

FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LES FINANCES PUBLIQUES LOCALES

Rapport sur la situation financière
et la gestion des collectivités territoriales
et de leurs établissements publics

Octobre 2017

Sommaire

Délibéré	9
Introduction.....	13
Chapitre I L'évolution de la situation financière des collectivités locales	15
I - Un contexte financier plus contraint en 2016	16
A - Un recul sensible des transferts financiers de l'État	16
B - Une croissance ralentie de la fiscalité directe	22
C - L'impact des normes édictées en 2015	26
II - De grandes différences d'évolution selon les collectivités.....	30
A - Les finances du bloc communal : un équilibre fragile	30
B - Les finances départementales : une situation qui s'est redressée	40
C - Les finances régionales : une amélioration sensible	49
III - Une reprise prévisible des dépenses en 2017.....	57
A - Une contrainte moins forte en recettes	58
B - Un impact accru des décisions de l'État sur les dépenses de fonctionnement en 2017	65
C - Des conditions plus favorables à la reprise de l'investissement local	67
IV - Les adaptations souhaitables des relations entre l'État et les collectivités locales	69
A - L'association plus étroite des collectivités locales à la maîtrise des finances publiques	69
B - La nécessaire réforme des concours financiers de l'État.....	76
Chapitre II La fiabilité des comptes publics locaux.....	83
I - Les enjeux de la qualité des comptes publics locaux	83
A - Une obligation constitutionnelle et communautaire	84
B - Un enjeu démocratique et de bonne gestion	85
II - Des anomalies persistantes relevées en matière de qualité des comptes	86
A - Le rattachement des charges et des produits à l'exercice.....	87
B - L'application du principe de prudence en matière de provisions.....	90
C - Une connaissance imparfaite du patrimoine	92
III - Les leviers d'amélioration de la qualité des comptes publics locaux.....	95
A - Un environnement normatif qui doit encore évoluer	95
B - Le lancement de l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux.....	98

Chapitre III L'état d'avancement de la réforme territoriale	103
I - L'architecture encore complexe du paysage institutionnel local	105
A - Des régions toujours peu comparables à leurs voisines européennes	105
B - Une multiplication des métropoles au détriment de leur vocation initiale.....	109
C - Une refonte profonde de la carte des groupements intercommunaux qui appelle une nouvelle gouvernance.....	118
II - Une clarification timide de la répartition des compétences.....	130
A - Une répartition des compétences toujours compliquée.....	130
B - Un transfert réduit de compétences des départements aux régions et aux métropoles.....	137
III - Une réforme en cours dont l'impact budgétaire relève de la responsabilité des collectivités locales.....	142
A - Un processus complexe de transition dont les coûts restent à évaluer	142
B - Un bilan financier incertain à terme.....	148
Chapitre IV La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer	157
I - La situation socio-économique et institutionnelle	158
A - Une situation socio-économique difficile	158
B - Une faible intégration intercommunale.....	161
II - Une situation financière paradoxale : des ressources élevées, un autofinancement faible	163
A - Des recettes à la structure atypique et globalement élevées.....	164
B - Des charges de personnel élevées	175
C - Une situation financière dégradée.....	181
D - Des investissements financés massivement par des subventions et par l'emprunt	191
III - L'impact des difficultés de gestion sur les services publics locaux : l'exemple de l'eau, de l'assainissement et des déchets	196
A - Des ressources qui ne couvrent pas suffisamment le coût du service	197
B - Un retard de développement des services publics de réseaux.....	199
IV - La nécessité d'un effort de redressement des collectivités accompagné par l'État.....	204
A - Promouvoir des stratégies de redressement des comptes locaux	204
B - Accompagner l'élaboration et le pilotage de projets d'investissement importants.....	209
Chapitre V L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements	215
I - Les dépenses sociales, facteur de dégradation de la situation financière des départements	218
A - Le poids important mais variable des dépenses sociales des départements.....	219

B - Un impact significatif sur l'équilibre financier des départements.....	230
II - Des marges d'action à mieux exploiter	239
A - Des compétences partagées et un pouvoir de décision encadré	240
B - Des marges d'action substantielles dans l'exercice des compétences sociales	249
C - Des marges d'action à mieux exploiter dans la gestion des services	265
III - Les conditions d'un meilleur financement des dépenses sociales des départements.....	280
A - La poursuite prévisible de la dégradation de la situation financière des départements.....	281
B - Une soutenabilité des dépenses sociales possible à court et moyen terme.....	289
Conclusion générale.....	301
Récapitulatif des recommandations	309
Glossaire	313
Sigles.....	317
Annexes	319
Réponses des administrations, des collectivités et des organismes concernés.....	381

Le rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics

- élaboration et publication -

L'article L. 132-8 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

Le présent document est le cinquième rapport que la Cour consacre aux finances publiques locales et le troisième au titre des nouvelles dispositions législatives.

Les publications de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres dans le cadre d'une formation interjuridictions. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Pour l'élaboration du présent rapport, les contrôles et leurs suites ont été réalisés par les chambres régionales et territoriales et par une formation interjuridictions qui en a assuré le pilotage et la synthèse.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de publications.

Le contenu des projets de publication est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport, tels que le présent rapport, sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports de la Cour des comptes sur les finances publiques locales sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par **La Documentation Française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le présent rapport sur *Les finances publiques locales – rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, aux organismes et aux collectivités concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Vachia, Paul, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, présidents de chambre, Mme Froment-Meurice, M. Lefas, Mme Ratte, M. Piolé, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Ganser, Racine, Pannier, Cazala, Andréani, Mme Morell, MM. Rameix, Bertucci, Gautier, Tournier, Mme Darragon, MM. Vivet, Charpy, Martin, Ténier, Mmes Podeur, Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Uguen, Guaino, Le Roy, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Thornary, Sépulchre, Antoine, Mousson, Guérout, Mmes Bouygard, Vergnet, MM. Viola, Terrien, Laboureix, Mme Esparre, MM. Glimet, de Nicolay, Mme Latare, M. Rosenau, Mme Dardayrol, MM. Albertini, Aulin Jamet, Mme Périn, MM. Ortiz, Miller, Rolland, Cabourdin, Mme Dujols, M. Chatelain, Mmes Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Basset, Fulachier, Belluteau, Allain, Strassel, Mme Gravière-Troadec, MM. De Combles de Nayves, Samaran, Dubois, Thévenon, Fialon, Mmes Toraille, Latournarie-Willems, Girardin, Hamayon, M. Meddah, Mme Mondoloni, MM. Michaut, Angermann, Mme Riou-Canals, MM. Levionnois, Monti, Mme Thibault, MM. Lejeune, Vught, Mme Pilot-Bonnetat, MM. Girardi, Saïb, Mme de Mazières, conseillers maîtres, MM. Galliard de Lavernée, Blanchard-Dignac, Jau, Cordet, Rol-Tanguy, Collin, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Martin, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de M. Pezziardi, président de chambre régionale des comptes, Mme Tournade-Biéchy, conseillère référendaire, rapporteurs généraux de la formation interjuridictions chargés de préparer le rapport, et de M. Terrien, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de M. Barichard, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 3 octobre 2017.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 26 juin 2017, par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales et territoriales des comptes présidée par M. Martin, conseiller maître, et composée de Mme Périn, MM. Guibert, Vallernaud, Basset, Dubois, Vught, Advielle, conseillers maîtres, Mme Bergogne, conseillère référendaire, M. Duguépéroux, président de section de chambre régionale des comptes, et, en tant que rapporteurs généraux, M. Pezziardi et Mme Tournade-Biéchy, conseillers référendaires, en tant que rapporteurs, Mme Imbaud, MM. Cabaret, Pichon, rapporteurs à temps complet, MM. Dolique, Parent, Stefanizzi, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, M. Genève, conseiller de chambre régionale des comptes, et M. Boukouya, vérificateur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Terrien, président de chambre régionale des comptes.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 3 juillet 2017, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Mme Moati, M. Morin et Mme de Kersauson, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

L'article L. 132-8 introduit dans le code des juridictions financières par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) prévoit que la Cour des comptes établit chaque année un rapport portant sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ce rapport est remis au Gouvernement et au Parlement.

Chaque année, la Cour publie des rapports sur l'exécution du budget de l'État, sur la certification des comptes de l'État et des comptes du régime général de la sécurité sociale, sur la situation et les perspectives des finances publiques (en mai et juin), sur la sécurité sociale (en septembre) et le présent rapport sur les finances locales.

Fruit d'un travail commun avec les chambres régionales et territoriales des comptes, conduit dans le cadre d'une formation « inter juridictions », ce rapport analyse la situation financière des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)¹.

Méthodologie

Le chapitre relatif à l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements s'appuie sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) établis à la suite de leurs contrôles des collectivités locales. Les travaux des CRTC ont aussi servi de base pour les travaux relatifs à la qualité des comptes publics locaux et à la situation financière des collectivités d'outre-mer. Le présent document est également nourri par des instructions conduites auprès des administrations centrales de l'État et par les échanges noués avec les associations nationales de collectivités locales.

¹ Dans le présent rapport, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale sont souvent désignés par les termes de « collectivités locales ».

Les analyses chiffrées résultent de l'exploitation des comptes de gestion des collectivités locales centralisés par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Les montants de la plupart des tableaux du rapport sont arrondis. Cependant, les opérations et les pourcentages d'évolution des tableaux sont calculés à partir des montants exacts à l'euro près et non à partir des montants arrondis.

Les administrations publiques locales (APUL)² portent 18 % de la dépense publique et 11 % de la dette publique. En tant qu'APUL, dont elles représentent 86 % des dépenses, les collectivités territoriales sont concernées, au même titre que l'État et les organismes de sécurité sociale, par le respect des engagements européens de la France en matière de redressement des comptes publics. L'évolution des dépenses des APUL et de leur solde est intégrée aux lois de programmation des finances publiques et aux programmes annuels de stabilité.

L'implication des collectivités territoriales et de leurs groupements dans le redressement des comptes publics se justifie aussi par l'importance des transferts financiers de l'État (101 Md€ en 2016) dont elles bénéficient.

Après avoir analysé la situation financière par catégorie de collectivités, la Cour a, du fait de l'évolution du contexte institutionnel territorial en 2016, dressé un état des lieux de la mise en œuvre des mouvements de réorganisation territoriale engagés en application des lois du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et NOTRe³ et à mesurer leurs impacts financiers.

Le présent rapport procède à l'analyse détaillée de l'évolution de la situation financière de chaque catégorie de collectivités locales dans une perspective pluriannuelle (I) et aborde ensuite l'enjeu de la fiabilité des comptes publics locaux (II). Il présente un état d'avancement de la réforme territoriale (III) et traite enfin deux thèmes particuliers : la situation financière de collectivités d'outre-mer (IV) et l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements (V).

² Cf. annexe n° 1.

³ Création des nouvelles métropoles, fusion des régions, resserrement de la carte des intercommunalités, transferts de compétences des départements aux régions et métropoles.

Chapitre I

L'évolution de la situation financière des collectivités locales

Les données de la comptabilité nationale⁴ montrent qu'en 2016, les dépenses des collectivités locales (225,5 Md€) ont été en recul de 1,1 % alors que leurs recettes (229,7 Md€) ont progressé de 0,2 %. Pour la seconde année consécutive, les collectivités locales ont dégagé une capacité de financement. Ce solde positif de 4,2 Md€ traduit, après celui de 1,1 Md€ en 2015, le redressement de leur situation financière. L'amélioration du solde des administrations publiques en 2016 de 2,8 Md€ a reposé sur ceux des APUL (+ 3,1 Md€) et, dans une moindre mesure, des administrations de sécurité sociale (+ 1,8 Md€), alors que le solde des administrations publiques centrales (APUC) s'est dégradé (- 2,1 Md€).

La mise à la disposition de la Cour par la direction générale des finances publiques (DGFIP) des données centralisées, extraites des comptes de gestion, permet une analyse plus approfondie qu'en comptabilité nationale de l'évolution de la situation financière des collectivités locales. En l'absence d'un dispositif de consolidation suffisamment fiable, ces données ne portent que sur les budgets principaux exécutés, à l'exclusion des budgets annexes⁵.

⁴ Source Insee : en comptabilité nationale, les dépenses et les recettes des collectivités locales, sous-ensemble des APUL, comprennent leurs budgets principaux et leurs budgets annexes.

⁵ Les budgets annexes représentent environ 8,5 % des dépenses et des recettes des collectivités locales.

Pour les collectivités locales, le contexte financier de l'année 2016 a été marqué par la poursuite de la baisse des concours financiers de l'État, dont une croissance moins dynamique des impôts locaux n'a que partiellement compensé les effets. Ces collectivités ont été soumises globalement à une contrainte financière plus forte qu'en 2015 (I). L'analyse détaillée met en évidence de fortes différences d'évolution de la situation financière des différentes catégories de collectivités (communes, groupements intercommunaux à fiscalité propre, départements, régions) et au sein de chacune d'entre elles (II). Le présent chapitre esquisse les perspectives d'évolution des finances locales en 2017 (III). Il évoque enfin l'évolution souhaitable de leur gouvernance (IV).

I - Un contexte financier plus contraint en 2016

A - Un recul sensible des transferts financiers de l'État

Les transferts financiers de l'État comprennent les concours financiers relevant de l'enveloppe normée (prélèvements sur recettes – PSR – de l'État à destination des collectivités et crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*), les autres concours (subventions versées par les ministères, contrepartie des dégrèvements et produit des amendes de la circulation routière) et la fiscalité transférée en compensation de transferts de compétences résultant des réformes successives de décentralisation.

En 2016, les concours financiers ont diminué significativement en raison d'une nouvelle baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Néanmoins, l'ensemble des transferts financiers ont baissé plus faiblement grâce au dynamisme de la fiscalité transférée.

Tableau n° 1 : évolution des transferts financiers en exécution

<i>(en M€)</i>	2015	2016	Écart 2016-2015	
Prélèvements sur recettes (PSR)	50 528	46 465	- 4 063	- 8 %
<i>DGF</i>	36 645	33 305	- 3 341	- 9,1 %
<i>FCTVA</i>	5 615	5 216	- 399	- 7,1 %
<i>allocations compensatrices</i>	2 737	2 429	- 308	- 11,3 %
<i>autres PSR</i>	5 531	5 515	- 16	- 0,3 %
Mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i> (RCT) ⁶	2 647	2 727	+ 80	+ 3 %
Total concours financiers (enveloppe normée)	53 176	49 192	- 3 983	- 7,5 %
<i>Subventions d'autres ministères</i>	2 540	3 094	+ 554	+ 21,8 %
<i>Subventions TDIL</i>	100	86	- 14	- 14 %
<i>Contrepartie de dégrèvements</i>	10 914	11 998	+ 1 084	+ 9,9 %
<i>Produits amendes</i>	636	637	+ 1	+ 0,2 %
Sous-total transferts financiers hors fiscalité transférée	67 365	65 008	- 2 357	- 3,5 %
Fiscalité transférée	34 894	36 029	+ 1 134	+ 3,3 %
<i>dont frais de gestion</i>	3 227	3 345	+ 119	+ 3,7 %
<i>dont formation professionnelle et apprentissage</i>	2 836	2 925	+ 89	+ 3,1 %
Total des transferts financiers	102 260	101 036	- 1 223	- 1,2 %

Source : Cour des comptes – Données direction du budget (exécution)

⁶ Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dotation politique de la ville (DPV), dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), dotation globale de décentralisation (DGD), hors crédits TIDL (travaux divers d'intérêt local / « réserve parlementaire »).

1 - La poursuite de la baisse des concours financiers de l'État

L'enveloppe des concours financiers de l'État, qui s'élevait à 49,2 Md€ en 2016, a diminué, pour la deuxième année consécutive, de près de 4 Md€, soit de 7,5 % (après une baisse de 6,8 % entre 2014 et 2015).

La part forfaitaire de la DGF a reculé de 3,67 Md€ comme prévu en loi de finances initiale⁷. Toutefois, la baisse de la DGF dans son ensemble (- 3,3 Md€) a été inférieure à ce montant en raison de l'accroissement des dotations de péréquation. S'y sont néanmoins ajoutées les baisses des autres composantes de l'enveloppe normée : les versements du Fonds de compensation de la baisse de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (- 399 M€), les dotations de compensation d'exonérations (- 308 M€)⁸ et les autres prélèvements sur recettes (-16 M€) tandis que les crédits de la mission *RCT* ont augmenté de 80 M€⁹.

D'un montant de 33,3 Md€ en 2016, la DGF représente 72 % des prélèvements sur recettes et constitue toujours la principale dotation de fonctionnement que l'État verse annuellement aux collectivités territoriales. Elle est attribuée au bloc communal (58 % du total), aux départements (29 %) et aux régions (13 %). Elle est constituée de deux parts, comprenant elles-mêmes plusieurs composantes : la part forfaitaire, versée à toutes les collectivités, et la part de péréquation qui bénéficie aux collectivités les plus défavorisées en fonction de critères de ressources et de charges. La baisse de la DGF concerne uniquement sa part forfaitaire. Le Gouvernement a choisi, dès 2014, de la répartir entre les niveaux de collectivités (bloc communal, départements et régions) en fonction de leur poids respectif dans les recettes locales. La part forfaitaire de la DGF des

⁷ En application de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019, l'ensemble constitué des prélèvements sur recettes de l'État et des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* du budget général devait diminuer successivement de 3,42 Md€ en 2015, 3,66 Md€ en 2016 et de 3,67 Md€ en 2017, soit au total de 10,75 Md€.

⁸ Cette forte baisse s'explique par la reconduction tardive par la loi de finances pour 2016 de l'exonération de la taxe habitation pour les personnes âgées de condition modeste, qui a conduit à la mettre en œuvre au moyen de dégrèvements.

⁹ Cette hausse s'explique notamment par la création en 2016 d'une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) de 800 M€ en autorisations d'engagement (AE) et 120 M€ en crédits de paiement (CP) (consommés à hauteur de seulement 42 M€).

régions, des départements et du bloc communal a été diminuée en 2016 respectivement de 451 M€, 1 148 M€ et 2 071 M€¹⁰.

À l'inverse, la péréquation, qui ne représente que 14 % du montant total de la DGF, a augmenté de 317 M€ en 2016. Cette hausse a été financée pour moitié au sein de la DGF par un écrêtement sur les collectivités dont le potentiel fiscal est le plus important, et pour moitié par une minoration des allocations de compensations d'exonérations, appelées « variables d'ajustement »¹¹, qui figurent dans l'enveloppe normée des concours financiers de l'État. Ainsi, la hausse de la péréquation « verticale » est neutre pour le respect de la trajectoire des finances publiques prévue en loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

Outre l'économie structurelle que représente la baisse de la DGF, le recul des concours financiers de l'État provient aussi des crédits du FCTVA¹² qui se sont élevés à 5 216 M€ en 2016, en diminution de 7,1 %, après avoir déjà baissé de 5 % en 2015. Cette évolution s'explique par le reflux en 2014 et 2015 des investissements des collectivités, en particulier celles du bloc communal dont l'attribution de FCTVA a diminué de 9,1 % en 2016 malgré l'augmentation de son assiette¹³.

En incluant les dotations budgétaires, la baisse des transferts financiers hors fiscalité transférée apparaît nettement moins forte que celle des seuls concours financiers, du fait principalement des contreparties de dégrèvements qui se sont accrues de 9,9 % (+ 1,1 Md€)¹⁴. Ces contreparties ne constituent toutefois pas un supplément de ressources pour les collectivités mais une compensation de pertes de recettes fiscales.

¹⁰ Lorsque le montant de la DGF forfaitaire ne permet plus d'appliquer la contribution des collectivités au redressement des comptes publics, celle-ci s'impute sur les compensations d'exonérations fiscales et, si nécessaire, sur les produits fiscaux. En 2016, ce prélèvement sur la fiscalité s'est élevé à 45,6 M€, réparti entre 168 communes, 174 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et une région.

¹¹ Compensation d'exonération de fiscalité locale, dotation pour transferts de compensation d'exonération de fiscalité directe locale et dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle.

¹² Le FCTVA a pour objet de compenser de manière forfaitaire la TVA que les collectivités locales ont acquittée sur leurs dépenses d'investissement et ne peuvent pas directement récupérer par la voie fiscale. La loi de finances pour 2016 a élargi le bénéfice du FCTVA aux dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie.

¹³ Les versements du FCTVA aux départements et régions ont baissé respectivement de 2,2 % et 0,6 % en 2016.

¹⁴ Cet accroissement concerne les dégrèvements de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), les exonérations de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste mises en œuvre sous forme de dégrèvements et les dégrèvements de taxe foncière pour les agriculteurs et les éleveurs.

2 - Une hausse moins forte de la fiscalité transférée

Si l'enveloppe normée des concours financiers de l'État a diminué de près de 4 Md€ en 2016 (- 7,5 %), l'ensemble des transferts financiers de l'État n'a baissé que de 1,2 Md€ en raison de la hausse sensible de 1,1 Md€ (+ 3,3 %) de la fiscalité transférée aux collectivités locales au titre de la compensation des compétences prises en charge dans le cadre de la décentralisation. La fiscalité transférée avait augmenté de 7,7 % en 2015, en contrepartie notamment de la réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

L'analyse des transferts financiers par catégorie de collectivités révèle toutefois, comme en 2015, une grande disparité de situations.

Les transferts financiers en faveur du bloc communal ont diminué de 2,29 Md€ (- 7,1 %), soit, comme l'an passé, au-delà de sa contribution au redressement des comptes publics (2,071 Md€).

Tableau n° 2 : évolution des transferts financiers aux communes et aux groupements intercommunaux

<i>(en M€)</i>	2015	2016	Évolution 2016/2015	
Mission RCT	996	1 138	142	+ 14,2%
Prélèvements sur recettes	28 823	26 319	- 2 504	- 8,7%
Concours financiers	29 820	27 457	- 2 363	- 7,9%
Fiscalité transférée	2 582	2 658¹⁵	76	+ 2,9%
Total des transferts financiers	32 402	30 115	- 2 286	- 7,1%

Source : Cour des comptes – données direction du budget (exécution)

Les concours financiers, qui représentent l'essentiel (92 %) de ces transferts, ont baissé de 2,36 Md€ (- 7,9 %) en raison de la décade importante des prélèvements sur recettes (- 2,5 Md€). À la baisse de la DGF se sont ajoutées celles des compensations d'exonération (- 275 M€) et des

¹⁵ Faute de données disponibles, le rebasage des taux de frais de gestion de la taxe foncière et de la taxe d'habitation (2 445 M€) est réparti par la Cour comme en 2015 (78 % pour le bloc communal et 22 % pour les départements).

versements du FCTVA (- 276 M€). La croissance de 76 M€ de la fiscalité transférée (+ 2,9 %) n'a que faiblement atténué cette diminution.

Les concours financiers de l'État aux départements ont baissé de 1,24 Md€ (- 8,1 %) en raison notamment de la baisse de la DGF mais leurs transferts financiers n'ont diminué que de 375 M€ (- 1 %). Cet écart s'explique par la croissance de 862 M€ (+ 3,6 %) de la fiscalité transférée due principalement aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Après avoir crû de plus de 1,3 Md€ (+ 17,3 %) en 2015, ils ont encore augmenté de 719 M€ (+ 7,82 %) en 2016 pour atteindre 9,9 Md€. Contrairement à l'année précédente, les taux n'ont guère progressé, la plupart des départements ayant déjà atteint le taux plafond de 4,5 % fixé par la loi de finances de 2014¹⁶. La hausse enregistrée en 2016 résulte pour l'essentiel de la bonne tenue du marché immobilier.

Tableau n° 3 : évolution des transferts financiers aux départements

<i>(en M€)</i>	2015	2016	Évolution 2016/2015	
Mission RCT	525	469	- 55	- 10,6 %
Prélèvements sur recettes	14 679	13 497	- 1 182	- 8,1 %
Concours financiers	15 204	13 967	- 1 237	- 8,1 %
Fiscalité transférée	23 922	24 784	862	+ 3,6 %
Total des transferts financiers	39 126	38 751	- 375	- 1 %

Source : Cour des comptes – données direction du budget (exécution)

Les transferts financiers de l'État aux régions ont été en légère baisse de 319 M€ (- 2 %). Les concours financiers ont diminué de 443 M€ (- 5,7 %) en raison pour l'essentiel de la DGF. La fiscalité transférée a crû de 115 M€ (+ 1,7 %) grâce à l'octroi par l'État d'une fraction supplémentaire de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) (95 M€) pour compenser une nouvelle compétence transférée aux régions en matière d'apprentissage (aide régionale au recrutement d'apprenti supplémentaire).

¹⁶ Deux départements, la Mayenne et Paris, ont relevé leur taux de 3,80 % à 4,50 % à compter du 1^{er} janvier 2016. Seuls l'Indre, l'Isère, le Morbihan, la Martinique et Mayotte ont conservé un taux de 3,80 %. La Côte-d'Or a maintenu un taux de 4,45 %.

Tableau n° 4 : évolution des transferts financiers aux régions

<i>(en M€)</i>	2015	2016	Évolution 2016/2015	
Mission RCT	994	995	1	+ 0,1%
Prélèvements sur recettes	6 807	6 363	- 444	- 6,5%
Concours financiers	7 801	7 358	- 443	- 5,7%
Fiscalité transférée	6 881	6 996	115	+ 1,7%
CAS FNDMA	1 493	1 502	9	+ 0,6%
Total des transferts financiers	16 175	15 856	- 319	- 2,0%

Source : Cour des comptes – données direction du budget (exécution)

**

Le total des transferts financiers de l'État aux collectivités locales s'est élevé à 101 Md€ en 2016, en baisse de 1,22 Md€ (- 1,2 %) par rapport à 2015. Cette baisse ne rend toutefois pas pleinement compte du véritable impact supporté par les collectivités, qui est en partie masqué par la hausse des contreparties de dégrèvement (1,1 Md€), lesquelles ne constituent pas pour leurs budgets une ressource supplémentaire.

B - Une croissance ralentie de la fiscalité directe

L'année 2015 avait été marquée par la plus forte hausse du produit des impôts locaux (+ 5 %) depuis la mise en œuvre en 2011 de la réforme de la fiscalité locale. En 2016, cette hausse s'est ralentie : les produits de la fiscalité locale se sont accrus de 3,6 Md€ (+ 2,9 %) pour s'élever à 128,7 Md€ (contre 125,1 Md€ en 2015). Comme l'exercice précédent, la hausse des recettes fiscales a été portée de manière équilibrée par les impôts indirects (+ 1,9 Md€), notamment les DMTO et la TICPE qui relèvent de la fiscalité transférée (cf. *supra*), et les impôts directs (+ 2 Md€)¹⁷.

¹⁷ Moins le solde négatif de la fiscalité reversée du bloc communal (- 0,3 Md€).

1 - La fiscalité locale commune aux ménages et aux entreprises

Une partie de la fiscalité directe locale, perçue par le bloc communal et les départements, est payée à la fois par les particuliers et les professionnels (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et taxe foncière sur les propriétés non bâties)¹⁸. Par convention, elle est souvent désignée par le terme d'impôts « ménages »¹⁹.

Entre 2012 et 2016, les collectivités du bloc communal et les départements ont bénéficié de hausses des produits des impôts « ménages » de respectivement 4,9 Md€ et 2 Md€.

La croissance de 1,7 % (+ 680 M€) en 2016 des impôts « ménages » du bloc communal, qui représentent 64 % de ses recettes fiscales (64,5 Md€), a été due, contrairement aux années passées, à la seule taxe foncière sur les propriétés bâties, qui a progressé de 3,4 % (+ 610 M€), hausse due à parts égales à l'effet-base et à l'effet-taux (+ 0,3 point en moyenne).

En revanche, les produits de la taxe sur le foncier non bâti (+ 0,6 %) et de la taxe d'habitation (+ 0,3 %) n'ont augmenté que faiblement malgré, pour cette dernière, la progression de son taux moyen de 0,1 point. En effet, les bases de taxe d'habitation ont, malgré la revalorisation forfaitaire de 1 % votée en loi de finances, baissé *in fine* de - 0,46 % en 2016 en raison d'une mesure d'exonération au bénéfice des personnes modestes²⁰.

Les départements ne perçoivent, en matière d'impôts « ménages », que la taxe sur le foncier bâti qui représente plus du quart (28 %) de leurs recettes fiscales (29,5 Md€). En 2016, l'accroissement de cet impôt (+ 7,1 %) a été nettement plus marqué que celui des impôts « ménages » du bloc communal. Les départements ont ainsi perçu un produit

¹⁸ Les bases de la taxe foncière sur les propriétés bâties sont réparties entre les particuliers (57,5 %) et les personnes morales (42,5 %). La part des particuliers est nettement majoritaire (75 %) dans les bases de la taxe sur le foncier non bâti et quasi-exclusive (99,5 %) dans celles de la taxe d'habitation (source DGFIP).

¹⁹ Par opposition aux impôts économiques perçus par les collectivités locales : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), cotisation foncière des entreprises (CFE), imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) et taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). D'autres impôts que la taxe d'habitation et les deux taxes foncières sont dus par les particuliers et par les entreprises (taxe d'enlèvement des ordures ménagères, taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques, droits d'enregistrement des mutations à titre onéreux, taxes sur les véhicules).

²⁰ Cette mesure a été compensée par l'État sous forme de dégrèvement.

supplémentaire de 900 M€ au titre de cette taxe, soit 43 % de la hausse de leurs recettes fiscales. L'effet-taux (+ 0,8 point de 15,4 % à 16,2 %) est à l'origine de la plus grosse part (75 %) de cette hausse.

Tableau n° 5 : évolution du produit des impôts « ménages » perçus par le bloc communal et les départements

<i>(en Md€)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2016/2015
BLOC COMMUNAL²¹						
Taxe d'habitation	19,55	20,31	20,62	21,74	21,8	0,29 %
Taxe sur le foncier bâti	15,79	16,37	16,78	17,76	18,37	3,43 %
Taxe sur le foncier non bâti	0,91	0,92	0,94	0,96	0,97	0,57 %
Ensemble des trois taxes	36,24	37,6	38,34	40,46	41,14	1,68 %
DEPARTEMENTS²²						
Taxe sur le foncier bâti	11,58	12,19	12,49	12,68	13,58	7,12 %
TOTAL	11,58	12,19	12,49	12,68	13,58	7,12 %
<i>Source : Cour des comptes – données DGFIP</i>						

Tableau n° 6 : évolution des taux moyens d'imposition des trois impôts « ménages » entre 2012 et 2016

<i>(en %)</i>	2012	2013	2014	2015	2016
BLOC COMMUNAL					
Taxe d'habitation	23,8	23,9	23,9	24,2	24,3
Taxe sur le foncier bâti	20	20,1	20,2	20,8	21,1
Taxe sur le foncier non bâti	48,8	48,9	48,7	49,1	49,3
DEPARTEMENTS					
Taxe sur le foncier bâti	14,9	15,2	15,2	15,4	16,2

Source : Cour des comptes – données DGFIP

²¹ Communes, EPCI à fiscalité propre et, pour 2015 et 2016, métropole de Lyon.

²² Y compris la part départementale de la fiscalité des collectivités territoriales uniques de Guyane et Martinique.

2 - La fiscalité économique

En 2016, les impôts économiques ont représenté près de 21 % du total des recettes fiscales des collectivités locales, soit davantage dans les régions (32 %) que dans le bloc communal (21 %) et les départements (17 %). De 2012 à 2016, ils ont progressé de 2,7 Md€ (+ 11,3 %).

Tableau n° 7 : évolution de la fiscalité économique locale

<i>(en Md€)</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2016/2015
BLOC COMMUNAL						
CVAE	4,03	4,34	4,23	4,66	4,73	1,4 %
CFE	6,63	6,91	6,96	7,22	7,42	2,8 %
IFER	0,49	0,51	0,53	0,55	0,57	2,9 %
TASCOM	0,65	0,71	0,71	0,74	0,75	2,1 %
Sous-total	11,8	12,46	12,43	13,17	13,46	2,3 %
DÉPARTEMENTS²³						
CVAE	7,38	7,93	7,73	7,83	7,94	1,4 %
IFER	0,24	0,25	0,26	0,26	0,27	2,9 %
Sous-total	7,62	8,18	7,99	8,09	8,21	1,4 %
RÉGIONS²⁴						
CVAE	3,8	4,09	3,99	4,16	4,22	1,4 %
IFER	0,64	0,66	0,65	0,66	0,66	0,4 %
Sous-total	4,45	4,74	4,64	4,82	4,88	1,3 %
TOTAL	23,87	25,39	25,06	26,08	26,55	1,8 %

Source : Cour des comptes – données DGFîP

²³ Y compris la part départementale perçue par les collectivités territoriales uniques.

²⁴ Y compris la part régionale perçue par les collectivités territoriales uniques.

Tous les impôts économiques, tant du bloc communal (CVAE²⁵, CFE²⁶, IFER²⁷ et TASCOM²⁸) que des départements et des régions (CVAE, IFER), ont continué d'augmenter en 2016 (+ 1,8 %) mais à un rythme nettement ralenti par rapport à 2015 (+ 4,1 %), dû à la CVAE qui, représentant les deux tiers des impôts économiques, n'a gagné que 1,4 % en 2016²⁹ après 4,4 % en 2015.

Cette progression des impôts économiques a néanmoins été plus marquée pour le bloc communal (+ 2,3 %) en raison du dynamisme persistant de la CFE (+ 2,8 % contre + 3,8 % en 2015) et, dans une moindre mesure, de la TASCOM (+ 2,1 % contre + 3,5 % en 2015) et de l'IFER (+ 2,9 % contre + 3,1 %).

Globalement, en 2016, le surcroît de recettes de fiscalité locale (3,6 Md€), directe et indirecte, a plus que compensé la baisse des transferts financiers de l'État (2,36 Md€) hors fiscalité transférée. Le surplus, permettant aux collectivités de faire face à l'évolution de leurs charges, s'est donc établi à environ 1,2 Md€, soit à un niveau nettement inférieur à celui de 2015 (2,4 Md€). Ce surplus apparaît encore plus faible (seulement 0,2 Md€) si l'on neutralise l'accroissement des contreparties de dégrèvements qui n'apportent pas de ressources supplémentaires aux collectivités (cf. *supra*), la baisse des transferts de l'État hors fiscalité pouvant alors être estimée à 3,4 Md€. Quoi qu'il en soit, cette évolution traduit le resserrement sensible en 2016 de la contrainte financière sur la gestion des collectivités locales, d'ailleurs prévu dans le rapport sur les finances publiques locales publié par la Cour en 2016.

C - L'impact des normes édictées en 2015

Enjeu significatif dans le contexte de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics, l'impact budgétaire des nouvelles normes fait l'objet d'une analyse régulière dans le cadre du présent rapport annuel.

²⁵ CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

²⁶ CFE : cotisation foncière des entreprises.

²⁷ IFER : imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux.

²⁸ TASCOM : taxe sur les surfaces commerciales.

²⁹ La Cour a analysé les caractéristiques et les évolutions de la CVAE dans son rapport public sur les finances publiques locales de 2016.

Une notion difficile à cerner³⁰

Si leur impact est un thème récurrent du débat entre l'État et les collectivités locales, le terme de « normes » recouvre des dispositions très diverses. La définition retenue par la Cour recoupe le champ de compétence du CNEN, défini par la loi du 17 octobre 2013 portant création d'un conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics. Selon son rapport d'activité, le CNEN a eu à examiner 544 projets de textes en 2016, qui relevaient principalement de la politique du travail (normes portant sur les conditions de travail, les ressources humaines, les accidents de travail, les maladies professionnelles, le compte personnel de prévention de la pénibilité), de la politique économique (normes notamment en matière budgétaire et comptable) et de la politique de la famille et des personnes âgées (cadre juridique des établissements et services accueillants des personnes âgées). Le champ des normes inclut en particulier les mesures statutaires, indemnitaires et indiciaires prises au plan national, qui s'imposent à la fonction publique territoriale.

La définition de la Cour inclut des normes techniques et des décisions prises au plan national sur la rémunération des fonctionnaires.

Les normes techniques correspondent non seulement à des règles de portée obligatoire, d'origine nationale ou communautaire, prévues par des textes législatifs ou réglementaires (qui impliquent une mise en conformité des collectivités concernées), mais également à des normes professionnelles qui n'ont qu'une valeur indicative, ou à des règlements discrétionnaires, émanant par exemple de fédérations sportives ou d'organismes publics financeurs.

Par ailleurs, l'activité législative et réglementaire de l'État a souvent des effets induits sur l'action des collectivités locales en termes de coûts, de procédures ou d'organisation (comme l'illustrent les textes réglementaires relatifs à la fonction publique territoriale).

1 - Un impact favorable selon les données de l'administration

En 2016, selon le rapport annuel du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui rend ses avis à partir des données produites par l'administration, les décisions nationales prises en 2015 ont eu un impact sur les budgets des collectivités très inférieur à celui constaté durant les années antérieures.

³⁰ L'annexe n° 6 détaille le périmètre des normes prises en compte.

**Tableau n° 8 : évolution de l'impact financier des nouvelles normes
sur les collectivités depuis la création du CCEN³¹**

<i>(en Md€)</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Coût	0,58	0,58	0,73	1,58	1,85	1,41	0,55
Économies et recettes	0,05	0,19	0,47	0,39	0,65	0,84	1,53
Coût net	0,53	0,38	0,25	1,19	1,20	0,57	-0,97

Source : rapports d'activité du CCEN

Si l'impact net des nouvelles normes³² sur les budgets locaux était évalué à 1,2 Md€ en 2013 et en 2014, il était réduit à 600 M€ en 2015. En 2016, cette trajectoire semble se confirmer. Selon les données du CCEN, les décisions prises par l'État l'année précédente ont engendré plus de 1,5 Md€ d'économies ou de nouvelles recettes pour les collectivités, soit un coût net négatif de 975 M€. L'examen de la trajectoire de l'impact annuel des nouvelles normes fait donc état d'une inflexion confirmée qui serait *in fine* favorable aux collectivités.

La Cour a déjà formulé des réserves sur la méthode d'évaluation de l'impact des normes³³. De manière générale, la portée des évaluations est à relativiser car elles ne prennent en compte au titre de l'année n que l'impact des normes produites en année n-1. Elles n'intègrent ni l'impact éventuellement différé des normes antérieures, ni celui des normes édictées au cours de l'année n.

La baisse apparente de l'impact des normes nouvelles sur les budgets locaux tient à ses modalités de calcul avec la prise en compte relativement nouvelle des économies et recettes engendrées par les normes. Elle provient également de l'entrée en application de mesures de simplification des normes existantes. Début 2015, le Gouvernement a entrepris une démarche d'identification des normes, reposant sur deux dispositifs : une mission d'inspection et des ateliers thématiques³⁴. Sur cette base, plusieurs vagues de simplification des normes existantes ont été

³¹ Impact en année n des normes produites l'année n-1.

³² Coût total compensé des économies et recettes éventuellement induites.

³³ Ces réserves, présentées dans son rapport annuel de 2015 sur les finances publiques locales, justifient les retraitements auxquels procède la Cour pour déterminer son chiffrage de l'impact annuel des normes sur les budgets locaux (cf. *infra*).

³⁴ Réunissant associations d'élus locaux et praticiens coordonnés par le secrétariat d'État chargé de la réforme territoriale puis par le secrétariat d'État chargé de la réforme de l'État et de la simplification.

engagées. Par exemple, un décret³⁵ simplifie l'encadrement réglementaire de la collecte des déchets ménagers. Il offre aux petites collectivités une plus grande flexibilité en matière de fréquence de collecte en élevant le seuil d'obligation de la collecte hebdomadaire aux zones agglomérées de plus de 2 000 habitants³⁶. Les économies induites par cette mesure pour les communes rurales sont estimées par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie à 136 M€ par an.

2 - Un impact estimé par la Cour à 465 M€ au minimum en 2016

Comme les années précédentes, la Cour a procédé à des ajustements du périmètre des normes prises en compte dans le calcul du CNEN, d'une part, et des modalités de calcul de l'impact, d'autre part³⁷. Compte tenu de l'importance financière de la revalorisation du point d'indice décidée en 2016 (première revalorisation de 0,6 % à compter du 1^{er} juillet), la Cour en a pris en compte l'impact pour les collectivités dès 2016. Ainsi évalué, le coût net des nouvelles normes s'élève à 465 M€ au minimum.

**Tableau n° 9 : impact financier des normes nouvelles
sur les collectivités locales en 2016**

<i>(en M€)</i>	Coûts	Gains et économies	Impact net
Section de fonctionnement	811,4	355,8	455,7
Section d'investissement	25,2	15,7	9,5
Total	836,6	371,5	465,1

Source : Cour des comptes – données CNEN retraitées

Au sein de la section de fonctionnement, les normes nouvelles ont induit des coûts pour les collectivités à hauteur de 811 M€, dont plus de 300 M€ portent sur les dépenses de personnel³⁸. Selon les calculs du ministère de la fonction publique, la première revalorisation du point d'indice, précédemment mentionnée, a provoqué une hausse des dépenses de 192 M€ pour l'ensemble des collectivités. Au total, les nouvelles

³⁵ Décret n° 2016-288 du 10 mars 2016 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets.

³⁶ Initialement obligatoire dans les zones agglomérées de plus de 500 habitants.

³⁷ La méthode de retraitement suivie par la Cour est présentée dans l'annexe n° 6.

³⁸ Entendues au sens large, incluant notamment les indemnités des élus.

normes en matière de fonction publique expliquent 46 % de l'augmentation de 640 M€ des dépenses de personnel des collectivités locales entre 2015 et 2016. De cet impact brut peuvent être déduits les gains et économies liés aux nouvelles normes, qui s'élèvent à 356 M€ en 2016 et portent notamment sur la gestion de l'eau et des déchets³⁹.

Au sein de la section d'investissement, les normes nouvelles, portant essentiellement sur l'accessibilité des bâtiments et des sites internet, induisent 25,2 M€ de coûts et 15,7 M€ de gains et économies.

Au total, contrairement à l'évolution conjuguée des concours financiers de l'État et de la fiscalité locale, et sous réserve des faiblesses des méthodes d'évaluation, la baisse de l'impact budgétaire des normes adoptées l'année précédente a constitué en 2016 un facteur favorable à la maîtrise par les collectivités de leur équilibre budgétaire.

II - De grandes différences d'évolution selon les collectivités

L'amélioration globale des finances locales en 2016 recouvre une grande hétérogénéité de situations entre catégories de collectivités et au sein même de chacune d'elles.

A - Les finances du bloc communal : un équilibre fragile

Méthodologie de l'analyse financière

Pour la première fois, le présent rapport public annuel procède à une analyse du bloc communal dans son ensemble et non plus à deux analyses séparées pour les communes et leurs groupements à fiscalité propre. Dans cette perspective, la Cour a consolidé les données financières relatives à ces deux catégories de collectivités en neutralisant leurs flux croisés (voir détails des comptes retraités en annexe n° 3).

³⁹ Un arrêté mettant à jour l'encadrement technique des installations de stockage de déchets non dangereux est considéré comme vecteur d'économies pour les collectivités à hauteur de 18 M€, après correction du chiffrage par la Cour.

Ces flux croisés sont des opérations réalisées entre les communes et leur EPCI d'appartenance en sections de fonctionnement et d'investissement (mise à disposition de personnel, remboursements de frais, subventions, etc.). Ces opérations, comptabilisées en produits et en charges de la commune et de son EPCI, sont internes au bloc communal et augmentent donc de manière artificielle sa masse financière. En revanche, les flux croisés entre communes n'ont pas été neutralisés.

Durant la période 2012-2014, les charges de fonctionnement des collectivités du bloc communal ont évolué plus rapidement que leurs produits de fonctionnement, dégradant ainsi leur épargne brute. Cet effet de ciseaux s'est interrompu en 2015, année marquée par une amélioration de l'épargne brute du bloc communal. Cette tendance s'est confirmée en 2016.

**Tableau n° 10 : évolution de la section de fonctionnement
du bloc communal (France entière)**

<i>en Md€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2016 /2015
Produits de fonctionnement	101,1	103	103,7	105,6	106,4	+ 0,7 %
Recettes fiscales	58,7	60,6	61,4	64,8	66,1	+ 1,9 %
<i>Fiscalité directe</i>	<i>47,9</i>	<i>50,1</i>	<i>50,8</i>	<i>53,7</i>	<i>54,6</i>	+ 1,6 %
<i>Fiscalité indirecte</i>	<i>10,8</i>	<i>10,5</i>	<i>10,6</i>	<i>11,1</i>	<i>11,5</i>	+ 3,4 %
Dotations et participations	31,9	31,7	31,1	30	28,80	- 3,9 %
<i>DGF</i>	<i>23,49</i>	<i>23,65</i>	<i>22,92</i>	<i>21,19</i>	<i>19,34</i>	- 8,7 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	10,5	10,8	11,2	10,9	11,2	+ 2,9 %
Charges de fonctionnement	83,6	86,3	88,5	89,9	90,6	+ 0,8 %
Dépenses de personnel	39,8	41,1	42,9	43,8	44,3	+ 1,1 %
Achats de biens et de services	22,3	23	22,9	22,6	22,3	- 1,3 %
Autres charges de gestion courante	8,3	8,6	8,7	9,6	10,4	+ 8,6 %
Subventions versées	8,7	8,9	9,1	9,0	8,8	- 1,5 %
Charges financières	2,9	3,0	3,0	3,0	2,9	- 3,9 %
Autres dépenses ⁴⁰	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9	- 0,7 %
Épargne brute	17,5	16,7	15,3	15,7	15,8	+ 0,2 %
Épargne nette	10,6	9,2	7,7	7,7	7,7	- 0,6 %

Source : Cour des comptes, outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI » – données DGFIP

⁴⁰ Les « autres dépenses » comprennent les impôts, taxes et versements assimilés ainsi que les charges exceptionnelles (opérations de gestion, titres annulés, subventions exceptionnelles).

1 - Le ralentissement des recettes de fonctionnement

L'exercice 2016 est caractérisé par une augmentation des recettes de fonctionnement de 771 M€ (+ 0,7 %) moins forte que celle de l'exercice précédent (+ 1,8 %) mais en progression continue depuis 2012. En effet, la hausse des produits fiscaux⁴¹ et des autres recettes⁴² (+ 1,9 Md€) a compensé la réduction des dotations et participations (- 1,2 Md€), due principalement à la baisse de la DGF (- 1,8 Md€)⁴³. En moyenne, cette dernière a représenté 1,7 % des recettes des collectivités du bloc communal.

En 2016, les recettes fiscales du bloc communal ont augmenté (+ 1,9 %) moins fortement que l'année précédente (+ 5,5 % en 2015). La fiscalité des EPCI est à l'origine de cette augmentation⁴⁴ dont profitent aussi les communes *via* les versements au titre des attributions de compensation et de la dotation de solidarité communautaire⁴⁵. Toutefois, les recettes de la fiscalité directe (+ 1,6 %, soit 0,9 Md€) ont été moins dynamiques que celles de la fiscalité indirecte (+ 3,4 %, soit 0,4 Md€).

Alors que les autres recettes⁴⁶ n'ont représenté que 11 % de l'ensemble des produits de fonctionnement des collectivités du bloc communal, leur progression de 683 M€ en 2016 (+ 6,3 %) a atténué la baisse des dotations. Cette croissance a été portée par les produits des services (+ 294 M€), les produits financiers (+ 81 M€) et les produits exceptionnels (+ 41 M€), seuls les « autres produits de gestion courante » ayant baissé (- 43 M€).

⁴¹ Voir annexe n° 7 sur la répartition des comptes entre fiscalité directe et indirecte.

⁴² Dont péréquation au titre du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) et du Fonds de péréquation des ressources communales et intercommunales (FPIC).

⁴³ Le poste de recette « dotations et participations » représente 27 % des produits réels de fonctionnement en 2016 contre 30 % en 2013.

⁴⁴ Pour les EPCI, les recettes fiscales directes (+ 5,9 %) et indirectes (+ 4 %) sont toutes deux dynamiques alors que les recettes de la fiscalité indirecte des communes (+ 3 %) sont insuffisantes pour compenser la baisse des produits de la fiscalité directe (- 0,8 %).

⁴⁵ Neutralisées des versements de fiscalité, les recettes fiscales des communes diminuent de 0,2 % alors que celles des EPCI augmentent de 5,5 %. Les EPCI soutiennent donc la progression de la fiscalité du bloc communal.

⁴⁶ Les autres recettes comprennent notamment les produits des services, du domaine et ventes diverses, les produits financiers, les produits exceptionnels, les autres produits de gestion courante.

2 - La progression contenue des charges

Pour la première fois au cours de la période sous revue, les collectivités du bloc communal sont parvenues à contenir (+ 0,8 %) la progression de leurs dépenses de fonctionnement. D'un montant de 735 M€, celle-ci a résulté d'un léger recul des dépenses des communes (- 88 M€)⁴⁷ et d'un accroissement de celles des EPCI (+ 823 M€), qui reflètent la poursuite des transferts de charges des unes aux autres.

a) L'infléchissement des dépenses de personnel

Premier poste des charges de fonctionnement (49 %), les dépenses de personnel du bloc communal ont nettement ralenti en 2016 avec une progression de 1,1 % contre 2,1 % en 2015, 4,5 % en 2014 et 3,3 % en 2013. Tandis qu'elles ont augmenté de 536 M€ dans les EPCI, elles ont diminué de 70 M€ dans les communes. De manière globale, l'évolution des dépenses de personnel s'explique principalement par la faible progression des rémunérations (+ 0,9 %, soit 278 M€) et des charges de sécurité sociale et de prévoyance (+ 1,5 %, soit 180 M€). Compte tenu du glissement vieillesse-technicité (GVT) et de la revalorisation du point d'indice, cette évolution de 1,1 % résulte sans doute principalement d'une stabilisation voire d'une baisse des effectifs. L'impact de la revalorisation du point d'indice (+ 0,6 %) au 1^{er} juillet 2016 et des nouvelles normes (126 M€ selon l'estimation réalisée par le CNEN) a représenté plus du quart de la hausse des dépenses de personnel du bloc communal (466 M€).

b) Une baisse de presque tous les autres postes de charges

Globalement, des baisses ont été enregistrées sur les achats de biens et services (- 287 M€), les subventions versées (- 133 M€), les charges financières (- 119 M€) et les « autres dépenses » (- 13 M€). Elles n'ont néanmoins pas compensé l'augmentation des charges de gestion courante⁴⁸ (+ 821 M€).

⁴⁷ Au cours des exercices précédents, les taux d'augmentation des charges réelles de fonctionnement du bloc communal étaient les suivants : + 1,6 % en 2015 ; + 2,5 % en 2014 et + 3,3 % en 2013.

⁴⁸ Dont contingents et participations obligatoires (police d'État, service incendie, contribution aux organismes de regroupement, etc.), pertes sur créances irrécouvrables, indemnités et frais de mission des élus.

En 2016, le poste des achats de biens et de services s'élevait à 22,3 Md€ et représentait près du quart des dépenses du bloc communal. Cette catégorie de dépenses poursuit sa trajectoire à la baisse (- 1,3 %) amorcée en 2013. Les mesures d'économie ont porté sur les services extérieurs (contrats de prestations de services et transports de biens et collectifs) et les achats de biens non stockés (fluide, énergie).

La réduction, pour la seconde année consécutive, des subventions de fonctionnement s'est réalisée principalement au détriment des organismes publics tels que les communes (- 23 M€) et les établissements et services rattachés (- 17 M€) et des organismes de droit privé (- 76 M€)⁴⁹.

L'exercice 2016 a mis fin à une période d'augmentation continue des charges financières du bloc communal (- 3,9 % contre + 2 % en 2015, + 0,5 % en 2014 et + 2,2 % en 2013).

Avec une baisse de 14 M€ sur un montant total de 1,8 Md€, le poste de charges relatif aux « autres dépenses » a été efficacement maîtrisé.

En revanche, le poste des « autres charges de gestion courante » s'est accru de manière importante (+ 8,6 %) essentiellement en raison des dépenses liées aux contingents et participations obligatoires (+ 610 M€)⁵⁰.

Au total, l'évolution maîtrisée de leurs charges (+ 735 M€), à peine inférieure à celle de leurs recettes (+ 771 M€), a permis en 2016 aux collectivités du bloc communal de stabiliser leur épargne brute (15,8 Md€, soit + 0,2 %). En revanche, du fait d'un montant d'emprunts remboursés supérieur à celui de l'exercice précédent, leur épargne nette s'est réduite de 0,6 % à 7,7 Md€ en 2016.

3 - Une baisse ralentie des dépenses d'investissement

Alors que l'autofinancement net disponible du bloc communal a diminué de 1,3 Md€⁵¹, la baisse de l'investissement a été limitée à 51 M€ (- 0,2 %). La baisse des dépenses d'investissement a touché les dépenses d'équipement (- 83 M€)⁵² et non les subventions d'investissement

⁴⁹ Le surcroît de subventions de fonctionnement allouées aux autres organismes publics (+ 80 M€) vient modérer l'intensité de la baisse.

⁵⁰ L'augmentation du poste « contingents et participations obligatoires » est portée principalement par les contributions au bénéfice des organismes de regroupement.

⁵¹ La diminution du montant de l'autofinancement est due à la baisse des versements du FCTVA (- 775 M€) et des subventions d'équipement reçues (- 500 M€) des régions (- 169 M€), des départements (- 137 M€) et de l'Union européenne (- 105 M€).

⁵² Associée à la diminution des autres dépenses d'investissement (- 24 M€).

(+ 56 M€). Elle est la résultante d'une diminution des investissements des EPCI et d'une augmentation à peine inférieure de ceux des communes.

Le recours à l'emprunt a été supérieur de 1,5 Md€ au besoin de financement. L'accroissement de l'encours de dette (+ 1,3 Md€) a permis de renforcer le fonds de roulement (+ 1,5 Md€). La capacité de désendettement des collectivités du bloc communal est demeurée relativement stable sur la période 2012-2016 (+ 1 an).

**Tableau n° 11 : évolution de la section d'investissement
du bloc communal (France entière)**

<i>en Md€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2016 /2015
Épargne nette	10,6	9,2	7,7	7,7	7,7	- 0,6 %
Recettes d'investissement	13,8	13,9	13,9	14,0	12,7	- 8,9 %
FCTVA (y compris plan de relance)	3,4	3,5	3,9	4,0	3,3	- 18,9 %
Subventions reçues	5,6	5,7	5,9	5,4	4,9	- 8,8 %
Autofinancement net disponible	24,4	23,1	21,6	21,7	20,4	- 6 %
Dépenses d'investissement	32,3	34,5	30,3	26,8	26,7	- 0,2 %
Dépenses d'équipement	28,2	30,3	26,1	22,5	22,4	- 0,4 %
Subventions versées	2,5	2,5	2,5	2,3	2,3	+ 2,5 %
Besoin de financement⁵³	7,9	11,4	8,8	5,1	6,3	+ 21,3 %
Recettes d'emprunt	10,4	9,7	8,5	8,4	7,8	- 8,2 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	+ 2,5	- 1,7	- 0,3	+ 3,4	+ 1,5	- 54,4 %
Fonds de roulement	21,7	20	19,7	23,1	24,6	+ 6,5 %
Encours de dette⁵⁴	82,6	85	86,3	88,3	89,6	+ 1,5 %
Capacité de désendettement (en année)	4,7	5,1	5,7	5,6	5,7	

Source : Cour des comptes, outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI » – données DGFîP

⁵³ En comptabilité nationale, le besoin de financement ou « déficit » est la différence entre l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes, hors opérations relatives à la dette. En analyse financière, et ainsi dans le présent chapitre, la notion de besoin de financement des collectivités locales correspond à la différence entre l'ensemble des dépenses y compris les remboursements d'emprunts et l'ensemble des recettes. Il est couvert par les nouveaux emprunts et les variations du fonds de roulement.

⁵⁴ Hors opération d'appel au fonds de soutien.

4 - La situation globalement plus favorable des blocs métropolitains

Dans ce rapport, le terme « blocs métropolitains » désigne les ensembles intercommunaux constitués par les dix métropoles et leurs communes membres, qui n'ont pas connu de changement de périmètre territorial au cours des deux précédents exercices⁵⁵ et qui représentaient en 2016 près de 13 % du total des produits et des charges du bloc communal.

La situation financière de ces collectivités se distingue de celle du bloc communal par le dynamisme de leurs produits de fonctionnement et l'évolution contenue de leurs charges, d'une part, et par une baisse plus marquée de leurs dépenses d'investissement, d'autre part.

Tableau n° 12 : évolution des finances des blocs métropolitains

<i>en Md€</i>	2015	2016	% évol.
Produits de fonctionnement	13,15	13,36	+ 1,6 %
Recettes fiscales	8,43	8,73	+ 3,6 %
Dotations et participations	3,45	3,18	- 7,9 %
DGF	2,7	2,5	- 8,3 %
Charges de fonctionnement	11,09	11,16	+ 0,6 %
Dépenses de personnel	5,05	5,11	+ 1,3 %
Achats de biens et de services	2,24	2,19	-1,99 %
Autres charges de gestion courante	1,71	1,74	+ 1,5 %
Subventions versées	1,51	1,44	- 4,6 %
Épargne brute	2,06	2,20	+ 6,7 %
Recettes d'investissement	1,53	1,25	- 18,4 %
Autofinancement net disponible	2,67	2,57	- 3,7 %
Dépenses d'investissement	3,19	2,95	- 7,5 %
Besoin de financement	0,52	0,38	- 27,4 %
Encours de dette⁵⁶	9,88	10,15	2,7 %

Source : Cour des comptes, outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI » – données DGFIP

⁵⁵ Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Grenoble Alpes Métropole, Montpellier Méditerranée Métropole, Nantes Métropole, Rennes Métropole, Métropole Nice Côte d'Azur, Toulouse Métropole, Métropole Rouen Normandie ainsi que la Métropole de Lyon, qui est une collectivité territoriale exerçant sur son territoire l'intégralité des compétences départementales.

⁵⁶ Hors opération d'appel au fonds de soutien.

a) Des recettes de fonctionnement plus dynamiques

Globalement, les métropoles et leurs communes membres ont bénéficié en 2016 de l'augmentation de leurs recettes de fonctionnement (+ 1,6 %), due aux recettes fiscales (+ 302 M€) et aux « autres recettes » (+ 188 M€), qui a compensé la baisse des dotations et participations (- 272 M€). Ce dynamisme des recettes a été porté par les métropoles et non par les communes. Seules les métropoles de **Montpellier Méditerranée Métropole** et **Brest Métropole** ont connu un recul de leurs recettes de fonctionnement de respectivement 1,2 % et 0,4 %, qui s'explique principalement par la baisse de la DGF. Celles de leurs communes membres ont aussi baissé, venant ainsi aggraver la situation financière de ces ensembles intercommunaux.

b) Une meilleure maîtrise des charges de fonctionnement

Plus encore que l'ensemble du bloc communal, les blocs métropolitains ont su contenir l'évolution de leurs charges de fonctionnement (+ 0,6 % contre + 0,8 %), l'augmentation enregistrée dans les métropoles (+ 7,5 %), probablement du fait de transferts de compétences et de charges, étant en grande partie compensée par la diminution sensible des charges de leurs communes membres (- 4,2 %).

Lyon est la seule ville-centre à avoir vu augmenter ses charges de fonctionnement (+ 2 %) en même temps que celles de sa métropole d'appartenance⁵⁷ (+ 6,4 %) qui subit le dynamisme des dépenses d'aide sociale comme, ailleurs, les départements. La ville de **Lyon** explique qu'en ce qui la concerne, l'évolution serait due à deux dépenses exceptionnelles⁵⁸ et qu'après retraitement, ses charges n'auraient progressé que de + 0,4 %. La **métropole de Lyon**, quant à elle, précise que ses charges seraient restées stables, déduction faite d'une opération de désensibilisation de la dette toxique du département du Rhône.

Les dépenses de personnel des blocs métropolitains représentent une part (45 %) des charges de fonctionnement inférieure à celle du reste du bloc communal. Cependant, elles ont été moins maîtrisées en 2016 avec une hausse de 1,3 % au lieu de 1,1 %. En particulier, elles ont augmenté dans les métropoles **Rouen Normandie**, **Bordeaux Métropole** et

⁵⁷ La **métropole de Lyon** est la seule métropole à exercer l'intégralité des compétences sociales départementales.

⁵⁸ La participation de la ville de **Lyon** à l'organisation de l'Euro 2016 et le versement d'une indemnité de résiliation de contrat de bail.

Montpellier Méditerranée Métropole mais ont baissé dans leurs communes membres. *A contrario*, les métropoles de **Grenoble Alpes Métropole** (+ 21,5 %), **Rennes Métropole** (+ 10,1 %), **Toulouse Métropole** (+ 8,7 %) et leurs communes d'appartenance (respectivement + 0,6 % ; + 0,8 % et + 0,2 %) ont enregistré une hausse concomitante de leurs dépenses de personnel. Les métropoles (**Rouen, Montpellier, Rennes, Toulouse et Grenoble**) précisent que ces augmentations de masse salariale sont notamment dues à des transferts de personnel des communes membres. Enfin, **Brest** constitue le seul cas de maîtrise de leurs dépenses de personnels à la fois par la métropole (+ 0,7 %) et ses communes membres (+ 0,3 %).

Les blocs métropolitains sont parvenus à réduire leurs achats de biens et de services (- 2 %) de manière plus conséquente que l'ensemble du bloc communal (- 1,3 %), ce qui pourrait être mis à l'actif de leur degré supérieur d'intégration intercommunale (**Métropole de Lyon, Nantes Métropole, Montpellier Métropole**).

c) Des niveaux d'épargne élevés

Les métropoles et leurs communes ont disposé en 2016 d'un montant d'épargne brute en hausse sensible (+ 6,7 %) qui a atteint un niveau de 16,5 % de leurs produits de fonctionnement, supérieur à celui du bloc communal dans son ensemble (14,8 %). L'épargne nette a progressé aussi en raison d'une baisse des remboursements d'emprunt. L'évolution des situations a été hétérogène. Parfois, la métropole et ses communes membres ont connu des évolutions opposées de leur épargne nette⁵⁹. Les métropoles de **Lyon, Rennes Métropole** et **Brest Métropole**, tout comme leurs communes membres, ont vu baisser leur épargne nette.

d) Des dépenses d'investissement en plus forte baisse

En 2016, les dépenses d'investissement des métropoles et de leurs communes membres ont reculé (- 7,5 %) plus fortement que dans l'ensemble du bloc communal (- 0,2 %). Contrairement aux tendances

⁵⁹ L'épargne nette de la métropole de **Montpellier Méditerranée Métropole** a baissé alors que celle de ses communes a augmenté, contrairement à la situation de **Bordeaux Métropole** et de **Toulouse Métropole**.

nationales, ces collectivités ont réduit à la fois leurs dépenses d'équipement (- 4 %) et leurs subventions (- 10,7 %). Si les métropoles semblent se substituer à leurs communes pour la réalisation des projets d'investissement⁶⁰, **Métropole de Lyon**, **Métropole Rouen Normandie**, **Rennes Métropole** et **Bordeaux Métropole** ont réduit leurs dépenses d'investissement alors que leurs communes membres faisaient de même.

e) Une capacité de désendettement renforcée

Comme le reste du bloc communal, les métropoles et leurs communes ont eu recours à l'emprunt au-delà de leur besoin de financement en baisse, et ont ainsi accru leur endettement (+ 264 M€, soit + 2,7 %). Néanmoins, en raison de l'amélioration de leur épargne brute, leur capacité de désendettement s'est améliorée légèrement (4,6 années contre 4,8 en 2015). Si certaines métropoles ont suivi cette même trajectoire⁶¹, la capacité de désendettement de la **Métropole de Lyon** s'est détériorée (+ 3 années) demeurant toutefois à un niveau raisonnable (8,4 années), contrairement à celle de **Grenoble Alpes Métropole** qui est passée de près de 7 années à 13 années⁶² : en vue d'assurer le financement de ses investissements (+ 7,6 %), elle a fortement accru l'encours de sa dette (+ 66 %).

*
**

Dans l'ensemble, les collectivités du bloc communal, malgré le moindre dynamisme de leurs recettes fiscales et la nouvelle baisse de la DGF, ont pu, grâce à leurs efforts de gestion, éviter une dégradation de leur épargne brute et maintenir leur niveau d'investissement. Néanmoins, la détérioration de leur capacité d'autofinancement montre que leur situation financière reste fragile dans la perspective d'un redressement de leurs

⁶⁰ Les dépenses d'investissement des métropoles et de leurs communes d'appartenance : **Montpellier Méditerranée Métropole** (+ 1,2 % et - 15,5 %), **Toulouse Métropole** (+ 27,1 % et - 8,3 %), **Nantes Métropole** (+ 7,2 % et - 27 %) et **Brest Métropole** (+ 30,7 % et - 11,4 %).

⁶¹ À titre d'illustration, **Bordeaux Métropole** réduit sa capacité de désendettement de 4 mois.

⁶² **Grenoble Alpes Métropole** précise que l'accroissement de son encours de dette est notamment lié à l'intégration dans ses propres comptes des dettes du syndicat mixte des transports en commun.

dépenses d'investissement, qui, après la baisse de 23 % de 2013 à 2016, est prévisible à mi-mandat électoral.

B - Les finances départementales : une situation qui s'est redressée

L'analyse financière porte sur l'ensemble des départements de métropole⁶³.

**Tableau n° 13 : évolution de la section de fonctionnement
des départements (France métropolitaine)**

<i>en Md€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2016 /2015
Produits de fonctionnement	60,70	61,38	62,73	62,33	63,63	+ 2,1 %
Recettes fiscales	40,01	40,47	42,00	43,18	45,06	+ 4,4 %
Fiscalité directe	18,92	20,05	20,15	20,41	21,38	+ 4,7 %
Fiscalité indirecte	21,09	20,42	21,85	22,77	23,68	+ 4 %
Dotations et participations	17,88	18,11	17,76	16,32	15,58	- 4,5 %
DGF	11,48	11,48	11,04	9,80	8,81	- 10,1 %
Charges de fonctionnement	53,34	54,77	56,22	56	56,06	+ 0,1 %
Dépenses de personnel	10,89	11,17	11,46	11,45	11,42	- 0,2 %
Achats de biens et de services	5,47	5,49	5,39	5,16	4,93	- 4,5 %
Autres charges de gestion courante	6,81	7,04	7,10	6,98	6,87	- 1,6 %
Dépenses sociales	26,66	27,62	28,75	29,04	29,65	+ 2,1 %
Subventions versées	2,41	2,39	2,42	2,36	2,24	- 5,0 %
Charges financières	0,91	0,89	0,92	0,88	0,82	- 6,6 %
Épargne brute	7,36	6,62	6,50	6,32	7,57	+ 19,7 %
Épargne nette	4,89	4,12	3,87	3,56	4,68	+ 31,5 %

Source : Cour des comptes, outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI » – données DGFIP

En raison d'une progression importante de leurs produits de fonctionnement associée à une évolution contenue de leurs charges de fonctionnement, les départements ont interrompu l'effet de ciseaux constaté depuis 2012 et sont parvenus à redresser leur niveau d'épargne. Cependant, la poursuite de la baisse de leurs investissements, débutée dès

⁶³ Voir le chapitre IV sur la situation financière des départements d'outre-mer.

2010⁶⁴, alors qu'ils ne connaissaient pas encore cet effet, montre qu'une reprise de l'investissement des départements reste difficile malgré leurs efforts de gestion.

1 - Des recettes de fonctionnement en forte progression

Après un léger ralentissement au cours de l'exercice passé (+ 1,2 %)⁶⁵, les produits de fonctionnement ont retrouvé un relatif dynamisme (+ 2,1 %, soit 1,3 Md€) en dépit d'une nouvelle baisse de la DGF (- 991 M€), du fait essentiellement du rendement de la fiscalité (+ 4,4 %, soit 1,9 Md€). Tous les départements n'ont pas bénéficié de cette hausse de leurs produits fiscaux permettant de compenser la baisse des dotations. Ainsi, 18 départements ont subi une diminution de leurs produits de fonctionnement, notamment les départements de la **Savoie** (- 1 %), de la **Somme** (- 0,9 %) et du **Doubs** (- 0,8 %). Parmi les 77 départements dont les produits ont augmenté⁶⁶, des hausses de plus de 4 % ont été enregistrées dans six d'entre eux : **Seine-et-Marne** (+ 4,3 %), **Loir-et-Cher** (+ 5,6 %), **Essonne** (+ 5,9 %), **Val-d'Oise** (+ 7,1 %), **Hauts-de-Seine** (+ 10,5 %)⁶⁷ et **Yvelines** (+ 11,9 %).

a) La poursuite de la baisse des dotations de l'État

En 2016, la baisse des dotations et participations (- 732 M€) a été plus modérée que l'année précédente (- 1,2 Md€). Elle a résulté essentiellement de la réduction de la DGF d'un montant de 991 M€, soit en moyenne 1,5 % des recettes de fonctionnement des départements. Ce pourcentage a été plus élevé (supérieur à 2 %) dans certains départements⁶⁸ : **Moselle**, **Bas-Rhin**, **Marne**, **Haut-Rhin**, **Savoie**, **Alpes-Maritimes**, **Haute-Savoie**, **Hauts-de-Seine** et **Yvelines**. À l'inverse, il

⁶⁴ Sur la période 2010 à 2016 (sans le département du Rhône), les investissements des départements ont diminué de 2,5 Md€ passant de 11,4 Md€ à 8,9 Md€.

⁶⁵ À périmètre constant (données 2014 et 2015 sans département du Rhône).

⁶⁶ Parmi les 77 départements, 19 possèdent un taux d'évolution à la hausse inférieur à 1 % (de l'**Orne** 0,05 % à la **Haute-Saône** 0,9 %).

⁶⁷ Le département des **Hauts-de-Seine** précise que l'évolution des produits réels de fonctionnement s'explique principalement par l'émission d'un titre de recettes de 251 M€ dû aux indemnités de rupture d'un contrat de délégation de service public.

⁶⁸ Ces variations traduisent le mode particulier de répartition de la baisse de la DGF entre les départements en fonction d'un indice synthétique mesurant leurs niveaux respectifs de ressources et de charges et prenant en compte leurs taux d'imposition.

s'est limité à 1 % dans les départements de l'**Aude**, du **Cantal**, du **Tarn-et-Garonne** et du **Gers**.

La hausse des produits issus des participations (+ 230 M€), qui a modéré l'impact de la baisse des dotations, s'explique essentiellement par l'accroissement des concours de la CNSA (+ 375 M€)⁶⁹. Dans sept départements, la hausse des participations est même allée au-delà de la baisse de la DGF forfaitaire (**Haute-Marne**, **Cher**, **Aisne**, **Corse-du-Sud**, **Haute-Loire**, **Indre** et **Mayenne**).

b) Le maintien du haut rendement des recettes fiscales

En 2016, les recettes fiscales des départements ont progressé à un rythme soutenu (+ 4,4 %) leur procurant une ressource supplémentaire de 1,88 Md€, légèrement inférieure à celle de 2015 (+ 2,04 Md€) qui a plus que compensé la baisse de la DGF. La quasi-totalité d'entre eux ont bénéficié d'une progression de leurs produits fiscaux. Elle a dépassé 10 % dans certains : **Essonne** (+ 10,1 %), **Val-d'Oise** (+ 10,4 %), **Loir-et-Cher** (+ 10,9 %), **Territoire de Belfort** (+ 12,2 %), **Paris** (+ 16,9 %), **Creuse** (+ 18,4 %) et **Yvelines** (+ 18,7 %)⁷⁰. Quatre départements seulement ont subi une légère perte de leurs recettes fiscales : **Puy-de-Dôme** (- 0,03 %), **Charente** (- 0,1 %), **Hautes-Alpes** (- 0,8 %) et **Somme** (- 1,1 %). Enfin, celles-ci sont restées quasiment stables dans le **Doubs** (+ 0,2 %) et la **Haute-Marne** (+ 0,1 %).

Le dynamisme des recettes fiscales a trouvé son origine autant dans la fiscalité directe (+ 4,7 %) que dans la fiscalité indirecte (+ 4 %), alors que la fiscalité directe avait joué à cet égard un rôle prépondérant au cours des deux exercices précédents.

Alors que les autres produits de la fiscalité directe ont progressé modérément (essentiellement la CVAE : + 1,3 %), la taxe foncière sur les propriétés bâties a connu une progression jamais atteinte (+ 7,1 %). 35 départements ont activé le levier du taux (de 1,7 point en moyenne).

⁶⁹ CNSA : Caisse nationale de soutien à l'autonomie (cf. chapitre V).

⁷⁰ Parmi ces dix départements, les **Yvelines**, l'**Essonne**, le **Loir-et-Cher** et le **Val-d'Oise** voient la forte progression de leurs recettes fiscales due essentiellement aux produits issus de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Pour deux autres départements, cette hausse s'explique par l'accroissement de plusieurs impôts et taxes (DMTO et CVAE pour le **Territoire de Belfort** et TFPB, DMTO et fiscalité reversée pour la **Creuse**). Enfin, pour le département de **Paris**, elle est due quasi exclusivement au dynamisme des droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme.

Tous les départements ont bénéficié d'une hausse du produit de la taxe foncière. Il a été supérieur à 2,2 %⁷¹ pour la moitié d'entre eux.

Malgré un taux d'augmentation quasi équivalent à celui de 2015⁷², l'évolution de la fiscalité indirecte s'est caractérisée par un ralentissement partiel de la croissance des produits des droits de mutation à titre onéreux⁷³ qui ont tout de même augmenté de 8,3 % (soit de 713 M€ en 2016 contre 1,2 Md€ en 2015)⁷⁴. L'évolution des DMTO a été hétérogène : 20 départements ont connu une hausse supérieure à 10 % dont la **Haute-Corse** (+ 25,4 %) et **Paris** (+ 30,5 %) et, à l'opposé, sept départements ont subi une baisse de plus de 1 % (**Yonne, Doubs, Meuse, Loiret, Puy-de-Dôme, Hautes-Alpes, Lozère**).

2 - Une stabilisation des charges de fonctionnement

Alors que leurs charges de fonctionnement avaient fortement augmenté jusqu'en 2014, les départements sont parvenus en 2016 à les stabiliser (+ 0,1 %). À l'exception des dépenses sociales (aides à la personne et frais d'hébergement), en croissance ralentie mais encore vive (+ 2,1 %), tous les postes ont affiché un mouvement de baisse qui traduit l'ampleur des efforts de gestion engagés par une grande majorité de départements.

En effet, hors dépenses sociales, 77 départements ont diminué leurs charges de fonctionnement en 2016. La baisse a été en moyenne de 2,7 % (taux médian à 2,2 %). Elle a même été supérieure à 5 % dans neuf départements : **Saône-et-Loire** (- 5,1 %), **Essonne** (- 5,5 %), **Haut-Rhin** (- 5,7 %), **Aube** (- 6,1 %), **Somme** (- 6,3 %), **Territoire de Belfort** (- 6,6 %), **Deux-Sèvres** (- 7 %), **Oise** (- 8 %) et **Gers** (- 10 %).

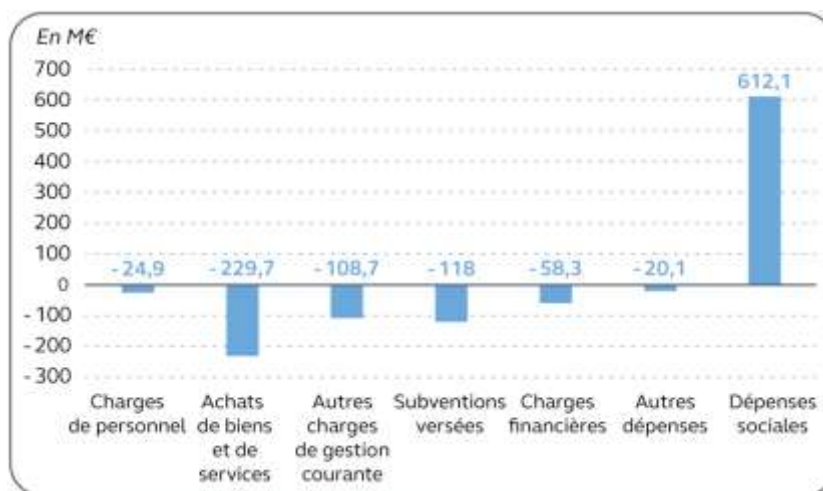
⁷¹ Il est tout de même constaté une forte hétérogénéité : 6 départements enregistrent une progression de leurs produits de plus de 20 % et 10 départements une progression comprise entre 10 % et 20 %.

⁷² À périmètre constant (données 2014 et 2015 sans département du Rhône).

⁷³ Les autres taxes indirectes augmentent de 1,2 %, notamment les taxes sur les véhicules (+ 140 M€) et les impôts et taxes liés à la production énergétique (+ 24 M€).

⁷⁴ Selon l'Insee, le volume des transactions immobilières a progressé en 2016 (848 000 en décembre 2016 contre 803 000 en décembre 2015) mais moins fortement que l'année précédente (+ 109 000). Cf. Insee, *La hausse des prix des logements anciens se confirme au quatrième trimestre 2016*, avril 2017, disponible sur www.insee.fr.

Graphique n° 1 : impact des mesures d'économies par poste de dépenses (2016)



Source : Cour des comptes – données DGFIP

Les économies ont porté sur les subventions de fonctionnement (61 départements), les achats de biens et de services (67), les « autres charges de gestion courante »⁷⁵ (55), les charges financières (62) et les « autres dépenses »⁷⁶ (46). 45 départements ont réduit leurs dépenses de personnel. Neuf sont même parvenus à réduire tous les postes de charges (**Seine-Saint-Denis, Oise, Territoire de Belfort, Nord, Ain, Corrèze, Vosges, Cher et Jura**).

Seuls 18 départements ne sont pas parvenus à réaliser des économies suffisantes pour réduire leurs charges de fonctionnement qui ont augmenté en moyenne de 1,1 %. L'augmentation a été supérieure à 2 % dans six départements : **Mayenne, Corse-du-Sud, Landes, Ariège, Loire et Lot-et-Garonne**.

⁷⁵ Les « autres charges de gestion courante » sont composées des postes de dépenses relatifs aux indemnités de frais de mission et de formation des élus, aux pertes sur créances irrécouvrables, aux contributions obligatoires (dotations aux collèges, aux services départementaux d'incendie), aux participations et aux charges diverses de gestion courante (redevances pour concessions, brevets, déficit des budgets annexes à caractère administratif, frais de fonctionnement des élus).

⁷⁶ Les « autres dépenses » comprennent les charges liées aux autres impôts et taxes assimilées et les charges exceptionnelles dont les annulations des titres.

a) Un infléchissement des dépenses sociales

Au cours des quatre précédents exercices, les dépenses sociales avaient été portées par une croissance de 3,2 % en moyenne. Elles ont connu un net ralentissement en 2016 avec une croissance de 2,1 % contre 3,2 % en 2015⁷⁷ et 4,1 % en 2014 (cf. chapitre V).

b) Une baisse des dépenses de personnel

L'exercice 2016 a aussi été marqué par une légère mais inédite diminution des dépenses de personnel (- 0,2 %) après plusieurs années de hausse soutenue jusqu'en 2014 (+ 2,6 % en moyenne annuelle) et un premier infléchissement en 2015⁷⁸. Cette diminution a été portée par les dépenses de rémunération des personnels non titulaires (- 10 M€) et des personnels extérieurs (- 15 M€), et par les « autres charges de personnel » (- 36 M€), compensant la hausse des charges de sécurité sociale et autres charges sociales (+ 57 M€). Compte tenu du GVT et de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2016, cette baisse de 0,2 % traduit une réduction des effectifs des départements.

La moitié des départements ont réduit leurs dépenses de personnel, dont huit de plus de 2 % : **Allier** (- 2,1 %), **Deux-Sèvres** (- 2,5 %), **Essonne** et **Ardennes** (- 2,9 %), **Oise** (- 4,5 %), **Cher** (- 5,9 %), **Paris** (- 7,5 %) et **Haute-Loire** (- 11,9 %)⁷⁹. Ces huit départements ont pour point commun d'avoir réduit de manière importante le montant de la masse salariale de leur personnel titulaire.

c) Les autres charges de fonctionnement en baisse

Les autres postes de dépenses de fonctionnement ont suivi pour la deuxième année consécutive une trajectoire à la baisse. Ainsi, ils ont été en recul de 525 M€ en 2016 (- 3,4 %) contre 276 M€ en 2015 (- 1,8 %)⁸⁰.

⁷⁷ À périmètre constant (sans le département du Rhône).

⁷⁸ Hors impact de la création de la métropole de Lyon, qui s'est substituée au département sur son territoire, les dépenses de personnel ont crû de 1,4 % en 2015.

⁷⁹ Le département de **Haute-Loire** explique cette baisse de la masse salariale, d'une part, par un transfert de charges du budget principal vers le budget annexe « accueil protection enfance » et, d'autre part, par la création d'un groupement d'intérêt public (GIP) qui rembourse au département certaines dépenses de personnel.

⁸⁰ À périmètre constant (sans le département du Rhône).

C'est en priorité sur le poste des achats de biens et de services que les départements ont réalisé les économies les plus importantes (- 230 M€). Neuf départements ont enregistré une baisse de plus de 10 % (**Haut-Rhin, Somme, Haute-Loire, Vaucluse, Aube, Paris, Eure, Deux-Sèvres et Essonne**)⁸¹.

À l'instar de l'exercice précédent, les départements ont poursuivi la réduction des subventions de fonctionnement. Si le bloc communal n'a pas été épargné par ces mesures d'économie (- 19 M€), elles ont surtout visé les organismes de droit privé tels que les associations (- 111 M€)⁸². 75 départements ont activé ce levier d'économie avec une réduction moyenne de 9 %. Certains ont réduit de plus de 20 % leurs subventions : **Pas-de-Calais** (- 23 %), **Ardennes** (- 27 %), **Oise** (- 24 %), **Corse-du-Sud** (- 23 %) et **Yvelines** (- 31 %).

Le poste des frais financiers est celui sur lequel le plus de départements ont réalisé des économies (77 départements).

Enfin, après un infléchissement débuté en 2014, le poste des « autres charges de gestion courante » a diminué de nouveau en 2016, de 109 M€ (- 1,7 %). 58 départements ont réduit ces charges dont certains très fortement : **Bas-Rhin** (- 30,6 %)⁸³, **Haute-Marne** (- 32,9 %) et **Gers** (- 34,9 %). À l'inverse, certains les ont augmentées sensiblement, de 17,8 % pour la **Haute-Loire**⁸⁴, 13,5 % pour la **Seine-Maritime**⁸⁵, 9,6 % pour le **Lot-et-Garonne** et 8,6 % pour l'**Ariège**.

3 - Un redressement brutal de l'épargne

La quasi-stabilisation des dépenses de fonctionnement (+ 52 M€), associées à la dynamique de leurs recettes (+ 1,3 Md€), ont permis

⁸¹ Selon les réponses reçues, le département de **Haute-Loire** explique ces baisses par la réduction des fournitures de voirie et des consommations de carburants, et celui du **Vaucluse** par un moindre recours aux prestations extérieures.

