutre sur la progression des dépenses communales (Matthieu Leprince, 2003 et Alain Guengant et Matthieu Leprince, 2006).

Rapport

- ◆ la dynamique des relations communes / intercommunalités principalement axée sur les équipements hors gestion de services publics déjà couverts par des syndicats intercommunaux. Ces investissements engendrent à leur tour des frais de fonctionnement ;
- ◆ les communes ne transfèrent souvent que de compétences partielles, se gardant la possibilité d'intervenir sur à peu près toutes les politiques publiques. Elles conservent par ailleurs leurs moyens financiers et humains après le transfert. C'est notamment le cas en matière de compétence économique où de nombreuses communes ont conservé des services dédiés.

2.2.3.2. Une nécessaire montée en charge rapide des intercommunalités

A la suite de la loi de réforme des collectivités territoriales, l'intégralité du territoire est désormais couverte par un EPCI à fiscalité propre. Toutefois, force est de constater que :

- ◆ dans certains territoires, notamment ceux où la densité de population est faible, la taille des intercommunalités n'est pas suffisante pour permettre une réelle mutualisation et donc des gains financiers ;
- ◆ leur émergence récente n'en a pas encore fait des acteurs légitimes au même titre que les communes.

2.2.3.2.1. Accroître l'intégration intercommunale

Dans un souci de renforcement de l'intercommunalité, il convient d'élargir les compétences exercées au niveau intercommunal. Aujourd'hui, la dotation globale de fonctionnement intercommunale est calculée en fonction de la population et du coefficient d'intégration fiscale. Son principe est simple : plus les communes transfèrent de pouvoir fiscal au groupement, plus elles sont supposées avoir transféré des compétences. La mission propose de rompre avec cette logique fiscale et d'avoir une approche davantage centrée sur les compétences.

Afin de mesurer le degré d'intégration des intercommunalités, il pourrait être créé un ratio correspondant au rapport entre les dépenses effectuées pour le compte du territoire intercommunal, et l'ensemble des dépenses additionnées des communes et de l'EPCI. Ce ratio servirait de référence pour suivre la montée en charge progressive de l'intégration intercommunale sur 6 ans.

A cette fin, il est proposé de :

Proposition n° 25 : Définir un seuil minimal d'intégration de 60% à un horizon de 6 ans.

Cette obligation serait assortie d'une totale liberté quant aux modalités d'organisation de cette intégration (services d'une commune mis en commun, transferts vers l'intercommunalité de fonctions assurées par les communes,...). L'horizon de 6 ans laisserait ainsi le temps aux acteurs de s'organiser d'ici au prochain renouvellement. Une autre option résiderait dans un élargissement des blocs de compétences obligatoires.

2.2.3.2.2. Optimiser les transferts de compétences et les mutualisations

De toute évidence, l'intercommunalité ne pourra permettre à moyen et long terme des gains d'efficacité et une amélioration du service public que si :

- ◆ les compétences transférées à l'intercommunalité sont cohérentes en termes de métier et d'action des pouvoirs publics : si une commune transfère la voirie et ses à-côtés mais pas des allées latérales sur un parc, ou un grand parc mais pas le square de proximité, il est certain que l'entretien se fera de manière moins qualitative et moins performante que si le bloc est transféré en entier, car alors les compétences nécessaires seront identiques pour assurer l'entretien des deux espaces ;
- ◆ les services sont largement mutualisés ce qui n'exclut pas différentes formes de mutualisation.

Dans cette perspective, il convient de faciliter les mutualisations et les coopérations au sein du bloc communal. Les mutualisations dont la mission a eu connaissance lors de ses déplacements, y compris dans les structures intercommunales visitées, demeurent soit limitées en termes de champs, soit sont le fait de quelques grandes collectivités. Pour citer quelques exemples qui pourraient être beaucoup plus largement diffusés :

- ◆ Caen et son agglomération partagent la direction des bâtiments, la direction informatique et téléphonie, la direction de la culture (hors équipements culturels), et le service social du personnel ;
- ◆ Limoges et son agglomération ont mutualisé les services supports : ressources humaines, commande publique, service juridique, système d'information, parc automobile, moyens généraux, bâtiments, communication ;
- ◆ Strasbourg, Toulouse, et Mulhouse ont mutualisé l'ensemble des services entre la ville centre et l'agglomération pour une économie évaluée à 2 M€ d'euros par an pour la seule agglomération de Mulhouse.

Si les lois de 2010 et 2014 ont créé des outils d'incitation à la mutualisation, il apparaît toutefois que :

- ◆ les expériences existantes de mutualisation des services de la ville centre avec ceux de l'EPCI ne concernent jamais l'ensemble des communes membres ;
- ◆ les mutualisations portent souvent sur les domaines fonctionnels (ressources humaines, marchés publics, informatique..) alors qu'il existe aussi des gains substantiels dans les mutualisations de services opérationnels ;
- ◆ un certain nombre de possibilités de mutualisation ne sont pas juridiquement possibles alors même qu'elles font sens.

En matière de ressources humaines par exemple, de nombreuses petites communes membres d'une intercommunalité délèguent la gestion de carrière de leurs agents au centres de gestion et ne disposent pas dès lors d'une véritable politique des ressources humaines. Afin d'encourager une culture de gestion commune et l'harmonisation des conditions de travail, il pourrait être envisagé de :

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

Rapport

Il convient toutefois de souligner que les mutualisations de services génèrent parfois des coûts, liés notamment aux alignements de régime indemnitaire, aux fusions de systèmes d'information, à la réallocation des bâtiments... qui peuvent se chiffrer à plusieurs millions d'euros. A titre d'exemple, le coût de mutualisation du système d'information entre deux collectivités territoriales de plusieurs milliers d'agents est de près de 20 millions d'euros. Les bénéfices des mutualisations doivent s'apprécier dans le moyen terme. Les éventuels coûts à court termes doivent être compensés par des économies structurelles.

Afin de donner toute sa dimension au schéma de mutualisation prévu par la loi, et de lever « le luxe d'objections de régularité » souvent opposées lors des contrôles de légalité, une communication forte du Gouvernement est nécessaire.

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

Par ailleurs, il est nécessaire d'encourager une rationalisation de l'exercice des compétences pour éviter tout doublon et favoriser des synergies. Aujourd'hui, l'exercice de certaines compétences par les EPCI à fiscalité propre est subordonné à la reconnaissance et à la définition de leur intérêt communautaire²⁹. Les transferts de compétences porteraient ainsi sur l'ensemble d'une politique et non plus seulement sur un ou plusieurs équipements.

Cette problématique pose également la question des blocs de compétences et de leur caractère plus ou moins lié. A titre d'exemple, il est permis de s'interroger sur les coûts réels en termes d'organisation, lorsque les compétences eau et assainissement ne sont pas exercées au même niveau.

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

2.2.3.2.3. *Faire des intercommunalités des espaces de solidarité financière*

La réduction des concours de l'État au niveau national pose inévitablement la question de la péréquation et de l'équité territoriale. Parce que l'intercommunalité est avant tout un espace de mutualisation des services et des ressources, devant permettre un développement équilibré du territoire, il apparaît essentiel que la DGF soit versée à son niveau. La loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) de 2010 avait d'ores-et-déjà prévu une telle possibilité, mais face à la complexité du dispositif, associée à la crainte d'une perte d'autonomie financière, aucune collectivité n'a opté pour le dispositif créé.

Proposition n°29: Verser la DGF au niveau intercommunal en l'assortissant de garanties pour les communes membres sur la base d'un dispositif simplifié.

La DGF communale serait versée progressivement à l'intercommunalité, en fonction de la progression de l'intégration. Les communes bénéficieraient par ailleurs de garanties de répartition.

²⁹ La notion d'intérêt communautaire « s'analyse comme la ligne de partage au sein d'une compétence entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal » (circulaire du 5 juillet 2001). La définition de l'intérêt communautaire s'impose lorsque la loi subordonne l'exercice d'une compétence à la définition de l'intérêt communautaire.

Rapport

Par ailleurs, la couverture de l'ensemble du territoire par des intercommunalités, pose aujourd'hui la question du maintien d'incitations financières à l'intégration. Par exemple, l'augmentation de la DGF par habitant liée au passage d'une communauté d'agglomération à une communauté urbaine à périmètre de communes constant n'est plus compatible avec la réduction de l'enveloppe globale. Ce dispositif tend en effet à favoriser les territoires riches comme les très grandes agglomérations qui bénéficient déjà de ressources dynamiques. Alors que le montant total de la DGF est réduit, cela conduit indirectement à demander un effort financier supplémentaire aux territoires les moins urbanisés.

Proposition n°30: Réduire les incitations financières liées au changement juridique d'EPCI, notamment pour les communautés d'agglomérations et les communautés urbaines. Les gains ainsi réalisés seraient versés aux EPCI en fonction du degré d'intégration effectif entre communes et EPCI.

2.2.3.2.4. Réduire significativement le nombre de syndicats de communes

Malgré la récente couverture totale du territoire par des intercommunalités à fiscalité propre, il reste encore 10 198³⁰ syndicats à vocations multiples et à vocation unique (contre 12 609 en 2010), regroupant en moyenne 11 communes³¹. Les effets de l'article L5214-21 du CGCT introduit par la loi RCT qui prévoyait une fusion de syndicats de communes et syndicats mixtes avec les EPCI à fiscalité propre en cas d'identité de périmètre ont donc été extrêmement limités. Les syndicats de communes concernent majoritairement les domaines de l'eau (16 %), des établissements scolaires (13 %) des activités périscolaires (11 %), du transport scolaire (9 %), de l'assainissement collectif (7 %), les 44 % restant étant répartis entre de très nombreuses compétences. Il apparaît nécessaire, dans un souci de maîtrise de la dépense publique, de parvenir à une réduction importante du nombre de ces structures en les fusionnant avec les intercommunalités. Si certaines compétences comme l'eau répondent à des logiques de bassin et justifient des structures *ad hoc*, c'est loin d'être le cas de l'ensemble des syndicats.

Proposition n°31: Prévoir une fusion du syndicat avec l'EPCI à fiscalité propre lorsque 80 % des membres du syndicat appartiennent à cet EPCI à fiscalité propre, les 20 % restants pouvant déléguer la compétence à l'EPCI concerné. Cette règle comporterait des dérogations pour les syndicats d'eau et assainissement.

2.2.4. Diminuer le nombre de satellites et de démembrements des collectivités territoriales

Les collectivités territoriales disposent de très nombreux démembrements sous des formes juridiques extrêmement variées (établissement public, organismes locaux de tourisme, sociétés d'économies mixtes, société publique locale...). Ces entités présentent très souvent des frais de fonctionnement élevés et sont parfois redondantes entre collectivités (exemple des agences de développement économique) voire avec les services internes de la collectivité (par exemple, direction du tourisme et comités départementaux et régionaux du tourisme). La mission estime qu'il ne saurait y avoir d'évolution institutionnelle et de maîtrise de la dépense locale sans une baisse sensible du nombre de démembrements.

³⁰ Source BANATIC – DGCL.

³¹ Calcul mission sur la base de chiffres BANATIC.

2.2.4.1. Trouver des modalités de coopération sans création de structure

Alors que le contexte financier nécessite de favoriser les mutualisations, la plupart des formules juridiques de coopération implique la création de structures :

- ◆ d'un syndicat mixte ;
- ◆ d'un établissement public (exemples de l'entente interrégionale ou des organismes interdépartementaux, du pôle métropolitain).