⁸² En revanche, les subventions de fonctionnement versées aux services publics industriels et commerciaux sont en augmentation de 26 M€ (+ 8,7 %).

⁸³ Le département du **Bas-Rhin** indique que la baisse constatée est due à un changement d'imputation comptable d'une dépense dédiée à la contribution de la collectivité à l'un de ses budgets annexes.

⁸⁴ Selon la collectivité, le transfert de certaines charges au budget annexe « accueil protection enfance » explique une telle augmentation (voir *supra*).

⁸⁵ Le département précise que cette augmentation s'explique principalement par les versements des attributions de compensation consécutifs aux transferts de compétences (routes, musées et transports) à destination de la Métropole de Rouen et de deux communautés d'agglomération en 2016.

globalement aux départements d'améliorer de manière importante le montant de leur épargne brute (+ 19,7 %), qui s'est élevée à 7,6 Md€.

En 2016, 65 départements ont amélioré leur épargne brute⁸⁶. Cinq d'entre eux (**Cher, Nord, Paris, Pas-de-Calais, Yvelines**) l'ont même plus que doublée grâce au grand dynamisme de leur fiscalité. Le département du **Cher** se distingue par la part importante des mesures d'économie (30 %) dans la progression de son épargne brute.

Au contraire, 30 départements ont subi une dégradation de leur épargne brute, dont 10 en raison de recettes en baisse et de dépenses en hausse (**Alpes-Maritimes, Côte-d'Or, Doubs, Drôme, Haute-Marne, Hautes-Alpes, Indre-et-Loire, Lot-et-Garonne, Morbihan, Puy-de-Dôme**). Parmi eux, seul le département de la **Savoie** a réalisé des mesures d'économies (diminution des charges de fonctionnement) néanmoins insuffisantes au regard de la baisse de ses recettes.

Les départements ont connu globalement une forte croissance de l'épargne nette, qui est presque revenue à son niveau de 2012. Toutefois, elle s'est dégradée dans 31 départements (contre 72 en 2015) dont 22 pour la deuxième année consécutive. Cette situation résulte, comme en 2015, de l'accroissement des remboursements d'emprunts (+ 128 M€).

Enfin, un seul département, le **Lot-et-Garonne**, a connu en 2016 une épargne nette négative, due à une baisse de ses produits et à une augmentation de ses charges. Ils étaient sept dans cette situation en 2015 : **Ardennes, Cher, Creuse, Nièvre, Nord, Pas-de-Calais** et **Val d'Oise**.

4 - Une moindre baisse des investissements

Les départements poursuivent depuis 2010 la baisse de leurs dépenses d'investissement (- 5,5 % de moyenne annuelle)⁸⁷. Cependant, en 2016, la réduction (- 5 %) a été moins forte qu'en 2015 (- 8,3 %). La hausse de l'épargne nette (+ 1,1 Md€) a très largement compensé la perte de recettes d'investissement (- 304 M€)⁸⁸.

⁸⁶ Dont 21 départements pour la deuxième année consécutive : **Ain, Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Aube, Bas-Rhin, Eure-et-Loir, Finistère, Gard, Gironde, Haute-Loire, Haute-Savoie, Haut-Rhin, Hauts-de-Seine, Loire-Atlantique, Nord, Sarthe, Seine-et-Marne, Val-d'Oise, Vendée, Vosges** et **Yvelines**.

⁸⁷ À périmètre constant (sans le département du Rhône).

⁸⁸ La baisse des recettes d'investissement s'explique notamment par la non-reconduction de la mesure « plan de relance FCTVA » de 2015 (- 167 M€) et la baisse des subventions des régions, du bloc communal et des fonds européens (- 43 M€).

**Tableau n° 14 : évolution de la section d'investissement
des départements (France métropolitaine)**

<i>en Md€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2016 /2015
Épargne nette	4,89	4,12	3,87	3,56	4,68	+ 31,5 %
Recettes d'investissement	2,84	2,79	2,75	2,78	2,48	- 10,9 %
FCTVA (y compris plan de relance)	0,97	0,91	0,95	1,1	0,86	- 19,4 %
Subventions reçues	1,39	1,45	1,40	1,26	1,15	- 8,5 %
Autofinancement net disponible	7,73	6,92	6,63	6,34	7,16	+ 12,9 %
Dépenses d'investissement	11,02	10,74	10,44	9,39	8,92	- 5,0 %
Dépenses d'équipement	6,30	6,29	6,13	5,54	5,35	- 3,4 %
Subventions versées	4,37	4,20	4,05	3,60	3,30	- 8,5 %
Besoin de financement	3,30	3,82	3,81	3,05	1,77	- 42,0 %
Recettes d'emprunt	3,82	3,67	3,82	3,54	2,80	- 20,9 %
Mobilisation (-) ou Reconstitution (+) du fonds de roulement	+ 0,52	- 0,15	+ 0,0	+ 0,50	+ 1,04	+ 100 %
Fonds de roulement	3,19	3,71	3,56	4,06	5,1	+ 25,6 %
Encours de dette⁸⁹	30,82	31,95	33,30	33,71	33,68	- 0,1 %
Capacité de désendettement (en année)	4,1	4,7	5,0	5,2	4,3	

Source : Cour des comptes, outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI » – données DGFIP

Cette nouvelle contraction des dépenses d'investissement (- 464 M€) a principalement porté sur les subventions versées (- 305 M€)⁹⁰ et les dépenses d'équipement (- 189 M€).

En 2016, 69 départements ont réduit leurs dépenses d'investissement, en moyenne de 12 %. La réduction a parfois été plus importante : **Vendée** (- 20 %), **Haut-Rhin** (- 20 %), **Creuse** (- 21 %), **Pas-de-Calais** (- 22 %), **Maine-et-Loire** (- 27 %), **Meuse** (- 27 %), **Territoire de Belfort** (- 30 %), **Jura** (- 34 %), **Ardennes** (- 34 %) et **Aube** (- 37 %).

À l'inverse, 26 départements ont accru leurs dépenses d'investissement (contre 21 en 2015), dont la moitié de plus de 10 % : **Aude** (14 %), **Alpes-Maritimes** (14 %), **Seine-Saint-Denis** (15 %), **Indre** (17 %), **Charente-Maritime** (18 %), **Saône-et-Loire** (20 %), **Hauts-de-Seine** (22 %), **Cher** (25 %), **Orne** (29 %), **Nord** (30 %) et **Haute-Corse** (44 %)⁹¹.

⁸⁹ Hors opération d'appel au fonds de soutien.

⁹⁰ La baisse des subventions se réalise aux dépens des communes et structures communales (- 182 M€) et des organismes de droit privé (- 97 M€).

⁹¹ Parmi les départements qui ont accru leurs dépenses d'investissement, les **Pyrénées-Atlantiques**, le **Bas-Rhin**, la **Charente-Maritime**, la **Haute-Vienne** et **Paris** ont néanmoins réduit leurs dépenses d'équipement.

5 - Une capacité de désendettement accrue

La combinaison de l'augmentation de l'autofinancement net (+ 817 M€) et de la baisse des dépenses d'investissement (- 464 M€) a permis de diminuer le besoin de financement des départements (- 1,3 Md€) et donc le recours à l'emprunt (- 741 M€). Cependant, les départements ont recouru à l'emprunt au-delà de leurs besoins et reconstitué ainsi leurs fonds de roulement à un niveau supérieur à celui constaté au cours des exercices précédents : 5,1 Md€ en 2016 contre 4,1 Md€ en 2015⁹². Dans ces conditions, leur capacité de désendettement s'est améliorée : 4,3 années en 2016 pour 5,2 années en 2015.

*
**

Les départements ont bénéficié de facteurs favorables en 2016 dont le renouvellement n'est pas assuré : le fort dynamisme de leurs recettes fiscales et une croissance ralentie quoiqu'encore vive de leurs dépenses sociales. Avec la quasi-stabilisation de leurs dépenses de fonctionnement, obtenue grâce à leurs efforts de gestion notamment en matière de ressources humaines, les départements sont parvenus à améliorer leur épargne brute et plus encore leur épargne nette. Malgré un autofinancement accru, ils ont poursuivi le recul ininterrompu de leurs dépenses d'investissement qui a atteint 36 % de 2009 à 2016. Ils ont choisi d'emprunter au-delà (+ 1 Md€) de leur besoin de financement en forte baisse, ce qui leur a permis de renforcer d'autant leur fonds de roulement. Ce choix témoigne sans doute d'une stratégie de prudence qui peut avoir été motivée par un contexte d'incertitudes liées notamment aux effets de la réforme territoriale, à l'évolution des taux d'intérêt ou encore au financement du RSA.

C - Les finances régionales : une amélioration sensible

À partir du 1^{er} janvier 2016, on ne dénombre plus que 13 régions métropolitaines (y compris la collectivité territoriale de Corse) et 2 régions d'outre-mer. Afin de neutraliser les changements de périmètre géographique causés par ces fusions, les comparaisons entre les exercices 2015 et 2016 ont été réalisées à périmètre constant par reconstitution *a*

⁹² À périmètre constant (sans le département du Rhône).

posteriori de la situation financière en 2015 des nouvelles régions à partir des comptes des anciennes régions dont elles sont issues.

Pour la deuxième fois au cours des cinq derniers exercices, les régions ont subi en 2016 un recul de leurs produits de fonctionnement. Cependant, elles ont réussi à améliorer leur épargne grâce à la baisse inédite de leurs charges de fonctionnement.

Tableau n° 15 : évolution de la section de fonctionnement des régions (France métropolitaine)⁹³

<i>en Md€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	2016 /2015
Produits de fonctionnement	21,40	21,67	21,37	21,73	21,73	- 0,03 %
<i>recettes fiscales</i>	11,60	11,86	12,89	14,23	14,61	+ 2,7 %
<i>fiscalité directe</i>	4,38	4,67	4,57	4,74	4,79	+ 1,1 %
<i>fiscalité indirecte</i>	7,22	7,19	8,32	9,49	9,82	+ 3,5%
<i>dotations et participations</i>	9,53	9,56	8,23	7,19	6,82	- 5,1 %
<i>dont DGF</i>	5,38	5,38	5,21	4,77	4,33	- 9,1 %
Charges de fonctionnement	16,31	16,63	16,90	17,34	17,16	- 1,1 %
<i>dépenses de personnel</i>	2,76	2,83	2,94	3,01	3,04	+ 0,9%
<i>achats de biens et de services</i>	1,77	1,87	1,90	1,93	1,97	+ 1,9 %
<i>autres charges de gestion courante</i>	6,97	7,16	7,17	7,33	7,22	- 1,5 %
<i>subventions versées</i>	4,21	4,14	4,15	4,42	4,28	- 3,2 %
<i>charges financières</i>	0,57	0,58	0,59	0,61	0,58	- 4,7 %
Épargne brute	5,10	5,04	4,47	4,39	4,57	+ 4,1 %
Épargne nette	3,91	3,61	3,02	2,86	2,88	+ 0,6 %

Source : Cour des comptes, outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI » – données DGFIP

1 - Des produits de fonctionnement en légère baisse

Les recettes fiscales des régions se sont accrues en 2016 de 379 M€. En dépit de financements de l'État dans le cadre du plan destiné aux demandeurs d'emploi (« Plan 500 000 formations »)⁹⁴, les dotations et participations ont baissé de 369 M€ du fait de la réduction de la DGF.

⁹³ En raison de la création des collectivités uniques de Guyane et de Martinique au 1^{er} janvier 2016, l'analyse financière ne porte que sur les régions de la métropole. La situation financière des régions d'outre-mer est traitée au chapitre IV.

⁹⁴ L'État rembourse aux régions les frais engagés pour la mise en œuvre du plan de formation « Plan 500 000 » (loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale).

Compte tenu en outre de la baisse des prestations de services et des redevances (- 11 M€) et des recettes du fonds de péréquation (- 5 M€), les produits de fonctionnement ont très légèrement reculé (- 6 M€).

Sept régions ont effectivement subi une baisse de leurs produits, qui a été de moins de 1 % dans quatre d'entre elles (**Provence-Alpes-Côte d'Azur**, **Bourgogne-Franche-Comté**, **Grand Est** et **Île-de-France**) mais bien supérieure dans les autres : **Hauts-de-France** (- 2,1 %), **Auvergne-Rhône-Alpes** (- 3,3 %), **Normandie** (- 4,3 %)⁹⁵.

Six régions ont bénéficié d'un accroissement de leurs recettes de fonctionnement : **Centre-Val de Loire** (+ 0,6 %), **Nouvelle-Aquitaine** (+ 1,1 %), **collectivité territoriale de Corse** (+ 2 %), **Pays de la Loire** (+ 2,2 %), **Bretagne** (+ 3,4 %) et **Occitanie** (+ 6 %).

La DGF des régions a été réduite de 435 M€ en 2016, soit, en moyenne, environ 2 % de leurs recettes de fonctionnement, ce taux variant de 1,9 % (**Occitanie**) à 2,1 % (**Île-de-France**).

De surcroît, alors que les recettes fiscales des régions étaient très dynamiques au cours des deux exercices précédents (+ 8,7 % en 2014 et + 10,4 % en 2015), elles ont évolué en 2016 à un rythme moins soutenu (+ 2,7 %). De manière globale, leur accroissement (+ 379 M€) a été dû davantage à la fiscalité indirecte (+ 329 M€), principalement la TICPE (+ 128 M€) et la taxe sur les véhicules (+ 97 M€), que directe (+ 51 M€), dont notamment la CVAE (+ 55 M€).

Seules les régions **Bourgogne-Franche-Comté**, **Hauts-de-France**, **Auvergne-Rhône-Alpes** et **Normandie** ont subi une perte de recettes fiscales (de moins de 1 %). Les neuf autres régions les ont vu augmenter en moyenne de 4 %, du **Centre-Val de Loire** (+ 1,8 %) à l'**Occitanie** (+ 7,3 %).

Parmi ces neuf régions, toutes ont connu un accroissement de leur fiscalité à la fois directe et indirecte à l'exception de la région **Nouvelle-Aquitaine** (- 0,1 %) et de la **collectivité territoriale de Corse** (- 35 %). Pour cette dernière, la perte de recettes de fiscalité directe est due au

⁹⁵ Parmi les régions qui ont connu une réduction de leurs recettes réelles de fonctionnement, seules l'**Auvergne-Rhône-Alpes**, **Île-de-France** et **Normandie** avaient anticipé une perte de recettes dans leur budget primitif. La perte de recettes des régions **Bourgogne-Franche-Comté** et **Hauts-de-France** s'explique par la seule baisse de leur DGF.

prélèvement réalisé par l'État au titre de la contribution au redressement des finances publiques⁹⁶.

2 - La baisse des charges de fonctionnement

Pour la première fois en cinq exercices, les régions sont globalement parvenues à réduire leurs charges de fonctionnement de 1,1 % (soit de 187 M€). Cette évolution a eu lieu alors qu'elles ont intégré des charges supplémentaires, compensées en recettes par l'État, en matière de formation professionnelle et d'apprentissage du fait de la mise en œuvre de l'aide régionale au recrutement de l'apprenti complémentaire et du plan « 500 000 formations ».

Ce mouvement global de baisse se vérifie dans cinq régions : **Occitanie** (- 0,2 %), **Grand Est** (- 1,6 %), **Île-de-France** (- 3,9 %), **Provence-Alpes-Côte d'Azur** (- 5,1 %) pour la deuxième année consécutive et **Auvergne-Rhône-Alpes** (- 5,9 %). Trois autres régions ont contenu la progression de leurs charges (**Bretagne** + 0,1 %, **Nouvelle-Aquitaine** + 0,4 % et **Hauts-de-France** + 0,5 %)⁹⁷.

a) L'infléchissement des dépenses de personnel

En 2016, les dépenses de personnel ont ralenti fortement (+ 0,9 %) par rapport aux exercices précédents (+ 2,6 % en 2015 et + 4 % en 2014). Compte tenu de l'évolution du coût moyen par emploi (GVT et augmentation du point d'indice), cette quasi-stabilité de la masse salariale traduit une baisse des effectifs en 2016.

Les régions **Île-de-France** et **Auvergne-Rhône-Alpes** sont les seules à avoir réduit leurs dépenses de personnel, respectivement de 0,2 %

⁹⁶ Le dispositif de prélèvement sur recettes fiscales d'une collectivité au titre de la contribution au redressement des finances publiques est prévu en cas de prélèvement insuffisant sur la DGF. En 2016, la **collectivité territoriale de Corse**, qui n'a pourtant subi aucun prélèvement sur le montant de la DGF, a été prélevée sur ses recettes fiscales pour un montant de 7,5 M€.

⁹⁷ Les régions **Grand Est** et **Occitanie** avaient pourtant prévu un accroissement de leurs charges de fonctionnement dans leur budget primitif. Les régions **PACA**, **Île-de-France** et **Auvergne-Rhône-Alpes**, quant à elles, ont réduit leurs charges de fonctionnement davantage que prévu dans leur budget primitif.

et de 1,1 %. Lors du vote de leur budget primitif, cinq régions⁹⁸ avaient pourtant voté une baisse des dépenses de personnel. La région **Auvergne-Rhône-Alpes** a réalisé des mesures d'économie principalement sur la masse salariale des personnels non titulaires. Malgré une augmentation des dépenses de rémunération, la région **Île-de-France** a bénéficié de la baisse des postes relatifs aux autres charges sociales et aux autres dépenses de personnel⁹⁹.

Certaines régions sont parvenues à stabiliser ces dépenses¹⁰⁰ : **Grand Est, Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire** et **Bourgogne-Franche-Comté**.

À l'opposé, les dépenses de personnel des régions **Occitanie, Bretagne, Normandie, Hauts-de-France, Centre-Val de Loire** et **Nouvelle-Aquitaine** ont augmenté (de + 1,1 % en **Centre-Val de Loire**¹⁰¹ à + 3 % en **Occitanie**).

b) La baisse des autres charges de fonctionnement

De manière globale, les charges de fonctionnement autres que les dépenses de personnel ont été réduites de près de 214 M€, soit une baisse de 1,5 %, due aux subventions de fonctionnement versées (- 142 M€) que la moitié des régions ont diminuées parfois de façon importante : **Auvergne-Rhône-Alpes** (- 8 %), **PACA** (- 9 %) et **Île-de-France** (- 10 %)¹⁰². Les « autres charges de gestion courante » (- 110 M€)¹⁰³ ont fait l'objet d'économies de la part de huit régions, notamment les trois précitées et l'**Occitanie**. Enfin, la plupart des régions ont bénéficié d'un recul de leurs charges financières (- 28 M€), de la région **Bretagne** (- 1 %)

⁹⁸ **PACA, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France** et **Auvergne-Rhône-Alpes**.

⁹⁹ La région **Île-de-France** a indiqué dans son projet de budget de 2017 avoir réduit en 2016 ses effectifs de 50 agents.

¹⁰⁰ Moins de 1 % de hausse.

¹⁰¹ La région **Centre-Val de Loire** précise que les transferts de compétences ont entraîné le recrutement de huit agents en 2016.

¹⁰² La baisse des subventions des régions s'opère principalement au détriment des organismes de droit privé (- 195 M€). Elle touche moins les organismes de droit public : les départements (- 1,9 M€), les collectivités du bloc communal (- 6,9 M€), les autres organismes de droit public (+ 98 M€).

¹⁰³ Les « autres charges de gestion courante » des régions comprennent notamment les dépenses relatives aux contributions obligatoires (dotations aux lycées, contributions à des fonds), aux participations, aux pertes sur créances irrécouvrables.

à la région **Bourgogne-Franche-Comté** (- 13 %), y compris dix régions dont l'encours de dette a augmenté en 2016¹⁰⁴.

Seulement cinq régions sont parvenues à baisser toutes leurs charges de fonctionnement. La région **Auvergne-Rhône-Alpes** a obtenu des économies sur les cinq postes de dépenses. Les régions **Occitanie**, **Île-de-France** et **Provence-Alpes-Côte d'Azur** sur l'ensemble des postes, à l'exception des achats de biens et services pour les deux premières et des charges financières pour la dernière. Enfin, la région **Grand Est** a réalisé des économies sur les achats de biens et de services, les « autres charges de gestion » et les charges financières.

À ce stade, les régions fusionnées ne paraissent pas avoir eu un comportement singulier en matière de dépenses de fonctionnement.

3 - Une amélioration sensible de l'épargne brute

En 2016, grâce à des mesures d'économies plus importantes que la baisse de leurs produits, les régions ont amélioré de 4,1 % le montant de leur épargne brute qui a atteint un niveau supérieur à celui de 2014, première année de baisse des dotations de l'État.

Néanmoins cette amélioration ne profite qu'à huit régions : **Occitanie** (+ 28 %), **Provence-Alpes-Côte d'Azur** (+ 24 %), **Bretagne** (+ 13 %), **Île-de-France** (+ 12 %), **Auvergne-Rhône-Alpes** (+ 8 %), **Pays de la Loire** (+ 6 %), **Grand Est** (+ 4 %) et **Nouvelle-Aquitaine** (+ 0,6 %). Dans les cinq autres, la baisse de l'épargne brute a varié de 5,8 % (**Centre-Val de Loire**) à 30 % (**Normandie**¹⁰⁵).

Les régions **Grand Est**, **Île-de-France**, **PACA** et **Auvergne-Rhône-Alpes** doivent l'amélioration de leur épargne brute aux seules économies réalisées, contrairement aux régions **Nouvelle-Aquitaine**, **Bretagne** et **Occitanie** où elle s'explique par la seule dynamique des recettes fiscales¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Seules la **collectivité territoriale de Corse** et les régions **Centre-Val de Loire** et **Provence-Alpes-Côte d'Azur** ont enregistré une hausse de leurs charges financières.

¹⁰⁵ Le changement de méthode de comptabilisation des produits TICPE explique notamment, selon la région Normandie, la baisse de l'épargne brute. À périmètre constant, la baisse de l'épargne brute serait de 24 %.

¹⁰⁶ La région des **Pays de la Loire** a amélioré son niveau d'épargne brute grâce à la fois à la dynamique de sa fiscalité et à des mesures d'économies.

Malgré un accroissement des remboursements d'emprunts (+ 10,7 %), l'épargne nette des régions a globalement augmenté très légèrement en 2016. Ce mouvement a concerné sept régions (**collectivité territoriale de Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Auvergne-Rhône-Alpes, Occitanie, Nouvelle-Aquitaine** et **Grand Est**). Pour la deuxième année consécutive, les régions **Centre-Val de Loire, Bourgogne-Franche-Comté, Hauts-de-France, Normandie** et **Bretagne** ont subi une perte de leur épargne nette.

4 - Un premier recul de l'investissement

Alors que les régions avaient poursuivi la croissance de leurs investissements en dépit d'une baisse continue de leur épargne nette depuis 2013, elles ont en 2016, pour la première fois depuis cinq ans, réduit leurs dépenses d'investissement, de 368 M€ (- 4,4 %). Cette baisse a concerné surtout les subventions d'investissement versées (- 385 M€)¹⁰⁷. En revanche, les dépenses d'équipement ont augmenté de 5,5 % après quatre années consécutives de baisse.

À l'occasion de leur débat d'orientation budgétaire, seules cinq régions avaient prévu de réduire leurs dépenses d'investissement (**Bretagne, Hauts-de-France, Normandie, Pays de la Loire** et **Provence-Alpes-Côte d'Azur**). Pourtant, neuf régions les ont effectivement réduites (en moyenne de 9,7 %). Parmi elles, les régions **Bretagne** (- 26 %), **Pays de la Loire** (- 6,6 %) et **Hauts-de-France** (- 20 %) ont agi de manière simultanée sur les dépenses d'équipement et les subventions versées. Les autres régions n'ont agi que sur les subventions : **Île-de-France** (- 5,3 %), **Bourgogne-Franche-Comté** (- 3,3 %) et **Centre-Val de Loire** (- 3,3 %), **Grand Est** (- 5,8 %), **Occitanie** (- 6,8 %) et **Provence-Alpes-Côte d'Azur** (- 11 %).

Parmi les quatre régions qui ont augmenté leurs dépenses d'investissement, la **collectivité territoriale de Corse** (+ 11 %) est la seule à avoir accru simultanément ses dépenses d'équipement et ses subventions d'investissement. La région **Nouvelle-Aquitaine** (+ 0,4 %) a réalisé des économies sur le poste relatif aux subventions versées (- 0,5 %). Les régions **Auvergne-Rhône-Alpes** (+ 21,2 %) et **Normandie** (+ 10,2 %) ne

¹⁰⁷ La baisse des subventions d'investissement atteint particulièrement les organismes de droit privé (- 211 M€), les collectivités du bloc communal (- 105 M€) et dans une moindre mesure les organismes de transport (- 69 M€) et les départements (- 66 M€).

doivent l'augmentation de leurs dépenses d'investissement qu'à leur politique de subventionnement¹⁰⁸.

Tableau n° 16 : évolution de la section d'investissement des régions
(France métropolitaine)

en Md€	2012	2013	2014	2015	2016	2016 /2015
Épargne nette	3,91	3,61	3,02	2,86	2,88	+ 0,6 %
Recettes d'investissement	1,96	2,07	2,14	2,46	2,35	- 4,1 %
FCTVA (y compris plan de relance)	0,44	0,46	0,43	0,47	0,41	- 4,31
subventions reçues	1,09	1,13	1,17	1,34	1,30	- 3 %
Autofinancement net disponible	5,87	5,68	5,15	5,32	5,23	- 1,6 %
Dépenses d'investissement	7,78	8,25	8,37	8,38	8,01	- 4,4 %
dépenses d'équipement	2,41	2,36	2,28	2,27	2,40	+ 5,5 %
subventions versées	5,06	5,50	5,67	5,59	5,20	- 6,9 %
Besoin de financement	1,91	2,57	3,22	3,06	2,78	- 9,2 %
Recettes d'emprunt	2,49	2,83	3,37	3,62	2,95	- 18,6 %
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	+ 0,58	+ 0,26	+ 0,15	+ 0,57	+ 0,17	- 65,6 %
Fonds de roulement	1,14	1,40	1,55	2,12	2,29	+ 8 %
Encours de dette¹⁰⁹	18,33	19,46	21,09	22,85	24,24	+ 6,1 %
Capacité de désendettement (en année)	3,6	3,9	4,7	5,2	5,3	

Source : Cour des comptes, outil d'analyse financière des juridictions financières « ANAFI » – données DGFIP

Le rythme de l'investissement des régions découle en grande partie d'engagements pluriannuels sur des projets d'infrastructures importants¹¹⁰. De ce fait, parmi les régions dotées d'une capacité nette d'autofinancement en hausse (**Île-de-France, Pays de la Loire, Occitanie, Bourgogne-Franche-Comté et Auvergne-Rhône-Alpes**), seule la région **Auvergne-Rhône-Alpes** a accru ses dépenses d'investissement.

5 - La poursuite de l'endettement

En raison principalement de la baisse des dépenses d'investissement (- 368 M€), le besoin de financement des régions s'est réduit de 281 M€ en 2016. Cependant, et comme depuis 2012, les régions ont eu globalement

¹⁰⁸ Les régions **Auvergne-Rhône-Alpes** et **Normandie** ont réduit leurs dépenses d'équipement respectivement de 4,9 % et 15,3 %.

¹⁰⁹ Hors opération de soutien.

¹¹⁰ La région **Bretagne** précise que la baisse des investissements s'explique principalement par l'achèvement du projet de construction de la ligne à grande vitesse.

recours à l'emprunt au-delà de leur besoin de financement (+ 350 M€ en moyenne annuelle) leur permettant ainsi de reconstituer leurs fonds de roulement qui s'élevait à 2,3 Md€ à la fin 2016. Les régions qui ont eu un recours accru à l'emprunt supérieur à leur besoin de financement sont l'**Île-de-France** (+ 161 M€), **Auvergne-Rhône-Alpes** (+ 124 M€), l'**Occitanie** (+ 84 M€) et les **Pays de la Loire** (+ 49 M€).

Il en résulte une légère détérioration du ratio de désendettement des régions, de 5,3 années contre 5,2 années en 2015. Certaines régions affichent un allongement parfois marqué de cette durée de désendettement : **collectivité territoriale de Corse** (+ 4 années), **Hauts-de-France** (+ 1,8 année). À l'inverse, la région **Provence-Alpes-Côte d'Azur** a réduit de plus d'une année sa durée d'endettement.

**

L'amélioration sensible en 2016 de l'équilibre financier des régions (épargne brute) a été due aux économies réalisées (stabilisation des dépenses de personnel, baisse des autres charges hormis les achats de biens et services) qui ont permis de faire face simultanément à une nouvelle réduction de la DGF et au ralentissement des recettes fiscales. Cependant, malgré le recul de leurs investissements pour la première fois depuis 2012, les régions n'ont pas stabilisé leur endettement. L'encours de leur dette aura augmenté de 32 % entre 2012 et 2016. L'inversion de ce mouvement paraît difficile sans dynamisme retrouvé des ressources régionales, même dans l'hypothèse de nouvelles économies de gestion, tandis que devraient se faire sentir les coûts de transition induits par la réforme territoriale (cf. chapitre III).

III - Une reprise prévisible des dépenses en 2017

Alors que la contrainte financière exercée sur la gestion des collectivités locales a été sensiblement plus importante en 2016 que l'année précédente (cf. *supra*), la tendance s'est inversée en 2017 en raison d'une moindre diminution des transferts financiers de l'État (A) et d'un impact accru des normes, notamment salariales, de nature à favoriser une reprise de la croissance des dépenses de fonctionnement (B) dans un contexte plus favorable à la reprise de l'investissement local (C).

A - Une contrainte moins forte en recettes

1 - Une baisse réduite des transferts financiers

L'année 2017 est le dernier exercice de réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, prévue par la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019.

a) Une moindre contribution au redressement des finances publiques

Conformément à l'engagement du Président de la République devant le Congrès des maires en juin 2016, le bloc communal a vu sa quote-part de l'effort additionnel réduite de moitié en 2017. La diminution de la composante forfaitaire de la DGF¹¹¹ s'élève ainsi à 2,6 Md€ en 2017 (sur 30,9 Md€ de DGF en loi de finances initiale 2017).

En 2017, la baisse prévue des concours financiers de l'État a été répartie entre les catégories de collectivités et en leur sein selon les mêmes modalités que les trois années précédentes, à l'exception de la réfaction appliquée au bloc communal. Elle s'élève ainsi à 1 035 M€ pour les communes, 1 148 M€ pour les départements et à 451 M€ pour les régions.

¹¹¹ Pour retracer exactement l'évolution globale de la DGF en 2017, il faut tenir compte des variations de la DSU, de la DSR et des dispositifs de péréquation des départements, de l'augmentation de 70 M€ de la DGF des communautés d'agglomération, de l'attribution de la DGF à Mayotte, de la fin du prélèvement opéré au titre des missions de préfiguration des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence, et de l'impact de la recentralisation des compétences sanitaires dans six départements.

Tableau n° 17 : évolution des transferts financiers de l'État en LFI

<i>M€</i>	LFI 2016	LFI 2017	Écart
Prélèvements sur recettes	47 305	44 374	- 2 931
dont DGF	33 222	30 860	- 2 362
dont la composante forfaitaire			- 2 630
dont FCTVA	6 047	5 524	- 523
dont allocations compensatrices (variables d'ajustement) ¹¹²	2 429	6 130	3 701
dont autres PSR ¹¹³	5 607	1 860	- 3 747
Mission Relations avec les collectivités territoriales (RCT hors TDIL)	2 940	3 344	404
Concours financiers sous norme	50 245	47 719	- 2 526
Subventions d'autres ministères	2 334	2 968	634
Subventions TDIL ¹¹⁴	94	92	- 2
Contrepartie de dégrèvements	11 241	11 179	- 62
Produits amendes	672	665	- 7
Total des concours financiers de l'État	64 586	62 623	- 1 963
Fiscalité transférée (hors formation professionnelle et apprentissage)	31 726	33 421	1 695
dont frais de gestion	3 382	3 521	139
Financement formation professionnelle	2 863	3 016	153
dont panier de ressources pour la formation professionnelle	955	957	2
dont panier de ressources pour le financement de l'apprentissage (y compris le CAS FNDMA)	1 909	2 059	150
Total des transferts financiers	99 175	99 060	- 115

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

¹¹² Sur les 6 130 M€ d'allocations compensatrices, 4 955 M€ entrent dans le périmètre des variables d'ajustement et 1 175 M€ (DCRTP du bloc communal) n'y entrent pas.

¹¹³ Les « autres prélèvements sur recettes » ne sont pas utilisés comme variables d'ajustement (cf. glossaire).

¹¹⁴ TDIL : travaux divers d'intérêt local (« réserve parlementaire »).

La poursuite de la baisse des dotations se caractérise en 2017 par un effort proportionnellement plus grand demandé aux départements et aux régions du fait de l'élargissement du périmètre des variables d'ajustement¹¹⁵. La mesure revient à faire peser sur ces deux niveaux de collectivités¹¹⁶ les mesures en faveur du bloc communal.

Cet élargissement du périmètre des variables d'ajustement à la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) des départements et régions, à la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale¹¹⁷ et à la dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de taxe professionnelle (FDPTP) explique l'augmentation de 3,7 Md€ des allocations compensatrices en 2017.

b) La poursuite du renforcement de la péréquation

Comme en 2015 et 2016, afin de rendre soutenable la réduction des dotations de l'État pour les collectivités locales les plus fragiles, la loi de finances a poursuivi le renforcement de la péréquation financière au sein du bloc communal. La dotation de solidarité urbaine (DSU) augmente, comme en 2016, de 180 M€¹¹⁸ et la dotation de solidarité rurale (DSR) d'autant, ce qui les porte respectivement à 2,091 Md€ et 1,422 Md€¹¹⁹. De son côté, la dotation de péréquation des départements est augmentée de 20 M€ en 2017. S'agissant des régions, si les dotations de péréquation sont restées inchangées, elles bénéficient de la création d'un fonds de soutien

¹¹⁵ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2016, 439 p., disponible sur www.ccomptes.fr. Afin de gager le financement de certaines mesures au sein de l'enveloppe normée des concours financiers de l'État, une minoration est effectuée sur certaines allocations compensatrices de suppression/exonération de fiscalité locale. Le taux de minoration est fonction du montant des dépenses supplémentaires à financer. Les compensations d'exonérations et les dotations de compensation d'exonération de fiscalité directe locale remplissent ainsi le rôle de « variable d'ajustement ».

¹¹⁶ Même s'ils se voient par ailleurs attribuer un nouveau fonds de soutien de 200 M€ (voir chapitre V) et un fonds d'appui aux politiques d'insertion à hauteur de 50 M€.

¹¹⁷ DTCE appelée également « Dot² ».

¹¹⁸ Article 138 de la loi de finances initiale pour 2017.

¹¹⁹ Le financement de cette croissance demeure inchangé par rapport à 2016, à savoir pour moitié par minoration des variables d'ajustement des allocations compensatrice et pour moitié au sein de la DGF.

exceptionnel de 450 M€ dans le cadre du transfert de la compétence développement économique¹²⁰.

Par ailleurs, la loi de finances initiale pour 2017 met en œuvre une réforme des modalités de financement de la progression des dotations de péréquation en faveur des communes. L'écèlement de 3 % de la dotation forfaitaire pesant sur les communes les plus favorisées financièrement est remplacé par un plafonnement à 1 % des recettes de fonctionnement de ces communes.

En outre, la répartition de la dotation de solidarité urbaine (DSU) a été revue afin de la recentrer sur un moins grand nombre de bénéficiaires. Deux tiers des villes de plus de 10 000 habitants sont éligibles (au lieu des trois quarts jusqu'à présent). Par ailleurs, parmi les critères d'éligibilité appliqués aux communes, le poids du revenu par habitant est augmenté (de 10 % à 25 %) et celui du potentiel financier est réduit (de 45 % à 30 %). Le dispositif de la DSU cible¹²¹ est supprimé si bien que l'augmentation de la DSU profitera à l'ensemble des communes éligibles à la dotation. Le produit attribué sera pondéré par un coefficient variant de 4 à 0,5 dans l'ordre croissant du rang de classement des communes éligibles.

Les mesures adoptées en 2016 pour d'autres concours financiers imputés sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, notamment relative au soutien de l'investissement du bloc communal¹²², sont renouvelées en 2017 tandis que le montant du FCTVA est réduit de 523 M€, incidence de la réduction antérieure des investissements des collectivités.

En outre, les dispositifs de péréquation « horizontale » n'évoluent pas, sauf le fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (FSRIF) qui est abondé de 20 M€, de 290 M€ à 310 M€ en 2017¹²³.

¹²⁰ Cf. chapitre III.

¹²¹ C'est-à-dire le fléchage de l'augmentation de la DSU vers les 250 premières communes de 10 000 habitants et plus, classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges et les 30 premières communes dont la population est comprise entre 5 000 et 9 999 habitants, classées en fonction de ce même indice.

¹²² Voir *infra*.

¹²³ Le Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est maintenu à 1 Md€ en 2017.

2 - Une fiscalité directe locale toujours dynamique

L'évolution de la fiscalité directe locale est dépendante des dispositions fiscales de la loi de finances pour 2017 et de l'éventuelle dynamique des impôts locaux. Les lois de finances initiale pour 2017 et rectificative pour 2016 comprennent diverses dispositions fiscales intéressant les collectivités locales. Cependant, comme en 2016 et à la différence de 2015¹²⁴, hormis la revalorisation forfaitaire des bases, aucune ne devrait avoir une incidence significative sur leurs recettes.

La fiscalité « ménages »

L'évolution du produit des trois taxes « ménages »¹²⁵ est liée à la revalorisation forfaitaire des bases locatives cadastrales votée par le Parlement, à la croissance physique des bases d'imposition notamment due à l'urbanisation, à la politique de taux conduite par les collectivités et à leurs démarches d'optimisation de l'assiette fiscale.

Comme chaque année, une revalorisation forfaitaire des bases des impôts directs a été votée par le Parlement dans la loi de finances initiale pour 2017¹²⁶. Le taux de revalorisation a été fixé à 0,4 %. Cette revalorisation des valeurs locatives cadastrales, faible au regard des années précédentes, devrait se traduire en 2017, à taux moyens constants¹²⁷, par une progression du produit de la fiscalité directe locale des ménages de 215 M€¹²⁸ (au lieu de 460 M€ en 2016) dont 161 M€ dans le secteur communal et 54 M€ dans les départements¹²⁹.

En tenant compte aussi de leur croissance spontanée notamment due à l'urbanisation, les bases des taxes ménages notifiées aux collectivités territoriales et à leurs groupements¹³⁰ ont progressé au total en 2017 de 1,7 % pour le foncier bâti, 0,4 % pour le foncier non bâti et 1,5 % pour la taxe d'habitation.

¹²⁴ En 2015, le montant des mesures fiscales nouvelles s'élevait à 1,2 Md€ dont la revalorisation forfaitaire des bases fixée à 0,9 %.

¹²⁵ Taxe d'habitation, taxes sur les propriétés bâties et non bâties.

¹²⁶ Article 99 de la loi de finances initiale pour 2017.

¹²⁷ Et hors croissance physique des bases cadastrales.

¹²⁸ Source DGFIP, mars 2017.

¹²⁹ Les régions ne perçoivent plus d'impôt « ménages » depuis la réforme de la fiscalité locale en 2010.

¹³⁰ Source DGFIP, données prévisionnelles au 30 juin 2017.

À cet effet-base s'ajoute un effet-taux, lié à l'évolution moyenne des taux des impôts locaux votés en début d'année par chaque collectivité locale en même temps que son budget primitif.

**Tableau n° 18 : évolutions des bases, taux et produits de la fiscalité
« ménages » entre 2016 et 2017**

<i>Évolutions toutes collectivités 2017 (prévisionnel) / 2016</i>	Foncier bâti	Foncier non bâti	Taxe d'habitation (y/c THLV)
Bases	1,7%	0,4%	1,5%
Taux	0,2%	- 0,4%	0,4%
Produits	1,9%	0,0%	1,9%

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP prévisionnelles au 30 juin 2017¹³¹.

Au total, selon les données prévisionnelles fournies à la Cour, les collectivités locales devraient bénéficier en 2017, au titre des impôts locaux « ménages », de ressources fiscales supplémentaires d'un montant d'environ 1 Md€¹³². Contrairement à l'an passé (voir *supra*), cette croissance du produit des trois impôts « ménages » en 2017 résulte bien davantage d'une croissance des bases (pour 876 M€)¹³³ que d'une augmentation des taux par les collectivités (pour 137 M€).

D'ailleurs, l'examen des budgets primitifs pour 2017 des 40 plus grandes villes de France permet de noter une relative stabilité des taux d'imposition des taxes d'habitation et foncières. De même, 14 des 15 métropoles de droit commun et à statut particulier en place au 1^{er} janvier 2017¹³⁴ ont voté une stabilité des taux des impôts locaux par rapport à 2016. Seule l'**Eurométropole de Strasbourg** a voté une hausse de 1,5 % mais les taux étaient initialement bas.

À la suite de son rapport de 2016 sur les finances publiques locales, la Cour rappelle l'importance qu'elle attache à la poursuite de la révision des valeurs locatives cadastrales indispensable pour assurer la fiabilité et l'équité de l'imposition locale.

¹³¹ À défaut de certains taux votés en 2017, les taux votés en 2016 ont été repris.

¹³² Hors évolution des exonérations législatives ou votées par les collectivités locales.

¹³³ Une partie de l'augmentation des bases est due à la mesure relative à la taxe d'habitation au bénéfice des personnes modestes traitée sous forme d'exonération en 2016 puis sous forme de dégrèvement en 2017.

¹³⁴ **Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse** ainsi que les métropoles de **Lyon, d'Aix-Marseille** et du **Grand Paris**.

La fiscalité économique

En 2017, le produit connu¹³⁵ de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est en augmentation de 718 M€ (contre 230 M€ en 2016), soit une hausse de 4,3 % après 1,4 % en 2016. Cette évolution est différente selon les catégories de collectivités¹³⁶.

Tableau n° 19 : montant de recettes de CVAE en 2017

(M€)	2016 définitif	2017 définitif	Variation 2017/2016
Communes	243	140	- 103
GFP	4 482	4 654	+ 172
Départements	7 942	4 010	- 3 932
Régions	4 221	8 802	+ 4 581
TOTAL	16 888	17 606	+ 718

Source : Cour des comptes d'après données DGFIP

En l'absence de données sur les autres composantes de la fiscalité économique, il est retenu l'hypothèse d'une évolution égale à la variation moyenne constatée entre 2013 et 2016. Ainsi, les communes connaîtraient une perte de ressources de 125 M€ (contre une perte de 90 M€ en 2016) et les groupements à fiscalité propre un supplément de recettes de 472 M€ (contre une progression de 419 M€ en 2016). Pour les départements, qui ne perçoivent qu'un montant limité et stable d'IFER, le gain, estimé à 8 M€, serait marginal. Il en irait de même pour les régions (+ 5 M€).

Au total, la croissance des impôts locaux directs sur les ménages et les entreprises peut être estimée à 2 Md€ en 2017 soit une hausse comparable à celle constatée en 2016 (voir *supra*). Cette estimation doit être prise avec une certaine prudence en raison de l'incapacité de l'administration fiscale à produire à mi-année une synthèse complète des évolutions de taux votées par les collectivités locales.

¹³⁵ Ce produit correspond aux montants encaissés par l'administration fiscale en 2016 sur la valeur ajoutée déclarée par les entreprises en 2015.

¹³⁶ L'évolution au sein du bloc communal a pour origine la modification du régime fiscal des EPCI (passage de fiscalité additionnelle à fiscalité professionnelle unique). Les évolutions de CVAE des départements et des régions s'expliquent par le transfert des premiers au second de 25 % de l'ensemble du produit de la CVAE, destiné à permettre aux régions d'exercer leurs nouvelles compétences en matière de transports.

Par ailleurs, les transferts financiers de l'État aux collectivités locales, qui incluent les concours financiers (en baisse) et la fiscalité transférée (en hausse)¹³⁷, devraient reculer de seulement 115 M€ en 2017 (cf. *supra*).

Globalement, les collectivités locales devraient donc disposer en 2017 d'un surcroît de ressources de 1,9 Md€ en vue de faire face à l'évolution de leurs dépenses. À titre de comparaison, ce surcroît de ressources s'est élevé à seulement 0,2 Md€ hors contreparties de dégrèvements en 2016 (cf. *supra*).

Par conséquent, la contrainte financière exercée en recettes sur la gestion des collectivités locales paraît moins forte en 2017 que l'année précédente.

B - Un impact accru des décisions de l'État sur les dépenses de fonctionnement en 2017

Alors que la contrainte financière sur la gestion des collectivités locales devrait globalement être moins forte en 2017, la lecture du programme de stabilité d'avril 2017, étayée par l'examen des budgets primitifs des collectivités, montre que leurs dépenses de fonctionnement devraient progresser de 1,6 %. Cette prévision s'explique notamment par le coût important des mesures générales adoptées au plan national en matière de rémunérations des fonctionnaires. Plus largement, les normes nouvelles auront en 2017 un impact budgétaire sur les collectivités locales supérieur à celui de 2016 (cf. *supra*).

La méthode d'évaluation suivie par la Cour pour l'exercice 2016, à partir des données du CNEN amendées si nécessaire¹³⁸, a été mise en œuvre pour l'exercice 2017. L'impact calculé est une évaluation plancher dans la mesure notamment où il est seulement tenu compte de l'impact des décisions prises en 2016. En outre, l'impact considérable, évalué à 4,2 Md€, d'un décret d'application de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹³⁹ n'a pas été pris en compte.

¹³⁷ La fiscalité transférée comprend notamment des impôts indirects tels la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) et les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

¹³⁸ La méthode de retraitement suivie par la Cour est présentée dans l'annexe n° 6.

¹³⁹ Décret n° 2017-918 du 9 mai 2017 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire.

S'il a été examiné par le CNEN lors de la séance du 4 février 2016, il n'a été publié au Journal officiel qu'en mai 2017. La Cour fait donc l'hypothèse d'un décalage de son impact pour les collectivités, qui engagera toutefois d'importantes dépenses dans les années à venir¹⁴⁰.

Tableau n° 20 : impact financier des normes nouvelles sur les collectivités territoriales en 2017

(en M€)	Coûts	Gains et économies	Impact net
Section de fonctionnement	1 847,7	508,2	1 339,4
Section d'investissement	239,0	550,7	- 311,6
Total	2 086,7	1 058,9	1027,8

Source : Cour des comptes – données CNEN

Le coût des nouvelles normes atteint plus de 1,8 Md€ en fonctionnement en 2017, évolution qui concerne essentiellement le poste des dépenses de personnel. Les normes édictées en 2016 devraient en effet provoquer une hausse de ce poste de dépenses de près de 1,3 Md€, en raison notamment de la deuxième revalorisation du point d'indice¹⁴¹ (nouvelle augmentation de 0,6 % au 1^{er} février 2017) et de l'entrée en application des premières mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR)¹⁴². Même si les collectivités locales poursuivent en 2017 leurs efforts de gestion, notamment par une meilleure maîtrise de leurs effectifs, en vue d'une stabilisation, voire d'une baisse de leur masse salariale, les décisions prises au plan national en matière salariale vont donc lourdement peser sur leur trajectoire financière.

Au total, l'impact net en 2017 des décisions de l'État sur les budgets des collectivités locales pourrait s'élever au minimum à 1 Md€, soit un doublement de l'impact calculé par la Cour pour 2016. En outre, la mise en œuvre de la réforme territoriale devrait exposer les collectivités locales à des coûts de transition, voire à des surcoûts potentiellement pérennes (cf. chapitre III).

Le programme de stabilité d'avril 2017 a prévu une croissance des dépenses des APUL de 1,8 % en 2017 après une baisse en 2015 (- 0,9 %)

¹⁴⁰ Le détail de son impact pour les collectivités est détaillé dans l'annexe n° 6.

¹⁴¹ Décret n° 2016-670 du 25 mai 2016 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

¹⁴² Ce texte vise à harmoniser les règles statutaires entre les trois fonctions publiques, à garantir le déroulement de carrière des agents et prévoit des mesures de revalorisation sur la période 2016-2020.

et 2016 (- 0,8 %). Ce scénario traduit un retour à une croissance modérée des dépenses de fonctionnement (+ 1,6 % en 2017), après une quasi-stabilité en 2016 (+ 0,1 %), et une reprise de l'investissement local (+ 2,6 %) après trois années consécutive de nette baisse. Si une accélération des dépenses des collectivités territoriales est prévisible en 2017, son ampleur pourrait avoir été surestimée dans le programme de stabilité. En effet, les efforts engagés ces dernières années par les collectivités pour mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, qui ont notamment pris la forme d'une réduction des effectifs, pourraient continuer de faire sentir leurs effets en 2017.

C - Des conditions plus favorables à la reprise de l'investissement local

En matière de décision d'investissement, la situation des départements et des régions devrait différer de celle des collectivités du bloc communal en raison du contexte des transferts de compétences en cours et de la réorganisation issue de la réforme territoriale.

Le Gouvernement a reconduit en 2017 le Fonds de soutien à l'investissement local (FSIL), doté de 1,2 Md€ (après 1 Md€ en 2016). Ce fonds est composé d'une dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL), créée à l'article 141 de la loi de finances initiale pour 2017, dont les crédits s'élèvent à 570 M€ en autorisations d'engagement en 2017, auxquels s'ajoutent une enveloppe de 216 M€ pour le financement des contrats de ruralité et une augmentation de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) de 380 M€ par rapport à 2016 (le montant de la DETR atteint ainsi 992 M€ en AE)¹⁴³.

La DSIL est divisée en deux enveloppes. La première est composée de trois parts, l'une destinée aux projets à inscrire dans les contrats conclus entre l'État et les métropoles, l'autre répartie en fonction de la population des régions et la dernière prévue pour soutenir les grandes priorités d'aménagement du territoire. Une seconde enveloppe est destinée aux pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les EPCI à fiscalité propre et les communes.

La totalité des autorisations d'engagement de la DSIL a été déléguée au niveau local en 2016, ce qui montre que le bloc communal a engagé en 2016 des opérations d'investissement qui verront leur achèvement en 2017

¹⁴³ La DETR avait déjà bénéficié d'un abondement de 200 M€ en 2015.

et les années suivantes. Le démarrage de ce nouveau dispositif a été très lent mais il augure d'une évolution à la hausse des dépenses d'investissement du bloc communal. Le même constat peut être formulé pour les DETR et DPV¹⁴⁴ compte tenu de la hausse des autorisations d'engagement déléguées depuis 2014.

Enfin, l'article 141 de la loi de finances initiale complète les modalités de répartition de la dotation politique de la ville (DPV), dotation d'investissement au bénéfice des communes concernées par la politique de la ville. En 2017, 180 communes en bénéficieront contre 120 auparavant et le montant de la dotation passe de 100 M€ en 2016 à 150 M€.

L'examen des rapports d'orientations budgétaires et des budgets primitifs pour 2017 des quinze métropoles de droit commun et à statut particulier en place au 1^{er} janvier 2017¹⁴⁵ montre que les budgets d'investissement sont très liés au calendrier des projets¹⁴⁶. À **Brest Métropole**, où d'importants chantiers ont été lancés lors du mandat précédent et en début de mandat, le budget d'investissement pour 2017 est stable. La même tendance est observée au **Grand Nancy** où de grands projets, comme le campus d'enseignement supérieur Artem ou le centre des congrès, s'achèvent. À la **Métropole Européenne de Lille**, au contraire, selon la collectivité, le décalage pour des raisons techniques du chantier des nouvelles rames du métro réduit de 30 M€ l'enveloppe d'investissement, ramenée à 438 M€. L'augmentation des dépenses d'investissement de **Toulouse Métropole** est prévue à hauteur de 39 % en tenant compte des nouveaux transferts de compétences, soit de 296 M€ (budget 2016) à près de 406 M€ (budget 2017).

Les mesures de soutien de l'investissement local du bloc communal pourraient susciter une reprise plus importante que celle associée à l'effet de cycle électoral. Le retard pris en début des mandats municipaux pourrait être suivi d'un rattrapage en 2017 et 2018.

¹⁴⁴ La DPV a été augmentée de 50 M€ en 2017 pour atteindre 150 M€.

¹⁴⁵ **Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulouse** ainsi que les métropoles de **Lyon**, d'**Aix-Marseille** et du **Grand Paris**.

¹⁴⁶ Sous réserve de l'analyse des autorisations de programme des collectivités.

IV - Les adaptations souhaitables des relations entre l'État et les collectivités locales

Les perspectives d'évolution des finances locales en 2017, année qui marque la fin d'un premier cycle de contribution des collectivités au redressement des finances publiques, doivent inciter à associer de manière plus étroite les collectivités locales à la maîtrise des finances publiques (A) et à engager une nécessaire réforme des concours financiers de l'État (B).

A - L'association plus étroite des collectivités locales à la maîtrise des finances publiques

Obtenir des collectivités locales, dans leur grande diversité de situations, qu'elles prolongent durablement les efforts de gestion qui leur ont permis, sous l'effet d'une contrainte financière accrue, d'infléchir l'évolution de leurs dépenses et de contribuer à la réduction du déficit public nécessite l'instauration d'un dialogue plus formalisé et équilibré avec l'État.

1 - Un manque persistant de concertation de l'État avec les collectivités locales sur leur trajectoire financière

La loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a institué un objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL). Exprimé sous la forme d'un taux annuel d'évolution des dépenses¹⁴⁷ totales, d'une part, et des dépenses de fonctionnement, d'autre part, il est censé permettre un suivi renforcé des dépenses des collectivités locales.

Tous les deux ans, l'ODEDEL est arrêté par le législateur en loi de programmation des finances publiques. Il est mentionné chaque année, décliné depuis 2016 par catégorie de collectivités¹⁴⁸, dans deux annexes de la loi de finances initiale : le rapport économique, social et financier

¹⁴⁷ Dépenses mesurées en comptabilité générale, nettes des amortissements d'emprunts.

¹⁴⁸ L'article 30 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019 a prévu que l'ODEDEL est révisé chaque année et décliné par catégorie de collectivités (communes, EPCI à fiscalité propre, départements, régions) à compter de 2016.

(RESF) et le « jaune » consacré aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales.

Purement indicatif, l'ODEDEL n'a jamais fait l'objet de la moindre concertation entre l'État et les collectivités territoriales, ni sur son principe, ni sur son périmètre, ni sur sa détermination dans la loi de programmation ou la loi de finances initiale. Les écarts entre les objectifs et les évolutions, constatés en 2015 comme en 2016, mériteraient au demeurant d'être précisément analysés afin d'informer le Parlement qui arrête l'ODEDEL et de renforcer la précision et la crédibilité de cet objectif chiffré.

Bien qu'il engage la France à l'égard de la Commission européenne sur la trajectoire financière de l'ensemble des APU, le programme de stabilité ne fait lui non plus l'objet d'aucune concertation avec les représentants des collectivités territoriales en ce qui concerne son volet relatif aux finances locales.

Comme la Cour le relevait dans son précédent rapport annuel sur les finances publiques locales, la concertation entre l'État et les collectivités territoriales sur les objectifs d'évolution de leur trajectoire financière reste encore trop peu formalisée. Répondant à une recommandation de la Cour, la mise en œuvre de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales, créé par l'article 113 de la loi NOTRe du 7 août 2015, constitue une avancée même s'il est encore prématuré de juger de son action.

L'Observatoire est chargé des missions de collecte et d'analyse des données relatives à la gestion publique locale, de la création des outils et des référentiels d'aide à la décision pour les collectivités, et de la diffusion des chiffres, des analyses et des bonnes pratiques. Sa gouvernance a été précisée avec la mise en place d'un comité d'orientation, composé d'élus locaux de chaque échelon de collectivité et de représentants de l'État, qui a défini cinq chantiers prioritaires, et d'un comité technique et scientifique. La réussite du dispositif est conditionnée à la collaboration active de la direction générale des collectivités locales (DGCL) et de la DGFIP à travers notamment le partage des données disponibles.

En outre, l'information du Parlement et des collectivités peut encore être améliorée. L'article 119 de la loi de finances rectificative pour 2016 a enrichi les informations contenues dans l'annexe au projet de loi de finances (PLF) relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Cependant, alors que, logiquement, seules sont détaillées dans ce « jaune » les données relatives aux prévisions, aucune actualisation n'est faite après le vote par le Parlement de la loi de finances. Pourtant, les amendements et nombreuses modifications apportées par le Parlement ont souvent des incidences budgétaires importantes pour les collectivités

locales. La mise en ligne, sur le site de la DGCL, par exemple, d'un tableau des transferts financiers de l'État synthétisant les mesures votées serait de nature à améliorer la transparence des relations financières entre l'État et les collectivités locales.

2 - Une indispensable concertation sur les nouveaux outils de la gouvernance des finances publiques

Deux orientations importantes préconisées par la Cour sont de nature à améliorer la gouvernance en vue d'une meilleure maîtrise des finances publiques : la mise en œuvre d'un objectif de dépenses en valeur et une loi de financement des collectivités territoriales.

a) L'adoption d'un objectif de dépenses publiques en valeur déclinée pour les APUL

Comme relevé par la Cour dans son rapport de juin 2017 sur la situation et les perspectives des finances publiques¹⁴⁹, un objectif global de dépenses publiques décliné pour chacune des catégories d'administrations publiques renforcerait la cohérence et la portée des différents textes financiers en complétant les normes et outils budgétaires déjà mis en place.

La Cour propose ainsi de compléter l'objectif de solde structurel par un objectif de dépenses, portant sur le montant des dépenses en valeur de l'ensemble des administrations publiques. Un tel objectif aurait vocation à être défini en loi de programmation des finances publiques, puis décliné dans l'article liminaire des lois financières (loi de finances, loi de financement de la sécurité sociale et, le cas échéant, loi de financement des collectivités locales). Sa réalisation devrait ensuite être examinée dans l'article liminaire des lois de règlement. Se fixer un objectif en valeur, c'est-à-dire en euros courants, permet de rendre lisible la stratégie de finances publiques.

Les lois de programmation portent des engagements de la France en matière de finances locales et de finances des régimes de protection sociale, mais les gestionnaires locaux et ceux des régimes de retraite complémentaires ou de l'Unédic ne sont pas associés à la définition de ces

¹⁴⁹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*. La Documentation française, juin 2017, 253 p., disponible sur www.ccomptes.fr

objectifs. Un dialogue organisé et permanent entre l'État et ces gestionnaires permettrait de partager les éléments de diagnostic sur la situation des finances publiques et la trajectoire visée et d'échanger sur la contribution respective de chacun des acteurs à cette trajectoire.

À cet effet, un dispositif du type de la conférence nationale des finances publiques, mise en sommeil depuis quelques années, comprenant des groupes de travail associant spécifiquement les acteurs des finances publiques locales, pourrait être réactivé et permettre une meilleure appropriation des objectifs de politique budgétaire par les différentes parties prenantes¹⁵⁰.

*b) L'élaboration d'une loi de financement
des collectivités territoriales*

Comme la Cour le mentionnait en 2014¹⁵¹, seul un instrument de responsabilisation des acteurs locaux et de clarification de leurs relations financières avec l'État peut permettre une évolution de la gouvernance des finances locales avec une concertation approfondie sur la trajectoire cible des finances publiques locales.

La Cour a esquissé dans son rapport précité les contours d'une loi de financement des collectivités locales qui pourrait retracer l'ensemble de leurs relations financières avec l'État et fixer pour l'année à venir, par catégorie de collectivités, les conditions de l'équilibre global en cohérence avec la loi de programmation des finances publiques.

Non prescriptive, elle déclinerait l'ODEDEL par grands postes de dépenses en intégrant l'impact des « normes » (c'est-à-dire toutes décisions

¹⁵⁰ Cette recommandation a déjà été formulée par la Cour dans le *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* publié en juin 2017. Cette conférence, réunissant le Gouvernement, des parlementaires, des associations d'élus locaux, des partenaires sociaux, des représentants des organismes de protection sociale obligatoire et de l'administration, avait été créée par un décret du 5 mai 2006. Elle a été consacrée par l'article 6 de la loi de programmation de décembre 2014. Prévue pour se réunir au moins une fois par an, elle ne l'a été, en réalité, que trois fois entre 2006 et 2010.

¹⁵¹ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2014, 402 pages ; recommandation renouvelée et précisée dans les rapports sur *les finances publiques locales*, *rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2015, 374 p., et octobre 2016, 439 p., disponibles sur www.ccomptes.fr

nationales prises jusqu'à l'année écoulée et qui affectent les collectivités locales). Elle comporterait une prévision de recettes tenant compte des mesures nouvelles (transferts financiers de l'État et fiscalité locale) adoptées en LFI. À terme, elle pourrait permettre de fixer une norme d'encadrement du recours à l'endettement des collectivités ou d'un cadre de référence sur l'évolution des effectifs et des dépenses de personnel des administrations locales. Elle pourrait enfin constituer la base d'une contractualisation entre l'État et les collectivités locales.

3 - La portée de l'évaluation du coût des normes à renforcer

Une association plus étroite des collectivités locales à la maîtrise des finances publiques exige, par ailleurs, une connaissance précise et fiable des incidences budgétaires des décisions de l'État sur la gestion des collectivités locales.

a) Un processus encore perfectible

Dès 2015¹⁵², la Cour formulait deux recommandations visant à améliorer la fiabilité des études d'impact et à renforcer la portée des avis rendus par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

Si la qualité des évaluations produites par les ministères paraît améliorée¹⁵³, évolution attestée par la diminution du nombre d'avis défavorables provisoires émis par le CNEN au motif de l'insuffisance des études d'impact, elle demeure fortement hétérogène¹⁵⁴. L'amélioration de la fiabilité des évaluations nécessite donc d'être poursuivie. La pratique de la concertation des élus locaux au moment de l'élaboration des textes

¹⁵² Cour des comptes, Rapport sur *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2015, 374 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁵³ Pour une majorité des fiches analysées, les tableaux récapitulatifs sont complétés (déclinaison par section budgétaire et par échelon de collectivité notamment), la méthodologie employée est renseignée (avec un degré de précision variable) et les impacts retenus, à défaut d'une exhaustivité difficile à atteindre, sont satisfaisants.

¹⁵⁴ Certaines évaluations jugées problématiques ont donné lieu à des ajustements par la Cour. Cf. annexe 6 : Méthode de calcul de l'impact des décisions de l'État.

demeure variable selon les ministères, ce que déplore le CNEN : le défaut de concertation a donné lieu à huit avis défavorables provisoires en 2016.

Dans cette perspective, le secrétariat général du Gouvernement (SGG), pôle d'expertise en matière de procédure normative et de légistique, met à la disposition des ministères les outils nécessaires à l'évaluation ainsi qu'une assistance méthodologique, s'assure du respect de la concertation par les ministères et contrôle la qualité des fiches d'impact. La Cour observe des évolutions récentes qui devraient permettre d'améliorer la qualité des évaluations. Une refonte des ressources documentaires a eu lieu en avril 2017 pour les rendre plus opérationnelles (chiffres-clés, liens vers des bases de données). Quant à la concertation, un rappel a été adressé aux ministères le 18 janvier 2016¹⁵⁵.

La portée du contrôle qualité opéré par le SGG demeure limitée parce qu'il reçoit généralement les fiches d'impact en même temps que les membres du CNEN et émet son avis parfois après la tenue de la séance dédiée. Le SGG souligne qu'il n'est pas responsable du chiffrage des impacts, qui incombe aux ministères producteurs des normes.

Par ailleurs, les conditions dans lesquelles le CNEN se prononce ne lui permettent pas d'exercer pleinement sa mission. En l'absence d'équipe permanente et face à la croissance du nombre de normes examinées chaque année¹⁵⁶, il ne produit pas d'évaluation mais formule des avis sur la base des fiches transmises par les administrations. Le délai d'examen (six semaines) est souvent limité par le recours aux procédures d'urgence¹⁵⁷, utilisé 86 fois en 2015 et 65 fois en 2016 (soit respectivement pour 20 % et 12 % des textes examinés) pour respecter le calendrier législatif¹⁵⁸. De plus, plusieurs dizaines de textes sont examinés à chaque séance. À titre d'exemple, le 4 février 2016, 74 normes étaient inscrites à l'ordre du jour.

Enfin, la procédure d'avis en deux étapes (un avis défavorable provisoire du Conseil impliquant la transmission par le ministère concerné d'un projet modifié ou d'informations complémentaires en vue d'une seconde délibération) ne permet pas un dialogue constructif. Les versions

¹⁵⁵ Il souligne la nécessité d'une démarche en amont de la saisine du CNEN sur le projet de texte ainsi que la fiche d'impact « dans une version la plus aboutie possible », en laissant aux associations un délai raisonnable de réponse.

¹⁵⁶ 400 en 2015, près de 550 en 2016.

¹⁵⁷ Sur demande du Premier ministre ou du président de l'assemblée concernée, le délai peut être réduit à deux semaines (procédure d'urgence) ou à soixante-douze heures (procédure d'extrême urgence).

¹⁵⁸ Les textes d'application des lois, qui représentent 90 % des projets, doivent paraître au Journal officiel dans les six mois après la promulgation de la loi.

éventuellement amendées des textes ne sont pas accompagnées de nouvelles évaluations des impacts. S'agissant des textes législatifs, le SGG souligne que la multiplication des amendements parlementaires, issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, limite la pertinence des études d'impact *ex ante* puisqu'elles ne sont pas révisées en conséquence. Enfin, la Cour constate une faible prise en compte par les ministères des observations émises par le CNEN en cas d'avis favorable¹⁵⁹.

b) L'exigence de bâtir une vision consolidée et de développer les évaluations ex post de l'impact des normes

La Cour juge essentiel d'aller au-delà du renforcement du processus actuel. Elle appelle de ses vœux l'élaboration d'une vision consolidée, suivie et partagée de l'impact des normes décidées par l'État sur les budgets des collectivités, ainsi que la mise en œuvre d'évaluations *ex post*.

D'une part, l'appréhension de l'impact des normes est morcelée, car elle est conçue au niveau de chaque norme, sans mise en perspective relativement au poids global sur les budgets locaux. Les textes d'application d'une même loi font l'objet d'une analyse séparée, souvent durant des séances distinctes. Par exemple, en 2016, le CNEN s'est prononcé sur plus d'une vingtaine de textes d'application du protocole PPCR sans émettre d'avis sur l'impact global de l'application du protocole¹⁶⁰. La consolidation de l'impact des décisions nationales sur les collectivités locales est réalisée en aval à travers le rapport annuel d'activité du Conseil mais la partie relative au bilan des impacts financiers demeure modeste. Ainsi le CNEN n'apparaît-il pas en mesure de « tenir les comptes » de l'impact des normes sur les collectivités. Le SGG, chargé de piloter le gel de la réglementation¹⁶¹, tient un « compteur du moratoire » dont le périmètre diffère toutefois sensiblement de celui du CNEN¹⁶². Il

¹⁵⁹ En 2016, 79 avis favorables ont été assortis de recommandations, suivies dans cinq cas seulement.

¹⁶⁰ L'administration, non contrainte à la production d'une évaluation d'impact sur un accord, ne s'est pas essayée à l'exercice.

¹⁶¹ Circulaire du 17 juillet 2013 relative à la mise en œuvre du gel de la réglementation.

¹⁶² Sont notamment exclues du périmètre du moratoire les mesures nouvelles en matière de fonction publique territoriale (dont les impacts sont particulièrement importants pour les collectivités) et les mesures à caractère purement financier. De plus, le SGG veille à la compensation comptable des charges créées par chaque ministère pour l'ensemble des publics visés, et non pour les seules collectivités.

s'agit d'un suivi à l'usage du Gouvernement, uniquement communiqué à la Commission européenne et non rendu public¹⁶³.

D'autre part, la Cour estime essentiel de compléter le dispositif par la réalisation d'évaluations *ex post* de l'impact de certaines normes sur les budgets locaux. L'évaluation *ex ante* est par nature un exercice limité car soumis à de nombreuses incertitudes (manque de données, émission d'hypothèses) et fortement contraint par le calendrier législatif. L'exécution d'évaluations *a posteriori* permettrait de mieux approcher le coût annuel global réel des normes sur les budgets locaux, et de fiabiliser les méthodes d'estimation par la mesure des écarts de chiffrage. L'évolution de la situation financière des collectivités serait donc analysée plus finement, et leur dialogue avec l'État en serait facilité.

B - La nécessaire réforme des concours financiers de l'État

La mission parlementaire mise en place par le Premier ministre en janvier 2015 pour déterminer les principes et les modalités d'une réforme des concours de l'État aux collectivités territoriales, dans un souci de justice et de transparence, a formalisé ses constats et propositions dans un rapport établi par Christine Pires-Beaune, députée du Puy-de-Dôme et Jean Germain (décédé en 2015), sénateur d'Indre-et-Loire. À l'issue d'un important travail de consultation, ayant associé élus, associations, groupes politiques au Parlement, administrations et le Comité des finances locales, ces propositions ont, pour une large part, nourri les dispositions de l'article 150 de la loi de finances initiales pour 2016, qui prévoyait de mettre en place une nouvelle architecture de la DGF des communes et des EPCI à compter de 2017. Cette réforme avait pour objectif de remédier aux disparités de montant entre collectivités comparables, de renforcer la force « péréquatrice » de la DGF au regard des charges supportées par les collectivités bénéficiaires et de réduire la part de ses composantes « figées ». En l'absence de simulations produites par l'administration, suffisamment précises sur l'impact de cette réforme sur les budgets des collectivités locales, le Président de la République a annoncé en juin 2016 son renvoi à une loi spécifique votée en 2017 en vue d'une application en 2018.

¹⁶³ En méconnaissance de la circulaire du 17 juillet 2013 qui prévoit que le coût des normes soit « rendu public tous les six mois ».

1 - Le rééquilibrage entre les dotations « forfaitaires » et péréquatrices

Dans un rapport remis en octobre 2016 à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les concours financiers de l'État¹⁶⁴, la Cour a démontré, au terme d'une analyse de type économétrique, que ceux-ci jouent un rôle majeur dans l'explication des grandes disparités du niveau de dépenses par habitant, qui caractérisent les collectivités du bloc communal. Au sein de ces concours, les dotations forfaitaires ont un impact sur la dépense très supérieur à celui des mécanismes de péréquation. Les dispositifs forfaitaires ou « compensateurs » (au regard de suppressions passées de ressources fiscales ou de précédents transferts de compétences), ont, du fait de leur origine même, tendance à figer en les aggravant les inégalités de richesse entre collectivités. Inversement, ces travaux ont aussi montré qu'une intensification des dispositifs « péréquateurs » ne se ferait pas au prix d'une dépense locale nécessairement accrue.

C'est pourquoi la Cour a recommandé dans ce rapport que soit menée à son terme la réforme des concours forfaitaires de l'État aux communes et aux EPCI, en réduisant la part de leurs composantes « figées » au profit d'un mécanisme de répartition tenant mieux compte de la réalité des charges auxquelles elles sont confrontées, du fait de leurs disparités de situation.

La poursuite de ce mouvement devrait toutefois être soumise à une mesure d'ensemble et régulière de l'efficacité des dispositifs considérés, aujourd'hui insuffisante. L'évaluation de l'impact de la péréquation ne devrait pas se limiter à estimer son montant annuel total rapporté à la masse de la DGF, le volume des recettes ou celui des potentiels financiers comme le propose aujourd'hui le rapport annuel de performance relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités locales¹⁶⁵.

¹⁶⁴ Cour des comptes, Rapport sur les *Concours financiers de l'État et disparités de dépenses des communes et de leurs groupements*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, octobre 2016, 106 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶⁵ Annexe du *Rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement et d'approbation des comptes – mission Relations avec les collectivités territoriales*.

La Cour recommande de nouveau d'évaluer plus finement les impacts de la péréquation, d'une part, sur la résorption des écarts de richesse¹⁶⁶ et, d'autre part, sur le niveau de la dépense locale.

2 - L'élargissement de l'assiette de la contribution au redressement des comptes publics

Conformément à l'objectif visé, la baisse des concours financiers de l'État, engagée en 2014 et programmée jusqu'en 2017, a commencé d'infléchir la trajectoire d'évolution des finances publiques locales. De fait, il est constaté que les collectivités locales ont engagé des efforts de gestion dont les résultats ont été perceptibles dès 2015 au sein du bloc communal puis en 2016 de façon plus profonde et également partagée par les départements et les régions.

Le choix de la seule DGF forfaitaire pour appliquer la contribution des collectivités au redressement des comptes publics paraît avoir atteint ses limites¹⁶⁷. Son montant ne suffit plus dans un nombre minoritaire mais rapidement croissant de collectivités. Cette contribution est alors imputée sur leurs compensations d'exonérations fiscales et, en outre, si nécessaire, sur leurs produits de fiscalité directe. Les collectivités concernées échappent alors au mécanisme de financement du développement de la péréquation (cf. *supra*) alors qu'elles comptent souvent parmi les plus riches.

La liste des collectivités faisant l'objet d'un prélèvement par la DGFIP sur leur fiscalité directe locale¹⁶⁸ est établie par voie d'arrêté interministériel. En 2016, ce prélèvement effectué au titre de la contribution au redressement des finances publiques s'est élevé à 45,6 M€¹⁶⁹ pour 168 communes, 174 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et une région.

¹⁶⁶ Comme le relevaient un rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale des finances (IGF) en 2013, l'année 2006 est la dernière pour laquelle l'ampleur de la correction des inégalités entre collectivités permises par les dotations de l'État a été analysée.

¹⁶⁷ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, octobre 2016, 439 p., disponible sur www.ccomptes.fr

¹⁶⁸ Ce prélèvement relatif à la contribution au redressement des finances publiques a été instauré par l'article 132 de la loi du 29 décembre 2013 de finances initiale pour 2014.

¹⁶⁹ Le montant prévisionnel pour 2017 s'élève à 49,4 M€.

L'ensemble des prélèvements sur fiscalité directe locale est englobé dans le montant figurant sur la ligne 1499 – Recettes diverses (Voies et moyens – Recettes fiscales nettes – Autres impôts directs et taxes assimilées) mais il n'est pas détaillé par collectivité ni ne fait l'objet d'une documentation spécifique. Si ce dispositif devait être privilégié pour poursuivre la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, il conviendrait d'en décrire très précisément le mécanisme et les montants en jeu afin de permettre aux collectivités locales de disposer d'une information complète leur permettant d'anticiper les incidences sur leurs prévisions budgétaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

2016 a été la troisième année consécutive de réduction de la DGF, qui sera passée de 41,5 Md€ en 2013 à 33,3 Md€ en 2016, soit une baisse de 20 % en trois ans. Malgré l'accentuation du rythme de cette baisse en 2015 (3,67 Md€ après 1,5 Md€ en 2014) en application de la loi de programmation des finances publiques, la contrainte financière d'ensemble ne s'était pas sensiblement accrue sur les collectivités locales en raison de la forte croissance de leurs produits de fiscalité directe et du dynamisme de leur fiscalité transférée. Pour autant, un premier infléchissement de leurs dépenses de fonctionnement avait été constaté. Leur épargne brute avait cessé de s'éroder et leur besoin de financement avait décliné.

En 2016, la nouvelle réduction de la DGF a été du même montant qu'en 2015 mais la baisse des transferts financiers de l'État a été nettement plus importante (- 2,2 Md€ hors dégrèvements). Par ailleurs, la croissance des impôts locaux s'est ralentie de sorte que les collectivités territoriales ont été confrontées à une contrainte financière globalement plus forte.

L'analyse des comptes de gestion consolidés montre que l'exercice 2016 s'est soldé par une nette amélioration de la situation financière globale des trois catégories de collectivités locales. Malgré la nouvelle baisse sensible des concours financiers de l'État, elles sont parvenues à améliorer leur épargne brute, dans une proportion plus ou moins forte dépendant de l'évolution de leurs recettes fiscales. D'incontestables efforts de gestion leur ont permis de ralentir (bloc communal), stabiliser (départements) ou réduire (régions) leurs charges de fonctionnement. En particulier, la faible hausse de la masse salariale laisse entrevoir, même si les données statistiques sur la fonction publique territoriale ne sont pas encore disponibles, une baisse de ses effectifs.

Pour autant, l'amélioration de leur épargne n'a pas conduit les collectivités locales à augmenter leurs investissements. La situation financière des trois catégories de collectivités reste fragile.

En 2017, en dépit d'une nouvelle baisse de la DGF, les collectivités locales, prises dans leur ensemble, sont exposées à une contrainte financière moins forte qu'en 2016 grâce principalement au dynamisme de la fiscalité directe (notamment la CVAE) et de la fiscalité transférée.

Cependant, l'impact des normes nouvelles devrait être plus important qu'en 2016 et s'élever à 1 Md€ au minimum. La majeure partie de cet impact portera sur les dépenses de personnel, en raison de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et de l'entrée en application des premières mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR).

En outre, des conditions favorables paraissent réunies pour une reprise de l'investissement des collectivités du bloc communal : la montée en puissance des fonds de soutien mis en place par l'État, le niveau élevé des fonds de roulement reconstitués au cours des exercices antérieurs, des taux d'intérêt propices et la dynamique du cycle électoral.

Comme la Cour l'a déjà souligné dans ses précédents rapports annuels, la baisse uniforme des concours financiers de l'État ne devrait pas constituer l'unique levier d'action sur la trajectoire des finances publiques locales. Deux orientations principales devraient être retenues.

En premier lieu, il convient de fortifier la dynamique de dialogue entre l'État et les collectivités locales particulièrement sur deux enjeux majeurs.

D'une part, le dialogue entre l'État et les collectivités locales sur leur trajectoire financière reste encore à approfondir. La création de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales est une avancée en matière de partage des données et d'études techniques. Au-delà, la concertation gagnerait à être organisée de manière plus méthodique dans le cadre d'une instance dédiée, composée de représentants des administrations compétentes et des différentes catégories de collectivités. Elle devrait s'appliquer préalablement à la détermination de l'ODEDEL en loi de programmation ou en loi de finances initiale, et à l'élaboration au printemps du programme de stabilité. Elle serait encore plus indispensable si étaient adoptés les nouveaux outils de gouvernance des finances publiques que préconise la Cour, l'adoption d'une norme de dépense en valeur et le vote d'une loi de financement des collectivités locales.

D'autre part, la qualité de l'évaluation du coût des normes pourrait être rehaussée. Cette évaluation est partagée avec les collectivités locales à travers le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) mais des marges de progrès existent à différents niveaux : fiabilité des fiches d'impact, conditions de délibération du CNEN, consolidation d'un coût global, lancement d'évaluations ex post. Ces progrès permettraient d'intégrer de façon plus rigoureuse l'enjeu budgétaire des normes dans l'exercice d'analyse et de prévision de la trajectoire financière des collectivités locales, qui y gagnerait en crédibilité.

La seconde orientation concerne les concours financiers de l'État dont la réforme paraît plus que jamais nécessaire. Au-delà de la technicité des dispositifs à réviser, l'enjeu est central car il porte sur l'efficacité et l'équité des dotations de l'État comme facteurs d'évolution de la dépense locale. Différents travaux dont ceux de la Cour ont montré l'utilité d'un rééquilibrage du poids respectif des dotations « forfaitaires » et des dotations péréquatrices. Les premières aggravent les disparités de dépense liées aux inégalités de richesse des collectivités, que les secondes ont vocation à réduire, ce dont des évaluations régulières devraient s'assurer.

Cette réforme des concours financiers doit être préparée dans la perspective de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics, qui, si elle était poursuivie après 2017, devrait voir ses modalités révisées puisque la DGF ne pourrait plus en être le support principal.

Le nouveau dispositif devrait avoir pour objectif d'inciter à une meilleure maîtrise de la dépense en réduisant la part des dotations forfaitaires et en renforçant celle des dotations de péréquation. Il devrait aussi tenir compte des efforts de gestion déjà consentis par chaque collectivité ou, à tout le moins, de leurs niveaux respectifs de richesse et de charges.

Cette dernière condition s'impose pour les collectivités du bloc communal et plus encore pour les départements qui connaissent à cet égard de grandes inégalités en même temps qu'une situation financière globalement dégradée. Quant aux régions, la question de leur contribution au redressement des comptes publics se pose en des termes spécifiques puisqu'en application de l'article 149 de la loi de finances initiale pour 2017, la DGF des régions sera remplacée à compter de 2018 par une fraction des recettes de TVA.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *(Collectivités locales) poursuivre les efforts de gestion déjà engagés, notamment par une meilleure maîtrise des effectifs ;*
 2. *(État) maintenir l'exercice d'une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques en l'adaptant de façon à tenir davantage compte de la diversité de leurs niveaux de richesses et de charges ;*
 3. *(État) renforcer la concertation avec les représentants des collectivités locales sur les prévisions relatives à la trajectoire financière de ces dernières en tenant compte de l'impact budgétaire des normes, notamment en matière de masse salariale ;*
 4. *(État) conduire la réforme des concours financiers aux collectivités locales en abaissant la part des dotations « forfaitaires » et en augmentant celle des dotations de péréquation ;*
 5. *(État) développer l'évaluation a posteriori de l'impact des décisions de l'État sur les budgets des collectivités locales, sur la base d'un échantillon sélectionné par le CNEN, et dans une démarche complémentaire au dispositif existant d'évaluation ex ante.*
-

Chapitre II

La fiabilité des comptes publics locaux

L'exigence de qualité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel¹⁷⁰. Les comptes publics doivent être réguliers, sincères et fidèles. En dépend, notamment, la possibilité de mesurer le niveau de performance de l'action publique.

L'enjeu est réel tandis que le contrôle de la qualité des comptes demeure au cœur des missions des chambres régionales et territoriales des comptes (I). Les constats des anomalies encore fréquemment relevées (II) appellent à poursuivre des travaux favorisant une évolution du cadre légal et réglementaire propice à l'amélioration de la qualité des comptes publics locaux (III).

I - Les enjeux de la qualité des comptes publics locaux

Obligation constitutionnelle et communautaire en même temps que condition indispensable à l'appréciation de la maîtrise des finances publiques, la fiabilité de l'information financière contribue également au bon fonctionnement de la démocratie locale et à la recherche d'une allocation optimale des ressources.

¹⁷⁰ Article 47-2 de la Constitution.

A - Une obligation constitutionnelle et communautaire

Si la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, à laquelle se réfère le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son article XV que « *la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* », la révision de juillet 2008 a donné une valeur constitutionnelle au principe selon lequel « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères* » et « *donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* »¹⁷¹.

Au niveau européen, la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres renforce les obligations de qualité des comptes publics, de contrôle interne et d'audit indépendant¹⁷². Les comptes publics locaux sont concernés¹⁷³ même s'il revient à l'État d'assurer en dernier ressort devant les autorités européennes la responsabilité politique et budgétaire de la fiabilité des comptes de l'ensemble des administrations publiques.

Le contenu des lois de programmation des finances publiques a été défini à l'article 2 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques qui résulte de la mise en œuvre du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG). Ces lois doivent ainsi présenter, pour chaque sous-secteur des administrations publiques, notamment celui des APUL, la décomposition des soldes budgétaires ainsi que les modalités de calcul de l'effort structurel attendu de chaque composante, et exposer de façon sincère les perspectives de dépenses, de recettes, de solde et d'endettement. Ces obligations s'appliquent au secteur public local. Elles rendent nécessaire la mise en place d'un cadre fiable assurant le recueil, le suivi et l'analyse de l'information financière concernant les administrations publiques locales.

¹⁷¹ Article 47-2 de la Constitution introduit par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République.

¹⁷² Cf. considérant 3 et article 3 alinéa 1 de la directive.

¹⁷³ Les administrations publiques comprennent les sous-secteurs administration centrale, administrations d'États fédérés, administrations locales et administrations de sécurité sociale.

B - Un enjeu démocratique et de bonne gestion

Les exigences constitutionnelles de régularité, de sincérité et de fidélité des comptes des administrations publiques locales sont déjà l'objet d'une attention particulière des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), qui prend différentes formes dans le cadre des missions de jugement des comptes, d'examen de la gestion et d'avis budgétaire que la loi leur confie.

La qualité et l'exhaustivité de l'information mais aussi sa lisibilité sont indispensables à l'exercice de la démocratie locale. Le droit des habitants d'une collectivité à être informés sur sa gestion et consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale, défini, pour les communes, à l'article L. 2141-1 du code général des collectivités territoriales.

La qualité des données budgétaires et comptables est nécessaire à la transparence de la gestion locale. Elle est un préalable indispensable à une analyse financière pertinente et à toute appréciation de l'efficacité des politiques locales. Lorsqu'elles relèvent des anomalies altérant la qualité des comptes publics locaux, les CRTC rétablissent la sincérité des comptes avant de les analyser.

Le contrôle des comptes et de la gestion que le législateur a défini à l'article L. 211-3 du code des juridictions financières¹⁷⁴ porte à la fois « *sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par [...] l'organe délibérant* ». À cet égard, la gestion de la collectivité par l'ordonnateur se traduit par différents types d'opérations afférentes à la construction et à l'évolution du budget et à la tenue des comptes. À côté de celui du comptable public, le rôle de l'ordonnateur est essentiel tant en ce qui concerne les conditions d'engagement et de mandatement de la dépense, que pour ce qui a trait au patrimoine et aux engagements de la collectivité ou de l'établissement.

C'est donc lors du contrôle des comptes et de la gestion (et le cas échéant lors de leur activité de contrôle budgétaire) que les chambres régionales et territoriales sont amenées à s'intéresser à la sincérité des comptes, notamment ceux pouvant subir des dépréciations (vérification des

¹⁷⁴ Loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes.

provisions à constituer) ou intéressant le patrimoine (constitution des amortissements), et à la sincérité du budget, particulièrement des restes à réaliser qui participent à déterminer le juste résultat de la collectivité.

L'examen du rattachement des charges et des produits à l'exercice, des transferts de charges entre budgets et de la concordance de l'état de la dette avec le compte de gestion vise le même objectif.

Ainsi, même si elle n'est pas juridiquement définie, la fiabilité des comptes est au centre de la mission des CRTC. Elle englobe deux concepts différents, outre celui de l'image fidèle : la régularité comptable, concept formel précisément défini par un corpus de textes réglementaires et d'instructions comptables, et la sincérité qui s'applique aussi aux conditions d'exercice de la gestion publique. Émettre une juste opinion sur la qualité comptable et budgétaire consiste à se prononcer sur la gravité des omissions ou erreurs éventuellement relevées, ce qui suppose d'être en mesure d'en apprécier le caractère significatif.

II - Des anomalies persistantes relevées en matière de qualité des comptes

Dans ses précédents travaux sur la qualité et la fiabilité de l'information financière locale¹⁷⁵, la Cour formulait plusieurs recommandations en vue d'une trajectoire de progrès en la matière, incluant la lisibilité et l'intelligibilité des états financiers locaux, la fiabilité de l'information financière locale, le renforcement du rôle du comptable public, la coopération de l'ordonnateur et du comptable et le développement du contrôle interne comptable et financier, ainsi que la perspective d'un compte financier unique puis l'expérimentation de la certification des comptes locaux.

La Cour a recommandé dans son rapport public de 2013 sur les finances publiques locales la construction d'un compte financier unique (CFU) destiné à remplacer le compte administratif et le compte de gestion. L'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'administration (IGA) ont été chargées par lettre de mission du 1^{er} mars 2017 d'élaborer un projet de CFU dans le cadre budgétaire et comptable des collectivités locales. L'adoption de la norme relative aux états financiers (cf. *infra*) est de nature à encourager la mise en œuvre du compte financier unique.

¹⁷⁵ Rapports publics sur les finances publiques locales de 2013 et 2015.

Les CRTC continuent de relever lors du contrôle de la gestion des collectivités une insuffisante application des règles budgétaires et comptables de séparation des exercices, de prudence ou d'image fidèle du patrimoine¹⁷⁶.

A - Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

Technique indispensable à une correcte séparation des exercices et à la garantie de la sincérité des comptes, l'obligation de rattachement des charges et des produits s'impose aux collectivités de plus de 3 500 habitants. Le mécanisme du rattachement permet d'intégrer dans le résultat de fonctionnement l'intégralité des charges et des produits qui s'y rapportent au regard de leur fait générateur et, par là même, de contribuer à son exacte détermination.

L'obligation de rattachement des charges et des produits est susceptible d'aménagements lorsque le montant rattachable n'a pas d'incidence significative sur le résultat. Chaque collectivité peut déterminer, sous sa propre responsabilité, un seuil significatif pour procéder à ces rattachements. Nombreuses sont celles qui n'ont pas arrêté le niveau de ce seuil.

Ainsi, la région **Rhône-Alpes**¹⁷⁷ ne procédait à aucun rattachement de charges et de produits à l'exception des intérêts courus non échus (ICNE). Elle aurait pourtant dû procéder à des rattachements systématiques, n'ayant défini aucun seuil. La commune de **Miribel**¹⁷⁸ a pratiqué très peu de rattachements des charges et produits à l'exercice sur l'ensemble de la période de contrôle (2009 à 2014) tandis que la commune de **Châteaudun**¹⁷⁹ n'en pratique même aucun.

¹⁷⁶ Les travaux des CRC cités dans ce chapitre sont publiés sur le site internet de la Cour des comptes – www.ccomptes.fr – avec les réponses des collectivités concernées. Les anomalies relevées par les CRC sont souvent en cours de corrections.

¹⁷⁷ Rapport d'observations définitives, 14 mars 2016, CRC Auvergne, Rhône-Alpes.

¹⁷⁸ Rapport d'observations définitives, 13 juin 2016, CRC Auvergne, Rhône-Alpes.

¹⁷⁹ Rapport d'observations définitives, 12 mai 2016, CRC Centre-Val-de-Loire.

Globalement, l'analyse des balances comptables des collectivités montre que les enregistrements de charges et de produits dans des comptes de rattachement¹⁸⁰ demeurent inférieurs à ce qu'ils devraient être. Toutefois, pour les communes de 50 000 à 100 000 habitants¹⁸¹, le pourcentage des rattachements a progressé sur la période 2012 à 2016¹⁸².

Les CRTC relèvent encore fréquemment des anomalies en ce domaine. De nombreuses collectivités, de toutes catégories et de toutes tailles, sont régulièrement invitées à développer le rattachement des charges et des produits à l'exercice. Les CRTC vérifient que le non-rattachement au bon exercice n'a pas d'incidence significative (plus de 1 %) sur le résultat dégagé par la collectivité.

Le **Syndicat intercommunal des énergies de la Loire**¹⁸³ (SIEL) a procédé au rattachement des charges à compter de 2010, année où le SIEL a opté pour la mise en œuvre de l'instruction M14, mais non des produits. Les charges rattachées se rapportent principalement à la maintenance de l'éclairage public (10 % des charges de gestion). En revanche, l'examen des titres de recettes montre un décalage trimestriel dans la comptabilisation des produits issus de la taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE), qui s'est amplifié en même temps que ces produits (2,26 M€ en 2014). La perception de la TCFE pour le compte des communes de plus de 2 000 habitants et le reversement à ces dernières a conduit à un accroissement des volumes budgétaires tant en recettes qu'en dépenses. Le SIEL aurait par conséquent été fondé à procéder au rattachement des produits et des charges correspondantes sur la base de montants estimés.

Le **département de la Seine-Saint-Denis**¹⁸⁴ n'applique que partiellement le principe d'indépendance des exercices car les charges ne sont pas rattachées correctement dans le cadre des marchés et seulement de manière incomplète pour les dépenses sociales. La chambre régionale des comptes (CRC) Île-de-France a ainsi invité la collectivité à fiabiliser la méthode statistique de rattachement des charges sociales liées à la prestation de compensation du handicap (PCH) et au revenu de solidarité active (RSA). Elle lui a par ailleurs recommandé de fixer un seuil

¹⁸⁰ Total des mouvements enregistrés sur un compte de rattachement, rapporté au total des charges ou des produits.

¹⁸¹ Données France entière.

¹⁸² Il a progressé de 2,5 % en 2012 à 2,9 % en 2015 et 3,7 % en 2016 pour les charges, et de 1,3 % en 2012 à 1,5 % en 2015 et 1,4 % en 2016 pour les produits.

¹⁸³ Rapport d'observations définitives, 19 décembre 2016, CRC Auvergne, Rhône-Alpes.

¹⁸⁴ Rapport d'observations définitives, 30 juin 2015, CRC Île-de-France.

significatif de rattachement, comme préconisé par le comité national de fiabilité des comptes locaux.

La chambre régionale Hauts-de-France a relevé que le rattachement des charges et des produits à l'exercice pratiqué par le **département de la Somme**¹⁸⁵, amoindri par les seuils élevés retenus dans son règlement budgétaire et financier, ne permet pas le respect du principe d'annualité budgétaire. En effet, l'addition de ces mandats peut représenter jusqu'à 0,7 % des mandats émis, soit 4 M€ en 2013, ce qui équivaut à un dixième de la capacité d'autofinancement de l'année.

Les défaillances relevées résultent souvent d'une tenue imparfaite par les ordonnateurs de la comptabilité d'engagement des dépenses et de l'absence ou du caractère embryonnaire du contrôle interne.

L'exemple des collectivités d'outre-mer

Les chambres régionales des comptes de Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte constatent fréquemment une tenue défectueuse de la comptabilité d'engagement conduisant par exemple à ne pas rattacher les charges et les produits à l'exercice concerné.

En 2011, la **région de La Réunion** a ainsi mandaté 22 M€ de dépenses de fonctionnement se rapportant à l'exercice précédent soit 6 % des dépenses réelles de fonctionnement. En 2015, la **région Guadeloupe** a mandaté 19,6 M€ de charges de fonctionnement de 2014 soit 10 % de ses dépenses réelles de fonctionnement.

En 2015, les EPCI de la Martinique ont mandaté 12 % de leurs dépenses de fonctionnement, soit 20,3 M€, se rapportant à l'exercice 2014. En Guadeloupe, ce montant a été de 11,4 M€ soit 7 % des dépenses réelles de fonctionnement. Les communes de la Guadeloupe ont reporté 6 % de leurs charges de fonctionnement sur l'exercice 2015 ; celles de Guyane et de Martinique, 5 %. Les départements ont été plus vertueux, limitant le report de dépenses à 2 %.

À La Réunion, **Saint-Philippe** donne l'exemple d'une commune ne respectant pas le principe de l'annualité budgétaire. À l'inverse, la commune de **Sainte-Suzanne** effectue désormais le rattachement des charges à l'exercice à la suite des observations antérieures de la chambre.

¹⁸⁵ Rapport d'observations définitives, 2 juillet 2015, CRC Hauts-de-France.

En Guadeloupe, Guyane et Martinique, seules les communes de moins de 10 000 habitants, **Ajoupa-Bouillon, Bellefontaine, Le Carbet, Grand'Rivière, Le Morne-Rouge, Le Morne-Vert, Saint-Pierre**, et une commune de plus de 17 000 habitants, **Saint-Joseph**, ont respecté le principe de séparation des exercices en 2015.

La lenteur des progrès constatés illustre la difficulté pour de nombreuses collectivités à intégrer pleinement les règles de la comptabilité en droits constatés, base du système d'information comptable.

Les carences en matière de rattachement des charges et des produits peuvent finalement avoir des incidences directes sur le niveau de résultat dégagé par une collectivité. Le développement des procédures de suivi des engagements par des contrôles internes plus rigoureux, voire l'intervention de contrôles externes, permettraient de remédier à des anomalies encore fréquentes dans ce domaine.

B - L'application du principe de prudence en matière de provisions

En application du principe de prudence, les collectivités sont dans l'obligation de ne pas transférer sur des exercices futurs des incertitudes présentes susceptibles de grever leur patrimoine et leur résultat. Ce principe se traduit par la constitution de provisions pour risques et charges.

Un état des lieux des contentieux de la **commune de Levallois-Perret**¹⁸⁶ en novembre 2014 a fait apparaître de nombreux litiges aux enjeux financiers significatifs et révélé des anomalies liées au non-provisionnement de certains d'entre eux. Le cumul des risques financiers liés aux litiges, chiffrés par les services de la commune, atteignait près de 7,2 M€ à cette date. Ces contentieux étaient pour l'essentiel relatifs à des dossiers d'expropriation. La chambre régionale Île-de-France a estimé que l'absence de provisionnement, pourtant obligatoire, de ces litiges a faussé les résultats annuels de la commune et porté atteinte au respect du principe de prudence. Les anomalies et insuffisances identifiées lors de l'examen des comptes de la commune ont conduit à constater que trois exercices (2007, 2011, 2012) sur les sept examinés étaient déficitaires. Le déficit était

¹⁸⁶ Cour des comptes, Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Île-de-France concernant *la gestion de la commune de Levallois-Perret*, février 2016, 364 p., disponible sur www.ccomptes.fr

très élevé en 2007 (- 28,7 % des recettes de fonctionnement) et 2012 (- 6,2 %). Comme en dispose l'article L. 1612-14 du CGCT, ces déficits réels auraient dû conduire le préfet à saisir la chambre régionale.

Autre exemple, le **département du Nord**¹⁸⁷ n'a constitué depuis 2010 aucune provision relative aux créances douteuses. Le montant provisionné fin 2015 ne s'élevait qu'à 0,71 M€. La principale provision a été soldée en 2014, ce qui a permis de doubler le faible résultat de fonctionnement (48,9 M€ au lieu de 21,2 M€ pour 2,7 Md€ de crédits). Pourtant, comme la chambre régionale Hauts-de-France a pu le relever, les créances contentieuses relatives au revenu de solidarité active (RSA) se montaient à 9,1 M€ fin 2014 et celles relatives à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à 1 M€, générant un risque réel de perte de recettes.

De même, les obligations légales de provisionnement pour risques et pour dépréciation d'actifs n'ont pas été respectées par la **communauté urbaine Marseille Provence Métropole**¹⁸⁸ alors même que des contentieux en cours importants avaient déjà donné lieu à des condamnations à hauteur de plusieurs millions d'euros.

La **commune de La Possession** à La Réunion fait face à un risque de déficit de 8 M€ dans une opération d'aménagement (ZAC du Moulin Joli) pour laquelle elle n'a réalisé aucune provision. Il en est de même d'une condamnation à hauteur de 12,6 M€ en 2013, soit un tiers des dépenses de fonctionnement de la commune, qui aurait dû être provisionnée.

Les collectivités actionnaires de sociétés publiques locales ne constituent pas non plus systématiquement de provisions pour compenser les pertes constatées dans les comptes de ces sociétés. À titre d'exemple, la **Communauté intercommunale des Villes Solidaires du Sud (CIVIS)** n'a pas constitué de provisions pour les pertes de 1,38 M€ en 2013, 1,05 M€ en 2014 et 0,7 M€ en 2015 de la société publique locale Energies Réunion. Il en est de même des pertes de la société d'économie mixte Pipangai (pertes de 265 000 € entre 2011 et 2013).

Enfin, la **région de La Réunion** n'a pas constitué non plus de provisions alors qu'entre 2006 et 2012, ses pertes sur créances irrécouvrables se sont élevées à 2,4 M€. Sur la même période, l'examen des comptes de participations financières et avances de la région a fait ressortir un montant de 4,7 M€ relatif à des sociétés liquidées ou dissoutes,

¹⁸⁷ Rapport d'observations définitives, 19 octobre 2016, CRC Hauts-de-France.

¹⁸⁸ Rapport d'observations définitives, 27 juin 2016, CRC PACA.

qui aurait pu, pour une bonne application du principe de prudence, faire l'objet de provisions.

A contrario, des provisions sont parfois enregistrées sans motif autre que la constitution de réserves. Le **département de la Sarthe**¹⁸⁹ a ainsi enregistré un accroissement considérable de ses provisions (de 5,8 M€ en 2009 à 33,5 M€ en 2014). Pour au moins 12 M€, celles-ci ne correspondaient pas à la définition réglementaire et comptable et ont servi à constituer une réserve budgétaire irrégulière, minorant ainsi artificiellement les résultats et les excédents reportés.

C - Une connaissance imparfaite du patrimoine

La connaissance par les collectivités de leur patrimoine est apparue, le plus souvent, comme lacunaire, voire inexistante, alors que la fiabilisation de la comptabilité patrimoniale constituait l'une des ambitions premières de la réforme des instructions comptables intervenue en 1997. Le principe de valorisation retenu, excluant toute réévaluation du bilan et reposant sur une reconstitution au coût historique, devait permettre de réunir les données comptables relatives aux immobilisations.

1 - Le suivi de l'inventaire

Le suivi des immobilisations constitue un élément essentiel de la qualité de l'information comptable. L'ordonnateur et le comptable en sont conjointement responsables. Le premier tient l'inventaire, qui justifie la réalité physique des biens, et le second l'état de l'actif à partir du fichier des immobilisations. Ces deux documents doivent bien entendu être parfaitement cohérents.

Leur rapprochement par la chambre régionale Hauts-de-France lors de l'examen de la gestion de la **commune de Calais**¹⁹⁰ a fait apparaître des différences de plus de 10 % des immobilisations : 59,4 M€ en 2012, 66,4 M€ en 2013, et 78,1 M€ en 2014. Certains biens inscrits à l'inventaire¹⁹¹ ne figuraient pas à l'état de l'actif, d'autres apparaissaient à

¹⁸⁹ Rapport d'observations définitives, 24 octobre 2016, CRC Pays de la Loire.

¹⁹⁰ Rapport d'observations définitives, 29 juin 2016, CRC Hauts-de-France.

¹⁹¹ Ce constat est effectué pour des biens inscrits aux comptes 211, 21318, 2138, 23, 2423, 274 et 276.

l'état de l'actif mais pas à l'inventaire¹⁹². Près de la moitié des comptes utilisés présentait des écarts. Les plus importants concernaient les immobilisations affectées (écart de 45,3 M€), les constructions (12 M€), les avances sur immobilisations en cours (9,6 M€). La chambre a appelé la commune (qui a indiqué avoir commencé en 2012) à résorber ces écarts révélateurs d'un manque de fiabilité des comptes et préjudiciables à une connaissance précise du patrimoine communal.

Lors de l'examen de la gestion de la **communauté urbaine Marseille Provence Métropole**¹⁹³, la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur a constaté une restitution comptable très partielle du patrimoine de l'établissement dans la mesure où les transferts d'actifs des communes membres restaient largement inachevés. Ainsi, le canal de Marseille ou les stations du métro n'avaient toujours pas été transférés de la ville à la communauté urbaine. La chambre a relevé de multiples cas de ce type. Aucun plan de résorption n'ayant été mis en place, ces anomalies souvent anciennes en matière de gestion de patrimoine étaient susceptibles d'avoir des incidences au-delà de l'intégration de la communauté urbaine le 1^{er} janvier 2016 dans la Métropole Aix Marseille.

2 - Les lacunes en matière d'amortissements

Visant à compenser la dépréciation des éléments d'actifs, les dotations aux amortissements constituent une charge de fonctionnement qui doit être couverte par une recette budgétaire. En contrepartie, elles sont une ressource de la section d'investissement. Afin d'en limiter l'impact budgétaire, l'amortissement des immobilisations est intégralement facultatif pour les communes et groupements de communes de moins de 3 500 habitants. Au-delà de ce seuil, il est obligatoire pour les biens meubles hors œuvres d'art, les biens immeubles productifs de revenus et non affectés au service public, ainsi que les immobilisations incorporelles. La liste des dérogations au principe de l'amortissement est plus réduite pour les régions et départements qui disposent néanmoins de la faculté de « neutraliser » budgétairement une partie de ces dotations obligatoires.

L'une des principales lacunes de la gestion du patrimoine des collectivités est l'absence de transfert à leur compte d'immobilisation

¹⁹² Ce constat est effectué pour des biens inscrits aux comptes 20, 2132, 2135, 215, 218, 261 et 275.

¹⁹³ Rapport d'observations définitives, 27 juin 2016, CRC PACA.

définitif des immobilisations en cours. Il en résulte des amortissements insuffisants ou décalés dans le temps.

L'absence d'intégration des immobilisations en cours depuis de nombreuses années par la **commune de Mortagne-sur-Sèvre**¹⁹⁴ a ainsi induit des retards d'intégration de ces immobilisations à hauteur de 42,4 % des immobilisations en 2013 et 40,2 % en 2015. À titre d'exemple, les installations, matériels et outillages techniques devant être imputés normalement au compte 215 représentaient 865 000 € dans les immobilisations en cours au 31 décembre 2015, soit dans l'hypothèse d'un amortissement linéaire à pratiquer sur dix ans, une majoration induite annuelle de l'ordre de 86 000 € du résultat de fonctionnement.

Alors que les immobilisations en cours de la **commune de La Possession** représentaient 31 années de dépenses d'équipement, une seule opération d'intégration a été réalisée entre 2010 et 2015. Les charges d'amortissement correspondantes ont été estimées à 2,8 M€ et ont eu un impact significatif sur l'exercice 2016, année au cours de laquelle la commune s'est engagée à réaliser ces amortissements à l'issue du dernier examen de la gestion par la chambre régionale. Certains actifs ne sont pas comptabilisés au bilan de la commune, tels que, pour 0,9 M€, des parcelles communales en cours de cession en 2016.

Les observations des chambres régionales des comptes font ressortir que, dans de très nombreux cas, les comptables publics ne sont pas en mesure de justifier les soldes des comptes d'immobilisations par la production d'un état de l'actif, certains invoquant la difficulté d'obtenir ces informations auprès des ordonnateurs. Il est en effet manifeste que la complexité de certaines situations a pu faire hésiter les plus importantes collectivités devant les efforts de transparence nécessaires. Or, la sincérité et l'image fidèle des comptes nécessitent une connaissance précise de la situation patrimoniale de l'entité concernée.

Dans le contexte de la réforme territoriale qui a amené la fusion de nombreuses communes et groupements intercommunaux, une connaissance insuffisante de leur patrimoine peut être source de difficultés et de retard dans les opérations de transfert.

Ces différents constats confirment que, si des progrès sont enregistrés dans la tenue des comptes, des efforts restent néanmoins à accomplir. Une plus grande maîtrise des notions comptables de prudence est indispensable au respect du cadre comptable résultant des engagements communautaires. Concernant l'actif, un enregistrement et un suivi

¹⁹⁴ Rapport d'observations définitives, 24 février 2017, CRC Pays de la Loire.

rigoureux des biens d'une collectivité par le comptable public associés à une étroite collaboration avec l'ordonnateur sont susceptibles de réduire considérablement ces anomalies.

III - Les leviers d'amélioration de la qualité des comptes publics locaux

A - Un environnement normatif qui doit encore évoluer

Corollaire indispensable d'une meilleure fiabilité des comptes et de l'expérimentation de la certification des états financiers dans le secteur public local, l'évolution du cadre normatif doit se poursuivre.

Au fur et à mesure de l'aboutissement des travaux engagés pour améliorer la qualité des comptes publics locaux, il reviendra à l'administration (DGFIP, DGCL) d'en tirer les conséquences pour les instructions comptables portées par des arrêtés ministériels. L'instruction M57, initialement destinée aux métropoles, a ainsi vocation à s'appliquer à toutes les collectivités expérimentatrices de la certification de leurs comptes. Il incombera aussi à l'administration (DGFIP) d'adapter son application (actuellement *HELIOS*) de gestion comptable et financière des collectivités locales et de leurs établissements publics. Les comptables publics des collectivités expérimentatrices devront disposer d'un outil conforme aux évolutions normatives et réglementaires.

1 - Le comité de fiabilité des comptes publics locaux

La Cour avait mentionné, dès son premier rapport public de 2013 sur les finances publiques locales, les travaux du comité partenarial relatif à la fiabilité des comptes publics locaux, animé par la DGFIP, au sein duquel siègent des représentants des juridictions financières, de la DGCL et des collectivités locales. Désormais adossés, comme la Cour l'appelait de ses vœux, à une « Charte nationale relative à la fiabilité des comptes publics locaux » signée le 21 mars 2014, les travaux du comité ont permis de rendre publics des référentiels de contrôle interne sur de nombreux

processus comptables¹⁹⁵. Ces travaux apportent une contribution utile à la démarche générale de fiabilisation des comptes publics locaux.

2 - Le conseil de normalisation des comptes publics

Les travaux du Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP)¹⁹⁶ constituent un autre élément de cette démarche générale. La publication du cadre conceptuel des comptes publics relevant de la comptabilité d'exercice, qui a vocation à s'appliquer aux administrations publiques locales, est une première étape de clarification, non normative, qui permet au CNoCP, aux entités publiques, à leurs auditeurs et aux utilisateurs des comptes publics d'homogénéiser les concepts utilisés en la matière.

Conformément à son programme de travail, le CNoCP a désormais comme objectif d'élaborer le recueil des normes comptables du secteur public local, à l'image des recueils déjà existants pour l'État et les établissements publics nationaux. Cette tâche a été préparée par deux groupes de travail, l'un sur les principes comptables applicables au secteur local et l'autre sur les états financiers des collectivités territoriales et de leurs groupements. Dès 2017, plusieurs projets de normes comptables pour le secteur local devraient être soumis au collège du CNoCP. Ainsi, la norme n°1 relative aux états financiers a été examinée le 23 janvier 2017 et la norme n° 11 relative aux dettes financières et instruments financiers à terme le 27 avril 2017.

À la suite de ces travaux préliminaires et dans l'objectif de convergence, sous la seule réserve des spécificités de l'action des collectivités locales, de ces futures normes et des normes déjà applicables aux autres administrations publiques (État, établissements publics nationaux), il est éminemment souhaitable que le recueil des normes

¹⁹⁵ Parc immobilier, autres immobilisations corporelles, commande publique, interventions, régies, rémunérations, provisions pour risques et charges, ainsi qu'en dernier lieu, recettes, participations et titre immobilisés, prêts, avances, dépôts et cautionnements.

¹⁹⁶ Le Conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP) est un organisme consultatif placé auprès du ministre chargé des comptes publics, responsable de la normalisation comptable de toutes les personnes publiques et privées exerçant une activité non marchande et financé majoritairement par des ressources publiques, notamment des prélèvements obligatoires. Entrent dans le champ de compétence du CNoCP, l'État et les organismes dépendant de l'État, les organismes de sécurité sociale, ainsi que les collectivités territoriales et les établissements publics locaux.

comptables du secteur public local soit achevé au plus tard en 2019, c'est-à-dire avant la certification conventionnelle des comptes des collectivités expérimentatrices en 2020 (cf. *infra*).

3 - Les avancées progressives concernant l'indice de qualité comptable des comptes locaux (IQCL)

Une coopération accrue des ordonnateurs et des comptables publics demeure l'une des conditions essentielles de la fiabilisation des comptes locaux. Les avancées progressives dont fait état la DGFIP concernant l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL)¹⁹⁷ ou les écritures permettant une agrégation des comptes au niveau du groupe communal, renforcent à cet égard la nécessité d'une accélération des efforts, qui nécessite une étroite collaboration de chacun des contributeurs au système d'information comptable.

L'indice de qualité des comptes locaux (IQCL), élaboré et suivi par la DGFIP, synthétise les notes allouées à un ensemble d'items mesurant les principaux champs de la qualité des comptes produits¹⁹⁸, pondérées en fonction de leur importance relative. Les items retracés relèvent tous du comptable, conjointement pour certains avec l'ordonnateur. Les dernières données provisoires communiquées par la DGFIP, relatives à l'exercice 2016, montrent une très légère progression d'ensemble de cet indice par rapport à 2015, autour d'une valeur de 17 sur 20¹⁹⁹.

À cet égard, la poursuite d'une amélioration du niveau de cet indice, nécessairement plus difficile au fur et à mesure de sa progression, implique un renforcement de la coopération entre les deux producteurs de l'information comptable que sont les ordonnateurs et les comptables.

Par ailleurs, si l'IQCL de chaque collectivité fait l'objet d'une diffusion à l'ordonnateur concerné, une publicité plus large intégrant des

¹⁹⁷ L'IQCL est calculé par la DGFIP pour les collectivités locales et leurs groupements, leurs budgets annexes ainsi que les établissements à caractère industriel et commercial, les établissements hospitaliers et les services départementaux d'incendie et de secours.

¹⁹⁸ Quatre domaines identifiés : celui des hauts de bilan (notamment les résultats) qui présente les plus grandes marges de progression avec un score de 7,9/10 en 2015 ; celui des comptes de tiers dont le score est le plus élevé en comparaison avec les autres domaines comptables (9,8/10 en 2015 – en baisse de 1,01 % de 2012 à 2015) ; celui des opérations complexes dont le score baisse de 1,15 % sur la période 2012-2015 pour s'élever à 8,6/10 en 2015 (recouvre les opérations de fin d'exercice : amortissements, les provisions, les gestions de stocks notamment) ; celui des délais de mouvements (reprise des balances d'entrée) qui a une cotation à 8,8/10 en 2015.

¹⁹⁹ Sur la période 2012-2015, le score national de l'IQCL a progressé de 16,8 à 17,0.

comparaisons par type de collectivité et par strate contribuerait à une meilleure sensibilisation sur les marges de progrès par domaine en matière de qualité comptable au-delà du réseau de la DGFIP.

B - Le lancement de l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux

En vertu de l'article 110 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe), la Cour des comptes conduit, en liaison avec les chambres régionales des comptes, une expérimentation destinée à permettre d'établir les conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local.

Parce que cette expérimentation doit conduire à l'élaboration de « *dispositifs destinés à assurer la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des collectivités territoriales et de leurs groupements* »²⁰⁰, au-delà de l'examen des conditions préalables et nécessaires à la certification des comptes du secteur public local, cette démarche s'inscrit également dans la recherche d'une amélioration de la qualité des comptes publics locaux. Elle devrait permettre notamment d'effectuer un bilan coûts/avantages d'une certification des comptes de certaines collectivités au regard des missions déjà exercées par les CRTC.

Portant une attention constante à la qualité comptable dans le secteur public local, le rapport public sur les finances publiques locales rend compte chaque année de l'état d'avancement de l'expérimentation de la certification des comptes locaux.

1 - Un échantillon de 25 entités expérimentatrices

Cette expérimentation est fondée sur le volontariat des collectivités territoriales et de leurs groupements. La loi ouvrait un délai d'un an, jusqu'en août 2016, aux candidats intéressés pour se manifester. Au total, 50 collectivités ou établissements publics locaux ont fait acte de candidature. Conformément aux termes de la loi, le Premier président de la Cour des comptes a émis un avis sur ces candidatures, et les ministres chargés des comptes publics et des collectivités locales ont finalement arrêté une liste de 25 collectivités expérimentatrices.

²⁰⁰ Article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015.

Tableau n° 21 : échantillon des collectivités expérimentatrices

<i>Catégorie</i>	Nombre	Collectivités expérimentatrices
Régions	18	La Réunion, Pays de la Loire
Départements	101	La Réunion, Aisne, Eure, Dordogne, Savoie, Rhône
Intercommunalités à fiscalité propre	2 065	
<i>Métropoles</i>	15	Toulouse Métropole
<i>Communautés urbaines</i>	11	
<i>Communautés d'agglomération</i>	196	Sarreguemines-Confluences, Grand Dole, Albigeois, Valenciennes Métropole
<i>Communautés de communes</i>	1 842	Calvi-Balagne
<i>Métropole de Lyon</i>	1	
Communes	35 885	
<i>Plus de 100 000 habitants</i>	41	Orléans, Paris, Montpellier
<i>De 50 000 à – 100 000 habitants</i>	83	Bondy
<i>De 20 000 à – 50 000 habitants</i>	330	Sarreguemines
<i>De 10 000 à – 20 000 habitants</i>	513	Sceaux, Cuers
<i>De 3 500 à – 10 000 habitants</i>	2 086	Saint-Claude, Péronne
<i>Moins de 3 500 habitants</i>	32 832	Fournels
Syndicats	12 234	Syndicat départemental d'énergies du Morbihan

Source : Cour des comptes – données DGCL

L'échantillon présente comme première caractéristique d'être à l'image de la diversité institutionnelle du secteur public local puisque toutes les catégories de collectivités territoriales et de groupements y sont représentées à l'exception des communautés urbaines. Cette caractéristique est importante pour la portée des enseignements qui seront tirés de l'expérimentation. L'échantillon comporte au moins une collectivité par région métropolitaine ainsi que trois collectivités d'outre-mer.

2 - Une convention conclue avec chaque collectivité, qui permet d'entamer le diagnostic initial

Conformément à l'article 110 de la loi NOTRe, l'avis des ministres chargés des collectivités territoriales et des comptes publics a été sollicité sur le projet de la convention prévue entre le Premier président de la Cour des comptes et l'exécutif de chacune des collectivités expérimentatrices. En novembre 2016, cette convention a été transmise à l'exécutif de chaque collectivité expérimentatrice afin qu'il sollicite de son organe délibérant l'autorisation de la signer.

La convention précise la nature de la mission d'accompagnement que les juridictions financières s'engagent à effectuer auprès de chaque entité ainsi que les moyens et les informations que l'entité s'engage à leur fournir. Elle définit également les modalités d'exécution de la mission, le calendrier et les produits attendus. Elle précise que la première étape de l'expérimentation, en 2017, consiste en un diagnostic global d'entrée, relatif notamment à l'organisation comptable et financière de l'entité, aux processus de gestion ayant une incidence significative sur les comptes, au système d'information financière ainsi qu'à l'efficacité du contrôle interne. La convention indique que, sur la base de ce diagnostic initial, des audits ciblés seront conduits en 2018 et 2019. La phase postérieure de l'expérimentation donnera lieu à un avenant à la convention initiale pour définir les conditions d'une certification expérimentale des états financiers.

Le diagnostic global d'entrée a été conduit en 2017 dans chacune des 25 collectivités expérimentatrices par des équipes de magistrats et de vérificateurs des chambres régionales des comptes, et d'experts de certification de la Cour des comptes. Première étape d'accompagnement des collectivités dans leur préparation à la certification, cet état des lieux initial est centré sur le repérage des risques comptables, qui feront l'objet d'audits ciblés en 2018 et 2019. Pour chacune d'entre elles, il doit permettre de comprendre l'organisation de ses principaux processus de gestion, d'évaluer l'efficacité de sa démarche de maîtrise des risques comptables et financiers, et de prendre connaissance des modalités selon lesquelles elle établit ses comptes annuels. L'objectif est, en définitive, de déterminer si les états financiers de la collectivité sont auditables.

La Cour rendra compte dans son rapport public de 2018 sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des principaux enseignements tirés de ces diagnostics initiaux, première étape de l'expérimentation de la certification des comptes locaux.

CONCLUSION

La qualité et la fiabilité des comptes publics locaux comme l'amélioration des processus de contrôle interne sont essentielles pour évaluer les perspectives d'évolution de la situation financière des collectivités territoriales à un moment où leur gestion est rendue plus contrainte du fait des réformes engagées (divers chantiers en cours de la réforme territoriale, cf. chapitre I) ou souhaitables (dotations de l'État, cf. chapitre II) et des incertitudes relatives aux ressources sensibles à la conjoncture (TICPE, TSCA, CVAE, DMTIO).

Le renforcement du rôle du comptable public dans le contrôle de la qualité des comptes, sa collaboration étroite avec l'ordonnateur, le chantier de construction d'un compte financier unique, ainsi que le développement d'un contrôle interne comptable et financier demeurent des axes forts pour améliorer la qualité des comptes publics locaux.

Malgré les progrès enregistrés depuis une vingtaine d'années dans l'amélioration de la qualité comptable, il reste beaucoup à faire. La DGFIP, par sa capacité de mobilisation du réseau de comptables publics, doit contribuer pleinement à cette amélioration. Par leurs observations constructives, les chambres régionales et territoriales des comptes continueront à encourager l'amélioration de la qualité de l'information financière à laquelle le public est légitimement attentif.

Enfin, l'expérimentation de la certification des comptes publics locaux doit être un puissant levier d'amélioration de la qualité des états financiers des collectivités territoriales et de leurs établissements publics.

Chapitre III

L'état d'avancement

de la réforme territoriale

De janvier 2014 à août 2015, plusieurs textes de lois successifs ont engagé une réforme ample et complexe du paysage institutionnel local, touchant tant les compétences que la délimitation des collectivités territoriales. Annoncée en octobre 2012 par le Président de la République²⁰¹, cette réforme, intervenue à la suite d'une longue réflexion sur la nécessaire rénovation du cadre de l'action publique locale²⁰², a été conçue comme un nouvel acte de la décentralisation. Elle visait, après les premières lois de décentralisation de 1982 et 1983 et les réformes constitutionnelles et législatives de 2003 et 2004, à « *transformer pour plusieurs décennies l'architecture territoriale de la République* »²⁰³. Du constat sévère d'une organisation territoriale vieillie, faite de strates accumulées et inadaptée à l'évolution des moyens de communication, des modes de vie et des mutations économiques, étaient tirées trois lignes directrices : réduire le nombre des intercommunalités pour en faire des structures à la fois de proximité et d'efficacité de l'action locale, renforcer

²⁰¹ Allocution devant les États généraux de la démocratie territoriale organisés le 5 octobre 2012 au Sénat.

²⁰² *Refonder l'action publique locale*, Pierre Mauroy, rapport au Premier ministre, décembre 2000 ; rapport de la Commission pour la libération de la croissance française, janvier 2008 ; rapport au Président de la République du Comité pour la réforme des collectivités locales, mars 2009.

²⁰³ *Réformer les territoires pour réformer la France*, tribune du Président de la République, publiée dans la presse régionale le 3 juin 2014.

les responsabilités des régions et supprimer à terme le département en tant que collectivité territoriale²⁰⁴.

C'est ainsi que la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM, renforce le cadre juridique des métropoles défini en 2010 par la loi de réforme des collectivités territoriales, dite loi RCT²⁰⁵. La loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions²⁰⁶ définit une nouvelle carte des régions métropolitaines dont le nombre est réduit à treize. La loi du 16 mars 2015 facilite la création des communes nouvelles²⁰⁷. La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi NOTRe, renforce les échelons régionaux et intercommunaux. Enfin, la loi relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain²⁰⁸, dite loi Paris, assouplit les critères d'accès au statut de métropole.

Ce dispositif législatif dessine une réforme globale qui réorganise le paysage des collectivités locales tant du point de vue des périmètres géographiques que des compétences exercées. Toutefois, la volonté initialement affichée de faire disparaître la collectivité départementale ne s'est pas concrétisée et le département a finalement conservé nombre de ses compétences de proximité²⁰⁹. Enfin, la réforme opère essentiellement des transferts de compétences entre niveaux de collectivités plutôt qu'entre l'État et les collectivités comme lors des actes I et II de la décentralisation.

La Cour a examiné la portée des réorganisations territoriales intervenues au regard des objectifs fixés notamment dans l'exposé des motifs des projets de lois. Si la mise en œuvre institutionnelle de la réforme (délimitation territoriale, transferts de compétences) est aujourd'hui achevée, elle se traduit par de nombreux chantiers administratifs, en cours au sein des collectivités locales, ce qui rend prématurée toute évaluation chiffrée de ses conséquences sur leurs coûts de fonctionnement et sur l'efficacité de leurs politiques publiques.

²⁰⁴ Discours de politique générale du Premier ministre à l'Assemblée nationale, 8 avril 2014.

²⁰⁵ Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

²⁰⁶ Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

²⁰⁷ Loi du 16 mars 2015 relative à l'amélioration du régime de la commune nouvelle, pour des communes fortes et vivantes.

²⁰⁸ Loi du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.

²⁰⁹ Du fait de modifications substantielles apportées par le Sénat au projet de loi NOTRe.

La recherche d'une taille critique et de territoires cohérents pour les collectivités locales et leurs établissements publics s'est traduite par une nouvelle architecture territoriale qui reste néanmoins complexe (I). Les objectifs de rationalisation assignés à la réforme laissent également subsister un enchevêtrement compliqué des compétences (II). Tandis que la réforme est en cours, une attention particulière doit être portée aux risques de coûts supplémentaires qu'elle est susceptible d'entraîner (III).

I - L'architecture encore complexe du paysage institutionnel local

La carte territoriale issue de la réforme est désormais largement achevée dans ses contours. Elle est marquée par la réduction du nombre des acteurs territoriaux (régions, EPCI, communes) et l'émergence des métropoles. La réforme se caractérise ainsi par la recherche de la taille critique des collectivités avec l'idée sous-jacente qu'une plus grande dimension permet d'atteindre une efficacité supérieure grâce à la mutualisation des services et la rationalisation de l'exercice des politiques publiques. À la recherche de la taille critique se superpose celle du niveau pertinent de gestion en fonction des politiques publiques menées.

Le nouveau maillage territorial est constitué de grandes régions, conçues pour être de taille européenne (A) au sein desquelles les métropoles fédèrent les grandes aires urbaines (B) et structurent une carte intercommunale resserrée (C).

A - Des régions toujours peu comparables à leurs voisines européennes

La refonte de la carte des régions métropolitaines a fait passer leur nombre de vingt-deux à treize au 1^{er} janvier 2016 (la **Corse** conservant un statut particulier), dont sept sont issues du regroupement de deux ou trois anciennes régions. Elle a été opérée sans remettre aucunement en cause la répartition préexistante des départements entre les régions, ce qui a sans doute compliqué la recherche d'une délimitation cohérente²¹⁰.

²¹⁰ La loi assouplit toutefois les conditions de mise en œuvre du droit d'option permettant à un département de quitter une région pour en rejoindre une autre.

Carte n° 1 : les nouvelles régions de métropole

Source : Cour des comptes

Selon l'exposé des motifs du projet de loi relatif à la délimitation des régions, l'objectif était de leur donner « *une taille critique sur le plan géographique, démographique et économique* ». L'étude d'impact précise que la réforme doit permettre aux collectivités régionales d'« *exercer [leurs] compétences accrues de façon efficace et [de] pouvoir se comparer avec les échelons administratifs de nos voisins européens* ». La perspective est double, à la fois nationale et européenne : « *doter les régions françaises d'une taille critique qui leur permette d'exercer à la bonne échelle les compétences stratégiques qui leur sont attribuées, de rivaliser avec les collectivités comparables en Europe et de réaliser des gains d'efficience* ».

1 - Des régions de plus grandes dimensions

La population moyenne des régions est passée de 3,03 millions d'habitants en 2015 à 5,17 millions d'habitants en 2016²¹¹. Hormis la **Corse**²¹², les petites régions ont disparu à l'image du Limousin, comptant 730 000 habitants, qui a été regroupé avec les anciennes régions Aquitaine et Poitou-Charentes dans un nouvel ensemble (la **Nouvelle-Aquitaine**) de plus de 5,9 millions d'habitants. La superficie moyenne des régions a presque doublé, passant de 25 500 km² à 44 600 km². Si l'ancienne région Alsace couvrait seulement 8 280 km², la nouvelle région **Grand Est**, formée avec la Champagne-Ardenne et la Lorraine, couvre un territoire de 57 433 km². L'objectif de la taille critique, en termes démographiques et géographiques, a donc été atteint.

En corollaire, la réforme a atténué les différences entre les régions qui forment désormais une catégorie de collectivités plus homogène, exception faite de l'**Île-de-France**, de la **Corse** et de l'**outre-mer**. Les écarts de population ont été réduits. Alors qu'ils allaient de 1 à 9 entre le Limousin et Rhône-Alpes, ils ne sont que de 1 à 3,1 entre le **Centre-Val de Loire** et la région **Auvergne-Rhône-Alpes**. Les écarts ont également été resserrés en termes de superficie (hors **Île-de-France**, **Corse** et **outre-mer**), de 1 à 5,5 (entre l'Alsace et Midi-Pyrénées) à 1 à 3,1 (entre **Bretagne** et **Nouvelle-Aquitaine**).

Enfin, les écarts de produit intérieur brut (PIB) par habitant ont aussi été réduits puisque les anciennes régions les moins favorisées à cet égard (Franche-Comté, Limousin, Lorraine et Picardie) ont été rattachées à des ensembles plus équilibrés. Il convient toutefois de relever la situation particulière de la région **Île-de-France** dont le PIB (53 921 € par habitant) demeure fortement supérieur à celui des autres régions (31 104 € en **Auvergne-Rhône-Alpes** et 25 629 € dans les **Hauts-de-France**).

2 - Une comparaison européenne peu pertinente

Les régions françaises issues de la nouvelle carte sont désormais de taille comparable, voire supérieure, à celles des régions européennes limitrophes en termes de population et de superficie. Avec plus de six millions d'habitants, les **Hauts-de-France** constituent une région aussi

²¹¹ L'ensemble des données relatives aux caractéristiques des anciennes et des nouvelles régions est présenté dans le tableau figurant à l'annexe n° 10.

²¹² Qui deviendra une collectivité unique au 1^{er} janvier 2018.

peuplée que la région flamande. La région **Grand Est** compte plus d'habitants que la Rhénanie-Palatinat. De manière générale, toutes les régions françaises comptent désormais plus de 2,5 millions d'habitants alors que les pays voisins présentent des régions aux caractéristiques hétérogènes. Parmi les seize *Länder* allemands, deux ont une population de moins d'un million d'habitants (Sarre et Brême) mais trois comptent plus de dix millions d'habitants (Bade-Wurtemberg, Bavière, Rhénanie du Nord-Westphalie), seuil que seule dépasse l'**Île-de-France**. Cette diversité peut aussi être observée parmi les vingt régions italiennes et les dix-sept communautés autonomes espagnoles.

Il en est de même de la superficie : les régions françaises sont généralement plus grandes que leurs voisines européennes. Tous les *Länder* allemands, sauf deux (Bavière et Basse-Saxe), ont une superficie inférieure à la moyenne des régions françaises. La superficie de la **Nouvelle-Aquitaine** n'est dépassée en Europe que par l'Andalousie, la Castille et deux régions finlandaises. La région **Occitanie** est plus vaste que l'Irlande ou la Bavière.

Relativement à leurs voisines européennes, le poids budgétaire des régions françaises n'a pas évolué (cf. annexe n° 9) dans la mesure où la nouvelle organisation territoriale conserve le même nombre de niveaux de collectivités et confie aux régions un rôle accru de coordination alors qu'ailleurs en Europe, elles agissent plus souvent directement. La fusion des régions a conduit à additionner les moyens des anciennes entités mais n'a pas donné aux nouvelles régions des compétences sensiblement étendues au point de rivaliser avec les grandes régions européennes des pays voisins. Ainsi, le seul budget de la Bavière correspondait en 2015 au double du budget de l'ensemble des régions françaises, ce qui reflète les importantes différences d'organisation institutionnelle.

3 - Des conditions de gouvernance plus complexes

Les exécutifs portés à la tête des régions fusionnées devront adapter leurs processus de décision et leurs modes de gestion pour pouvoir administrer de vastes territoires à l'instar de la **Nouvelle-Aquitaine** qui s'étend sur 84 000 km², soit la superficie de l'Autriche ou près de trois fois celle de la Belgique. De plus, les régions fusionnées forment des ensembles plus composites que les anciennes régions dont elles sont issues, au regard des caractéristiques géographiques, économiques et sociales de leurs territoires. Tel est le cas notamment à l'issue du rapprochement de régions (Rhône-Alpes et Auvergne, Alsace, Lorraine et Champagne-Ardenne) qui

ne présentaient pas le même équilibre entre les zones urbaines et les espaces ruraux. Les nouvelles régions sont multipolaires et leurs dynamiques de développement en sont nécessairement rendues plus complexes. Elles sont confrontées à l'enjeu de maintenir un lien de proximité avec les habitants et de faire converger leurs politiques publiques dans leurs nouveaux territoires. Certaines régions se sont ainsi engagées dans une démarche de territorialisation de leur action par la création d'échelons administratifs intermédiaires au niveau infra-régional ou local (cf. III. *infra*).

B - Une multiplication des métropoles au détriment de leur vocation initiale

La notion de « *métropole* » (étymologiquement, la capitale d'une province) revêt différentes acceptions selon l'échelle géographique considérée. Qu'elles soient mondiales, européennes ou régionales, les métropoles ont en commun d'exercer des fonctions de commandement, d'organisation et d'impulsion, et d'irriguer économiquement une aire plus ou moins vaste, de l'espace régional à l'espace mondial.

Dès 1964, la DATAR²¹³ crée les « *métropoles d'équilibre* » qui atteindront le nombre de treize, sans statut juridique particulier mais dans une perspective d'aménagement du territoire. Le renouveau actuel de la notion de métropole s'inscrit dans cette même perspective à laquelle s'ajoute l'objectif de constituer des pôles d'attractivité à l'échelle européenne. Toutefois, la définition institutionnelle des nouvelles métropoles est essentiellement de nature démographique.

1 - Une catégorie supplémentaire d'EPCI

La métropole est une nouvelle catégorie d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) créée par la loi RCT. En application de l'article 12 de la loi, peuvent obtenir ce statut les EPCI de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines²¹⁴. Le succès a été limité

²¹³ Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale.

²¹⁴ Instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines.

puisque'une seule métropole s'est alors constituée : la **Métropole de Nice-Côte d'Azur**²¹⁵.

Tableau n° 22 : les différents cas de création de métropoles de droit commun prévus par la loi MAPTAM

	Transformation obligatoire	Transformation facultative
Cas prévus par la loi	EPCI de plus de 400 000 habitants, situés dans une aire urbaine de plus de 650 000 habitants	- EPCI de plus de 400 000 habitants avec chef-lieu de région ; - EPCI centres d'une zone d'emplois de plus de 400 000 habitants, qui exercent les compétences d'une métropole.
Processus de transformation	Décret	2 conditions cumulatives : - Accord local ²¹⁶ - Décret après examen ²¹⁷
Date de transformation	1 ^{er} janvier 2015	À partir du 1 ^{er} janvier 2015
Métropoles créées	- Métropole de Nice-Côte d'Azur - Toulouse Métropole - Métropole Européenne de Lille - Bordeaux Métropole - Nantes Métropole - Eurométropole de Strasbourg - Grenoble Alpes Métropole - Rennes Métropole - Métropole Rouen Normandie	- Brest Métropole (1 ^{er} janvier 2015) - Montpellier Méditerranée Métropole (1 ^{er} janvier 2015) - Métropole du Grand Nancy (1 ^{er} juillet 2016)

Source : Cour des comptes

En 2014, la loi MAPTAM a engagé un véritable processus de métropolisation institutionnelle en prévoyant la transformation obligatoire

²¹⁵ Décret du 17 octobre 2011.

²¹⁶ À la majorité des deux tiers des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale, ou à la majorité des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

²¹⁷ La transformation en métropole n'est pas un droit même en cas d'accord local. En particulier, pour les EPCI qui n'ont pas de chef-lieu de région, sont prises en compte « les fonctions de commandement stratégique de l'État et les fonctions métropolitaines effectivement exercées sur le territoire concerné », ainsi que leur rôle « en matière d'équilibre du territoire national ».

par décret en métropoles de tous les EPCI à fiscalité propre de plus de 400 000 habitants situés dans une aire urbaine, au sens de l'Insee, de plus de 650 000 habitants. Par ailleurs, la loi prévoit que d'autres EPCI peuvent devenir des métropoles après accords locaux.

Au 1^{er} janvier 2015, onze communautés urbaines ou communautés d'agglomération sont ainsi devenues des métropoles de droit commun, auxquelles la **Métropole du Grand Nancy** s'est ajoutée le 1^{er} juillet 2016. Par ailleurs, la loi MAPTAM a créé trois structures métropolitaines particulières : la **métropole de Lyon** (qui n'est pas un EPCI, cf. *infra*), la **métropole d'Aix-Marseille-Provence** et la **métropole du Grand Paris**.

La distinction est tenue entre le statut des nouvelles métropoles de droit commun et celui des communautés urbaines. En effet, le socle des compétences obligatoirement transférées par les communes aux métropoles, décrit par l'article L. 5217-2 du CGCT, est similaire à celui qui s'applique aux communautés urbaines²¹⁸. La principale différence tient au fait que le transfert de compétences départementales est de droit pour les métropoles (cf. *infra*) mais subordonné, dans le cas des communautés urbaines, à l'accord des départements²¹⁹.

Ainsi, le passage en métropole des anciennes communautés urbaines de Lille, Bordeaux, Strasbourg, Nancy, Nantes, Brest et Toulouse n'a pas posé de difficultés. Quant à la création de l'**Eurométropole de Strasbourg**, elle s'est limitée à deux chantiers principaux : la fusion avec une communauté de communes voisine et la gestion des routes départementales transférées. En revanche, davantage d'efforts ont été nécessaires pour transformer en métropoles les anciennes communautés d'agglomération de Rouen, Montpellier, Grenoble et Rennes, en leur transférant de nouvelles compétences jusque-là exercées par leurs communes membres.

Toutefois, les métropoles disposent d'une capacité de dialogue élargie avec les autres acteurs du territoire. Ainsi, la loi NOTRe prévoit que le volet du schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) concernant le territoire métropolitain est élaboré en concertation avec la région. Par ailleurs, les métropoles

²¹⁸ Il comporte les mêmes ensembles de compétences au sein desquels les actions sont toutefois légèrement étoffées pour les métropoles en matière de développement économique (participation au capital de certaines sociétés, soutien et participation au pilotage des pôles de compétitivité) et d'aménagement de l'espace (participation à la gouvernance et à l'aménagement des gares situées sur le territoire).

²¹⁹ Dans le cadre du droit commun des délégations entre collectivités (article L. 1111-8 du CGCT).

s'inscrivent dans une démarche spécifique de contractualisation avec l'État (cf. *infra*).

2 - La multiplication des métropoles

Les critères de création des métropoles ont été assouplis en 2017 par la loi Paris dont l'article 70 permet aux EPCI de plus de 250 000 habitants, centres d'une zone d'emplois de plus de 500 000 habitants, de demander leur transformation en métropole. Sept EPCI bénéficient de cette disposition : les communautés urbaines du **Grand Dijon**²²⁰, de **Clermont Auvergne Métropole**, d'**Orléans Métropole**²²¹ et **Saint-Etienne Métropole**²²² ; les communautés d'agglomération de **Metz Métropole**²²³, **Toulon Provence Méditerranée** et de **Tours Plus**²²⁴. Ainsi, dans certaines régions (**Auvergne-Rhône-Alpes**, **Grand Est**, **Provence-Alpes-Côte d'Azur**), le nombre de métropoles pourrait être porté à trois ou quatre tandis que d'autres régions (notamment la **Nouvelle-Aquitaine** qui est pourtant la région la plus étendue) n'en compteraient qu'une seule.

Selon les règles actuellement en vigueur, la France compterait 22 métropoles et 16 communautés urbaines à la fin de l'année 2017²²⁵. Le dispositif, déjà peu lisible en raison de l'utilisation du terme « métropole » comme un label par des EPCI qui n'en sont pas, telles les communautés d'agglomération **Valenciennes Métropole** ou **Ardenne Métropole**, pourrait par dilution perdre de son intérêt : la « prolifération » des métropoles²²⁶ pourrait affaiblir le rôle qui leur a été assigné par la réforme.

²²⁰ Devenue **Dijon Métropole** par décret du 25 avril 2017.

²²¹ Devenue métropole par décret du 28 avril 2017.

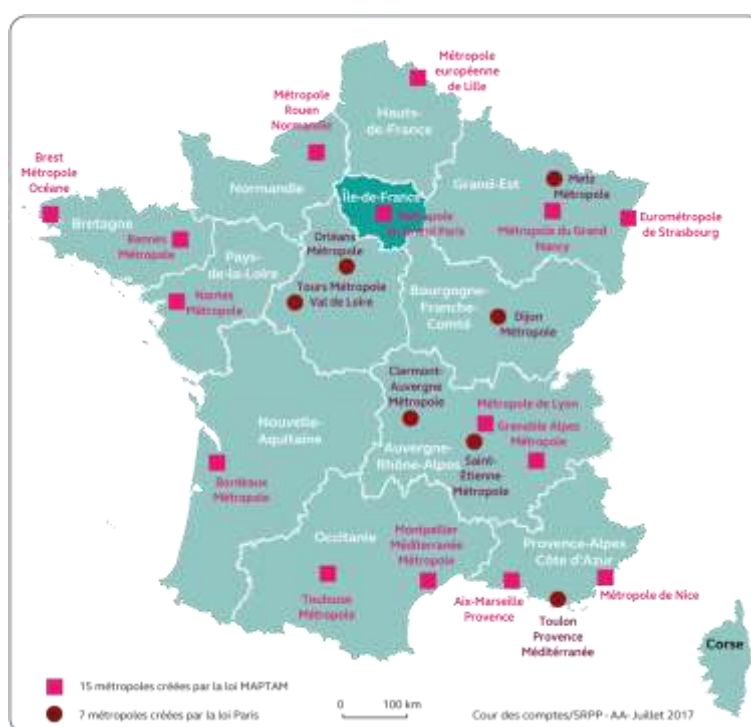
²²² Un décret du 1^{er} septembre 2017 prévoit la création de cette métropole au 1^{er} janvier 2018.

²²³ Un décret du 27 septembre 2017 prévoit la création de cette métropole au 1^{er} janvier 2018.

²²⁴ Devenue communauté urbaine au 1^{er} janvier 2017 puis **Tours Métropole Val de Loire** par décret du 20 mars 2017.

²²⁵ Cinq **communautés urbaines** anciennes (**Alençon**, **Arras**, **Dunkerque**, **Le Creusot** et **Le Mans**), cinq **communautés urbaines** récentes (au 1^{er} janvier 2016 : **Angers**, **Perpignan** et **Grand-Paris-Seine-Oise** ; au 1^{er} janvier 2017 : **Caen** et **Reims**), six **communautés urbaines** « potentielles » (**Besançon**, **Poitiers**, **Amiens**, **Châlons-en-Champagne**, **Limoges**, la constitution des deux premières étant d'ores et déjà programmée), hors les communautés d'agglomération récemment transformées en communautés urbaines en vue de leur transformation en métropoles en 2017 ou 2018.

²²⁶ *Laisser respirer les territoires*, rapport d'information n° 485, commission des lois du Sénat, déposé le 29 mars 2017.

Carte n° 2 : les métropoles au sein des nouvelles régions

Source : Cour des comptes

3 - Un statut des métropoles qui ne suffit pas à en faire des moteurs de croissance

La création des métropoles vise à en faire à la fois des « locomotives régionales », moteurs de croissance y compris à l'égard des territoires avoisinants, et des acteurs ayant la capacité de « *faire jeu égal avec les métropoles européennes* »²²⁷. Elles ont vocation à jouer un rôle majeur dans le développement de l'ensemble du territoire national.

Cette ambition est toutefois compromise par l'assouplissement des critères de création des métropoles, qui a conduit à leur multiplication et à leur répartition déséquilibrée sur le territoire national. Ces critères sont essentiellement démographiques. Ils ne tiennent pas compte de la capacité

²²⁷ Selon l'exposé des motifs de la loi NOTRe.

à développer une aire d'influence étendue et à s'intégrer dans les grands réseaux internationaux²²⁸. L'exemple du maillage métropolitain de la région **Auvergne-Rhône-Alpes** est significatif : alors que deux métropoles existent déjà (**Lyon et Grenoble**), deux nouvelles pourraient être créées (**Saint-Etienne et Clermont-Ferrand**).

Le Pacte État-métropoles, signé le 6 juillet 2016 avec les quinze métropoles, a notamment pour but de les aider à assumer leur rôle de moteurs du développement territorial. La démarche s'est appuyée de novembre 2016 à mars 2017 sur la conclusion avec chacune d'elles d'un « pacte métropolitain d'innovation ». Le premier volet porte sur quatre domaines stratégiques d'innovation²²⁹. Le second, dit « contrat de coopération métropolitaine », a pour objet de renforcer les coopérations entre les métropoles et leurs territoires avoisinants. Une enveloppe de 150 M€ a été engagée pour le financement des pactes métropolitains d'innovation dans le cadre du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL). Elle a été répartie en prenant en compte un montant forfaitaire et la population recensée par l'Insee au 1^{er} janvier 2016²³⁰. Par ailleurs, un fléchage de crédits du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA3), avec le soutien de la Caisse des dépôts, est également prévu.

Cependant, l'effet réel d'irrigation par les métropoles des territoires avoisinants n'est pas avéré. Selon France Stratégie²³¹, elles concentrent 46 % des emplois (22 % dans la seule aire urbaine de Paris et le reste dans les douze plus grandes aires urbaines de province) et ce mouvement de concentration devrait se poursuivre. L'association Villes de France dénonce ainsi l'absence de vision stratégique de l'État pour les 600 villes de taille intermédiaire, qualifiées désormais « d'espaces interstitiels ». Il n'est, en effet, pas acquis que l'affirmation des métropoles ait des retombées positives sur les territoires proches. Leur effet d'entraînement repose sur une conception économique qui n'est pas partagée par tous les

²²⁸ Ainsi, alors que l'exposé des motifs de la loi MAPTAM précise qu'une métropole rassemble des fonctions tertiaires supérieures, cette dimension n'est guère prise en compte lors de leur création. Seul un cas de création prévu par la loi prend en considération les fonctions de commandement stratégique de l'État exercées sur le territoire de l'EPCI ainsi que son rôle en matière d'équilibre du territoire national.

²²⁹ La recherche et l'enseignement supérieur, la mobilité et les transports, l'aménagement urbain et l'écologie et la performance environnementale.

²³⁰ Circulaire du ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales, 24 janvier 2017.

²³¹ France Stratégie, *Dynamique de l'emploi et des métiers : quelle fracture territoriale ?* 2017, disponible sur www.strategie.gouv.fr

experts²³², les uns mettant en avant le « déversement salarial » émanant de la métropole²³³, les autres au contraire soulignant l'effet d'assèchement des autres territoires en termes d'activité économique et d'emplois. S'il paraît prématuré de conclure sur l'effet réel des métropoles, les situations semblent différenciées selon les territoires concernés – la préexistence d'un écosystème local d'entreprises se présentant comme un facteur favorable. En tout état de cause, cet objectif de la réforme territoriale devra faire l'objet d'une appropriation par les acteurs locaux.

4 - Deux logiques différentes pour les trois plus grandes métropoles

a) La Métropole de Lyon, aboutissement de la logique d'intégration

La **Métropole de Lyon** a été créée par la loi MAPTAM au 1^{er} janvier 2015 par transformation de la communauté urbaine de Lyon (59 communes) et sa substitution au département sur le périmètre métropolitain. Elle constitue non pas un EPCI mais une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution²³⁴. Les limites territoriales du département du Rhône ont été redéfinies. La **Métropole de Lyon** exerce désormais, sur son territoire, l'ensemble des compétences du département (collèges, voirie, action sociale, etc.) en plus de celles propres aux métropoles. Elle constitue ainsi le seul exemple de transfert de la totalité des compétences d'un département à une autre collectivité sur son territoire, et le seul cas de simplification du « millefeuille territorial » par suppression de l'un de ses niveaux, outre le cas de Paris en application de la loi du 28 février 2017. Cette innovation a été facilitée par le haut degré d'intégration de l'EPCI préexistant et la force du consensus entre les collectivités concernées, qui explique d'ailleurs la rapidité de la mise en place de la **Métropole de Lyon**.

²³² Au postulat d'un effet d'entraînement des métropoles vers les territoires avoisinants, défendu notamment par l'économiste Laurent Davezies (*La nouvelle question territoriale*, 2014) et qui sous-tend cet aspect de la réforme, s'oppose l'idée d'une fracture croissante entre métropoles et espaces périphériques théorisée par le géographe Christophe Guilluy (*La France périphérique*, 2014).

²³³ Selon une étude de l'Insee de mars 2017, le tiers des salaires versés sur le territoire de la Métropole de Lyon (soit 6 Md€) va à des actifs résidant à l'extérieur des limites institutionnelles de la métropole.

²³⁴ Article L. 3611-1 du CGCT.

b) Les métropoles d'Aix-Marseille-Provence et du Grand Paris : des organisations complexes impliquant la création de nouvelles strates

Créée au 1^{er} janvier 2016 par la fusion de six intercommunalités²³⁵, la **métropole d'Aix-Marseille-Provence** regroupe 92 communes et 1,8 million d'habitants. Son territoire intègre la majeure partie du département des **Bouches-du-Rhône**, soit 75 % des communes dont les villes de Marseille et d'Aix-en-Provence, ainsi qu'une commune du Var et une autre du Vaucluse. La superficie de la métropole, son caractère polycentrique et la préexistence de structures intercommunales diverses ont été pris en compte par le législateur à travers une architecture institutionnelle spécifique et une intégration progressive²³⁶. La métropole est en effet divisée en « territoires », dotés d'un conseil et d'élus de territoire, afin de permettre une adaptation des politiques métropolitaines aux impératifs de la proximité. À la différence des conseils de territoires des métropoles de droit commun, ceux de la **métropole d'Aix-Marseille-Provence** peuvent se voir déléguer l'exercice de plusieurs compétences opérationnelles. Ils sont dotés d'un budget de fonctionnement et d'investissement, mais seule la métropole a la personnalité morale.

Jusqu'en 2020, la métropole n'est compétente que sur un noyau de 14 fonctions considérées comme stratégiques²³⁷ (élaboration de schémas, définition de politiques publiques sectorielles, agendas métropolitains). Les autres compétences précédemment transférées aux anciens EPCI par leurs communes membres font l'objet d'une délégation aux conseils de territoire qui deviendra facultative à partir du 1^{er} janvier 2020. Par ailleurs, les compétences dévolues aux métropoles de droit commun qui n'avaient pas été transférées par les communes à leur EPCI continuent d'être exercées par elles jusqu'au 1^{er} janvier 2018 (1^{er} janvier 2021 pour la voirie)²³⁸. Cette montée en puissance lente et partielle des attributions de la métropole l'expose au risque de demeurer une structure peu intégrée²³⁹.

²³⁵ Décret n° 2015-1085 du 28 août 2015.

²³⁶ Elle fait l'objet d'un chapitre spécifique du CGCT (articles L. 5218-1 et suivants).

²³⁷ Les grands schémas directeurs en matière de développement économique et d'organisation des espaces économiques et opérations métropolitaines, de cohérence territoriale, de transports et de mobilité, de voirie, d'habitat, de développement urbain, d'assainissement et d'eau pluviale, du marché d'intérêt national, du plan d'ensemble de gestion des déchets, de l'environnement, de l'énergie, du climat, des programmes de soutien et d'aides aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche, la concession de la distribution publique d'électricité et de gaz, des réseaux de chaleur ou de froid urbains et l'élaboration du projet métropolitain.

²³⁸ Ces compétences concernent par exemple la promotion du tourisme, qui n'avait pas été transférée à quatre des six EPCI : la communauté d'agglomération (CA) du Pays d'Aix, la CA du Pays d'Aubagne, le syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence et la CA du Pays de Martigues (source : DGCL).

²³⁹ L'évolution de cette métropole pourrait être revue à la suite de la remise par le Gouvernement au Parlement, prévue avant le 1^{er} septembre 2017, d'un rapport sur l'opportunité d'une fusion avec le conseil départemental.

Un contexte local conflictuel

La mise en place de la métropole d'**Aix-Marseille-Provence** a été retardée par de vives oppositions locales. À la suite de la loi MAPTAM, un dialogue s'est engagé entre les services de l'État dans le département et les élus locaux pour préparer des amendements au projet de loi NOTRe permettant une montée en compétences progressive de la métropole, des modalités spécifiques d'élaboration des plans locaux d'urbanisme (par les conseils de territoire) et le maintien des agents des anciens EPCI dans les conseils de territoire.

Les dispositions sur la composition du conseil de la métropole ont fait l'objet de nombreux contentieux devant la juridiction administrative, qui ont provoqué la suspension de l'arrêté interpréfectoral sur son installation. La confirmation de la constitutionnalité des dispositions concernées par le Conseil constitutionnel a permis la levée de la suspension par le Conseil d'État le 1^{er} mars 2016 et l'installation du conseil de la métropole le 17 mars.

La **métropole du Grand Paris (MGP)**, qui regroupe Paris, les 123 communes de la petite couronne et sept communes de l'Essonne et du Val-d'Oise, a été créée le 1^{er} janvier 2016 par décret²⁴⁰. Elle est découpée, hors Paris, en onze « *établissements publics territoriaux* » (EPT) auxquels la loi NOTRe a attribué la personnalité juridique (au contraire des conseils de territoire de la **métropole d'Aix-Marseille-Provence**). Ces EPT sont issus des intercommunalités préexistantes et intègrent 40 communes isolées. La difficulté de leur constitution a varié selon le degré initial d'intégration intercommunale : plus légère pour les EPT succédant à un EPCI (**Plaine-Commune**, par exemple), substantielle pour ceux résultant de la fusion de plusieurs EPCI (**Vallée Sud - Grand Paris**) accompagnée le cas échéant de l'intégration de communes isolées (**Grand Paris Seine Ouest**), et plus lourde lorsque l'EPT est constitué uniquement d'anciennes communes isolées (**Boucle Nord de Seine**). L'objectif est que la métropole constitue l'échelon stratégique d'élaboration des politiques publiques et les EPT l'échelon de leur mise en œuvre. Le faible recul sur le fonctionnement de ce schéma d'organisation ne permet pas à ce stade de constater son application opérationnelle.

Quatre compétences obligatoires ont été attribuées aux métropoles : au 1^{er} janvier 2016, le développement et l'aménagement économique, social et culturel, et l'environnement et le cadre de vie ; au 1^{er} janvier 2017, l'aménagement de l'espace métropolitain et la politique locale de l'habitat.

²⁴⁰ Décret n° 2015-1212 du 30 septembre 2015.

Dans ces quatre domaines de compétence, il faut distinguer l'élaboration des documents de planification²⁴¹ des compétences opérationnelles qui sont partagées avec les territoires selon l'intérêt métropolitain. Ce dernier devait être défini avant la fin de l'année 2017 mais aucune délibération n'a été adoptée en ce sens, l'activité de la métropole s'étant concentrée sur sa mise en place et la préparation des documents stratégiques prévus par les textes.

À terme, la métropole percevra toute la fiscalité économique mais les EPT disposent jusqu'en 2020 des recettes de cotisation foncière des entreprises (CFE). Quant aux impôts « ménages » qui étaient perçus par les intercommunalités, ils sont restitués aux communes. Le principe de neutralité financière de la constitution de la **MGP** à l'égard des ressources des communes et des anciens EPCI se traduit par un dispositif financier complexe²⁴² : une attribution de compensation versée par la métropole aux communes, une contribution des communes au fonds de compensation des charges transférées (FCCT) de leur EPT, et une dotation d'équilibre entre EPT et métropole. Ainsi, cette dernière, bien que ses compétences relèvent encore essentiellement de la planification, enregistre de très importants mouvements financiers d'entrée et de sortie. L'échelon opérationnel des EPT est privé de ressources dynamiques et tributaire de négociations avec les communes membres.

Au total, la création des **métropoles d'Aix-Marseille-Provence** et du **Grand Paris** s'est traduite par la mise en place de deux structures intercommunales étendues à de vastes aires urbaines qui sont encore faiblement intégrées (notamment au regard des EPCI préexistants), complexes dans leur organisation administrative et financière, et qui ajoutent à l'architecture territoriale un cinquième niveau de délibération et de gestion²⁴³.

C - Une refonte profonde de la carte des groupements intercommunaux qui appelle une nouvelle gouvernance

Comme l'a rappelé la Cour dans son rapport public de 2014 sur les finances publiques locales, le développement de l'intercommunalité s'est produit en plusieurs étapes. Grâce à un puissant mécanisme d'incitation financière, la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la

²⁴¹ Élaboration qui revient à la seule MGP.

²⁴² Sur la base des montants de 2015.

²⁴³ Cinq strates franciliennes : région, métropole, départements, EPT, communes.

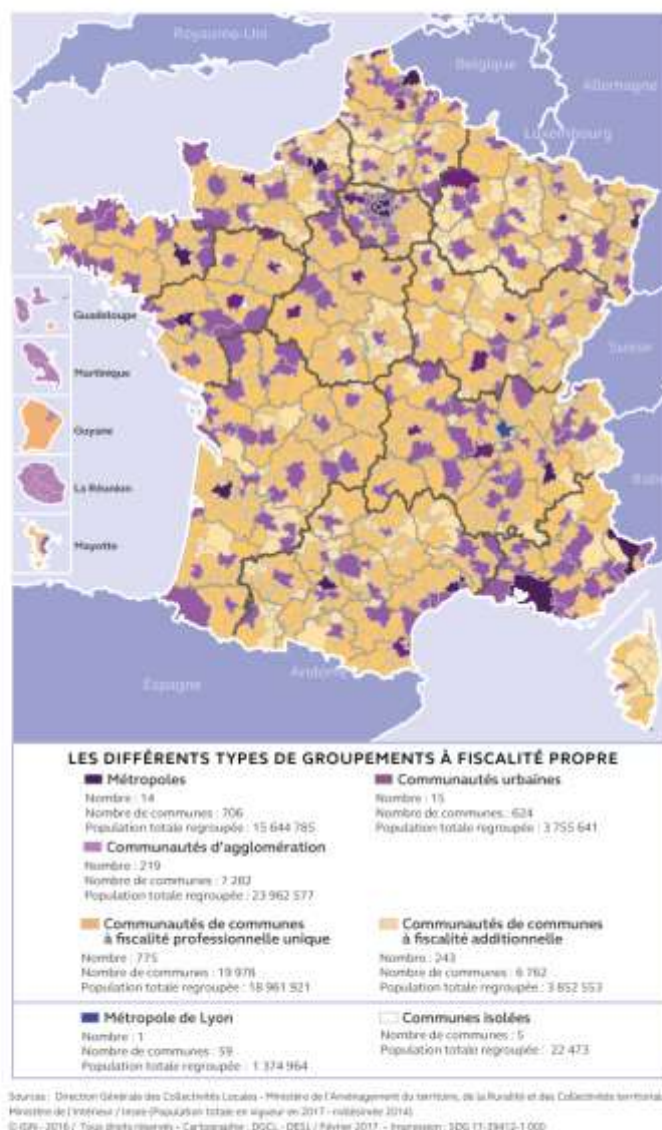
simplification de la coopération intercommunale a permis de faire passer la proportion de communes regroupées au sein d'un EPCI à fiscalité propre de 58 % en 2000 à 88 % en 2005 puis 95 % en 2011. Au cours de la période 2011-2014, sous l'effet de la loi RCT de 2010, la carte de l'intercommunalité a connu un double mouvement, d'une part, d'extension quasi totale à l'ensemble du territoire²⁴⁴ et, d'autre part, de rationalisation avec une augmentation du nombre des communautés d'agglomération et une diminution de celui des communautés de communes. La loi NOTRé a permis à l'État d'engager par l'intermédiaire des préfets un puissant mouvement de resserrement de la carte intercommunale. Parallèlement, une dynamique inédite de fusion de communes a vu le jour sous l'effet de la loi relative à l'amélioration du régime des communes nouvelles.

1 - Le resserrement de la carte intercommunale : un objectif atteint par l'État

La loi NOTRé fait de l'intercommunalité l'un des deux piliers de la rationalisation de l'organisation territoriale, aux côtés des régions. Pour que les EPCI deviennent des « *structures de proximité incontournables dans l'aménagement et la conduite de l'action publique locale* », l'exposé des motifs indique qu'un changement d'échelle est nécessaire, de façon à « *disposer d'intercommunalités dont la taille correspondra aux réalités vécues et qui posséderont les moyens nécessaires pour offrir aux populations le niveau de services auquel celles-ci aspirent* ».

²⁴⁴ Au 1^{er} janvier 2014, la France comptait 2 145 EPCI à fiscalité propre. Seules 49 communes demeuraient isolées, dont 41 en Île-de-France.

Carte n° 3 : la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017



Source : Bulletin d'information statistique de la DGCL n°113, janvier 2017

a) Un volontarisme marqué de l'État

L'article 33 de la loi NOTRe fait passer de 5 000 à 15 000 habitants le seuil minimal de population des EPCI à fiscalité propre²⁴⁵. Il a donc rendu nécessaire un vaste redécoupage de la carte intercommunale²⁴⁶, confié aux préfets et coordonné au niveau central. Un pilotage fin de la réforme a été mis en place à travers des réunions hebdomadaires entre les représentants des cabinets du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des collectivités territoriales et de la direction générale des collectivités locales (DGCL), qui ont permis d'anticiper des difficultés liées à la constitution des nouveaux EPCI²⁴⁷.

Le processus de redéfinition de la carte intercommunale a été conduit de façon à aboutir au 1^{er} janvier 2017. Les préfets ont été chargés d'élaborer et de mettre en œuvre de nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) conformes à la loi NOTRe. À cette fin, ils ont bénéficié de pouvoirs temporairement renforcés leur permettant de mener la concertation avec les élus locaux en limitant les risques de blocages. Selon la DGCL, « *les préfets ont recherché un degré raisonnable de consentement local* ».

À l'automne 2015, chaque préfet a présenté un projet de schéma à la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI), constituée d'élus des différentes collectivités et groupements et dotée d'un pouvoir d'amendement à la majorité des deux tiers de ses membres. Après validation par arrêté du schéma départemental, les préfets ont défini, pour chaque projet de création, fusion, modification de périmètre ou dissolution d'une intercommunalité, un projet de périmètre qui pouvait s'écarter du schéma moyennant une saisine de la commission départementale. Les communes et groupements concernés disposaient d'un délai de 75 jours pour donner leur avis. Quand les conditions de majorité requises (accord de la moitié au moins des organes délibérants représentant au moins la

²⁴⁵ Ce seuil peut être abaissé à 5 000 habitants dans certaines hypothèses (territoires peu denses, zones montagneuses ou insulaires, fusions récentes).

²⁴⁶ Seuls Paris et les départements de la petite couronne n'étaient pas concernés.

²⁴⁷ Extension de la compétence PLUi à l'ensemble du périmètre des nouveaux EPCI (mise en place d'une disposition transitoire par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté qui permet l'exercice de la compétence sur le seul périmètre des EPCI qui l'exerçaient déjà), extension du versement transport à l'ensemble du territoire (renforcement des possibilités de modulation par la loi de finances rectificative pour 2016, permettant la permanence de taux différenciés pendant douze ans).

moitié de la population concernée) n'ont pas été réunies, la procédure définie par la loi NOTRe a permis aux préfets de passer outre l'opposition locale. Sur les 558 arrêtés de projets de périmètre, 79 procédures de « *passer outre* » ont été engagées, soit dans seulement 14 % des cas. Six procédures ont été abandonnées par les préfets (les fusions proposées n'étant pas légalement nécessaires), 57 ont abouti à une mise en œuvre des périmètres proposés par les préfets, et 16 ont fait l'objet d'amendements par la CDCI. Ce processus a pu être qualifié de « *marche forcée* »²⁴⁸.

b) Des intercommunalités moins nombreuses et plus grandes

Ce volontarisme de l'État a permis de réduire très sensiblement le nombre de structures intercommunales. Au 1^{er} janvier 2017, la France comptait 1 266 EPCI à fiscalité propre au lieu de 2 062 un an plus tôt, soit une baisse de 39 %. Cette baisse s'est concentrée sur les communautés de communes, dont le nombre a reculé de 45 %, et particulièrement sur les plus petites d'entre elles, sous l'effet de fusions ou d'absorptions par des communautés d'agglomération. Le nombre d'EPCI à fiscalité propre de moins de 15 000 habitants a été ramené à 342 (situés dans des territoires peu denses, notamment en zone de montagne) au lieu de 1 225. Il ne reste, par ailleurs, que quatre communes isolées, toutes insulaires.

Enfin, le nombre de syndicats de communes et de syndicats mixtes a diminué de seulement 7 % en 2016²⁴⁹. La Cour a d'ailleurs constaté dans un rapport sur la carte des syndicats intercommunaux qu'en la matière, les ambitions initiales portées par les schémas des préfets avaient été revues à la baisse²⁵⁰. Même si, en dix ans, le nombre de syndicats a baissé de 30 % par l'effet des lois RCT et NOTRe, l'objectif de réduction fixé par cette dernière²⁵¹ reste encore à atteindre. Une nouvelle étape en ce sens pourrait être franchie en 2020 avec les transferts de compétences au profit des EPCI à fiscalité propre (eau et assainissement, collecte des déchets), qui pourraient avoir pour conséquence la suppression des syndicats

²⁴⁸ *Laisser respirer les territoires*, rapport d'information n° 485, commission des lois du Sénat, précité.

²⁴⁹ De 12 234 au 1^{er} janvier 2016 à 11 378 syndicats au 1^{er} janvier 2017.

²⁵⁰ Cour des comptes, *La carte des syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM, SMF) : une rationalisation à poursuivre*. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juin 2016, 117 p., disponible sur www.ccomptes.fr

²⁵¹ L'exposé des motifs de la loi précise que cette réduction devait porter en particulier sur les structures syndicales intervenant dans les domaines de l'eau potable, de l'assainissement, des déchets, du gaz, de l'électricité et des transports.

intercommunaux dédiés, sans exclure que la constitution de grands EPCI conduise parfois à la création de nouveaux syndicats.

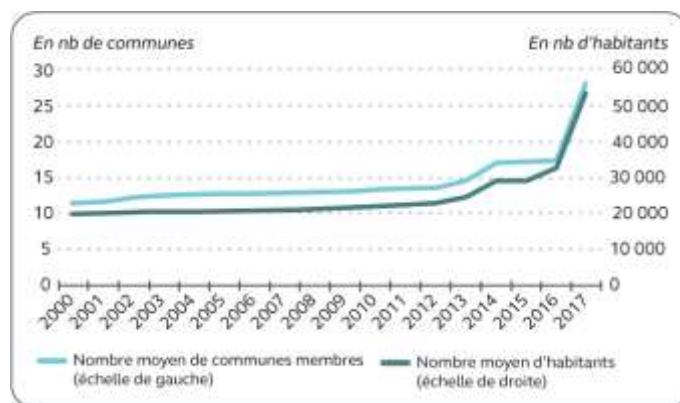
Tableau n° 23 : évolution du nombre d'EPCI à fiscalité propre et répartition de la population au 1^{er} janvier 2017

Situation au 1 ^{er} janvier 2017	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Population (2017)
Métropoles	-	1	1	1	11	13	14	25 %
Communautés urbaines	16	15	15	15	9	11	15	6 %
Communautés d'agglomération	181	202	213	222	226	196	218	35 %
Communautés de communes	2 409	2 358	2 223	1 903	1 884	1 842	1 019	34 %
Syndicats d'agglomération nouvelle	5	5	4	4	3	0	0	-
Total EPCI à fiscalité propre	2 611	2 581	2 456	2 145	2 133	2 062	1 266	100 %

Source : Cour des comptes d'après Bulletin d'information statistique de la DGCL n°113, janvier 2017

En moyenne, les EPCI à fiscalité propre comptent désormais 28 communes (contre 17 en 2016) et une population de 52 300 habitants (contre 31 800 en 2016). La majorité d'entre eux comptent maintenant entre 15 000 et 50 000 habitants mais le nombre d'EPCI de plus de 50 000 habitants a aussi augmenté, de 233 en 2016 à 280 en 2017. Les EPCI rassemblant plus de 50 communes sont presque trois fois plus nombreux (157 en 2017 contre 53 en 2016) et ceux de moins de 10 communes presque quatre fois moins nombreux (158 en 2017 contre 576 en 2016).