Face à la rigidité du dispositif, certaines collectivités optent pour des associations, ce qui n'est pas sans risque juridique (qualification d'association transparente, gestion de fait).

Seul l'article L 5111-1 du CGCT permet de réaliser des prestations communes de services sans marché préalable pour des services non économiques d'intérêt général ou pour des missions d'intérêt public entre les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes ou entre des établissements publics de coopération intercommunale (article L5111-1-1 du CGCT). Il est donc d'autant plus limité dans son champ d'action que la participation au financement d'une prestation ne saurait, à elle seule, être assimilée à une coopération. En d'autres termes, cette coopération locale, pour échapper aux obligations de mise en concurrence, doit impérativement s'effectuer par la mise à disposition d'un service ou d'un équipement d'une collectivité à l'autre, ou encore par la création d'un service unifié³².

Il faut ainsi encourager et réaffirmer, dans le respect du droit communautaire, le principe de liberté conventionnelle des collectivités.

Proposition n°32: Élargir à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics les possibilités de coopération ouvertes par le CGCT et faciliter les règles de dissolution d'un établissement public.

2.2.4.2. Fusionner les satellites des collectivités territoriales ou inciter ces dernières à ré-internaliser certaines missions

Les collectivités territoriales, historiquement pour des questions de souplesse de gestion ou eu égard au caractère quasi-commercial de certaines activités, ont multiplié les satellites.

C'est particulièrement vrai dans le domaine de l'économie. Le CNER (fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique) recense ainsi 110 agences de développement économique, dont 25 agences régionales, 53 agences départementales, 32 agences locales. Selon la mission Demaël, Jurgensen, Queyranne de juin 2013, une rationalisation de la carte des agences de développement économique permettrait de réduire de moitié le nombre d'implantations. Avec un budget moyen de 1,6 M€, l'économie attendue s'élèverait à environ 65 M€. Les structures ayant des vocations similaires doivent être incitées à fusionner. C'est notamment le cas pour les agences économiques.

³² Dans un arrêt de 2009 (CJCE, 9 juin 2009, Commission c/ Allemagne, aff. C-480/06), le juge communautaire a autorisé la coopération de personnes publiques pour la prestation de services sans mise en concurrence ni forme juridique particulière. Cinq collectivités allemandes avaient en effet choisi de collaborer pour traiter leurs déchets, sans publicité ni mise en concurrence. La conformité au droit européen de ce type de montages doit obéir à un certain nombre de conditions : l'absence de participation d'une partie privée à la convention de mutualisation ; la constitution de la structure commune doit être l'aboutissement d'une démarche de coopération ; la structure mutualisée doit être constituée pour accomplir une mission de service public commune aux différentes autorités publiques concernées ; la mutualisation doit reposer sur un engagement de services réciproques ; les transferts financiers entre les personnes publiques regroupées dans la structure mutualisée doivent être constitués de remboursement des frais engagés et ne peuvent comporter des éléments de rémunération assimilables au paiement d'un prix en échange d'une prestation réalisée.

Proposition n°33 : Réduire le nombre de satellites des collectivités territoriales en les fusionnant ou en ré-internalisant leurs missions au sein des collectivités.

Quelques collectivités rencontrées par la mission ont engagé une ré-internalisation de certaines missions, notamment en matière de tourisme, d'économie voire de culture. Elles évoquent toutes des difficultés en matière de ressources humaines inhérentes à l'existence de conventions collectives souvent plus coûteuses que le statut de la fonction publique. En effet, aux termes de l'article L1224-3³³ du code du travail, lorsqu'une collectivité reprend une entité privée, elle doit lui offrir des conditions contractuelles analogues.

Proposition n°34 : Prévoir dans une loi qu'en cas de reprise d'une entité, le personnel est reclassé selon les règles en vigueur dans la fonction publique territoriale et soumettre aux collectivités territoriales qui assurent le financement de ces structures l'élaboration ou le renouvellement des conventions collectives.

3. De nouveaux outils financiers pour progresser ensemble

L'amélioration des outils comptables et de gestion des collectivités territoriales peut fournir un appui au pilotage financier, dans une optique de maîtrise de la dépense publique locale.

Il s'agit toutefois d'un chantier de longue haleine et, dans certains cas, hors de portée pour des communes de taille petite ou moyenne. Pour y parvenir, cela suppose :

- ◆ de fixer un horizon de moyen terme pour ces évolutions ;
- ◆ de mutualiser les services financiers au niveau des intercommunalités en fonction de la taille retenue pour rendre ces chantiers obligatoires.

3.1. Des outils comptables et de gestion perfectibles

3.1.1. Renforcer progressivement les règles comptables pour mieux connaître la situation financière d'une collectivité

3.1.1.1. Affiner la nomenclature fonctionnelle et généraliser son modèle

Pour évaluer les politiques publiques et faciliter les comparaisons entre collectivités locales, il faut disposer d'une présentation budgétaire fonctionnelle, en sus de la présentation budgétaire par nature. Si la classification par nature permet de porter un jugement sur la bonne santé financière de la collectivité territoriale, la classification par fonction permet d'identifier les priorités sectorielles de la politique locale. La présentation du budget par fonction permet notamment :

- ◆ de faire des comparaisons et d'évaluer les performances ;
- ◆ de passer d'une logique de moyens à une culture de résultat.

³³ « Lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires. Sauf disposition légale ou conditions générales de rémunération et d'emploi des agents non titulaires de la personne publique contraires, le contrat qu'elle propose reprend les clauses substantielles du contrat dont les salariés sont titulaires, en particulier celles qui concernent la rémunération. En cas de refus des salariés d'accepter le contrat proposé, leur contrat prend fin de plein droit. La personne publique applique les dispositions relatives aux agents licenciés prévues par le droit du travail et par leur contrat ».

Rapport

Toutes les collectivités ne présentent pas leurs dépenses selon une nomenclature fonctionnelle. Ainsi, les communes de moins de 3 500 habitants ne présentent leurs budgets que par nature, soit 33 766 communes sur les 36 700 existantes³⁴.

Les régions, les départements et les communes de plus de 3 500 habitants ont la possibilité, et non l'obligation, de présenter également leur budgets par nature et par fonction.

Néanmoins, le degré de précision des présentations est très variable d'une collectivité à l'autre :

- ◆ la présentation des communes de plus de 3 500 habitants mais de moins de 10 000 habitants est moins précise que celle des autres collectivités, leur nomenclature comptable ne descendant pas au même niveau de granularité ;
- ◆ le comptable public ne contrôle pas les imputations liées à la présentation fonctionnelle ;
- ◆ la présentation fonctionnelle étant facultative, toutes les collectivités n'en proposent pas ;
- ◆ certaines collectivités, à l'instar de la ville de Lyon, ont opté pour des démarches de type LOLF (Mission/ Programme/ Action) mais en l'absence de critère commun, cette présentation par activités constitue un outil interne, qui ne permet pas des comparaisons.

L'analyse des politiques publiques des collectivités au niveau agrégé repose donc aujourd'hui sur des données parcellaires. De plus, ces présentations par fonction sont encore trop peu diffusées. La présentation des budgets sur www.collectivites-locales.gouv.fr est faite par nature. Par ailleurs, la publication des budgets par fonction sur un site unique ne permettra pas à elle seule de faciliter la comparaison des politiques publiques entre collectivités. Pour ce faire, il faudrait homogénéiser les présentations fonctionnelles entre tous les niveaux de collectivité, préciser pour chacune les modalités choisies de gestion des services publics, etc...

Proposition n°35 : Dans le cadre d'une discussion entre collectivités, en partenariat avec l'État, assurer un cadrage minimal harmonisé de la nomenclature par fonction afin de faciliter la comparaison entre collectivités locales et l'analyse des politiques publiques par secteur.

3.1.1.2. Adopter un compte financier unique et une véritable comptabilité patrimoniale pour améliorer l'analyse financière et donc le pilotage des dépenses locales

Les collectivités locales ne bénéficient pas d'un compte financier unique, mais d'états financiers distincts : le compte de gestion du comptable public et le compte administratif élaboré par l'ordonnateur, et soumis à l'approbation de l'assemblée délibérante.

Aucun de ces deux documents ne permet d'avoir une vision d'ensemble de la gestion d'une collectivité territoriale. Le compte administratif, élaboré par l'ordonnateur, ne permet pas de connaître la situation patrimoniale de la collectivité, qui apparaît seulement – et partiellement – dans le compte de gestion. Or, au regard des enjeux que constituent aujourd'hui en termes financiers l'optimisation de la gestion du patrimoine immobilier, il est nécessaire de mieux retracer le patrimoine des collectivités territoriales.

Par ailleurs, le compte de gestion du comptable public ne présente pas l'état de la dette et les engagements hors bilan, qui figurent dans les annexes du compte administratif. Le compte de gestion ne présente pas non plus les restes à réaliser en recettes ou en dépenses, qui sont pourtant essentiels pour apprécier l'équilibre financier d'une collectivité.

³⁴ Données DGCL 2012.

Rapport

Dès lors, comme des rapports antérieurs l'ont déjà évoqué, la mission estime nécessaire de :

Proposition n°36: Mettre en place une comptabilité et un compte de gestion unique pour l'ordonnateur et le comptable.

Proposition n°37: Pour les collectivités les plus importantes, mettre en place une comptabilité patrimoniale.

3.1.2. Évaluer les effets induits dans la durée par les investissements en s'appuyant sur la règle d'or actuelle

La règle d'or actuelle permet d'assurer un suréquilibre de la section de fonctionnement et un équilibre partiel au sein de la section d'investissement. C'est elle qui garantit de manière assez stricte, comme dans de nombreux pays européens, une limitation du besoin de financement annuel des collectivités et interdit que le nouvel emprunt finance des dépenses de fonctionnement et les annuités d'emprunt. Si elle a montré son efficacité pour maintenir une situation financière équilibrée, elle souffre néanmoins de deux lacunes :

- ♦ elle n'intègre ni les coûts de fonctionnement induits ni le coût de remplacement à terme des équipements ;
- ♦ elle porte sur le périmètre limité de la collectivité sans prendre en compte ses démembrements éventuels. Par analogie avec une entreprise, c'est une règle d'équilibre financier qui pèse sur la société-mère mais jamais sur les comptes consolidés du groupe.

Sans remettre en cause la règle d'or, plusieurs obligations complémentaires pourraient renforcer son efficacité et pallier les lacunes actuelles.

3.1.2.1. Mieux anticiper les coûts de fonctionnement et de remplacement des équipements

3.1.2.1.1. *Accompagner tout investissement d'une collectivité d'une évaluation des dépenses de fonctionnement induites et du provisionnement d'une année pleine de fonctionnement*

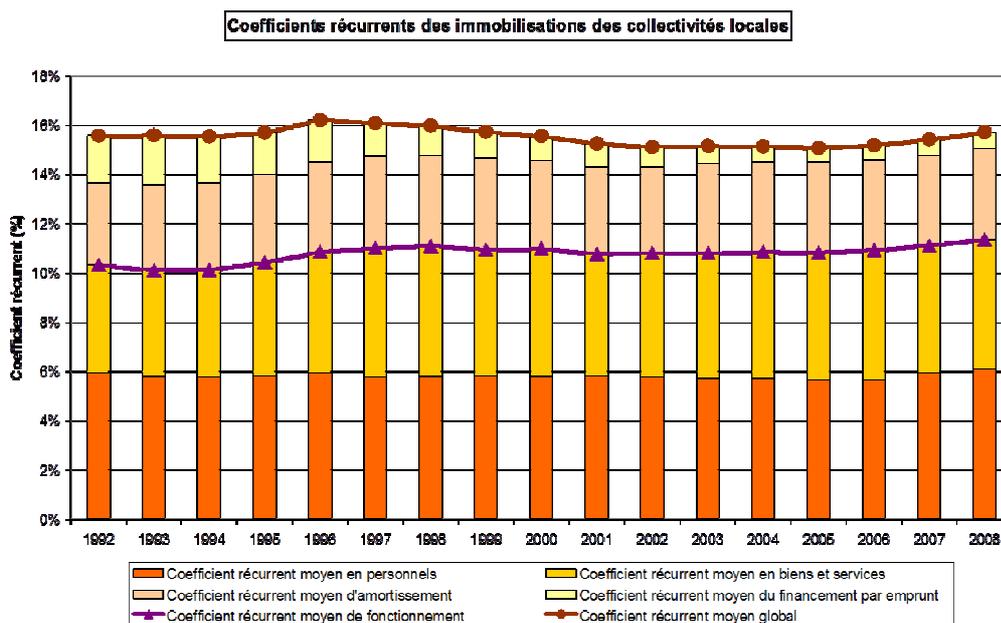
Les instruments comptables et financiers des collectivités territoriales ne permettent pas d'anticiper le coût de fonctionnement.

Pour chaque décision d'investissement prise par une collectivité territoriale, celle-ci devra supporter un coût ponctuel d'investissement, mais aussi un coût récurrent de fonctionnement. En effet, tout nouvel équipement engendre des dépenses de maintenance, et parfois des dépenses de personnel pour son fonctionnement. Or, l'assemblée délibérante ne se prononce que sur le coût d'investissement d'un projet d'équipement, sans appréhender le coût récurrent de fonctionnement engendré par cet investissement.

Rapport

Les chercheurs Guy Gilbert et Alain Guengant ont ainsi mesuré le coefficient de récurrence des immobilisations des collectivités locales entre 1992 et 2008. Ces chercheurs estiment que le taux de récurrence moyen est de 11,2 % pour les charges de fonctionnement, dont 6,0 % pour les dépenses de personnel et 5,2 % pour les consommations intermédiaires (maintenance, nettoyage, entretien, etc.). Ainsi, pour une dépense d'investissement de 100, une collectivité territoriale devra supporter un surcoût annuel en termes de dépense de personnel de 6 et un surcoût annuel de 5,2 de ses dépenses de fonctionnement hors personnel pour la maintenance de l'équipement. Ce coefficient de récurrence est remarquablement stable sur la période 1992-2008.

Graphique 1 : Coefficients récurrents des immobilisations des collectivités locales



Source : Guy Gilbert et Alain Guengant

Il faut néanmoins noter que le coefficient de récurrence varie fortement selon le type d'équipement construit. Pour la construction d'infrastructures de réseaux, Guy Gilbert et Alain Guengant estiment que le coefficient de récurrence est autour de 3 %-4 %. A l'inverse, pour les crèches, il serait proche de 30 %-35 %.

Ces coûts de fonctionnements induits par une dépense d'équipement sont rarement pris en compte par les assemblées délibérantes. Ainsi certains conseils généraux sont attentifs à ce sujet dans le cadre de subventions versées à d'autres collectivités territoriales mais n'appliquent pas cette règle à leurs propres projets.

Rapport

Afin d'éclairer la décision de l'Assemblée délibérante, toute décision d'investissement devrait s'accompagner d'une évaluation des dépenses de fonctionnement induites. Les élus pourraient ainsi évaluer la capacité de leur collectivité à faire face aux coûts de fonctionnement de ce nouvel équipement à long terme et, plus largement, appréhender l'augmentation pérenne des dépenses provoquée par cet investissement. Cette analyse des coûts de fonctionnement induit pourrait aider à la définition des priorités entre projets et au dimensionnement correct de ceux-ci au regard des capacités financières de moyen terme de la collectivité. Le non-respect de cette règle de présentation des coûts de fonctionnement induits pourrait provoquer l'annulation de la délibération dans le cadre du contrôle de légalité. Cette information de l'assemblée délibérante s'accompagnerait de la passation d'une provision représentant l'équivalent d'une année pleine de fonctionnement³⁵. Cette provision globale ferait l'objet d'une reprise l'année de mise en service de l'équipement :

Proposition n°38 : Rendre obligatoire l'information de l'assemblée délibérante sur les coûts de fonctionnement induits par une dépense d'équipement, et provisionner une année de fonctionnement lors du vote de cette dépense.

- ◆ d'une étude socio-économique, destinée à évaluer la création de valeur engendrée par un nouvel équipement.

Au niveau étatique, le seuil retenu à ce stade pour l'évaluation socio-économique de projets d'investissement est de 20 M€. Ce seuil est bien supérieur au montant moyen d'un projet d'équipement d'une collectivité locale. Pour les collectivités, ce seuil pourrait donc être compris entre 5 M€ et 10 M€, en fonction de la taille de la collectivité. Le cadrage de ces évaluations pourrait être réalisé par le Commissariat général à l'investissement afin de faciliter une appropriation de cet outil par les collectivités territoriales sans recours à des consultants externes.

Proposition n°39 : Réaliser et transmettre à l'assemblée délibérante pour information une étude d'impact socio-économique pour tout projet d'investissement d'un montant compris entre 5 M€ et 10 M€, en fonction de la taille de la collectivité.

3.1.2.1.2. Étendre les règles d'amortissement pour les nouveaux investissements

Le coût de remplacement des équipements est retracé en comptabilité par le mécanisme des amortissements. La dotation aux amortissements est à la fois une charge de la section de fonctionnement et une ressource de la section d'investissement. Du fait de la règle d'or, pour maintenir un même niveau d'autofinancement, elle contraint d'autant les dépenses de fonctionnement.

Or ces règles d'amortissement sont très variables d'une collectivité à l'autre. L'obligation d'amortissement des immobilisations ne s'applique qu'aux régions, départements et communes dont la population est égale ou supérieure à 3 500 habitants. Elle varie selon la collectivité comme le retrace le tableau ci-dessous.

³⁵ Cela suppose naturellement comme pour les autres modifications comptables d'adapter les obligations réglementaires s'imposant aux différentes catégories de collectivités.

Rapport

Tableau 2 : Tableau comparatif du champ de l'amortissement obligatoire

	Communes de 3 500 habitants et plus	Départements	Régions
Champ de l'amortissement obligatoire	Toutes les immobilisations corporelles et incorporelles, sauf : - Œuvres d'art - Terrains - Voirie - Bâtiments publics non productifs de revenus	Toutes les immobilisations corporelles et incorporelles, sauf : - Œuvres d'art - Terrains - Voirie	Toutes les immobilisations corporelles et incorporelles, sauf : - Œuvres d'art - Terrains - Voirie (ne concerne que l'outre-mer)
Amortissements facultatifs	Bâtiments administratifs et scolaires	s.o.	s.o.
Champ de la neutralisation possible	Aucune neutralisation	Uniquement : - Bâtiments publics (scolaires et administratifs)	Uniquement : - Bâtiments publics (scolaires et administratifs) - Subventions d'équipement versées (c/204)

Source : DGFIP

En contrepartie d'une obligation d'amortissement plus étendue, les départements et les régions ont la faculté de neutraliser l'impact budgétaire de certaines dotations aux amortissements : ces écritures pour ordre sont sans impact économique. La neutralisation consiste en effet à passer les écritures comptables inverses qui annulent l'effet de l'amortissement.

L'absence d'amortissement effectif sur une partie des investissements des collectivités aboutit *in fine* à masquer la dépréciation du capital, qui n'apparaît que le jour où le bien est en fin de vie économique, ce qui contribue à une progression des dépenses. Il pourrait dès lors être envisagé pour les seuls nouveaux investissements :

- ◆ d'aligner les règles de dotations aux amortissements de toutes les communes sur celles des départements et des régions, c'est-à-dire de rendre obligatoire l'amortissement de tous les biens corporels, y compris les biens publics non- productifs de revenus ;
- ◆ de mettre fin à la neutralisation pour les départements et les régions, en ce qui concerne l'amortissement des seuls investissements directs (hors subventions d'équipement) ;
- ◆ de procéder dans le même temps à un réexamen des durées d'amortissement comptable pour les rendre les plus cohérentes possibles avec les durées économiques.

Proposition n°40 : Aligner les règles de dotation aux amortissements des communes de plus de 3 500 habitants sur celles des départements et supprimer la neutralisation sur les nouveaux investissements effectués directement par la collectivité.

3.1.2.2. Donner aux collectivités territoriales les moyens de mieux contrôler leurs satellites

Le suivi budgétaire, comptable et financier du secteur public local se heurte à l'existence d'une multiplicité d'entités et de structures juridiques dépendantes ou partenaires des collectivités territoriales qui contribuent aux politiques publiques locales.

Rapport

Trois familles de démembrement peuvent être identifiées à cet égard :

- ◆ le cercle immédiat autour des collectivités des entités ou des démembrements soumis à la comptabilité publique : budgets annexes, syndicats locaux et régies. Les budgets et comptes de ces entités tout comme les budgets principaux des communes, groupements de communes, départements et régions sont transmis à la direction générale des finances publiques (DGFiP) mais ils remontent séparément et il n'existe pas aujourd'hui de document les consolidant sur un territoire donné³⁶. En définitive, d'après la Cour des comptes, la comptabilité du secteur public local repose sur la tenue de plus de 160 000 comptabilités, retraçant les opérations d'environ 100 000 organismes juridiquement distincts et de leurs comptes annexes ;
- ◆ les démembrements sous des formes juridiques extrêmement variées (associations établissements publics, organismes locaux de tourisme, sociétés d'économies mixtes, sociétés publiques locales,...). Pour la plupart en dehors du champ de la comptabilité publique, elles peuvent héberger une partie de la dette liée à des opérations d'investissement ou d'aménagement ;
- ◆ des opérations traduisant un engagement hors bilan de la collectivité sans nécessairement qu'il existe un autre lien juridique entre la collectivité et la structure porteuse du projet.

Pour donner une idée de l'ampleur de ces démembrements, la ville de Lyon qui procède à une cartographie des risques qui leur sont liés, a recensé 1 334 tiers, satellites ou associations en lien étroit avec la ville, et a procédé à une analyse de risque approfondie sur 127 d'entre eux.

L'éparpillement des structures a deux conséquences :

- ◆ un risque pour les collectivités en cas de défaillance d'une structure mal contrôlée mais dépendante de la collectivité ;
- ◆ une impossibilité de répondre de manière satisfaisante aux obligations européennes en matière de publication des engagements conditionnels pour les administrations publiques locales. Or cette obligation découle directement des textes récents sur la gouvernance des finances publiques³⁷.

Proposition n°41 : Renforcer les obligations de provisionnement des risques sur les structures satellites des collectivités et rendre obligatoire une délibération de l'assemblée dans le cadre du vote du budget sur les engagements hors bilan de la collectivité.