Graphique n° 2 : taille moyenne des EPCI à fiscalité propre



Source : Cour des comptes d'après Bulletin d'information statistique de la DGCL n°113, janvier 2017

L'action des préfets s'est donc révélée particulièrement efficace au regard des objectifs fixés par le Gouvernement, notamment dans l'instruction du 27 août 2015 sur l'élaboration des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale²⁵², qui les encourageait à dépasser autant que possible le seuil de 15 000 habitants. Toutefois, le resserrement de la carte intercommunale a été réalisé dans le cadre contraint, sauf exceptions, des limites administratives des départements. Cela a pu limiter les marges de manœuvre des préfets en vue de l'adaptation des EPCI à la réalité des « territoires vécus ». Parallèlement, la carte des arrondissements a été modifiée dans de nombreux départements afin de la mettre en cohérence avec les périmètres des nouvelles intercommunalités. Cette adaptation se poursuit en 2017.

c) Des intercommunalités qui doivent adapter leur mode de gouvernance et leurs projets de territoire

Le resserrement de la carte intercommunale a atténué la distinction entre communautés de communes et communautés d'agglomération. En s'étendant considérablement, les territoires des deux types de groupements sont devenus plus composites et souvent multipolaires. Ces deux catégories

²⁵² Instruction du 27 août 2015 des ministres de l'intérieur, de la décentralisation et de la réforme territoriale relative à l'élaboration et à la mise en œuvre des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale.

d'EPCI à fiscalité propre continuent de correspondre à deux niveaux d'intégration des compétences mais leur différence de nature (majoritairement rurale des premières et majoritairement urbaine des secondes) s'est estompée. Ainsi, les problématiques des zones rurales ne sont plus réservées aux communautés de communes mais concernent un nombre croissant de communautés d'agglomération.

Par ailleurs, la nouvelle carte intercommunale présente une proportion importante de grandes intercommunalités, soit 22 % d'EPCI de plus de 50 communes (groupements dits XXL). Dans certains territoires, des ensembles de plus de 130 communes ont été constitués : la **communauté d'agglomération Le Cotentin** compte 132 communes et près de 190 000 habitants ; celle du **Pays Basque** 158 communes et près de 300 000 habitants. Le principe de la représentation de chaque commune au sein des conseils communautaires en alourdit la gouvernance. Le nombre élevé de communes membres engendre des conseils communautaires pléthoriques. Ainsi, la **communauté de communes de la Haute-Saintonge**, qui réunit 131 communes, compte 161 conseillers communautaires pour 70 000 habitants, soit environ quatre fois plus que le conseil municipal d'une commune de population équivalente.

De surcroît, la superficie de ces nouveaux ensembles intercommunaux complique leur intervention en tant que structures de proximité. 59 EPCI métropolitains s'étendent sur plus de 1 000 km² et sont plus vastes que certains départements : la **communauté de communes du Grand Autunois Morvan** (1 252 km²), qui figure à la 31^{ème} place des EPCI les plus vastes, est aussi étendue que le Val-d'Oise (1 246 km²). Conscients des difficultés liées à leur dimension accrue, les nouveaux EPCI s'efforcent d'asseoir leur ancrage territorial tant en termes de gouvernance que de services²⁵³. Certains mettent en place des conseils de territoire à l'image de la **communauté d'agglomération de Carcassonne Agglo** (73 communes), divisée en huit conseils de territoire couvrant des « *sous-bassins de vie* ». D'autres ont ouvert des antennes dans les locaux des anciennes intercommunalités fusionnées ou dans les mairies. Enfin, les EPCI peuvent déléguer ou transférer aux communes des compétences qu'ils exerçaient jusqu'alors de façon optionnelle ou facultative (équipements sportifs, crèches, etc.).

Beaucoup plus grands en termes de superficie et de population, couvrant des territoires plus composites, les nouveaux EPCI devront

²⁵³ La communauté de communes du **Grand Autunois Morvan** a précisé à la Cour qu'elle a mis en place quatre pôles de services de proximité.

adapter leurs modes de gouvernance et d'organisation pour maintenir un lien de proximité avec leurs administrés. Ils devront aussi adapter leurs projets de territoire et concentrer leur action sur leurs compétences les plus stratégiques²⁵⁴.

2 - Le succès des communes nouvelles, corollaire de la nouvelle carte intercommunale

La loi du 16 mars 2015 a donné une impulsion au mouvement de création de communes nouvelles dont le statut avait été créé par la loi RCT de 2010 sans grand effet (entre le 1^{er} janvier 2013 et le 1^{er} janvier 2015, seules 25 communes nouvelles avaient vu le jour). Le dispositif tel qu'amendé par la nouvelle loi a connu un réel succès.

a) Un mouvement sans précédent de fusions de communes

Au cours de l'année 2016, 200 communes nouvelles ont été créées, s'ajoutant aux 317 communes nouvelles de 2015. Le mouvement concerne 1,735 million d'habitants et a permis en deux ans de diminuer le nombre de communes (1 243 communes en moins, soit 3,5 % du nombre total). Si l'effet de ce nouveau dispositif sur le grand émiettement communal du territoire métropolitain est relativement marginal, il marque néanmoins un réel succès au regard de la loi Marcellin de 1971 sur les fusions et regroupements de communes²⁵⁵, qui s'est traduite par une réduction totale de seulement 1 068 du nombre des communes.

La plupart des communes nouvelles se situent dans le monde rural et sont de petite taille (la moitié comptent moins de 2 000 habitants). Certaines, comme **Annecy**, ont toutefois été constituées en milieu urbain. De même, un projet de fusion des communes de **Boulogne-Billancourt** et d'**Issy-les-Moulineaux** pourrait déboucher sur la plus importante commune nouvelle²⁵⁶. Des communes nouvelles regroupent un grand nombre de communes, comme **Livarot-Pays-d'Auge** (22 communes).

²⁵⁴ À cet égard, il est constaté que la constitution d'EPCI « XXL » tend à ralentir le processus d'intégration intercommunale.

²⁵⁵ Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

²⁵⁶ Cour des comptes, Rapport d'observations définitives de la CRC Île-de-France sur la commune de **Boulogne-Billancourt**, mars 2017, 100 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 24 : caractéristiques des communes nouvelles

	2015	2016	Total 2015-2016
Population municipale au 1^{er} janvier 2016 des communes nouvelles	1 078 686	655 933	1 734 619
Nombre de communes fondatrices	1 090	670	1 760
Nombre de communes nouvelles	317	200	517
Population minimum de la commune nouvelle	114	121	114
Population maximum de la commune nouvelle	80 978	121 809	121 809
Nombre minimum de communes fondatrices d'une commune nouvelle	2	2	2
Nombre maximum de communes fondatrices d'une commune nouvelle	22	19	22
Population moyenne des communes nouvelles	3 403	3 280	3 355
Nombre moyen de communes fondatrices par communes nouvelles	3,44	3,35	3,40

Source : Cour des comptes – données Panorama des communes nouvelles, Vincent Aubelle, AMF

Cet « engouement »²⁵⁷ pour les communes nouvelles s'explique par un faisceau de causes. La garantie de maintien de la dotation globale de fonctionnement (DGF) pour une durée de trois ans à compter de la création de la commune nouvelle (ainsi qu'un bonus de 5 % de la DGF forfaitaire si la population est comprise entre 1 000 et 10 000 habitants) a constitué un élément moteur pour de nombreux projets de fusion. Toutefois, le succès du dispositif n'est pas dû qu'à cette seule incitation financière. Les élus mettent en avant sa souplesse : au contraire de la révision de la carte intercommunale largement imposée par l'État, il repose sur leur initiative et la vision qu'ils ont de l'avenir de leur territoire. En outre, la loi prévoit la création de communes déléguées en lieu et place des anciennes communes, ce qui a rassuré élus et citoyens quant à la préservation de

²⁵⁷ MANABLE, Christian, GATEL, Françoise, sénateurs. Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : *Les communes nouvelles, histoire d'une révolution silencieuse, raisons et conditions d'une réussite*. avril 2016, 78 p., disponible sur www.senat.fr

l'identité de ces dernières²⁵⁸. Il en est de même de la possibilité de maintenir l'ensemble des conseillers municipaux des anciennes communes durant le mandat en cours puisque la création de la commune nouvelle ne s'accompagne pas de son interruption. Provisoirement, il en résulte la constitution de conseils municipaux pléthoriques²⁵⁹.

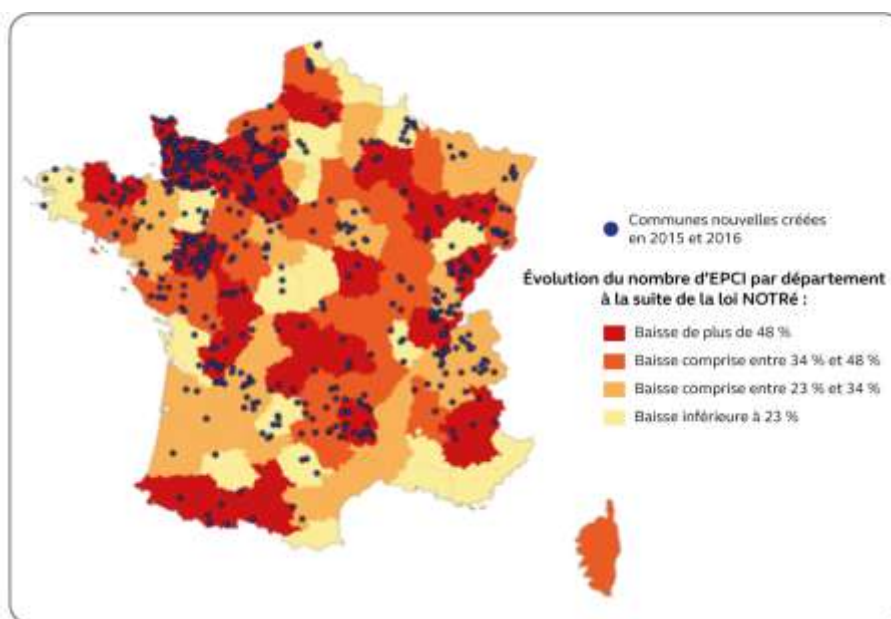
b) Un processus facilitant la réforme intercommunale

Le dispositif des communes nouvelles résultant de la loi de 2015 n'a pas été pensé comme une partie intégrante de la réforme territoriale engagée par le Gouvernement. Le renforcement même partiel de l'échelon communal n'apparaît pas nécessairement cohérent avec l'affirmation de l'intercommunalité visée par la réforme gouvernementale. Pourtant, le succès des communes nouvelles n'est pas sans lien avec cette dernière, comme le montre leur localisation, majoritairement dans les territoires ayant connu un fort resserrement intercommunal (cf. carte *infra*). Dans une moindre ampleur, il reproduit à l'échelon communal le mouvement opéré à l'échelon intercommunal : la fusion de collectivités existantes afin d'atteindre une taille critique, condition d'une gestion plus efficiente. Surtout, la création des communes nouvelles peut être considérée comme un utile accompagnement de la nouvelle carte intercommunale. Parfois motivée par une réaction défensive des élus communaux craignant d'être « noyés » au sein des nouvelles intercommunalités, elle vise souvent à leur permettre d'y peser davantage et de s'y faire mieux entendre.

²⁵⁸ Cf. annexe n° 11 : communes nouvelles et communes déléguées

²⁵⁹ 245 conseillers municipaux à **La Hague**, 223 à **Segré-en-Anjou-Bleu**.

**Carte n° 4 : resserrement de la carte intercommunale
et créations de communes nouvelles**



Source : Cour des comptes à partir des données DGCL

Alors qu'ils tendent à se concentrer sur les compétences stratégiques (mobilité, aménagement, développement économique), les nouveaux EPCI rétrocèdent parfois certaines compétences de proximité aux communes qui cherchent en se regroupant à mutualiser les moyens et l'ingénierie nécessaires tout en préservant le lien de proximité avec la population. Ainsi, dans l'Yonne, la constitution de la nouvelle **communauté de communes de Puisaye-Forterre** a conduit un ancien EPCI (la communauté de communes de l'Orée de Puisaye) à se constituer en commune nouvelle (**Charny-Orée-de-Puisaye**). Dans une certaine mesure, le dispositif des communes nouvelles vient donc compléter la réforme de la carte intercommunale comme l'illustre son succès particulier dans le département de la Manche, où se sont constitués des EPCI « XXL ».

II - Une clarification timide de la répartition des compétences

Un objectif central de la réforme territoriale était, selon l'exposé des motifs de la loi NOTRe, d'aboutir à une articulation plus efficace, plus claire et moins coûteuse des compétences des différents niveaux de collectivité à travers la suppression de la clause générale de compétences des départements et des régions, et au renforcement des régions et des intercommunalités. La réforme, si elle n'a pas été l'occasion de nouveaux transferts importants de l'État vers les collectivités locales, a en effet modifié la répartition des compétences entre elles.

Cependant, la nouvelle répartition des compétences demeure compliquée (A) et les transferts opérés des départements vers les régions et les métropoles sont relativement limités (B).

A - Une répartition des compétences toujours compliquée

Si la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions représente une avancée, le mouvement de rationalisation reste inachevé. Il recèle toutefois des potentialités intéressantes en matière de coopération entre collectivités.

1 - Un objectif de rationalisation non atteint

L'un des objectifs de la réforme territoriale était de clarifier la répartition des compétences entre les différents échelons de collectivité locale. Or, cette réforme fait coexister deux logiques distinctes : d'une part, la loi MAPTAM entend rationaliser l'action publique locale par la coordination des collectivités sur des compétences partagées grâce à la désignation d'un chef de file ; d'autre part, la loi NOTRe cherche à résoudre les chevauchements en spécialisant certains échelons de collectivités dont l'action est restreinte aux seules compétences qui leur ont été attribuées. Témoignent de l'hésitation entre ces deux logiques, le rétablissement de la clause générale de compétences des départements et

des régions par la loi MAPTAM²⁶⁰, alors jugée « *non déterminante pour la clarification de l'action publique locale* », et sa suppression un an plus tard par la loi NOTRé.

*a) Des compétences renforcées pour les régions
et les intercommunalités*

La loi NOTRé attribue aux régions la « *responsabilité* » du développement économique, notion dont la portée juridique nouvelle est plus large que celle de « *chef de file* ». D'abord introduite à la suite de la révision constitutionnelle de 2003 par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, la désignation d'un chef de file permet à la loi, lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités locales, d'autoriser l'une d'elles à organiser les modalités de leur action commune. En revanche, en confiant aux régions la responsabilité du développement économique de leur territoire, le législateur a attribué une compétence en propre aux régions. Elle se traduit par l'établissement d'un schéma directeur (le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation ou SRDEII)²⁶¹ et d'un régime d'aides aux entreprises, tous deux contraignants pour les autres collectivités²⁶². En l'absence de transfert de ressources par ces dernières, l'État a créé un fonds exceptionnel de soutien de 450 M€ par l'article 149 de la loi de finances initiale pour 2017 afin de renforcer les dépenses des régions consacrées au développement économique.

Les régions voient également renforcer leur rôle en matière d'aménagement du territoire à travers l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), également prescriptif pour les autres collectivités. Enfin, des transferts de compétences des départements confortent le rôle des régions dans le domaine de la mobilité. C'est ainsi que les transports hors agglomérations (transports interurbains et transports scolaires notamment) font désormais l'objet d'une gestion à l'échelle régionale. Les prérogatives

²⁶⁰ La clause de compétence générale des conseils généraux et régionaux avait été supprimée par la loi RCT de 2010, pour un effet au 1^{er} janvier 2015.

²⁶¹ Ces schémas ont tous été adoptés au plus tard fin avril 2017.

²⁶² Article L. 4251-17 du CGCT : « *Les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements en matière d'aides aux entreprises doivent être compatibles avec le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation* ».

des régions en matière de programmation, planification et encadrement de l'action des collectivités de leur ressort sont consolidées.

L'échelon intercommunal est également renforcé. De nouvelles compétences obligatoires sont reconnues aux communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines et métropoles par les lois MAPTAM et NOTRe.

Tableau n° 25 : nouvelles compétences obligatoires des EPCI à fiscalité propre

Année du transfert	Communautés de communes et communautés d'agglomération	Communautés urbaines et métropoles
2017	- développement économique : zones d'activité économique, soutien aux activités commerciales, promotion touristique (dont création d'offices du tourisme) - aménagement de l'espace : PLU²⁶³ - aires d'accueil des gens du voyage - collecte et traitement des déchets ménagers	- développement économique : soutien aux établissements d'enseignement supérieur et aux programmes de recherche - aménagement de l'espace : PLU, compétence plus large pour les opérations d'aménagement - équilibre social de l'habitat : suppression de la notion d'intérêt communautaire (transfert de plein droit pour l'intégralité des missions) - services d'intérêt collectifs en matière d'énergie : contribution à la transition énergétique ; réseaux de chaleur ou de froid urbains ; distribution publique d'électricité et de gaz ; infrastructures de charge de véhicules électriques - aires d'accueil des gens du voyage
2018	- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations	- gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
2020	- eau et assainissement	

Source : Cour des comptes

²⁶³ Sauf en cas d'existence d'une minorité de blocage (au moins 25 % des communes correspondant à 20 % de la population). Le transfert du plan local d'urbanisme (PLU) aux communautés de communes et aux communautés d'agglomération n'est pas une disposition des lois de réforme territoriale : il est prévu par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR).

La réforme territoriale élève le degré d'intégration des intercommunalités. En termes de compétences, les communautés de communes se rapprochent des communautés d'agglomération. Ainsi, les deux types d'intercommunalités doivent désormais exercer trois compétences optionnelles choisies dans un groupe de compétences déterminé²⁶⁴. Par ailleurs, la réforme aligne les règles de définition de l'intérêt communautaire applicables aux communautés de communes sur celles des communautés d'agglomération (détermination à la majorité des deux tiers du conseil de la communauté).

b) Un principe de spécialisation à la portée limitée

La loi NOTRe suit une logique de spécialisation accrue des collectivités de façon à éviter l'intervention « *parfois de manière concurrente, souvent de façon redondante* » des collectivités en dehors de leurs missions principales. Ainsi, elle supprime la clause générale de compétence²⁶⁵ des départements et des régions, qui leur accordait depuis 1982 une capacité d'intervention à la seule condition d'un intérêt public local. Désormais, seules les communes conservent une telle capacité, héritage de la loi municipale de 1884. Par conséquent, les départements et les régions exercent sur leurs territoires des compétences limitativement énumérées par la loi²⁶⁶, ce qui constitue une avancée significative en termes de simplification.

La portée de cette logique de spécialisation est toutefois limitée par la permanence de compétences partagées. Certaines compétences, en effet, considérées comme transversales, demeurent exercées par l'ensemble des collectivités. Selon l'article L. 1111-4 du CGCT, les compétences en matière de promotion de l'égalité hommes-femmes, culture, sport, tourisme, promotion des langues régionales et éducation populaire sont

²⁶⁴ Environnement, logement, politique de la ville, voirie, équipements culturels et sportifs, action sociale, assainissement, eau, maisons de service au public.

²⁶⁵ Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil constitutionnel a jugé que la suppression de la clause générale de compétences ne méconnaissait pas le principe de libre administration des collectivités territoriales (décision n° 2016-565 QPC du 16 septembre 2016 - Assemblée des départements de France).

²⁶⁶ L'instruction du 22 décembre 2015 (NOR RDFB1520836N) précise ainsi que « *pour savoir si la région ou le département peut intervenir, il convient de rechercher si un texte lui a attribué la compétence* ».

partagées entre les différents échelons de collectivités²⁶⁷. En outre, certaines compétences sont attribuées à plusieurs échelons parce que leur exercice nécessite des concours multiples, moyennant la désignation par la loi d'un chef de file (cf. *supra*).

En outre, la mission de solidarité territoriale reconnue aux départements²⁶⁸ leur laisse d'importantes marges de manœuvre. Elle les autorise à intervenir hors de leurs compétences propres comme le précise une instruction ministérielle²⁶⁹ : « *la solidarité territoriale des départements a vocation à s'exprimer à travers leur capacité à financer des opérations ne relevant pas strictement de leurs compétences d'attribution* ». Cette distinction entre l'exercice d'une compétence et son financement permet aux départements, au titre de la solidarité territoriale, de financer en dehors de leur champ d'intervention des projets dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements. Le législateur a ainsi voulu préserver l'aide aux communes, attribution traditionnelle des départements.

L'objectif de rationalisation des interventions des collectivités par une spécialisation accrue et de moindres enchevêtrements apparaît donc compromis. En outre, une telle configuration n'est pas propice à la lisibilité des rôles respectifs de chaque échelon, notamment en matière de développement économique.

c) Un exemple de complexité : le développement économique

L'exercice par les collectivités locales des compétences liées au développement économique des territoires a fait l'objet d'une tentative de rationalisation par la loi NOTRe, qui, du fait de sa complexité, a dû être explicitée par l'administration à travers plusieurs textes dont deux instructions du 22 décembre 2015, communément appelées « circulaires de Noël »²⁷⁰. Pourtant, si la responsabilité en est désormais clairement

²⁶⁷ La liste n'est toutefois pas exhaustive et l'aménagement numérique fait par exemple l'objet d'une gestion par l'ensemble des collectivités locales.

²⁶⁸ Article 94 de la loi NOTRe.

²⁶⁹ Instruction du 22 décembre 2015 (NOR RDFB1520836N).

²⁷⁰ Soit l'instruction citée *supra* et l'instruction NOR INTB1531125J en date du 22 décembre 2015, ainsi qu'une circulaire du 3 novembre 2016 et une instruction du 26 janvier 2017 relative à l'exercice du contrôle de légalité.

attribuée aux régions, la variété des possibilités d'intervention des autres collectivités n'a pas fait progresser la nouvelle organisation en lisibilité.

Les collectivités du bloc communal peuvent participer au financement des aides de la région dans un cadre conventionnel²⁷¹. De plus, elles disposent de la compétence exclusive pour définir le régime des aides en matière d'immobilier d'entreprise et les attribuer. Elles gardent également la capacité d'intervenir pour octroyer des aides spécifiques²⁷².

Les départements ne sont plus compétents en matière d'intervention économique de droit commun et la solidarité territoriale ne doit pas leur permettre d'apporter même indirectement une aide à une entreprise²⁷³. Cependant, ils conservent des compétences économiques résiduelles dans des cas limitativement définis par la loi. Ainsi, lorsque l'initiative privée est défaillante, ils peuvent contribuer au financement d'opérations d'investissement en faveur d'entreprises, nécessaires aux besoins de la population en milieu rural, sur demande des communes ou EPCI qui assurent la maîtrise d'ouvrage. En outre, ils peuvent compléter, sous forme de subventions et par convention avec la région, les aides accordées par cette dernière aux entreprises du domaine agricole²⁷⁴. Enfin, ils conservent la faculté d'octroyer des aides spécifiques²⁷⁵.

Enfin, les métropoles, conçues pour être des « locomotives » du développement régional (cf. *supra*), disposent de capacités d'action considérables. Elles doivent être associées à l'élaboration du SRDEII pour la partie du territoire qui les concerne, et sont habilitées à élaborer leur propre document d'orientations stratégiques en cas de désaccord avec la région (tout en prenant en compte le schéma régional)²⁷⁶. En outre, elles peuvent agir sans intervention préalable de la région pour aider à la création ou à la reprise d'entreprises, et peuvent prendre des participations dans le capital de sociétés d'investissement. Si les SRDEII ont vocation à assurer

²⁷¹ Qui ne saurait toutefois prendre la forme d'une délégation générale de compétences.

²⁷² Aides aux professionnels de santé en zones déficitaires, aides aux exploitants de salles de cinéma, et aides diverses pour le maintien ou à la création d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural en cas d'initiative privée défaillante ou dans une commune comprenant des quartiers prioritaires de la politique de la ville, etc.

²⁷³ Cette interprétation de la loi NOTRe a été confirmée par le Conseil d'État dans sa décision du 12 mai 2017 (n° 397364) sur les deux « circulaires de Noël ».

²⁷⁴ Ces subventions doivent s'inscrire dans un programme de développement rural régional ou dans un régime d'aides existant au sens du droit européen.

²⁷⁵ Aides à l'exploitation de salles de cinéma, aides aux professionnels de santé.

²⁷⁶ Article L. 4251-15 du CGCT.

la complémentarité des interventions respectives des régions et des métropoles, des conflits de compétences peuvent apparaître.

2 - Des modalités plus souples de coopération entre collectivités

La loi MAPTAM a doté les collectivités d'un nouvel outil pour exercer des compétences partagées. Animées par la région, les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) sont conçues comme un lieu de concertation entre collectivités d'un même territoire dans l'objectif principal de déterminer les modalités de l'action commune. Dans le cas d'une compétence à chef de file, la collectivité concernée élabore un projet de convention territoriale d'exercice concerté, qui fait l'objet d'un examen en séance. La convention peut prévoir des délégations de compétences entre collectivités, comme prévu par la loi RCT.

La loi NOTRe a prévu, lorsque l'exercice commun des compétences s'opère par le versement d'aides ou de subventions, la mise en place d'un guichet unique par l'État, une collectivité territoriale ou un EPCI, avec lequel les autres personnes publiques concluent des conventions lui déléguant cette compétence. Ce dispositif, qui imposera sans doute des coûts de coordination aux collectivités locales²⁷⁷, pourra permettre des recompositions adaptées aux spécificités des territoires.

Toutefois, les CTAP ne paraissent pas jouer encore pleinement leur rôle. La création des commissions et groupes de travail thématiques n'est pas effective dans plus de la moitié des régions. Les CTAP sont parfois des assemblées pléthoriques (112 élus en région Auvergne-Rhône-Alpes) ce qui ne facilite pas l'efficacité de leurs travaux. Le bilan de l'élaboration des conventions territoriales d'exercice des compétences (CTEC) est limité. Seules les régions Normandie et Occitanie en ont conclu.

²⁷⁷ Rapport de Martin Malvy et Alain Lambert avec l'appui de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale des affaires sociales et de l'inspection générale de l'administration, *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, avril 2014.

B - Un transfert réduit de compétences des départements aux régions et aux métropoles

Contrairement à l'ambition initiale du Gouvernement, la réforme territoriale n'a que peu modifié la répartition des attributions des différents niveaux de gestion locale.

1 - La gestion des transports départementaux dévolue aux régions

Le projet de loi NOTRe prévoyait de transférer des pans entiers de compétences des départements vers les régions (voirie, collèges, transports). Seuls l'ont finalement été les transports, essentiellement interurbains et scolaires. À compter du 1^{er} janvier 2017, les régions sont devenues compétentes, en lieu et place des départements²⁷⁸, pour les services de transports non urbains, réguliers ou à la demande²⁷⁹, la desserte maritime des îles et la gestion des gares routières relevant du département²⁸⁰, ainsi que pour les lignes ferroviaires d'intérêt local gérées par les départements (hors **Île-de-France** et **Corse**). Depuis le 1^{er} septembre 2017, elles sont également chargées des transports scolaires à l'exclusion du transport des élèves handicapés vers les établissements scolaires, qui continue de relever des départements²⁸¹.

²⁷⁸ Article 15 de la loi NOTRe.

²⁷⁹ En région Île-de-France, le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) conserve sa compétence en matière de mobilité

²⁸⁰ Hors région Île-de-France et ancienne région Rhône-Alpes, sur le territoire de la métropole de Lyon.

²⁸¹ Articles L. 3111-1 et L. 3111-7 du code des transports.

Tableau n° 26 : charges transférées relatives aux compétences transports

Région ²⁸²	Montant des charges (en €)
Auvergne-Rhône-Alpes	381 264 972
Bourgogne-Franche-Comté	154 973 482
Bretagne	135 669 158
Centre-Val-de-Loire	112 408 660
Grand Est	204 793 473
Hauts-de-France	252 658 073
Nouvelle-Aquitaine	263 026 495
Normandie	149 446 971
Occitanie	267 089 959
Pays de Loire	150 745 167
PACA	162 647 878
Guadeloupe	7 194 535
La Réunion	34 000 000
Total général	2 275 918 822

Source : Cour des comptes - données : avis des CLECRT et arrêtés préfectoraux

Les montants des charges transférées ont été définis par arrêté des préfets après avis de la commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT²⁸³), présidée par le président de la chambre régionale des comptes et composée paritairément de représentants de la région et du département²⁸⁴. Au total, ils s'élèvent à 2,28 Md€²⁸⁵, soit

²⁸² Régions où des transferts de compétences départementales ont eu lieu, ce qui exclut notamment l'Île-de-France. Sont prises en compte, outre les transports interurbains et scolaires, le transport maritime, le transport ferroviaire et les charges non ventilées.

²⁸³ Cf. annexe n° 13 sur les CLECRT.

²⁸⁴ Dans la plupart des cas, les préfets ont suivi l'avis de la CLECRT. Toutefois, dans le département du **Nord**, la CLECRT ne s'est pas prononcée, faute d'accord des parties sur la méthode d'évaluation. Par ailleurs, dans de rares cas, comme dans l'**Aisne** et l'**Oise**, l'arrêté préfectoral n'a pas repris exactement l'évaluation de la commission. Par ailleurs, certains arrêtés font l'objet de recours (**Eure-et-Loir**, **Indre**, **Oise**).

²⁸⁵ Outre les compétences transports, d'autres compétences transférées (ports et planification des déchets) ont fait l'objet d'une évaluation à 8,6 M€, soit moins de 0,5 % du total des charges transférées.

3,9 % des dépenses de fonctionnement des départements et 10 % de celles des régions en 2016, année de référence²⁸⁶. Les agents affectés à l'exercice de ces compétences, au nombre de 900 selon l'association Régions de France (RF), doivent être transférés aux régions avant le 1^{er} janvier 2018.

Ces transferts de compétences, qui doivent être neutres sur un plan financier, s'accompagnent du transfert par les départements des ressources nécessaires à « *l'exercice normal de ces compétences* »²⁸⁷. À cet effet, la loi de finances pour 2016 a porté de 25 % à 50 % la part du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) allouée aux régions et réduit corrélativement celle des départements de 48,5 % à 23,5 %. Ce transfert de CVAE représente un montant de 3,85 Md€ sur la base des recettes de 2016, nettement supérieur aux charges effectivement transférées (2,28 Md€). La différence fait l'objet du versement par les régions d'une dotation de compensation, figée dans le temps, ce qui prive les départements d'une partie du dynamisme de leurs recettes fiscales. Cet effet est plus particulièrement marqué dans certains départements comme ceux d'Île-de-France qui n'ont transféré aucune compétence.

2 - Des transferts *a minima* des départements vers les métropoles

L'affirmation des métropoles prévue par la loi MAPTAM est notamment basée sur l'extension de leurs compétences. Le transfert ou la délégation par les départements aux métropoles de tout ou partie d'au moins trois compétences, choisies dans huit groupes énumérés à l'article L. 5217-2 du CGCT²⁸⁸, a été rendu obligatoire au 1^{er} janvier 2017 pour les douze métropoles de droit commun et Aix-Marseille-Provence. Par ailleurs, la voirie départementale a été transférée aux métropoles à la même date, pour la partie qui se trouve sur le territoire métropolitain.

Départements et métropoles ont été libres de déterminer par convention, après une négociation locale, les compétences basculées des uns aux autres ainsi que les modalités de ces mouvements (transfert ou délégation, implications financières). Le défaut de convention au 1^{er} janvier

²⁸⁶ Cf. annexe n° 12 : montant des charges transférées aux régions par département.

²⁸⁷ Loi NOTRe, article 133.

²⁸⁸ Ces huit groupes sont : le fonds de solidarité pour le logement (FSL) ; le service public départemental d'action sociale ; le programme départemental d'insertion (PDI) ; le fonds d'aide aux jeunes en difficulté (FAJ) ; la prévention spécialisée auprès des jeunes et des familles ; les centres locaux d'information et de coordination pour les personnes âgées (CLIC) et l'action sociale (à l'exclusion des prestations légales d'aide sociale) ; le tourisme, la culture et les équipements sportifs ; les collèges.

2017 sur au moins trois des huit groupes de compétences (hors voirie) aurait entraîné le transfert de plein droit à la métropole de la totalité à l'exception de la compétence relative aux collèges.

De la même façon que pour les régions, les transferts des départements vers les métropoles font l'objet d'une compensation intégrale des accroissements nets de charges. Les montants sont constatés dans les conventions de transfert, après consultation de la CLECRT (cf. *supra*). Les charges transférées sont compensées par le versement, chaque année, d'une dotation de compensation à la métropole. Cependant, alors qu'une partie importante des compétences transférées, notamment en matière de voirie, donne lieu à des dépenses d'investissement, cette dotation est inscrite intégralement en section de fonctionnement, ce qui fait peser une contrainte supplémentaire sur l'équilibre budgétaire des départements.

L'ensemble des conventions conclues en 2016 entre chacune des treize métropoles et le département concerné²⁸⁹ ne prévoient que des transferts limités. Ainsi, le montant total des charges transférées s'élève à 160,8 M€ en année pleine²⁹⁰, soit 0,3 % des dépenses de fonctionnement des départements et 2,6 % des recettes de fonctionnement des métropoles en 2016.

Cette faible ampleur budgétaire des transferts s'explique par le fait qu'ils n'ont été effectués, sauf deux cas, que pour le nombre minimal requis de trois compétences (hors voirie). Ont été le plus souvent choisis : le fonds d'aide aux jeunes (13 fois sur 13), le fonds de solidarité logement (11 fois) et la prévention spécialisée (8 fois)²⁹¹. Le choix de ces compétences peut s'expliquer par leur complémentarité avec les politiques du logement et de la ville relevant déjà des métropoles. Le transfert en matière de tourisme et de culture, également souvent retenu, est à relier aux politiques d'attractivité des métropoles. Quant au transfert de la voirie départementale sur le territoire métropolitain, il est parfois partiel (pour **Nantes Métropole**, **Bordeaux Métropole** et **Aix-Marseille-Provence**)²⁹² et accompagné, dans cinq cas sur treize, d'une convention prévoyant

²⁸⁹ Un cas de blocage a finalement été résolu, relatif au transfert à la **Métropole de Montpellier** du domaine d'O appartenant au département de l'**Hérault**.

²⁹⁰ Dont 90,2 M€ pour la voirie et 70,6 M€ pour les autres compétences. Cf. annexe n° 16 : montant des charges transférées par les départements aux métropoles.

²⁹¹ Cf. annexe n° 15 : les compétences transférées par les départements aux métropoles.

²⁹² L'article L. 5217-2 du CGCT précise que les transferts peuvent porter sur « *tout ou partie des groupes de compétences* ».

l'intervention du conseil départemental durant l'hiver. Enfin, aucune métropole n'a souhaité se voir transférer l'aide sociale²⁹³.

Au total, en dépit des transferts opérés en faveur des régions et des métropoles, les départements continuent d'exercer la majorité de leurs compétences sur l'intégralité de leur territoire. En particulier, le schéma lyonnais de « *métropolisation* » des compétences départementales n'a pas été reproduit. La Cour recommande que soient analysées les conditions de reproductibilité de ce schéma visant à simplifier la répartition des compétences.

Le rôle de l'État dans la réforme territoriale

Si leur rôle a été très effacé dans la constitution des nouvelles régions, l'engagement des administrations de l'État a été essentiel, tant au niveau central que déconcentré, dans la préparation des nouveaux schémas de coopération intercommunale, avec une place centrale dévolue au préfet et à ses services, un accompagnement des services fiscaux et un suivi fin par les ministères concernés (DGCL et DGFIP). La mise en œuvre pratique des fusions et des changements de périmètre d'EPCI a été facilitée par plusieurs évolutions législatives. S'agissant des communes nouvelles, les services de l'État ont accompagné les collectivités volontaires par des conseils juridiques et des simulations fiscales. Les transferts des compétences ont fait l'objet d'un accompagnement juridique de la DGCL, qui n'a toutefois pas suivi leur mise en œuvre effective, collectivité par collectivité. Dans les territoires, le rôle d'expertise et de conseil a été surtout tenu par les présidents de CRC dans le cadre des CLECRT. Ce rôle relativement en retrait de l'administration de l'État, hors SDCI, par rapport aux précédentes réformes, illustre la volonté, sinon la nécessité, de laisser les territoires s'organiser eux-mêmes pour gérer les transitions voulues par le législateur. On peut toutefois regretter que le ministère de l'intérieur n'ait pas cherché à disposer des informations nécessaires à un meilleur suivi centralisé de la réforme.

²⁹³ Selon l'association France Urbaine, cela résulte de la volonté des départements de préserver leur pleine capacité d'intervention en matière d'aide sociale et du peu d'attrait pour les métropoles de cette compétence au poids budgétaire lourd et croissant.

III - Une réforme en cours dont l'impact budgétaire relève de la responsabilité des collectivités locales

Selon les études d'impact des principales lois portant réforme de la nouvelle architecture territoriale et de la nouvelle répartition des compétences, celles-ci doivent mener à « *une articulation moins coûteuse des compétences entre les différents niveaux de collectivités* » et permettre de « *réaliser des gains d'efficacité* » et des « *économies d'échelle importantes* ». Cet objectif d'économies, s'il n'a pas été précisé dans les exposés des motifs, a été repris dans la communication gouvernementale sur la réforme et dans les documents budgétaires²⁹⁴.

La mise en œuvre de la réforme territoriale, processus complexe, entraîne nécessairement des coûts de transition à court terme (A). La vigilance doit toutefois être concentrée sur les risques de dérives des coûts à long terme (B).

A - Un processus complexe de transition dont les coûts restent à évaluer

Alors que les principales lois de réforme territoriale ont été votées en 2014 et 2015, la mise en œuvre de la réforme territoriale est un processus toujours en cours en 2017.

1 - Un processus échelonné sur plusieurs années

La mise en œuvre de la réforme territoriale se traduit par de nombreux chantiers au sein des collectivités concernées : réorganisation institutionnelle et administrative, refonte des fonctions support, gestion et harmonisation des conditions de travail, territorialisation de l'action publique, harmonisation des politiques publiques et fusion des organes satellites (voir annexe n° 17). Ces chantiers suivent un calendrier pluriannuel résultant des règles imposées par la loi ainsi que des volontés et contraintes locales.

²⁹⁴ Selon le RESF 2017, « *la mise en œuvre de l'ensemble des mesures liées à la réforme territoriale sur la période 2016-2020 constitue un levier fort de rationalisation de la dépense locale et devrait à terme générer des économies de fonctionnement* ».

a) Une année de préparation

Si la date de création officielle des nouvelles régions était fixée par la loi au 1^{er} janvier 2016, les chantiers administratifs liés aux fusions ont débuté dès 2015. Le degré d'anticipation a varié selon les régions. Dans certaines, l'anticipation s'est réduite à la sécurisation technique de la gestion budgétaire afin de garantir la continuité du traitement des fonctionnaires et du paiement des tiers. Tel a été le cas de l'ancienne région Nord – Pas-de-Calais dont les élus étaient opposés à la fusion avec la Picardie. Dans d'autres régions, des réflexions communes ont été initiées dès 2015, notamment sur l'harmonisation des systèmes d'information. D'autres, encore, ont lancé un travail de cartographie et de recensement des dispositifs en vue de l'analyse comparative de leurs politiques publiques. Certaines ont ainsi fortement anticipé les travaux qui devraient être menés en 2016, comme les anciennes régions Bourgogne et Franche-Comté.

S'agissant des EPCI issus de fusions, les arrêtés préfectoraux entraient en vigueur le 1^{er} janvier 2017 mais le chantier des recompositions institutionnelles a débuté en fin d'année 2016. Il convenait notamment de définir la répartition entre les communes des sièges au sein du conseil communautaire de l'EPCI fusionné²⁹⁵ et d'en désigner les membres ; de même pour le bureau communautaire.

b) Une année de lancement

2016 a été la première année de fonctionnement des nouvelles régions. Au-delà de la définition du nom et du siège de la nouvelle entité, la priorité a été donnée à l'organisation des services fusionnés, en deux étapes : l'établissement du nouvel organigramme et la nomination des agents. Dans la plupart des nouvelles régions, les organigrammes fonctionnels ont été établis au premier semestre de 2016, du moins pour les postes d'encadrement²⁹⁶. Les directeurs généraux adjoints (DGA) et les directeurs ont été nommés avant l'automne avec la mission de préfigurer les nouveaux services. Au début de 2017, la plupart des chefs de service étaient nommés et l'ensemble des agents devait l'être à la fin du premier

²⁹⁵ La répartition des sièges est opérée soit selon le droit commun, soit selon les termes d'un accord local. Elle pouvait être prévue dès l'arrêté prononçant la fusion ou décidée avant le 15 décembre 2016.

²⁹⁶ Cf. annexe n° 18 : la réorganisation des services dans les nouvelles régions.

semestre. Ce calendrier a été suivi par la région **Bourgogne-Franche-Comté** : les pôles ont été définis en mai 2016, les directions en juin, les services en octobre et le positionnement des agents devait être finalisé au premier trimestre de 2017²⁹⁷. L'organisation des services et la nomination des agents des régions fusionnées se sont ainsi étendues sur plus de douze mois.

Pour les EPCI créés au 1^{er} janvier 2017, la loi NOTRe a prévu des dispositions transitoires pour favoriser la continuité des services intercommunaux : les nouveaux EPCI exercent d'emblée les compétences obligatoires relatives à leur catégorie ainsi que la somme des compétences optionnelles et facultatives des anciens EPCI dans le périmètre de ces derniers. Quant à la définition des compétences optionnelles du nouvel EPCI, exercées sur l'ensemble du périmètre ou restituées aux communes, elle doit être établie avant le 31 décembre 2017 par le conseil communautaire.

Ces chantiers se sont déroulés concomitamment à la préparation de l'exercice de nouvelles compétences. Ainsi, les budgets de la première année d'exercice des nouvelles entités issues de la réforme territoriale ont majoritairement été des budgets de transition, reconduisant la plupart des dispositifs existants dans les anciennes régions et intégrant les nouvelles compétences obligatoirement transférées dans les EPCI.

c) Une convergence progressive

Au cours de leur deuxième année d'existence, les nouvelles régions ont mené deux chantiers de grande ampleur : l'harmonisation des conditions de travail des agents²⁹⁸ et la convergence des politiques publiques. Le premier, qui concerne notamment le régime indemnitaire, le temps de travail, l'avancement d'échelon et l'action sociale, a été conduit sur la base de négociations collectives²⁹⁹. Si la loi fixe au 1^{er} janvier 2018 le délai maximum pour délibérer sur un régime indemnitaire et des conditions d'emploi uniques avec la possibilité d'une harmonisation progressive jusqu'au 1^{er} janvier 2023, le maintien de dispositifs différenciés selon les anciennes régions a pu apparaître comme un risque

²⁹⁷ Rapport d'orientations budgétaires 2017 de la région **Bourgogne-Franche-Comté**.

²⁹⁸ Cf. annexe n° 18 : la réorganisation des services dans les nouvelles régions.

²⁹⁹ En amont de ce chantier, les instances syndicales devaient être renouvelées – ce qui a été réalisé au second semestre 2016.

pour le climat social. De premières mesures ont ainsi parfois été prises avant la fin 2016. En **Occitanie**, un premier alignement du régime indemnitaire a été réalisé dès octobre³⁰⁰ juste avant les négociations engagées avec les partenaires sociaux en vue de nouvelles mesures dans le courant de l'année 2017. Le même chantier d'harmonisation des conditions de travail a dû être ouvert par les nouveaux EPCI.

Concernant l'harmonisation des dispositifs et des politiques publiques, la loi NOTRe ne permet pas, sauf dispositions contraires, l'harmonisation progressive des critères régionaux d'intervention, mais elle laisse un délai général de trois ans pour mener ce travail³⁰¹. La réalité du terrain imposant toutefois d'aller plus vite, un recensement des dispositifs a été réalisé, parfois dès 2015. Leur nombre diffère considérablement selon les régions : une centaine dans les **Hauts-de-France** et en **Normandie**, 274 en **Bourgogne-Franche-Comté**, 700 dans le **Grand Est**³⁰² et 706 en **Nouvelle-Aquitaine**. La mise en cohérence porte notamment sur les bourses aux étudiants, les primes aux apprentis et les aides facultatives (comme les chèques lycéens). En Nouvelle-Aquitaine, selon la région, le processus a d'ores et déjà permis de supprimer 474 dispositifs et d'en harmoniser 175. Il devrait, sauf exception, être terminé à la fin de 2017, sous réserve de certains dispositifs qui, par nature, nécessitent davantage de temps ou sont contraints par des échéances spécifiques (conventions TER, CPER, fonds européens)³⁰³. S'agissant des EPCI, l'harmonisation des compétences doit être achevée en 2018, deuxième année d'exercice des nouvelles intercommunalités. Les conseils communautaires doivent définir les compétences facultatives ainsi que l'intérêt communautaire afférent avant le 31 décembre 2018.

Enfin, la deuxième année d'exercice des nouvelles régions doit permettre de définir l'organisation de leur présence territoriale. La création d'entités de plus grande taille éloigne les équipes régionales des usagers de

³⁰⁰ Rapport d'orientations budgétaires 2017 de la région **Occitanie**, novembre 2016.

³⁰¹ D'après l'article 136 de la loi NOTRe, les règles, plans et schémas régionaux en vigueur à la date de création des nouvelles régions demeurent applicables dans le ressort géographique pour lequel ils ont été adoptés jusqu'à leur remplacement par des actes ou documents correspondant au ressort des nouvelles régions, qui a lieu dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi.

³⁰² Cf. annexe n° 19 : l'harmonisation des régimes indemnitaires et des politiques publiques dans les nouvelles régions.

³⁰³ Ainsi, jusqu'en 2020, chaque nouvelle région va devoir assurer la poursuite simultanée des différents contrats de plan État-région signés en 2014 entre l'État et les anciennes régions.

leur territoire. Pour maintenir la proximité nécessaire, la plupart des nouvelles régions ont accentué la territorialisation de leurs services³⁰⁴.

2 - D'inévitables coûts de transition

Les nombreux chantiers rendus nécessaires par la mise en œuvre de la réforme territoriale (fusions comme transferts de compétences) induisent des coûts inhérents au processus même de transition. Un rapport d'inspection IGF-IGA³⁰⁵ de la fin 2014 a déterminé trois grands domaines de surcoûts : le pilotage et la conduite du changement, les dépenses liées à l'immobilier et à la mobilité des agents et l'intégration des systèmes d'information.

Du fait de l'ampleur des changements, les collectivités ont parfois mis en place une structure dédiée au pilotage et à la conduite des opérations ou, *a minima*, ont alloué des ressources internes pour une durée variable (plus de deux ans pour les nouvelles régions³⁰⁶). La rémunération des agents affectés à cette structure a un coût non négligeable auquel s'ajoute l'effort général en matière d'organisation et de ressources humaines (nouvel organigramme, formation des cadres appelés à diriger de nouveaux services et des agents dont les missions évoluent, redéfinition des processus métiers et budgétaires, etc.). La gestion de la communication sur la réforme a également un coût important (logo, documents, etc.). À titre d'illustration, dans les **Hauts-de-France**, le seul renouvellement du pelliculage des TER coûte 30 000 € par train, soit 10 M€ au total.

Les dépenses liées à l'immobilier et à la mobilité des agents sont également à considérer puisque transferts de compétences comme fusions impliquent la mobilité d'une partie des personnels. Pour les entités fusionnées et notamment les régions, le surcoût dépend des choix immobiliers. Les régions fusionnées ont privilégié le maintien des sièges des anciennes régions mais selon des organisations différentes. En **Bourgogne-Franche-Comté** et en **Normandie**, les directions ne sont pas scindées et sont réparties entre les deux sites ; dans les **Hauts-de-France**, elles sont toutes présentes sur les deux sites et donc scindées. Des créations d'implantations locales ont également été prévues : dans les régions **Hauts-de-France** (vingt implantations nouvelles), **Grand Est** (douze

³⁰⁴ Cf. annexe n° 20 : l'organisation territoriale des nouvelles régions.

³⁰⁵ *Économies réalisables et surcoûts prévisibles pour les collectivités locales du fait de la réforme territoriale*, rapport non publié, décembre 2014.

³⁰⁶ La région Nouvelle-Aquitaine a indiqué à la Cour avoir créé huit postes de « référents RH » dans le cadre du plan d'accompagnement du changement.

agences dont quatre déjà existantes en Alsace) et **Occitanie** (onze sites au minimum). Enfin, des surcoûts procèdent d'indemnités de mobilité accordées aux agents (quand il s'agit de regrouper un service sur un seul site) et/ou de coûts de coordination (notamment dus aux déplacements entre les différents sites). Les mêmes contraintes s'appliquent aux mutations consécutives aux transferts de compétences³⁰⁷.

Carte n° 5 : organisation territoriale de la région Grand Est



Source : Cour des comptes d'après organigramme général de la région Grand Est, novembre 2016

Enfin, l'harmonisation des systèmes d'information est un vaste chantier dont le coût financier est important. En effet, si les besoins des régions, auxquels répondent leurs systèmes d'information, sont similaires, les déclinaisons techniques comme le choix des progiciels peuvent être très différents. Deux postes importants de surcoûts sont identifiés : l'harmonisation des logiciels budgétaires et financiers et l'harmonisation des systèmes d'information en ressources humaines (SIRH). Pour ce faire, les régions ont recours à des prestations intellectuelles.

³⁰⁷ Article L. 5111-7 du CGCT.

B - Un bilan financier incertain à terme

Au-delà de coûts de transition immédiats, des surcoûts pérennes de gestion peuvent obérer les économies structurelles attendues à moyen et long terme, qui sont encore incertaines.

1 - Des risques de surcoûts pérennes

Les nouvelles entités issues de fusions prévues par la réforme territoriale rassemblent des collectivités qui présentaient parfois des situations très disparates. Les modalités d'harmonisation ou de fusion sont susceptibles d'entraîner des surcoûts.

a) L'harmonisation des rémunérations et du temps de travail

Dans la plupart des cas, les agents des régions fusionnées bénéficiaient de conditions de travail relativement disparates en termes de régime indemnitaire et de temps de travail notamment. En ce qui concerne le régime indemnitaire, des écarts importants existent ainsi entre les agents des anciennes régions Haute-Normandie et Basse-Normandie (jusqu'à 300 € d'écart pour les agents des lycées en situation comparable) et entre les agents des anciennes régions du **Grand Est** (des écarts allant jusqu'à 70 % pour les agents des lycées et 45 % pour les agents du siège en situation comparable)³⁰⁸. De forts écarts ont également été constatés dans les régions **Occitanie**, **Nouvelle-Aquitaine** ou **Hauts-de-France**. S'agissant du temps de travail, la situation est plus nuancée : les différences entre les anciennes régions sont relativement faibles en **Nouvelle-Aquitaine**, **Grand Est** et **Occitanie**. Elles sont plus significatives dans les **Hauts-de-France** : au sein des services, les agents picards peuvent choisir parmi quatre formules de temps de travail et ceux du Nord – Pas-de-Calais parmi deux formules mais ils bénéficient de deux jours de congés exceptionnels (quatre « jours du président », ramenés à deux en 2016).

Cette disparité rend l'harmonisation complexe et porteuse de risques de surcoûts pérennes tenant pour l'essentiel à l'alignement à la hausse de ces postes de dépenses. La région **Nouvelle-Aquitaine** a ainsi décidé en 2016 d'aligner le régime indemnitaire des agents de catégorie C du site de Limoges (siège et lycées) sur celui des agents du site de Bordeaux³⁰⁹.

³⁰⁸ Cf. annexe n° 19 : l'harmonisation des régimes indemnitaires et des politiques publiques dans les nouvelles régions.

³⁰⁹ Rapport de présentation du budget primitif 2017 de la région **Nouvelle-Aquitaine**.

La masse salariale est en effet l'un des principaux postes de dépenses d'une collectivité et le contexte législatif est favorable à des alignements « par le haut » puisque la loi MAPTAM a posé le principe du choix du régime indemnitaire le plus avantageux pour les agents qui changent d'employeurs³¹⁰. Ce principe s'applique également aux communes nouvelles et aux régions fusionnées. Si les textes en vigueur n'imposent pas un alignement systématique et immédiat « par le haut » et laissent une latitude aux collectivités en vue d'une harmonisation progressive des régimes indemnitaires, le risque d'un effet inflationniste des réorganisations sur l'évolution de la part indemnitaire des rémunérations est réel³¹¹.

La Cour rappelle que l'impact à la hausse sur la masse salariale de la réforme de l'organisation territoriale doit être rigoureusement maîtrisé. Les négociations menées, tant dans les régions que dans les EPCI et les communes nouvelles, doivent être également l'occasion de remettre à plat la gestion du temps de travail et de revenir pour tous les agents à la durée légale et de dégager ainsi des marges de manœuvre.

b) La convergence des politiques publiques

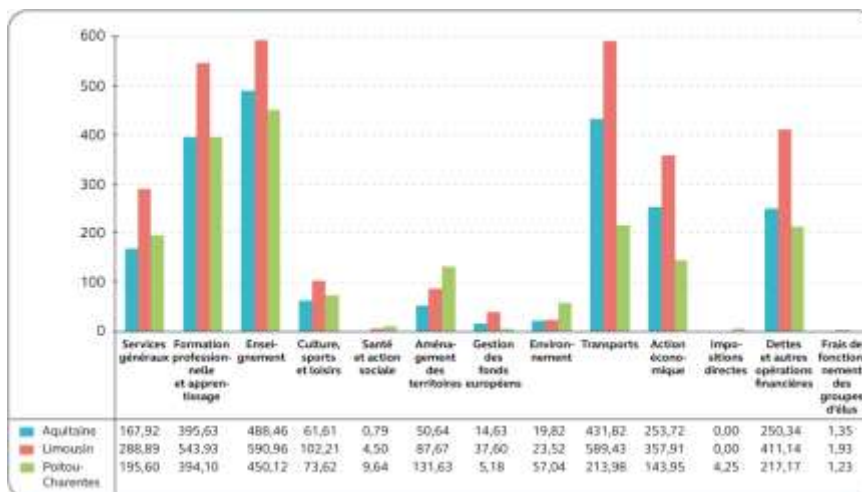
Les politiques publiques des régions fusionnées étaient très fréquemment conduites selon des critères et des dispositifs distincts. Par exemple, sur le territoire de la région **Nouvelle-Aquitaine**, l'aide aux familles des lycéens prenait la forme d'un tarif réduit dans l'ancienne région Aquitaine et d'une aide gérée par un fonds social délégué à chaque établissement dans les deux autres anciennes régions Limousin et Poitou-Charentes³¹². Il en est de même de la politique sportive, compétence partagée par tous les échelons de collectivités. Si l'ensemble des régions l'exerce principalement par l'octroi d'aide aux clubs, le montant total des aides ainsi que les critères d'allocation sont très disparates. Ainsi, dans les **Hauts-de-France**, le Nord – Pas-de-Calais distribuait 1,7 M€ à ses clubs et la Picardie 0,4 M€. La structuration de la dépense régionale pouvait ainsi être très différente dans les régions réunies en 2015, notamment au regard du nombre d'habitants, comme l'illustre le tableau *infra*.

³¹⁰ Article L. 5111-7 du CGCT.

³¹¹ Dans son rapport d'orientations budgétaires pour 2017, la région **Occitanie** prévoit que les mesures d'harmonisation des conditions de travail auront un effet à la hausse sur ses dépenses de personnel et un impact durable sur ses charges de fonctionnement.

³¹² Rapport de présentation du budget primitif 2017 de **Nouvelle-Aquitaine**.

**Graphique n° 3 : dépenses totales par habitant cumulées
sur la période 2011-2015 des anciennes régions Aquitaine,
Limousin et Poitou-Charentes (en €)**



Source : Cour des comptes d'après rapport d'observations définitives - Région Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes, CRC d'Aquitaine, Limousin, Poitou-Charentes

Le risque d'un alignement haussier des politiques publiques est élevé comme l'illustrent les exemples passés de rapprochements de collectivités. Les rapports précités de la Cour sur l'intercommunalité et un rapport d'inspection sur les mutualisations au sein du bloc communal³¹³ rappellent que les mutualisations au sein des EPCI ont souvent été associées à une extension des services proposés aux habitants plutôt qu'à des économies budgétaires nettes. Concernant la réforme territoriale, ce risque peut prendre deux formes : l'extension de services existants à l'ensemble d'un nouveau territoire et l'harmonisation à la hausse des montants d'aides ou à la baisse de la tarification. La Cour relève que la loi NOTRe ne permet pas, sauf dispositions contraires, l'harmonisation progressive des dispositifs régionaux. Cette disposition pourrait avoir un effet inflationniste compte tenu de la difficulté politique de remettre en cause, sans transition ou lissage, les dispositifs parfois plus favorables des anciennes régions.

³¹³ Les mutualisations au sein du bloc communal, IGA-IGF, décembre 2014.

S'il est prématuré d'apprécier la réalité de tels alignements, les budgets primitifs 2017 des régions apportent quelques éléments. Ainsi, dans les **Hauts-de-France**, le travail d'harmonisation des aides aux apprentis a été réalisé en partie en 2016. Une grande majorité d'entre eux bénéficient désormais de conditions identiques et revalorisées, notamment une aide de rentrée de 200 € pour les primo-entrants et un fonds de solidarité étendu à l'ensemble des apprentis du territoire³¹⁴. Par ailleurs, la région **Centre-Val de Loire** a limité la participation des familles aux transports scolaires³¹⁵ (nouvelle compétence transférée par les départements au 1^{er} septembre 2017) à un droit d'inscription de 25 € par enfant³¹⁶ alors qu'auparavant, une participation variable mais d'un montant généralement supérieur était demandée par la majorité des départements³¹⁷.

En ce qui concerne la création d'antennes régionales, motivée par la nécessité anticipée par les exécutifs régionaux d'une attention portée au maintien d'un lien de proximité avec les territoires infrarégionaux, elle est potentiellement porteuse de coûts supplémentaires selon les modalités retenues de territorialisation. Dans les **Hauts-de-France**, la solution envisagée semble être l'utilisation du parc des lycées, qui recèle des locaux non employés. Les coûts potentiels de la territorialisation de l'action régionale liée aux fusions sont ainsi largement conditionnés par l'immobilier disponible.

³¹⁴ Rapport de présentation du budget primitif 2017 de la région **Hauts-de-France**.

³¹⁵ Mesure votée le 17 février 2017 par la commission permanente du Conseil régional.

³¹⁶ Deux exceptions à l'harmonisation de la tarification des transports scolaires doivent être observées sur le territoire de la région **Centre-Val de Loire** : les agglomérations de Chartres et Dreux demeurent compétentes en matière de transport sur leur périmètre, et continueront à fixer leur propre tarif.

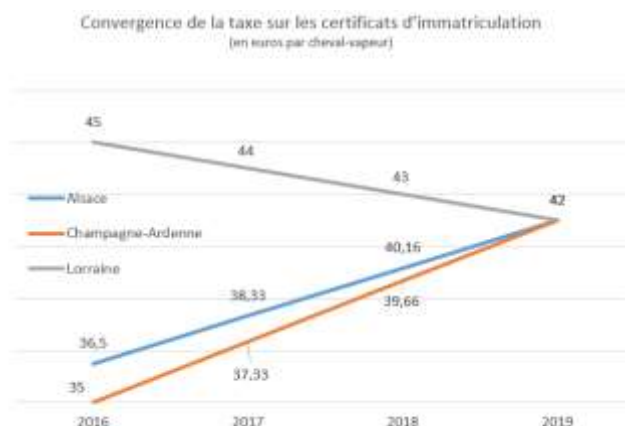
³¹⁷ Hors réductions spécifiques, en 2016, la contribution des familles au coût des transports scolaires était de 20 % du coût total en Eure-et-Loir, de 150 € en Indre-et-Loire, 132 € dans le Loiret et 60 € dans le Cher. Dans le Loir-et-Cher et dans l'Indre, elle était réduite aux frais de dossier (30 €).

Des stratégies d'harmonisation différentes des tarifs des cartes grises³¹⁸

En 2016, un processus d'harmonisation des tarifs des cartes grises a été appliqué par les régions regroupées, conformément à l'article 89 de la loi de finances pour 2016. Les assemblées délibérantes avaient jusqu'au 31 mai pour voter un tarif unique applicable sur l'ensemble du nouveau ressort territorial ou se prononcer sur la mise en œuvre d'une procédure d'intégration progressive des tarifs en cinq ans à partir du 1^{er} janvier 2017.

À l'exception de la **Normandie**, les régions regroupées présentaient toutes une certaine amplitude en ce qui concerne les tarifs des cartes grises. Dans les anciennes régions de **Grand Est**, les tarifs par cheval-vapeur variaient ainsi de 35 € en Champagne-Ardenne et 36,5 € en Alsace à 45 € en Lorraine. Elles ont toutefois opté pour des stratégies d'harmonisation différentes, sur le sens de l'harmonisation comme sur ses modalités :

- Une *uniformisation progressive*, en trois ans dans le **Grand Est** (cf. *infra*) et en cinq ans dans les **Hauts-de-France** ;



Source : Cour des comptes

- Une *uniformisation dès 2017* dans des régions qui présentaient de faibles écarts (**Auvergne-Rhône-Alpes**, **Nouvelle-Aquitaine**) ou de fortes disparités (**Bourgogne-Franche-Comté** et **Occitanie**), avec l'alignement sur un tarif déjà existant (à la hausse ou à la baisse). Ainsi, en Occitanie, elle s'est traduite par la hausse de 10 € du tarif des cartes grises sur le territoire de l'ancienne région Midi-Pyrénées pour atteindre 44 €, tarif en vigueur sur le territoire de l'ancienne région Languedoc-Roussillon. En **Bourgogne-Franche-Comté**, le tarif des cartes grises sur l'ancien territoire franc-comtois a augmenté de 15 €, passant de 36 € à 51 € par cheval-vapeur.

³¹⁸ Cf. annexe n° 21 : l'harmonisation des tarifs des cartes grises dans les nouvelles régions.

2 - Des économies potentielles à terme

Si la réduction des dépenses des collectivités locales n'a pas été expressément présentée comme un objectif de la réforme, elle apparaît comme l'une de ses retombées fortement attendues ainsi que le souligne le programme de stabilité du Gouvernement pour la période 2017-2020³¹⁹. Pourtant, à court terme, les économies seront sans doute faibles et ne compenseront pas les surcoûts de transition. À moyen et long termes, seule une démarche volontariste des exécutifs locaux permettra des gains nets³²⁰.

À court terme, des gains peuvent être générés, notamment en matière de masse salariale et d'indemnités aux élus, par la diminution du nombre de postes d'encadrement et d'élus. À l'occasion de la fusion des régions, le nombre de directeurs généraux adjoints (DGA) et de directeurs a considérablement diminué. Par exemple, dans les **Hauts-de-France**, neuf DGA et 40 directeurs ont succédé aux 16 DGA et aux 58 directeurs des deux anciennes régions. La région **Grand Est** ne conserve qu'un DGA sur les six précédents, et 17 directeurs contre 54 précédemment. Par ailleurs, le nombre de postes de vice-présidents a également décru à l'occasion de l'installation des nouveaux exécutifs régionaux. En **Auvergne-Rhône-Alpes**, le nombre de vice-présidents a presque été divisé par deux (de 29 à 15 postes) et par trois le nombre de membres de la commission permanente (de 187 à 61). Dans son rapport d'orientations budgétaires pour 2017, le conseil régional chiffre les économies ainsi réalisées à près de 10 M€ sur le mandat. Toutefois, de telles économies doivent être nuancées : la fusion des régions n'a pas engendré une baisse du nombre total d'élus régionaux³²¹. En revanche, elle a parfois provoqué une hausse de leurs indemnités par le passage à une strate démographique supérieure, comme en **Bourgogne-Franche-Comté** où le montant de l'indemnité des conseillers régionaux a augmenté de 380 € en 2016 par rapport à la mandature précédente. Dans les communes nouvelles, le nombre d'élus diminuera après les élections municipales de 2020.

³¹⁹ Ministère de l'économie et des finances, programme de stabilité, avril 2017 : « la réforme territoriale permet [...] la réalisation de gains d'efficience contribuant au ralentissement des dépenses de fonctionnement ». Ces gains attendus ne font toutefois pas l'objet d'une prévision chiffrée.

³²⁰ La région **Occitanie** a mis en place au début 2017 une « mission d'information et d'évaluation sur les modalités et les conséquences de la fusion des régions », qui intègre une analyse des coûts et économies induits par la réforme territoriale.

³²¹ Dans sa version originale, le projet de loi prévoyait un plafonnement à 150 élus pour chacune des nouvelles régions créées, abaissant leur nombre total de 1 757 à 1 509.

À moyen et long terme, des gains de plus grande ampleur pourraient être générés, notamment issus d'économies d'échelle (ressources humaines, finances, achat et gestion de bâtiment, etc.). L'étude d'impact du projet de loi relative à la délimitation des régions relève ainsi que le coût par habitant de l'administration régionale présente de fortes disparités, entre les régions de moins d'un million d'habitants (928 €) et celles de plus de quatre million d'habitants (398 €). Le même constat est établi en matière de personnel. D'autres leviers pourront être actionnés, comme la massification des achats, dont le rapport Malvy-Lambert³²² évaluait les gains potentiels à une fourchette de 10 % à 15 % d'économies. Les gains liés au transfert des transports des départements aux régions seront sans doute modestes dans un premier temps car les régions devront continuer à s'appuyer sur le même maillage d'opérateurs locaux, mais une économie sera possible à terme grâce à une optimisation de l'offre de transports publics au niveau régional. En outre, les régions fusionnées bénéficieront d'un pouvoir de négociation accru face à la SNCF lors de la renégociation des conventions TER.

Enfin, il faut ajouter à ces économies potentielles pour les finances publiques locales le bénéfice global pour l'activité du pays d'une rationalisation de l'action publique locale, estimé dans le rapport économique, social et financier de 2017 à 0,3 % du PIB à l'horizon 2020. Toutefois, l'étude de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à laquelle se réfère le document³²³ ne chiffre que les gains de productivité potentiels émanant de la réforme de la gouvernance des aires métropolitaines du **Grand Paris** et d'**Aix-Marseille-Provence**. Selon cette étude, ces gains sont conditionnés à une mise en œuvre de la réforme, qui ne se traduirait pas par la création d'échelons intermédiaires, et à la capacité des nouvelles métropoles à organiser le développement économique de façon intégrée. Les analyses *supra* (I et II) montrent que de telles conditions ne sont pas réunies actuellement.

³²² *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Martin Malvy et Alain Lambert, avril 2014.

³²³ *Les réformes structurelles en France : impact sur la croissance et options pour l'avenir*, OCDE, 2014.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La réforme territoriale, portée par plusieurs textes législatifs, notamment les lois MAPTAM et NOTRe, a réduit le nombre des intercommunalités, supprimé la clause générale de compétence, créé de nouvelles métropoles, agrandi les régions et étendu leurs compétences. Cependant, elle n'est pas allée aussi loin que prévu dans les projets initiaux de l'exécutif, qui visaient des transferts plus importants des compétences des départements (routes, voiries) et leur extinction à terme.

Si elle a considérablement modifié l'économie générale de l'organisation territoriale, cette réforme n'est pas véritablement parvenue à rationaliser l'architecture institutionnelle locale et la répartition des compétences entre les collectivités, ni à rendre plus lisible pour le citoyen un dispositif qui reste structurellement complexe. La multiplication des métropoles et le resserrement de la carte intercommunale brouillent les distinctions entre les différentes catégories d'EPCI ; les transferts de compétences départementales au profit des régions sont restés limités contrairement à l'intention première tandis que les départements ont vu confortée leur mission de « solidarité territoriale » envers les communes ; la question de l'articulation de leurs compétences avec celles des métropoles, si elle a été résolue à Lyon, reste posée partout ailleurs ; enfin, la réalité de l'effet d'entraînement économique exercé par les métropoles sur leurs territoires périphériques reste à démontrer.

De façon générale, le maintien de tous les niveaux de collectivités, auxquels s'ajoute la multiplication des échelons intermédiaires au sein des grandes régions et de certains nouveaux EPCI pour maintenir un lien de proximité avec des territoires élargis, contredit l'ambition initiale de réduire le nombre de niveaux d'administration publique locale.

Ainsi, la réforme territoriale engagée devrait être considérée comme une première étape. L'objectif de rationalisation du paysage territorial reste encore à atteindre. Différentes pistes d'évolution existent comme, par exemple, simplifier les catégories d'EPCI ou reproduire le schéma lyonnais.

Sur le plan administratif, la réforme engagée est encore largement en cours. La mise en œuvre de nombreux chantiers appelle une vigilance financière particulière : au-delà des coûts de transition, inhérents à toute réforme de structure, il existe des risques importants de surcoûts durables de gestion, conséquences notamment de l'harmonisation des régimes indemnitaires et des politiques publiques. Dans le même temps, les économies d'échelle susceptibles de résulter de la réforme ne peuvent encore être estimées.

S'il est prématuré, en l'absence de données précises et définitives, d'établir un bilan des coûts et économies dans les budgets locaux, la Cour appelle de ses vœux la mise en œuvre effective, dans les collectivités concernées, d'une stratégie cherchant à tirer parti des possibilités de rationalisation et de mutualisation offertes par la réforme. Une telle stratégie passe par une information rigoureuse des élus et des citoyens sur les conséquences financières des fusions de collectivités. Cela suppose la publication de données spécifiques dans le rapport d'orientation budgétaire des nouvelles collectivités.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 6. (État et collectivités visées) prévoir dans le rapport d'orientation budgétaire des nouvelles régions, EPCI fusionnés et communes nouvelles, une évaluation de l'impact financier de la fusion identifiant les coûts de transition, les économies réalisées et les surcoûts pérennes ;*
 - 7. (État et collectivités visées) évaluer le caractère reproductible de la création de la métropole de Lyon à partir d'un bilan de son impact en termes d'efficacité et d'efficience des politiques publiques métropolitaines et départementales ;*
 - 8. (État) mener une étude sur la pertinence du maintien des quatre catégories actuelles d'EPCI au regard de la nouvelle carte intercommunale et, le cas échéant, proposer une simplification du cadre juridique de l'intercommunalité.*
-

Chapitre IV

La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer

D'une population totale de 1,9 million d'habitants, les départements d'outre-mer, hors Mayotte³²⁴, possèdent une organisation institutionnelle constituée d'un nombre relativement limité de collectivités locales, soit 112 communes, 18 établissements publics de coopération intercommunale, 2 départements, 2 régions et 2 collectivités uniques³²⁵.

Les collectivités de ces départements présentent une situation financière en moyenne plus dégradée que celles de métropole alors que les besoins d'investissements publics y sont plus importants. Ce constat, déjà dressé par la Cour dans son rapport public thématique de 2011³²⁶, reste d'autant plus d'actualité que la situation s'est depuis encore dégradée.

Une telle situation tient au contexte économique, social et institutionnel d'outre-mer (I) mais également à des défauts de gestion observés de façon récurrente au sein de ces collectivités, notamment à des charges de personnel trop importantes qui obèrent les capacités d'autofinancement (II). Les difficultés de programmation des

³²⁴ Le département de Mayotte ne fait pas partie du champ de l'analyse compte tenu de ses particularités et d'un récent rapport public de la Cour (Cour des comptes, Rapport public thématique : *La départementalisation de Mayotte, une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire*. La Documentation française, janvier 2016, 164 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

³²⁵ En outre-mer, le département et la région exercent leurs compétences sur le même territoire. Ils ont été remplacés par une collectivité territoriale unique en Martinique et en Guyane, en application des lois organique et ordinaire du 27 juillet 2011, après des référendums organisés en janvier 2010 comme prévu par l'article 73 de la Constitution. Leurs assemblées élues exercent leurs compétences depuis le 1^{er} janvier 2016.

³²⁶ Cour des comptes, Rapport public thématique : *La situation financière des communes des départements d'outre-mer*. La Documentation française, juillet 2011, 165 p., disponible sur www.ccomptes.fr

investissements qui en résultent affectent le niveau du service public rendu, par exemple en matière de réseaux qui nécessitent des infrastructures locales en nombre et qualité suffisants (III). Les collectivités disposent de leviers d'action pour redresser leurs comptes, qu'elles doivent, comme celles de métropole, activer rapidement. Les services de l'État doivent les accompagner dans ces efforts en contribuant à la mise en œuvre des réformes structurelles propres à renforcer la maîtrise de leurs finances (IV).

I - La situation socio-économique et institutionnelle

Les collectivités des départements d'outre-mer (DOM) évoluent dans un environnement social et économique souvent difficile (A) et une organisation institutionnelle qui se distingue de celle de la métropole par un moindre émiettement communal et un plus faible développement de l'intercommunalité (B).

A - Une situation socio-économique difficile

1 - Des enjeux démographiques fortement contrastés

Les régions d'outre-mer ont longtemps été perçues comme des territoires aux populations jeunes. En 2009, selon l'Institut national d'études démographiques (INED), 33 % des habitants des quatre départements d'outre-mer avaient moins de vingt ans contre 25 % dans l'hexagone. Aujourd'hui, la situation est très contrastée. La Guadeloupe et la Martinique font partie des départements les plus touchés par le vieillissement démographique : en 2040, 40 % de leurs habitants auront plus de soixante ans. La Réunion et la Guyane, en revanche, présentent une forte croissance démographique (de respectivement 0,6 % et 2,3 % par an entre 2009 et 2016) due notamment à un taux de natalité particulièrement élevé. Elles figurent parmi les départements les plus jeunes de France puisque près du tiers de la population est âgée de moins de 20 ans à La Réunion et 42 % en Guyane.

La situation de la Guyane est atypique par rapport aux autres territoires français : sa croissance démographique très dynamique résulte à la fois du niveau très élevé de la natalité mais aussi de l'immigration à hauteur de 40 %. Ces particularités, associées à l'étendue des zones

forestières, rendent plus difficile qu'ailleurs le recensement de la population.

Tableau n° 27 : situation démographique des départements d'outre-mer (2016)

	Population	Moins de 20 ans	Plus de 60 ans	Taux de natalité (2015)	Croissance démographique annuelle (2009-2016)	Densité au km ²
<i>Métropole</i>	64 604 599	24,3 %	25,2 %	11,8 ‰	0,5 %	118
Guadeloupe	395 725	26,9 %	23,3 %	11,9 ‰	- 0,2 %	244
Martinique	376 847	23,9 %	25,7 %	10,5 ‰	- 0,7 %	345
Guyane	262 527	42,7 %	7,9 %	26,2 ‰	2,3 %	3
La Réunion	850 996	31,5 %	15,6 %	16,5 ‰	0,6 %	339

Source : Cour des comptes – données Insee

Dans trois départements d'outre-mer, la densité de population est supérieure à la moyenne nationale. Avec une superficie proche de celle de la Nouvelle-Aquitaine, le département de la Guyane (85 534 km²) se distingue en revanche par sa très faible densité de population (3 habitants/km²), le deuxième département français à cet égard étant la Lozère (15 habitants/km²)³²⁷. Toutefois, 80 % de la population guyanaise résident dans la zone semi-urbanisée de l'arc littoral Saint-Laurent du Maroni-Cayenne.

2 - La situation économique et sociale

Les territoires des départements d'outre-mer jouissent de niveaux de développement plutôt élevés au regard de leurs environnements régionaux respectifs mais ils souffrent de retards par comparaison avec les collectivités de l'hexagone. Ils présentent des caractéristiques propres aux petites économies insulaires : éloignement de la métropole où se trouvent les principaux partenaires commerciaux, accessibilité par les seules voies maritime et aérienne³²⁸, géographie qui complique la circulation des marchandises, faible superficie induisant l'étroitesse des marchés, risques naturels élevés imposant parfois des normes et technologies particulières et coûteuses. La demande intérieure y est insuffisante pour permettre aux entreprises locales d'atteindre une taille critique.

³²⁷ La faible densité de la Guyane s'explique par un domaine forestier représentant près de 70 % du territoire guyanais.

³²⁸ Caractéristique aussi de la Guyane en raison de son adossement à la forêt amazonienne et de la faiblesse des communications terrestres vers le continent.

Dès lors, le nombre d'opérateurs économiques est réduit, aboutissant fréquemment à une concentration des capitaux, constitutive d'oligopoles, voire de monopoles locaux.

Tableau n° 28 : PIB, revenu par habitant et taux de chômage en outre-mer

	PIB par habitant en 2013	PIB par habitant en 2014	Évolution PIB par habitant	Revenu annuel des ménages par habitant (2014) ³²⁹	Taux de chômage 2015
<i>Moyenne métropole</i>	32 544	32 736	+ 0,1 %	20 320	9,9 %
Guadeloupe	19 861	20 221	+ 2,2 %	15 185	23,7 %
Martinique	22 710	23 367	+ 1,6 %	16 835	19 %
Guyane	15 704	16 057	+ 1 %	10 665	22 %
La Réunion	20 198	20 725	+ 0,8 %	16 703	24,6 %

Source : Cour des comptes – données Insee et DGCL

Ces faiblesses structurelles se traduisent par des niveaux de produit intérieur brut (PIB) par habitant très inférieurs à la moyenne nationale. Selon l'Insee, la convergence économique des Antilles et de La Réunion avec l'hexagone, observée au cours de la première moitié de la décennie 2000, s'est notablement ralentie par la suite. En moyenne, le PIB par habitant dans les DOM représentait 59 % du PIB par habitant métropolitain en 2013-2014.

En 2015, les ménages d'outre-mer disposaient d'un revenu moyen disponible brut par habitant très inférieur à celui de l'hexagone (73 % en moyenne du revenu moyen métropolitain hors Paris). En Guyane, où il est le plus bas, il ne représentait que 52 % de la moyenne métropolitaine hors Paris. Les observatoires des prix et des revenus relèvent toutefois la part très importante de l'économie informelle dans ces territoires, en particulier en Guyane où l'activité non déclarée égale, sinon dépasse, l'activité régulièrement déclarée.

Dans ce contexte où le taux de chômage en outre-mer représente plus du double de celui de l'hexagone, les départements ont une économie

³²⁹ Revenu annuel disponible brut : part du revenu primaire qui reste à la disposition des ménages pour la consommation et l'épargne.

très dépendante du secteur public (commande publique, emplois, aides et prestations). Les dépenses sociales pèsent plus lourdement encore qu'en métropole sur les budgets des collectivités locales (cf. chapitre V). Les départements de la **Guadeloupe**, **La Réunion** et la **Martinique** se classent dans le premier décile des départements par la part de leurs dépenses sociales dans leurs dépenses de fonctionnement³³⁰.

B - Une faible intégration intercommunale

Au 1^{er} janvier 2017, les 112 communes de la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion étaient regroupées en 18 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Tableau n° 29 : communes et établissements publics de coopération intercommunale dans les départements et régions d'outre-mer

	Nombre de communes	Nombre d'EPCI
Guadeloupe	32	6
Guyane	22	4
Martinique	34	4
La Réunion	24	5
Total	112	18

Source : Cour des comptes – données DGCL

Ces quatre départements connaissent un moindre émiettement communal qu'en métropole et comptent peu de toutes petites communes. Un phénomène de création de communes existe au contraire, comme en témoigne la scission de la commune de Saint-Louis à La Réunion prévue au 1^{er} janvier 2018.

³³⁰ Part des dépenses sociales des départements dans leurs charges de fonctionnement en 2015 : 68 % en Guadeloupe, 62 % en Martinique, 56 % en Guyane et 66 % à La Réunion, contre 52 % en métropole (hors Rhône). Source : données DGFIP et CNAF.

1 - Une carte intercommunale achevée

De nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)³³¹ ont été adoptés en 2016 en Guadeloupe et à La Réunion. Ils n'ont pas été modifiés en Martinique et en Guyane.

En Guadeloupe, le nouveau schéma n'a toutefois qu'actualisé celui arrêté en 2011 en y ajoutant la possibilité d'une gouvernance unique en matière de gestion de l'eau. Tout l'archipel guadeloupéen est ainsi couvert par l'intercommunalité depuis le 1^{er} janvier 2014. Il compte six EPCI à fiscalité propre, dont cinq communautés d'agglomération et une communauté de communes, regroupant au total les 32 communes de l'archipel, ainsi que cinq syndicats intercommunaux et sept syndicats mixtes.

En application du SDCI de La Réunion adopté en 2016, les 24 communes de l'île sont intégrées dans l'une des cinq communautés d'agglomération, dont la population est comprise entre 120 000 et 210 000 habitants. La Réunion compte également 11 syndicats (3 syndicats intercommunaux et 8 syndicats mixtes).

La loi NOTRe du 7 août 2015, qui prévoit le transfert de la gestion de l'eau et des déchets aux EPCI à fiscalité propre à l'horizon 2020, va encore induire des évolutions dans la répartition des compétences entre collectivités. Ainsi, en Martinique, les trois syndicats chargés de la gestion de l'eau et de l'assainissement vont être dissous car ils sont situés en partie ou en totalité dans le périmètre de la **Communauté d'agglomération de l'Espace Sud Martinique (CAESM)** et de la **Communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique (CAP Nord Martinique)**.

2 - Des transferts de compétences néanmoins inaboutis

Les transferts de compétence actés juridiquement ne se sont en effet pas nécessairement traduits par un transfert effectif de la gestion. Les charges de personnel des EPCI ne représentent qu'un cinquième des dépenses du bloc communal en Guyane et un dixième en Martinique et à La Réunion contre plus du tiers en métropole et en Guadeloupe, signe d'une moindre intégration communautaire. En Guadeloupe, les communes continuent d'exercer les compétences transférées à leurs EPCI, notamment en matière d'eau et d'assainissement, par le biais de conventions de

³³¹ Cf. chapitre III.

rétrocession de la gestion, qui perdurent et empêchent une véritable gestion intercommunale de la ressource. À titre d'exemple, trois communes, sur les six que compte la **communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre**³³², ont signé avec elle une convention de gestion du service public de l'eau. De plus, pour deux autres communes, la communauté d'agglomération est membre du **syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG)**.