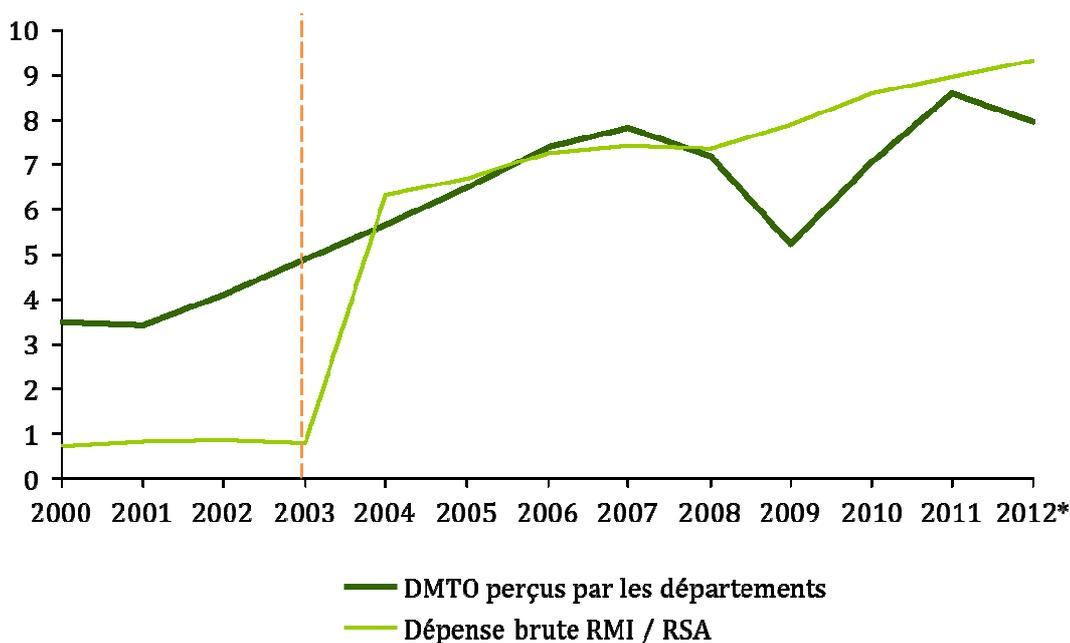
³⁶ Chaque budget annexe peut répondre à une nomenclature comptable différente, en fonction de son objet. A titre d'exemple, les budgets annexes pour les services publics d'assainissement et de distribution d'eau potable doivent respecter la nomenclature M49, tandis que la comptabilité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) suit les règles de la nomenclature M6.

³⁷ L'article 14.3 de la directive du 8 novembre 2011 (Six-pack) prévoit que "*pour tous les sous-secteurs de leurs administrations publiques, les États membres publient des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les garanties publiques, les prêts improductifs et les passifs découlant de l'activité d'entreprises publiques, y compris leur étendue. Les États membres publient également des informations sur les participations des administrations publiques au capital de sociétés privées et publiques pour des montants économiquement significatifs*". Cette obligation vaut pour tous les secteurs mais l'INSEE n'est actuellement mis en situation de pouvoir y répondre que pour les administrations centrales et de sécurité sociale.

3.1.3. Provisionner les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dans les périodes de forte hausse de cette recette fiscale

Les droits de mutation à titre onéreux sont l'une des principales ressources fiscales des départements (19 % des ressources fiscales des départements en 2012, soit 8 Md€). Cette ressource est particulièrement cyclique, et son évolution est contraire à celle des dépenses sociales des départements. Sur la période 2000-2003, les recettes des DMTO ont fortement augmenté (+12 % par an), tandis que les dépenses de RMI/RSA n'augmentaient que de 3 % par an. A l'inverse, l'explosion des dépenses de RSA sur la période 2003-2009 (+47 % par an) s'est accompagnée d'une stagnation des recettes de DMTO (+1 %).

Graphique 2 : Évolution des recettes des DMTO des départements et des dépenses de RMI/RSA (2000-2012 ; Md€)



Source : Données OFL ; Calculs mission.

Certains conseils généraux, comme le Conseil général de la Haute-Vienne ont provisionné une partie de leurs recettes exceptionnelles de DMTO, ce qui leur a permis de faire face à l'augmentation des dépenses sociales sans dégrader leur situation financière.

Ainsi, si les départements avaient provisionné une partie des recettes exceptionnelles des DMTO, celles-ci leur auraient permis d'amortir, du moins en partie, la hausse des dépenses de RSA engendrées par la crise économique. A titre d'illustration, les recettes de DMTO sur la période 2000-2012 ont été en moyenne annuelle de 6,6 Md€ quand la dépense de RMI/RSA des départements a été en moyenne annuelle de 6,1 Md€ sur la même période.

Il pourrait être envisagé de provisionner les recettes des DMTO lorsque l'augmentation annuelle du produit est supérieure à 10 %. Si cette règle avait été appliquée dans les années 2000, les départements auraient dû provisionner une partie des DMTO en 2002, 2003, 2004, 2005 et 2006, puis en 2010 et 2011. En estimant que les départements provisionnent la part des recettes qui excède la hausse de 10 % par an du produit, ils auraient ainsi pu provisionner 7 Md€ sur la période 2000-2012, ce qui aurait facilité le financement des dépenses de RSA (en hausse de 9,3 Md€ sur la même période).

Rapport

Tableau 3 : Simulation d'un provisionnement des DMTO des départements

	2002	2003	2004	2005	2006	2010	2011
DMTO perçus par les départements (en M€)	4 083,6	4 901,5	5 654,3	6 501,2	7 393,1	7 070,1	8 606,6
Progression annuelle moyenne	19 %	20 %	15 %	15 %	14 %	35 %	22 %
Mise en réserve (en M€) ³⁸	628,7	777,1	703,8	790,4	826,8	1 798,0	1 465,8
Dépense brute RMI / RSA (en M€)	864	793	6 347	6 696	7 253	8 603	8 982

Source : Données OFL ; Calculs mission.

Proposition n°42 : Mettre en place un mécanisme de provisionnement des recettes exceptionnelles de DMTO des départements (augmentation du produit supérieure à 10 % par an).

3.1.4. Orienter le contrôle de légalité des préfets vers des domaines sources d'économies potentielles pour les collectivités

Le contrôle du préfet constitue légitimement un des moyens pour l'État de veiller à un égal respect des règles sur l'ensemble du territoire sans pour autant se substituer au rôle des élus locaux dans la libre administration et l'autonomie de gestion des collectivités.

Ce contrôle s'est effiloché en partie ces dernières années du fait de :

- ♦ la diminution des moyens des préfetures ;
- ♦ la moindre appétence pour un contrôle parfois vu comme tatillon sur la régularité et indifférent à la dépense, même s'il fait l'objet d'une très large acceptation.

Or il pourrait aider les collectivités territoriales, lorsque des efforts de remise en ordre et d'économie s'avèrent nécessaires. Ainsi, en matière de temps de travail dans les collectivités, comme le rappelait la Cour des Comptes et comme la mission a pu le constater dans un certain nombre de cas, la durée annuelle est parfois inférieure aux 1607 heures prévues. Les témoignages collectés par la mission s'accordent pour estimer la durée annuelle moyenne autour de 1 580 à 1 590 heures, soit une durée inférieure de 1 % à 2 % à la durée légale.

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

Proposition n°43 : Instituer par voie législative l'obligation pour toutes les collectivités de délibérer, dans les six mois suivant le renouvellement de l'assemblée délibérante, sur l'organisation de leurs services et le temps de travail de leurs agents.

³⁸ Correspondant aux recettes des DMTO au-dessus du seuil de progression de 10%, département par département.

3.2. Une information financière au service du citoyen

3.2.1. Enrichir les débats d'orientation budgétaire au sein de chaque collectivité territoriale

La loi impose aux communes de plus de 3 500 habitants, aux départements et aux régions l'obligation, avant le vote du budget, d'un débat d'orientation budgétaire (DOB) qui vise à éclairer les principaux enjeux financiers de la collectivité territoriale. Le DOB a pour but d'instaurer une discussion au sein de l'assemblée délibérante sur les priorités et les évolutions de la situation financière de la collectivité. Il donne aux élus la possibilité de s'exprimer sur la situation financière de leur collectivité. Ni le contenu, ni la durée du débat, ni les modalités de présentation de la note de synthèse destinée aux élus ne sont formalisés par la loi. Les questions de forme ont surtout été précisées par la jurisprudence³⁹.

De nombreuses collectivités territoriales, pour favoriser la transparence, vont déjà bien au-delà des obligations légales, en termes de présentation des orientations en missions, programmes et actions :

- ◆ en y adossant un programme pluriannuel des investissements (PPI) et en développant une analyse sur la dette ;
- ◆ en procédant à la présentation d'un plan de mandat lors de la première délibération budgétaire suivant l'élection d'une assemblée et la désignation de l'exécutif.

La mission, conformément aux propositions déjà faites dans un rapport sur la transparence financière de décembre 2012⁴⁰ et en cohérence avec son souhait de mieux assoir la cohérence pluriannuelle des décisions financières des collectivités, recommande d'inscrire ces bonnes pratiques dans les textes afin d'offrir à tous les citoyens locaux une information prospective de qualité quant à la gestion locale. Cela permettra de confronter les réalisations aux projections initiales et renforcera la nécessité de prévisions réalistes.

Par ailleurs, le nombre et la présentation des annexes au budget des collectivités n'assurent pas aujourd'hui la lisibilité de la situation financière. Une présentation synthétique normée à l'instar de ce qui existe en matière de comptabilité serait souhaitable.

Enfin, les observations faites quant aux démembrements des collectivités et aux engagements hors-bilans appellent là aussi une transparence renforcée vis-à-vis de l'assemblée délibérante et des citoyens.

Proposition n° 44 : Inscrire dans la loi l'obligation de présenter à la délibération de l'assemblée avec la publicité nécessaire à l'égard des citoyens locaux :

- en début de mandat, un plan de mandature ;
- lors du débat d'orientation budgétaire, des données précises quant à la programmation des investissements, à la situation financière de la collectivité sur la base d'un tableau de bord des indicateurs de gestion (y compris ceux servant de base au dispositif d'alerte de la DGFIP, en particulier les ratios d'endettement) ;
- à l'occasion du vote du budget une programmation pluriannuelle actualisée des investissements, un recensement exhaustif des engagements hors bilan et une présentation des structures satellites de la collectivité ;
- simplifier la présentation des annexes et prévoir une synthèse pédagogique normée.

³⁹ Conseil d'État, 12 juillet 1995, commune de Fontenay-le-Fleury et Cour administrative d'appel de Douai, 14 juin 2015, commune de Breteuil-sur-Noye.

⁴⁰ Rapport IGF-IGA.

Rapport

Le délai de deux mois entre le DOB et l'examen du budget⁴¹ devrait permettre aux collectivités et aux établissements agissant dans une même zone géographique d'échanger sur leurs orientations respectives :

- ◆ les EPCI à fiscalité propre doivent pouvoir disposer d'information sur les orientations de leurs communes membres, l'EPCI pourrait, le cas échéant, en faire la synthèse ;
- ◆ les communes membres d'un même EPCI gagneraient à connaître leurs perspectives respectives ainsi que celles du département et de la région ;
- ◆ le département et la région devraient disposer d'informations sur les orientations des principales collectivités et EPCI de leur ressort et pourraient, le cas échéant, en faire la synthèse.