Par ailleurs, les compétences transférées n'ont le plus souvent pas ou peu fait l'objet d'une évaluation précise de l'actif et du passif rattachés. Ce défaut d'évaluation pèse sur la gestion des moyens et crée un risque de perte de subventions (du fonds européen de développement économique et régional – FEDER – en particulier), faute de maître d'ouvrage compétent ou de montage du dossier satisfaisant. Malgré les travaux des commissions locales d'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT), le volume des dettes croisées entre les intercommunalités et les communes peut aggraver de façon sensible leur situation financière. En Guadeloupe, par exemple, le montant des dettes non honorées à ce titre par les EPCI à fiscalité propre envers des communes membres et d'autres établissements publics intercommunaux pèse sur la situation financière de ces dernières. La **CA Grand Sud Caraïbes**³³³ est la moins vertueuse des intercommunalités : près de 7 M€ devraient être reversés à des communes.

Une priorité plus marquée devrait être donnée à la mutualisation des moyens à l'échelle intercommunale afin d'atteindre la taille critique nécessaire à une gestion plus performante et à la réalisation d'investissements structurants.

II - Une situation financière paradoxale : des ressources élevées, un autofinancement faible

La situation financière des collectivités locales est moins bonne dans les départements d'outre-mer qu'en métropole (A) malgré des recettes supérieures permises par l'octroi de mer et la taxe spéciale sur les carburants (B). Ce surcroît de recettes, qui pourrait permettre de répondre aux besoins d'équipements des territoires (D), couvre des charges de personnel élevées (C).

³³² Source : préfecture.

³³³ Source : préfecture.

A - Des recettes à la structure atypique et globalement élevées

Une partie des recettes des collectivités d'outre-mer leur sont propres. Il en est ainsi de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants, qui représentent une part majoritaire des recettes des communes. Les collectivités bénéficient également d'une péréquation horizontale plus favorable. Elles perçoivent en revanche de faibles produits de la fiscalité directe locale et bénéficient de dotations de péréquation verticale inférieures à celles de communes comparables de l'hexagone.

1 - Le bénéfice d'une fiscalité directe locale spécifique

Recettes propres aux collectivités d'outre-mer, l'octroi de mer et la taxe spéciale sur les carburants forment une part importante de leurs recettes de fonctionnement. En 2016, elles en représentaient 19,1 % en Martinique, 22,5 % en Guyane, 20,8 % en Guadeloupe et 15,7 % à La Réunion. Pour les communes, ces contributions indirectes constituent en moyenne entre 22,7 % (La Réunion) et 29,4 % (Guadeloupe) des recettes de fonctionnement.

a) L'octroi de mer, un impôt local supplémentaire

L'octroi de mer, taxe sur les importations et les livraisons de biens fabriqués localement, est perçu par les collectivités locales. Il a pour spécificité de relever à la fois de la fiscalité locale et des droits indirects puisque son assiette est constituée de la valeur hors taxes des biens importés ou livrés par les personnes qui y sont assujetties³³⁴. En contrepartie, les taux de TVA sont réduits par rapport à ceux de la métropole³³⁵ en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, et le régime de la TVA ne s'applique pas en Guyane. Les assemblées délibérantes des régions et collectivités uniques disposent du pouvoir de taux sur l'octroi de

³³⁴ En application de la loi du 2 juillet 2004, sont actuellement assujetties à l'octroi de mer les personnes qui exercent, de manière indépendante, des activités productives dans l'une des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution. Le fait générateur de la taxe survient lors de l'importation des biens, s'ils ont été produits à l'extérieur de la collectivité, ou de leur livraison à l'acquéreur s'ils ont été fabriqués sur son territoire.

³³⁵ Le taux normal est à 8,5 % contre 20 % en métropole et le taux réduit est à 2,1 % au lieu de 5,5 % ou 10 % en métropole.

mer. Les taux étant fixés par types de produits, elles peuvent exonérer totalement ou partiellement les productions locales.

Les produits de l'octroi de mer, qui atteignaient environ 1 Md€ en 2016, sont perçus pour partie par les communes – octroi de mer de base, affecté à une dotation globale de garantie (DGG) – et pour partie par les régions ou collectivités uniques – octroi de mer régional dont le taux ne peut dépasser 5 %³³⁶. L'éventuel solde de recettes à distribuer une fois cette répartition réalisée est affecté au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE)³³⁷ puis bénéficie pour 80 % aux communes³³⁸ et pour 20 % à l'échelon régional. En Guyane toutefois, la dotation globale de garantie ne bénéficie pas qu'aux communes mais aussi à la collectivité territoriale unique (précédemment au département)³³⁹.

Au total, les communes bénéficient de la majeure partie des recettes de l'octroi de mer, qui ont progressé de 1 % entre 2013 et 2016 avec des variations annuelles comprise entre - 1 % et 2 %. Ainsi, en 2016, l'octroi de mer a représenté entre 19,3 % (La Réunion) et 25,9 % (Guadeloupe) de leurs recettes réelles de fonctionnement. Il est également essentiel au financement des dépenses de l'échelon régional puisqu'il a fourni à ce dernier jusqu'à 41,4 % (**Guadeloupe**) de ses recettes fiscales.

Les modalités de répartition de l'octroi de mer entre les communes varient d'un département à l'autre. En Guadeloupe, Guyane et Martinique, la répartition est effectuée, pour 90 % à 100 %, en fonction de la population communale³⁴⁰. À La Réunion, en revanche, les critères retenus ont pour effet d'inciter les communes à la dépense. En effet, 47 % des recettes de l'octroi de mer de l'année N sont réparties au prorata des dépenses de fonctionnement et des deux tiers des dépenses d'investissement de l'année

³³⁶ L'augmentation de 2,5 % à 5 % a été prévue pour la Guyane par la loi de finances rectificative pour 2016 et pour les autres DOM par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

³³⁷ Dont les versements sont affectés à la section d'investissement des collectivités.

³³⁸ La part communale est répartie en fonction de la population avec une majoration de 20 % pour les communes chefs lieu de département et de 15 % pour les communes chefs lieu d'arrondissement.

³³⁹ 27 M€ de 2004 à 2016 conformément à l'article 48 de la loi du 2 juillet 2004, 18 M€ en 2017 et 9 M€ en 2018. La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer dispose qu'en 2018, pour compenser la perte de recettes résultant de la suppression de la part de DGG de la collectivité territoriale de Guyane, un prélèvement sur les recettes de l'État de 18 M€ sera institué.

³⁴⁰ du LUART, Roland, rapport du Sénat n° 357 (2003-2004) sur le projet de loi relatif à l'octroi de mer, fait au nom de la commission des finances, p. 155. Sénat, juin 2004, 293 p., disponible sur <https://www.senat.fr/rap/103-357/103-35732.html>

N-3. 17 % sont ventilées à parts égales entre les communes et 36 % au prorata de leur population.

À titre d'illustration, le contrôle de la **commune de Trois-Bassins** a montré que la collectivité attendait une progression significative du montant de sa dotation globale garantie en raison du doublement de ses dépenses d'équipement entre 2013 et 2015. De même, elle a estimé à 0,2 M€ les recettes supplémentaires résultant de l'accroissement de ses dépenses en faveur des contrats aidés alors même que cette dépense est en grande partie couverte par des remboursements de l'État.

Ces critères conduisent ainsi à une répartition très inégale de l'octroi de mer par habitant entre les communes de La Réunion, qui présente des écarts de 1 à 3 : la commune la plus richement dotée est **Saint-Philippe** avec 742 € par habitant contre 273 € par habitant pour la plus faiblement dotée, **Le Tampon**. De même, la progression moyenne de 1,7 % par an des recettes de l'octroi de mer des communes entre 2012 et 2015 masque des évolutions contrastées entre une baisse de 2,4 % par an dans la commune **du Tampon** et une hausse de 6,1 % par an dans celle de **Sainte-Rose**.

Par conséquent, en ce qui concerne La Réunion, il conviendrait de réaliser des simulations permettant d'aligner les critères de répartition du produit de l'octroi de mer entre les communes sur ceux appliqués dans les autres départements.

*b) La taxe spéciale sur la consommation de carburants,
attribuée principalement aux régions*

Dans les départements d'outre-mer, une taxe spéciale sur la consommation de carburants (TSC)³⁴¹ s'applique en lieu et place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en vigueur en métropole. C'est une taxe unitaire calculée forfaitairement sur le volume de carburant consommé, dont les tarifs sont votés par les conseils régionaux et ne peuvent excéder celui de la TICPE métropolitaine. Le produit de la taxe est réparti³⁴² entre la région, le département, les communes et les EPCI. Il doit être affecté pour l'essentiel aux réseaux routiers dont ils ont respectivement la charge et au développement des transports publics de personnes.

Le montant total de la taxe s'est élevé en 2016 à 473 M€ dont 63 % alloués aux régions, 14 % aux départements, 21 % aux communes et 2 % aux EPCI compétents en matière de transports. La TSC représente une part

³⁴¹ Article 266 *quater* du code des douanes.

³⁴² Article L. 4434-3 du CGCT.

des recettes de fonctionnement qui est faible pour les communes et départements (respectivement 4 % et 3 %) mais plus substantielle pour les régions et collectivités uniques (14 %).

2 - De faibles produits de la fiscalité directe locale

À l'inverse, les produits des impôts directs locaux sont proportionnellement moins importants dans les départements d'outre-mer. Dans les communes de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion, ils sont inférieurs de 20 % à 30 % à ceux des communes de métropole. En Guyane, ce phénomène est encore accentué, le produit des impôts directs ne représentant que 40 % de la moyenne nationale.

Tableau n° 30 : recettes fiscales par habitant des communes d'outre-mer

	Produit par habitant de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants (2016)	Produit par habitant des impôts directs locaux (2015)
<i>Guadeloupe</i>	531 €	353 €
<i>Guyane</i>	389 €	200 €
<i>Martinique</i>	523 €	371 €
<i>La Réunion</i>	423 €	404 €
<i>Métropole hors Paris</i>	-	503 €

Source : Cour des comptes – données DGFIP et Observatoire des finances locales

Les exonérations décidées par les assemblées délibérantes sont un premier frein au développement des ressources fiscales des collectivités. Elles représentaient 31 % (Martinique) à 34 % (Guyane, La Réunion) des bases brutes en 2015. Elles sont peu suivies sur le plan administratif : les communes ne sont pas toujours en mesure de transmettre les délibérations correspondantes lors des contrôles des chambres régionales des comptes. De ce fait, les objectifs poursuivis et les bénéficiaires de ces exonérations ne sont pas clairement identifiés.

La faiblesse des produits fiscaux résulte toutefois essentiellement de l'étroitesse des bases. En effet, 78 % des communes des départements

d'outre-mer possèdent un potentiel fiscal³⁴³ inférieur à la moyenne. Le potentiel fiscal des communes est inférieur de 80 % à la moyenne nationale en Guadeloupe, 90 % en Martinique et 95 % à La Réunion. Il est supérieur à la moyenne nationale en Guyane du seul fait de la commune de Saint-Élie qui a un potentiel trois fois supérieur à la moyenne. Sans cette commune, le potentiel fiscal moyen des communes de Guyane ne représente que 56 % de la moyenne nationale. Y compris l'octroi de mer, 12 communes de Guyane sur 22 avaient en 2016 un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne nationale.

L'étroitesse des bases fiscales tient essentiellement à un recensement lacunaire et en amélioration lente.

Les difficultés de mise à jour des bases fiscales

Le défaut de recensement des bases est un enjeu bien identifié et spécifique à l'outre-mer.

La situation de la Guyane en la matière est très fortement dégradée : l'adressage très défaillant ne permet pas de s'assurer de l'exhaustivité des bases, génère des doublons et conduit à de fortes difficultés en matière de recouvrement de l'impôt. L'habitat spontané se traduit par de vastes zones résidentielles regroupant parfois plusieurs dizaines de foyers dont l'adresse n'est pas différenciée. 30 000 constructions spontanées ont été recensées sur le territoire des neuf communes du littoral³⁴⁴. Le taux de bâti édifié sans autorisation d'urbanisme s'élèverait à près de 40 %, voire à 80 % en 2016 sur l'ouest Guyanais et la commune de **Saint-Laurent du Maroni**³⁴⁵. Depuis 2013, aucun permis de construire délivré par cette commune n'a été communiqué aux services compétents de la direction régionale des finances publiques (DRFiP). Ces constructions spontanées sont pour partie réalisées sur sol d'autrui (près de 17 000 en 2016 en Guyane). En outre, un certain nombre de communes amérindiennes de Guyane disposent de zones de droits d'usage collectifs (ZDUC)³⁴⁶ qui limitent leurs marges de manœuvre en matière de taxe foncière (**Awala-Yalimapo** ou **Papaïchton** par exemple). Au total, 13 communes sur 22 en Guyane ont eu des bases nettes de taxe foncière sur les propriétés non bâties négatives entre 2012 et 2016.

³⁴³ Le potentiel fiscal est égal à la recette que produiraient les quatre taxes directes si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes.

³⁴⁴ Source : étude de l'agence d'urbanisme et de développement de la Guyane.

³⁴⁵ Source : direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).

³⁴⁶ Cf. rapport du CNRS et de l'IRD, *Zones de droits d'usage collectifs, concessions et cessions en Guyane française : bilan et perspectives 25 ans après*, sous la coordination de Damien Davy et Geoffroy Filoche, avril 2014.

En Martinique, plus de 60 000 constructions sur sol d'autrui ou sur le domaine public ont été recensées en 2015, soit 25 % des locaux évalués. Quatre communes ont plus de 50 % de leurs constructions établies sur sol d'autrui ou sur le domaine public (**Les Anses d'Arlet, Gros-Morne, Le Prêcheur et Sainte-Marie**). La base de l'imposition est dès lors très fragile dans la mesure où le contribuable est l'occupant et non le propriétaire du sol lorsque le terrain appartient à l'État ou à une collectivité locale.

L'étroitesse des bases recensées conduit souvent les collectivités d'outre-mer à augmenter les taux des impôts locaux pour faire progresser leurs produits. Les taux d'imposition du secteur communal sont en effet plus élevés qu'en métropole et augmentent plus rapidement. Les taux de la taxe d'habitation sont compris entre 17,7 % (Guyane) et 21,4 % (La Réunion) contre une moyenne nationale de 12,9 % ; ceux de la taxe foncière sur les propriétés bâties atteignent entre 20,5 % et 30,6 % pour les mêmes départements alors que la moyenne nationale est de 14,2 %. Parmi les 112 communes des départements d'outre-mer, 32 ont augmenté le taux de la taxe d'habitation entre 2013 et 2015 et 31 le taux de la taxe sur le foncier bâti.

Tableau n° 31 : évolution des taux et bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre 2013 et 2015

	Taxe d'habitation		Taxe foncière sur les propriétés bâties	
	Évolution des bases nettes imposées	Taux votés moyens 2015	Évolution des bases imposées	Taux votés moyens 2015
Guadeloupe	4,4 %	18,4	9,4 %	27,6
Guyane	6,2 %	17,7	7,1 %	20,5
Martinique	3,8 %	18,5	5,8 %	23,8
La Réunion	6,7 %	21,4	7,3 %	30,6
<i>France entière</i>	5,7 %	12,9	4,9 %	14,2

Source : Cour des comptes – données DGFIP – données détaillées par commune

Les actions d'élargissement des bases qui ont d'ores et déjà été menées par les DRFiP dans les départements d'outre-mer ont eu un bilan très positif : en Guyane par exemple, à l'occasion des plans Cocarde³⁴⁷,

³⁴⁷ Les contrats d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement (Cocarde), mis en place en 2004, prévoient qu'en contrepartie d'une subvention exceptionnelle d'équilibre et d'un emprunt à long terme de restructuration auprès de

elles ont permis de dégager 47 M€ de droits chaque année sur l'ensemble des collectivités. Pour certaines communes, ce travail de recensement des bases fiscales a été l'un des moyens importants pour faire face à une situation financière dégradée : à titre d'exemple, la **commune de Sainte-Suzanne** à La Réunion a conduit un travail d'amélioration de ses bases qui lui a permis de les faire progresser de près de 34 % entre 2009 et 2014.

Entrepris depuis plusieurs années par la DRFiP en partenariat avec les collectivités territoriales³⁴⁸, le recensement des bases nécessite toutefois d'être poursuivi, en particulier en Guyane. Des partenariats d'adressage pourraient être mis en œuvre dans les départements n'en disposant pas encore comme cela a été fait en Martinique avec La Poste, France Telecom, EDF ou la caisse générale de sécurité sociale. Dans les services fiscaux, une action progressive de saisie du stock de déclarations en instance, de résorption du contentieux d'attribution (lié le cas échéant à un contentieux d'évaluation) en liaison avec l'inspection cadastrale (mises à jour du plan à l'occasion des tournées et relations avec les communes) pourrait également être menée. Parallèlement, des échanges d'informations plus étroits entre les services des communes et des EPCI et ceux des DRFiP doivent être établis (amélioration de l'adressage, transmission dématérialisée des demandes de permis de construire via la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), réunion annuelle des commissions communales et intercommunales des impôts directs), notamment à travers des conventions de services comptables et financiers³⁴⁹. À La Réunion, la fiabilisation des fichiers des contribuables fait ainsi partie des priorités du plan d'action départemental de la DRFiP.

3 - Des dispositifs de péréquation modulés

Les collectivités d'outre-mer bénéficient de mécanismes de péréquation horizontaux et verticaux adaptés, qui ont vocation à leur allouer une part de financement supérieure à leur poids démographique.

l'AFD, les collectivités volontaires s'engagent à réaliser des actions visant à optimiser leur gestion interne, limiter, voire réduire, leurs charges et augmenter leurs produits.

³⁴⁸ Cf. Cour des comptes, Rapport sur *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*. Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, février 2017, 169 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁴⁹ Circulaire du 24 mai 2017 relative au renforcement de la coopération avec les collectivités locales sur la mise à jour des bases de fiscalité directe locale.

a) Des dotations de péréquation verticale inférieures en outre-mer

En matière de péréquation verticale, un régime particulier s'applique aux outre-mers : toutes les communes bénéficient de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM), dont le montant s'élève à 233,3 M€ en 2017, soit 160,8 M€ pour les DOM hors Mayotte. Cette dotation se compose de quotes-parts de dotation de solidarité urbaine (DSU), de dotation de solidarité rurale (DSR) et de dotation nationale de péréquation (DNP).

Le montant de ces quotes-parts est calculé en fonction de la part de la population d'outre-mer dans la population nationale, majorée de 33 % jusqu'en 2017 et de 35 % ensuite en application de la loi de finances pour 2017³⁵⁰. Aucun critère péréquisiteur autre que la population prise en compte pour le calcul de la DGF n'intervient dans la répartition de la quote-part DSU/DSR des communes. En revanche, des critères péréquisiteurs permettent de répartir la DNP entre les communes d'outre-mer à raison de 50 % en fonction de la population DGF et 50 % en fonction du niveau des impôts ménages³⁵¹.

Tableau n° 32 : DACOM mise en répartition

<i>(en M€)</i>	2015	2016	Évolution 2015-2016
DSU/DSR	153,0	168,3	+ 9,95 %
<i>dont communes des DROM</i>	105,9	129,9	+ 22,66 %
<i>dont communes des COM</i>	47,1	38,4	- 18,47 %
DNP	42,5	42,4	- 0,41 %
<i>dont communes des DROM (yc Mayotte)</i>	29,5	32,8	+ 11,19 %
<i>dont communes des COM</i>	13,0	9,6	- 26,15 %
DACOM	195,6	210,6	+ 7,70 %

Source : Cour des comptes – données DGCL

L'analyse des dotations de péréquation par habitant en 2016 confirme l'octroi d'un avantage aux communes des départements d'outre-mer, qui ont disposé en moyenne de 75,93 € par habitant en dotations de péréquation contre 57,73 € en moyenne pour les communes de l'hexagone.

³⁵⁰ Article L. 2334-13 du CGCT.

³⁵¹ Sommes comprises dans les rôles généraux de la commune au titre de l'année.

Tableau n° 33 : dotations de péréquation des communes, par habitant (2016)

<i>(en € par habitant)</i>	DSU/DSR	DNP	DACOM
<i>Moyenne des communes des DOM</i>	60,62	15,32	75,93
<i>Moyenne des communes de l'hexagone</i>	27,75	11,92	57,73
<i>Moyenne des communes de l'hexagone éligibles</i>	107,22	18,57	125,80 ³⁵²

Source : Cour des comptes - données DGCL et DGFIP

Cette comparaison ne prend toutefois pas en compte le fait que toutes les communes d'outre-mer sont éligibles à la DACOM, alors qu'une partie seulement des communes de métropole le sont aux dotations de péréquation. Si l'on compare les communes éligibles à la péréquation en métropole aux communes d'outre-mer, le constat s'inverse : les premières ont perçu 125,80 € par habitant en 2016 au lieu de 75,93 € par habitant pour les secondes.

Or, selon la DGCL, les critères d'éligibilité à la DSU et à la DSR, appliqués aux communes des départements d'outre-mer, les classeraient parmi les 250 premières communes à pouvoir bénéficier de ces dotations. Dans ces conditions, il apparaît qu'elles sont traitées, en matière de péréquation verticale, plutôt moins favorablement que les communes de l'hexagone.

La finalité des dotations de péréquation, soit la réduction des inégalités de situation financière entre les collectivités, comme leurs modalités de calcul en fonction de critères représentatifs de leurs niveaux respectifs de ressources et de charges, ne justifient pas un tel traitement différencié.

b) Une péréquation horizontale globalement favorable à l'outre-mer

En matière de péréquation horizontale, une quote-part du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est destinée aux communes et EPCI à fiscalité propre des départements et collectivités d'outre-mer³⁵³. Elle est déterminée par application au montant total des ressources du fonds (1 Md€ en 2016) d'un

³⁵² Sur la base des comptes de gestion des communes, faisant apparaître les montants de DSU, DSR et DNP en 2016. Ceux-ci ont à chaque fois été rapportés à la population des communes éligibles, qui varie en fonction du type de dotation.

³⁵³ Article L. 2336-4 du CGCT.

coefficient démographique représentant la part de la population d'outre-mer dans la population totale nationale, majorée de 33 %. Les montants des dotations du FPIC versées aux collectivités d'outre-mer sont donc supérieurs d'un tiers à ceux appliqués dans l'hexagone. La répartition des attributions entre les ensembles intercommunaux des DOM est calculée selon la même formule qu'en métropole (indice synthétique de reversement³⁵⁴) mais avec un potentiel financier agrégé et un revenu par habitant spécifiques. L'indice médian de référence permettant de déterminer l'éligibilité des EPCI est également propre à l'outre-mer. Le solde net du FPIC, positif en outre-mer, s'est élevé en 2016 à 36,1 M€, soit + 26 % depuis 2015.

Tableau n° 34 : répartition du FPIC en 2016

	Population DGF	FPIC³⁵⁵ (en M€)	FPIC par hbt (pop. totale)	FPIC par hbt (pop. éligible)
France entière	71 127 336	967,0	13,60	26,62
DOM hors Mayotte	1 924 600	37,1	19,26	40,70

Source : Cour des comptes – données DGCL

Les EPCI d'outre-mer bénéficient ainsi d'une solidarité nationale des EPCI de métropole. Le montant moyen du FPIC par habitant en outre-mer (19,26 €) est supérieur au montant moyen national du FPIC par habitant (13,60 €).

Toutefois, la répartition de l'enveloppe du FPIC destinée à l'outre-mer est réalisée entre les EPCI d'outre-mer, 60 % d'entre eux y étant éligibles. Une partie des EPCI qui bénéficieraient du FPIC s'ils étaient comparés, à l'aune de l'indice synthétique de reversement, aux EPCI de l'hexagone, n'en bénéficient donc pas.

Les mécanismes de péréquation verticale et horizontale qui s'appliquent aux collectivités d'outre-mer sont complexes. Le niveau des quotes-parts réservées à l'outre-mer ne repose actuellement pas sur une analyse des besoins des DOM mais sur la recherche d'un montant de dotations à atteindre : 10 % de majoration du coefficient démographique

³⁵⁴ L'indice synthétique de reversement est composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé et à 20 % de l'effort fiscal.

³⁵⁵ Hors garanties.

jusqu'en 2005, 33 % jusqu'en 2016 puis 35 % en 2017 pour les dotations de péréquation verticale mais toujours 33 % en 2017 pour le FPIC. La création de ces quotes-parts, accompagnées de critères de répartition de la péréquation propres à l'outre-mer (éligibilité à la DACOM pour toutes les communes ; éligibilité au FPIC pour 60 % des EPCI d'outre-mer), ne permet pas de s'assurer en toute transparence de l'équité de ces dispositifs de péréquation entre l'outre-mer et l'hexagone. Des simulations d'alignement sur le droit commun des modalités de péréquation verticale et horizontale permettraient d'évaluer l'impact financier global d'une simplification du système et de mesurer les transferts de charges entre collectivités qu'elle induirait ainsi que la pertinence de ceux-ci au regard de la situation respective des collectivités concernées.

4 - La contribution au redressement des finances publiques

La DGF des collectivités des départements d'outre-mer (hors Mayotte) a diminué de 159,9 M€ entre 2013 et 2016, soit de 11,5 %. La baisse aurait été de 278,4 M€ si elle avait été déterminée selon les mêmes modalités qu'en métropole.

Tableau n° 35 : évolution de la DGF des collectivités des DOM (2013-2016)

(en M€)	2013	2016	Évolution 2013-2016
<i>La Réunion</i>	652,9	572,4	- 12,33 %
<i>Guadeloupe</i>	283,9	256,2	- 9,76 %
<i>Martinique</i>	319,2	280,1	- 12,25 %
<i>Guyane</i>	139,0	126,4	- 9,06 %
Total DOM	1 395,0	1 235,1	- 11,46 %
France entière	41 505	33 222	- 19,96 %

Source : Cour des comptes – données DGOM et DGCL

Depuis 2016, les recettes perçues au titre de l'octroi de mer sont exclues de l'assiette de calcul³⁵⁶. Ainsi, la contribution au redressement des finances publiques des communes des départements d'outre-mer en 2016 a été inférieure à celle des communes de métropole : elle s'est élevée à

³⁵⁶ Cf. annexe n° 25.

33,8 M€, soit 15,78 € par habitant (contre 20,72 € pour les communes de métropole). Leur dotation forfaitaire par habitant s'élevait la même année à 128 €, soit un montant supérieur au montant moyen métropolitain (118,4 €), en raison de la minoration des recettes réelles de fonctionnement prises en compte dans le calcul et de la dynamique de la population (en Guyane surtout). Les communes de La Réunion avaient toutefois une dotation forfaitaire par habitant inférieure à la moyenne métropolitaine (113,2 €). Cet écart de contribution entre les communes des départements d'outre-mer et les communes de métropole n'a pas été creusé par l'évolution des dotations de péréquation verticale : leur augmentation a compensé près de 13 % de la contribution des communes des DOM et un peu plus de 14 % de celle de métropole.

Afin de rendre plus lisibles les différents mécanismes de quotes-parts applicables à l'outre-mer, il conviendrait en outre de lever les incohérences des textes concernant les modalités de péréquation, de plafonnement de l'écêtement de la baisse de la DGF ou de minorations de la CRFP pour les départements d'outre-mer. Par exemple, l'écêtement de la baisse de la dotation forfaitaire introduit par la loi de finances pour 2017 est plafonné à 1 % des recettes réelles de fonctionnement non minorées de l'octroi de mer alors que les recettes de fonctionnement prises en compte pour le calcul de la CRFP sont depuis 2016 minorées de l'octroi de mer.

*
**

Les ressources des collectivités des départements d'outre-mer sont globalement plus élevées que celles des collectivités de l'hexagone grâce à l'octroi de mer et à la taxe spéciale sur les carburants. Les mécanismes de péréquation verticale et horizontale, s'ils sont dans leur ensemble majorés de 33 % en faveur de l'outre-mer, ne sont individuellement pas à l'avantage des collectivités d'outre-mer dont la situation est en moyenne plus dégradée que dans l'hexagone. Au total, le surcroît de recettes dont disposent les collectivités des départements d'outre-mer alimentent des niveaux élevés de dépenses de fonctionnement.

B - Des charges de personnel élevées

Le poids élevé des charges de personnel dans les collectivités d'outre-mer résulte de la combinaison de deux facteurs : la majoration de traitement des fonctionnaires et les sureffectifs.

1 - Le niveau excessif des charges de personnel

58 % des agents publics territoriaux en outre-mer travaillent dans les communes. Aussi, la masse salariale constitue le premier poste de leurs dépenses de fonctionnement. Elle en explique 90 % de la progression entre 2013 et 2015 à La Réunion, 76 % en Guadeloupe et 48 % en Guyane. En Martinique, alors que les charges réelles de fonctionnement ont été stables, les charges de personnel ont progressé de 4,5 %.

Bien que la masse salariale obère fortement leurs capacités financières, les communes d'outre-mer n'ont pas entrepris d'en regagner la maîtrise à la différence des communes de l'hexagone. Bien au contraire, elle continue d'augmenter. À **Sainte-Rose** (Guadeloupe), par exemple, elle est passée de 60 % des charges de fonctionnement entre 2009 et 2012 à 63 % en 2013, 65 % en 2014 et 71 % en 2015.

Tableau n° 36 : dépenses de personnel des communes d'outre-mer (2015)

	Progression des charges de personnel 2013/2015	Charges de personnel / charges réelles de fonctionnement
<i>Guadeloupe</i>	8,9 %	60,4 %
<i>Guyane</i>	11,1 %	62,6 %
<i>Martinique</i>	4,5 %	63,2 %
<i>La Réunion</i>	8,1 %	65,1 %
<i>France métropolitaine hors Paris</i>	3,1 %	53,4 %

Source : Cour des comptes – données DGFIP et Observatoire des finances locales

La comparaison des charges de personnel du bloc communal atténue l'écart entre l'outre-mer et la métropole en raison du moindre développement de l'intercommunalité. Alors que 48,7 % des dépenses réelles de fonctionnement du bloc communal sont consacrées aux dépenses de personnel, ce taux atteint 53 % à La Réunion et en Martinique, 56,2 % en Guyane et 56,8 % en Guadeloupe.

Dans les départements, avant la création des collectivités uniques de Guyane et Martinique, les charges de personnel représentaient 262 € par habitant en **Guadeloupe**, 325 € à **La Réunion**, 346 € en **Martinique** et 427 € en **Guyane** contre une moyenne de 183 € en métropole.

Dans les régions, par rapport à leur niveau en métropole (45 € par habitant), les charges de personnel représentent plus du double en **Guadeloupe** (123 €) et **Guyane** (115 €), et plus du triple à **La Réunion** (135 €) et en **Martinique** (155 €).

2 - Une majoration du traitement des agents insuffisamment justifiée par des contraintes réelles

La loi du 26 janvier 1984 autorise les collectivités territoriales à accorder une majoration de traitement à leurs agents titulaires selon le principe de parité avec les régimes indemnitaires des services de l'État. Cette « sur-rémunération » peut aller de 40 % (Guadeloupe, Guyane, Martinique) à 54 % (La Réunion) du traitement brut de base. Les arguments avancés pour justifier les majorations de traitement portent sur le différentiel du coût de la vie avec la métropole, les sujétions particulières tel que l'éloignement de la famille et l'attractivité des postes outre-mer³⁵⁷.

Ces arguments ne sont pas vraiment fondés. Les écarts de prix entre la métropole et les départements d'outre-mer sont inférieurs aux coefficients de majoration de traitement : en 2015, ils étaient compris entre 7,1 % (La Réunion) et 12,5 % (Guadeloupe)³⁵⁸. Les fonctionnaires territoriaux, le plus souvent originaires du département d'outre-mer où ils travaillent, ne subissent généralement aucun éloignement de leur famille justifiant une majoration de traitement. L'importance des effectifs montre, à l'inverse du postulat d'origine, que les collectivités bénéficient d'une forte attractivité. Le niveau des majorations de traitement dans la fonction publique territoriale ne correspond donc pas à des contraintes réelles et pèse lourdement sur l'équilibre des comptes locaux.

³⁵⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015, Tome I - volume 2 - Les compléments de rémunérations des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif*, p. 321-348. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁵⁸ Insee, *En 2015, les prix dans les DOM restent plus élevés qu'en métropole*, Insee Première n°1589, avril 2016.

3 - Des effectifs supérieurs aux besoins

a) Des agents territoriaux plus nombreux qu'en métropole

Le poids des charges de personnel résulte également d'effectifs territoriaux supérieurs à ceux de la métropole. Cette situation se traduit par un taux d'administration d'un tiers plus élevé dans les collectivités d'outre-mer. Pour 1 000 habitants, celles-ci disposent, en moyenne, de 10 agents de plus qu'en métropole (25,1 ‰)³⁵⁹. Des écarts plus importants encore existent : les effectifs de **Pointe-à-Pitre** (Guadeloupe) atteignent un différentiel de plus de 20 agents en équivalent temps plein pour 1 000 habitants par rapport aux communes de même strate. Les sureffectifs peuvent être la première cause des déficits structurels. Tel est le cas de **Case-Pilote** (Martinique) où les charges de personnel représentent le double de la moyenne nationale. À **Saint-Louis de Marie-Galante** (Guadeloupe)³⁶⁰, les emplois pour l'entretien de l'école élémentaire représentent six fois les besoins réels ; ceux pour les activités périscolaires sont le double du nécessaire.

Les sureffectifs reposent sur un plus grand nombre d'agents aux fonctions d'exécution (catégorie C). À l'inverse, les agents exerçant des fonctions de conception et de direction (catégorie A) ou d'encadrement intermédiaire (catégorie B) sont moins nombreux en particulier en Guadeloupe et Guyane. Malgré des charges de personnel élevées, la structuration des effectifs n'est pas adaptée à une mise en œuvre efficace des politiques publiques et les collectivités manquent d'agents qualifiés.

³⁵⁹ Nombre d'agents pour 1 000 habitants. Taux d'administration de la fonction publique territoriale en 2014 : 34,9 ‰ en Guadeloupe, 29,8 ‰ en Guyane, 39,5 ‰ en Martinique, 34,6 ‰ à La Réunion, contre 25,1 ‰ en métropole hors Île-de-France. Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2016, politiques et pratiques des ressources humaine, 687 p., disponible sur www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2016/DGAFP_RA2016_web_signet.pdf

³⁶⁰ CRC Guadeloupe, Guyane, Martinique, *Avis budgétaire sur le compte administratif 2015 de la caisse des écoles de la commune de Saint Louis de Marie Galante*, octobre 2015, 9 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 37 : proportion d'agents par catégorie dans les communes (en équivalent temps plein)

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
<i>Guadeloupe</i>	3,5 %	6,2 %	90,3 %
<i>Guyane</i>	3,9 %	6,1 %	90,0 %
<i>Martinique</i>	4,8 %	8,0 %	87,2 %
<i>La Réunion</i>	5,0 %	7,2 %	87,8 %
<i>France hors Mayotte</i>	6,8 %	11,8 %	80,7 %

Source : Cour des comptes – données DGCL, les collectivités locales en chiffres 2016

b) Un recours excessif aux agents contractuels

Les recrutements dans le secteur public local sont volontairement utilisés comme un moyen de lutte contre le chômage au détriment des finances des collectivités. Face au constat de sureffectifs croissants posé par la chambre régionale des comptes La Réunion, le maire de **Sainte-Suzanne** (La Réunion) a répondu qu'il s'agissait pour les élus de répondre par ce biais à la détresse sociale engendrée par le niveau du chômage.

L'exemple de La Réunion

Le recours massif aux contrats aidés est une spécificité des collectivités de La Réunion. Ces contrats de travail de droit privé, dérogatoires au droit commun et réservés aux personnes en difficulté sur le marché du travail, font l'objet d'aides financières de l'État et sont exonérés de cotisations sociales. Selon les données de l'Agence de services et de paiement (ASP), 26 100 contrats aidés ont été financés dans les collectivités territoriales et les établissements publics en dépendant en 2015 pour un coût de 118,5 M€ à La Réunion. À titre de comparaison, les emplois aidés de ces employeurs ont été de 4 300 en Martinique et de 3 800 en Guyane. Les bénéficiaires de contrats aidés dans les collectivités locales représentent 7 % de la population active de La Réunion. **L'Entre-Deux** a un nombre total d'emplois aidés plus élevé que celui des agents titulaires et non titulaires ; **Petite-Île** a dix fois plus de contrats aidés que la moyenne des communes de même strate.

Les contrats aidés expliquent pour moitié le surpoids de la masse salariale des communes réunionnaises par rapport aux communes de métropole³⁶¹. Les collectivités ne sont pas incitées à restreindre le recours aux contrats aidés par l'État qui accorde les financements correspondants.

Certaines communes ont transféré à leur centre communal d'action sociale ou à leur caisse des écoles le recrutement de contrats aidés qui sont ensuite mis à disposition de la commune. L'objectif est de limiter le coût de l'adhésion à l'assurance chômage en contournant la réglementation, ce qui n'est évidemment pas exempt de risques juridiques³⁶². Les communes sont contraintes d'augmenter en contrepartie les subventions de fonctionnement à leurs satellites et la progression des charges de personnel devient encore plus forte si l'on considère la masse salariale globale : ces dépenses ont augmenté de 30,2 % entre 2009 et 2014 à **Sainte-Suzanne** contre 22,6 % pour la commune seule.

Alors qu'en Guadeloupe, Guyane et Martinique, les agents territoriaux sont en grande majorité des fonctionnaires³⁶³, les collectivités de La Réunion recourent plus fortement à des recrutements de contractuels. À titre d'exemple, ils sont quatre fois plus nombreux que les agents titulaires à **Saint-Philippe**. Ce choix répond à une préoccupation sociale mais aussi à des considérations financières, car les contractuels sont exclus des dispositifs de majoration de traitement.

Toutefois, les recrutements de contractuels contournent le statut général de la fonction publique territoriale en ne respectant pas les conditions dans lesquelles ils sont autorisés. Par exemple, aucun des recrutements opérés sous contrat à durée indéterminée par la **commune de L'Entre-Deux** ne répond aux conditions prévues par la loi du 26 juillet 2005. Ces recrutements lèsent les intérêts des fonctionnaires et des lauréats inscrits sur les listes d'aptitude qui demeurent sans affectation. Il en est de même des recrutements de personnes sur plusieurs contrats aidés successifs au nombre de plus d'une centaine à la **Communauté intercommunale des Villes Solidaires (CIVIS)**, d'une trentaine à **L'Entre-Deux** et d'une vingtaine à **Sainte-Suzanne**. Bien que les communes aient longtemps pu s'appuyer sur une circulaire préfectorale de 2006, ces décisions sont

³⁶¹ Hors contrats aidés, les charges de personnel représenteraient environ 59 % des dépenses de fonctionnement au lieu 66 % ; dans les communes de métropole, les charges de personnel s'élèvent à 53 % des dépenses de fonctionnement.

³⁶² DGEFP, *questions-réponses relatif aux emplois d'avenir*, 6 février 2015 : la mise à disposition de contrats aidés n'est envisageable qu'à titre exceptionnel dans le cadre d'une démarche de mutualisation entre petites structures.

³⁶³ À quelques exceptions près, comme la commune du **Prêcheur** en Martinique qui emploie 59 % de non-titulaires.

fragiles juridiquement puisque les contrats aidés sont des contrats de droit privé qui n'ouvrent pas droit à un recrutement sous forme de contrat à durée indéterminée.

C - Une situation financière dégradée

1 - Typologie des situations financières des collectivités

À partir de l'analyse des comptes de gestion des exercices 2013 à 2016 des collectivités des départements d'outre-mer et des premiers résultats connus des collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique pour l'exercice 2016, une typologie a été réalisée pour caractériser les situations financières³⁶⁴ :

- la situation est saine lorsque la capacité d'épargne est suffisante pour financer une part des investissements et que l'évolution des charges de personnel est contenue sur la période ;
- elle est fragile lorsque l'épargne et le fonds de roulement sont insuffisants pour financer les investissements et que les charges de personnel sont en augmentation significative ;
- la situation est dégradée lorsque la trésorerie négative ou nulle conduit à la constitution de dettes sociales et fiscales et induit des délais de paiement des fournisseurs très élevés. La collectivité dispose toutefois soit d'une réserve fiscale lui permettant d'inverser la situation, soit d'une marge de manœuvre sur ses dépenses ;
- la situation est critique lorsque la dégradation est telle que la multiplication du produit de la fiscalité directe locale par deux ne suffirait pas à rétablir la situation.

Sur les 136 collectivités territoriales des départements de Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion, seulement 46 soit 34 % ont une situation saine. Cette proportion varie peu d'un département à l'autre (entre 32 % à La Réunion et 31,6 % en Martinique). La proportion des collectivités en situation dégradée ou critique est relativement uniforme entre les départements également (entre 31,6 % en Martinique et 35 % en Guadeloupe).

³⁶⁴ L'annexe n° 23 explique la méthodologie et les seuils retenus.

Parmi les communes de plus de 10 000 habitants, la proportion des situations saines est également d'un tiers. En revanche, les situations dégradées ou critiques sont plus fréquentes que dans l'ensemble des communes, mettant en évidence la situation financière plus sensible dans cette strate. En particulier, les communes de **Basse-Terre** et **Pointe-à-Pitre** en Guadeloupe, **Fort-de-France** en Martinique, **Cayenne** et **Kourou** en Guyane sont en situation critique.

**Tableau n° 38 : typologie des situations financières
des collectivités d'outre-mer en 2016**

	Situation saine	Situation fragile	Situation dégradée	Situation critique
Guadeloupe				
<i>Communes</i>	13	7	6	6
<i>EPCI</i>	2	2	1	1
<i>Département</i>		1		
<i>Région</i>		1		
<i>Répartition totale</i>	37,5 %	27,5 %	17,5 %	17,5 %
Guyane				
<i>Communes</i>	9	6	3	4
<i>EPCI</i>		3		1
<i>Collectivité unique</i>				1
<i>Répartition totale</i>	33,3 %	33,3 %	11,1 %	22,2 %
Martinique				
<i>Communes</i>	11	12	9	2
<i>EPCI</i>	1	1	1	0
<i>Collectivité unique</i>		1		
<i>Répartition totale</i>	31,6 %	36,8 %	26,3 %	5,3 %
La Réunion				
<i>Communes</i>	8	8	8	0
<i>EPCI</i>	1	2	2	
<i>Département</i>		1		
<i>Région</i>	1			
<i>Répartition totale</i>	32,3 %	35,5 %	32,3 %	0 %
Total	46	45	30	15
<i>Répartition</i>	34 %	33 %	22 %	11 %
<i>dont communes de plus de 10 000 habitants</i>	18	11	14	6

Source : Cour des comptes

2 - Les finances des communes, intercommunalités, départements et régions

En 2016, les recettes de fonctionnement des collectivités des départements d'outre-mer hors collectivités uniques se sont élevées à 6,3 Md€³⁶⁵, dont 2,6 Md€ pour les communes, 821 M€ pour les intercommunalités, 2,2 Md€ pour les deux départements et 786 M€ pour les deux régions. Les dépenses réelles de fonctionnement représentaient 5,8 Md€, dont 2,4 Md€ pour les communes, 739 M€ pour les EPCI, 2 Md€ pour les deux départements et 629 M€ pour les deux régions.

a) Les communes

Les recettes et dépenses réelles de fonctionnement des communes par habitant de Guadeloupe, Martinique et de La Réunion sont supérieures à celles des communes métropolitaines hors Paris et proches de celles des communes de métropole de 10 000 habitants et plus (hors Paris). En Guyane, les dépenses sont supérieures à la moyenne alors que les recettes sont inférieures.

Tableau n° 39 : recettes et dépenses réelles de fonctionnement des communes d'outre-mer (2015)

	Recettes par habitant	Dépenses par habitant
<i>Guadeloupe</i>	1 503 €	1 416 €
<i>Guyane</i>	1 103 €	1 072 €
<i>Martinique</i>	1 331 €	1 293 €
<i>La Réunion</i>	1 361 €	1 255 €
<i>Métropole hors Paris</i>	1 153 €	977 €

Source : Cour des comptes – données DGFIP et Observatoire des finances locales

Les recettes des communes d'outre-mer ont davantage progressé qu'en métropole en raison du dynamisme des recettes fiscales indirectes.

Les achats de biens et de services sont en repli depuis 2013 à La Réunion (- 0,5 %), en Martinique (- 4,1 %) et en Guadeloupe (- 0,4 %) mais ils ont poursuivi leur hausse en Guyane (+ 2,4 %). Ce repli résulte davantage de moindres dépenses d'entretien et de réparation que d'une révision des contrats de prestations de service. Attribuées de manière

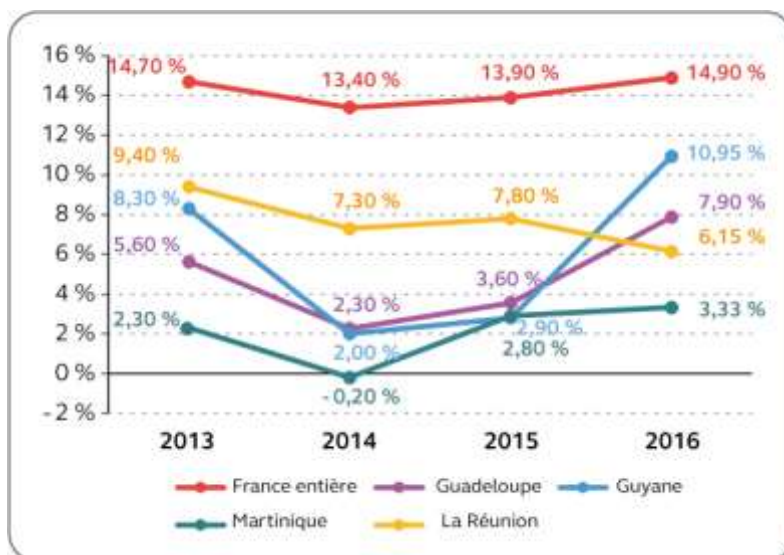
³⁶⁵ Cf. annexe n° 28 sur la situation financière des communes par département.

croissante aux centres communaux d'action sociale et, à La Réunion, aux caisses des écoles, les subventions sont en augmentation à La Réunion (+ 0,3 %) et en Guyane (+ 5,5 %). Elles baissent en revanche en Guadeloupe (- 2,4 %) et Martinique (- 1,2 %), notamment à l'égard des associations. Les charges de personnel progressent dans tous les départements (+ 5,4 % en Guyane, + 4,4 % à la Guadeloupe, + 4 % à La Réunion, + 2,2 % en Martinique).

Les dépenses réelles de fonctionnement des communes ont augmenté plus vite (+ 1,7 % en moyenne annuelle en Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion) que leurs recettes réelles de fonctionnement (+ 1,1 %), créant un effet de ciseaux. Au niveau national, les évolutions ont été moins fortes et inversées (respectivement de + 0,6 % et + 1 %).

La capacité d'autofinancement brute des communes d'outre-mer est à la fois faible et fragile. Alors que les recettes de fonctionnement, plus importantes qu'en métropole (hors Guyane), ont été plus dynamiques, la rigidité des charges de personnel a pesé depuis 2014 sur le taux d'épargne brute moyen, qui est inférieur à 7 % en Guyane, à 8 % en Guadeloupe et Martinique, et s'élève à 8 % à La Réunion. À titre de comparaison, le taux d'épargne brute des communes au niveau national était de 13,9 % en 2015 et de 11,6 % pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Graphique n° 4 : évolution du taux d'épargne brute des communes d'outre-mer



Source : Cour des comptes – données DGFIP

La moitié des communes de Martinique et de Guyane ont une épargne brute négative, dont **Le Prêcheur** (- 12,5 %) et **Le Diamant** (- 3,4 %) en Martinique, et **Kourou** (- 12 %) en Guyane. Un tiers des communes de Guadeloupe est dans la même situation dont **Saint-François** (- 9,1 %) et **Sainte-Rose** (- 9,5 %). À La Réunion où les 24 communes ont dégagé une épargne brute en 2016, 7 d'entre elles n'ont aucune capacité à financer leurs investissements après remboursement de leurs emprunts. C'est également le cas de 18 communes en Guadeloupe, 27 en Martinique et 16 en Guyane. Les investissements des communes sont en conséquence très dépendants de leur capacité à obtenir des subventions.

Dans cette situation, il n'est pas étonnant de constater des difficultés de trésorerie. 42 communes de Guadeloupe, Guyane et Martinique ont des délais de paiement³⁶⁶ structurellement supérieurs à 100 jours en 2016 : 16 communes de Guadeloupe dont **Basse-Terre** (184 jours), **Le Lamentin** (178 jours), **Saint-François** (296 jours), **Sainte-Anne** (256 jours) et **Sainte-Rose** (318 jours), 19 communes de Martinique dont **Fort-de-France** (146 jours) et 7 communes de Guyane dont **Kourou** (249 jours). À La Réunion, seule **Saint-Denis** a une trésorerie nette négative. Deux communes ont des délais de paiement supérieurs à 100 jours : **Le Port** (110 jours) et **Saint-Louis** (103 jours).

Aux Antilles et en Guyane, le délai moyen de paiement des communes de plus de 10 000 habitants est moins important que celui des plus petites communes : il est contenu entre 98 jours en Guyane, 114 jours en Martinique et 136 jours en Guadeloupe. À La Réunion, il est moins important (56 jours). Ces moyennes masquent cependant des situations très contrastées. En Guadeloupe, le délai de paiement le plus court est de 13 jours (**Deshaies**) et le plus long de 3 349 jours (**Terre-de-Haut**). En Martinique, le plus court est de 15 jours (**Case-Pilote**) et le plus long de 577 (**Macouba**). En Guyane, le plus court est de dix-huit jours (**Montsinery-Tonnegrande**) et le plus long de 1 176 (**Roura**). À La Réunion, le plus court est de 9 jours (**Saint-Benoît**) et le plus long de 110 (**Le Port**).

Certaines collectivités des Antilles et de Guyane sont en outre très endettées auprès d'acteurs institutionnels tels que la caisse générale de sécurité sociale : **Fort-de-France** paie avec un délai moyen à peine inférieur à 150 jours et détient une dette sociale de 38 M€ ; **Cayenne** a un délai de paiement de moins de 100 jours mais une dette sociale de 5 M€. Deux collectivités de La Réunion connaissent la même situation : **Saint-Benoît** (2,7 M€) et **Saint-Louis** (3,4 M€).

³⁶⁶ Le délai de paiement exprimé en jours est égal au montant de la dette envers les fournisseurs divisé par le montant annuel des achats multiplié par 360.

b) Les EPCI à fiscalité propre

Sous l'effet de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), les recettes réelles de fonctionnement des intercommunalités, qui représentent 24 % de celles des communes (821 M€), ont augmenté faiblement entre 2013 et 2016. À La Réunion, en Guyane et en Martinique, la progression des recettes fiscales a compensé la contribution au redressement des finances publiques mais n'a pas apporté de recettes supplémentaires. En revanche en Guadeloupe, tant le produit des impôts locaux, qui a augmenté de 10 % de 2013 à 2015, que celui des dotations de compensation et de péréquation, qui a augmenté de 20 % sur la période, ont apporté des recettes supplémentaires aux intercommunalités.

À l'exception de la Guadeloupe, les EPCI ont conservé des taux d'imposition stables depuis 2013 et les recettes fiscales n'ont progressé que sous l'effet de la revalorisation des bases. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères en particulier a représenté une recette essentielle à l'équilibre de leurs comptes. À La Réunion, la croissance démographique a rendu plus dynamiques les taxes liées à l'environnement et à l'urbanisation.

Face à la faible augmentation de leurs recettes de fonctionnement, les charges de fonctionnement des EPCI (739 M€, soit 23 % de celles des communes) se sont stabilisées à La Réunion, en Guyane et en Martinique depuis 2014 grâce à un effort en matière d'achats de biens et de services. En Guadeloupe, elles ont en revanche doublé sur la période.

Comme pour les communes, la progression de la masse salariale des EPCI a en revanche été supérieure à celle des recettes. En Guadeloupe, sur 34 M€ de recettes supplémentaires perçues entre 2013 et 2015, 10 M€ ont été affectés à l'augmentation de la masse salariale. En Guyane, 4 M€ sur 10 M€ de recettes supplémentaires y ont été affectés.

Les subventions de fonctionnement, notamment celles versées aux communes membres, sont également en forte augmentation dans tous les départements (+ 31,5 % à La Réunion, + 28,2 % en Guadeloupe, + 18,9 % en Martinique) sauf en Guyane (- 21,1 %).

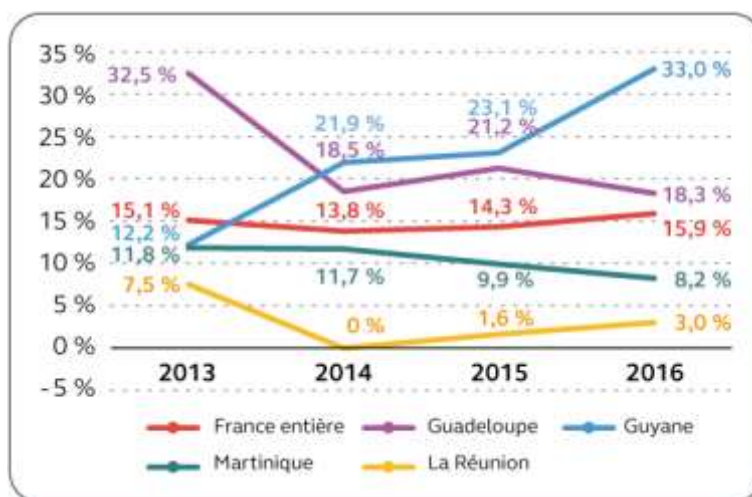
Enfin, les charges financières ont augmenté de 170 % à La Réunion et en Guyane entre 2013 et 2016. Elles reculent d'environ 10 % en Martinique. En Guadeloupe, les nouveaux établissements intercommunaux se voient transférer les équipements et la dette permettant de les financer³⁶⁷ que les communes ne sont plus en capacité d'honorer, dégradant dès leur

³⁶⁷ Cf. article L. 5211-17 du CGCT.

création leur situation financière. C'est la raison pour laquelle les charges financières des EPCI ont été multipliées par quatre sur la période.

En Guyane et en Guadeloupe, l'autofinancement des intercommunalités, globalement supérieur à la moyenne nationale, est contrasté. En revanche, l'autofinancement des intercommunalités de Martinique et de La Réunion est faible. Elles ont cependant maintenu un niveau d'investissement stable par le recours à l'emprunt et ont dégradé leur situation financière globale.

Graphique n° 5 : évolution du taux d'épargne brute des intercommunalités d'outre-mer



Source : Cour des comptes, d'après comptes de gestion des intercommunalités

À La Réunion par exemple, deux des cinq communautés d'agglomération ont fortement accru leur endettement en cinq ans pour financer des investissements supérieurs à ceux de la moyenne des intercommunalités. Elles sont désormais suivies par le réseau d'alerte car leur dette atteint plus de 430 € par habitant contre 380 € en moyenne en métropole et leur épargne est insuffisante ou fragile. L'épargne nette de la **Communauté intercommunale des Villes Solidaires du Sud (CIVIS)** est négative depuis 2014³⁶⁸. À la Martinique, l'endettement des trois intercommunalités est en légère augmentation et la plus importante d'entre elles démographiquement, la **Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)**, est en déficit structurel depuis fin 2015.

³⁶⁸ L'autofinancement est toutefois redevenu nettement positif à la fin de 2016.

c) Les départements

Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'outre-mer ne comprend plus que deux départements et deux régions en place sur le même territoire. Les recettes et dépenses de fonctionnement des départements de **Guadeloupe** et de **La Réunion** sont supérieures aux moyennes nationales.

Tableau n° 40 : recettes et dépenses réelles de fonctionnement des départements de Guadeloupe et de La Réunion (2015)

	Recettes par habitant	Dépenses par habitant
Guadeloupe	1 638 €	1 528 €
<i>Départements de 250 000 à 500 000 hab</i>	1 084 €	974 €
La Réunion	1 734 €	1 643 €
<i>Départements de 500 000 à 1 million hab</i>	962 €	858 €

Source : Cour des comptes – données comptes de gestion des départements et Observatoire des finances locales

Les départements de **Guadeloupe** et de **La Réunion** bénéficient d'une DGF plus élevée que ceux de métropole, soit respectivement de 325 € et 433 € par habitant contre 203 € et 166 € en moyenne dans les départements de leurs states démographique d'appartenance.

Les départements d'outre-mer et les collectivités uniques bénéficient en 2017 d'une enveloppe de 30 M€ au titre du fonds exceptionnel de 200 M€ prévu pour les départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée. Cette enveloppe est répartie notamment au regard du potentiel financier, du taux d'épargne brute et du reste à charge concernant le RSA.

Les dépenses sociales, première charge des départements, sont deux fois plus élevées en outre-mer que dans l'hexagone. En 2015, elles étaient de 1 058 € par habitant (y compris Mayotte) contre 578 € en métropole hors Paris, Rhône et métropole de Lyon, selon l'Observatoire des finances locales.

Alors qu'en métropole les départements ont stabilisé la part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement, celle-ci a légèrement progressé en outre-mer : de 22,3 % en 2012 à 23,1 % en 2016.

Les départements d'outre-mer dégagent une épargne nette faible, de 2,4 % des recettes de fonctionnement à **La Réunion** et 5,3 % en **Guadeloupe**, qui se conjugue avec une baisse de leurs investissements. La réduction des dépenses d'investissement a permis de diminuer l'encours de la dette de 161,7 M€ (- 34,1 %) entre 2013 et 2016 à **La Réunion** et de la stabiliser en **Guadeloupe**. Jusqu'à la création des collectivités uniques de Guyane et de Martinique, la dette de ces départements était également dans une tendance légèrement baissière.

La hausse des dépenses d'aide sociale risque toutefois de fragiliser cet équilibre à défaut d'une révision des modalités de gestion qu'il s'agisse des dépenses de personnel ou de la lutte contre la fraude aux aides sociales³⁶⁹.

d) Les régions

Au cours de la période sous revue, la situation financière de la région **La Réunion** est restée saine mais celle de la **Guadeloupe** est devenue fragile, son excédent brut de fonctionnement ne représentant plus fin 2016 que 23 % des produits de gestion (280 M€), contre 30 % dans les autres régions. La **Guadeloupe** se classe ainsi fin 2016 parmi les régions dotées de la plus faible épargne nette (38,8 M€).

En 2015, les dépenses de fonctionnement de **La Réunion** (469 € par habitant) et de la **Guadeloupe** (692 €) étaient nettement supérieures à la moyenne des régions (262 €). Leurs dépenses de personnel en représentaient respectivement 29 % et 24 % au lieu de 17 % dans les régions de métropole. Ramenée au nombre d'habitants, la masse salariale de ces deux régions (135 € par habitant à **La Réunion** et 123 € en **Guadeloupe**) est le triple de celle des régions de métropole (45 €). **La Réunion** consacre une part croissante de ses dépenses de fonctionnement aux charges de personnel : de 26 % en 2012 à 33 % en 2016. Cette part s'est très légèrement réduite en revanche en **Guadeloupe**, de 24,8 % en 2012 à 24,6 % en 2016. Sur la même période, les régions de métropole ont vu le poids de leurs dépenses de personnel augmenter de 16,9 % à 18,1 %.

Les deux régions maintiennent toutefois un autofinancement brut de près de 20 % des produits de gestion et peuvent ainsi financer des équipements structurants sur le territoire, tels que les routes nationales à La Réunion. Les dépenses d'équipement sont supérieures à celles des régions de l'hexagone (330 € à **La Réunion** et 505 € en **Guadeloupe** contre 323 € dans l'hexagone en 2015).

³⁶⁹ Cf. *infra* chapitre V.

Malgré des recettes élevées, les investissements des deux collectivités nécessitent de recourir à l'emprunt de manière très importante : la dette s'élevait à 671 € par habitant à **La Réunion** en 2015 et à 758 € par habitant en **Guadeloupe**, au lieu de 368 € par habitant dans l'hexagone.

Ce mode de financement contribue à dégrader leur situation financière. En particulier la **région Guadeloupe** devra, même en ramenant son niveau d'investissement à la moyenne des régions de l'hexagone, diminuer drastiquement ses dépenses de fonctionnement. Le maintien d'un niveau élevé des charges de fonctionnement conjugué à un endettement qui s'accélère ne paraît pas compatible avec l'effort d'investissement des deux régions d'outre-mer.

e) Les collectivités uniques

Les difficultés financières sont encore plus marquées pour les deux collectivités territoriales uniques créées au 1^{er} janvier 2016 en Guyane et Martinique. Leurs compétences comme leurs ressources résultent de l'addition de celles de la région et du département dont elles procèdent.

Les deux collectivités uniques ne connaissent pas les mêmes difficultés financières. En Martinique, la région et le département auxquels s'est substituée la collectivité unique avaient réussi à stabiliser leur situation financière entre 2013 et 2015. La **collectivité territoriale de Martinique** ne requiert par conséquent pas d'intervention extérieure même si sa situation est fragile.

En revanche, la situation de la **collectivité territoriale de Guyane (CTG)** nécessite un accompagnement financier et structurel de l'État. Cette collectivité a en effet connu une impasse budgétaire dès sa première année d'existence en 2016. La **région de Guyane** n'avait pas pris les mesures permettant d'enrayer la dégradation de sa situation financière et avait au contraire augmenté ses charges de gestion de 14 % en 2015 alors que ses recettes stagnaient. Fin 2015, le **département de Guyane** avait également utilisé tous les leviers budgétaires à sa disposition (taux plafond des DMTO, division par deux des achats de biens et services, limitation de l'augmentation de la masse salariale due au GVT), hormis celui du doublement de ses impôts locaux³⁷⁰. Au 31 décembre 2015, il se trouvait dans une impasse budgétaire, l'évolution de ses dépenses sociales, en particulier le RSA, l'obligeant à augmenter chaque année ses ressources de 17 M€, soit l'équivalent de 40 % du produit des contributions directes. La collectivité unique de Guyane a hérité de cette situation.

³⁷⁰ Il est, depuis 2011, le département de France au taux de taxe foncière le plus élevé.

D - Des investissements financés massivement par des subventions et par l'emprunt

L'investissement public local devrait être une priorité dans les départements d'outre-mer où les infrastructures accusent du retard par rapport à l'hexagone et nécessitent d'être adaptées aux enjeux démographiques. L'économie de ces départements présente en outre une élasticité importante aux investissements publics. Ainsi, en Guyane, la commande publique représente 75 % du PIB. Afin de pouvoir mener à bien les investissements nécessaires, aujourd'hui financés essentiellement par des subventions et l'emprunt, les collectivités d'outre-mer devraient s'attacher d'abord à améliorer leur autofinancement.

1 - Un retard d'équipement en dépit d'investissements élevés

L'étude d'impact de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle en outre-mer rappelle le retard d'équipement des départements d'outre-mer. La longueur totale des voiries départementales est en moyenne trois fois moindre dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution. L'habitat précaire et indigne en outre-mer représente 13 % des logements insalubres français pour 4 % de la population.

Porté par les dépenses et subventions d'équipement des régions et dans une moindre mesure des départements, l'investissement des collectivités territoriales est pourtant, en montant par habitant, plus important en outre-mer que dans l'hexagone.

La trajectoire haussière des dépenses d'investissement résulte des dépenses d'équipement des régions (+ 84 % entre 2013 et 2016), à l'exception de la **Guadeloupe** (- 26 %) et s'inscrit à contre-courant de la tendance observée au niveau national. Les plans de convergence prévus par la loi du 28 février 2017³⁷¹ visent à renforcer l'articulation de l'ensemble des documents de planification et induisent la mise en place d'instruments de suivi et d'indicateurs sur la réduction des écarts de niveaux de développement économique, social et environnemental et des écarts de niveau de vie et de revenus.

³⁷¹ Articles 7 et 8 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Tableau n° 41 : moyenne 2013-2015 des dépenses d'investissement hors emprunt par habitant des collectivités d'outre-mer

	Communes	EPCI	Départements	Régions
<i>Guadeloupe</i>	364 €	30 €	267 €	412 €
<i>Guyane</i>	305 €	49 €	151 €	157 €
<i>Martinique</i>	247 €	109 €	146 €	209 €
<i>La Réunion</i>	318 €	41 €	162 €	496 €
<i>Référence nationale</i>	323 €	109 €	98 €	40 €

Source : Cour des comptes – données DGFIP. La référence nationale résulte de la moyenne 2012, 2013, 2015 établie par l'Observatoire des finances locales pour les communes de métropole hors Paris, les communautés d'agglomération, les départements de métropole hors Paris, les régions de métropole hors Île-de-France.

Les régions, qui disposent grâce l'octroi de mer de recettes dynamiques et supérieures à celles des régions de métropole, maintiennent un effort d'investissement élevé. La région de **La Réunion**, en particulier, a entrepris la construction d'une nouvelle route du littoral livrable en 2020, d'un coût de 1,6 Md€, qui explique à elle seule l'augmentation de ses dépenses d'investissement.

Sur la période 2013-2016, à l'exception de la Guyane (+ 10,5 %), les dépenses d'équipement des départements se sont rétractées de 17 % en **Guadeloupe**, 1,9 % en **Martinique**³⁷² et 32 % à **La Réunion**. Il en est de même globalement pour les communes avec des baisses de 43 % en Guadeloupe, 33 % en Martinique, 25 % en Guyane et 13 % à La Réunion. Les dépenses d'équipement ont également diminué dans les intercommunalités, de 29 % à La Réunion, 65 % en Martinique et 3,7 % en Guyane. En revanche elles ont été multipliées par trois en Guadeloupe.

Comparativement aux communes de métropole, malgré un faible autofinancement, les communes d'outre-mer ont davantage investi en Guadeloupe, Guyane et à La Réunion depuis 2013 et autant en Martinique.

³⁷² Sur la période 2013-2015.

2 - Un financement prédominant des investissements par les subventions et l'emprunt

a) Le rôle majeur des subventions

Outre les dépenses fiscales, qui constituent le principal instrument de soutien aux investissements en outre-mer, des dotations et fonds spécifiques ont été créés pour aider les collectivités d'outre-mer qui, après remboursement de leurs emprunts, disposent de marges de manœuvre très réduites pour investir.

Dans les budgets des communes, les subventions et les versements du FCTVA concourent pour 45 % au financement des investissements à La Réunion, 50 % en Guadeloupe, 60 % en Martinique et 80 % en Guyane contre 31 % au niveau national³⁷³. Chaque année, une dizaine de communes d'outre-mer parviennent à financer 90 % ou plus de leurs investissements par des subventions. Aux Antilles et à La Réunion, entre 2013 et 2016, les subventions des régions représentent entre un tiers et la moitié des subventions reçues par les communes et celles versées par l'État un quart. En Guyane, les subventions versées par l'État représentent la moitié du montant total des subventions et celles de la région un quart. Par ailleurs, bien que les départements d'outre-mer bénéficient d'un régime dérogatoire à la TVA avec des taux réduits en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion ou nuls en Guyane, les collectivités territoriales bénéficient des reversements de FCTVA au même taux qu'en métropole, soit 16,404 % depuis le 1^{er} janvier 2015. De ce fait, le FCTVA, qui s'est élevé à 194,8 M€ en 2015 pour l'ensemble des collectivités de Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion, joue le rôle d'un mécanisme de subventionnement par l'État des dépenses d'investissement.

Les contrats de plan État-régions (CPER) 2015-2020 signés avec les départements d'outre-mer (la part État spécifique à l'outre-mer s'élève à 341,6 M€) contribuent également au financement des investissements, en particulier des infrastructures et des opérations d'aménagement urbain durable, de développement énergétique et environnemental, de recherche et d'innovation, de cohésion sociale et de développement économique. Les crédits des CPER ont été, à la fin de l'année 2016, consommés à hauteur de 13 % en Martinique, de 19 % à La Réunion et de 30 % en Guyane.

³⁷³ Source : Observatoire des finances locales pour le bloc communal.

Les investissements publics réalisés dans les départements d'outre-mer peuvent également bénéficier des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI), dont les crédits disponibles pour les départements de Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion étaient de 3,1 Md€ pour la période 2000-2006 et 3,85 Md€ pour 2007-2013, et sont retenus à hauteur de 4,62 Md€ pour la période 2014-2020³⁷⁴.

Les opérations de résorption de l'habitat informel et insalubre bénéficient en outre de financements de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) pour 2014-2024, 22 sites situés outre-mer ont été retenus en liste d'intérêt national, soit un effort financier d'environ 450 M€. Une ligne budgétaire unique (247 M€ en 2017) consacrée au logement outre-mer et gérée par le ministère des outre-mer permet le financement d'opérations de construction et d'amélioration de logements et de résorption de l'habitat insalubre.

Un Fonds exceptionnel d'investissement (FEI), créé par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, vise à financer des opérations d'investissement de moyenne ampleur portant sur la réalisation ou la modernisation d'infrastructures ou d'équipements publics à usage collectif (établissements scolaires, adduction d'eau, etc.) jusqu'en 2017. Les aides de ce fonds peuvent bénéficier aux régions, aux départements, aux communes ou à leurs groupements dans les départements d'outre-mer. Il a été doté de 40 M€ en autorisations d'engagement par le PLF 2017.

Le plan séisme Antilles a en outre prévu, pour la période 2016-2020, la mobilisation de 450 M€ de la part de l'État pour soutenir les travaux de confortement parasismique ou de reconstruction notamment menés par les collectivités.

L'accord du 21 avril 2017 – Protocole « Pou Laguiyann dékolé » – a accordé à la Guyane des financements spécifiques dans le cadre d'un plan d'urgence de 1,086 Md€, sans préjudice de mesures supplémentaires.

³⁷⁴ Durant la période 2014-2020, le Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) concentre ses interventions sur la recherche, l'innovation, les infrastructures (transports notamment), le développement économique, l'aide aux PME, la prévention des risques, l'énergie, la culture, l'environnement (les investissements liés à l'eau et au traitement des eaux usées notamment), la gestion des déchets et la promotions de la biodiversité.

b) Un financement néanmoins important par l'emprunt

Malgré l'importance des subventions d'investissement, l'emprunt contribue également à financer les investissements à hauteur de 36 % à La Réunion, 45 % en Martinique, 24 % en Guadeloupe et 20 % en Guyane, signe d'un autofinancement faible. L'encours de crédit des collectivités locales d'outre-mer est à près de 40 % souscrit auprès de l'Agence française de développement (AFD)³⁷⁵. Certaines collectivités importantes sont particulièrement endettées. Ainsi, la moitié de la dette des communes de Martinique a été contractée par la commune de **Fort-de-France** (222 M€, 2 612 € par habitant).

Le contraste entre les besoins d'investissement des communes et leur situation financière oblige les chambres régionales des comptes lorsqu'elles sont saisies par les préfets à proposer des plans d'apurement des comptes sur plusieurs années et à sélectionner les opérations urgentes ou celles dont le financement est assuré par des subventions. La commune de **Pointe-à-Pitre** (Guadeloupe) est une illustration extrême des difficultés de financement des investissements des communes en l'absence d'autofinancement. Ses dépenses de fonctionnement sont supérieures à ses recettes depuis 2014. Elle a obtenu 25 M€ de subventions et de Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) en 2015, montant correspondant à 70 % de ses investissements. Le solde d'investissements a été financé presque exclusivement par l'emprunt, ce qui va accroître encore son déficit de fonctionnement et dégrader sa situation financière.

3 - La nécessité d'affecter le surplus des recettes propres au financement de l'investissement

À l'exception du Fonds régional pour le développement de l'emploi (FRDE), alimenté par une part minoritaire du produit de l'octroi de mer, qui est imputé en section d'investissement, les recettes d'octroi de mer constituent des recettes de fonctionnement. De même, la taxe spéciale de consommation sur les carburants (TSC) est imputée en fonctionnement alors qu'elle est prioritairement destinée à financer les investissements liés aux réseaux routiers et aux infrastructures de transports.

³⁷⁵ Les collectivités des DOM ont été presque épargnées par les « emprunts toxiques ».

Dans la mesure où des économies de gestion sont nécessaires dans la plupart des collectivités d'outre-mer pour améliorer un autofinancement insuffisant, une partie de leurs recettes fiscales spécifiques pourrait être réorientée vers le financement de l'investissement. Une part plus importante de l'octroi de mer pourrait ainsi abonder le FRDE³⁷⁶ et la TSC pourrait être affectée à la section d'investissement, conformément aux objectifs qui lui sont fixés par la loi.

III - L'impact des difficultés de gestion sur les services publics locaux : l'exemple de l'eau, de l'assainissement et des déchets

Les difficultés de gestion que connaissent les collectivités des départements d'outre-mer se traduisent par un moindre niveau de service public.

En particulier, les services publics d'eau potable, d'assainissement et de gestion des déchets rencontrent dans les départements d'outre-mer d'importantes difficultés d'exploitation. Ces difficultés sont notamment liées aux caractéristiques géographiques (l'isolement) et climatiques (l'usure prématurée des matériels) de ces territoires. Elles sont également liées à la situation financière des collectivités locales. L'absence de ressources suffisantes, issues notamment de la tarification des services (A), ne leur permet pas de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour financer des investissements d'extension et de renouvellement des réseaux pourtant particulièrement nécessaires (B). La maîtrise des charges d'exploitation, tant dans le domaine de l'eau et de l'assainissement que dans celui de la gestion des déchets revêt un intérêt capital.

L'analyse menée par la Cour s'est appuyée sur des rapports officiels émanant des ministères concernés, du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et des préfetures ainsi que sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes.

³⁷⁶ Comme la Cour l'avait déjà recommandé en 2011.

A - Des ressources qui ne couvrent pas suffisamment le coût du service

1 - Une tarification de l'eau et de l'assainissement et un recouvrement à améliorer

Les services publics d'eau potable et les services publics d'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux (SPIC) dont le financement est assuré par les redevances perçues auprès des usagers pour le service rendu³⁷⁷. Les recettes générées par l'activité doivent couvrir les dépenses, aucune subvention du budget général de la commune ne devant abonder le service, sauf dans les communes de moins de 3 000 habitants³⁷⁸. Les communes et les EPCI sont libres de fixer le montant des redevances d'eau et d'assainissement.

Les prix pratiqués par les services publics d'eau potable et d'assainissement collectif sont très différents selon les départements d'outre-mer³⁷⁹. Dans deux départements d'outre-mer (Guadeloupe et La Réunion), les tarifications restent à des niveaux inférieurs à ceux de l'hexagone alors que toutes les composantes objectives des charges du service y sont plus élevées (énergie, réactifs, équipements, salaires). Même lorsque les services sont assurés de façon satisfaisante (ouest et sud de l'île de La Réunion par exemple), les prix sont bas au regard des coûts et les services ne dégagent pas des capacités suffisantes pour une gestion patrimoniale des réseaux. En Martinique et en Guyane, en revanche, le service d'eau potable est rendu à des prix élevés.

Pour l'assainissement, la Guyane se distingue par des prix élevés et La Réunion par des prix bas alors que la Martinique et la Guadeloupe sont proches de la moyenne nationale. La chambre régionale des comptes a relevé, dans un avis budgétaire sur le **syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG)**, que le produit de la redevance d'assainissement collectif devait être augmenté de près de 60 % en 2016 pour limiter le déséquilibre du budget annexe et de 130 % sur trois ans (entre 2015 et 2018) pour rétablir l'équilibre budgétaire. Dans le même département, la **commune de**

³⁷⁷ Articles L. 2224-11 et L. 2224-12-3 du CGCT.

³⁷⁸ Ces budgets peuvent néanmoins bénéficier de subventions d'investissement d'autres personnes publiques.

³⁷⁹ Source : « Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les DROM et à Saint-Martin », CGEDD, CGAAER, IGA, avril 2015.

Sainte-Rose a fixé une tarification de l'eau qui ne couvre pas le coût du service et elle n'a jamais mis en recouvrement la redevance d'assainissement dont le tarif est pourtant le moins élevé de l'île.

Le recouvrement est en effet un enjeu majeur pour restaurer les capacités financières des services publics de l'eau et de l'assainissement. Les fichiers des redevables sont souvent incomplets ou mal renseignés et ne permettent pas de faire supporter la redevance à l'ensemble des bénéficiaires du service.

Les concours financiers de l'État et de la solidarité interbassin via l'Agence française de la biodiversité, de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de l'Agence française de développement (AFD), du Fonds exceptionnel d'investissement³⁸⁰ et des fonds européens³⁸¹ sont, dans ce contexte, cruciaux pour mener les investissements nécessaires. Ils ne sont toutefois pas mobilisés de manière satisfaisante, comme en témoignent les premiers bilans concernant la consommation des crédits du CPER à La Réunion (taux de consommation de 4 % sur la ligne « eau » du FEDER).

2 - Des recettes d'exploitation insuffisantes pour couvrir le coût du service public de gestion des déchets

La couverture des coûts du service par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est aujourd'hui moins bonne dans les départements d'outre-mer qu'en métropole. La TEOM, qui est le mode de financement principalement retenu en outre-mer³⁸², ne couvre que 50 à 60 % des coûts du service. En métropole, où la redevance, affectée au budget annexe, est souvent préférée à la TEOM, le taux de couverture peut être estimé à 90 %³⁸³.

³⁸⁰ Dont 45 % des financements ont été accordés à l'assainissement et au traitement des déchets entre 2013 et 2016.

³⁸¹ Notamment du Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) et parfois du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) de façon significative comme en Guyane.

³⁸² La redevance spéciale a également été instaurée ponctuellement en Martinique et en Guyane et de manière plus généralisée à La Réunion.

³⁸³ Source : note additionnelle au rapport de la mission MAP (modernisation de l'action publique) relative à la gestion des déchets par les collectivités : la gestion des déchets dans les départements et régions d'outre-mer, avril 2015.

Le rendement de la TEOM est en effet relativement faible en raison des carences des bases fiscales³⁸⁴. En Martinique, celles-ci empêchent, malgré un taux de la taxe supérieur à ceux de la métropole, de financer entièrement le service public de gestion des déchets, ce qui nécessite un financement complémentaire par le budget principal des EPCI. Ainsi, le budget principal de **CAP Nord Martinique** contribue à hauteur de 52 % au service public de gestion des déchets, et la **CAESM** à hauteur de 31 % d'après l'observatoire des déchets. En Guyane, les taux de la TEOM sont en moyenne supérieurs de 50 % à la moyenne nationale et varient très fortement entre les EPCI et entre leurs communes membres. De même, la faiblesse cadastrale entraîne de fortes fluctuations du nombre de personnes assujetties et du niveau de financement.

**

Dans les départements d'outre-mer, les recettes tarifaires des services publics locaux représentent 1 % des recettes de fonctionnement des communes au lieu de 4 % dans l'hexagone. La faiblesse de ces recettes entraîne l'insuffisante couverture du coût des services publics locaux et nécessite une adaptation du niveau des tarifs et une amélioration du recouvrement des produits.

En effet, l'inadaptation des tarifs locaux, anormalement bas voire absents (redevances d'eau et d'assainissement, tarifs en matière scolaire, culturelle et événementielle), a été systématiquement soulignée par les missions d'appui-conseil pilotées par l'AFD. Les difficultés de recouvrement de ces produits, notamment liées à l'absence de mise à jour des fichiers de redevables, constituent également un frein à l'augmentation des produits.

Les collectivités doivent donc évaluer le coût de leurs services publics et adapter leurs politiques tarifaires en conséquence. Pour renforcer l'équité entre redevables et améliorer le rendement de ces recettes, les fichiers de redevables doivent être régulièrement suivis et actualisés.

B - Un retard de développement des services publics de réseaux

Établis depuis longtemps à La Réunion et dans les Antilles (entre 1950 et 1980), les services d'eau potable et d'assainissement sont en

³⁸⁴ Cf. *supra* II-A.

revanche encore dans des phases pionnières dans les secteurs ruraux de Guyane. En 2015, 15 % de la population au moins n'était pas desservie dans ce département³⁸⁵ où des investissements restent nécessaires pour élargir le service rendu. À La Réunion, en Martinique et en Guadeloupe, ce sont des investissements de renouvellement qui sont attendus pour remédier à une obsolescence importante des réseaux mettant en péril la continuité et la pérennité du service.

La mise en œuvre des opérations se heurte toutefois fréquemment à des problèmes de préfinancement.

1 - L'eau et l'assainissement

L'étude d'impact de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle en outre-mer mentionne, en matière d'assainissement et de gestion de l'eau, que seulement 12 % des eaux douces sont de « bonne qualité » en Guyane, 23 % en Guadeloupe et 42 % en Martinique, contre 56 % en métropole.

La Guyane (en dehors de la région de Cayenne) accuse un important retard d'équipements de base, associé à une dynamique démographique très forte nécessitant non seulement un rattrapage mais aussi l'anticipation de besoins nouveaux.

La Guadeloupe et, dans une mesure sensiblement moindre, la Martinique connaissent des difficultés de gouvernance des services d'eau, dont la persistance depuis de nombreuses années a entraîné un défaut considérable d'entretien et de renouvellement des réseaux, conduisant à des taux de fuite importants et à une grande fragilité des réseaux. En Guadeloupe, ces fuites et les prélèvements sauvages obligent à procéder à des tours d'eau et des coupures pour plusieurs milliers de personnes au moins une fois par semaine. Les investissements nécessaires sont très importants comme en témoigne le schéma directeur d'alimentation en eau potable de la **commune de Sainte-Rose** qui les évalue sur la période 2014-2030 à 39,9 M€ dont 17,8 M€ avant 2018. Le schéma départemental mixte « eau et assainissement » de l'Office de l'eau de Guadeloupe estime à 22,4 M€ l'effort d'investissement à fournir sur le territoire de cette commune sur la même période, soit 40 % de dépenses d'investissement supplémentaires par rapport à la période 2011-2015. En Martinique, les besoins d'investissement ont été évalués par la direction de

³⁸⁵ Source : *Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les DROM et à Saint-Martin*, CGEDD, CGAAER, IGA, avril 2015.

l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) à 181,5 M€ en 2015 pour l'eau potable et à 83,5 M€ pour l'assainissement. Or, les marges de manœuvre sont réduites pour financer l'investissement par des hausses tarifaires compte tenu du niveau déjà élevé de tarification.

La Réunion se distingue par des consommations individuelles très importantes dont l'impact sur le budget des ménages est compensé par des prix très bas. Le renouvellement des réseaux a été négligé et les taux de fuite sont par conséquent élevés, nécessitant des actions de rattrapage. Même dans ce contexte globalement plus favorable que dans les autres départements d'outre-mer, certaines communes n'ont pas procédé aux équipements de traitement nécessaires pour garantir la délivrance d'une eau de qualité sanitaire satisfaisante durant les fréquents épisodes de fortes pluies occasionnant des turbidités (**Le Tampon, Sainte-Suzanne ou Cilaos**).

Un exemple de bonne gestion

Certaines collectivités ont toutefois amélioré leur gestion de l'eau et de l'assainissement : le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)³⁸⁶ relevait des signes positifs de progrès en Martinique avec l'amorce de la réduction des fuites par la régie Odyssi. L'AFD a également reconnu que la gestion financière d'Odyssi s'était redressée ces dernières années et a décidé de poursuivre ses appuis auprès de cette régie communautaire.