Proposition n°45 : Présenter les budgets communaux en annexe du budget de l'EPCI. A terme, élaborer un budget consolidé pour le territoire intercommunal.

3.2.2. Renforcer l'information du citoyen sur l'évolution de la fiscalité locale

Les rôles d'impôts locaux permettent au contribuable de connaître le montant payé au titre des différents impôts locaux (taxe d'habitation, taxes foncières, taxe sur la valeur ajoutée, etc.), mais il n'a pas connaissance du montant affecté à chaque niveau de collectivité. Si la taxe d'habitation bénéficie uniquement au bloc communal, le produit des taxes sur le foncier bâti et non bâti est réparti entre le département et le bloc communal. La cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) sont partagés entre les trois niveaux de collectivités.

Il est donc difficile pour le contribuable local, particulier ou entreprise, de mettre en regard sa contribution fiscale et les services publics mis en œuvre par la commune, le département et la région. Il lui est également difficile d'analyser la politique fiscale de chacune des collectivités.

Si l'évolution des taux et des recettes des impôts locaux est en partie accessible, par collectivité, sur le site www.collectivites-locales.gouv.fr, il est quasiment impossible pour un citoyen de retracer sa part dans le financement des différents niveaux de collectivités locales.

Afin de rendre plus transparent le mode de financement des politiques publiques locales, il serait souhaitable de pouvoir disposer d'une vision des impositions par niveau de collectivité. Aux Pays-Bas par exemple, chaque collectivité émet ses propres avis d'imposition et perçoit les impôts qui lui ont été assignés.

Toutefois, compte tenu du coût associé à une telle évolution, il paraît souhaitable :

- ◆ de maintenir un rôle papier conforme à la situation actuelle ;
- ◆ d'ouvrir dans les chantiers futurs de dématérialisation la possibilité d'une visualisation par collectivité aussi bien que par impôt.

Proposition n° 46 : Prévoir dans les futures applications informatiques relatives à la dématérialisation des impôts locaux la possibilité d'une visualisation des différents impôts prélevés par une collectivité sur un même contribuable.

⁴¹ Selon la réglementation actuelle, ce délai est de deux mois pour les communes, les intercommunalités et les départements et de dix semaines pour les régions.

4. L'engagement solidaire, une nécessité commune

4.1. Un enjeu commun

4.1.1. Une dégradation globale qui appelle une réponse collective

La France présente depuis de nombreuses années une situation dégradée de ses finances publiques. Fin 2012, la dette publique de la France atteignait plus de 90 % du PIB, soit 1 834 milliards d'euros.

Tableau 4 : Principaux agrégats de finances publiques en point de PIB

Intitulé	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépenses	53,6 %	53,0 %	52,6 %	53,3 %	56,8 %	56,6 %	55,9 %	56,6 %
Recettes	50,6 %	50,6 %	49,9 %	49,9 %	49,2 %	49,5 %	50,6 %	51,8 %
Déficit au sens de Maastricht	- 2,9 %	- 2,3 %	- 2,7 %	- 3,3 %	- 7,5 %	- 7,1 %	- 5,3 %	- 4,8 %
Dette notifiée des administrations publiques (1)	66,8 %	64,1 %	64,2 %	68,2 %	79,2 %	82,4 %	85,8 %	90,2 %
Prélèvements obligatoires (2)	43,8 %	44,1 %	43,4 %	43,2 %	42,1 %	42,5 %	43,7 %	45,0 %

Source : Comptes nationaux - Base 2005, Insee ; (1) Dette au sens de Maastricht ; (2) Hors cotisations sociales imputées.

Si seules des données agrégées toutes administrations publiques (APU) sont à ce stade présentées, c'est pour bien traduire la complète solidarité de tous les acteurs publics au regard de la situation des finances publiques. Cette situation concerne en effet le pays dans son ensemble et non pas seulement telle ou telle sous-partie des administrations publiques. Le niveau de prélèvement obligatoire, le niveau de dépenses, la dette publique sont ceux de la collectivité nationale. Pour les français un euro d'impôt est un euro d'impôt quelle que soit son origine, un euro de dette est une charge transmise sur les générations suivantes d'où qu'elle vienne.

Il est d'autant plus important de souligner ce point que les champs de compétence et les flux financiers entre administrations publiques sont extrêmement imbriqués :

- ◆ l'État s'endette pour verser des dotations aux collectivités et prend en charge des dégrèvements d'impôts locaux ;
- ◆ les prescripteurs de la dépense sont très souvent distincts des payeurs sans que les outils comptables et financiers permettent de retracer l'origine de la dépense ;
- ◆ les décisions fiscales interagissent les unes avec les autres ;
- ◆ collectivités territoriales, administrations de sécurité sociale et État se partagent de multiples secteurs selon des clefs de financement discrétionnaires, contractualisées ou forfaitisées ;
- ◆ il n'y a pas de corrélation dans la durée entre d'un côté l'évolution des charges et de l'autre celle des ressources qui ont, à un moment donné, accompagné un transfert de compétences ;
- ◆ les démembrements des administrations centrales et locales, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) et organismes divers d'administration locale (ODAL), sont également intimement imbriqués avec les ministères ou les collectivités dont ils dépendent.

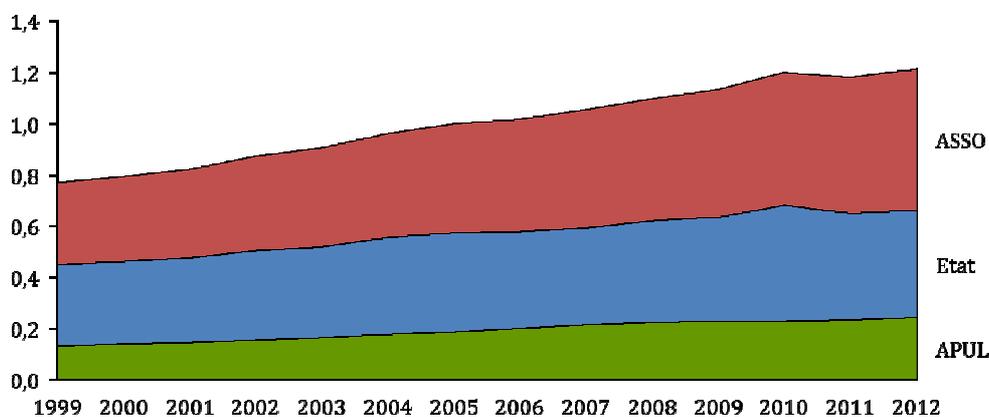
Rapport

Il est essentiel de prendre conscience que le problème des finances publiques de la France est d'abord un problème collectif et il importe de le traiter comme tel. Au regard de nos engagements européens, cette solidarité de l'ensemble des administrations publiques est au demeurant manifeste. Même s'ils sont détaillés par sous-agrégat⁴², les programmes de stabilité sont des engagements de l'ensemble du pays et la Commission européenne apprécie la perspective d'ensemble.

Cela n'empêche pas de responsabiliser chaque acteur. Si le niveau d'endettement des collectivités territoriales, inférieur à 10 % du PIB, est faible comparé à celui de l'État, il ne peut plus être considéré comme marginal. Surtout, la question désormais posée n'est plus seulement celle de l'équilibre des budgets, mais également celle du niveau global de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires de la France dans son ensemble.

Or, comme l'illustre le graphique ci-dessous, chacun a apporté sa pierre à l'augmentation continue des dépenses publiques au cours de la dernière décennie : administrations de sécurité sociale, administrations publiques locales et État.

Graphique 3 : Évolution des dépenses des grands secteurs des administrations publiques (en milliers de milliards d'euros)



Source : Mission à partir des données du tome II du rapport économique, social et financier annexé au PLF 2014.

La mise en place du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)⁴³ s'est en effet accompagnée d'une approche plus large des finances publiques que celle fondée sur les seuls critères de solde et d'endettement : solde structurel pour tenir compte de la croissance potentielle et de la conjoncture, niveau d'endettement de départ, taux de prélèvement obligatoire et rythme d'évolution des dépenses au regard du PIB font désormais partie de la panoplie des outils de suivi de la situation d'un pays. Ces évolutions sont d'une part naturelles et d'autre part souhaitables à plusieurs titres :

- ◆ le besoin de financement et l'endettement sont la résultante des évolutions de dépenses et de recettes ;
- ◆ l'assouplissement des critères de solde et d'endettement pour tenir compte de la position initiale du pays et du cycle économique impose dans le même temps une approche plus large ;

⁴² Les collectivités locales font à ce titre partie des administrations publiques locales (APUL). Leur besoin de financement, leur endettement, leurs dépenses et recettes sont intégrés au programme de stabilité de la France.

⁴³ Le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013 avait été précédé d'un ensemble de règles formalisées dans une directive et cinq règlements adoptés le 23 novembre 2011 (dit « Six pack »). Il a été complété par deux règlements adoptés le 21 mai 2013 (dits « Two pack »).

- ◆ la coordination renforcée des politiques économiques suppose que les pays se soumettent globalement à un examen plus complet de leur situation.

4.1.2. Éviter un risque financier systémique

Non-soutenabilité financière, impossibilité de faire face à des obligations réciproques, possible effet-domino entre acteurs, enchevêtrement des relations financières, prescription de dépenses pour autrui, opacité des comptes pourraient provoquer une grave dégradation de l'ensemble du système financier public, voire sa paralysie. Ce risque systémique peut frapper indifféremment toutes les administrations publiques qu'il s'agisse des collectivités territoriales, de la protection sociale ou de l'État.

Cette solidarité de fait entre toutes les administrations publiques, solidarité dont elles ne sont pas toujours conscientes, doit être réaffirmée afin de prévenir et de conjurer ce risque. L'importance du redressement à effectuer rend le « *chacun pour soi* » funeste.

Face au rôle prégnant de l'État comme financeur et garant en dernier ressort, la situation est de toute évidence dangereuse, nul n'étant protégé contre la défaillance d'un des acteurs.

Si les collectivités territoriales veulent maintenir leur accès au crédit et bénéficier de ressources suffisantes, la soutenabilité des finances de l'État, et plus largement de l'ensemble de la sphère publique, est essentielle.

4.2. Une réponse nécessairement partagée entre acteurs publics

4.2.1. Associer les collectivités territoriales à la gouvernance financière

En dépit de cet enjeu collectif et malgré les progrès de gouvernance réalisés au cours des dernières années, notamment dans le cadre de la loi organique du 17 décembre 2012 et des lois de programmation des finances publiques, la gouvernance actuelle des finances publiques n'est pas collective :

- ◆ le programme de stabilité ne fait l'objet d'aucune concertation préalable avec les collectivités territoriales. S'il est transmis désormais au Parlement préalablement à sa transmission à la Commission européenne, les collectivités territoriales ne sont ni informées, ni consultées et encore moins associées à ce programme de stabilité ;
- ◆ en l'absence d'association, les évolutions sous-jacentes des dépenses et des recettes des collectivités ne sont guère explicitées, si ce n'est de manière elliptique dans la loi de programmation des finances publiques⁴⁴ et sous une forme qui n'est pas compréhensible pour les gestionnaires locaux ;
- ◆ la solidarité des collectivités territoriales avec la contrainte globale est donc doublement théorique :
 - elle n'est assise ni sur une adhésion contrainte, ni sur une adhésion consentie et n'est pas légitimé par des travaux préparatoires ;
 - elle ne donne pas lieu à l'explicitation de données pouvant servir de référence pour les collectivités territoriales dans leur pilotage budgétaire.