Dans chaque département d'outre-mer, la situation de l'assainissement (raccordement, collecte et traitement) est à l'image de celle de l'eau potable mais les difficultés sont plus fortes encore. Des investissements importants ont été consentis pour le traitement des eaux résiduaires urbaines à l'initiative de l'État, sous la menace de contentieux communautaires, mais ils n'ont bien souvent pas été accompagnés des efforts nécessaires des collectivités pour en assurer la pérennité financière, l'exploitation et l'entretien et pour procéder aux investissements complémentaires requis.

³⁸⁶ Source : *Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les DROM et à Saint-Martin*, CGEDD, CGAAER, IGA, avril 2015.

2 - La gestion des déchets

Les ratios de collecte et de valorisation des déchets dans les départements d'outre-mer sont encore inférieurs aux moyennes nationales mais les progrès accomplis ces dernières années ont été plus rapides que ceux observés en métropole dans des conditions similaires. Certaines contraintes rendent néanmoins parfois très difficile la satisfaction des exigences nationales et européennes.

Le retard structurel des départements d'outre-mer en matière de traitement des déchets a été pris en compte dans le « plan national déchets 2014-2025 », qui assigne les mêmes objectifs de valorisation aux départements d'outre-mer qu'à ceux de métropole mais dans un temps et selon des modalités adaptées. Le plan prévoit que la déclinaison des objectifs nationaux s'inscrit dans un exercice de planification territoriale permettant notamment d'anticiper les besoins d'équipement et d'investissement. À ce titre, il prévoit que soient allouées aux départements d'outre-mer des aides à l'investissement spécifiques à travers les CPER 2015-2020. Il assigne comme priorité à ces départements de consolider le financement de ce service public à travers des ressources pérennes et suffisantes et la maîtrise des coûts.

En effet, le réseau de déchèteries est inégal et mérite d'être développé. Leur nombre est passé de 32 en 2006 à 53 en 2014, soit deux déchèteries pour 100 000 habitants (contre sept en métropole) sur l'ensemble des départements d'outre-mer. Le taux de couverture de la population par des déchèteries est de 75,2 % contre 96,6 % en France métropolitaine³⁸⁷.

Les installations de traitement des déchets souffrent également d'investissements insuffisants : au sein de la **Communauté intercommunale des Villes Solidaires du Sud (CIVIS)**, l'installation de stockage des déchets de la Rivière Saint-Etienne est arrivée à saturation en 2005 mais son exploitation s'est poursuivie après agrandissement et sa fermeture a été plusieurs fois reportée. La nécessité de créer un nouveau site de traitement est donc connue de longue date. Le projet est estimé à 150 M€ sans que la CIVIS puis le syndicat qui en assure la gestion depuis 2014 aient retenu dans leurs programmes d'investissement une contribution à ce titre. En Guadeloupe, les difficultés rencontrées pour réaliser de nouvelles installations de traitement font de l'installation de

³⁸⁷ Source : *La gestion des déchets dans les départements et régions d'outre-mer*, note additionnelle au rapport de la mission MAP relative à la gestion des déchets par les collectivités, avril 2015.

stockage de déchets non dangereux de **Sainte-Rose** l'une des seules installations de traitement sur l'île.

3 - Des mutualisations à rechercher

Dans ce contexte, les mutualisations doivent être recherchées, notamment au sein des intercommunalités. L'isolement de ces départements, qui limite le plus souvent les possibilités de mutualisation à l'échelle inter-régionale, les rend d'autant plus nécessaires. En matière de gestion publique des déchets, les opérations ne peuvent souvent s'effectuer que sur la zone concernée, sans possibilités de déstase, de gestion interdépartementale ou d'exportation qui soient économiquement intéressantes. Dans ce contexte, l'exercice de cette compétence est encore très éclaté au sein des départements d'outre-mer : au total, 11 acteurs interviennent en matière de traitement des déchets et 17 en matière de collecte. C'est la raison pour laquelle le plan national déchets 2014-2025 estimait que la mutualisation devait être recherchée, notamment au sein des intercommunalités, mais également entre départements d'outre-mer.

Tableau n° 42 : exercice des compétences de collecte et traitement des déchets dans les DOM

	Entité compétente
La Réunion	Traitement (SMOTD + 2 EPCI) + collecte (5 EPCI)
Guadeloupe	Traitement (SYVADE + 2 EPCI) + collecte (5 EPCI)
Martinique	Traitement (SMTVD) + collecte (3 EPCI)
Guyane	Traitement et collecte : 4 EPCI

Source : Cour des comptes – données issues du rapport AMORCE de juillet 2014 sur la gestion des déchets dans les territoires ultramarins et insulaires

En matière d'eau et d'assainissement, la circulaire du 28 juin 2016 relative à la mise en œuvre du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement dans les départements d'outre-mer fixait parmi les principes directeurs du plan la nécessité de renforcer la gouvernance des collectivités compétentes en privilégiant le niveau des EPCI à fiscalité propre. En Martinique par exemple, si trois communautés d'agglomération exercent la compétence, le document stratégique de novembre 2016 indique qu'il serait nécessaire de mettre en place une structure unique de gouvernance de la gestion de l'eau potable. Cette démarche de mutualisation doit par ailleurs s'accompagner, dans l'ensemble des

départements d'outre-mer, du renforcement du pilotage des différents opérateurs, publics ou privés, qui œuvrent pour la maîtrise d'ouvrage publique.

IV - La nécessité d'un effort de redressement des collectivités accompagné par l'État

Face aux difficultés financières rencontrées par la majeure partie des collectivités des départements et régions d'outre-mer, qui affectent le niveau de service public rendu, deux types d'actions doivent être menées. Les premières, souvent rappelées dans les travaux des chambres régionales des comptes de La Réunion, Mayotte et de Guadeloupe, Guyane, Martinique, sont à la main des collectivités qui doivent agir tant sur l'assiette et le recouvrement de leurs recettes que sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement et en particulier de personnel, afin de dégager des moyens suffisants pour investir (A). L'État doit également accompagner les collectivités locales dans leur redressement financier par des mesures plus structurelles (B). L'ensemble de ces actions devrait toutefois être adapté aux caractéristiques propres de chaque département.

A - Promouvoir des stratégies de redressement des comptes locaux

Le redressement des comptes des collectivités des départements d'outre-mer passe par des réformes structurelles qui s'inscrivent dans le temps. Les actions de suivi des collectivités territoriales par les services des préfectures et des DRFiP ne sont pas suffisantes : elles permettent d'avoir une vision actualisée de la situation et de la partager avec les collectivités mais ne contribuent pas à la mise en place des correctifs nécessaires.

Compte tenu des retards constatés et de l'isolement des collectivités d'outre-mer, la mise en place de réformes de fond nécessite de renforcer l'accompagnement assuré par les services de l'État, préfectures et DRFiP, ainsi que d'autres acteurs publics tels que l'AFD. Ce travail partenarial doit permettre aux collectivités de se doter des outils et compétences nécessaires pour être à même ensuite de conduire leur stratégie financière.

Il doit aussi les inciter à améliorer la qualité de leur gestion administrative, budgétaire et comptable.

1 - Un important suivi financier déjà en place

Les chambres régionales des comptes et les services des DRFiP et des préfectures réalisent un suivi étroit de la situation financière des collectivités d'outre-mer. En outre-mer comme en métropole, les CRC disposent d'un outil d'aide à la programmation leur permettant de mener des analyses financières fines (ANAFI). Les cinq critères de *scoring* utilisés pour apprécier la situation financière de chaque collectivité peuvent être sur-pondérés ou sous-pondérés pour s'adapter aux particularités ultramarines, comme cela a déjà été réalisé, de manière globale, pour les collectivités de Mayotte. Les services de la DGFIP, dans le cadre du réseau d'alerte, ont également défini des critères d'appréciation des finances ultramarines.

a) Un réseau d'alerte aux critères aménagés

Le réseau d'alerte des finances locales est un instrument interne à l'administration, destiné à améliorer la prévention des difficultés financières des collectivités locales et des groupements à fiscalité propre (GFP). La circulaire interministérielle du 26 juin 2002³⁸⁸ a fixé les modalités d'aménagement du réseau d'alerte national pour tenir compte des spécificités des finances des collectivités d'outre-mer. En effet, le nombre important de saisines des juridictions financières et la pluralité des demandes de subventions exceptionnelles des communes d'outre-mer confrontées de manière récurrente à de graves difficultés financières ont nécessité une adaptation du dispositif.

Cet aménagement s'est traduit par la modification, pour les communes, des critères de pré-détection et de la formule de *scoring* appliquée³⁸⁹. Le suivi de la situation financière des groupements à fiscalité propre d'outre-mer dans le cadre du réseau d'alerte n'a fait, quant à lui,

³⁸⁸ Complétée par la circulaire du 4 janvier 2013.

³⁸⁹ Le dispositif est également adapté pour les départements et les régions d'outre-mer. En effet, le nombre de collectivités est trop faible pour mettre en place une pré-détection basée sur un *scoring*. Les trois critères financiers retenus sont donc le coefficient d'autofinancement courant, le ratio de rigidité des charges structurelles et la capacité de désendettement, sans qu'un score soit donné.

l'objet d'aucun aménagement, eu égard au faible développement de l'intercommunalité au moment de la mise en place du dispositif national.

La méthode d'évaluation appliquée aux communes d'outre-mer recourt aux mêmes indicateurs principaux : le coefficient d'autofinancement courant, qui mesure la capacité de la collectivité à rembourser le capital des emprunts et à financer les investissements nouveaux à partir de l'autofinancement dégagé par le cycle d'exploitation ; le ratio de rigidité des charges structurelles, qui évalue le poids des dépenses incompressibles³⁹⁰ à court terme dans la structure des charges ; le ratio de surendettement, qui évalue le poids du stock de dette par rapport aux produits de fonctionnement ; le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal renouvelé³⁹¹, qui mesure la pression fiscale exercée par la commune.

En outre, quatre ratios spécifiques sont calculés pour les communes des départements d'outre-mer : le fonds de roulement, qui permet d'appréhender l'aptitude de la collectivité à financer le cycle d'exploitation ; les restes à payer dont le poids renseigne sur la capacité de la collectivité à payer correctement ses créanciers ; les restes à recouvrer dont le poids traduit la capacité de la collectivité à obtenir le paiement de ses débiteurs ; le poids des impôts et taxes d'outre-mer dans la structure des produits de fonctionnement.

L'adaptation de l'analyse financière et l'ajout de quatre critères pour évaluer la situation des communes d'outre-mer permettent de prendre en compte leurs particularités³⁹². Il serait toutefois souhaitable de mettre en place une pondération des critères en augmentant le poids du coefficient d'autofinancement courant et du ratio de rigidité des charges structurelles et de compléter l'analyse par le besoin en fonds de roulement pour avoir une vision globale de la situation financière, budgets annexes compris.

³⁹⁰ Charges de personnel + contingents + participations et charges d'intérêts.

³⁹¹ Rapport entre le produit voté des impositions directes locales pour lesquelles la commune dispose d'un pouvoir de taux et le potentiel fiscal restreint (application aux bases communales du taux moyen des collectivités apparentées).

³⁹² Cf. *supra* II : Une situation financière paradoxale : des ressources élevées, un autofinancement faible.

b) Le rôle majeur mais inégal du contrôle budgétaire³⁹³

Après leur approbation, les actes budgétaires des collectivités territoriales sont soumis, comme en métropole, au contrôle *a posteriori* du préfet en liaison avec la chambre régionale des comptes dont il peut solliciter l'avis. Dans les départements d'outre-mer, le contrôle budgétaire est plus souvent lié qu'en métropole à l'examen de la gestion des collectivités, soit qu'une saisine préfectorale sur un compte administratif ou sur un budget conduise la chambre à approfondir l'examen de la situation, soit, en sens inverse, qu'un examen de la gestion engagé par la chambre la conduise à constater une situation budgétaire préoccupante qui justifie un plan de redressement suivi au plus près.

Les chambres régionales de Guadeloupe, Guyane, Martinique et de La Réunion, Mayotte ont été saisies 148 fois en 2016 au titre du contrôle budgétaire, représentant ainsi 27 % des saisines de l'ensemble des chambres régionales et 31 % des avis budgétaires rendus. Les juridictions de Guadeloupe, Guyane, Martinique, en particulier, ont été destinataire de près de 20 % des saisines nationales et ont rendu 23 % des avis budgétaires. L'importance de cette activité de contrôle budgétaire témoigne de la situation financière dégradée des collectivités de ces départements. Ainsi, en Guadeloupe, 11 budgets communaux ont été réglés en 2016 par le préfet, soit un tiers de ceux du département.

L'encours des mandatements d'office³⁹⁴ de dépenses obligatoires prononcés par les préfets témoigne également des difficultés financières rencontrées par certaines collectivités : en Guyane, les mandatements d'office ont largement progressé depuis 2013 pour atteindre un montant de 15,8 M€ en 2016. En Guadeloupe, l'ensemble des mandatements d'office s'élevait à 21,7 M€ fin 2016. En Martinique, ils représentaient 8 M€ en 2015 et sont quasi inexistant à La Réunion.

Toutefois, le contrôle budgétaire s'exerce de manière très inégale sur les territoires. À La Réunion, il n'y a, en moyenne, qu'une seule saisine par an. En Martinique, alors que depuis 2014 dix budgets communaux réunissent les conditions de saisines de la CRC, dont celui de **Fort-de-France** et de la **CACEM**, seuls trois budgets ont été transmis (**Case-Pilote**, **Le Diamant** et **Le Prêcheur**).

³⁹³ Cour des comptes, Rapport public annuel 2016, Tome 1. *Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État*, p. 329-366. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁹⁴ Article L. 1612-16 de code général des collectivités territoriales.

2 - Un accompagnement au développement des compétences internes à renforcer

La difficulté pour les collectivités d'outre-mer réside essentiellement dans la pérennisation des assainissements constatés et des mesures mises en œuvre.

Des communes ayant bénéficié de plans Cocarde à compter de 2004 connaissent toujours des difficultés récurrentes. **Basse-Terre** (Guadeloupe), **Cayenne** (Guyane) et **Kourou** (Guyane) ont bénéficié de plans Cocarde d'un montant respectif de 3,8 M€ (soit 20 % des recettes réelles de fonctionnement), de 19 M€ et de 11 M€ (soit 30 % de leurs recettes réelles de fonctionnement). Elles faisaient toutefois partie de la catégorie de collectivités ayant une situation critique en 2015³⁹⁵. De manière générale, le dispositif n'a pas été satisfaisant puisque quatre communes seulement sur les 18 bénéficiaires de ce plan ont respecté l'engagement pris de baisser leurs dépenses et trois parmi elles avaient une situation financière saine fin 2015. Les plans ont toutefois permis aux communes qui en ont bénéficié de poursuivre leurs investissements.

Pour faire face à ces difficultés, l'AFD s'est inscrite régulièrement à partir de 2011 dans le prolongement des plans de redressement formulés par les chambres régionales des comptes³⁹⁶. Elle propose à la collectivité, au-delà de l'octroi ponctuel d'un financement (subvention exceptionnelle d'équilibre et/ou attribution d'un prêt à long terme), d'accompagner son redressement sur la durée du protocole à travers la mise en place d'un dialogue de gestion et la mise à disposition d'une assistance technique. Ce dispositif a renforcé la connaissance de la situation financière réelle des collectivités mais il n'est pas suffisamment axé sur l'accompagnement des collectivités dans la mise en œuvre de réformes pérennes.

Cette dernière orientation a toutefois été prise récemment par l'AFD à travers ses missions d'appui-conseil. La direction générale du Trésor et la direction générale des outre-mer ont d'ailleurs adopté, pour renforcer ce rôle, une « action d'appui à la gestion financière des collectivités territoriales » dotée d'un montant de 1,8 M€³⁹⁷. Ainsi, l'agence de l'AFD

³⁹⁵ Cf. *supra* II C.

³⁹⁶ Les interventions de l'AFD définies en 2011 recouvrent six catégories graduées : des financements classiques, une anticipation simple de la détérioration des équilibres financiers, une prévention renforcée de la dégradation, un accompagnement au redressement, une restructuration et des interventions aux côtés de l'État dans les cas les plus lourds.

³⁹⁷ Circulaire du 13 juin 2017.

en Martinique a cofinancé, au travers de groupements de commandes, des études sur la maîtrise de la masse salariale et le renforcement des compétences pour la **commune de Basse-Pointe**, sur l'optimisation des marges de manœuvre pour la **commune des Anses d'Arlet**, sur l'élaboration et la mise en place d'une stratégie financière pour la **commune de Saint-Joseph** ou encore sur le redimensionnement des politiques publiques (**le Lamentin**). L'AFD a également financé des formations à la gestion financière aux élus et aux personnels administratifs (**Le Prêcheur**) ainsi que des actions de formation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)³⁹⁸ en Guyane. La formation professionnelle continue des acteurs constitue en effet un outil stratégique de soutien à l'émergence dans les collectivités et établissements publics locaux d'une culture managériale et de contrôle interne des processus décisionnels et de gestion.

Ces actions sont toutefois encore trop ponctuelles pour enclencher des changements plus massifs au sein des collectivités. Il est par conséquent nécessaire de déployer des apports d'expertise auprès des collectivités partenaires de l'AFD à travers notamment des actions de formation en matière de gestion publique : stratégie et gestion financière pluriannuelles, contrôle de gestion, stratégie d'achat public, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, gestion de la dette. Les dernières orientations de l'AFD sur sa doctrine d'intervention identifient ce besoin et prévoient un apport d'expertise systématique et éventuellement délié de l'emprunt.

Des échanges de pratiques pourraient également être développés entre intercommunalités des départements d'outre-mer ainsi qu'avec des collectivités de l'hexagone à travers, par exemple, des jumelages ou la participation à des réseaux d'échanges au sein des associations d'élus notamment. Ces dernières ont en effet un rôle important à jouer pour associer les collectivités d'outre-mer adhérentes à leurs réflexions, projets et outils.

B - Accompagner l'élaboration et le pilotage de projets d'investissement importants

Le pilotage des investissements souffre des difficultés rencontrées par les collectivités pour définir leurs programmes pluriannuels

³⁹⁸ La cotisation au CNFPT des collectivités d'outre-mer est identique à celle de métropole.

d'investissement (PPI) en raison à la fois d'une visibilité budgétaire limitée et d'une moindre capacité technique à les élaborer. Il est par exemple fréquent que les PPI ne fassent pas apparaître les moyens de financement en face des coûts. C'est la raison pour laquelle l'AFD développe de nouvelles orientations pour formaliser le suivi des PPI ainsi que leur couverture financière. Ces défauts de la programmation des investissements peuvent contribuer à expliquer le faible niveau des taux de consommation des fonds européens structurels et d'investissement. S'agissant du FEDER et du FSE, pour la période de 2014 à 2020, les taux étaient respectivement de 13 % et 19 % au 31 décembre 2016 dans les régions d'outre-mer au lieu de 19 % et 32 % au niveau national. Il en découle un risque dès l'échéance du 31 décembre 2017 d'une perte de crédits si la Commission européenne décide de dégager d'office des subventions non-employées.

Les problèmes techniques de réalisation des investissements sont dus aux difficultés de recrutement de cadres administratifs diplômés et expérimentés, liées à l'éloignement géographique des territoires d'outre-mer. Les compétences des agents ne permettent pas toujours d'assurer une ingénierie de projet satisfaisante. En Guyane, le maire de **Saint-Laurent du Maroni** indique que le défaut de cadres entraîne un retard dans la mise en œuvre des projets d'investissements.

Enfin, hormis certains secteurs tels que la gestion de l'eau et de l'assainissement ou le traitement des déchets, il n'existe pas d'analyse transversale des infrastructures nécessaires. Les spécificités ultramarines, fréquemment avancées pour justifier de charges plus élevées que celles des collectivités de métropole, ne sont pas précisément identifiées.

Or les retards structurels des départements et régions d'outre-mer en matière d'infrastructures locales, dans un contexte de forte élasticité du développement économique aux investissements publics, nécessitent qu'une stratégie globale d'investissement soit instituée sur chaque territoire. Les plans de convergence qui, en application de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle en outre-mer, devront être élaborés par l'État et les collectivités locales en partenariat avec les acteurs économiques et sociaux, fournissent l'occasion d'établir un diagnostic sur le développement territorial et de définir des priorités d'investissements.

Cette démarche nécessite toutefois des compétences internes que certaines collectivités n'ont pas encore suffisamment développées. Elle pourrait être appuyée par les services de l'État et par l'AFD, notamment à travers les missions d'appui-conseil. La circulaire du 20 février 2017 relative au financement de l'aide à l'ingénierie dans le cadre du « Plan Eau

DOM » prévoit ainsi que l'enveloppe d'1,2 M€ mobilisée en 2017 au titre du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* doit contribuer à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie tant techniques que financières et organisationnelles. Sont notamment éligibles les dépenses relatives à la formation, les études et l'assistance technique aux collectivités compétentes pour l'élaboration des contrats de progrès et l'acquisition et la mise à jour de logiciels en matière de maîtrise d'ouvrage d'ingénierie. Des dispositifs d'accompagnement portés par l'AFD et par l'Agence française pour la biodiversité (AFB) sont également mis en place en 2017 auprès des collectivités et syndicats intercommunaux compétents en matière d'eau potable et d'assainissement : un séminaire de formation est proposé aux décideurs de chaque territoire ainsi qu'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les collectivités de Guadeloupe et de Guyane.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les territoires de La Réunion, la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique, étudiés par la Cour, présentent des caractéristiques particulières qui ont un impact sur la situation financière de leurs collectivités locales : des évolutions démographiques contrastées, un taux de chômage élevé, une part importante de la population bénéficiaire de minima sociaux, une forte dépendance économique aux dépenses publiques. En particulier, les dépenses sociales des départements y sont plus lourdes qu'en métropole. L'organisation institutionnelle locale est également spécifique. Elle ne souffre pas du même émiettement communal qu'en métropole, tout en étant entièrement couverte par des groupements intercommunaux, mais ces derniers n'exercent réellement que peu de compétences, y compris s'agissant des infrastructures de réseau. En outre, si dans deux cas (La Réunion, la Guadeloupe), département et région coexistent sur le même territoire, deux collectivités territoriales uniques ont été créées en Guyane et Martinique le 1^{er} juillet 2016.

Dans l'ensemble, les collectivités considérées jouissent d'un niveau élevé de ressources grâce à la perception d'impôts indirects locaux propres à l'outre-mer : l'octroi de mer, que se partagent les communes et les régions, et la taxe spéciale sur la consommation de carburants, qui va uniquement à ces dernières. Ces facilités en matière de ressources sont à l'origine de pratiques de gestion locale très contestables, déjà analysées par la Cour et les chambres régionales des comptes. Les impôts directs locaux ont un faible rendement à cause du recensement lacunaire des bases fiscales, auquel la DGFîP a entrepris de remédier progressivement en

partenariat avec les collectivités, et des nombreuses exonérations accordées.

Le montant moyen des recettes par habitant nettement plus élevé qu'en métropole favorise un niveau très supérieur de dépenses de fonctionnement. Cette dérive est observée globalement dans les communes de Guadeloupe, Martinique et La Réunion, ainsi que dans les départements de Guadeloupe et de La Réunion. La forte propension à la dépense publique locale se manifeste particulièrement en matière de personnel. Les collectivités locales d'outre-mer se caractérisent par le niveau excessif de leur masse salariale, qui résulte d'effectifs manifestement surdimensionnés au regard des besoins du service public. Cette anomalie est aggravée par la majoration peu justifiée du traitement des agents territoriaux.

Conséquence de ces travers, les deux tiers des 136 collectivités de ces quatre départements connaissent une situation financière fragile, dégradée ou critique. Ainsi, la moitié des communes de Martinique et de Guyane et un tiers de celles de Guadeloupe ont une épargne brute négative. Les départements de La Réunion et de la Guadeloupe ne parviennent à dégager qu'une faible épargne nette. Quant aux deux collectivités uniques, nouvellement créées, de Martinique et de Guyane, elles traversent aussi de graves difficultés financières.

Cependant, cette faiblesse de l'autofinancement due à la mauvaise qualité de la gestion courante n'empêche pas les collectivités d'investir, dans l'ensemble, de façon croissante et plus importante qu'en métropole grâce aux subventions reçues de l'État et de l'Union européenne, et au recours prononcé à l'emprunt.

Les modalités d'octroi des concours financiers de l'État ne comportent aucun dispositif visant à inciter les collectivités locales à modifier leurs comportements de gestion.

Proportionnellement à leurs recettes de fonctionnement, leur contribution au redressement des comptes publics est inférieure à celle demandée aux collectivités de métropole.

Les dotations de péréquation « verticale » et « horizontale », versées aux collectivités du bloc communal, bénéficient d'une majoration forfaitaire, combinée à des modalités d'éligibilité et de calcul spécifiques. Leur alignement sur les dispositifs de péréquation appliqués en métropole est souhaitable dans un objectif à la fois de transparence, d'équité et d'efficacité des concours financiers de l'État.

Les défauts de la gestion locale entraînent de nombreuses conséquences dommageables. Ainsi, les services publics d'eau potable,

d'assainissement et de gestion des déchets, en l'absence de ressources suffisantes, issues notamment de la tarification du service, n'ont pas la capacité de combler le retard des investissements d'extension et de renouvellement des réseaux.

Le redressement de cette situation financière très préoccupante passe d'abord par un effort de gestion de la part de l'ensemble des collectivités locales des différents échelons. Les services de l'État, préfectures et directions des finances publiques, ainsi que l'Agence française du développement sont très présents auprès des collectivités. Le soutien qu'ils leur apportent doit toutefois devenir plus structurel pour les aider à réaliser des efforts pérennes.

Les orientations esquissées par la Cour consistent notamment à réorienter une partie des recettes spécifiques (octroi de mer, TSC) du fonctionnement vers l'investissement et, d'autre part, à soutenir les collectivités en moyens d'expertise et d'ingénierie en vue de renforcer leur professionnalisme en matière de gestion administrative et budgétaire, et de pilotage de projets d'investissement.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 9. (État) procéder aux simulations nécessaires en vue d'aligner sur le droit commun les modalités de répartition de la péréquation verticale et horizontale des collectivités des départements d'outre-mer ;*
 - 10. (État) affecter à la section d'investissement du budget des collectivités bénéficiaires l'accroissement annuel des recettes propres (octroi de mer et taxe spéciale de consommation sur les carburants) ;*
 - 11. (État et collectivités) fixer des objectifs quantitatifs d'évaluation des bases fiscales, notamment en développant les partenariats entre les DRFiP et les collectivités, et le recouvrement des produits des services ;*
 - 12. (État et collectivités) réduire les charges de personnel en agissant à la fois sur les effectifs et sur les conditions d'attribution de la majoration de traitement ;*
 - 13. (État, collectivités et AFD) conditionner l'octroi des subventions de l'État et des prêts bonifiés, dans le cadre de contrats pluriannuels entre la collectivité, l'État et l'AFD, au respect d'objectifs chiffrés de redressement financier.*
-

Chapitre V

L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

La décentralisation de l'action sociale a été décidée par la loi du 22 juillet 1983³⁹⁹ qui a posé le principe d'une compétence de droit commun des départements en prévoyant que « *le département prend en charge l'ensemble des prestations légales d'aide sociale à l'exception des prestations énumérées par l'article 35 de la présente loi* », restant à la charge de l'État. Les départements ont donc reçu la responsabilité de l'aide sociale à l'enfance, aux familles, aux personnes âgées et aux personnes handicapées adultes ainsi que celle de l'aide médicale. En plusieurs étapes, la décentralisation de l'action sociale a été approfondie : d'une part, dans le champ de l'insertion par la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) puis la loi du 1^{er} décembre 2008 portant généralisation du revenu de solidarité active (RSA) ; d'autre part, dans le champ du handicap, par la loi du 11 février 2005⁴⁰⁰ ; enfin, dans le champ de l'aide aux personnes âgées, par la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) puis celle du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

³⁹⁹ Loi du 22 juillet 1983 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

⁴⁰⁰ Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Le département s'est vu octroyer un rôle de chef de file en matière d'action sociale par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, dont l'article 49 prévoit qu'il « *définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent.* »

L'aide sociale des départements au sein du système d'aide et d'action sociales en France

L'aide et l'action sociales recouvrent trois types de prestations : l'aide sociale « légale », qui répond à des normes édictées par la loi ; l'aide sociale « extra-légale » pour laquelle l'organisme responsable décide de montants plus élevés ou de conditions d'attribution plus favorables que dans l'aide sociale « légale » ; l'action sociale, qui englobe toutes les mesures prises auprès de personnes dans le besoin en complément de l'aide sociale et des régimes de sécurité sociale.

Les dépenses d'aide et d'action sociales atteignaient 69 Md€ en 2014, soit 10 % du total des dépenses de protection sociale⁴⁰¹. Elles sont portées principalement par les départements (50 %) et les organismes de sécurité sociale de la branche santé (25 %), et complémentirement par l'État (9,1 %), les communes (3,3 %) et par les organismes des branches vieillesse et famille de la sécurité sociale.

Les dépenses des départements dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aide sociale proprement dite sont relatives au versement d'allocations de solidarité : le revenu de solidarité active (RSA)⁴⁰², l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP)⁴⁰³. Elles comprennent aussi le paiement de frais de séjour et d'hébergement dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ainsi que de l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Ces dépenses sociales s'élevaient à 32 Md€ en 2016.

Au total, 6,5 % de la population résidant en France bénéficie d'une aide sociale des départements.

⁴⁰¹ *L'aide et l'action sociales en France*, DREES, édition 2017.

⁴⁰² Dont le RSA « socle » et le RSA « socle majoré ». Le RSA socle est destiné aux personnes n'exerçant aucune activité et n'ayant pas droit aux allocations chômage ou à l'allocation de solidarité spécifique (ASS). Le RSA socle est majoré pour les personnes seules ayant un ou des enfants à charge.

⁴⁰³ Cette allocation est en cours d'extinction.

Dans une première partie, le présent chapitre étudie l'impact sur l'équilibre financier des départements de la croissance de leurs dépenses d'aide sociale (I). Au vu des rapports issus des contrôles des chambres régionales des comptes, il analyse ensuite les marges d'action dont disposent les départements pour tenter de mieux maîtriser leur dépenses sociales (II). La dernière partie porte sur les conditions de la soutenabilité du modèle de financement des dépenses sociales des départements (III).

Méthodologie

Le présent chapitre s'appuie sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes issus du contrôle de 26 départements en 2016 : Bas-Rhin, Charente-Maritime, Dordogne, Allier, Drôme, Calvados, Eure, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Yonne, Côtes-d'Armor, Finistère, Ille-et-Vilaine, Morbihan, Cher, Indre-et-Loire, Loiret, Yvelines, Val-de-Marne, Aude, Lot, Oise, Pas-de-Calais, Vendée, Bouches-du Rhône, Guyane. Il résulte aussi des instructions conduites par la Cour auprès des administrations centrales de l'État (DGCL⁴⁰⁴, DGCS⁴⁰⁵ et DREES⁴⁰⁶) et des organismes nationaux dont la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Les analyses de la situation financière des départements ont été réalisées à partir des comptes de gestion centralisés par la DGFIP. La nomenclature fonctionnelle, qui manque de fiabilité, n'a pas été prise en compte. Les dépenses considérées sont brutes, sans déduction des récupérations et recouvrements, et les évolutions calculées en euros courants. Certaines données ont été recueillies auprès de la DGCL, notamment les montants versés aux départements dans le cadre de la compensation des transferts de compétences.

Dans un souci de cohérence, ces analyses financières n'intègrent pas le département du Rhône dont les compétences ont été transférées à la métropole de Lyon en 2016 sur le territoire de celle-ci, ni les départements de Guyane et de Martinique qui ont fusionné avec les régions pour former une collectivité unique, ni le département de Mayotte dont la situation particulière a fait l'objet d'un récent rapport de la Cour⁴⁰⁷.

⁴⁰⁴ DGCL : direction générale des collectivités locales.

⁴⁰⁵ DGCS : direction générale de la cohésion sociale.

⁴⁰⁶ DREES : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

⁴⁰⁷ Cour des comptes, Rapport public thématique : *La départementalisation de Mayotte, une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire*. La Documentation française, janvier 2016, 164 p., disponible sur www.ccomptes.fr

I - Les dépenses sociales, facteur de dégradation de la situation financière des départements

Les dépenses sociales des départements ont connu une forte progression depuis le début des années 2000. Elles atteignaient 32 Md€ en 2016, soit plus de la moitié des budgets de fonctionnement de ces collectivités territoriales. Leur hausse rapide est intervenue dans le contexte d'une contrainte financière accrue par la baisse de la DGF au titre de la contribution au redressement des finances publiques, demandée depuis 2014 aux départements comme aux autres collectivités locales. De nombreux départements peinent à faire face à la forte croissance de leurs dépenses d'aide sociale. Certains se trouvent dans une situation financière particulièrement fragile.

La Cour a rendu compte, de 2013 à 2016, dans ses rapports annuels successifs sur les finances publiques locales, de la détérioration de l'équilibre financier des départements, caractérisée par l'érosion de leur épargne brute et l'augmentation de leur besoin de financement. Elle a notamment analysé l'évolution des différentes composantes de leurs charges de fonctionnement dont la progression plus rapide que celle de leurs produits n'a pas résulté que de leurs dépenses sociales mais aussi de l'évolution insuffisamment maîtrisée de leurs autres charges, particulièrement de leur masse salariale.

La Cour a insisté sur la grande diversité des situations locales, relevant notamment celles des départements dont l'épargne nette est devenue négative. Ce mouvement de dégradation, global mais inégalement partagé, a conduit l'État à mettre en place des aides financières exceptionnelles en faveur des départements les plus en difficulté pour leur permettre de continuer d'exercer leurs compétences, notamment en matière d'aide sociale.

De fait, l'analyse financière montre qu'en raison de leur poids budgétaire important, la dynamique d'évolution des dépenses sociales (A) a eu un impact significatif mais variable sur l'équilibre financier des départements (B).

A - Le poids important mais variable des dépenses sociales des départements

Alors que les dépenses sociales représentent plus de la moitié des charges de fonctionnement des départements, leur augmentation de 24,5 % de 2010 à 2016 a pesé fortement sur l'équilibre budgétaire de ceux-ci. Portée dans une large mesure par des facteurs démographiques et socio-économiques propres à chaque territoire, la dynamique des dépenses sociales n'a pas eu la même intensité dans tous les départements.

1 - La part majoritaire des dépenses sociales

Les dépenses sociales des départements (32 Md€ en 2016) représentent désormais plus de la moitié (55 %) de leurs dépenses de fonctionnement dont elles expliquent l'essentiel de la croissance de 2010 à 2016, soit 6,3 Md€ sur 6,8 Md€.

Tableau n° 43 : part des dépenses sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements (2010-2016)

(en Md€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses de fonctionnement	50,8	52,2	53,8	55,2	56,8	57,6	57,6
Dépenses sociales	25,7	26,7	28,2	29,2	30,4	31,3	32,0
Part des dépenses sociales dans les dépenses de fonctionnement	50 %	51 %	52 %	53 %	53 %	54 %	55 %

Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique
Source : Cour des comptes – données DGFIP

Les dépenses de RSA sont les plus importantes et leur croissance depuis 2010 (+ 44 %) explique la moitié de l'évolution des dépenses sociales. Les dépenses d'aide aux personnes handicapées et d'aide sociale à l'enfance (ASE) ont aussi fortement augmenté alors que les dépenses d'aide aux personnes âgées ont connu une évolution plus modérée. Les dépenses d'allocations ont progressé plus vite que les frais d'hébergement.

Tableau n° 44 : évolution des dépenses sociales de 2010 à 2016

<i>(en Md€)</i>	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Évolution 2010- 2016	Part dans l'évolution 2010-2016
RSA et RMI	7,05	7,37	7,75	8,42	9,20	9,83	10,1	44 %	49 %
Aide sociale à l'enfance	4,69	4,82	5,48	5,57	5,64	5,79	5,84	24 %	18 %
Dépenses à destination des personnes handicapées	5,54	5,89	6,74	6,95	7,20	7,42	7,62	38 %	33 %
Dépenses à destination des personnes âgées	7,26	7,41	7,58	7,62	7,73	7,75	7,84	8 %	9 %
Autres dépenses	1,13	1,21	0,64	0,63	0,60	0,55	0,53	- 53%	- 9 %
Total	25,7	26,7	28,2	29,2	30,4	31,3	32,0	25 %	100 %
<i>dont prestations</i>	14,2	14,7	15,5	16,2	17,1	17,8	18,3	29 %	65 %
<i>dont dépenses d'hébergement</i>	11,5	12,1	12,7	12,9	13,3	13,6	13,7	19 %	35 %

Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique

Source : Cour des comptes – données DGFIP

La répartition des dépenses sociales a donc sensiblement évolué, avec une part plus importante du RSA.

Graphique n° 6 : évolution de la répartition des dépenses sociales des départements

Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique

Source : Cour des comptes – données DGFIP

2 - Divers facteurs d'évolution selon les prestations sociales

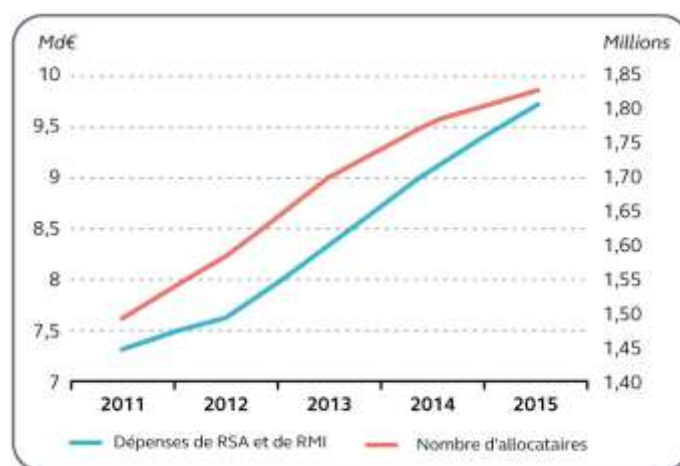
La crise économique de la fin des années 2000 a provoqué une hausse rapide du nombre de bénéficiaires du RSA. La progression de l'aide sociale à l'enfance est due en partie à la croissance démographique des jeunes de moins de 21 ans. L'augmentation du nombre de mesures d'aide aux personnes âgées et handicapées est surtout due à la montée en charge de l'APA et de la PCH respectivement à partir de 2002 et 2006.

La croissance soutenue des dépenses sociales des départements résulte en grande partie de facteurs de nature démographique, économique et sociale, ainsi que des décisions prises par l'État au plan national de revalorisation du montant des allocations.

a) Des facteurs démographiques et socio-économiques

Des facteurs structurels pèsent de manière forte mais non exclusive sur l'évolution des dépenses sociales des départements. Les dépenses de RSA sont les plus corrélées au nombre d'allocataires qui a fortement augmenté au cours de la période sous revue.

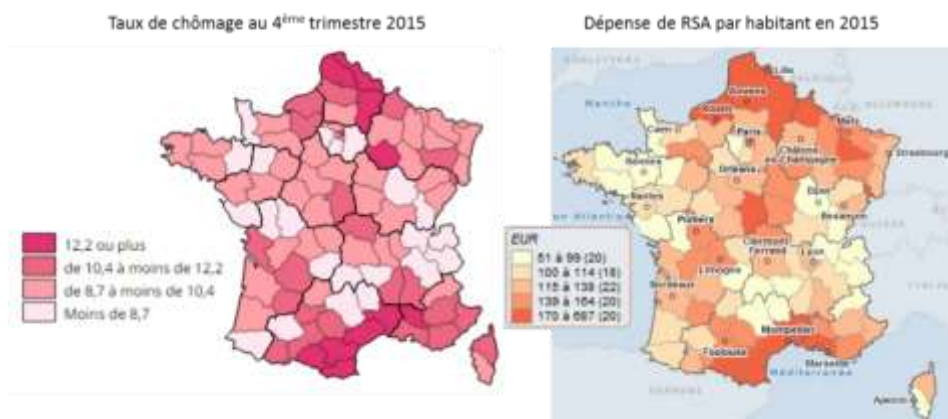
Graphique n° 7 : évolution des dépenses et du nombre d'allocataires du RSA



Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique
Source : Cour des comptes – données DGCL

Le nombre de bénéficiaires du RSA est étroitement lié aux indicateurs de précarité sociale. En 2015, parmi les onze départements présentant le taux de chômage le plus élevé (supérieur à 12,2 % de la population active), huit avaient les dépenses de RSA par habitant les plus importantes (**Ariège, Pyrénées-Orientales, Aude, Hérault, Gard, Aisne, Pas-de-Calais, Nord**).

Carte n° 6 : taux de chômage⁴⁰⁸ par département au 4^{ème} trimestre 2015 et dépenses départementales de RSA par habitant en 2015

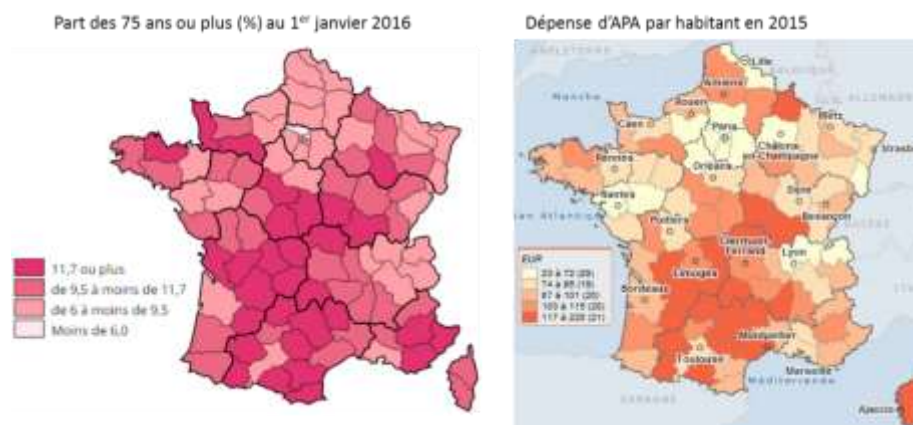


Source : Cour des comptes – données Pôle emploi et DGCL

La dépense d'APA par habitant est logiquement liée à la part des personnes de plus de 75 ans dans la population départementale. Ainsi, parmi les 21 départements où ces dépenses sont les plus élevées (plus de 117 € par habitant), 13 figurent parmi les départements comptant le plus de personnes de plus de 75 ans (**Ariège, Hautes-Pyrénées, Gers, Lot-et-Garonne, Charente, Corrèze, Creuse, Indre, Cantal, Lozère, Allier, Nièvre, Saône-et-Loire**).

⁴⁰⁸ Catégories A, B et C.

Carte n° 7 : part de la population de plus de 75 ans au 1^{er} janvier 2016 et dépenses départementales d'APA par habitant en 2015



Source : Cour des comptes – données Insee et DGCL

b) Des décisions de l'État revalorisant certaines allocations

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013 par le Comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE), comportait l'engagement d'une hausse du RSA « socle » de 10 %, en sus de l'inflation, entre 2013 et 2017. Les mesures de revalorisation adoptées en application de ce plan ont accentué la dynamique de hausse des dépenses sociales des départements. Le surcoût pour eux du plan de lutte contre la pauvreté et des revalorisations liées à l'inflation peut être évalué à 207 M€ en 2013, 321 M€ en 2014, 320 M€ en 2015, 217 M€ en 2016, 233 M€ en 2017 et 188 M€ en 2018, soit un impact cumulé de 1,5 Md€ en 2018⁴⁰⁹.

⁴⁰⁹ Selon les prévisions de la CNAF (octobre 2016) d'une hausse de 3 % des dépenses de RSA socle en 2017, en raison d'une revalorisation de 0,3 % en avril (inflation), 1,62 % en septembre (plan de lutte contre la pauvreté) et d'une hausse de 0,8 % du nombre de bénéficiaires. En 2018, la revalorisation serait de 0,8 % en avril (inflation) et le nombre de bénéficiaires augmenterait de 0,3 %. Le montant cumulé inclut l'effet de l'augmentation du nombre de bénéficiaires du RSA.

Tableau n° 45 : revalorisation du RSA depuis 2013

Année	Mois	Motif	Montant pour un allocataire seul	Taux de revalorisation
2013	Janvier	Inflation	483 €	1,8 %
	Septembre	Plan contre pauvreté	493 €	2,0 %
2014	Janvier	Inflation	499 €	1,3 %
	Septembre	Plan contre pauvreté	509 €	2,0 %
2015	Janvier	Inflation	514 €	0,9 %
	Septembre	Plan contre pauvreté	524 €	2,0 %
2016	Avril	Inflation	525 €	0,1 %
	Septembre	Plan contre pauvreté	535 €	2,0 %
2017	Avril	Inflation	537 €	0,3 %
	Septembre*	Plan contre pauvreté	545 €	1,62 %

* la revalorisation de septembre 2017 est prévisionnelle

Source : Cour des comptes – données CNAF

L'État a également prévu une revalorisation de l'APA à domicile dans le cadre de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV). L'étude d'impact de cette loi prévoit que la revalorisation du concours versé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) aux départements financera intégralement les mesures augmentant les dépenses d'autonomie, et notamment la hausse de l'APA à domicile.

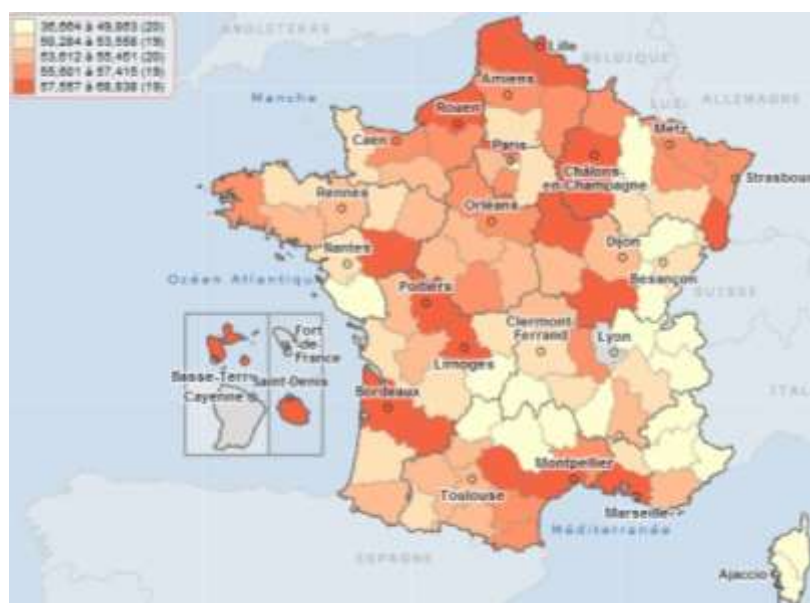
3 - Une grande diversité des situations locales

Du fait de l'importance des facteurs démographiques et socio-économiques, l'évolution des dépenses sociales varie beaucoup d'un département à l'autre.

a) Le poids et la structure des dépenses sociales

En métropole, cette part varie de 37 % en **Corse-du-Sud** à 66 % dans le **Nord** soit un écart de près de 30 points.

Carte n° 8 : part des dépenses sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements en 2016



Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique

Source : Cour des comptes – données DGFIP

Ces variations sont liées à l'importance des dépenses de RSA. Ainsi, huit des quinze départements qui consacrent la plus faible part de leurs dépenses de fonctionnement aux dépenses sociales (**Ain, Cantal, Corse-du-Sud, Lozère, Haute-Savoie, Haute-Loire, Savoie, Vendée**) figurent parmi les dix départements qui dépensent le moins en matière de RSA.

Le poids des dépenses de RSA dans les dépenses de fonctionnement varie dans un rapport de 1 à 3, soit de 15 % dans la **Creuse** à 47 % en **Seine-Saint-Denis**. De même, des fluctuations importantes sont constatées pour les autres catégories de dépenses : de 14 % à 45 % pour l'aide aux personnes âgées, 16 % à 36 % pour l'aide aux personnes handicapées, 7 % à 28 % pour l'aide sociale à l'enfance.

Les dépenses sociales les plus importantes proviennent du RSA dans 47 départements, de l'aide aux personnes âgées dans 42 départements et de l'aide aux personnes handicapées dans 11 départements. Les dépenses d'ASE n'arrivent en tête que dans l'**Eure-et-Loir**.

b) L'amplitude des hausses

L'augmentation des dépenses sociales est de 25 % en moyenne entre 2010 et 2016 mais elle présente des écarts importants (de 4 % en **Haute-Corse** à 42 % dans les **Alpes-de-Haute-Provence**). Ces écarts sont d'abord dus aux dépenses de RSA dont la croissance, qui varie de 18 % à **Paris** à 82 % dans la **Marne**, dépasse 50 % dans 33 départements. Les différences d'évolution sont aussi substantielles pour les dépenses d'aide aux personnes handicapées, en hausse de plus de 60 % dans huit départements (**La Réunion, Bouches-du-Rhône, Bas-Rhin, Var, Paris, Territoire de Belfort, Gers** et **Finistère**) et en baisse de plus de 10 % en **Haute-Saône**.

c) La proportion variable de bénéficiaires dans la population

Les taux de bénéficiaires du RSA sont très élevés, outre dans les départements et régions d'outre-mer, aux extrêmes nord et sud de la métropole ainsi qu'en Seine-Saint-Denis. Les proportions les plus élevées de bénéficiaires de l'ASE dessinent une diagonale allant du nord-est au sud-ouest. Elles sont relativement faibles dans les territoires les plus denses (région parisienne, métropole de Lyon, Bouches-du-Rhône). En ce qui concerne les bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes handicapées, les écarts sont moins marqués entre départements. On trouve toutefois le taux de loin le plus élevé en Lozère alors que des taux faibles sont enregistrés en région parisienne et en région PACA. Enfin, la proportion de personnes dépendantes de plus de 60 ans bénéficiaires d'une aide sociale présente les écarts les moins importants, même si elle est plus faible en région parisienne que dans certains départements du nord et du sud.⁴¹⁰

d) Les montants par bénéficiaire

Le montant par bénéficiaire des dépenses d'aide sociale varie d'un département à l'autre dans une amplitude qui dépend du champ considéré. Celle-ci est relativement faible en matière d'aide à l'insertion et d'aide aux personnes âgées, pour lesquelles les conditions d'attribution et les montants des aides sont fixés nationalement et laissent peu de marges de

⁴¹⁰ *L'aide et l'action sociales en France*, DREES, édition 2017.

manœuvre aux départements⁴¹¹. Dans ces deux domaines, les rapports interdéciles⁴¹² sont respectivement de 1,1 et 1,3. En revanche, en matière d'aide sociale à l'enfance et d'aide aux personnes handicapées, les départements ont davantage de latitude pour déterminer le montant des aides allouées (cf. *infra*). Les écarts interdéciles des montants moyens par bénéficiaire s'élèvent respectivement à 1,8 et 1,7.

Selon les données de la direction générale des collectivités locales (DGCL), les montants par bénéficiaire des dépenses d'allocations individuelles de solidarité (AIS) présentent des écarts entre départements qui restent limités pour le RSA (3 %) mais sont plus importants pour l'APA (8 %) et surtout la PCH (19 %).

Tableau n° 46 : dépense d'allocation individuelle de solidarité (RSA, APA et PCH) par bénéficiaire en 2015

	RSA	APA (en 2014)	PCH
Dépense moyenne par bénéficiaire (en €)	5 245,6	4 430,7	5 263,1
Écart à la moyenne (en €)	163,1	351,5	1 002,7
Écart à la moyenne en %	3 %	8 %	19 %
Nombre de départements présentant un écart à la moyenne de +/- 20 %	0	6	38

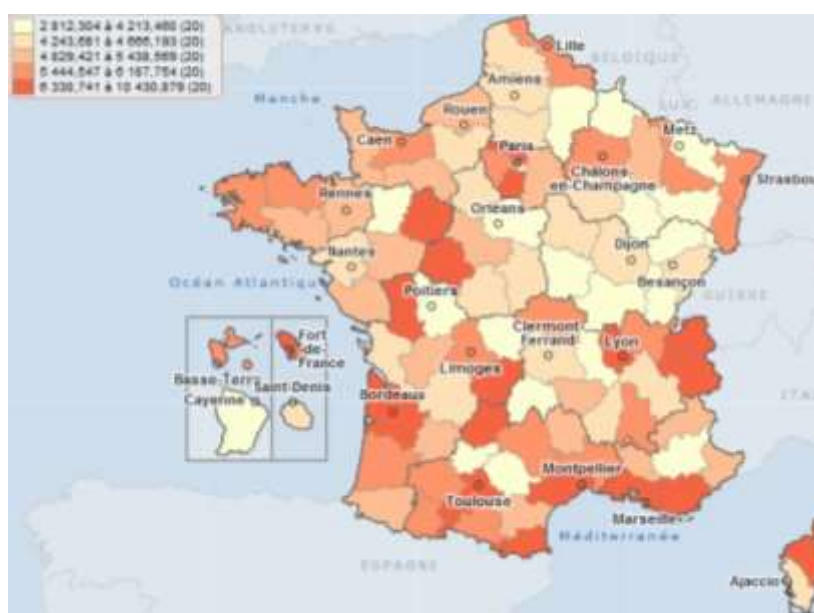
Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique
Source : Cour des comptes – données DGCL

Le montant moyen par bénéficiaire de la PCH varie dans un rapport de un à quatre, soit de 2 812 € dans les **Ardennes** à 10 431 € en **Haute-Corse**. 38 départements présentent un écart à la moyenne de plus de 20 %. Cette grande disparité n'apparaît pas pour les autres allocations, en particulier le RSA dont l'écart à la moyenne varie de - 14 % à + 17 %.

⁴¹¹ *Idem*.

⁴¹² Rapport interdécile : rapport entre le 9^{ème} décile (montant au-dessus duquel se trouvent 10 % des aides allouées) et le 1^{er} décile (montant en-deçà duquel se trouvent 10 % des aides allouées).

Carte n° 9 : dispersion du montant de PCH par bénéficiaire en 2015



Source : Cour des comptes – données DGCL

Cette variation du montant unitaire des allocations versées, faible pour le RSA et plus marquée pour l'APA et la PCH, suggère que les départements disposent pour ces dernières d'une plus grande marge d'appréciation dans l'attribution des prestations sociales concernées.

**

En définitive, la grande diversité des situations locales confirme que les facteurs démographiques et socio-économiques, même s'ils jouent un rôle prépondérant, ne sont pas les seuls déterminants de l'évolution des dépenses sociales des départements.

4 - Une situation particulièrement préoccupante en outre-mer⁴¹³

La part des dépenses sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements est plus importante en outre-mer (65 % en 2015) qu'en métropole (55 %).

⁴¹³ Les développements de cette partie n'intègrent pas Mayotte dont la départementalisation récente rend difficile la comparaison avec les autres départements.

Tableau n° 47 : part des dépenses sociales dans les dépenses de fonctionnement des départements d'outre-mer

(en Md€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Dépenses de fonctionnement	2,38	2,56	2,66	2,73	2,85	2,90
Dépenses sociales	1,34	1,54	1,64	1,72	1,81	1,87
Part des dépenses sociales dans les dépenses de fonctionnement	56 %	60 %	62 %	63 %	63 %	65 %

Départements d'outre-mer hors Mayotte

Source : Cour des comptes – Données DGFIP

Leur structure est également très différente : la part du RSA est presque deux fois plus élevée (63 % au lieu de 32 % en 2015) et celle de l'aide aux personnes handicapées nettement plus faible (8 % au lieu de 22 % en métropole).

Tableau n° 48 : évolution des dépenses sociales en outre-mer

(en Md€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2010-2015	Part dans l'évolution 2010-2015
RSA et RMI	0,80	0,94	1,01	1,07	1,14	1,19	49 %	74 %
ASE	0,17	0,17	0,19	0,20	0,20	0,21	24 %	8 %
PH	0,10	0,11	0,15	0,13	0,13	0,14	44 %	8 %
PA	0,25	0,27	0,26	0,29	0,30	0,29	15 %	7 %
Autres dépenses	0,02	0,05	0,03	0,04	0,04	0,04	76 %	3 %
Total	1,3	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	40 %	100 %

Départements d'outre-mer hors Mayotte

Source : Cour des comptes – données DGFIP

La croissance des dépenses sociales entre 2010 et 2015 a également été plus rapide en outre-mer (+ 40 %) qu'en métropole (+ 22 %). Les dépenses de RSA (+ 49 %) y ont contribué pour près des trois quarts ainsi que les dépenses d'aide aux personnes handicapées (+ 44 %). À l'exception de l'aide sociale à l'enfance, toutes les dépenses sociales ont été plus dynamiques qu'en métropole.

Parmi les quatre départements d'outre-mer étudiés, la **Guyane** se distingue par une part plus faible de dépenses d'aide aux personnes âgées (4 % au lieu de 11 % en moyenne) et par le poids très élevé des dépenses de RSA qui ont quasiment doublé (+ 92 %) de 2010 à 2015. La croissance des dépenses sociales a été de 70 % en **Guyane** où elles représentent 56 % des dépenses de fonctionnement contre 68 % en **Guadeloupe**, 62 % en **Martinique** et 65 % à **La Réunion**.

B - Un impact significatif sur l'équilibre financier des départements

La part des dépenses sociales non compensées par des transferts financiers de l'État a crû beaucoup plus rapidement que les autres recettes des départements, contribuant ainsi fortement à la dégradation de leur équilibre financier. Face à cette situation, l'État a mis en place divers dispositifs d'aide exceptionnelle qui ne remédient pas aux problèmes de fond.

1 - Une couverture financière des dépenses sociales en forte diminution

a) La couverture partielle des dépenses sociales par des financements spécifiques de l'État

Les transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales obéissent à un principe de neutralité budgétaire : ils doivent être accompagnés de l'attribution de ressources équivalentes aux charges transférées, évaluées à la date du transfert. Ce principe a été inséré à l'article 72-2 de la Constitution par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Il contribue à rendre effective l'autonomie financière des collectivités territoriales. La compensation, concomitante au transfert de compétences, est intégrale⁴¹⁴ : toutes les dépenses, directes ou indirectes,

⁴¹⁴ Conformément à l'article 72-2 de la Constitution, il n'y a pas d'obligation de compensation intégrale pour les créations ou extensions de compétences. Le montant des ressources attribuées aux collectivités est déterminé par le législateur. Une seule limite est fixée par le Conseil constitutionnel : le montant des financements attribués ne

sont prises en compte au regard d'une période de référence (trois ans pour les dépenses de fonctionnement). Elle est garantie : si les ressources attribuées deviennent inférieures au montant du droit à compensation, l'État est tenu de les majorer. En revanche, la compensation des charges transférées est « historique » dans la mesure où, comme l'a confirmé le Conseil constitutionnel⁴¹⁵, il n'est prévu aucun mécanisme de compensation glissante en fonction de l'évolution ultérieure du coût des charges transférées. Il appartient aux collectivités territoriales d'y faire face par elles-mêmes.

En application de ces principes, les dépenses sociales transférées aux départements font l'objet annuellement d'une compensation, devenue partielle, à travers l'attribution de ressources transférées par l'État, composées de dotations budgétaires et de produits fiscaux⁴¹⁶ :

- pour le RSA et le RMI, transfert de deux fractions de TICPE⁴¹⁷, d'un montant annuel de 5,9 Md€ en 2015, auquel s'ajoutent depuis 2004 les crédits du fonds départemental de mobilisation pour l'insertion (FMDI), reconduit chaque année à hauteur de 500 M€ depuis 2005 ;
- pour l'APA et la PCH, concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) de 1,8 Md€ et 554 M€ en 2015 ;
- pour l'ASE, dotation du Fonds national pour la protection de l'enfance (FNPE).

À ces compensations s'ajoutent deux autres financements spécifiques créés en 2013 : le Fonds de solidarité au profit des départements (FSD) qui est alimenté par un prélèvement sur les bases des DMTO ; la dotation de compensation péréquée (DCP), qui est constituée de la rétrocession d'une fraction des frais de gestion prélevés par l'État sur la taxe foncière sur les propriétés bâties. S'ils ne viennent pas directement en contrepartie de charges transférées par l'État, ces deux fonds ont vocation à améliorer les termes de la compensation et doivent donc être pris en compte dans l'analyse de la couverture des dépenses sociales.

doit pas avoir pour effet de dénaturer le principe de libre administration des collectivités (DC 2004-509, DC 13 janvier 2005 et QPC n°2011-144 relative à la prestation de compensation du handicap).

⁴¹⁵ Le principe de non-compensation glissante a été précisé par le Conseil constitutionnel à l'occasion d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à l'APA (décision n° 2011-143, QPC du 30 juin 2011, départements de la Seine-Saint-Denis et de l'Hérault).

⁴¹⁶ Voir annexe n° 35.

⁴¹⁷ Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques.

Deux nouveaux financements créés en 2013

Afin de compenser le coût de la revalorisation des allocations individuelles de solidarité décidée dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté de 2013, le pacte de confiance et de responsabilité signé entre l'État et les départements en 2013 a créé deux ressources nouvelles : le Fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) et la dotation de compensation péréquée (DCP). D'un montant de 423 M€ en 2016, le FSD est alimenté par un prélèvement forfaitaire de 0,35 % sur les DMTO des départements en année n-1, plafonné en tenant compte des prélèvements opérés par ailleurs au titre du Fonds de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO). Il opère donc une redistribution des ressources des départements en faveur des départements les plus en difficulté⁴¹⁸.

Constituée des frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties jusqu'ici perçus par l'État, pour un montant de 841 M€ en 2014, 865 M€ en 2015 et 899 M€ en 2016, la DCP a pour objectifs d'améliorer les termes de la compensation en tenant compte des dépenses restées à la charge des départements, après prise en compte des dotations de compensation, et d'assurer une péréquation horizontale entre départements, en prenant en compte des critères de ressources et de charges.

Les départements bénéficient également des ressources transférées à la suite de la décentralisation de l'aide sociale par la loi du 22 juillet 1983 pour compenser les dépenses liées à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). À cette allocation, transférée en 1984, ont succédé la prestation spécifique dépendance (PSD) puis l'APA pour les personnes âgées et la PCH pour les personnes handicapées. Cette compensation « historique » représente un montant de recettes de 1,7 Md€ en 2015. Elle est formée d'une fraction du produit des DMTO (957 M€) et de parts de la DGF et de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) (768 M€).

De plus, la loi de finances initiale pour 2014 a donné la possibilité aux départements de relever le plafond du taux des DMTO de 3,8 à 4,5 %. Les augmentations de taux rendues possibles par cette disposition ont généré un produit supplémentaire estimé à 1,2 Md€ en 2016 par rapport à 2013 (pour une augmentation totale du produit des DMTO de 2,7 Md€)⁴¹⁹. Non spécifiquement destiné à compenser les dépenses sociales, ce produit supplémentaire contribue néanmoins à leur financement.

⁴¹⁸ Sont exclus les départements dont le montant des DMTO par habitant est supérieur de 1,4 fois à la moyenne nationale. De 1,1 à 1,4 fois, un abattement de 50 % est opéré.

⁴¹⁹ En 2016, seuls cinq départements ont maintenu un taux à 3,8 %, et un, la **Côte d'Or**, l'a fixé à 4,45 %. Les autres ont relevé leur taux au plafond.

*b) La baisse du taux de couverture⁴²⁰***Tableau n° 49 : évolution du taux de couverture des trois allocations de solidarité**

<i>en Md€</i>		2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2011-2015
RSA et RMI	Recettes	5,96	5,97	5,97	5,97	5,97	0 %
	Dépenses	7,34	7,65	8,35	9,12	9,73	33 %
	Taux de couverture	81 %	78 %	72 %	66 %	61 %	- 24 %
PCH	Recettes	0,53	0,54	0,55	0,55	0,55	5 %
	Dépenses	1,24	1,40	1,51	1,60	1,70	37 %
	Taux de couverture	42 %	39 %	36 %	34 %	33 %	- 23 %
APA	Recettes	1,57	1,61	1,67	1,72	1,72	9 %
	Dépenses	5,10	5,20	5,21	5,30	5,34	5 %
	Taux de couverture	31 %	31 %	32 %	32 %	32 %	4 %
<i>Total hors FSD et DCP</i>	<i>Recettes</i>	<i>8,06</i>	<i>8,12</i>	<i>8,20</i>	<i>8,24</i>	<i>8,24</i>	<i>2 %</i>
	<i>Dépenses</i>	<i>13,7</i>	<i>14,2</i>	<i>15,1</i>	<i>16,0</i>	<i>16,8</i>	<i>23 %</i>
	<i>Taux de couverture</i>	<i>59 %</i>	<i>57 %</i>	<i>54 %</i>	<i>51 %</i>	<i>49 %</i>	<i>- 17 %</i>
Total avec FSD et DCP	Recettes	8,06	8,12	8,20	9,58	9,59	19 %
	Dépenses	14,3	14,9	15,7	16,7	17,5	23 %
	Taux de couverture	59 %	57 %	54 %	60 %	57 %	- 3 %

Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique

Source : Cour des comptes – données DGCL

En 2015, les dépenses relatives aux trois allocations individuelles de solidarité (RSA, PCH, APA) s'élevaient à 17,5 Md€ et les ressources spécifiques destinées à les financer à 10 Md€, y compris le FSD et la DCP, soit un taux de compensation de 57 %.

⁴²⁰ Les sources des données utilisées par la Cour sont identiques à celles retenues par la DGCL dans le cadre du suivi du « reste à charge ». Les dépenses de RSA (RSA « socle » et « socle majoré ») et de RMI sont issues des comptes de gestion des départements transmis par la DGFIP. Les montants de compensation du RSA et du RMI sont les montants de FDMI et de TIPP versés chaque année par la DGCL. Pour l'APA et la PCH, les données de la CNSA sont utilisées en dépenses et en recettes.

Ce taux de compensation a eu tendance à se dégrader au cours de la période. Le montant des ressources transférées par l'État a progressé de 1,5 Md€ au lieu de 3,2 Md€ pour les dépenses d'allocations. La part des dépenses non couvertes par des financements spécifiques est passée de 6,2 Md€ en 2011 à 7,9 Md€ en 2015. Son augmentation a exercé une contrainte sur les moyens consacrés par les départements à l'exercice de leurs autres compétences.

Le taux de couverture des allocations de solidarité est plus élevé pour le RSA que pour l'APA et la PCH mais il a régressé fortement pour s'établir à seulement 61 % en 2015. Ainsi, pour le RSA, la compensation moyenne par bénéficiaire est passée de 3 847 € en 2011 à 999 € en 2015, soit une division par près de quatre. Pour l'APA et la PCH, en revanche, elle est restée quasiment stable.

Bien qu'elle ne soit pas pertinente au regard des règles classiques de transferts de compétences, la notion de « reste à charge » s'est progressivement imposée dans le dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. L'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016 lui a donné une reconnaissance juridique en définissant précisément son mode de calcul en matière de RSA. De même, l'article L. 14-10-6 du code de l'action sociale et des familles prévoit de prendre en charge intégralement la dépense nette d'APA de chaque département après concours de la CNSA lorsqu'elle excède 30 % de son potentiel fiscal.

Le financement de ce « reste à charge » repose aussi sur la compensation du transfert de l'ACTP en 1984 qui a donné lieu à un transfert de ressources dont le montant excède désormais le montant de dépenses correspondantes⁴²¹. L'extinction du dispositif d'ACTP génère une surcompensation, passée de 1,15 Md€ en 2011 à 1,28 Md€ en 2015.

Tableau n° 50 : évolution du taux de couverture des dépenses liées au transfert de l'ACTP (2011-2015)

<i>en Md€</i>		2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2011-2015
Compensation « historique »	Recettes	1 676	1 593	1 525	1 588	1 725	3 %
	Dépenses d'ACTP	527	506	485	461	442	- 16 %
	Taux de couverture	218 %	215 %	214 %	244 %	290 %	33 %

Source : Cour des comptes – données DGCL

⁴²¹ L'ACTP donne encore lieu à une dépense de 442 M€ en 2015 qui ne concerne que les personnes handicapées. Un droit d'option leur permet en effet de conserver cette prestation à la place de la PCH.

c) *Un creusement des inégalités financières entre départements*

Du fait de la structure différenciée des dépenses sociales, leur taux de couverture n'est pas homogène dans l'ensemble des départements. Il est plus faible dans ceux dont la part du RSA est la plus importante en raison d'un nombre élevé d'allocataires.

Tableau n° 51 : comparaison de la compensation moyenne par bénéficiaire pour les trois AIS

	RSA		APA		PCH	
	2011	2015	2011	2014	2011	2014
Compensation moyenne par bénéficiaire (en €)	3 847	999	1 430	1 511	2 140	1 843
Écart moyen à la moyenne (en €)	306	784	220	235	285	203
Écart moyen à la moyenne en %	8 %	79 %	15 %	16 %	13 %	11 %

Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique

Source : Cour des comptes – données DGCL

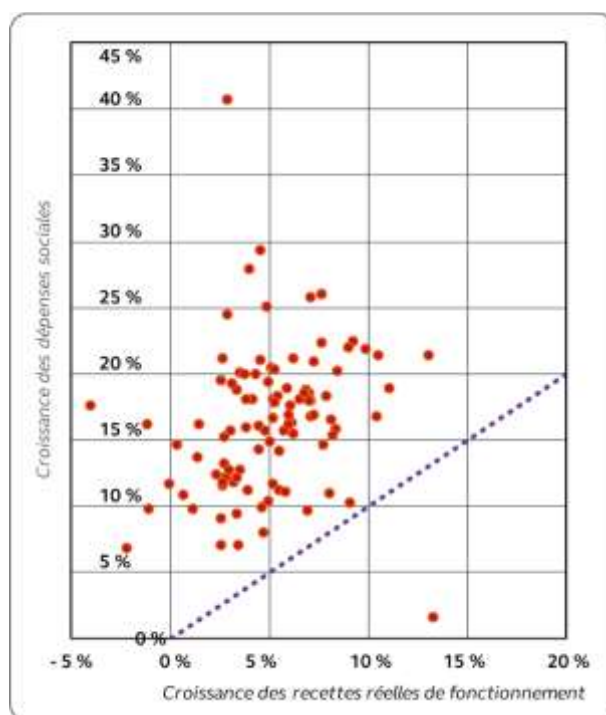
La compensation du RSA par bénéficiaire présente des écarts croissants : l'écart moyen est passé de 8 % en 2011 à 79 % en 2015. Ainsi, l'effort budgétaire nécessaire pour financer le versement du RSA n'est pas équivalent dans tous les départements. Dans sept départements (**Moselle, Yonne, Vosges, Yvelines, Territoire de Belfort, Haut-Rhin, Seine-et-Marne**), le montant des dépenses non compensées est supérieur de plus de 30 % à la moyenne. À l'opposé, dans sept autres (**Corse-du-Sud, Haute-Corse, Bouches-du-Rhône, Martinique, Cantal, Corrèze, Paris**), il est inférieur de 30 % à la moyenne. Concernant l'APA et la PCH, les écarts entre départements résultent également de la prise en compte de critères de péréquation (le potentiel fiscal) dans la répartition des concours de la CNSA.

2 - Un facteur déterminant de détérioration de l'épargne brute

En 2016, l'épargne brute (différence entre les produits et les charges de fonctionnement) des départements s'est globalement améliorée du fait en particulier du ralentissement de leurs dépenses sociales (cf. *infra*). Elle s'était fortement dégradée de 2011 à 2015 car les charges avaient progressé (+ 2,6 % par an en moyenne) plus rapidement que les produits (+ 1,3 %)

en raison de la croissance vive des dépenses sociales (+ 4,3 %). L'épargne brute des départements avait ainsi chuté de 25 % au cours de cette période.

Graphique n° 8 : divergence d'évolution (2011-2015) des dépenses sociales et des recettes de fonctionnement



*Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique
Source : Cour des comptes – données DGFîP*

Tous les départements, sauf un, ont vu leurs dépenses sociales augmenter plus vite que leurs recettes de fonctionnement.

La divergence d'évolution est encore plus forte entre les dépenses sociales non couvertes par les financements spécifiques de l'État et les recettes de fonctionnement déduction faite de ces financements.

Tableau n° 52 : évolution comparée des recettes de fonctionnement hors financements spécifiques et des dépenses sociales non couvertes par ces financements

<i>en Md€</i>	2011	2015	Évolution 2011-2015
Dépenses sociales (A)	26,7	31,3	+ 4,6
<i>dont allocations individuelles de solidarité (RSA, RMI, APA et PCH)</i>	14,3	17,5	+ 3,2
<i>dont autres dépenses (notamment frais d'hébergement)</i>	12,4	13,8	+ 1,4
Financements spécifiques des dépenses sociales (B)	8,1	9,6	+ 1,5
Part des dépenses sociales non couvertes (A-B)	18,7	21,8	+ 3,1
Recettes de fonctionnement hors financements spécifiques	52,7	54,4	+ 1,8

Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique

Source : Cour des comptes – données DGCIP

Ainsi, de 2011 à 2015, la part des dépenses sociales restant à la charge des départements s'est alourdie de 3,1 Md€ alors que leurs recettes de fonctionnement, hors financements spécifiques des dépenses sociales, alimentées par la fiscalité et les autres transferts financiers de l'État, n'ont augmenté que de 1,8 Md€.

Cette divergence d'évolution a contraint les départements à infléchir l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement relatives à l'exercice de leurs autres compétences (voirie, collège, solidarité communale, interventions en matière de sport, culture, tourisme, etc.). Ces autres charges de fonctionnement ont progressé de 0,7 % par an en moyenne, soit à un rythme nettement inférieur à celui des produits. Ces arbitrages, dont l'impact budgétaire a été sensible en fin de période, n'ont toutefois pas empêché la baisse de l'épargne brute jusqu'en 2015.

La corrélation entre la dynamique des dépenses sociales et la dégradation de l'épargne des départements est confirmée au niveau local : les 25 départements dont l'épargne a le plus chuté ont connu une augmentation de leurs dépenses sociales supérieure de 10 points à la moyenne. Certains départements se distinguent par l'évolution particulièrement forte de leurs dépenses sociales à la hausse et de leur épargne à la baisse : **Guyane** (+ 41 % et - 151 %), **Alpes-de-Haute-**

Provence (+ 29 % et - 32 %), **Aube** (+ 28 % et - 37 %), **Eure** (+ 25 % et - 36 %), **Loir-et-Cher** (+ 24 % et - 46 %), **Ille-et-Vilaine** (+ 22 % et - 32 %), **La Réunion** (+ 22 % et - 30 %), **Loire-Atlantique** (+ 21 % et - 47 %) et **Nord** (+ 21 % et - 59 %).

En définitive, il apparaît que la vive croissance des dépenses sociales est la principale cause de la dégradation de l'équilibre financier des départements.

Les résultats des contrôles des chambres régionales des comptes en 2016

L'augmentation des dépenses sociales est constatée dans la totalité des départements contrôlés. Elle est à l'origine d'une forte progression du « reste à charge » sur la période 2011-2015 : de 39 % à 54 % dans l'**Oise**, de 55 % à 60 % dans les **Yvelines**, et de 39 % à 49 % dans l'**Eure**, par exemple. Cette progression est particulièrement vive pour le RSA : 215 % de 2011 à 2015 dans le **Pas-de-Calais**, 214 % de 2011 à 2015 dans l'**Allier**, 162 % de 2010 à 2014 en **Saône-et-Loire**, 132 % de 2012 à 2015 dans le **Finistère** et 101 % de 2012 à 2015 dans les **Côtes-d'Armor**.

L'**Allier** a connu une hausse deux fois plus forte des dépenses sociales (25 %) que des ressources de gestion (13 %) entre 2010 et 2015. De même, dans les **Bouches-du-Rhône**, les dépenses nettes de RSA, APA, PCH et ASE ont augmenté de 117 M€ entre 2011 et 2015, soit davantage que les produits de gestion (+ 94 M€), et ont ainsi absorbé une part significative de l'épargne brute de la collectivité. Dans l'**Aude**, la progression des dépenses sociales explique 70 % de la hausse des dépenses de fonctionnement depuis 2011. Le taux d'épargne brute a diminué de 4 points entre 2011 (15 %) et 2015 (11 %). En **Guadeloupe**, l'augmentation des dépenses sociales (+ 3,5 % en moyenne annuelle) a fortement dégradé l'épargne brute : fin 2015, il manquait 23 M€ de ressources au département pour que son épargne atteigne le niveau moyen de sa strate (10,36 % des produits de fonctionnement soit 67,7 M€).

Source : Rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Normandie, Bourgogne-Franche-Comté, Île-de-France, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Guadeloupe.

3 - Plusieurs fonds d'urgence sans efficacité à moyen et long terme

L'article 131 de la loi du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a créé en 2017 un fonds exceptionnel de 200 M€ pour les départements connaissant des difficultés financières. 170 M€ ont été versés à 39 départements de métropole et 30 M€ aux départements et collectivités

uniques d'outre-mer. Les départements du **Nord** et de **Seine-Saint-Denis** sont les premiers bénéficiaires avec 25 M€ chacun. La répartition tient compte de la situation financière et du niveau des « restes à charge » des différentes allocations de solidarité, et notamment du RSA.

En revanche, elle ne tient pas compte des efforts de gestion accomplis pour faire face à la croissance des dépenses sociales. Des départements ayant un « reste à charge » élevé mais une situation financière saine sont exclus. Par exemple, la **Haute-Savoie** et les **Yvelines**, qui avaient en 2015 des taux de « restes à charge » parmi les plus élevés en matière d'APA (respectivement 80 % et 76 % des dépenses), ne sont pas bénéficiaires du fonds. La **Haute-Corse**, qui présente l'un des taux de « reste à charge » les plus élevés s'agissant de la PCH (78 %), et les **Hautes-Alpes**, dont le taux de « reste à charge » pour le RSA culmine à 54 % en 2015, ne sont pas non plus bénéficiaires. À l'inverse, d'autres départements, comme les **Ardennes** ou le **Gard**, bénéficient fortement du fonds exceptionnel alors qu'ils sont loin d'être les plus affectés par la hausse des dépenses sociales.

Ce n'est pas la première fois que l'État agit de la sorte. Dans le cadre de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015, un fonds d'urgence de 50 M€ a été affecté à certains départements. Déjà, un premier fonds avait été mis en place en 2011 (150 M€), un autre en 2013 (170 M€).

Créés au coup par coup, ces fonds exceptionnels constituent une réponse de court terme, inadaptée aux difficultés rencontrées qui sont de nature structurelle. Leurs critères d'éligibilité n'ont cessé d'évoluer au détriment de la cohérence de l'action de l'État. Ces fonds devraient être répartis essentiellement en fonction d'un critère susceptible de garantir un traitement équitable des départements au regard du poids de leurs dépenses sociales.

II - Des marges d'action à mieux exploiter

En application des lois de décentralisation, les départements disposent d'une compétence de droit commun en matière d'action sociale. Cependant, ils ne l'exercent pas librement. Leurs attributions dans la mise en œuvre des allocations de solidarité (RSA, APA, PCH) et d'aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'enfance (ASE) sont partagées avec divers autres acteurs, nationaux et locaux, et de surcroît font l'objet d'un encadrement juridique rigoureux (A). Pour autant, les

départements disposent de vraies marges d'action, d'une part, dans l'exercice de leurs pouvoirs de décision (B) et, d'autre part, dans la gestion des services chargés de l'exécution opérationnelle de leurs politiques sociales (C). Les contrôles des chambres régionales des comptes font apparaître qu'une pleine utilisation de ces marges d'action leur permettrait de mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses sociales.

A - Des compétences partagées et un pouvoir de décision encadré

Les départements partagent leurs compétences sociales avec d'autres acteurs dans des conditions de coordination qui rendent difficile l'exercice de leur rôle de chef de file. De plus, leurs compétences sont encadrées par un ensemble de dispositions législatives et réglementaires qui leur laissent un pouvoir de décision plus ou moins étendu selon les prestations.

1 - La coordination difficile des compétences partagées

a) Des compétences partagées avec d'autres acteurs

Bien que chefs de file de l'action sociale⁴²², les départements partagent leurs compétences avec de nombreux autres acteurs, notamment les collectivités du bloc communal, l'État et certains de ses opérateurs, et les organismes de sécurité sociale.

Les communes et les groupements conservent une compétence générale dans le domaine social, notamment par l'intermédiaire des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS). L'action sociale des communes de plus de 10 000 habitants représentait une dépense de 5,3 Md€ en 2010⁴²³. L'article 90 de la loi NOTRÉ a instauré en outre la possibilité d'un transfert ou d'une délégation de compétences

⁴²² Ce rôle de chef de file du département a été posé par l'article 49 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. Il est inscrit à l'article L. 121-1 du CASF. Il a été maintenu par la loi NOTRÉ du 7 août 2015.

⁴²³ Études et résultats de la DREES n° 822, *Les dépenses sociales des collectivités locales*.

des départements aux métropoles dans le domaine des politiques sociales, que celles-ci n'ont toutefois pas saisie.

Dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA, l'intervention des départements s'inscrit à la croisée de plusieurs secteurs d'action publique (emploi, formation, action sociale et santé) et associe de nombreux partenaires publics (État, Pôle Emploi, région, communes et CCAS, CAF⁴²⁴ et MSA⁴²⁵) et privés (associations, structures d'insertion par l'activité économique, entreprises).

Dans le champ médico-social, l'État conserve un rôle prééminent par l'intermédiaire des agences régionales de santé (ARS). Dans le domaine du handicap en particulier, bien que les départements soient responsables des actions pour l'autonomie des personnes handicapées, comme précisé à l'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales, l'État continue d'intervenir pour le financement de l'allocation adulte handicapé, l'insertion professionnelle, la scolarisation des enfants et le financement de l'allocation d'éducation enfant handicapé, et la tarification et le financement des maisons d'accueil spécialisées. À ce titre, il définit les grandes orientations de la politique du handicap.

b) Une coordination difficile

Au plan local, les responsabilités confiées par le législateur au département, chef de file de l'action sociale, ont vocation à lui permettre d'impulser et de coordonner les actions des divers intervenants dans ce domaine. En principe, cette coordination a lieu dans le cadre des nombreuses instances de concertation et de programmation, dont certaines se situent à la charnière des politiques de santé, qui caractérisent le champ social et médico-social. Le département peut jouer un rôle d'animateur à travers les quelques instances qu'il préside⁴²⁶. Cependant, il n'est le plus souvent qu'un contributeur.

La coordination doit aussi s'organiser à travers de nombreux schémas, généraux ou propres à chaque politique, qui définissent de grandes orientations, des programmes d'action, d'équipement ou

⁴²⁴ CAF : caisses d'allocations familiales.

⁴²⁵ MSA : mutualité sociale agricole.

⁴²⁶ Conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie, conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie, maison départementale des personnes handicapées, observatoire départemental de la protection de l'enfance.

d'investissement. Leur élaboration et leur approbation diffèrent : elles relèvent du conseil départemental, du directeur général de l'ARS et parfois du préfet. Dans les schémas qui relèvent de ses attributions⁴²⁷, le département dispose d'une compétence d'initiative et de coordination après concertation avec les différents partenaires.