⁴⁴ Conformément à la loi organique du 17 décembre 2012, la loi de programmation des finances publiques présente la trajectoire des finances publiques pour l'ensemble des administrations publiques sur les principaux agrégats essentiellement en point de PIB ou pourcentage d'évolution. L'annexe (I-D) détaille cette trajectoire par sous-secteur et en son sein, le paragraphe 4 le détaille pour les APUL. Il s'agit toutefois là encore d'une présentation en point de PIB des dépenses, recettes et solde. L'annexe III présente, toujours pour les APUL, une estimation des efforts à réaliser en point de PIB potentiel (au regard du solde structurel).

Rapport

Dès lors, aucun mécanisme de responsabilisation des collectivités sur ces objectifs n'existe. Un tel mécanisme suppose en effet un processus de dialogue sur les objectifs et l'identification des variables sur lesquelles les acteurs sont en mesure d'agir directement.

Ceci contraste fortement avec nos voisins européens. Dans la plupart des pays européens, et en particulier dans la quasi-totalité des pays membres de l'Union économique et monétaire, il existe des mécanismes d'association des collectivités territoriales à la gouvernance des finances publiques. Souvent renforcés au cours des toutes dernières années, ces mécanismes se déclinent sous forme de pacte de stabilité interne (Italie), de loi sur la soutenabilité des finances publiques (Pays-Bas), de pacte de stabilité domestique (Autriche) pour n'en citer que quelques-uns.

Au demeurant, cette solidarité collective est inscrite dans les textes européens. Ainsi, l'article 13 de la directive 2011-85 sur les exigences applicables au cadre budgétaire des États membres précise que « *les États membres mettent en place des mécanismes appropriés de coordination entre les sous-secteurs des administrations publiques* ».

Proposition n°47: Associer les collectivités au programme de stabilité. Malgré le calendrier très serré pour l'élaboration et la finalisation du programme de stabilité 2014-2018, un envoi spécifique du projet de programme de stabilité aux présidents des trois associations de collectivités, suivie d'une réunion spécifique autour du Premier ministre et des ministres concernés devrait se tenir en avril.

Au-delà du programme de stabilité et de l'urgence des prochaines semaines, la pleine participation des collectivités à l'effort collectif de maîtrise des finances publiques doit passer par une explicitation de cette contrainte dans un cadre concerté.

Or, si le Parlement examine désormais la programmation des finances publiques et le rapport sur l'orientation des finances publiques, l'information reste parcellaire sur les collectivités territoriales dans ce cadre et elle ne trouve pas de point de préparation en amont, à l'inverse de ce qui se passe pour les dépenses de l'État ou de la sécurité sociale avant leur traduction législative. De fait, il n'existe pas de lieu pour discuter de manière approfondie des perspectives financières des collectivités territoriales.

La seule gouvernance qui existe aujourd'hui est une gouvernance « en aval » autour du CFL, de la CCEN et de la CCEC, ou une gouvernance *ad hoc* en cas de décision ayant un fort impact (pacte de confiance et de responsabilité autour du Premier Ministre lors de la décision de réduction des concours de l'État). Cela restreint la gouvernance à :

- ◆ expliciter des évolutions de dotation / péréquation dans un cadre technique sans lien avec le cadre plus général des finances publiques ;
- ◆ donner une évaluation sur des normes déjà décidées et non à éclairer le coût des normes / les alternatives dans une démarche d'étude préalable conjointe ;
- ◆ « dramatiser » lors de réunions *ad hoc* des choix et évolutions qui devraient s'inscrire dans la durée et dans le cadre naturel d'une bonne gestion collective des finances publiques.

Or, ainsi que l'a montré la préparation, avec les départements, du pacte de confiance de l'été dernier, des simulations étayées sur les dépenses sociales, même lorsqu'elles mettent en lumière des écarts d'appréciation, contribuent à diminuer le niveau de défiance et à éclairer les contraintes existantes.

Ce type de travaux pourrait être décliné sur l'ensemble des politiques afin de disposer de manière permanente d'une capacité collective d'appréhension des situations financières. Seul un diagnostic partagé peut en effet légitimer une contrainte accrue sur les finances des collectivités dans une logique de responsabilité et de partage collectif des efforts.

Rapport

Il doit permettre d'affiner la trajectoire en euros des dépenses des différents secteurs d'administration publique, compatible avec des prévisions réalistes de recettes et les engagements de la France en termes de besoin de financement et de dette.

Cette analyse est indispensable dans le cadre d'un débat d'orientation et d'une programmation pluriannuelle des finances publiques appelée à :

- ◆ renforcer la maîtrise globale des finances publiques en termes de besoin de financement et d'endettement mais aussi en termes de prélèvements obligatoires et de dépenses ;
- ◆ articuler plus nettement le partage des efforts entre les différents secteurs des administrations publiques.

Elle doit s'appuyer sur l'observatoire partagé qui a vocation à servir d'instance d'échange, de travail technique et d'appui.

4.2.2. Responsabiliser tous les acteurs

L'objectif d'un dialogue renforcé entre État et collectivités territoriales, voire incluant les administrations de sécurité sociale pour les politiques partagées, n'est pas seulement de permettre une meilleure information des uns et des autres, même si ce point est en soi très important. Il est de déboucher sur de véritables engagements traduisant un pilotage effectif des finances publiques dans leur ensemble.

Cela suppose de poser un principe et de définir des outils.

4.2.2.1. Poser le principe du prescripteur/payeur

Le respect strict des engagements financiers souscrits par chaque administration publique suppose l'interdiction pour une administration d'imposer à une autre une dépense supplémentaire, sans compensation financière à due concurrence. Seule une disposition de cette nature permettrait aux administrations centrales de prendre conscience du désordre financier qu'elles créent en prescrivant des mesures neutres pour leurs comptes mais qui impactent ceux des collectivités territoriales.

4.2.2.2. Définir des outils adéquats

L'esprit de responsabilité suppose également de définir les outils adéquats pour matérialiser les engagements de chacun. Pour l'État et la sécurité sociale, ces outils existent, il s'agit de la loi de finances d'une part, de la loi de financement de la sécurité sociale d'autre part. Ce sont ces textes législatifs qui fixent domaine par domaine les objectifs ou les limites financières conformes aux engagements macro-budgétaires et au regard desquels l'exécution réelle des dépenses et recettes est appréhendée.

Pour les collectivités territoriales, la question est naturellement plus complexe puisque ces outils doivent tenir compte du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Bien que les contraintes constitutionnelles varient d'un État à l'autre, il faut souligner là encore que des démarches équivalentes existent dans d'autres pays de la zone euro. En Espagne, différents mécanismes emportant des contraintes sur l'endettement et l'évolution des dépenses ont été mis en place. Aux Pays-Bas, des normes d'évolution impératives sont fixées pour les collectivités avec des sanctions en cas de non-respect. En Allemagne, même si l'application est différée dans le temps, les *Länder* seront également tenus par une règle de « frein à l'endettement » similaire à celle qui s'impose à l'État fédéral.

Rapport

Certains de nos voisins font même usage de mécanismes de sanction en cas de non-respect des trajectoires définies. L'Autriche par exemple, État pourtant fédéral, a mis en place un mécanisme de surveillance et de sanction en cas de non-respect des trajectoires définies par le Parlement. Des amendes de non-conformité sont prévues.

A l'intérieur de notre cadre constitutionnel actuel, l'analyse juridique montre que :

- ◆ s'agissant des lois de programmation des finances publiques, celles-ci peuvent « *comporter des orientations pluriannuelles relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques* »⁴⁵. Mais selon l'analyse développée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 9 août 2012, conforme en cela à l'une des deux possibilités ouvertes par le traité sur la stabilité, la coordination, la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG)⁴⁶, ces orientations, qui ne sont pas de niveau constitutionnel, n'ont pas d'autorité supérieure à la loi ;
- ◆ cette même loi organique dispose que la loi de programmation des finances publiques peut comporter, comme n'importe quelle loi, des dispositions qui ne relèvent pas du domaine exclusif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale et que « *ces règles peuvent en particulier avoir pour objet d'encadrer les dépenses, les recettes et le solde ou le recours à l'endettement de tout ou partie de des administrations publiques* »⁴⁷. En l'occurrence, ces règles peuvent être prescriptives et concerner les collectivités territoriales qui s'administrent certes librement mais « *dans les conditions prévues par la loi* » conformément à l'article 72 de la Constitution.

Ces dispositions témoignent de la possibilité de mettre en place un cadre juridique pour assurer la convergence des engagements budgétaires de la France pris au titre des administrations publiques locales. Afin de s'assurer de la constitutionnalité du mécanisme adopté, il serait souhaitable de solliciter le Conseil d'État préalablement à la mise en jeu de normes précises.

Toutefois, au regard de la nécessité d'un engagement collectif fort de l'ensemble des acteurs fondé sur la confiance mutuelle, la mission privilégie une approche partenariale plutôt que prescriptive en dehors de tout mécanisme d'urgence. Elle se mettrait en place à deux niveaux :

- ◆ un texte financier relatif à l'ensemble des collectivités territoriales afin de fixer dans un document soumis au Parlement les grandes évolutions relatives aux dotations et présenter les évolutions de recettes, dépenses, solde et endettement des collectivités ;
- ◆ une logique contractuelle assortie d'éléments incitatifs pour les collectivités territoriales les plus importantes, sous réserve naturellement qu'elles le souhaitent.

4.2.2.3. Formaliser la participation aux efforts collectifs dans un texte législatif

S'il est évidemment envisageable et souhaitable de renforcer la discussion relative aux collectivités territoriales à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques et de l'examen de la loi de programmation des finances publiques, la participation des collectivités territoriales aux enjeux de finances publiques devrait également faire l'objet d'un examen dans un texte autonome. C'est sans doute la seule manière :

⁴⁵ Avant-dernier alinéa de l'article 2 de la loi organique n°2012-403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

⁴⁶ L'autre possibilité aurait été de modifier la Constitution pour qu'une règle contraignant les finances publiques elles-mêmes – comme la règle d'équilibre structurel – et non seulement la procédure, s'impose aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

⁴⁷ Article 4 de la loi organique précitée.

Rapport

- ◆ de voir cette problématique prendre toute sa place dans la réflexion collective et ne pas être traitée par défaut sous le seul angle du coût qu'elles représentent pour l'État au travers de l'évolution des dotations ;
- ◆ d'intégrer à la réflexion les choix de politique publique sous-jacents à la répartition des ressources entre collectivités compte tenu de leurs champs de compétences respectifs ainsi que l'impact macro-économique des contraintes auxquelles sont soumises les collectivités territoriales ;
- ◆ de donner de la lisibilité et de la visibilité aux collectivités territoriales, en un mot de les sécuriser, dans leurs relations financières avec les autres acteurs publics.

En l'absence de modification constitutionnelle, ce texte ne peut s'apparenter totalement aux lois de finances ou aux lois de financement de la sécurité sociale qui constituent des catégories spécifiques de lois prévues constitutionnellement et dont le contenu est précisé par une loi organique. Il constituerait néanmoins le premier pas vers une symétrie de traitement des collectivités locales par rapport aux autres catégories d'administrations publiques.

Ce texte aurait une portée principalement programmatique et non prescriptive en ce qui concerne les agrégats budgétaires. Présenté d'abord au Sénat, il inclurait notamment :

- ◆ les flux financiers entre l'État et les collectivités territoriales (dotations, remboursements et dégrèvements pris en charge par l'État, cofinancements État-collectivités,...). Les évolutions pluriannuelles des dotations de l'État seraient présentées dans ce texte ;
- ◆ les évolutions de recettes cohérentes avec les données économiques, à fiscalité constante ;
- ◆ l'impact des normes sur les dépenses des collectivités ;
- ◆ l'impact des décisions déjà prises par l'État en matière de prestations sociales universelles aujourd'hui payées par les départements ou de masse salariale des collectivités ;
- ◆ les perspectives d'évolution des dépenses, des recettes, du besoin de financement et de l'endettement des collectivités cohérents avec les engagements européens de la France, et ce, par échelon de collectivité, en identifiant spécifiquement les métropoles au sein du bloc communal.

Il pourrait contenir des dispositions normatives propres en matière de :

- ◆ péréquation, de gouvernance financière et comptable et de contrôle ;
- ◆ répartition de l'effort et/ou de gouvernance spécifique en cas de mise en jeu du mécanisme de correction prévu dans le cadre des règlements européens.

Les modifications de la fiscalité locale, en revanche, n'y figureraient pas afin d'assurer la cohérence et la lisibilité des dispositions fiscales.

Proposition n°48: Formaliser dans un texte législatif les évolutions des dotations de l'État et les perspectives d'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités. Sans être prescriptif, le texte permettrait d'identifier des objectifs nationaux d'évolution des dépenses des administrations locales par strate de collectivités. Il constituerait un point d'aboutissement des travaux de concertation sur les finances publiques indispensables entre État et collectivités afin d'assurer le respect de nos engagements européens.

En l'absence de texte spécifique dès 2014, une discussion approfondie, préparée par la présentation des données encore agrégées lors du débat d'orientation des finances publiques, pourrait avoir lieu lors de l'examen de la loi de programmation des finances publiques 2015-2018.

Rapport

Il importe toutefois de ne pas attendre des données prospectives détaillées pour avancer vers cette discussion. C'est l'existence de ce débat parlementaire et de ce texte qui doit servir d'aiguillon pour approfondir les données et perspectives financières relatives aux collectivités territoriales.

4.2.2.4. Accompagner les principales collectivités territoriales dans une logique contractuelle volontaire

Si la loi financière des collectivités constitue un référentiel et invite à une discussion, elle n'emporte pas de mécanisme contraignant. Afin de rapprocher les collectivités territoriales des objectifs de dépense fixés et de maîtriser les prélèvements obligatoires, tout en respectant leur libre administration, une démarche contractuelle pourrait être proposée. Compte tenu du nombre et de l'hétérogénéité de taille des collectivités, une approche différenciée s'impose. Le pacte ne concernerait que les régions, les départements et les principales agglomérations. Si l'on retient un seuil de 200 000 habitants pour les métropoles, communautés urbaines, agglomérations cela donne au total environ 150 entités représentant près de 60 % des dépenses des collectivités territoriales.

Ce « pacte triennal de confiance et de stabilité » fixerait :

- ◆ d'un côté, les engagements des collectivités territoriales, en matière d'évolution des dépenses et de maîtrise des prélèvements. Des objectifs de mutualisation voire de regroupement de collectivités pourraient y être associés ;
- ◆ de l'autre côté, le niveau de dotations de l'État ainsi que la stabilisation des dépenses induites par ses décisions législatives et réglementaires, y compris celles relatives aux prestations universelles de solidarité versées par les départements.

Ce pacte comprendrait un volet financier incitatif pour les deux parties. La DGF intégrerait :

- ◆ une garantie de dotation de base en cohérence avec la diminution des concours de l'État ;
- ◆ une majoration, liée au respect d'engagements contractuels ;
- ◆ une réduction ou une majoration en fonction des charges allégées ou imposées du fait des décisions de l'État, dans une logique de prescripteur-payeur. Le coût que ce principe peut représenter pour les administrations de l'État serait directement imputé sur les ministères ou administrations concernés. L'objectif est de créer une prise de conscience forte des administrations centrales qu'elles ne peuvent plus impunément prescrire des mesures qui s'imputent dans les comptes des collectivités.

L'incitation financière serait ajoutée ou retirée sur le versement suivant de DGF en fonction de l'examen annuel des engagements.

La discussion autour du pacte aurait lieu à deux niveaux :

- ◆ sur la base d'une discussion entre le gouvernement et les associations d'élus dans le cadre du dialogue national des territoires pour fixer le cadre financier général, les éléments d'objectivation de la part incitative et le niveau maximal de cette part ;
- ◆ autour de chaque préfet de région, avec l'appui de la DGFIP, pour déterminer le contenu du pacte, collectivité par collectivité.

Il faut souligner que les engagements réciproques restent des engagements globaux qui ne portent ni sur le détail des moyens mis en œuvre pour respecter les objectifs de finances publiques, ni sur le contenu des politiques menées.

Proposition n°49: Proposer aux régions, aux départements et aux principales agglomérations un pacte volontaire individualisé avec l'État fixant :

- l'évolution de la DGF sur 3 ans et la compensation des décisions de l'État impactant sans accord préalable les finances des collectivités ;

- l'évolution des dépenses, prélèvements, déficit et endettement, et éventuellement, les fusions ou regroupements de collectivités.

Ce pacte serait assorti de mécanismes d'incitation financière pour les deux parties.

Les collectivités concernées seraient libres de le signer. Les collectivités non signataires du pacte et donc non engagées vis-à-vis de l'État quant à leurs efforts en dépenses - qu'elles ne soient pas dans le champ du pacte ou qu'elles se refusent à le signer -, ne bénéficieraient pas en revanche des garanties prévues et seraient soumises à plus forte minoration des concours de l'État.

L'État ne dispose en effet aujourd'hui comme levier sur l'évolution des principaux agrégats budgétaires des collectivités territoriales que des ressources qu'il leur attribue. Le pacte permet d'ouvrir le jeu en offrant une contrainte allégée sur les ressources –même si elle reste inévitablement forte dans le contexte actuel- complétée par des engagements précis sur les évolutions financières de la collectivité.

Dans le même esprit contractuel, il est indispensable que les partenaires institutionnels des collectivités (établissements publics, entreprises de transport,...) s'engagent à l'égard de celles-ci sur une maîtrise des coûts des prestations qu'ils facturent. L'État en tant que tutelle de certaines de ces institutions devrait favoriser cet engagement. Il ne s'agirait au demeurant que d'une application large de l'article 8 de la loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 qui dispose que « *les organismes concourant à une mission de service public, autre que les collectivités territoriales et ceux relevant du champ de financement de la loi de financement de la sécurité sociale... contribuent à la réalisation de l'objectif de moyen terme fixé* ». Si l'article 8 vise explicitement les organismes bénéficiant de crédits budgétaires ou de taxes affectées, le financement public de ces partenaires par les collectivités territoriales pour la réalisation de missions de service public justifie largement une extension de l'esprit de la loi de programmation au regard de cette volonté d'effort collectif.

Proposition n° 50: Associer dans un cadre conventionnel les principales entités publiques partenaires à une logique de maîtrise forte des prestations qu'elles facturent aux collectivités territoriales.

Cet effort collectif de maîtrise de la dépense pourrait être fragilisé si le bloc communal, majoritairement non-concerné par la démarche contractuelle, et disposant encore d'une autonomie fiscale importante, compensait la baisse des dotations par une augmentation des prélèvements obligatoires. Afin de limiter ce risque, tout en maintenant le pouvoir fiscal des communes, il serait proposé de stabiliser la valeur des bases de taxe d'habitation et de renforcer les règles de plafonnement des taux des impôts communaux⁴⁸.

Proposition n°51: Stabiliser la valeur des bases de taxe d'habitation et renforcer les mécanismes d'encadrement de la hausse des taux pour les impôts communaux.

⁴⁸ Il pourrait ainsi être envisagé d'abaisser le plafond d'augmentation annuelle de la taxe d'habitation et/ou des taxes foncières pour les communes, figurant à l'article 1636 B septies du Code général des impôts. Le plafond d'augmentation des taux, aujourd'hui fixé à 2,5 fois le taux moyen de chaque taxe constatée l'année précédente dans l'ensemble des communes du département, pourrait être abaissé. Une étude approfondie de l'impact d'une révision à la baisse de ce plafond devrait être réalisée.

4.2.2.5. Articuler un dispositif spécifique entre administrations publiques en cas de mise en jeu du « mécanisme européen de correction »

Même s'il s'agit de textes techniques, la gouvernance des finances publiques au sein de la zone euro s'est considérablement renforcée au cours des dernières années à la suite du TSCG et des règlements européens qui ont suivi.

Le programme de stabilité 2013-2017 adressé à la Commission européenne en avril 2013 prévoit un retour à l'équilibre du solde structurel en 2017. Comme le gouvernement l'a indiqué à l'occasion du projet de loi de finances pour 2014, nous sommes déjà en écart par rapport à la trajectoire prévue.

Tableau 5 : Solde public structurel (en % du PIB)

	2012	2013	2014
Loi de programmation des finances publiques	-3,6	-2,0	-1,0
PLF 2014	-3,9	-2,6	-1,7
Différence	0,3	0,6	0,7

Source : Rapport économique, social et financier associé au PLF 2014.

De fait, la mise en œuvre du mécanisme de correction ne fait pas de doute : il est en effet déclenché dès lors qu'un écart important (de 0,5 point sur un an ou de 0,25 point en moyenne sur 2 ans) est constaté entre l'exécution et la trajectoire prévue⁴⁹. Cet écart important est constaté par le Haut Conseil des Finances publiques dans un avis accompagnant le projet de loi de règlement.

Le gouvernement, ainsi qu'il l'a indiqué, a au moins partiellement anticipé par des mesures structurelles complémentaires les conséquences de la mise en œuvre de ce mécanisme de correction. Toutefois, même si elles peuvent avoir des conséquences sur les autres secteurs, les mesures prises concernent essentiellement l'État. En effet, bien que l'écart concerne le solde public dans son ensemble, il n'existe pas, là encore, de gouvernance suffisamment partagée, associant directement les autres acteurs publics à la prise en compte de ce mécanisme de correction.

Or, le déclenchement d'un mécanisme de correction, même anticipé, n'est pas un évènement anodin, surtout, lorsqu'il intervient dans une phase de consolidation budgétaire forte. Il signifie que des efforts plus importants doivent être réalisés pour remettre les finances publiques sur la trajectoire souhaitée. Il suppose donc une mobilisation collective, un sursaut.

Il est dès lors non seulement cohérent mais indispensable que la mise en œuvre du mécanisme de correction :

- ◆ soit l'occasion de cette mobilisation qui, tout en identifiant les responsabilités dans l'écart à la trajectoire, fasse prévaloir une logique de solidarité collective ;
- ◆ soit le facteur déclenchant de mesures qui, si nécessaire, peuvent être exceptionnelles au regard des pratiques et des relations habituelles entre institutions, et ce d'autant plus légitimement qu'il s'agit d'un mécanisme temporaire.