Dans les faits, le positionnement du département est variable suivant les prestations. La conférence territoriale de l'action publique (CTAP) est destinée à permettre la coordination des actions des différents niveaux de collectivités territoriales. Depuis l'adoption de la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, le rôle de chef de file prend une forme juridique concrète sous la forme de conventions d'exercice concerté d'une compétence. Ces conventions fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune des collectivités du territoire. Elles ont cependant une portée limitée dans la mesure où elles ne concernent pas les organismes de sécurité sociale et l'État. En outre, elles reposent sur le volontariat des collectivités du département.

Des initiatives récentes témoignent de la volonté de l'État de favoriser une meilleure coordination des acteurs des politiques sociales. Ainsi, la création de la conférence des financeurs de la prévention de la perte de l'autonomie⁴²⁸ et la constitution du fonds d'appui aux politiques d'insertion⁴²⁹ vont dans le bon sens mais leurs champs restent limités.

Au total, le rôle de chef de file du département est rendu difficile par la grande pluralité des acteurs. L'éclatement des compétences dans le champ social tend à favoriser la dispersion des responsabilités.

⁴²⁷ Schéma d'organisation sociale et médico-sociale, règlement départemental d'aide sociale, schémas relatifs aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie ou schémas de la perte d'autonomie, schéma départemental de la protection de l'enfance, programme départemental d'insertion, pacte territorial d'insertion.

⁴²⁸ Créée par la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement et animée par le président du conseil départemental, elle regroupe, autour d'une stratégie commune, tous les acteurs impliqués dans la prévention de la dépendance (département, ARS, organismes de sécurité sociale, Agence nationale de l'habitat – ANAH, CNSA).

⁴²⁹ Ce fonds, créé en loi de finances initiale pour 2017, est doté de 50 M€. Il vise à favoriser une meilleure articulation des politiques nationales et locales d'insertion.

2 - Un encadrement juridique des compétences sociales laissant un pouvoir de décision variable aux départements

Les départements exercent leurs responsabilités en matière d'action sociale à l'intérieur d'un cadre juridique défini au plan national, plus ou moins étroit selon les prestations considérées. L'étendue de leur pouvoir de décision est donc variable tout comme, par conséquent, les leviers d'action à leur disposition pour infléchir l'évolution de leurs dépenses.

a) Un encadrement juridique strict s'agissant du RSA

Les départements doivent se conformer à un cadre normatif précisément défini au niveau national : le montant du RSA, les critères d'éligibilité, les modalités d'attribution et les décisions de revalorisation sont fixés par l'État et ne laissent que peu de pouvoir de décision au département.

Tableau n° 53 : répartition des responsabilités en matière de RSA

	Autorité responsable
Barème	État (loi)
Montant nominal	État (règlement)
Revalorisations	État (règlement)
Instruction des demandes	Partagée départements, CAF-MSA, CCAS, Pôle emploi, Associations uniquement sur délégation du PCD
Attribution du droit	Conseil départemental
Liquidation/gestion de la prestation	CAF/MSA
Financement	Conseil départemental
Accompagnement des bénéficiaires	Conseil départemental (contrat fixant les droits et devoirs, coordination des actions), Pôle emploi (projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)), autres acteurs intervenant dans l'accompagnement social et/ou professionnel de l'allocataire

Source : Cour des comptes

La décision d'octroi du RSA relève de l'autorité expresse du président du conseil départemental⁴³⁰ mais le code de l'action sociale et des familles a prévu que les demandeurs puissent déposer leur demande auprès

⁴³⁰ Article L. 262-13 du CASF.

de divers organismes dans le but de faciliter leurs démarches. Ainsi, dans un souci de proximité, la demande de RSA peut être déposée, au libre choix du demandeur, auprès des services départementaux mais aussi du centre communal ou intercommunal d'action sociale (CCAS ou CIAS)⁴³¹, de la CAF (ou de la MSA) et d'associations désignées par le président du conseil départemental.

Les services départementaux et les caisses de sécurité sociale sont de droit habilités à instruire les demandes de RSA. En pratique, les premiers ne maîtrisent que partiellement le processus d'instruction de la demande et d'attribution de l'allocation. Les rapports des chambres régionales de comptes montrent que les CAF et les caisses de MSA ainsi que d'autres acteurs (CCAS, associations) assurent une part importante de l'instruction des demandes pouvant aller jusqu'à plus de 60 % des dossiers.

En particulier, les CAF et les caisses de la MSA jouent un rôle prépondérant dans la gestion du RSA. Au-delà de l'instruction des demandes, elles assurent le paiement de l'allocation, l'information sur les droits et devoirs et le contrôle de leur respect, la récupération des indus, et la lutte contre la fraude.

Chaque département conclut une convention avec la CAF afin de préciser les conditions d'exercice de ces différentes missions. Y figurent notamment⁴³² les modalités d'échange des données entre les parties, la liste des compétences déléguées par le département à la CAF et leur rétribution financière éventuelle, les modalités des contrôles réalisés par la CAF et de lutte contre la fraude, les modalités de gestion des indus. Ayant constaté une assez grande hétérogénéité du contenu des conventions⁴³³, la CNAF a adopté en 2017 une nouvelle convention type visant à renforcer la coordination des actions entre CAF et départements en matière de maîtrise des risques et de lutte contre la fraude, l'usage des outils informatiques déployés à l'occasion de la réforme des minima sociaux (téléprocédures), et à assurer une meilleure prise en compte de l'objectif de neutralité financière de la gestion du RSA pour la trésorerie des CAF.

⁴³¹ Cette instruction peut aussi être assurée par le CCAS (ou CIAS) si son conseil d'administration l'a décidé sans que le conseil départemental puisse s'y opposer.

⁴³² Article L. 262-25 du CASF.

⁴³³ Un bilan réalisé en 2013 a montré que, bien que fidèles à 80 % des dispositions de la convention type imposée en 2009 par la CNAF, les conventions passées avec les départements, dont plus de 90 % avaient intégré par avenants des articles supplémentaires, présentaient une grande hétérogénéité, notamment s'agissant des modalités de contrôle (indus, fraude, remise de dette) et de partage d'informations.

Du fait essentiellement de leurs difficultés financières, un nombre croissant de départements (9 fin 2015, 17 fin 2016)⁴³⁴ présentent des retards de paiement aux CAF en remboursement des allocations de RSA versées pour leur compte. Le montant des impayés a quasiment doublé en un an, de 109 M€ au 31 décembre 2015 à 194 M€ au 31 décembre 2016. Le département du **Nord**, dont le taux de croissance des dépenses sociales entre 2011 et 2016 figure parmi les plus élevés (31 %), est responsable de 57 % de ces impayés qui ont doublé entre fin 2015 et fin 2016.

En définitive, la pluralité des acteurs compétents pour recevoir et instruire les demandes de RSA limite la capacité du département à maîtriser les dépenses correspondantes. Elle réduit notamment son aptitude à nouer un lien contractuel avec les nouveaux bénéficiaires de l'allocation, à veiller au respect de leurs obligations et à initier leur parcours d'insertion (cf. *infra*). Le décret du 1^{er} février 2017 relatif à la réforme des minima sociaux, qui, pour faciliter l'accès à l'allocation, rend possible à compter d'avril 2017 d'effectuer une demande de RSA par télé-service auprès des organismes payeurs (CAF, MSA), pourrait encore renforcer cette contrainte.

b) Un pouvoir de décision plus étendu sur l'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées

En matière d'aide aux personnes âgées, l'APA est affectée à la couverture des dépenses de toute nature relevant d'un plan d'aide élaboré par une équipe médico-sociale sur la base d'une évaluation de la dépendance de la personne à partir de la grille nationale AGGIR⁴³⁵. Les services départementaux disposent de marges de manœuvre non négligeables dans la définition des aides (nature des prestations, nombre d'heures d'intervention, aides techniques pour adapter le logement) et donc dans leur chiffrage. L'existence de plafonds nationaux par niveau de dépendance⁴³⁶ leur laisse la possibilité de retenir des montants inférieurs en fonction des besoins évalués des personnes. Le montant de l'allocation versée est également fonction du coût du prestataire intervenant à domicile,

⁴³⁴ Voir annexe n° 29.

⁴³⁵ La grille AGGIR permet d'évaluer le niveau de dépendance d'une personne âgée pour déterminer son éligibilité au dispositif APA et le niveau d'aide dont elle a besoin (articles L. 232-2 et 232-3 et R. 232-3 du CASF).

⁴³⁶ En 2015, les plafonds nationaux étaient pour le GIR 1 de 1 713,08 €/mois, le GIR 2 de 1 375,54 €/mois, le GIR 3 de 993,88 €/mois et le GIR 4 de 662,95 €/mois.

ce qui laisse aussi aux départements, dans le respect du principe de libre choix des prestations par la personne prise en charge⁴³⁷, une certaine latitude de chiffrage.

Une étude réalisée en 2014 par la CNSA⁴³⁸ montre que les choix d'organisation contribuent plus que les facteurs socio-économiques à expliquer les conditions d'attribution de l'APA. Les taux de demande et les taux d'accord, en particulier, sont très sensibles aux modalités d'information et d'accompagnement des personnes concernées par les services départementaux. Pour les personnes âgées, le niveau de tarif des services d'aides à domicile a également un impact très significatif sur la demande et la mise en œuvre effective des plans d'aides dans la mesure où un reste à charge important⁴³⁹ peut se révéler dissuasif pour les bénéficiaires aux ressources les plus modestes.

Tableau n° 54 : répartition des responsabilités en matière d'APA

	Autorité responsable
Barème	État (loi)
Grille d'évaluation à la dépendance (AGGIR)	État (règlement)
Revalorisations	État (règlement)
Évaluation de la dépendance et du plan d'aide	Département, CLIC, MAIA par délégation
Approbation du plan d'aide	Département
Liquidation/gestion de la prestation	Département
Financement	Département avec le concours financier de l'État (via la CNSA)

Source : Cour des comptes

S'agissant du handicap, des marges de manœuvre existent, plus importantes encore, dans la définition du montant de la PCH. Le calcul du droit à compensation est fondé sur un plan personnalisé, élaboré par les équipes pluridisciplinaires des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Ce plan résulte d'une évaluation du niveau de

⁴³⁷ Article L. 311-3 alinéa 2 du CASF.

⁴³⁸ Rapport APA, compréhension de la disparité, décembre 2014.

⁴³⁹ Le reste à la charge de la personne âgée (ticket modérateur) est arrêté en fonction de ses ressources conformément aux dispositions de la loi du 28 décembre 2015 sur l'adaptation de la société au vieillissement.

dépendance de la personne, basée sur la grille nationale GEVA⁴⁴⁰. Il peut comporter des prestations d'aide à la personne, des aides techniques, des mesures d'orientation vers des établissements ou services, des conseils et, le cas échéant, un volet sur l'emploi et la formation professionnelle.

La tutelle exercée par les départements sur les MDPH leur permet d'orienter, dans une certaine mesure, le contenu et le coût des plans d'aide. La composition de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CADPH), qui décide l'attribution du droit, permet aux départements de peser dans la décision⁴⁴¹. Comme pour l'APA, la CNSA a mis en évidence l'importance des choix d'organisation des MDPH dans l'explication des taux de demande et d'accord de la PCH⁴⁴².

Tableau n° 55 : répartition des responsabilités en matière de PCH

	Autorité responsable
Barème	État (loi et règlement)
Grille d'évaluation à la dépendance (AGGIR)	État (règlement)
Revalorisations	État (règlement)
Évaluation de la dépendance et définition du plan d'aide	MDPH
Approbation du plan d'aide	CDAPH
Liquidation/gestion de la prestation	Département
Financement	Département avec le concours financier de l'État (via la CNSA)

Source : Cour des comptes

⁴⁴⁰ Grille d'évaluation des besoins de compensation des personnes handicapées, la grille GEVA est l'outil commun de recueil, d'analyse et de formalisation des besoins de compensation de toute nature d'une personne handicapée, fonction de ses caractéristiques personnelles et de son environnement (article R. 146-28 du CASF ; décret n° 2008-110 du 6 février 2008 et arrêté du 6 février 2008).

⁴⁴¹ La présidence de la CDAPH revient au président du conseil départemental qui y dispose d'autant de représentants que l'État.

⁴⁴² PCH, Rapport *Compréhension de la disparité*, décembre 2014, 81 p., disponible sur <http://www.cnsa.fr/compensation-de-la-perde-dautonomie-du-projet-de-vie-a-la-compensation/quelles-reponses/la-prestation-de-compensation-du-handicap>

Dans une logique d'harmonisation, la CNSA élabore et diffuse des guides d'évaluation des besoins, en matière de prise en charge des personnes âgées dépendantes comme des personnes handicapées, qui portent sur l'accès aux droits, l'aide humaine et l'aide technique.

c) Le pouvoir d'orienter l'offre du secteur médico-social

Si le département est de droit chef de file de l'action sociale, il intervient conjointement avec l'agence régionale de santé (ARS) en matière médico-sociale. Il dispose d'une compétence d'autorisation et de tarification applicable à la plupart des établissements et services médicaux sociaux (ESMS) visés par l'article L. 312-1 du CASF. Cette catégorie juridique regroupe les établissements d'hébergement intervenant dans les domaines de l'aide sociale à l'enfance et de l'autonomie (personnes âgées et handicapées) mais aussi les services d'aide à domicile qui ne dispensent pas de soins (SAAD⁴⁴³). De son côté, l'ARS tarifie le volet soins des établissements pour personnes âgées ainsi que la prise en charge des enfants handicapés et pilote les établissements médicalisés ressortissant au domaine du handicap.

Les départements disposent néanmoins d'une latitude pour orienter l'offre et les tarifs des ESMS, variable suivant les domaines d'action sociale, plus grande en matière d'aide aux personnes âgées et d'ASE et plus étroite dans le domaine du handicap, ainsi que le détaille le tableau suivant.

⁴⁴³ Jusqu'au 31 décembre 2015, cohabitaient un régime d'autorisation par le département pour quinze ans avec des évaluations externes ou internes, et un régime d'agrément par l'État valable cinq ans avec un cahier des charges national. À partir du 1^{er} janvier 2016, seul subsiste un régime d'autorisation par le président du conseil départemental pour quinze ans avec un cahier des charges national.

Tableau n° 56 : répartition des compétences en matière d'autorisation et tarification des ESMS⁴⁴⁴

	Personnes âgées		Personnes handicapées			Enfants (ASE)
<i>Forme juridique</i>	Association/ CCAS/ commune/ département	Association/ SA	Association/ établissement public	Association/ établissement public	Association/ SA	Association/ Département/ établissement public
<i>Principales catégories d'établissements et services</i>	EHPAD, résidence autonomie	SAAD	MAS	FAM, SAMSAH	SAAD, Foyer de vie, Foyer hébergement, SAVS, accueil de jour	MECS, accueil de jour, foyer de l'enfance
<i>Autorisation</i>	ARS et département	Département	ARS	ARS et département	Département	Département
<i>Tarification</i>	Partagée : ARS (soins), département (dépendance, hébergement)	Département	ARS	ARS et département	Département	Département
<i>Nature de la tarification</i>	Dotation globale, prix de journée, forfait global annuel, tarif horaire					

Source : Cour des comptes

B - Des marges d'action substantielles dans l'exercice des compétences sociales

Les compétences sociales des départements sont encadrées par les textes législatifs et réglementaires de façon plus ou moins stricte selon les prestations. Ce cadre juridique fixé par l'État leur laisse des marges d'action dans l'exercice de leurs responsabilités. Les contrôles des chambres régionales des comptes montrent qu'en fonction de la façon dont ils les exploitent, les départements peuvent parvenir à infléchir l'évolution de leurs dépenses sociales.

En ce qui concerne l'exercice proprement dit des compétences sociales par les départements, nonobstant la gestion de leurs services (cf. *infra*), une meilleure maîtrise de ces dépenses est obtenue quand les départements veillent davantage à la dimension budgétaire de leurs

⁴⁴⁴ MAS : maison d'accueil médicalisé ; FAM : foyer d'accueil médicalisé ; SAMSAH : service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés ; MECS : maisons d'enfants à caractère social ; FJT : foyer de jeunes travailleurs.

décisions au moment de la définition du plan d'aide aux personnes et lors du choix des modes d'hébergement. Une meilleure maîtrise des dépenses passe aussi par la régulation de l'offre d'hébergement et de services des établissements sociaux et médico-sociaux⁴⁴⁵ et l'exercice par les départements de leur autorité tarifaire à l'égard de ces établissements.

1 - La définition du plan d'aide

La définition des plans d'aide aux personnes âgées ou aux personnes handicapées laisse une marge d'appréciation aux départements. Un grand nombre d'entre eux s'en saisissent pour tenter de maîtriser l'évolution des dépenses correspondantes.

a) L'aide aux personnes âgées

Comme l'a relevé la Cour dans son rapport public thématique sur le maintien à domicile des personnes âgées⁴⁴⁶, la participation moyenne des départements aux plans d'aide à domicile a sensiblement diminué entre 2009 et 2014. Dans de nombreux départements, l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile a été en partie compensée par une moindre aide individuelle. Les contrôles des chambres régionales des comptes confirment cette observation. Des départements, constatant un surdimensionnement des plans d'aides et faisant face à des contraintes financières croissantes, ont harmonisé leur évaluation de la dépendance et diminué le nombre d'heures de service prescrites.

Par exemple, les départements des **Yvelines** et de la **Haute-Saône** ont adopté depuis plusieurs années des mesures destinées à maîtriser leurs dépenses d'APA en réduisant la charge financière des plans d'aide. Ils ont mis au point leurs propres référentiels d'évaluation et de valorisation des besoins des personnes âgées en perte d'autonomie, en complément de la grille GIR. En recentrant les plans d'aide sur un objectif de stricte compensation de la dépendance, ces référentiels excluent ou limitent fortement la prise en charge de prestations jugées non indispensables

⁴⁴⁵ La catégorie des ESMS définie par le CASF (article L. 312-1) regroupe à la fois les établissements d'hébergement (ASE, PA, PH) et les services d'aide à la personne.

⁴⁴⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler*. La Documentation française, juillet 2016, 198 p., disponible sur www.ccomptes.fr

(ménage, coiffure, jardinage) et plafonnent la dépense. Ainsi, le département de Haute-Saône prend en compte la présence des aidants familiaux sur lesquels peuvent s'appuyer les personnes âgées, ce qui lui permet de limiter l'intervention de prestataires extérieurs. Les départements des Yvelines et de la Haute-Saône ont réduit le montant moyen des plans d'aide par bénéficiaire⁴⁴⁷. Entre 2011 et 2015, leurs dépenses d'APA ont peu augmenté (**Haute-Saône**) ou diminué (**Yvelines**).

De même, l'**Orne** et le **Vaucluse** ont fait le choix d'élaborer des référentiels pour établir les plans d'aide et harmoniser les pratiques professionnelles mais surtout pour plafonner le nombre d'heures ou les montants susceptibles d'être accordés à la personne âgée.

Cette logique de standardisation pourrait être étendue en asseyant le financement public, comme le recommandaient les auteurs de la note du Conseil d'analyse économique sur la dépendance⁴⁴⁸, sur le mode de prise en charge le moins onéreux, au regard de l'environnement géographique et de l'offre d'hébergement, compte tenu du niveau de dépendance de la personne. Le montant de l'aide serait calculé en fonction d'une prise en charge de référence, fixée par l'équipe d'évaluateurs, quel que soit le mode de prise en charge finalement choisi par la personne dépendante. Une telle évolution permettrait de préserver le libre choix tout en faisant porter le coût d'un choix onéreux sur le bénéficiaire.

D'autres départements qui tendaient à privilégier des conditions plus favorables que celles fixées par la réglementation ont décidé d'appliquer plus strictement cette dernière. Dans le **Calvados**, par exemple, les personnes relevant d'un classement en GIR 5 et 6 ne sont désormais plus prises en charge par le département mais orientées vers le dispositif d'aide-ménagère de la caisse de retraite des salariés et de la santé au travail (CARSAT) avec laquelle le département a signé une convention. La **Saône-et-Loire** a suspendu l'allocation de solidarité autonomie, dispositif facultatif qui lui était spécifique et permettait de mieux compenser le reste à charge des personnes âgées. De même, la mise en œuvre des prescriptions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) en 2015 a

⁴⁴⁷ 153 € pour la **Haute-Saône** et 329 € en 2015 pour les **Yvelines**, soit très en-deçà des plafonds nationaux (cf. note de bas de page *supra*).

⁴⁴⁸ *Quelles politiques publiques pour la dépendance ?*, Antoine Bozio, Agnès Gramain et Cécile Martin avec la contribution d'André Masson, Les notes du Conseil d'analyse économique, n° 35, octobre 2016.

permis à la **Guadeloupe** de faire baisser le montant moyen des plans d'aide en dessous de la moyenne nationale pour tous les niveaux de GIR⁴⁴⁹.

Preuve des marges d'action dont disposent les départements en la matière, le montant moyen des plans d'aide APA à domicile connaît d'importantes variations d'un département à l'autre.

Tableau n° 57 : variations du montant des plans d'aide APA à domicile

	Montant plan d'aide APA/bénéficiaire (2015)
Médiane	4 252 €
Maximum	6 991 €
Minimum	2 594 €
Quartile 1 (max des 25 % moins chers)	3 916 €
Quartile 3 (min des 25 % plus chers)	4 742 €

Ensemble des départements

Source : Cour des Comptes – données DREES et DGCL

b) L'aide aux personnes handicapées

De manière analogue, une compensation plus stricte de la dépendance des personnes handicapées, souvent couplée avec le choix de privilégier la rémunération d'aidants familiaux plutôt que l'intervention de prestataires extérieurs, contribue à arrêter des plans d'aide d'un coût inférieur à la moyenne.

Le département des **Yvelines** a ainsi réussi à stabiliser les dépenses de PCH malgré l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Sa démarche a reposé notamment sur une application stricte du guide de la PCH établi par la CNSA et de la grille GEVA ainsi que sur une seule revalorisation annuelle des tarifs des prestataires, appliquant les taux proposés par la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)⁴⁵⁰. Dans l'**Allier**, la baisse continue (- 8 %) de 2010 à 2015 du montant moyen des plans d'aides et le taux de refus élevé de PCH (43 %) s'expliquent par le rejet systématique des demandes ne visant pas directement le maintien à domicile ou la compensation du handicap⁴⁵¹. En **Haute-Saône**, le montant moyen de la PCH (3 086 € en 2015) est parmi les plus faibles grâce au recours important aux aidants familiaux. Environ 50 % des allocataires bénéficient d'un

⁴⁴⁹ Les plans d'aide prescrits et mis en œuvre étaient inférieurs à ceux de la moyenne nationale, sauf pour le niveau de dépendance GIR 4 qui était supérieur de 24 €.

⁴⁵⁰ Au 1^{er} janvier de chaque année, sans rétroactivité.

⁴⁵¹ Ces demandes peuvent par exemple concerner le ménage, l'achat de matériel de cuisine ou des secours financiers.

accompagnement à domicile (3,70 € ou 5,54 € de l'heure). Le coût des intervenants extérieurs à la famille est également maîtrisé (13,62 € pour les emplois directs, 18,70 € pour les prestataires).

Comme pour l'APA, la marge d'appréciation des MDPH dans l'évaluation de la dépendance des personnes handicapées et la définition des plans d'aide induit une forte dispersion de leurs coûts moyens.

Tableau n° 58 : montants moyens des plans d'aide PCH

	Montant plan d'aide PCH/bénéficiaire (2015)
Médiane	5 752 €
Maximum	11 383 €
Minimum	2 723 €
Quartile 1 (max des 25 % moins chers)	4 687 €
Quartile 3 (min des 25 % plus chers)	7 095 €

Ensemble des départements.

Source : Cour des Comptes - données DREES et DGCL.

2 - Le choix du mode d'hébergement

Les dépenses d'hébergement représentent une part importante des dépenses sociales des départements. Afin de mieux en maîtriser l'évolution, la plupart d'entre eux cherchent à éviter l'hébergement en établissement et, pour l'aide sociale à l'enfance, à contenir le coût du placement familial.

a) L'enjeu budgétaire des modes de placement des enfants de l'ASE

L'aide sociale à l'enfance se distingue des trois allocations individuelles de solidarité. La part des prestations versées aux bénéficiaires dans le total des dépenses est très minoritaire (globalement 281 M€, soit 4,6 % du total en 2015), l'essentiel des dépenses correspondant à la prise en charge par le département des enfants qui lui sont confiés.

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance mettait l'accent sur la dimension préventive des actions de protection de l'enfance en privilégiant les mesures administratives adoptées en accord avec les familles afin que l'intervention de l'autorité judiciaire devienne subsidiaire. Dans cet esprit, l'intervention des services du département était centrale. Cette loi mettait aussi en avant l'importance de maintenir le lien

avec les familles. Les décisions restent cependant encore majoritairement prises par les magistrats. Sur les 145 660 enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance à la fin 2014, 76 % l'avaient été à la suite d'une décision judiciaire⁴⁵².

Le placement en famille ou en établissement

Le principal déterminant de la disparité des dépenses d'ASE est la proportion respective du placement en établissement et du placement familial. À cet égard, les caractéristiques sociales du territoire jouent autant que des orientations en matière de placements arrêtées parfois de longue date par les départements. On constate notamment que les places en établissements sont souvent plus nombreuses dans les départements ruraux limitrophes de grandes aires urbaines (**Yonne, Dordogne, Haute-Saône**), du fait d'une tradition d'accueil.

Les départements dont le taux de placement familial est élevé, tels que le **Cher** (70 %), l'**Allier** (71 %) ou le **Pas-de-Calais** (65 %), présentent des dépenses par enfant nettement inférieures à la moyenne. Ainsi, le département de l'**Allier** privilégie traditionnellement l'accueil par des assistants familiaux afin d'apporter des réponses plus adaptées aux enfants. Cette orientation est largement motivée par le différentiel entre le coût moyen par jour d'un enfant placé chez un assistant familial ou en établissement, nettement favorable au premier⁴⁵³.

Le recours à des modes de prise en charge alternatifs

En outre, conformément aux orientations de la loi du 5 mars 2007, les départements doivent s'efforcer de privilégier le placement au sein de structures permettant l'accueil temporaire, voire le maintien des enfants dans leur famille. Toute une série de moyens de prévention sont prévus par le CASF⁴⁵⁴, qui permettent de venir en soutien aux familles. Les chambres régionales des comptes ont constaté que des départements ont recours à ces mesures alternatives au placement.

⁴⁵² 53 % de ces décisions résultaient d'une saisine du juge par le conseil départemental.

⁴⁵³ 69 € pour un placement chez un assistant familial et 136 € à 328 € en établissement.

⁴⁵⁴ Article L. 222-3 du CASF : « L'aide à domicile comporte, ensemble ou séparément : l'action d'un technicien ou d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale ou d'une aide-ménagère ; un accompagnement en économie sociale et familiale ; l'intervention d'un service d'action éducative ; le versement d'aides financières, effectué sous forme soit de secours exceptionnels, soit d'allocations mensuelles, [...] ».

Le département du **Cher** a renforcé en 2015 les crédits à destination des services en milieu ouvert et étendu en 2016 à la ville de Bourges son service d'accompagnement et de maintien de l'enfant à domicile (SAMED), d'abord déployé à Vierzon. En 2015, 37 enfants ont bénéficié de ce mode d'accompagnement dont le coût (40 € par jour et par enfant) est inférieur à la moyenne (160 €) du coût en établissement. Le département du **Pas-de-Calais** a également entamé la diversification de son offre d'hébergement en privilégiant des mesures de placement plus souples : la part de l'accueil alternatif est passée de 12 % en 2011 à 27 % en 2015, permettant de faire baisser de 3 % le coût moyen d'accueil en établissement par bénéficiaire.

Les départements du **Bas-Rhin** et de la **Haute-Saône** ont souhaité renforcer leurs dispositifs d'aides à domicile (AED) grâce à des passages plus fréquents des travailleurs sociaux au domicile parental, qui consomment ainsi trois à cinq fois moins d'ETP éducatifs que le placement classique. Ce type d'actions permet également de travailler le lien de l'enfant avec la famille biologique afin de prévenir le placement ou sa répétition ou encore de faciliter le retour en famille.

Les mesures prises par ces départements pour développer des capacités d'accueil temporaire voire le maintien des enfants dans leur famille répondent aux orientations fixées par la loi, en cherchant à limiter le nombre d'enfants s'inscrivant durablement dans l'ASE. Elles contribuent aussi à la maîtrise de la dépense.

La maîtrise plus rigoureuse des coûts

Comme l'a relevé la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, le département du **Pas-de-Calais** suit de manière insuffisante les enveloppes financières d'aides à la parentalité, qui représentaient pourtant en 2015 un budget de plus de 10 M€. La chambre l'a invité à harmoniser la gestion de ces dépenses, disparate d'une unité d'action sociale à l'autre. De même, dans l'**Allier**, une réflexion a été engagée récemment en vue de maîtriser les frais de déplacement des personnels de l'ASE liés aux visites auprès des familles.

La prise en charge des mineurs étrangers non accompagnés

Les départements sont confrontés depuis les années 2011-2012 à un afflux de mineurs étrangers non accompagnés, pris en charge au titre de l'ASE dans le cadre des dispositions du décret du 24 juin 2016, qui fixe le cadre juridique du mécanisme de solidarité nationale et de résorption des inégalités constatées en la matière entre les départements. Dans certains départements, leur prise en charge met sous tension la capacité d'accueil des établissements de l'ASE et représente un poids budgétaire significatif, la part des mineurs non accompagnés pouvant atteindre 10 % des effectifs hébergés (**Ille-et-Vilaine**)⁴⁵⁵. Pour limiter l'impact budgétaire de cette mission nouvelle sans pénaliser les dispositifs existants, plusieurs départements (**Indre-et-Loire, Yvelines, Yonne**) expérimentent des dispositifs d'accueil conventionnés avec le secteur associatif (accueil en semi-autonomie en auberge de jeunesse, foyer de jeunes travailleurs, appartement) qui apparaissent par ailleurs mieux adaptés aux besoins des jeunes mineurs accueillis. Dans l'**Yonne** les mineurs non accompagnés sont pris en charge pour un prix de journée de 50 € (contre 70 € chez un assistant familial et 170 € en établissement), avec un impact budgétaire total néanmoins estimé à 2 M€.

b) L'impact budgétaire incertain des modes d'hébergement des personnes âgées

La priorité donnée au maintien à domicile des personnes âgées dépendantes, réaffirmée par la loi d'adaptation de la société au vieillissement, traduit le souhait de plus en plus partagé par le citoyen de terminer sa vie à son domicile. Si les départements contrôlés retiennent tous cette priorité, les chambres régionales des comptes n'ont cependant pas relevé l'existence d'analyses comparées de coûts qui tendraient à attester l'intérêt budgétaire de favoriser le maintien des personnes âgées à domicile. Une telle évaluation nécessiterait une mesure statistique du coût de l'ensemble des soins médicaux et paramédicaux dispensés en plus de la prise en charge par l'APA. Dans son rapport sur le maintien des personnes âgées dépendantes à domicile paru en juillet 2016, la Cour a recommandé que soit réalisée une évaluation comparée, à niveau égal de dépendance, du coût moyen du maintien à domicile par rapport au placement en établissement.

⁴⁵⁵ En Ille-et-Vilaine le nombre de mineurs non accompagnés confiés à l'ASE est passé de 5 en 2000 à 330 en 2011, pour un coût supplémentaire évalué par le département à 13 M€. Le département a indiqué s'attendre à accueillir plus de 500 MNA d'ici à fin 2017.

En l'absence d'un tel chiffrage, la priorité donnée au maintien des personnes âgées dépendantes à domicile ne peut donc être considérée systématiquement comme un levier d'économies pour les départements.

3 - L'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA

Les politiques d'insertion des départements ont vocation à répondre aux besoins de l'ensemble des publics dont les difficultés économiques, sociales ou de santé font obstacle à l'accès à l'emploi. Elles ciblent tout particulièrement l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA qui, parallèlement à la perception de l'allocation, ont droit à un accompagnement social et professionnel adapté⁴⁵⁶.

Cependant, les moyens consacrés par les départements aux actions d'insertion sont orientés à la baisse. En 2015, ils représentaient en moyenne 10 % de leurs dépenses de RSA (les 90 % restants correspondant aux allocations) contre 14 % en 2011. Par allocataire, ils s'élevaient à 550 € en 2015 contre 743 € en 2011⁴⁵⁷.

Pourtant, le développement des actions d'insertion reste un moyen de maîtriser les dépenses d'allocataires même si, du fait des publics concernés, parfois loin de l'emploi, la sortie du dispositif du RSA par le retour sur le marché du travail est un objectif souvent difficile atteindre. Outre une meilleure coordination des divers acteurs impliqués (cf. *supra*), le développement de cette politique nécessite de la part des départements de progresser à un double niveau : le suivi des allocataires et l'efficacité des actions d'insertion. Les bonnes pratiques constatées montrent que de tels progrès ne sont pas hors de portée.

a) Le suivi souvent lacunaire des allocataires

Le nombre élevé et croissant d'allocataires rend délicat un suivi individualisé par les services départementaux confrontés à de longues files d'attente. Les professionnels référents, chargés chacun de suivre jusqu'à une centaine de bénéficiaires du RSA, peuvent difficilement remplir cette mission définie dans le code de l'action sociale et des familles. Les départements peinent à assurer un suivi des allocataires de leur entrée dans le dispositif à leur sortie. La loi prévoit deux grands types d'orientation des

⁴⁵⁶ Article L. 262-27 du CASF.

⁴⁵⁷ Chiffres DREES, les dépenses d'aides sociales des départements 2011-2015.

allocataires en fonction de leur éloignement du marché du travail : une orientation vers l'emploi, qui débouche sur un accompagnement par Pôle Emploi, ou une orientation dite d'insertion sociale, qui relève soit des services départementaux (travailleurs sociaux, conseillers emploi-formation), soit des organismes conventionnés (CCAS, associations). Cette structuration de l'offre d'insertion selon l'orientation des bénéficiaires du RSA complique leur prise en charge. Il en résulte un cloisonnement de l'offre d'insertion et une dualité du suivi. De fait, plus de la moitié des bénéficiaires du RSA (orientés vers la voie professionnelle) ne sont pas suivis directement par les services du département en tant que référent unique⁴⁵⁸.

b) Le manque d'efficacité des actions d'insertion

À côté des mesures d'accompagnement social s'adressant aux personnes les plus éloignées de l'emploi et visant à lever les freins à l'insertion en développant l'autonomie et les aptitudes sociales (résolution de problèmes de mobilité et de santé, actions de soutien psychologique, aides financières individuelles), les départements déploient des actions plus directement ciblées vers l'insertion professionnelle des allocataires, au premier rang desquelles figurent le financement, à côté de l'État, via des contrats d'insertion⁴⁵⁹, des places en structures d'insertion par l'activité économique (SIAE)⁴⁶⁰.

Au plan national, la Cour des comptes a relevé l'efficacité limitée du recours aux contrats aidés comme outils d'accès durable à l'emploi. Dans son référentiel sur les minima sociaux adressé au Premier ministre le 21 septembre 2015, elle a souligné la faiblesse des taux de sortie des allocations au profit d'une insertion durable sur le marché du travail (de 2 % à 4 % selon les minima sociaux). Toutefois, les analyses de la direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistiques (DARES)

⁴⁵⁸ Pour mettre en œuvre leur parcours d'insertion, les allocataires se voient d'abord proposer une orientation. Dans un second temps, l'organisme vers lequel ils sont orientés désigne un référent avec lequel est conclu un contrat d'engagement réciproque (CER) ou un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

⁴⁵⁹ CUI-CAE dans le secteur non marchand, CUI-CIE dans le secteur marchand.

⁴⁶⁰ Ateliers et chantiers d'insertion, entreprises d'insertion, associations intermédiaires, entreprises de travail temporaire d'insertion notamment.

mettent en avant des effets positifs à court terme des contrats aidés sur l'insertion professionnelle⁴⁶¹.

Les départements continuent de recourir fortement aux contrats aidés malgré un coût élevé et des résultats limités. Au total, sur l'ensemble des dépenses d'insertion hors allocation, 22 % portaient en 2015 sur le financement des contrats aidés dans des structures d'insertion économique. Ainsi, en 2016, le département des **Bouches-du-Rhône**, qui fait partie des 10 % des départements ayant le nombre d'allocataires du RSA le plus élevé, envisageait avec l'État la possibilité de cofinancer quelque 3 000 contrats CUI-CIE. Comme la chambre régionale des comptes l'a constaté, le département a motivé cette décision par son souhait de soutenir le recrutement d'allocataires par des employeurs privés malgré un coût moyen des contrats aidés supérieur à celui du RSA⁴⁶². La chambre régionale des comptes de Bretagne a relevé que le bilan des chantiers d'insertion du département du **Finistère** met en évidence la faiblesse des taux d'insertion durable dans l'emploi. Au regard des résultats atteints, la chambre a invité le département à envisager un financement modulé de ces structures selon les taux de sortie atteints. Elle a aussi observé que le plan d'insertion 2013-2015 ne comportait aucun objectif chiffré permettant en fin de pacte territorial d'en faire une évaluation.

c) Les bonnes pratiques en matière d'insertion

Faisant le constat des insuffisances de leurs dispositifs d'insertion, certains départements se sont efforcés d'y porter remède. Leurs démarches ont pour dénominateur commun l'amélioration des procédures de suivi des bénéficiaires ainsi que l'accent mis sur l'insertion professionnelle des allocataires et le lien avec les besoins d'embauche des entreprises.

Ainsi, les départements du **Bas-Rhin** et du **Calvados** ont adopté en 2013 et 2014 de nouvelles orientations en matière d'insertion des allocataires du RSA, basées sur une meilleure mobilisation du lien avec les

⁴⁶¹ *Les contrats aidés : quels objectifs, quel bilan*, DARES, mars 2017 : parmi les personnes sorties de contrats aidés depuis six mois, 26 % (contrats dans le secteur non marchand) et 57 % (contrats dans le secteur marchand) étaient en situation d'emploi durable (CDI ou CDD de plus de six mois). Les bénéficiaires des minima sociaux passés par les contrats aidés s'insèrent plus difficilement (12 points de moins pour le secteur non marchand et 9 points de moins pour le secteur marchand).

⁴⁶² Selon le département des **Bouches-du-Rhône**, le coût moyen annuel des contrats aidés « non marchand » et « marchand » étaient d'environ 6 300 € contre 6 000 € pour le versement du RSA.

entreprises, *via* la constitution d'équipes de conseillers emplois chargés de prospecter des offres et de préparer le placement des allocataires. Le département du **Bas-Rhin** a complété sa stratégie d'insertion en mettant l'accent sur l'amélioration de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA (conclusion accélérée et formalisation plus précise du contrat d'engagement et d'un projet professionnel, alternance entre suivi individuel et mobilisation en collectif), sur une meilleure prise en compte dans le financement des opérateurs de l'insertion des résultats obtenus au regard des objectifs fixés, et sur un renforcement des contrôles exercés sur les bénéficiaires (cf. *infra*).

Le département des **Yvelines** a profondément infléchi sa politique d'insertion afin de contenir la croissance des dépenses. Les mesures adoptées portent sur toutes les étapes du dispositif du RSA : la création de huit plateformes départementales d'instruction pour l'ouverture du droit, la convocation de la totalité des allocataires en vue d'une orientation mieux ciblée, le renforcement du partenariat avec Pôle emploi et l'adoption d'un plan de contrôle des bénéficiaires en 2016. Cette démarche a été accompagnée de l'amélioration de l'offre d'insertion. Une agence chargée de développer l'activité et l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA, « Activit'Y », a été créée. Selon le département, les premiers résultats de cette politique innovante sont significatifs puisque le nombre d'allocataires a baissé de 16 % entre décembre 2015 et décembre 2016.

La démarche du département de **Haute-Saône** est voisine. Constatant un taux de retour à l'emploi de seulement 4 % des bénéficiaires du RSA, il a constitué un groupement d'intérêt public (GIP), « Insertion 70 », chargé de dynamiser le retour et l'accès à l'emploi des personnes en difficulté d'insertion professionnelle, qui associe l'État, Pôle emploi, la région, le département, les communautés de communes, les chambres consulaires et des entreprises du territoire. L'efficacité du nouveau dispositif doit être favorisée par un accompagnement renforcé, des périodes d'immersion et des tutorats. Le département, qui se fixe comme objectif de doubler le taux de retour à l'emploi, a créé quatre postes pour cette mission, en partie financés par le fonds social européen (FSE).

Le **Loir-et-Cher** a mis en place une application numérique, « Job 41 », vouée à la mise en relation entre les bénéficiaires du RSA et les offres d'emplois du territoire.

Sans avoir un caractère exhaustif, ces différents exemples montrent l'existence de bonnes pratiques en matière d'insertion des bénéficiaires du RSA. Il est souhaitable que les départements se dotent d'indicateurs visant à mesurer l'efficacité et le coût des moyens relatifs à ces démarches.

4 - La régulation de l'offre d'hébergement et de services

La maîtrise des dépenses d'hébergement et de services prises en charge par les départements dans le cadre de leurs politiques d'aide aux personnes âgées, aux personnes handicapées et d'aide sociale à l'enfance (ASE) suppose qu'ils soient en mesure de réguler l'offre des établissements du secteur médico-social. Cette régulation s'exerce à un double niveau : le volume de l'offre, en veillant à son adaptation aux besoins des publics visés, et le coût de production des prestations fournies, par des actions de rationalisation consistant notamment à renforcer la mutualisation des moyens entre établissements.

a) L'adaptation aux besoins de l'offre d'hébergement et de services

L'analyse prospective des besoins en places d'hébergement et la programmation en conséquence de l'offre constituent le premier outil de régulation à disposition des départements. Tel est l'enjeu des schémas d'organisation sociale et médico-sociale qu'ils doivent adopter en application des dispositions du code de l'action sociale et des familles (article L. 312-4). Établis pour une période de cinq ans sur la base du diagnostic de l'offre existante et de l'analyse de l'évolution des besoins de la population, ces schémas départementaux doivent déterminer les objectifs de développement de l'offre sociale et médico-sociale, notamment ceux nécessitant des interventions sous la forme de création, transformation ou suppression d'établissements et services.

Cependant, ces schémas n'ont pas toujours la portée programmatique requise par les textes. Ainsi, dans le **Val-de-Marne**, le schéma départemental en faveur des personnes âgées pour la période 2013-2017 présente un état des lieux et formule un diagnostic desquels découle en particulier un objectif d'amélioration de l'offre de places en établissements et de services. Cependant, comme la chambre régionale des comptes d'Île de France a pu le relever, ne sont précisés dans ce schéma, ni le nombre et les types de places à créer, ni la planification des réalisations ou leur budget prévisionnel. Après une forte progression de l'offre de 2011 à 2015 (791 places créées), le département a identifié un risque de surcapacité si les ouvertures se poursuivaient au même rythme : il a donc décidé de suspendre les créations de places au profit de la rénovation de foyers logements.

Parallèlement, pour adapter le nombre de places à la demande, des départements ferment ou réorientent des places d'hébergement

excédentaires. Certains établissements, en particulier dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, font face à une situation financière difficile en raison de taux d'occupation insuffisants. Il en résulte un risque financier pour le département, tenu de prendre les déficits à sa charge, sans pouvoir procéder facilement à la fermeture des places agréées pour une durée de quinze ans. Les départements de la **Haute-Saône** et de la **Dordogne** sont confrontés à ces contraintes en matière d'ASE. Le premier a entrepris de réduire progressivement le nombre de places en internat à l'occasion du renouvellement des agréments des ESMS. Le second suit avec attention le prix de journée des maisons d'enfants à caractère social (MECS).

b) La mutualisation des moyens entre établissements

La recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion de l'offre d'hébergement peut passer par la mise en réseau des établissements d'hébergement et la mutualisation de leurs moyens.

Les regroupements d'établissements ou de services constituent un levier de maîtrise des coûts et des tarifs, notamment par la mutualisation des fonctions supports (services administratifs, pharmacie, blanchisserie, maintenance, restauration) ou de compétences spécifiques (médecins, ergothérapeutes). Ils sont particulièrement intéressants dans les départements ruraux, souffrant d'une démographie médicale défaillante. Partant des difficultés de certains établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) en matière de compétences et d'équipements nécessaires à leur fonctionnement, des départements ont engagé, en lien avec l'ARS, une démarche de rapprochement des établissements publics de santé de leur territoire. Par exemple, le département des **Côtes-d'Armor** a entrepris en 2016 une réforme de son secteur des services d'accompagnement et d'aides à domicile (SAAD), qui est très éclaté avec une soixantaine de services, publics et privés, de tailles et de tarifs très différents, en incitant aux regroupements pour que chaque SAAD acquière une taille critique. Le département de la **Haute-Saône** a engagé une démarche de rapprochement entre EHPAD et centres hospitaliers, commençant par la fusion du plus gros EHPAD et du centre hospitalier intercommunal de Haute-Saône, qui se poursuit sous son égide et celle de l'ARS dans l'ensemble du département.

5 - L'exercice de l'autorité tarifaire

Les départements disposent généralement d'un service chargé de la tarification des établissements d'hébergement et des services à la personne. Au vu des contrôles des chambres régionales des comptes, ces services exercent de manière correcte leur compétence de tarification au regard des règles de fixation des tarifs ou de l'objectif d'évolution des dépenses (OED) voté par le conseil départemental⁴⁶³.

Lors de la détermination de la tarification des établissements et services, à défaut de disposer de référentiels de coûts établis à l'échelle nationale, les départements procèdent à des comparaisons avec les établissements des départements limitrophes sur la base de différents ratios (taux d'encadrement, tarifs moyens arrêtés dans les EHPAD, taux d'évolution des tarifs). Certains, impliqués dans des réseaux professionnels comme celui de l'ODAS⁴⁶⁴, partagent leurs pratiques tarifaires avec l'ensemble des départements membres (**Loiret, Allier, Indre-et-Loire**).

Au cours de la période récente, la plupart des départements ont durci leur encadrement des tarifs, parfois en votant des taux d'évolution inférieurs à l'inflation, parvenant à modérer l'évolution de la dépense (**Bas-Rhin, Drôme, Dordogne, Val-de-Marne**). Cependant, le dialogue avec les établissements se limite souvent à l'exécution budgétaire et au respect des procédures règlementaires de tarification. Il ne permet pas aux départements de s'assurer de la justesse du rapport entre le prix acquitté et les prestations fournies.

Certains départements se sont dotés de moyens pour cerner plus précisément les coûts facturés par les établissements, comme le département du **Val-de-Marne** qui a adopté des indicateurs permettant de suivre et de comparer l'activité, les niveaux d'encadrement et les coûts de structure des établissements chargés de l'ASE. Ayant constaté l'existence d'écarts importants non justifiés, il a travaillé avec les établissements concernés afin de se rapprocher des tarifs cibles par type de service. Les départements de **Charente-Maritime** et du **Calvados** ont collaboré en

⁴⁶³ L'OED fixe le taux d'évolution des tarifs d'hébergement, détaillé par taux d'évolution maximum des principaux postes de dépenses (masse salariale, autres dépenses). Il est opposable à l'ensemble des ESMS habilités à l'aide sociale et constitue l'un des leviers pour encadrer et maîtriser leurs dépenses.

⁴⁶⁴ L'Observatoire national de l'action sociale (ODAS) est une association chargée d'analyser l'action des collectivités publiques et institutions en matière de cohésion sociale et de lien social. Son conseil d'administration associe des représentants de collectivités locales, d'administrations de l'État, d'établissements publics, d'associations d'élus et d'entreprises, ainsi que des personnalités qualifiées.

2016 avec leur agence régionale de santé (ARS) et l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé (ANAP) sur un tableau de bord de la performance dans le secteur médico-social.

Un nombre croissant de départements sont engagés dans une démarche de convergence tarifaire visant à réduire les écarts entre établissements par l'application d'un taux directeur d'évolution modulé en fonction de la position de l'établissement, relative à son coût à la place, par rapport à la moyenne départementale. Ces démarches sont pertinentes car elles poussent les départements à entrer dans une analyse plus approfondie des coûts des établissements. Ainsi, le département de l'**Oise** a mis en œuvre en 2009 un plan de convergence tarifaire pour les établissements de l'ASE, puis en 2015 et 2016 pour ceux accueillant les personnes âgées et les personnes handicapées. Le département d'**Indre-et-Loire**, au regard des excédents importants dégagés par les établissements du secteur du handicap, vise depuis plusieurs années la convergence tarifaire sur la base de coûts moyens à la place. Plus récemment, le département du **Calvados** a amorcé une démarche analogue.

La perspective de généralisation des contrats pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) entre les départements et les ESMS⁴⁶⁵, prévus à l'article L. 313-11 du CASF, devrait renforcer l'exercice de l'autorité tarifaire des départements. La conclusion de CPOM s'impose uniquement vis-à-vis des établissements pour personnes âgées (EHPAD) et, dans le secteur du handicap, aux ESMS faisant l'objet d'une tarification conjointe État-département, mais le département est libre de l'étendre aux autres ESMS⁴⁶⁶. La conclusion des CPOM rend indispensable le développement des outils permettant un dialogue de gestion plus performant avec les établissements.

Or, l'absence de référentiels de coûts nationaux complique le dialogue de gestion qu'entretiennent les départements avec les ESMS. La CNSA est engagée depuis plusieurs années dans l'élaboration de référentiels de coûts des EHPAD (tableaux de bord partagés) qui ne concernaient jusqu'à présent que leurs activités de soins, financées par la sécurité sociale, et non celles financées par les départements (dépendance,

⁴⁶⁵ La loi ASV généralise l'usage de ces contrats qui constituent un outil transversal destiné à l'ensemble des établissements et services intervenant dans le champ des politiques sociales et médico-sociales. Conclus pour une durée maximale de cinq ans, ils constituent pour les ESMS un support de négociation avec le département et l'ARS.

⁴⁶⁶ Dans cadre des CPOM applicables aux EHPAD, le département alloue une dotation globale à chaque établissement, qui inclut un forfait hébergement et un forfait global dépendance dont le calcul sur la base de la valeur du point GIR départemental obéit à un objectif de convergence tarifaire à l'échelle départementale sur sept ans au plus.

hébergement). Elle a indiqué à la Cour qu'elle a développé en 2017 un nouveau système d'information *SI importEPRD* qui va permettre de recueillir les données financières de toutes les sections tarifaires et de les faire remonter sur une plateforme utilisée par les ARS mais aussi les départements. À partir de ces données, la CNSA devrait être capable, à terme, de mener des études de coûts utiles aux départements dans leur mission de tarification. Dans le secteur du handicap, le projet *Serafin PH*, lancé en 2015, prévoit de construire des indicateurs de coûts pour les ESMS. Également piloté par la CNSA, il n'en est qu'à ses débuts.

Ainsi, dans le prolongement de son référé du 11 septembre 2014 sur le financement des établissements pour personnes âgées dépendantes et adultes handicapés⁴⁶⁷, la Cour recommande à l'État et à la CNSA, en lien avec les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), de construire des référentiels de coût applicables aux différentes catégories de prestations relevant de la compétence des départements afin de permettre à ces derniers de développer un dialogue de gestion plus performant avec les ESMS.

C - Des marges d'action à mieux exploiter dans la gestion des services

Les contrôles des chambres régionales des comptes montrent que le niveau et l'évolution des dépenses sociales des départements dépendent aussi des modes de gestion de leurs services. Comme l'illustrent les bonnes pratiques observées, les départements disposent de leviers d'action dans plusieurs domaines : la maîtrise des effectifs des services sociaux qui ont été augmentés pour répondre à la pression de la demande de prestations sociales, l'organisation de ces services dont la territorialisation répond à une exigence de proximité avec l'utilisateur mais engendre une charge budgétaire importante, la mise en place d'un système d'information performant en matière d'action sociale, un recouvrement efficace des participations des bénéficiaires et le développement des contrôles.

⁴⁶⁷ Cour des comptes, Référé sur le financement des établissements pour personnes âgées dépendantes et adultes handicapés. 11 septembre 2014, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

1 - La maîtrise des effectifs des services sociaux

Dans l'ensemble, les départements ont choisi de renforcer les effectifs de leurs services sociaux pour faire face à la croissance des demandes. Cependant, de fortes disparités sont constatées, qui ne découlent pas toutes des caractéristiques des territoires ou des populations couvertes.

a) L'augmentation des effectifs des services sociaux

Les services sociaux représentent une part importante et croissante des effectifs des départements, de l'ordre de 40 % en moyenne dans les départements contrôlés par les chambres régionales des comptes. Entre 2011 et 2015, selon l'ODAS, leur masse salariale a augmenté deux fois plus vite (14 %) que celles des autres services départementaux (7 %)⁴⁶⁸. En 2015, elle a continué de progresser (1,7 %) alors que la masse salariale des départements est restée à son niveau de 2014. Les départements ont en effet dû tenir compte de la forte augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations d'action sociale et souvent renforcer les effectifs de leurs services sociaux tout en réduisant ceux des services chargés de l'exercice de leurs autres compétences.

Cette tendance générale est observée parmi les départements contrôlés par les chambres régionales. Quatre (**Aude, Ille-et-Vilaine, Pas-de-Calais, Calvados**) ont même augmenté l'effectif de leurs services sociaux dans des proportions importantes allant de 8 % à 10 % entre 2011 et 2015. L'objectif était de conforter les services chargés de l'ASE ou du RSA pour faire face à l'augmentation du nombre de bénéficiaires (**Ille-et-Vilaine, Bas-Rhin, Drôme**), d'apporter un appui nécessaire aux MDPH ou aux services chargés de l'APA pour résorber des files d'attente, ou de réduire des délais d'instruction (**Aude, Calvados, Drôme**).

À l'opposé, de rares départements ont réduit les effectifs de leurs services sociaux, comme les **Yvelines** (- 11 %) et l'**Indre-et-Loire** (- 15 %) au terme d'une démarche de réorganisation.

⁴⁶⁸ Source : ODAS, Lettre de l'ODAS, juin 2016.

b) La disparité du nombre de bénéficiaires suivis par agent

Comme l'a relevé l'ODAS en 2015 dans son enquête annuelle auprès des départements⁴⁶⁹, les choix d'organisation opérés par les départements pour leurs services sociaux se traduisent par des variations significatives, d'un département à l'autre, des dépenses de personnel correspondantes avec un écart à la moyenne de l'ordre de 10 % de leur masse salariale (tous services confondus).

Les rapports des chambres régionales des comptes mettent en évidence la disparité importante des effectifs des services sociaux rapportés au nombre de bénéficiaires de prestations. Ainsi, parmi les départements contrôlés, le nombre de bénéficiaires suivis varie de 33 par agent dans le département du **Cher** à 65 dans le département de l'**Allier**, autour d'une moyenne de 54 bénéficiaires suivis par chaque agent (cf. annexe n° 38).

Les écarts observés entre des départements comparables du point de vue de leurs caractéristiques démographiques, territoriales et socio-économiques tendent à montrer l'importance des choix d'organisation⁴⁷⁰. Ainsi, les départements ruraux et peu densément peuplés de la **Dordogne** et du **Cher** ont un maillage territorial plus important que des départements plus urbains, motivé par la recherche de proximité avec les usagers. Il en résulte des taux de bénéficiaires suivis par agent relativement faibles (respectivement 47 et 33).

2 - L'organisation territoriale des services sociaux

L'organisation des services sociaux des départements est très territorialisée⁴⁷¹. Des antennes locales (services territoriaux d'action sociale), implantées dans les principaux bassins de vie, sont rattachées à la direction compétente (direction de la solidarité). Assumée au nom d'une

⁴⁶⁹ Évaluation réalisée par l'ODAS dans le cadre de son enquête 2015 (voir lettre de l'ODAS, juin 2016).

⁴⁷⁰ La pertinence de l'indicateur du nombre de bénéficiaires suivis par agent pour réaliser une comparaison entre départements serait renforcée par une analyse plus complète des différents modèles de territorialisation prenant en compte notamment la densité du maillage territorial et le niveau de délégation à des partenaires. Une telle étude permettrait de se prononcer plus globalement sur le niveau de performance de chaque organisation des services sociaux départementaux.

⁴⁷¹ Cette organisation résulte de la loi : en application de l'article L. 123-1 du code de l'action sociale et des familles, le département organise ses services sur une base territoriale.

exigence de proximité avec l'utilisateur et d'adaptation aux spécificités des territoires, cette territorialisation a un coût dont la maîtrise suppose un pilotage efficace.

Dans la majorité des départements, les missions de tarification des établissements et services médicaux-sociaux, de contractualisation avec les opérateurs et de pilotage des politiques sociales sont assurées par les services de la direction. En revanche, sur le plan opérationnel, les politiques d'action sociale sont mises en œuvre par les services territorialisés. L'aide aux personnes handicapées fait le plus souvent exception, la MDPH assurant un guichet unique. La tendance générale observée par les chambres régionales sur la période 2011-2015 est celle d'un renforcement de cette territorialisation.

a) La coordination des services centraux et territoriaux

Le maintien d'une étroite articulation entre les directions responsables de la stratégie et du pilotage des politiques sociales et les services territoriaux chargés de leur mise en œuvre opérationnelle apparaît essentiel. Le département de **l'Allier** qui avait créé deux directions distinctes, l'une chargée du pilotage et l'autre de la mise en œuvre de l'action sociale de proximité, faisant le constat d'un cloisonnement préjudiciable à une bonne coordination d'ensemble, est revenu en arrière.

Malgré le choix d'une territorialisation poussée de ses services sociaux, le département du **Pas-de-Calais** n'a pas affirmé le pouvoir de pilotage par ses services centraux de ses services locaux. Les premiers, ainsi que l'a relevé la chambre régionale des comptes Hauts-de-France, ne disposent pas des outils de maîtrise de la dépense, en particulier dans le domaine des aides à l'enfance et aux familles où les services locaux sont décideurs. Le président du conseil départemental a indiqué qu'un plan d'action serait mis en œuvre pour adapter le pilotage budgétaire aux contraintes financières de la collectivité.

Au contraire, d'autres départements (**Indre-et-Loire, Haute-Saône, Loiret, Bas-Rhin, Saône-et-Loire**) ont cherché à consolider le management des services locaux tout en améliorant leur articulation avec les services centraux. Ils ont accompagné la territorialisation de leurs services sociaux en recrutant des directeurs d'unités territoriales, directement placés sous la responsabilité du directeur des solidarités. Ces responsables, investis d'une autorité hiérarchique sur l'ensemble des services sociaux du territoire dont ils ont la charge, sont à la fois les garants d'une meilleure transversalité des politiques sociales et

les représentants du département vis-à-vis de ses partenaires. Membres du comité de direction du pôle social, ils sont associés à sa gouvernance.

b) L'optimisation de la répartition territoriale des moyens

Le développement d'outils d'évaluation des besoins à l'échelle des territoires d'action sociale en fonction de leurs caractéristiques (évolution du nombre de bénéficiaires notamment) afin d'ajuster régulièrement les effectifs des services territorialisés est une mesure indispensable à l'efficacité de l'organisation. Cependant, les départements ne disposent pas toujours de ces indicateurs de gestion et n'adaptent pas la répartition territoriale de leurs effectifs en fonction de l'évolution des besoins. Le département du **Lot** a missionné seulement fin 2015 son service chargé de la qualité et du conseil de gestion pour travailler sur une répartition des agents par territoire et par site. Le département de **Haute-Saône**, en réformant le maillage de ses services territorialisés en 2015, a procédé à une répartition des effectifs au prorata de la population couverte par le centres médico-sociaux (CMS) pour l'ensemble des missions sauf pour la PMI et l'ASE pour lesquels respectivement le nombre de naissances ou le nombre d'enfants placés a été pris en compte. Constatant un an plus tard l'inadéquation des moyens aux besoins dans certains territoires d'action sociale, le département a engagé un audit sur son organisation territoriale en termes d'efficacité interne et de service rendu à l'utilisateur.

c) Le recours maîtrisé à un réseau de partenaires

Si certains départements assurent eux-mêmes l'essentiel de leurs compétences sociales, d'autres s'appuient sur un réseau très développé de partenaires avec de fortes délégations. Dans ce cas, la multiplication des zonages, spécifiques à chaque politique sociale, peut être préjudiciable à la cohérence de l'action sociale de proximité, à la capacité des services de travailler en transversalité et à lisibilité des politiques mises en œuvre pour les partenaires des départements.

Ce manque de cohérence, constaté notamment dans l'**Aude** et en **Saône-et-Loire**, ne contribue pas à la réduction des coûts de gestion et n'est pas de nature à faciliter les démarches des usagers. Des départements ont fait évoluer leur organisation territoriale, conscients de cet enjeu de simplification. C'est par exemple le cas de l'**Allier** qui, faisant le constat de la multiplicité et la dispersion des organismes intervenant dans le

domaine social, et de la difficulté d'en assurer un suivi efficace, a engagé une rationalisation de son réseau conventionné et, en même temps, réorganisé sa direction sociale. Les **Côtes-d'Armor**, à l'instar d'autres départements, a décidé en 2016 d'internaliser les comités locaux d'information et de coordination (CLIC)⁴⁷², gérés jusque-là par des associations, et de recentrer son intervention dans différents secteurs avec l'objectif d'en réduire les coûts de fonctionnement et d'harmoniser le service rendu aux usagers.

3 - La mise en place d'un système d'information performant

La consolidation du système d'information de l'action sociale (SIAS) est l'un des enjeux majeurs de la conduite de ces politiques.

Les outils informatiques doivent aujourd'hui répondre non plus seulement à des besoins spécifiques dans chaque domaine de l'action sociale mais à des besoins d'interfaçage et de connexion entre services du département et entre ceux-ci et les organismes partenaires. La nécessité de faciliter et sécuriser la gestion de très nombreux dossiers de bénéficiaires, l'objectif d'interfacer les diverses applications métiers utilisées par la collectivité et ses principaux partenaires (MDPH, CAF, ESMS) autant que les masses financières en jeu, confèrent un rôle stratégique au SIAS.

Les constats formulés par les chambres régionales montrent l'étendue des efforts restant à accomplir pour améliorer l'efficacité des outils informatiques. Dans le **Cher**, l'appropriation de ces derniers par les travailleurs sociaux est souvent insuffisante et ne garantit pas un suivi régulier et systématique des interventions (suivi des familles, interventions à domicile dans le cadre de l'ASE). Le manque d'outils adaptés (tablettes numériques) ne permet pas de réaliser directement l'évaluation médico-sociale des personnes âgées lors de l'instruction de l'APA, ce qui impose la double saisie d'un grand nombre de données. De même, en **Charente-Maritime** et dans le **Lot**, l'absence de progiciel d'action sociale intégré ne permet pas d'extractions automatisées et fiables. Enfin, les interfaces entre les applications informatiques des départements et celles des MDPH sont parfois défaillantes, imposant aux départements de ressaisir les plans d'aide PCH (**Calvados, Drôme**) ou limitant fortement les échanges de données relatifs aux enfants handicapés (**Ille-et-Vilaine**).

⁴⁷² Les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) assurent une fonction de guichet unique dédiée à l'information des personnes âgées sur l'ensemble des prestations dont ils peuvent bénéficier.

Dans de nombreux départements, l'évolution du SIAS vers un partage plus large de données avec les partenaires reste souvent encore à l'état de projet (intégration automatisée des données des établissements sociaux et médico-sociaux tarifés par le département, échange de données avec Pôle emploi relatives aux allocataires du RSA, extranet partagé avec les chambres notariales pour la gestion des recours sur succession).

4 - Le recouvrement efficace des participations des bénéficiaires

Les contributions des personnes âgées et handicapées bénéficiaires de l'aide sociale figurent parmi les principales recettes de gestion des départements. En 2015, elles se sont élevées à 1,5 Md€, soit 12 % des dépenses d'hébergement.

La qualité du recouvrement de ces recettes devrait constituer une priorité pour les départements. Or, les procédures ne sont souvent pas adaptées et les moyens consacrés insuffisants, en particulier s'agissant du recouvrement des obligations alimentaires et du recouvrement sur succession⁴⁷³.

Certains départements ont cherché à améliorer l'efficacité du recouvrement de ces créances. Le **Bas-Rhin** et la **Saône-et-Loire** ont mis fin à l'avance de l'intégralité des frais de séjour aux établissements et ne paient plus désormais que le coût net, transférant ainsi la récupération du montant restant aux établissements. De même, afin de garantir la récupération des sommes engagées au titre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH), le département de **Saône-et-Loire** inscrit systématiquement des hypothèques légales sur les biens immobiliers des bénéficiaires, ce qui permet le recouvrement de la créance à l'ouverture de la succession et le recours contre donataire dès lors qu'une créance est constituée. Enfin, depuis 2010, le département et la chambre des notaires ont mis en place une procédure permettant à ces derniers de saisir systématiquement la collectivité, dans le cadre de l'instruction des successions, afin d'identifier d'éventuels indus ou créances d'aide sociale récupérables.

⁴⁷³ Contrairement à l'APA et à la PCH, l'aide sociale a le caractère d'avance remboursable ce qui permet au conseil départemental d'engager des recours en récupération sur les sommes versées.

5 - Le développement des contrôles

Plusieurs types de contrôles sont de nature à contribuer efficacement à la maîtrise des dépenses sociales. Ils diffèrent par leur objet et leurs modalités. Ils portent sur le respect des obligations des bénéficiaires des prestations, la justification des tarifs acquittés par les établissements chargés de l'hébergement, la réalité des prestations fournies par des tiers, les sommes versées indûment et la fraude. Certains départements ont engagé des démarches actives en la matière mais la mise en œuvre des contrôles est souvent partagée avec les organismes payeurs.

a) Le contrôle du respect des obligations des bénéficiaires du RSA

Chaque bénéficiaire du RSA s'engage à adopter une démarche d'insertion. Un contrat vient formaliser cet engagement⁴⁷⁴ passé avec le département (contrat d'engagement réciproque⁴⁷⁵) pour les bénéficiaires orientés vers la voie de l'insertion ou avec Pôle Emploi (plan personnalisé d'accompagnement vers l'emploi) pour les bénéficiaires orientés vers la voie professionnelle. Des commissions pluridisciplinaires⁴⁷⁶ examinent périodiquement les cas de non-respect de leurs obligations par des allocataires du RSA.

Dans un rapport public de 2011⁴⁷⁷, la Cour des comptes notait l'inapplication des sanctions pour défaut de contrats, l'absence de mesure des résultats, une information lacunaire sur le suivi statistique des sorties et les carences de suivi des bénéficiaires sortis de dispositif. Les contrôles des chambres régionales des comptes réalisés en 2016 confirment ces observations. Face à la forte augmentation du nombre de bénéficiaires, les

⁴⁷⁴ Articles L. 262-34 et 36 du CASF.

⁴⁷⁵ Outre les démarches d'insertion professionnelle, le contrat d'engagement réciproque comporte généralement un plan d'accompagnement avec un échéancier de réalisation, en matière de santé (le suivi par un médecin), de logement (situation de résiliation judiciaire d'un bail), d'endettement (constitution de dossier de surendettement).

⁴⁷⁶ En application de l'article L. 262-39 du CASF, le président du conseil départemental constitue des équipes pluridisciplinaires, composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, en particulier des agents de Pôle emploi, des représentants du département et des maisons de l'emploi, qui sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension du RSA, qui affectent le bénéficiaire.

⁴⁷⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : Du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion – constats et bonnes pratiques*. La Documentation française, juillet 2011, 146 p., disponible sur www.ccomptes.fr

départements peinent à en assurer un suivi réactif.

L'intervention d'un délai de plusieurs mois entre l'entrée dans le dispositif du RSA et la signature du contrat d'engagement avec le département est fréquente (plus de 9 mois dans l'**Aude** fin 2015, plus de 10 mois dans le **Bas-Rhin** fin 2014). La contractualisation n'est pas mise en œuvre ou mise à jour systématiquement. Dans l'**Aude**, troisième département métropolitain pour le nombre d'allocataires du RSA, seuls 68 % de ceux ayant une obligation d'insertion avaient un contrat d'engagement fin 2015. Dans l'**Allier**, le taux de contractualisation n'a jamais excédé 40 % sur la période 2011-2015 (33 % en 2015). Dans le **Finistère**, il était proche de 50 % fin 2015 et variait de façon importante selon les territoires d'action sociale (de 35 % à 62 %).

Outre qu'elle contrevient à l'obligation légale, l'absence de contractualisation empêche de formaliser les mesures sur lesquelles s'engagent le département et le bénéficiaire. Elle réduit de ce fait l'efficacité du plan d'accompagnement et compromet la réussite des actions d'insertion.

Dans le cas où le bénéficiaire relève d'un suivi du département au titre de l'insertion, des évaluations intermédiaires sont en principe réalisées, au moins une fois par an, à l'occasion des actions collectives et individuelles mises en place dans le cadre du plan départemental d'insertion (PDI). En revanche, quand il est orienté vers un accompagnement professionnel et suivi par Pôle emploi au titre d'un plan personnalisé d'accompagnement vers l'emploi, le département n'assure plus les évaluations intermédiaires et perd souvent sa trace.

Pour assurer le suivi du respect des obligations contractualisées par les allocataires du RSA, les services du département des **Bouches-du-Rhône** convoquent, d'une part, les bénéficiaires sans contrat d'engagement réciproque (CER), et d'autre part, les bénéficiaires radiés de Pôle emploi ou absents aux « rencontres emploi », soit 39 000 personnes chaque année, et procèdent pour ce motif à 9 000 suspensions par an (50 % d'allocataires n'ont pas de CER ou de projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)). En 2015, dans le département des **Côtes-d'Armor** sur les 6 339 dossiers inscrits dans ces commissions, 277 ont abouti à des décisions de réorientation, 594 à des suspensions et 175 à des radiations. Parallèlement, le recours à des amendes administratives tend à s'étendre. Enfin, plusieurs départements contrôlés par les chambres régionales des comptes, conscients des lacunes de leur suivi, ont récemment procédé à une relance généralisée de leurs allocataires (**Aude**, **Haute-Saône**).

b) Le contrôle des établissements sociaux et médico-sociaux

L'exercice de leur autorité tarifaire par les départements se heurte à leur connaissance souvent insuffisante de la gestion des établissements, qui les empêche de disposer de l'ensemble des informations indispensables à une juste fixation des tarifs et les expose au risque de surfinancement. Cette difficulté pourrait être levée si le contrôle des établissements était plus développé. D'ores et déjà, la situation financière des établissements appliquant les tarifs les plus élevés fait souvent l'objet d'un contrôle approfondi.

Les services chargés de la tarification réalisent rarement de leur propre initiative des évaluations externes des établissements. Si dans le **Cher**, la **Dordogne** et la **Haute-Saône**, il n'existe ni plan d'audit ni moyens spécifiques, des audits conjoints sont toutefois réalisés avec la direction interrégionale de la protection judiciaire de la jeunesse (aide sociale à l'enfance) ou avec l'ARS (aide aux personnes âgées ou aux personnes handicapées). Le plus souvent, les contrôles se limitent aux inspections diligentées lorsque des dysfonctionnement graves sont constatés. Cependant, certains départements mobilisent périodiquement des cabinets externes pour réaliser des audits de leurs établissements.

Le département du **Bas-Rhin** a conduit en 2014 un audit du dispositif d'hébergement au titre de l'ASE portant sur une vingtaine d'établissements, qui a mis en lumière la nécessité de renforcer le pilotage au moyen d'outils de gestion et de suivi de l'activité des ESMS et de mieux coordonner les services du département chargés de l'enfance afin de maîtriser les prix de journée. Bien que le département ait mis au point un modèle de rapport d'activité destiné aux établissements, la mise en œuvre de ces recommandations est restée partielle. Le département du **Loiret**, outre les contrôles menés dans le cadre de ses activités de tarification, établissait jusqu'en 2011 un programme annuel d'audits externalisés auprès de cabinets spécialisés mais leur nombre a été réduit au nom de la contrainte budgétaire. Les établissements de l'**Allier** sont soumis à un dispositif structuré de suivi⁴⁷⁸ mais l'absence de registre des entrées et des sorties des résidents dans un établissement inspecté sur cinq ne permet pas à l'autorité de tutelle de s'assurer de l'activité réelle de la structure et du bien-fondé des dotations allouées, reconduites d'année en année.

⁴⁷⁸ Dispositif incluant, au-delà des dialogues de gestion menés avec le département durant la procédure budgétaire annuelle, des inspections sur place et un suivi des rapports d'évaluation interne et externe prévus par l'article L. 312-8 CASF.

c) Le contrôle de l'effectivité des prestations de services

Pour la mise en œuvre des aides aux personnes âgées et handicapées, le département peut confier certaines prestations à des associations, des entreprises ou à des personnes employées directement par le bénéficiaire (assistants de vie, livraisons de plateaux-repas, aide-ménagères, aides à la toilette, etc.). La bonne gestion commande de mettre en place un système de contrôle visant à s'assurer systématiquement de l'exécution des prestations.

La plupart des départements ont abandonné le principe d'un versement direct des aides aux personnes âgées et handicapées bénéficiaires de l'APA ou de la PCH, au profit d'autres moyens de paiement permettant de garantir un contrôle d'effectivité des prestations réalisées en cohérence avec les plans d'aide. Le premier niveau de contrôle d'effectivité consiste à ne payer les prestataires pour l'APA et la PCH à domicile que sur production des factures en mettant fin au versement intégral *a priori* des aides.

Le recours au chèque emploi service universel (CESU) permet d'assurer un contrôle d'effectivité pour le paiement des emplois directs (de gré à gré), tout en réduisant largement la charge administrative des services départementaux. Son usage tend à se généraliser (**Bouches-du-Rhône, Calvados, Bas-Rhin**). Ainsi, en partie grâce à la mise en place du CESU et du tiers payant, les dépenses sociales en faveur des personnes âgées du **Bas-Rhin** ont diminué en moyenne de 0,7 % par an entre 2011 et 2015 alors que le nombre de bénéficiaires a augmenté de 10 %.

Cependant, ces dispositifs ne permettent pas de s'assurer de la réalité des prestations fournies par les prestataires à domicile. Pour cela, les départements peuvent mettre en place, en lien avec les services d'aide à domicile (SAAD), des systèmes informatiques de télégestion des données qui permettent de suivre l'activité et l'organisation des prestataires⁴⁷⁹. Dans ce cas, il apparaît indispensable que ceux-ci soient interopérables avec le système d'information d'action sociale du département ou qu'au moins un échange de données avec le département soit organisé.

⁴⁷⁹ En pratique, il s'agit d'un système de pointage à distance des horaires effectués par les intervenants à domicile.

Selon une évaluation de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)⁴⁸⁰, le coût de la télégestion représente 1,3 % du montant des factures réglées aux services prestataires. En regard de cet investissement, l'économie réalisée grâce au contrôle de l'effectivité des heures d'aide est évaluée à plus de 10 %. Les rapports des chambres régionales des comptes confirment l'intérêt de la télégestion, déployée par plusieurs des départements contrôlés (**Indre-et-Loire, Bouches-du-Rhône, Bas-Rhin, Loiret, Ile-et-Vilaine**). L'**Ile-et-Vilaine** a évalué les économies dégagées grâce à ce dispositif à 13 % environ des dépenses des prestataires à domicile.

Dans ces conditions, la généralisation de ces outils de contrôle apparaît fortement souhaitable. La Cour recommande aux départements de développer les moyens de contrôle de la tarification des services d'aide à domicile, en déployant des systèmes de télégestion interopérables avec leurs propres systèmes d'information.

d) Le contrôle des sommes versées indûment

Les indus correspondent aux paiements de sommes qui dépassent le montant des allocations ou des prestations arrêtées dans le plan d'aide. Ils peuvent être détectés lors de la mise à jour de la situation du bénéficiaire, d'une visite à domicile ou de tout contrôle sur pièces ou sur place. Les chambres régionales des comptes relèvent que les départements sont rarement équipés d'outils de détection des indus, dont ils délèguent le contrôle aux organismes payeurs.

Pour l'APA et la PCH, le versement de la prestation est subordonné à l'établissement d'un plan d'aide qui précise les modalités d'utilisation de l'aide attribuée. À l'issue du contrôle d'effectivité, le département peut récupérer les sommes indûment versées dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle le paiement a été effectué, sauf en cas de fraude ou de fausse déclaration. Au total, en proportion du montant des allocations versées, les sommes versées indûment restent relativement limitées pour l'APA (1 %) et pour la PCH (2 %) (cf. annexe n° 39).

Selon la CNAF, la gestion du RSA est particulièrement complexe car cette allocation est attribuée sous conditions de ressources relatives à la situation du foyer du demandeur. Les allocataires doivent d'ailleurs déclarer leurs ressources tous les trimestres. Cependant, des indus sont

⁴⁸⁰ Rapport de juillet 2009 faisant la synthèse des contrôles, par quelques départements, de la mise en œuvre de l'APA.

générés par l'évolution continue de leur situation. Des trop-versés peuvent leur être payés en raison de la fluctuation de leurs revenus pris en compte dans le calcul de l'allocation, du fait de l'alternance entre des périodes de chômage et d'emploi, ou du fait d'une modification de la composition de leur foyer. L'indice de risque résiduel⁴⁸¹ atteint 15 % au lieu de 6 % en moyenne pour l'ensemble de la branche famille.

La gestion des indus diffère selon que la prestation est versée par le département (APA et PCH) ou par un mandataire (RSA). Dans le premier cas, elle relève du département et les indus sont d'emblée inscrits dans sa comptabilité. En revanche, la gestion des indus du RSA incombe d'abord aux organismes payeurs (CAF et caisses de MSA). Tous les indus constatés, quelle qu'en soit l'origine (ajustement en fonction des déclarations de ressources, contrôle sur pièces, contrôle sur place, etc.), sont enregistrés dans leur comptabilité. Du fait du mode de gestion et de liquidation de l'allocation, le montant des indus constatés par les CAF est relativement important (en moyenne 10 % des allocations versées).

Ce n'est que lorsqu'un débiteur d'indus cesse d'être bénéficiaire d'une allocation ou que les créances sont restées trois mois sans recouvrement, que le solde des indus est transféré au département. Seuls figurent donc dans sa comptabilité les indus de RSA que les organismes payeurs n'ont pas été en mesure de recouvrer. Ainsi, le montant des indus inscrits dans la comptabilité des départements est limité à 1 % en moyenne des dépenses totales du RSA.

Les départements (pour l'APA et la PCH) et les organismes payeurs (pour le RSA) récupèrent les indus constatés par précompte sur les allocations postérieures ou sur d'autres prestations dans le cas de la CAF (allocations logement, allocations familiales, etc.)⁴⁸² ce qui explique des taux de recouvrement élevés, de l'ordre de 70 % pour le RSA. De même, pour l'APA et la PCH, les taux moyens de recouvrement des indus constatés dans les départements contrôlés par les chambres régionales des comptes sont élevés (respectivement de 84 % et 72 %). Au contraire, s'agissant du recouvrement des indus de RSA transmis au département, dont le payeur départemental a la charge, le taux moyen de recouvrement s'établit à 45 % (cf. annexe n° 39), soit un taux logiquement inférieur s'agissant d'un recouvrement opéré en partie par la voie contentieuse.

⁴⁸¹ Pourcentage de dossiers avec au moins une erreur au bout de neuf mois.

⁴⁸² L'article L. 262-46 du CASF dispose que, sauf si le bénéficiaire opte pour le remboursement de l'indu en une seule fois, l'organisme en charge procède au recouvrement par retenue sur les montants à échoir.

Si les indus de prestations sociales restent limités en pourcentage des allocations versées, ils représentent en valeur absolue des montants significatifs. C'est la raison pour laquelle les départements tendent à renforcer progressivement leurs moyens de détection des indus, tout particulièrement dans le domaine du RSA.

e) La lutte contre la fraude

La fraude recouvre des sommes d'argent trop perçues (les fraudes sont donc une part des indus) par les allocataires suite à une fausse déclaration ou une omission délibérée. L'allocataire doit rembourser le trop-perçu à l'organisme payeur. Il est sanctionné par des avertissements ou des pénalités, et peut faire l'objet d'un dépôt de plainte.

L'existence d'une évaluation par des professionnels de la situation des demandeurs de l'APA et de la PCH permet en général de détecter les cas de fraude plus aisément que pour le RSA, dont l'attribution est seulement soumise à la vérification du droit du demandeur. Cependant, afin de prévenir le cumul de certains revenus perçus par des allocataires, tels que la majoration pour tierce personne (MTP) ou les pensions d'invalidité, incompatibles avec l'APA, le partage de données avec les caisses de sécurité sociale devrait être davantage développé. Le département de la **Drôme** a ainsi conclu une convention avec la CARSAT⁴⁸³ permettant l'échange de fichiers pour contrôler le droit au bénéfice de la majoration d'une tierce personne. Une meilleure utilisation par les départements du répertoire national commun de la protection sociale (RNCPS)⁴⁸⁴ leur permettrait également de prévenir certains indus.

La masse totale des indus frauduleux au titre de 2014 a été estimée par la CNAF en 2015 entre 1,3 et 1,7 Md€, ce qui représente entre 1,8 % et 2,5 % des prestations versées. Le taux d'allocataires avec indus frauduleux au titre de cette même année était estimé entre 3,3 % et 4,3 %.

⁴⁸³ CARSAT : caisse d'assurance retraite et de la santé au travail.

⁴⁸⁴ Le RNCPS regroupe, pour chaque assuré social, les données d'affiliation aux différents régimes et la nature des prestations servies. Sont concernés les bénéficiaires des branches maladie, famille, vieillesse ainsi que les bénéficiaires de Pôle emploi et des caisses de congés payés. La direction nationale de lutte contre la fraude (DLNF) a indiqué à la Cour qu'en 2016, seulement 40 des 65 départements disposant d'un accès au RNCPS l'ont utilisé et, de plus, pour un petit nombre de connexions.

Le RSA est la prestation légale la plus concernée par la fraude, que ce soit en montants ou en nombre d'allocataires⁴⁸⁵.

La lutte contre la fraude relève d'abord des organismes payeurs du RSA. Comme pour les autres allocations dont elles ont la charge, la CNAF et la MSA ont progressivement renforcé leurs moyens de contrôle. Les contrôles réalisés sur pièces ou sur place s'appuient sur des croisements systématiques de données dont le périmètre tend à s'élargir⁴⁸⁶. Ils bénéficient de techniques de *data-mining* permettant de cibler les profils des allocataires en fonction du risque de fraude.

La plupart des départements consacrent peu de moyens pour lutter contre la fraude au RSA sur leur territoire. Certains, comme les **Côtes-d'Armor**, continuent de déléguer entièrement à la CAF les contrôles de régularité et se limitent au contrôle des engagements des bénéficiaires.