⁴⁹ Ces seuils découlent directement du règlement n°1775/2011 du 16 novembre 2011 mettant en œuvre le TSCG.

Rapport

En réalité, compte tenu des progrès déjà réalisés en matière de surveillance et de suivi, notamment au travers du Haut Conseil des Finances publiques, il suffit d'introduire une réelle concertation avec les collectivités territoriales. La séquence qui pourrait accompagner le déclenchement d'un mécanisme de correction serait la suivante :

- ◆ dès la constatation d'un écart par le Haut Conseil des Finances publiques, et parallèlement à l'examen de la loi de règlement qui présentera les raisons de cet écart, une réunion du dialogue national des territoires, à laquelle seraient associés les représentants des organismes de sécurité sociale, serait convoquée afin :
 - de présenter les causes de l'écart par rapport aux objectifs annoncés ;
 - d'engager les travaux permettant de définir les corrections à apporter pour revenir à la trajectoire de finances publiques conformément aux engagements de la France, leur calendrier, ou présenter les conséquences pour les différents acteurs de dispositifs qui auraient déjà été mis en place ;
 - de définir le dispositif de suivi des mesures de correction prises.
- ◆ les mesures prises devront s'équilibrer entre :
 - une logique de répartition de l'effort entre acteurs au prorata des seules dépenses de fonctionnement (avec une pondération pour les prestations sociales) afin de protéger l'investissement des collectivités ;
 - des mécanismes temporaires de gel des dépenses, y compris des recrutements, ou de gel des prélèvements si nécessaire, en fonction de la gravité de l'écart et, de la, ou des responsabilités principales au regard de nos engagements.

Au-delà du mécanisme de correction, la possibilité de sanctions financières⁵⁰ à l'égard d'un État membre qui ne respecterait pas ses engagements, a été accrue. Il serait hautement souhaitable que des règles de répartition – qui pourraient emprunter aux principes ci-dessus - soient arrêtées « à froid » et inscrites dans les textes. Une gouvernance anticipée en ce domaine témoignerait là encore d'une logique de responsabilité partagée des différents acteurs.

Les principes généraux de gouvernance et de répartition, s'ils peuvent être mis en place de manière *ad hoc*, auraient vocation à être précisés dans une gouvernance pérenne. La loi de programmation des finances publiques pourrait comprendre les principes de répartition entre secteurs des administrations publiques et les mesures de gouvernance associées. Les différentes lois financières, y compris celle relative aux collectivités, devraient inclure les mesures spécifiques à mobiliser au sein de chaque secteur.

Proposition n°52 : En cas de mise en œuvre du mécanisme de correction, prévoir :

- une gouvernance spécifique assurant la bonne information des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale et assurant la concertation nécessaire aux décisions prises pour assurer le retour à la trajectoire prévue ;
- une logique, au moins partielle, de solidarité entre administrations publiques au prorata des dépenses de fonctionnement afin de matérialiser le caractère collectif qui préside à nos engagements européens en matière de finances publiques.

⁵⁰ Les sanctions financières en cas de non-respect durable de la trajectoire peuvent s'élever à 0,2% du PIB. Les règlements européens précités de 2011 (*Six-pack*) prévoient des règles de majorité inversées (il faut une majorité qualifiée pour s'opposer à une recommandation de la Commission en ce sens) ce qui accroît la probabilité de telles sanctions en cas de dérive des finances publiques par rapport au passé de l'Union économique et monétaire.

4.2.3. Fixer une trajectoire simple et intelligible

Le rôle de l'État pour fixer la trajectoire macro-économique et macro-budgétaire du pays, dans le respect de nos engagements européens, n'est contesté par personne. Encore faut-il que cette trajectoire s'incarne dans des données simples et appréhendables par tous, citoyens, collectivités, institutions, organismes.

La mission propose qu'un objectif très simple d'évolution des dépenses des administrations publiques soit retenu dans le cadre des débats d'orientation des finances publiques et de la prochaine loi de programmation des finances publiques, afin que la répartition entre acteurs se fasse sous cette contrainte globale bien identifiée.

Les règles européennes actuelles reposent sur des concepts complexes liés au cycle économique comme le solde structurel, concepts qui ne sont pas directement appréhendables par les gestionnaires. Personne ne conteste pour autant que les crédits d'un ministère soient fixés en euros, seule manière pour les ordonnateurs de la dépense de connaître leur budget et de suivre son exécution. Il doit en être de même pour tous les acteurs publics.

Le consentement à une contrainte partagée entre toutes les administrations publiques, en matière de maîtrise de la dépense publique, requiert ainsi impérativement comme préalable qu'il soit éclairé par des données en euros, lisibles, compréhensibles pour tous, et cohérentes avec la prochaine programmation, notamment le programme de stabilité adressé à la Commission européenne.

Cela suppose notamment d'en finir avec le fatalisme du tendancier en dépenses. Il alimente la croyance que l'accroissement de ladite dépense serait inéluctable et échapperait, par nature, à toute volonté politique. Il est capital au contraire d'affirmer que la trajectoire des dépenses constitue l'expression d'une volonté politique. Ainsi même les prestations dites « de guichet » peuvent faire l'objet d'une maîtrise à condition d'accepter de revoir les modalités de versement, et les barèmes.

Proposition n°53 :

- stabiliser en valeur les dépenses des administrations publiques centrales et locales ;
- limiter à 2 % en valeur, la croissance des dépenses des administrations de sécurité sociale.

Cette évolution symétrique entre dépenses de l'État et dépenses des collectivités territoriales traduit le même souci de promouvoir une relation équilibrée, quasi-contractuelle, entre ces deux sphères publiques.

Ces normes d'évolution pourraient être actualisées chaque année et seraient naturellement soumises à révision en cas de « retour à meilleure fortune » et en tout état de cause remises à plat à l'issue des trois ans.

Le respect des engagements et de cette trajectoire par les collectivités territoriales constituerait en lui-même la meilleure garantie pour elles-mêmes que l'État pourra tenir ses propres engagements dans la durée, notamment en matière de versement des dotations.

L'effort demandé aux collectivités est difficile. Il serait absurde de chercher à le dissimuler. Cet effort est réalisable néanmoins sous trois conditions :

- ◆ la première, essentielle, est que les mécanismes de responsabilisation du prescripteur de la dépense, et notamment de l'État lorsqu'il s'agit de lui⁵¹, soient effectifs. Autrement dit, les collectivités ne parviendront à tenir cet objectif que si aucune dépense nouvelle n'est imposée par l'État aux collectivités sans être compensée ;

⁵¹ Si dans la majeure partie des cas de différence entre prescripteur et payeur, c'est bien l'État qui prescrit la dépense et les collectivités territoriales qui en subissent les conséquences, cette situation peut parfois s'inverser lorsque les choix des collectivités accroissent la charge de prestation qu'un service de l'État réalise au bénéfice des

Rapport

- ◆ la deuxième est, comme évoqué dans le pacte, de tenir compte des situations des différentes strates de collectivités territoriales, et pour les plus grandes collectivités territoriales d'être en capacité d'individualiser la contrainte car les situations de tension financière ne sont pas identiques entre collectivités ;
- ◆ la troisième est de tirer parti de tous les mécanismes de maîtrise de la dépense évoqués précédemment pour mobiliser les marges de manœuvre financière existantes :
 - même s'il est difficile de revenir en arrière ou d'arrêter beaucoup de dispositifs mis en place par les collectivités territoriales au cours du temps, des gains de productivité peuvent être effectués. Ils permettraient une stabilisation des dépenses après la hausse des dernières décennies, qui s'est faite à un rythme supérieur à celui du PIB. C'est essentiellement le cas du bloc communal, comme l'a montré le rapport Carrez-Thénault. En effet, si 60 % de la hausse des dépenses sont liés aux transferts de compétences intervenus lors des vagues successives de décentralisation, les 40 % restants sont intervenus à champ constant, soit un peu moins d'un point de PIB.
 - les collectivités peuvent également s'appuyer sur une relative moindre rigidité de la dépense du fait d'un poids inférieur dans leur budget des dépenses de pension, de charge financière de la dette et de masse salariale liée au personnel titulaire. Même dans le champ des politiques sociales, probablement le plus rigide, il existe des marges de manœuvre pour le département qu'illustre la forte dispersion du nombre de bénéficiaires de l'APA parmi les personnes de plus de 75 ans selon le département (325 bénéficiaires de l'APA pour 1 000 habitants de plus de 75 ans dans la Somme, contre 138 pour 1 000 habitants de plus de 75 ans dans les Yvelines), qui résulte, en partie, de différences d'appréciation entre départements quant à l'attribution d'un niveau de dépendance aux personnes concernées ;
 - par ailleurs, les collectivités disposent de dépôts sur leur compte au Trésor, estimés à 34,2 Md€ en décembre 2012 (dont 19,8 Md€ pour les communes). Si, très souvent, il s'agit d'une épargne constituée dans une optique de bonne gestion afin de limiter l'endettement et de mener à bien les projets prévus, cela peut constituer un amortisseur par rapport au renforcement de la contrainte financière ;
 - des gains peuvent également résulter des logiques de mutualisation qui restent aujourd'hui encore très limitées dans le paysage territorial.

Nombre de collectivités participent déjà à cet effort collectif. Il appartient à chacune, dans le cadre de la libre administration, de se saisir de tous les leviers et de toutes les bonnes pratiques pour que la dynamique de redressement porte ses fruits, qu'elle conduise à une véritable clarification des rôles et assure la pérennité du service public pour les citoyens.

collectivités. Un exemple signalé à la mission est celui des avis de sommes à payer adressés par la DGFIP pour le compte des collectivités et dont le poids croissant se chiffre en dizaine de millions d'euros.

CONCLUSION

Ce rapport se veut résolument tourné vers le pragmatisme et l'action. Ces propositions sont à la fois une réponse face à l'urgence de la réforme et une ambition de refonte, dans le temps long, de l'action publique conduite au plus près de nos concitoyens.

La situation actuelle appelle une modernisation sans précédent qui doit allier révision des structures et métamorphose des comportements. Aucune collectivité publique ne peut assumer ce redressement seule. La solidarité est l'unique voie.

A ce titre, le premier changement à opérer est de restaurer la confiance. Pour y parvenir, ce rapport propose de renouveler le cadre de concertation et l'amélioration de la prévisibilité et de la lisibilité des perspectives financières ouvertes par l'État. L'acceptabilité de l'effort est à ce prix.

Il donne également les clés permettant une lecture à la fois globale et ciblée des politiques publiques territoriales afin d'éclairer les prises de décision. L'amélioration de l'information est également un élément central de la démocratie locale.

Il est proposé une clarification et une simplification à tous les niveaux de l'organisation et des responsabilités. Une meilleure articulation des actions locales doit permettre de mieux répondre aux besoins des citoyens tout en rationalisant la dépense publique.

La nécessité de l'effort est certainement admise par tous. Sa réalisation dépend donc de la manière dont le « pacte de gouvernance financière » se concrétisera. La clé de son succès réside dans la confiance et la solidarité entre toutes les parties de la dépense publique.

Le salut viendra de la prise de conscience enfin partagée qu'aucune administration, qu'aucun échelon territorial n'a de chance de sortir de l'impasse sans un élan vital de solidarité entre tous.

A Paris, le

Martin Malvy

Alain Lambert