Afin d'établir leur propre diagnostic en matière de fraude et d'accentuer le contrôle des bénéficiaires du RSA, plusieurs départements ont mis en place en 2016 des moyens propres de contrôle en constituant des équipes *ad hoc*. Tel est notamment le cas dans les **Bouches-du-Rhône** et en **Haute-Saône**. Ces agents procèdent le plus souvent à des contrôles sur pièces et ciblent des profils d'allocataires pour lesquels les risques d'irrégularité sont jugés particulièrement élevés. Ces contrôles réalisés par les départements ont des résultats très variables allant de 5 % à 25 % de situations irrégulières décelées pour les contrôles réalisés sur pièces, et jusqu'à 45 % pour des contrôles réalisés sur place. La productivité des cellules de contrôle des allocataires du RSA est variable : en **Guadeloupe**, le nombre de contrôles sur place effectués par agent en 2015 s'est élevé à 111, alors qu'il est de 300 en **Guyane**.

Dans les départements ayant engagé des politiques de contrôle du RSA depuis plusieurs années (**Dordogne**, **Bas-Rhin**), on constate une baisse tendancielle des taux d'irrégularité relevés au fil du temps, ce qui tend à montrer leur caractère dissuasif.

⁴⁸⁵ Selon le bilan de l'enquête « d'évaluation du paiement à bon droit et de la fraude » réalisée par la CNAF en 2015 : opération menée auprès des 7 000 foyers d'allocataires dans les 103 CAF avec l'objectif d'évaluer au niveau national les taux d'indus, de rappels et de fraudes existants pour les prestations légales de la branche famille.

⁴⁸⁶ Les échanges ont lieu avec la DGFIP pour les données fiscales, Pôle emploi pour les droits au chômage, le répertoire préfectoral des titres de séjours, FICOBA pour les données bancaires, les caisses primaires d'assurances maladie (CPAM).

L'exemple du département du Bas-Rhin

Le département du **Bas-Rhin** a instauré une politique propre de contrôle en 2013 visant à vérifier que les conditions d'attribution du RSA sont effectivement remplies par tous les allocataires. Pour atteindre cet objectif, le département a mis en place une équipe de contrôleurs internes de dix personnes aujourd'hui et adopté un panel de mesures adaptées à chaque situation : contrôles sur pièces, sur place, convocation en commission territoriale du RSA⁴⁸⁷, amendes administratives, dépôt de plainte auprès du procureur de la République, récupération des indus, etc. Selon le bilan dressé en juillet 2016, 419 des 1 715 contrôles opérés en 2015, soit 24 %, ont permis d'identifier une situation irrégulière. Le gain effectif serait de 500 000 € environ pour le département déduction faite du coût de l'équipe de contrôle sur les deux premières années de fonctionnement.

Source : Chambre régionale des comptes Grand Est

III - Les conditions d'un meilleur financement des dépenses sociales des départements

L'évolution des dernières années montre le rôle déterminant des dépenses sociales dans la dégradation de la situation financière des départements. L'amélioration enregistrée en 2016 confirme cet impact *a contrario* puisqu'elle est due à la reprise des ressources fiscales et aux efforts d'économies des départements mais aussi au ralentissement des dépenses sociales. Les données disponibles laissent en effet prévoir la poursuite de la dégradation de la situation financière des départements sous l'effet de la croissance régulière de leurs dépenses sociales, portée par des facteurs structurels (A). L'approfondissement de la maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement et une meilleure allocation des ressources entre départements devraient leur permettre d'y faire face à court et moyen terme. Au-delà, la question de la soutenabilité des dépenses sociales des départements reste posée (B).

⁴⁸⁷ Équipes pluridisciplinaires prévues par l'article L. 262-39 du CASF.

A - La poursuite prévisible de la dégradation de la situation financière des départements

En dépit de l'embellie constatée en 2016, le système de financement des dépenses sociales des départements devrait, au vu des données disponibles, continuer de connaître un déséquilibre structurel à terme, même si ceux-ci poursuivent leurs efforts de gestion.

1 - Un ralentissement des dépenses sociales en 2016 dû à la conjonction de divers facteurs

Après quatre années consécutives de baisse, l'épargne brute des départements a augmenté substantiellement en 2016, dépassant son niveau de 2012 (cf. chapitre I). Ce redressement financier est notamment dû aux dépenses sociales qui, selon une étude de l'ODAS, ont progressé de 1,9 % contre plus de 3 % en moyenne les années précédentes⁴⁸⁸.

Le ralentissement des dépenses de RSA, en dépit de deux revalorisations, a été dû à la baisse du nombre d'allocataires⁴⁸⁹ résultant essentiellement du remplacement du RSA « activité » par la prime d'activité, ce nouveau dispositif ne comprenant pas d'ouverture automatique des droits.

Fait sans précédent, les dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE) n'ont que peu progressé. L'accueil des mineurs a augmenté sensiblement (+ 5 000) tandis que celui des jeunes majeurs s'est réduit (- 1 400) conformément à la tendance de ces dernières années, les difficultés financières des départements les incitant à se recentrer sur leur socle de compétences obligatoires.

En matière d'aide aux personnes handicapées, malgré l'ouverture de nouvelles places (142 000 personnes accueillies au total), les dépenses d'hébergement ont aussi connu une progression moins forte que les années précédentes grâce à la réduction des coûts obtenue par la signature de contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM).

⁴⁸⁸ Source : *La lettre de l'Odas, Finances départementales*, mai 2017. Les données de cette enquête sur les dépenses nettes sociales des départements sont estimées à partir d'un échantillon permanent de départements. Elles peuvent différer des données analysées par ailleurs par la Cour dans le présent chapitre.

⁴⁸⁹ De 1 709 059 en 2015 à 1 636 189 en 2016.

De même, en ce qui concerne les personnes âgées dépendantes, le début de mise en œuvre de la loi d'adaptation à la société du vieillissement (ASV)⁴⁹⁰ a provoqué une augmentation du versement de l'APA à domicile du fait de la revalorisation des plans d'aide prévue par la loi. L'augmentation s'explique aussi par 7 000 bénéficiaires supplémentaires (724 000 au total). Enfin, la réforme a pu avoir un effet incitatif en supprimant *de facto* le reste à charge pour les revenus les plus modestes. La dépense d'APA à domicile a néanmoins pu être contenue grâce à l'application de conditions budgétaires plus exigeantes aux services d'aide à domicile. De plus, les services des départements ont poursuivi leurs efforts de gestion en vue de réduire les coûts par différents moyens (télégestion, signature des CPOM, incitation à la mutualisation des services). En ce qui concerne l'APA en établissement, son ralentissement a été obtenu malgré une hausse de 6 500 du nombre de bénéficiaires (523 600 au total) grâce aux contraintes budgétaires imposées aux EHPAD.

Par ailleurs, les concours versés par la CNSA ont été augmentés de 330 M€ en 2016, soit de 19,3 %, pour tenir compte des charges supplémentaires imposées par la mise en œuvre de la loi ASV. Or, les départements ont commencé à appliquer les nouvelles dispositions de la loi plus progressivement que prévu. Il en est résulté une baisse de la charge nette correspondante évaluée par l'ODAS à 210 M€.

2 - Un système de financement structurellement déséquilibré à moyen terme

À moyen terme, la capacité des départements à faire face à la progression des charges afférentes à l'exercice de leurs compétences sociales tout en assurant leurs autres missions reste compromise. Malgré le ralentissement des dépenses de RSA lié à l'amélioration attendue de la conjoncture économique, la poursuite de la hausse des dépenses sociales des départements reste prévisible.

⁴⁹⁰ La loi ASV prévoit en particulier d'améliorer la prise en charge des personnes en perte d'autonomie en favorisant davantage le maintien à domicile grâce notamment à la réforme de l'APA dont les plafonds sont valorisés afin d'augmenter le niveau d'aide des personnes âgées. De même, le ticket modérateur est réduit.

a) L'absence de modèle unifié de prévision des dépenses sociales

La formulation de prévisions d'évolution des dépenses sociales des départements implique de bâtir un modèle prospectif intégrant l'ensemble des données connues sur l'évolution du nombre de bénéficiaires des différentes allocations (effet volume) et les montants de ces dernières (effet prix). Or, les études réalisées en la matière par les administrations et organismes compétents sont incomplètes et disparates⁴⁹¹. La CNAF réalise une étude prospective à court terme sur le RSA. De son côté, la DREES évalue la trajectoire de l'APA et de la PCH à moyen terme et réalise des projections sur le nombre de bénéficiaires de l'APA à long terme. L'ASE ne fait l'objet d'aucune analyse prospective. En l'absence de modèle prospectif unifié sur les dépenses d'action sociale des départements, il n'existe pas de prévision pluriannuelle de leur situation financière.

Concernant l'ASE, l'absence de prévision peut s'expliquer par la difficulté d'identifier les facteurs d'évolution de la dépense qui est peu corrélée à la part des moins de 21 ans dans la population⁴⁹². Les bases de données de l'Insee ne fournissent pas les estimations de population par département selon cette borne d'âge.

b) La poursuite prévisible du ralentissement des dépenses de RSA

La CNAF a développé un modèle qui vise à prévoir l'évolution des dépenses de RSA en reliant le nombre d'allocataires au nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois et à un *trend* qui tient compte du développement de formes particulières d'emploi (contrats à durée déterminée et intérim) et de la part du chômage de longue durée. Ce modèle s'appuie sur les hypothèses économiques transmises par la direction de la sécurité sociale (DSS) à la CNAF. Communiqué aux services des ministères économiques et sociaux, il ne fait l'objet d'une construction partagée ni avec la direction générale des collectivités locales (DGCL) ni avec la direction générale de la cohésion sociale (DGCS). Surtout, les études prospectives de la CNAF ne sont pas mises à disposition des départements qui ne disposent pourtant ni des données ni de l'expertise

⁴⁹¹ Les prévisions réalisées par la direction du budget ne reprennent pas l'ensemble des données disponibles et ne sont pas établies en lien avec les administrations sociales.

⁴⁹² Sandy Fréret et Denis Maguain, *Les déterminants des dépenses sociales des départements*, Informations sociales n° 162, édité par la CNAF, 2010.

suffisantes pour bâtir leur propre modèle de prévision. Alors qu'il existe entre eux des disparités importantes de niveau et d'évolution des dépenses sociales par habitant, il serait utile qu'ils puissent bâtir, en liaison avec les CAF, des prévisions adaptées aux spécificités de leurs territoires⁴⁹³.

Les études prospectives de la CNAF prévoient un fort ralentissement du nombre de bénéficiaires du RSA « socle » (- 0,6 % en 2017, + 0,3 % en 2018, - 0,5 % en 2019 et - 0,1 % en 2020 après + 5,4 % en 2014, + 3,5 % en 2015 et - 2,0 % en 2016). Ce scénario est fondé, d'une part, sur la diminution attendue du nombre de chômeurs de catégorie A⁴⁹⁴, et, d'autre part, sur les revalorisations prévues par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté qui feront entrer de nouveaux allocataires dans le dispositif. Par conséquent, les dépenses ralentiraient fortement (+ 2,3 % en 2017 après + 7 % en moyenne annuelle de 2010 à 2016, + 2,8 % en 2018, + 0,9 % en 2019 et + 1,2 % en 2020).

Ces prévisions intègrent l'hypothèse de revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire du RSA au 1^{er} septembre 2017 et les effets des mesures de simplification de l'attribution du RSA⁴⁹⁵, dont la stabilisation pour trois mois du montant versé et la dématérialisation totale. Ces mesures devraient exercer un effet à la hausse sur les dépenses en raison d'un recours accru à l'allocation⁴⁹⁶. Le phénomène de non-recours, c'est-à-dire le non-exercice par des personnes éligibles de leurs droits à prestations, qui n'est pas particulier à la France⁴⁹⁷, allège les dépenses des

⁴⁹³ L'adaptation de son modèle prospectif à chaque département est techniquement réalisable, d'après la CNAF.

⁴⁹⁴ Demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi : - 53 000 en 2017, + 9 000 en 2018, + 7 000 en 2019 et - 57 000 en 2020.

⁴⁹⁵ Décret n° 2017-122 du 1^{er} février 2017 relatif à la réforme des minima sociaux. Pour le RSA, il prévoit que le montant de l'allocation fait l'objet d'un réexamen de manière trimestrielle et n'est pas modifié dans l'intervalle, sauf dans certaines hypothèses telles qu'une séparation. Il permet également d'effectuer une demande de RSA par télé-service auprès des organismes de sécurité sociale chargés du versement de la prestation.

⁴⁹⁶ À titre de comparaison, du fait de la dématérialisation des procédures, la prime d'activité a un taux de recours d'environ 60 %, contre 35 % pour l'ancien RSA activité.

⁴⁹⁷ Les pays européens se distinguent par l'inégale priorité donnée à la lutte contre le non-recours. La Finlande a récemment recentralisé la gestion du minimum social unique avec pour principal objectif la réduction du non-recours. Si la lutte contre le non-recours est également un objectif pour le Royaume-Uni, ce n'est pas un sujet jugé central en Allemagne, en Espagne ou en Italie.

départements mais fait peser sur eux un risque financier important. Pour le RSA « socle », le taux de non-recours était estimé en 2011 à 35 %⁴⁹⁸.

c) Une accélération des dépenses d'APA

Les déterminants des dépenses d'APA sont mieux connus par les départements. En effet, elles sont largement déterminées par un facteur démographique, le nombre de personnes âgées, corrigé des données relatives au revenu et au niveau de dépendance, propres à chaque département.

Selon les projections de l'Insee, le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans va augmenter considérablement pour atteindre 11,9 millions en 2060, dont 5,4 millions de plus de 85 ans. Un facteur important d'évolution des dépenses d'APA correspond à l'état de santé des personnes âgées. Les études de la DREES anticipent une progression limitée de l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans : le nombre d'années supplémentaires en bonne santé varierait entre 4,5 et 5,3 années pour les hommes, et entre 3,5 et 4,9 années pour les femmes⁴⁹⁹. Ainsi, selon les projections les plus récentes de la DREES, le nombre de bénéficiaires de l'APA passerait, dans le scénario intermédiaire, de 1,2 million en 2015 à 1,4 million en 2025⁵⁰⁰.

La revalorisation de l'APA prévue par la loi ASV devrait conduire à une hausse des dépenses de l'ordre de 375 M€ par an, financés par la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA)⁵⁰¹. La progression des dépenses d'APA devrait donc s'accélérer sous l'effet de la hausse du nombre de bénéficiaires et des revalorisations de l'allocation.

d) La croissance ralentie mais encore soutenue des dépenses sociales

Les projections qui suivent intègrent les prévisions de la CNAF et de la DREES pour le RSA et l'APA présentées *supra*.

⁴⁹⁸ Pauline Domingo, Muriel Pucci (CNAF), *Le non-recours au RSA et ses motifs*, comité d'évaluation du RSA, 2011.

⁴⁹⁹ Rapport déposé de la commission des affaires sociales sur le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement, par Mme Martine Pinville, députée.

⁵⁰⁰ Source : données communiquées par la DREES.

⁵⁰¹ Cf. étude d'impact de la loi ASV.

Tableau n° 59 : prévisions d'évolution des dépenses de RSA

	Taux de croissance des dépenses	Taux de croissance du nombre de bénéficiaires
2017	+ 2,3 %	- 0,6 %
2018	+ 2,8 %	+ 0,3 %
2019	+ 0,9 %	- 0,5 %
2020	+ 1,2 %	- 0,1 %

Source : Cour des comptes, d'après données CNAF - tous les départements (y compris Mayotte)

S'agissant du RSA, le ralentissement prévu par la CNAF conduit à une progression annuelle moyenne de 1,8 % de la dépense, contre 7,1 % sur la période 2012-2016. Pour l'APA, la hausse observée de 2011 à 2015 devrait s'amplifier au vu des prévisions de la DREES sur le nombre de bénéficiaires d'ici 2025 (cf. *supra*). En les lissant, on peut prévoir une progression moyenne de 1,55 % par an à laquelle il convient d'ajouter un « effet prix » lié aux revalorisations de la prestation, dont la Cour fait l'hypothèse qu'elles vont suivre l'inflation telle que prévue par l'Insee. Enfin, pour les autres dépenses sociales, l'absence de données fiables conduit à prolonger les tendances observées sur la période 2012-2016.

Tableau n° 60 : évolution prévisionnelle des dépenses sociales départementales (2016-2020)

Md€	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution annuelle moyenne
RSA et RMI	9,77	10,00	10,28	10,37	10,50	1,8 %
APA	5,43	5,58	5,73	5,90	6,08	2,9 %
Autres dépenses sociales	15,60	15,90	16,20	16,51	16,82	1,9 %
Total dépenses sociales	30,80	31,47	32,20	32,77	33,39	2,0 %

Départements hors Rhône, Paris, Guyane, Martinique et Mayotte

Source : Cour des comptes, d'après données CNAF et DREES

Ce modèle laisse prévoir un ralentissement substantiel des dépenses sociales, la hausse s'établissant en moyenne à 2,0 % par an entre 2016 et 2020, contre 3,3 % sur la période 2012-2016. Cependant, ce ralentissement ne préserverait pas les départements d'une nouvelle dégradation de leur situation financière, leurs dépenses sociales continuant d'augmenter plus rapidement que leurs recettes de fonctionnement.

3 - Un système de financement structurellement déséquilibré

Les prévisions d'évolution de la situation financière des départements au cours de la période 2017-2020 s'appuient sur le scénario macroéconomique central de l'Insee et les prévisions de hausse du RSA à moyen terme établies par la CNAF, ainsi que la hausse de l'APA. En l'absence de décision prise par le Parlement, il ne prévoit pas de poursuite de la baisse de la DGF des départements à compter de 2018. Le scénario n° 1 se place dans l'hypothèse où les efforts de gestion ne seraient pas poursuivis. L'architecture actuelle des recettes des départements ne leur permet pas de suivre l'évolution des dépenses sociales. Qu'il s'agisse de la fiscalité directe pour laquelle ils disposent seulement du pouvoir de moduler le taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties, de la fiscalité indirecte pour laquelle ils n'ont aucun pouvoir de taux ou des concours de l'État, les marges de manœuvre des départements sont limitées. Le transfert de 25 points de CVAE des départements vers les régions, dans le cadre des transferts de compétences prévus par la loi NOTRe, non pris en compte dans cet exercice prospectif, devrait encore restreindre le dynamisme des ressources départementales.

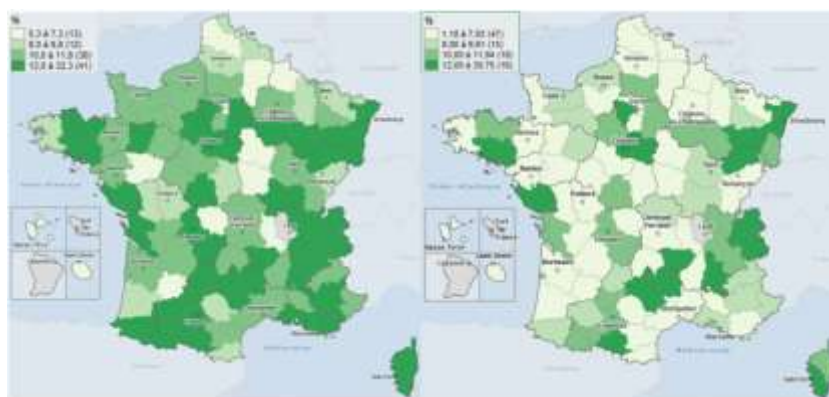
En cas d'amélioration de la conjoncture économique, anticipée par l'Insee, plusieurs effets pourraient se conjuguer. Certains sont favorables aux départements : le ralentissement du rythme d'évolution des dépenses de RSA et la dynamique plus importante des recettes de fiscalité économique (notamment les DMTO et la fraction de TICPE).

Dans ce premier scénario, les recettes de fonctionnement des départements connaissent un rythme de hausse proche du taux d'inflation (fiscalité directe locale) ou du taux de croissance (fiscalité économique). L'évolution des dépenses sociales est conforme à l'analyse prospective présentée *supra*. Les autres dépenses de fonctionnement (charges de personnel, charges à caractère général, subventions versées, autres charges de gestion) évoluent au rythme de l'inflation.

Dans ces conditions, la situation des départements suivrait une trajectoire continue de dégradation de leur équilibre financier. La moitié d'entre eux entrerait dans une zone de grande difficulté financière avec un taux d'épargne inférieur à 8 % en 2020. Ce scénario pose donc clairement la question de la soutenabilité du modèle de financement des dépenses sociales en l'absence de nouveaux efforts de gestion des départements.

Tableau n° 61 : scénario n° 1 - évolution prévisionnelle de l'équilibre financier des départements (2016-2020)

En milliards d'euros	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution annuelle moyenne
Produits de gestion	62,69	62,51	63,19	64,01	64,90	0,9 %
Dont ressources fiscales propres	42,83	43,39	43,90	44,53	45,22	1,4 %
Charges de gestion	54,70	55,66	56,66	57,57	58,56	1,7 %
dont RSA et RMI	9,77	10,00	10,28	10,37	10,50	1,8 %
dont APA	5,43	5,58	5,73	5,90	6,08	2,9 %
dont autre dépenses sociales	15,60	15,90	16,20	16,51	16,82	1,9 %
Résultat financier et exceptionnel	- 0,37	- 0,56	- 0,55	- 0,54	- 0,53	9,7 %
Épargne brute	7,61	6,29	5,98	5,90	5,80	- 6,6 %
En % des produits de gestion	12,1 %	10,1 %	9,5 %	9,2 %	8,9 %	



Nombre de départements	2016	2020
Taux d'épargne brute > 12 %	41	16
Taux d'épargne brute entre 10 et 12 %	30	18
Taux d'épargne brute entre 8 et 10 %	12	15
Taux d'épargne brute < 8 %	13	47

Départements hors Rhône, Paris, Guyane, Martinique et Mayotte

Source : Cour des comptes

B - Une soutenabilité des dépenses sociales possible à court et moyen terme

Alors que les négociations menées en 2016 sur la recentralisation du financement du RSA n'ont pas abouti, les conditions de la soutenabilité des dépenses sociales des départements résident dans la maîtrise de l'ensemble de leurs dépenses de fonctionnement conjuguée à une meilleure allocation de leurs ressources aujourd'hui inégalement réparties.

1 - La recentralisation du financement du RSA : une négociation non aboutie

Les mesures exceptionnelles prises régulièrement par l'État, sous la forme de fonds d'urgence ou de transferts financiers supplémentaires (cf. *supra*), pour aider les départements à faire face, année après année, à l'évolution de leurs dépenses sociales, sont sans efficacité structurelle. Elles ne règlent pas durablement le problème de la soutenabilité du modèle de financement de la croissance des charges inhérentes aux compétences sociales des départements.

Le financement décentralisé du RSA, une spécificité française

Dans la plupart des pays européens, l'importance des dépenses consacrées aux minima sociaux dépend des critères d'attribution et de la durée de l'assurance chômage, mais aussi des autres allocations versées (perte d'autonomie, handicap, etc.). Selon les pays, il existe une grande diversité d'intervenants. Les comparaisons internationales sont donc difficiles. Toutefois, le financement du RSA par les départements apparaît comme une spécificité française. En Europe, le financement du revenu minimum garanti est généralement assuré par la solidarité nationale.

À la suite de la proposition formulée par le Premier ministre en février 2016, l'État et l'Assemblée des départements de France (ADF) ont créé un groupe de travail pour étudier la recentralisation du financement du RSA. Le montant des charges transférées à l'État aurait été arrêté en fonction des dépenses de RSA de l'année 2016 pour une recentralisation du financement dès 2017, conformément aux règles applicables dans le cas de transferts de compétences, l'État reprenant aux départements un montant équivalent de ressources. Cette modalité a été contestée par l'ADF qui a demandé que l'année de référence soit 2014 plutôt que 2016 au regard

du creusement important du « reste à charge » entre ces deux dates en raison d'une augmentation de près de 950 M€ des dépenses sociales.

Cette négociation non aboutie a laissé plusieurs questions en suspens.

La recentralisation du financement du RSA aurait pour effet de figer les inégalités de situations des départements, caractérisés par des niveaux très différents de leurs « restes à charge ».

De plus, alors que les difficultés financières rencontrées par ces collectivités constituent une puissante incitation à mener des politiques d'insertion active, la dissociation du décideur et du payeur pourrait avoir pour effet de réduire l'intérêt des départements pour les politiques d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA. La recentralisation du financement devrait donc, si elle était mise en œuvre, s'accompagner de la fixation d'engagements contractuels demandés par l'État aux départements en matière d'insertion. Or, la définition des objectifs susceptibles d'être arrêtés et des indicateurs permettant de mesurer leur atteinte reste à conduire. Si le niveau de dépenses en faveur de l'insertion, la part des bénéficiaires du RSA ayant signé un contrat d'engagements réciproques, ainsi que le taux de sortie du RSA des bénéficiaires peuvent constituer de tels indicateurs, ils ne reflètent qu'imparfaitement l'efficacité des politiques d'insertion qui dépend de multiples paramètres et acteurs.

Enfin, la recentralisation du financement du RSA ne réglerait pas le problème de la progression des autres dépenses sociales et notamment de l'APA, qui pourrait être le principal facteur de hausse des dépenses départementales au cours des prochaines années. Par ailleurs, tout transfert de financement du RSA devrait veiller à maintenir l'examen global de la situation personnelle et familiale du bénéficiaire pour procurer les accompagnements et aides nécessaires au-delà de sa réinsertion sociale ou professionnelle.

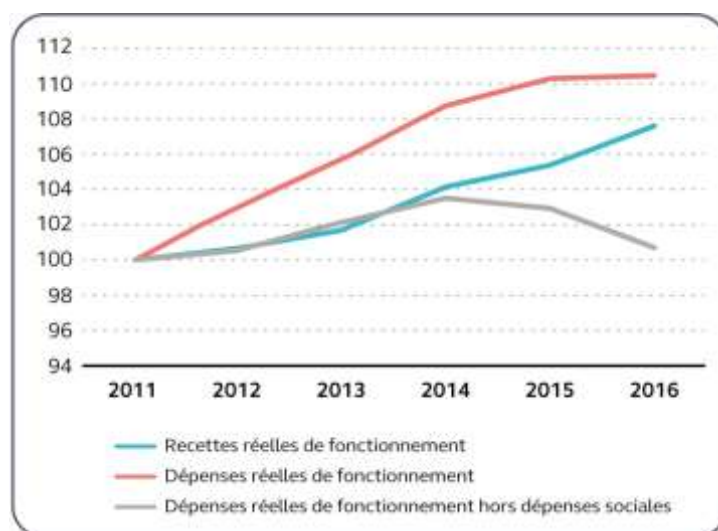
2 - La poursuite nécessaire de la maîtrise des dépenses de fonctionnement

L'analyse financière rétrospective montre l'inflexion apportée par les départements dans l'évolution de l'ensemble de leurs dépenses depuis 2011. Ces efforts de maîtrise de la dépense apparaissent également dans les rapports des chambres régionales des comptes.

Sous l'effet de la croissance soutenue des dépenses sociales et de la baisse des dotations de l'État dans le cadre de leur contribution au

redressement des comptes publics, les départements ont infléchi à partir de 2014 l'évolution de leurs autres dépenses de fonctionnement.

Graphique n° 9 : évolution comparée des dépenses et des recettes de fonctionnement des départements (base 100 en 2011)

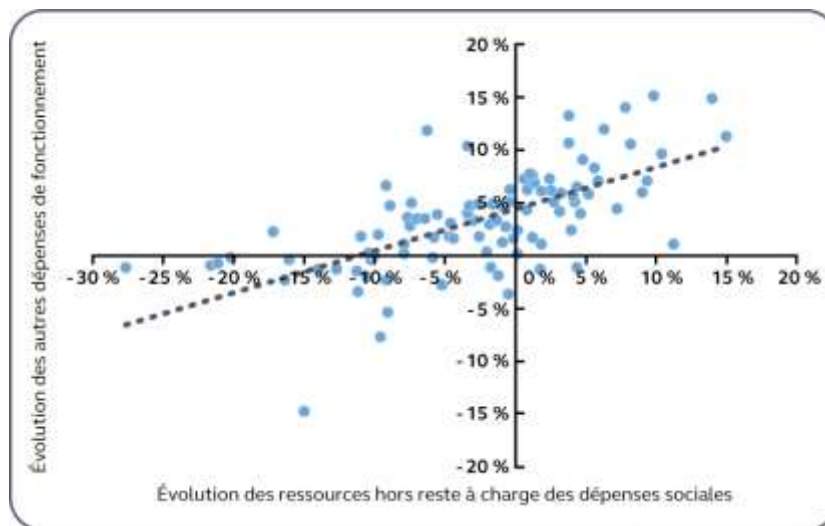


Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique

Source : Cour des comptes – données DGFIP

L'évolution ralentie de leurs ressources après financement du « reste à charge » sur les dépenses sociales les a contraints à appliquer des mesures d'économies aux dépenses de fonctionnement relatives à leurs autres champs de compétence. L'analyse détaillée montre, par exemple, que les départements qui ont connu une faible évolution de leurs ressources de fonctionnement après financement du « reste à charge » sont également ceux dont les autres dépenses ont le plus diminué. Le **Tarn**, la **Guyane**, le **Nord** et le **Val d'Oise**, dont les ressources après « reste à charge » ont fortement diminué (de 12 % à 4 %) ont ainsi réduit sensiblement leurs autres dépenses de fonctionnement (de 15 % à 5 %). À l'inverse, la **Somme**, le **Lot-et-Garonne**, les **Hautes-Pyrénées**, la **Haute-Savoie**, l'**Ain** et la **Corse-du-Sud**, dont les ressources après « reste à charge » ont augmenté de 5 % à 21 % entre 2011 et 2015, ont accru leurs autres dépenses de plus de 10 %.

Graphique n° 10 : corrélation entre les dépenses de fonctionnement hors dépenses sociales et les ressources après « reste à charge » (2011-2015)



Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique

Source : Cour des comptes – données DGFIP et DGCL

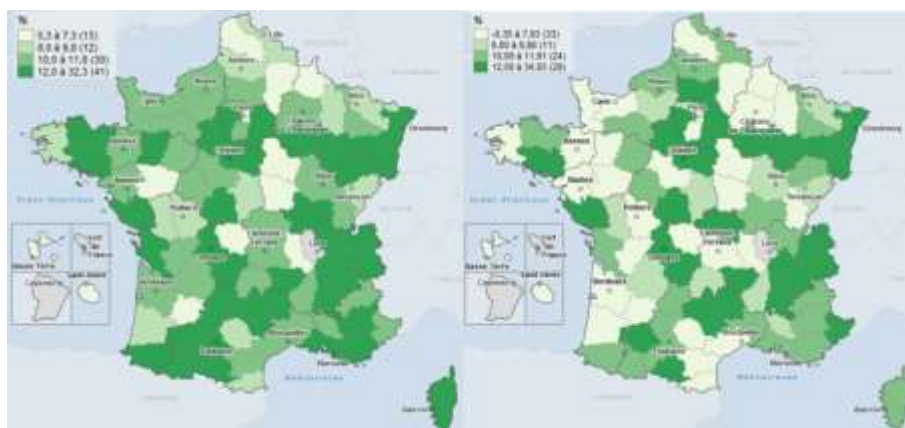
Ces efforts d'économie doivent être prolongés afin de compenser le différentiel de croissance, qui va perdurer, entre les produits de fonctionnement des départements et leurs dépenses sociales. Pour y parvenir, les départements doivent recourir de façon plus générale à l'ensemble des leviers d'action permettant de ralentir la progression des dépenses sociales et de réduire ce différentiel.

Le scénario n° 2 est basé sur les mêmes prévisions que le précédent en matière d'évolution des recettes de fonctionnement et des dépenses sociales des départements. Il s'en distingue en revanche dans la mesure où il fait l'hypothèse que ceux-ci vont poursuivre au même rythme les efforts d'économies qu'ils ont engagés sur les autres dépenses de fonctionnement. Il apparaît que leur situation financière devrait se dégrader à nouveau en 2017⁵⁰² avant de se stabiliser en 2018 avec un taux d'épargne de gestion d'environ 10 %.

⁵⁰² Sauf en cas de recours plus important au levier fiscal par les départements.

Tableau n° 62 : scénario n° 2 - évolution prévisionnelle de l'équilibre financier des départements (2016-2020)

<i>Md€</i>	2016	2017	2018	2019	2020	Évolution annuelle moyenne
Produits de gestion	62,69	62,51	63,19	64,01	64,90	0,9 %
dont ressources fiscales propres	42,83	43,39	43,90	44,53	45,22	1,4 %
Charges de gestion	54,70	55,43	56,22	56,86	57,55	1,3 %
dont RSA et RMI	9,77	10,00	10,28	10,37	10,50	1,8 %
dont APA	5,43	5,58	5,73	5,90	6,08	2,9 %
dont autre dépenses sociales	15,60	15,90	16,20	16,51	16,82	1,9 %
Résultat financier et exceptionnel	- 0,37	- 0,56	- 0,55	- 0,54	- 0,53	9,7 %
Épargne brute	7,61	6,52	6,42	6,61	6,81	-2,7 %
En % des produits de gestion	12,1 %	10,4 %	10,2 %	10,3 %	10,5 %	



Nombre de départements	2016	2020
Taux d'épargne brute > 12 %	41	28
Taux d'épargne brute entre 10 et 12 %	30	24
Taux d'épargne brute entre 8 et 10 %	12	11
Taux d'épargne brute < 8 %	13	33

Départements hors Rhône, Paris, Guyane, Martinique et Mayotte

Source : Cour des comptes

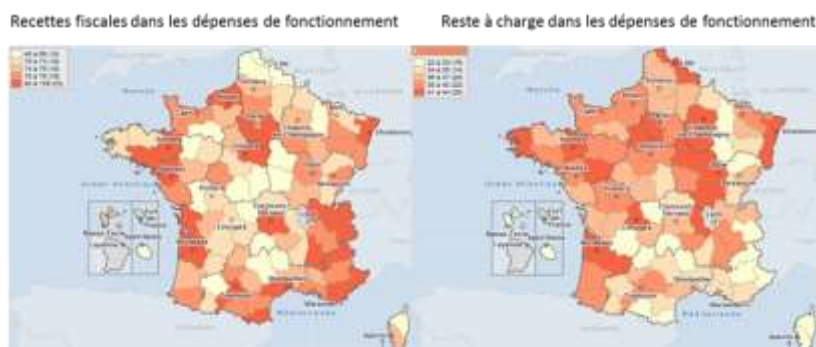
Toutefois, cette stabilisation de l'équilibre financier des départements pris dans leur ensemble masque des situations contrastées. Un tiers d'entre eux, plus affectés par la poursuite de la hausse des dépenses sociales, connaîtraient de graves difficultés financières marquées par un taux d'épargne brute inférieur à 8 % qui altèreraient fortement leur capacité à exercer leurs autres compétences.

Ainsi, la soutenabilité des dépenses sociales des départements ne peut être assurée sans une action sur la répartition de leurs ressources.

3 - Une meilleure répartition des ressources entre les départements

Comme analysé ci-dessus, les dépenses sociales n'ont pas partout le même impact sur l'équilibre financier des départements. Leur croissance varie fortement d'un département à l'autre ainsi que leur taux de couverture par les financements spécifiques de l'État. Ces grandes disparités en termes de « reste à charge » non seulement ne sont pas compensées par les inégalités existantes en matière de niveau de richesse des départements mais elles se conjuguent avec elles et les accentuent. Ainsi, la dynamique d'ensemble des dépenses sociales a un effet amplifié sur la situation financière de certains départements comme le montrent les deux cartes suivantes.

Carte n° 10 : comparaison de la dispersion des recettes fiscales et du reste à charge en 2015



Ensemble des départements hors Rhône, Guyane et Martinique

Source : Cour des comptes – données DGFIP et DGCL

Les inégalités en termes de recettes fiscales et de « reste à charge » se cumulent. Certains départements (**Nord, Yonne, Nièvre, Aube, Finistère, Loire, Haute-Vienne**) doivent faire face à un « reste à charge » important alors que leurs produits fiscaux sont relativement faibles par rapport à leurs charges de fonctionnement. D'autres, à l'inverse (**Haute-Savoie, Savoie, Hautes-Alpes, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales, Hérault, Var, Alpes-Maritimes**), disposent à la fois d'un faible « reste à charge » et d'un niveau élevé de ressources fiscales.

Au regard de ces déséquilibres, la péréquation « horizontale » est relativement peu développée. Elle est portée par quatre dispositifs :

- un Fonds départemental de péréquation des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), créé en 2011, doté en 2016 de 573 M€, alimenté par deux prélèvements (sur stock et sur flux). Depuis 2013, les départements éligibles au reversement sont ceux dont le potentiel financier par habitant ou le revenu par habitant sont inférieurs à la moyenne nationale de l'ensemble des départements ;
- un Fonds national de péréquation de la CVAE, créé en 2013 et doté de 83 M€ en 2016, alimenté par deux prélèvements (sur stock et sur flux) : le reversement est effectué au profit de la moitié des départements classés selon un indice synthétique de ressources et de charges ; la totalité des départements d'outre-mer en sont bénéficiaires ; les deux tiers du fonds proviennent des contributions des départements d'Île-de-France à l'exception de la Seine-Saint-Denis ;
- un Fonds de solidarité, créé en 2014 (60 M€ en 2016), en faveur des départements de la région Île-de-France dont l'indice synthétique de ressources et de charges est supérieur à 95 % de l'indice médian ; la quasi-totalité des contributions proviennent de Paris et des Hauts-de-Seine ;
- enfin, un Fonds de solidarité au profit des départements, créé en 2014 et reconduit depuis, qui est alimenté par un prélèvement forfaitaire de 0,35 % sur les bases des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), doté de 423 M€ en 2016.

Le développement de la péréquation « horizontale » pourrait porter principalement sur les DMTO en relevant les prélèvements effectués sur les départements qui bénéficient des produits les plus élevés grâce au dynamisme de leur marché immobilier et qui, dans le même temps, sont le moins touchés par la hausse des dépenses sociales. Il devrait s'accompagner de l'utilisation effective du mécanisme de lissage que

constitue la faculté de mise en réserve d'une partie du fonds par le comité des finances locales (CFL)⁵⁰³.

Il apparaît que, pour réduire de moitié les déséquilibres constatés en 2016 en termes de taux d'épargne brute, la péréquation horizontale devrait être augmentée d'environ 500 M€⁵⁰⁴. Ainsi, il conviendrait de doubler, au regard de leur niveau actuel, les ressources totales du fonds de péréquation des DMTO. Cela nécessiterait de modifier les critères de prélèvements et d'attribution (actuellement le potentiel financier par habitant et le revenu par habitant) pour intégrer des critères de ressources et de « reste à charge ».

Au total, on pourrait donc considérer que la soutenabilité des dépenses sociales des départements est susceptible d'être assurée à court et moyen terme. Cependant, ce raisonnement sous-estime la grande diversité des situations locales, les déséquilibres mesurés en matière de niveaux de richesses et de charges et ignore les contraintes de charges dans d'autres domaines de compétences obligatoires des départements qui ne sont pas pris en compte dans cette péréquation. De plus, il ne s'applique pas à plus long terme car le système actuel de financement de leurs compétences sociales exige des départements qu'ils réduisent chaque année un peu plus les moyens affectés à l'exercice de leurs autres compétences. Ce mode d'équilibre financier ne saurait être pérenne sauf à remettre en question le principe de leur libre administration.

⁵⁰³ Cette faculté de mise en réserve prévue par l'article L. 3335-2 du CGCT n'a été utilisée qu'une fois en 2012 alors qu'elle aurait également pu être mise en œuvre en 2016 et 2017 au regard des montants collectés.

⁵⁰⁴ Montant des transferts financiers à opérer pour que l'ensemble des départements voient leur écart à la moyenne des taux d'épargne brute réduit de moitié.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le poids des dépenses sociales, qui dépasse désormais la moitié des dépenses de fonctionnement des départements, et leur forte augmentation (25 % de 2010 à 2016) sont pour l'essentiel à l'origine de la dégradation d'ensemble de la situation financière de ces collectivités territoriales. Leur impact budgétaire est toutefois différent selon les départements.

La structure des dépenses, composées d'allocations individuelles de solidarité (RSA, APA, PCH) et de dépenses d'aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'enfance, est hétérogène. L'évolution des prestations sociales est fortement liée à des facteurs démographiques et socio-économiques qui se déclinent diversement dans les territoires du fait des proportions très variables de personnes bénéficiaires. Les allocations versées au titre du RSA et de l'APA, dont les augmentations sont les plus fortes, ont un poids inégal au sein des dépenses sociales. Par conséquent, ces dernières ne connaissent pas partout la même dynamique de croissance.

Les dépenses sociales des départements sont en partie couvertes par des financements spécifiques de l'État qui se composent de transferts de ressources dont les montants ont été arrêtés au moment où les compétences correspondantes ont été décentralisées, conformément au principe constitutionnel appliqué en la matière. Il s'y ajoute depuis 2013 le bénéfice du fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) et de la dotation de compensation péréquée (DCP).

Pour autant, le taux de couverture des dépenses d'allocations par ces financements spécifiques (57 % en 2015) s'est dégradé au cours des dernières années. De 2011 à 2015, le total des dépenses sociales (allocations et aides à la personne) a augmenté de 4,6 Md€ et les recettes spécifiques de 1,5 Md€. En conséquence, la part des dépenses sociales non couvertes s'est accrue de 3,1 Md€, soit nettement plus que les autres recettes de fonctionnement des départements (+ 1,8 Md€). Une partie de cette différence est venue dégrader leur épargne brute dont la baisse de 25 % au cours de cette période est principalement imputable aux dépenses sociales.

Les départements pourraient mieux employer tous les leviers dont ils disposent en vue de mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses sociales.

Certes, ils ne sont pas entièrement libres d'exercer leur compétence de droit commun en matière d'action sociale en application des lois de décentralisation. Leurs responsabilités sont partagées localement avec de nombreux acteurs et leur rôle de chef de file est affaibli par l'éclatement des dispositifs de coordination. De plus, ces responsabilités font l'objet

d'un encadrement juridique plus ou moins étroit selon le type d'aide sociale. Pourtant, cette organisation complexe leur laisse des marges d'action de deux types.

Les unes concernent le pouvoir de décision dont disposent les départements dans l'exercice proprement dit de leurs compétences sociales. Ainsi, les contrôles des chambres régionales des comptes montrent que certains départements ont commencé à davantage prendre en compte la dimension budgétaire dans la définition des plans d'aide aux personnes prises en charge et le choix du mode d'hébergement ainsi que dans la régulation de l'offre d'hébergement et de services par les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), et l'exercice de leur autorité tarifaire à l'égard de ces établissements.

Les autres reposent sur des leviers d'action que les départements ne mobilisent encore qu'insuffisamment dans la gestion de leurs services chargés de la mise en œuvre des politiques sociales. Là également, les contrôles des chambres régionales mettent en lumière des exemples de bonnes pratiques en matière de maîtrise des effectifs et d'organisation des services sociaux, souvent fortement territorialisés, des systèmes d'information, de recouvrement des participations des bénéficiaires et de développement des contrôles (obligations des bénéficiaires du RSA, gestion des ESMS, effectivité des prestations de services, indus, fraude).

Il est regrettable que les pratiques innovantes des départements dans l'exercice de leurs compétences sociales ne soient pas recensées, évaluées et diffusées. Il n'est pas douteux que cette lacune freine l'utilisation par un plus grand nombre d'entre eux des leviers d'action disponibles, dans le respect des textes législatifs et réglementaires, pour mieux maîtriser les dépenses correspondantes.

En dépit de l'absence de modèle unifié de prévision des dépenses sociales des départements, les données disponibles (Insee, CNAF, DREES, CNSA) laissent prévoir un ralentissement des dépenses de RSA mais une accélération des dépenses d'APA. Au total, les dépenses sociales devraient continuer de croître plus rapidement que les produits de fonctionnement des départements.

Par conséquent, la soutenabilité des dépenses sociales des départements ne pourrait être assurée à court terme qu'à une double condition.

D'une part, il convient qu'ils approfondissent les efforts de gestion déjà engagés pour mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, notamment leur masse salariale, dont les résultats ont été visibles en 2015 et 2016. En particulier, ils doivent exploiter plus systématiquement l'ensemble des marges d'action dont ils disposent dans l'exercice de leurs

compétences sociales afin de réduire le différentiel entre l'évolution des charges correspondantes et celles de leurs produits de fonctionnement.

D'autre part, il paraît souhaitable de rendre plus équitable la répartition des ressources au sein de l'ensemble des départements. Celle-ci se caractérise par un cumul des inégalités de richesse fiscale et de charges en matière d'aide sociale, qui fragilise considérablement la situation financière de certains départements. Le renforcement substantiel de la péréquation « horizontale » permettrait d'y remédier.

Cependant, du fait des facteurs structurels qui les déterminent, les dépenses sociales des départements continueront à croître plus rapidement que le total des produits de fonctionnement. Les économies supplémentaires recherchées chaque année sur les charges de fonctionnement, nécessaires pour compenser ce différentiel, seront progressivement plus difficiles à dégager sauf à priver ces collectivités territoriales des moyens d'administrer librement les compétences qui leur sont attribuées par la loi.

À terme, le financement des dépenses sociales n'est pas assuré, ce qui pourrait conduire à réexaminer la réforme consistant à recentraliser le financement du RSA.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 14. (État et départements) engager le recensement, l'évaluation et la diffusion des actions innovantes prises par les départements pour renforcer la maîtrise de leurs dépenses sociales ;*
- 15. (État et départements) achever la mise en œuvre de référentiels de coût applicables aux différentes catégories d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) afin de permettre aux départements de développer un dialogue de gestion plus performant avec eux ;*
- 16. (État) augmenter la péréquation horizontale, notamment sur les DMTO, afin de réduire substantiellement les inégalités de ressources et de charges entre les départements ;*
- 17. (Départements) poursuivre les efforts d'économie et utiliser les leviers d'action mis en évidence par les bonnes pratiques de certains départements en matière d'organisation et de gestion de leurs compétences sociales.*

Conclusion générale

En 2016, grâce à une baisse de 1,1 % de leurs dépenses, les collectivités territoriales ont dégagé une capacité de financement et non plus un besoin de financement. Elles ont ainsi contribué, pour la deuxième année consécutive, avec les administrations de sécurité sociale, à la réduction du déficit public de l'ensemble des administrations publiques.

Cet infléchissement des dépenses publiques locales, constaté depuis trois ans, doit être apprécié au regard du long cycle de croissance qui l'a précédé. Entre 1983 et 2013, les dépenses des administrations publiques locales ont progressé de 5 % en moyenne annuelle, passant de 8,6 à près de 12 points de PIB. La moitié seulement de cette augmentation est imputable aux transferts de compétences liés à la décentralisation. Pour le reste, la quasi-totalité de l'accroissement constaté a porté sur les dépenses de fonctionnement, tout particulièrement les dépenses de rémunération des agents territoriaux, du fait d'une forte croissance des effectifs.

Encore récent, le mouvement de maîtrise des finances publiques locales doit être poursuivi et amplifié. Il est possible d'y parvenir par une triple action sur l'organisation institutionnelle des collectivités locales, leur gestion et leurs relations avec l'État.

La réforme de l'organisation territoriale : une première étape

L'architecture des administrations publiques locales recèle d'importants gisements d'efficience. Le mouvement progressif et ininterrompu de décentralisation, depuis les lois fondatrices de mars 1982 et juillet 1983 en passant par la loi d'août 2004 dite Acte II de la décentralisation, a renforcé considérablement les responsabilités de chaque niveau de collectivités sans se préoccuper de la gouvernance de l'ensemble. Il en est résulté une superposition des niveaux d'administration et un enchevêtrement de leurs compétences respectives, facteurs de surcoûts et de perte d'efficacité dans la conduite des politiques publiques. De multiples rapports parlementaires ou administratifs au cours des vingt dernières années ainsi que des enquêtes conjointes de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ont montré à quel point la simplification si souvent évoquée de ce « millefeuille territorial » était une nécessité.

De ce point de vue, la réforme territoriale engagée notamment par les lois MAPTAM de janvier 2014 et NOTRe d'août 2015 constitue une avancée notable. Elle parachève le développement déjà bien engagé de l'intercommunalité en réduisant fortement le nombre de groupements intercommunaux, ouvrant la voie à un approfondissement des mutualisations. Elle donne un nouveau statut aux métropoles, chargées d'être les locomotives du développement du territoire. Elle crée des régions de taille européenne dont la gestion pourra dégager à terme des économies d'échelle. Elle étend leur compétence dans le domaine des transports et en fait les collectivités responsables du développement économique.

Pour autant, cette réforme doit être considérée comme une première étape. Elle ne supprime aucun niveau d'administration publique, hormis sur le territoire de la métropole de Lyon, et en ajoute même un sur celui des métropoles du Grand Paris et d'Aix-Marseille-Provence. Elle n'apporte pas la clarification nécessaire de la répartition des responsabilités entre catégories de collectivités locales. Peu de limites nouvelles sont opposées aux pouvoirs d'intervention de chacune d'entre elles, malgré la suppression de la clause générale de compétence des départements et des régions, sauf en matière de développement économique au prix d'un cadre juridique très complexe qui laisse des attributions non négligeables au département.

La Cour aura ces prochaines années l'occasion d'analyser l'impact de la réforme territoriale, dans ses différentes composantes, sur les finances publiques locales. Un recul minimum est nécessaire pour apprécier dans quelle mesure se matérialiseront les risques de surcoûts pérennes, liés à l'harmonisation des modes de gestion des ressources humaines et des dispositifs d'intervention publique dans les régions fusionnées ou les nouveaux groupements intercommunaux. Alors que de nombreux chantiers administratifs, liés à la mise en œuvre de la réforme, sont à l'œuvre, la Cour appelle les collectivités à une vigilance particulière sur ces risques en dépenses.

Des efforts de gestion à inscrire dans la durée

Le principal levier de maîtrise des finances publiques locales est dans les mains des assemblées délibérantes et des exécutifs locaux. Sous l'effet de la baisse de 20 % de la dotation globale de fonctionnement (DGF), soit plus de 8 Md€, entre 2013 et 2016, les collectivités locales ont à l'évidence adapté leurs modes de gestion et d'organisation. Déjà perceptibles au terme de l'exercice 2015, les résultats de leurs efforts de gestion sont bien visibles dans leurs comptes de 2016. L'analyse de ces derniers, à laquelle s'est livrée la Cour comme chaque année, montre que des mesures d'économie ont permis aux collectivités de ralentir (bloc

communal), stabiliser (départements) ou réduire (régions) leurs charges de fonctionnement. La faible hausse de la masse salariale laisse entrevoir, même si les données statistiques sur la fonction publique territoriale ne sont pas encore disponibles, une baisse des effectifs. Tous les postes de dépenses sont concernés. Dans les départements et les collectivités du bloc communal, par exemple, les achats de biens et de services ont reculé depuis trois ans et le versement de subventions de fonctionnement s'est réduit depuis deux ans.

Au total, malgré la nouvelle baisse sensible des concours financiers de l'État, les trois catégories de collectivités locales, considérées chacune globalement, sont parvenues à améliorer leur équilibre financier (épargne brute) dans une proportion plus ou moins forte, dépendant de l'évolution de leurs recettes fiscales. Pour autant, cette amélioration ne les a pas conduites à augmenter leurs investissements. Dans les trois catégories, la situation financière des collectivités reste encore fragile comme l'atteste, en moyenne, le bas niveau de l'autofinancement du bloc communal et des départements.

Il est difficile de prévoir si les collectivités locales auront maintenu en 2017 leurs efforts de gestion. D'une part, en dépit d'une nouvelle baisse de la DGF, elles sont globalement soumises à une contrainte financière moins forte qu'en 2016 grâce au dynamisme de la fiscalité directe et indirecte. D'autre part, elles doivent intégrer en programmation et en exécution budgétaires l'impact à la hausse sur leurs dépenses de fonctionnement de mesures prises au plan national, notamment en matière de rémunération des agents publics (revalorisation du point d'indice de la fonction publique, application du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations »). De surcroît, les coûts de transition liés à la mise en œuvre de la réforme territoriale feront sentir leurs effets sur l'évolution des dépenses des collectivités et ne vont pas en faciliter la maîtrise. Enfin, ces dernières devraient s'attacher à conforter leur autofinancement pour assurer, au moins au sein du bloc communal, la reprise prévisible des investissements.

La Cour rappelle que les efforts de gestion nécessaires concernent aussi la qualité et la fiabilité des comptes publics locaux, qui souffrent encore de nombreuses anomalies relevées par les chambres régionales des comptes, alors qu'elles doivent garantir une analyse objective de la situation financière de chaque collectivité.

Une grande diversité de situations à prendre en compte

Les administrations publiques locales constituent un ensemble particulièrement hétérogène, y compris au sein de chaque catégorie de collectivités. Comme le montrent les exemples cités dans le présent rapport, l'évolution positive des finances locales en 2016 ne doit pas masquer la grande diversité des situations. Du fait des inégalités de ressources et de charges, toutes les collectivités ne disposent pas des mêmes marges de manœuvre financières pour s'adapter à une contrainte budgétaire accrue. Certaines connaissent de grandes difficultés et d'autres une relative aisance. Les efforts de gestion globalement perceptibles ont été entrepris de façon inégale au sein de chaque catégorie de collectivités. D'importantes marges de progrès subsistent.

De grandes différences de situation peuvent être constatées, par exemple, en fonction des territoires ou des catégories de collectivités locales. Le présent rapport en apporte une double illustration par l'analyse, d'une part, de la situation financière des collectivités des départements d'outre-mer et, d'autre part, de l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements.

La situation financière des collectivités locales d'outre-mer

Dans l'ensemble, les collectivités des départements de La Réunion, la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique bénéficient d'un niveau élevé de ressources grâce à la perception d'impôts indirects locaux, propres à l'outre-mer, l'octroi de mer et la taxe spéciale sur la consommation de carburants. Leurs recettes atteignent des montants moyens par habitant nettement plus élevés qu'en métropole ce qui favorise un niveau très supérieur de dépenses de fonctionnement. En particulier, de nombreuses collectivités ont des effectifs manifestement surdimensionnés. En conséquence, les deux tiers des collectivités de ces quatre départements connaissent une situation financière fragile, dégradée ou critique, qui se traduit par des difficultés d'exploitation de leurs services publics et par la faiblesse de leur capacité d'autofinancement. Le niveau des investissements est néanmoins élevé grâce au flux soutenu des subventions de l'État et de l'Union européenne, ce qui n'empêche pas un recours important à l'emprunt.

Le redressement de cette situation financière très préoccupante passe d'abord par un effort de gestion de la part des collectivités des différents échelons. Les services de l'État, préfectures et directions des finances publiques, ainsi que l'Agence française du développement (AFD) sont très présents. Cependant, le soutien qu'ils leur apportent ne s'accompagne pas suffisamment de mesures de rationalisation. Les

subventions d'investissement comme les soutiens financiers exceptionnels ne sont assortis d'aucune contrepartie réelle en terme de maîtrise accrue des dépenses de fonctionnement et de redressement de la capacité d'autofinancement des collectivités.

Les orientations esquissées par la Cour consistent à la fois à réorienter du fonctionnement vers l'investissement une partie des recettes spécifiques précitées, à introduire davantage de conditionnalité dans l'attribution des subventions et à soutenir les collectivités en moyens d'expertise et d'ingénierie en vue de renforcer leur professionnalisme en matière de gestion administrative et budgétaire, et de pilotage de projets d'investissement.

L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements

Les dépenses sociales (versement du RSA, aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées, aide sociale à l'enfance) représentent plus de la moitié des dépenses de fonctionnement des départements. Leur forte augmentation (25 % de 2010 à 2016) est principalement responsable de la dégradation d'ensemble de la situation financière de ces collectivités. Le taux de couverture des dépenses sociales par les financements spécifiques de l'État (57 % en 2015) s'est dégradé au cours des dernières années. La part des dépenses non couvertes a augmenté bien plus que les autres recettes de fonctionnement des départements, ce qui a provoqué une dégradation de leur équilibre financier. Toutefois, l'impact de la hausse des dépenses sociales est très différent selon les départements.

Les départements disposent de leviers, qu'ils pourraient employer davantage, pour mieux maîtriser l'évolution de leurs dépenses sociales. D'une part, ils possèdent un pouvoir de décision, certes variable selon les prestations, dans l'exercice proprement dit de leurs compétences sociales. Ainsi, les contrôles des chambres régionales des comptes montrent que certains départements ont commencé à prendre davantage en compte la dimension budgétaire dans la définition des plans d'aide aux personnes prises en charge et le choix du mode d'hébergement ainsi que dans la régulation de l'offre d'hébergement et de services par les établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), et dans l'exercice de leur autorité tarifaire à l'égard de ces établissements.

D'autre part, les départements disposent aussi de marges de manœuvre dans la gestion de leurs services chargés de la mise en œuvre des politiques sociales. Là également, les contrôles des chambres régionales mettent en lumière des exemples de bonnes pratiques en matière

de maîtrise des effectifs et d'organisation des services sociaux, des systèmes d'information, de recouvrement des participations des bénéficiaires et de développement des contrôles (obligations des bénéficiaires du RSA, gestion des ESMS, effectivité des prestations de services, indus, fraude).

Il est regrettable que les pratiques innovantes des départements dans l'exercice de leurs compétences sociales ne soient pas recensées, évaluées et diffusées plus systématiquement.

Les données disponibles (Insee, CNAF, DREES, CNSA) montrent que, même si elles ont ralenti en 2016, les dépenses sociales des départements devraient continuer de croître plus rapidement que leurs produits de fonctionnement. La soutenabilité de ces dépenses peut néanmoins être assurée à court et moyen termes à une double condition.

D'une part, les départements doivent étendre les efforts de gestion déjà engagés pour mieux maîtriser leurs dépenses de fonctionnement, notamment leur masse salariale. D'autre part, il convient de mieux répartir les ressources fiscales entre eux en renforçant la péréquation dite « horizontale » de façon à corriger l'effet du cumul des inégalités de richesse et de charges.

Au-delà cependant, la question du financement des dépenses sociales des départements reste posée. Actuellement, pour combler le différentiel entre la croissance de leurs dépenses sociales et celles de leurs recettes de fonctionnement, les départements réduisent chaque année un peu plus les moyens prévus pour l'exercice de leurs autres compétences. Une telle pratique n'est pas durable, ce qui pourrait conduire, notamment, à remettre sur la table la réforme consistant à recentraliser le financement du RSA.

Au total, tant l'analyse financière par catégorie de collectivités que celle portée sur les départements d'outre-mer ou sur l'impact des dépenses sociales des départements montrent que des marges d'action existent, encore insuffisamment exploitées, qui peuvent permettre aux gestionnaires locaux de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses des collectivités.

Des relations entre l'État et les collectivités locales à adapter

Indispensable dans les prochaines années, possible au regard des marges d'action existantes, le prolongement des efforts de gestion des collectivités relève de la responsabilité des élus locaux. Ce constat appelle également une évolution des relations entre l'État et les collectivités locales.

Au niveau national, la gouvernance des finances publiques locales s'exerce essentiellement par le biais des concours financiers de l'État sous

enveloppe normée, d'un montant total de 47 Md€ en 2017. Leur baisse entamée en 2014 et prolongée de 2015 à 2017 par la loi de programmation des finances publiques aura constitué un levier efficace pour infléchir l'évolution des dépenses des collectivités, précédemment solidement orientée à la hausse. La Cour recommande d'ailleurs de la prolonger en 2018 et les années suivantes, mais selon des modalités renouvelées.

Le dispositif actuel d'une contribution des collectivités prélevées principalement sur la part forfaitaire de leur DGF a atteint sa limite. Il est devenu inévitable d'élargir l'assiette de la contribution. Le nouveau dispositif devrait avoir pour objectif une meilleure maîtrise de la dépense en réduisant la part des dotations forfaitaires et en renforçant celle des dotations de péréquation. Il devrait aussi abandonner une approche uniforme en tenant désormais compte de la diversité des situations locales en termes de ressources et de charges.

Cependant, cette approche financière n'est pas suffisante. Les relations entre l'État et les collectivités territoriales devraient s'adapter au partage des responsabilités en matière de maîtrise des finances publiques locales. Comme la Cour l'a déjà souligné dans ses rapports précédents, ces relations se caractérisent par un manque persistant de concertation de l'État avec les collectivités locales sur leur trajectoire financière. Ce déficit de dialogue est patent chaque année au moment de la détermination de l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) en loi de programmation ou en loi de finances initiale, ou lors de l'élaboration au printemps du programme de stabilité adressé à la Commission européenne, qui engage le Gouvernement y compris sur la trajectoire financière des APUL.

Il est essentiel que, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, les prévisions relatives à leur trajectoire financière soient élaborées dans le cadre d'un exercice partagé. Une telle évolution est un préalable pour que ces prévisions gagnent en fiabilité et en crédibilité. Elle s'impose d'autant plus si, comme le recommande la Cour, la gouvernance des finances publiques se renforce par l'adoption d'un objectif de dépense publique en valeur et le vote d'une loi de financement des collectivités locales.

Les prévisions relatives à la trajectoire financière des collectivités locales devraient mieux prendre en compte l'impact budgétaire des décisions de l'État. Malgré certains progrès, améliorer la qualité de l'évaluation du coût des normes reste une priorité. La Cour a déjà relevé les conditions insatisfaisantes de cette évaluation. Elle insiste dans le présent rapport sur les pistes permettant d'en améliorer la fiabilité, comme le lancement d'évaluations *ex post* ou la consolidation du coût global des réformes portées par un ensemble de textes législatifs et réglementaires.

Récapitulatif des recommandations

La Cour adresse les recommandations suivantes.

En ce qui concerne les perspectives d'évolution des finances locales :

Pour les collectivités locales :

1. poursuivre les efforts de gestion déjà engagés, notamment par une meilleure maîtrise des effectifs.

Pour l'État :

2. maintenir l'exercice d'une contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques en l'adaptant de façon à tenir davantage compte de la diversité de leurs niveaux de richesses et de charges ;
3. renforcer la concertation avec les représentants des collectivités locales sur les prévisions relatives à la trajectoire financière de ces dernières en tenant compte de l'impact budgétaire des normes, notamment en matière de masse salariale ;
4. conduire la réforme des concours financiers aux collectivités locales en abaissant la part des dotations « forfaitaires » et en augmentant celle des dotations de péréquation ;
5. développer l'évaluation *a posteriori* de l'impact des décisions de l'État sur les budgets des collectivités locales, sur la base d'un échantillon sélectionné par le CNEN, et dans une démarche complémentaire au dispositif existant d'évaluation *ex ante*.

En ce qui concerne l'état d'avancement de la réforme territoriale :

Pour l'État et les collectivités visées :

6. prévoir dans le rapport d'orientation budgétaire des nouvelles régions, EPCI fusionnés et communes nouvelles, une évaluation de l'impact financier de la fusion identifiant les coûts de transition, les économies réalisées et les surcoûts pérennes ;

7. évaluer le caractère reproductible de la création de la métropole de Lyon à partir d'un bilan de son impact en termes d'efficacité et d'efficience des politiques publiques métropolitaines et départementales.

Pour l'État :

8. mener une étude sur la pertinence du maintien des quatre catégories actuelles d'EPCI au regard de la nouvelle carte intercommunale et, le cas échéant, proposer une simplification du cadre juridique de l'intercommunalité.

En ce qui concerne la situation financière des collectivités des départements et régions d'outre-mer :

Pour l'État :

9. procéder aux simulations nécessaires en vue d'aligner sur le droit commun les modalités de répartition de la péréquation verticale et horizontale des collectivités des départements d'outre-mer ;
10. affecter à la section d'investissement du budget des collectivités bénéficiaires l'accroissement annuel des recettes propres (octroi de mer et taxe spéciale de consommation sur les carburants).

Pour les collectivités et l'État :

11. fixer des objectifs quantitatifs d'évaluation des bases fiscales, notamment en développant les partenariats entre les DRFiP et les collectivités, et le recouvrement des produits des services ;
12. réduire les charges de personnel en agissant à la fois sur les effectifs et sur les conditions d'attribution de la majoration de traitement ;
13. conditionner l'octroi des subventions de l'État et des prêts bonifiés, dans le cadre de contrats pluriannuels entre la collectivité, l'État et l'AFD, au respect d'objectifs chiffrés de redressement financier.

En ce qui concerne l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements :

Pour l'État et les départements :

14. engager le recensement, l'évaluation et la diffusion des actions innovantes prises par les départements pour renforcer la maîtrise de leurs dépenses sociales ;
15. achever la mise en œuvre de référentiels de coût applicables aux différentes catégories d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS) afin de permettre aux départements de développer un dialogue de gestion plus performant avec eux.

Pour l'État :

16. augmenter la péréquation horizontale, notamment sur les DMTO, afin de réduire substantiellement les inégalités de ressources et de charges entre les départements.

Pour les départements :

17. poursuivre les efforts d'économie et utiliser les leviers d'action mis en évidence par les bonnes pratiques de certains départements en matière d'organisation et de gestion de leurs compétences sociales.

Glossaire

Adaptation de la société au vieillissement : (loi du 28 décembre 2015, dite loi ASV) : cette loi introduit, parmi de nombreuses évolutions de dispositifs existants dans le domaine de l'autonomie, une revalorisation de l'APA, une réforme du régime d'autorisation des services sociaux et médico-sociaux et de la tarification des établissements ; elle crée de nouvelles instances, dont la conférence des financeurs de la prévention de perte d'autonomie, qui vise à assurer une meilleure coordination des acteurs et des financeurs dans ce domaine.

Allocations compensatrices : l'État verse chaque année aux collectivités territoriales des allocations compensant en totalité ou en partie les pertes de recettes consécutives à certaines mesures d'exonération, de réduction des bases ou de plafonnement des taux prises par le législateur en matière de fiscalité directe locale. Selon leur nature et leur objet, les allocations compensatrices sont incluses dans le périmètre des variables d'ajustement de l'enveloppe normée, ou en sont au contraire exclues.

Besoin de financement : en comptabilité nationale, le besoin de financement ou « déficit » est la différence entre l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes, hors opérations relatives à la dette. En analyse financière, la notion correspond à la différence entre l'ensemble des dépenses y compris les remboursements d'emprunts et l'ensemble des recettes hors souscription d'emprunts. Il est couvert par les nouveaux emprunts et les variations du fonds de roulement.

Capacité de désendettement : le ratio de capacité de désendettement est égal au rapport entre l'encours de dette au 31 décembre et l'épargne brute. Il mesure le nombre d'années nécessaire à une collectivité pour rembourser sa dette en y affectant la totalité de son épargne brute. Il doit parfois être relativisé car il est sensible aux évolutions annuelles de l'épargne brute (un flux) qui peuvent être plus vives que celles de l'encours de la dette (un stock).

Dégrèvement : situation dans laquelle l'État se substitue au contribuable local pour payer à la collectivité un impôt dont ce dernier est exonéré du paiement.

Dépenses et recettes réelles des collectivités ou de leurs groupements : elles correspondent aux opérations ayant donné lieu à des décaissements ou à des encaissements (mouvements réels), par opposition aux mouvements dits d'ordre qui n'ont pas de conséquence en trésorerie, tels les amortissements, par exemple.

Enveloppe normée : depuis 1996, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales sont caractérisées par l'existence d'une « enveloppe normée » qui regroupe les principaux concours financiers de l'État aux collectivités territoriales. L'évolution de l'enveloppe normée était indexée jusqu'en 2008 sur la croissance du PIB et de l'inflation, puis elle l'a été, de 2008 à 2010, sur la seule inflation. L'enveloppe normée a été gelée en valeur de 2011 à 2013. La loi de finances pour 2014 a franchi un pas supplémentaire en réduisant l'enveloppe normée de 1,5 Md€ en 2014. En application de la loi de programmation des finances publiques, cette réduction a été portée à 3,9 Md€ en 2015 et 4,0 Md€ en 2016.

Épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

Épargne de gestion : l'épargne brute diminuée des frais financiers. L'excédent finance les dépenses d'investissement et le remboursement des intérêts et du capital de la dette.

Épargne nette (ou capacité d'autofinancement nette) : l'épargne brute diminuée du remboursement du capital de la dette. Elle correspond à l'excédent des recettes de fonctionnement qui sert à financer les dépenses d'investissement.

Équilibre budgétaire : selon l'article L.1612-4 du code général des collectivités locales, le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel :

- lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère,
- et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice.

Excédent brut d'exploitation (ou excédent brut de fonctionnement) : différence entre les produits de gestion et les charges de gestion.

Exonération : l'exonération a pour effet de ne pas imposer une personne ou un bien. L'exonération peut être totale ou partielle, permanente ou temporaire. Elle doit être prévue par la loi et fait l'objet de critères strictement définis. Un bien pourra être exonéré en raison de sa nature (ex. : plantations d'oliviers), de son affectation (ex. : terrain agricole), de la situation du contribuable (ex. : personne handicapée dont les revenus sont inférieurs à un certain montant), etc. En général, l'exonération résultera de la combinaison de plusieurs critères (ex. : exonération des établissements industriels implantés dans certaines zones géographiques, dans la mesure où l'entreprise concernée remplit certains critères). En matière de fiscalité directe locale, la loi prévoit des exonérations obligatoires qui s'appliquent, sans que la commune puisse s'y opposer. D'autres exonérations sont prévues par la loi (exonérations de droit) et peuvent sur délibérations des collectivités être supprimées. Enfin, les collectivités peuvent délibérer pour instituer d'autres exonérations facultatives, prévues par la loi.

Fonds de roulement : excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il représente la part des ressources stables qui peuvent être affectées au financement des actifs circulants (stocks, créances et disponibilités) pour compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Reste à charge (pour les dépenses sociales) : solde entre les dépenses et les recettes de compensation. Le reste à charge est plus précisément défini par la loi de finances rectificative pour 2016 concernant le RSA et par l'article L.14-10-6 du code de l'action sociale et des familles concernant l'APA.

Section de fonctionnement : la section de fonctionnement enregistre les opérations courantes qui se renouvellent régulièrement et sont nécessaires au fonctionnement de la collectivité (charges de personnel, fournitures, intérêts des emprunts, etc.) ainsi que les subventions de fonctionnement à des organismes extérieurs.

Section d'investissement : la section d'investissement retrace les opérations relatives au patrimoine de la collectivité ou de tiers identifiés. Ces opérations concernent notamment les biens mobiliers ou immobiliers, détenus par la collectivité (acquisitions, ventes, travaux, etc.), ses créances et ses dettes (remboursement en capital de la dette, souscription d'emprunts, avances, etc.), ainsi que les subventions d'investissement.

Taux d'épargne (brute, nette, de gestion) : épargne (brute, nette, de gestion) rapportée aux recettes réelles de fonctionnement.

Variables d'ajustement : certaines allocations compensatrices ou dotations de compensations sont soumises à une minoration définie en loi de finances ; ce périmètre correspond aux « variables d'ajustement ». Chaque année, le montant – voire le périmètre – des allocations compensatrices est ajusté pour que le volume de l'enveloppe normée des concours financiers respecte l'objectif d'évolution fixé.

Sigles

APA.....	Allocation personnalisée d'autonomie
ANPE	Association nationale pour l'emploi
APUL	Administrations publiques locales
CAF.....	Caisse d'allocations familiales
CARSAT	Caisse de retraite des salariés et de la santé au travail
CASF.....	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CCMSA.....	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CDCI.....	Commission départementale de coopération intercommunale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CLECRT	Commission locale d'évaluation des charges et ressources transférées
CLIC.....	Comités locaux d'information et de coordination
CNAF.....	Caisse nationale des allocations familiales
CNEN.....	Conseil national d'évaluation des normes
CNoCP	Conseil de normalisation des comptes publics
COG	Convention d'objectifs et de gestion
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CVAE.....	Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
DARES.....	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (ministère du travail et de l'emploi)
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DIPE.....	Dispositif d'investissement petite enfance
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (ministère des affaires sociales et de la santé)
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
EPT	Établissement public territorial
ESMS	Établissements et services sociaux et médico-sociaux
FAM.....	Foyer d'accueil médicalisé
FICOBA.....	Fichier national des comptes bancaires et assimilés

FSIL	Fonds de soutien à l'investissement local
ICNE	Intérêts courus non échus
IQCL	Indice de qualité des comptes locaux
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi de)
MSA	Mutualité sociale agricole
MECS.....	Maisons d'enfants à caractère social
MGP	Métropole du Grand Paris
NOTRé	Nouvelle organisation territoriale de la République (loi de)
ODAS.....	Observatoire national de l'action sociale décentralisée
PCH.....	Prestation de compensation du handicap
PIB	Produit intérieur brut
PPCR.....	Protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations
RCT.....	Réforme des collectivités territoriales (loi de)
RSA.....	Revenu de solidarité active
SAMED.....	Service d'accompagnement et de maintien de l'enfant à domicile
SAMSAH.....	Service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés
SDCI	Schéma départemental de coopération intercommunale
SGG.....	Secrétariat général du gouvernement
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SIAE.....	Structure d'insertion par l'activité économique
SRDEII.....	Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
TSCG	Traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance

Annexes

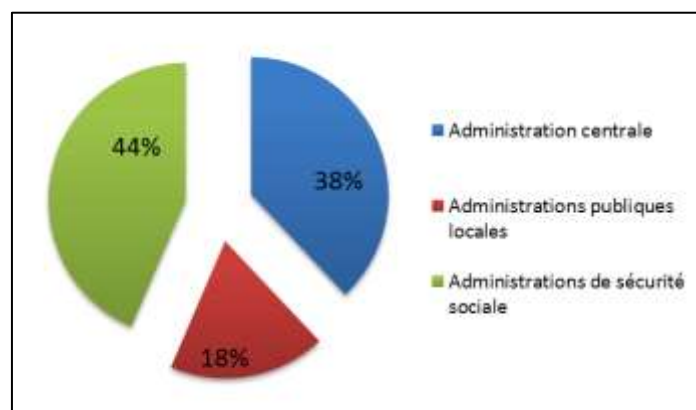
Annexe n° 1 : les administrations publiques locales	321
Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités locales – France entière (2012-2016).....	324
Annexe n° 3 : modalités des retraitements des flux croisés des collectivités du bloc communal et évolution des finances des collectivités du bloc communal – France entière (2012-2016)	325
Annexe n° 4 : évolution des finances départementales – France entière (2012-2016)	329
Annexe n° 5 : évolution des finances régionales – France entière (2012-2016)	330
Annexe n° 6 : méthode de calcul de l’impact des décisions de l’État	331
Annexe n° 7 : nature des impôts et taxes par catégorie de collectivité	336
Annexe n° 8 : transferts financiers de l’État aux collectivités territoriales	337
Annexe n° 9 : budgets des régions européennes	338
Annexe n° 10 : données comparatives relatives aux anciennes et nouvelles régions	339
Annexe n° 11 : communes nouvelles et communes déléguées	340
Annexe n° 12 : montant des charges transférées aux régions par département.....	341
Annexe n° 13 : commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées.....	345
Annexe n° 14 : dates de transfert des compétences départementales aux régions.....	347
Annexe n° 15 : les compétences transférées par les départements aux métropoles.....	348
Annexe n° 16 : montant des charges transférées par les départements aux métropoles	349
Annexe n° 17 : chantiers induits par une fusion de collectivités.....	350
Annexe n° 18 : réorganisation des services dans les nouvelles régions	352
Annexe n° 19 : harmonisation des régimes indemnitaires et des politiques publiques dans les nouvelles régions.....	353

Annexe n° 20 : organisation territoriale des nouvelles régions	354
Annexe n° 21 : harmonisation des tarifs des cartes grises dans les nouvelles régions	355
Annexe n° 22 : contrôle budgétaire - saisines et avis des CRC en 2016.....	356
Annexe n° 23 : méthodologie de la typologie de la situation financière des collectivités d'outre-mer	357
Annexe n° 24 : parts des contributions indirectes dans les recettes réelles de fonctionnement des communes, des départements et des régions d'outre-mer.....	360
Annexe n° 25 : répartition de l'octroi de mer entre collectivités	361
Annexe n° 26 : dotation forfaitaire des communes d'outre-mer en 2016	362
Annexe n° 27 : évolution du FPIC	363
Annexe n° 28 : principales masses financières des collectivités des DROM (2013-2016).....	364
Annexe n° 29 : évolution de la situation des impayés de RSA des départements aux CAF.....	369
Annexe n° 30 : dispersion de la dépense sociale par habitant pour les trois allocations individuelles de solidarité	370
Annexe n° 31 : financement du RSA et du RMI.....	371
Annexe n° 32 : financement de l'APA.....	372
Annexe n° 33 : financement de la PCH	373
Annexe n° 34 : financement de l'aide sociale à l'enfance	374
Annexe n° 35 : ressources attribuées aux départements à l'occasion des transferts, créations, extensions de compétences et des principales lois régissant les trois AIS et l'ASE	375
Annexe n° 36 : fonds d'urgence à destination des départements entre 2010 et 2015.....	377
Annexe n° 37 : schéma d'élaboration des plans d'aide de l'APA à domicile	378
Annexe n° 38 : nombre de bénéficiaires suivi par agent des services sociaux du département selon dispositif	379
Annexe n° 39 : poids des indus et taux de recouvrement par AIS	380

Annexe n° 1 : les administrations publiques locales

Les administrations publiques locales (APUL) constituent l'un des trois secteurs des administrations publiques avec l'administration centrale et les administrations de sécurité sociale. En 2016, les dépenses des APUL représentaient 248,2 Md€, soit 18 % des dépenses publiques.

Graphique n° 1 : part des APUL dans la dépense publique en 2016⁵⁰⁵



Source : Cour des comptes – données Insee

En comptabilité nationale, les APUL comprennent les collectivités locales et des organismes divers d'administration locale (ODAL).

L'agrégat des collectivités locales est constitué des comptes des budgets principaux et des budgets annexes des collectivités territoriales (communes, départements, régions) et de leurs groupements (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles), des comptes des syndicats intercommunaux et des syndicats mixtes⁵⁰⁶ n'exerçant pas d'activité industrielle et commerciale et des comptes des régies sans autonomie de

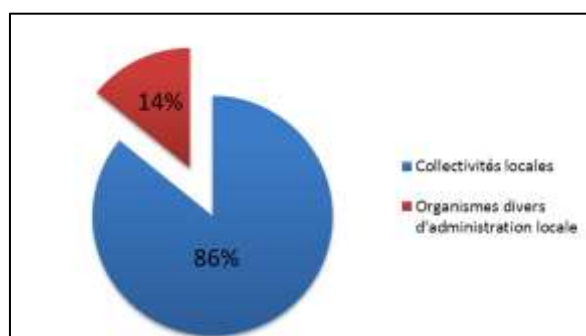
⁵⁰⁵ Chiffres hors consolidation. La part des APUL a reculé de 0,17 point en 2016.

⁵⁰⁶ Les syndicats intercommunaux sont des établissements publics regroupant des communes. Les syndicats mixtes peuvent regrouper des collectivités territoriales de niveau différent ou des établissements publics de coopération intercommunale.

gestion⁵⁰⁷. Les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)⁵⁰⁸, les régies dotées de la personnalité morale et les sociétés d'économie mixte (SEM) sont exclus des APUL.

Les organismes divers d'administration locale (ODAL) regroupent les établissements publics locaux disposant d'une compétence spécialisée et d'une autonomie de décision. Cette catégorie comprend les centres communaux d'action sociale, les caisses des écoles, les services départementaux d'incendie et de secours, les associations culturelles financées par les collectivités locales⁵⁰⁹, les sociétés et établissements chargés de l'aménagement du territoire dont le financement est local⁵¹⁰, les organismes consulaires⁵¹¹ et les établissements publics locaux d'enseignement⁵¹².

Graphique n° 2 : part des collectivités locales dans les dépenses et recettes des APUL en 2016



Source : Cour des comptes – données Insee

⁵⁰⁷ Source : note méthodologique de l'Insee sur le système français de comptabilité nationale, les administrations publiques dans les comptes nationaux, mai 2012.

⁵⁰⁸ Notamment les offices publics de l'habitat, les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC) et les caisses de crédit municipal.

⁵⁰⁹ Notamment les théâtres municipaux, les maisons de la culture.

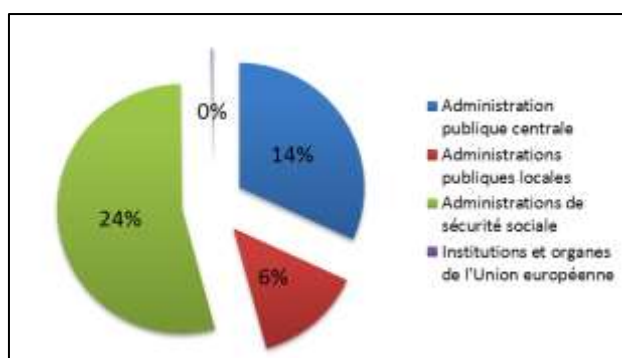
⁵¹⁰ Notamment les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), les établissements publics d'aménagement des villes nouvelles, l'Établissement public pour l'aménagement de la région de la Défense (EPAD).

⁵¹¹ Notamment les chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers et de l'artisanat, chambres d'agriculture.

⁵¹² Les lycées et collèges (publics et privés sous contrat), dont la construction et la gestion sont financées respectivement par les régions et les départements, mais dont la rémunération des fonctionnaires est versée par l'État.

Au sein des APUL, les collectivités locales sont prépondérantes : en 2016, elles représentaient 225,5 Md€ de dépenses et 229,7 Md€ de recettes soit 86 % de leurs dépenses et de leurs recettes, contre 14 % pour les ODAL.

**Graphique n° 3 : prélèvements obligatoires en 2016
(en % du produit intérieur brut)**

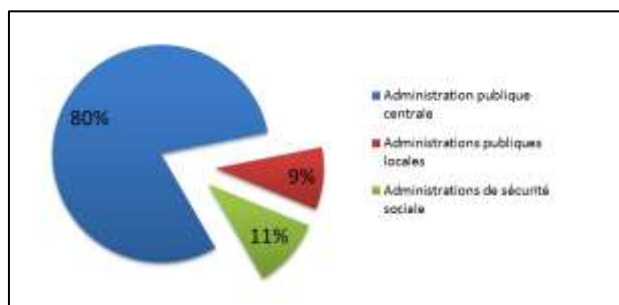


Source : Cour des comptes – données Insee

Les prélèvements obligatoires en faveur des APUL représentent 6 % du PIB, soit 14 % de l'ensemble des prélèvements. Ils ont progressé de 16 % depuis 2011, soit légèrement plus que l'ensemble (+ 13 %).

La dette des APUL (199,6 M€ en 2016) représentait 9 % de la dette publique. À la différence de l'État et des administrations de sécurité sociale, les collectivités locales ne peuvent recourir à l'emprunt que pour financer leurs dépenses d'investissement.

Graphique n° 4 : part des APUL dans la dette publique en 2016



Source : Cour des comptes – données Insee

Annexe n° 2 : évolution des finances des collectivités locales – France entière (2012-2016)

<i>En Md€</i>	2012	2013	2014	2015	2016	Evol. N/N-1	Evol. 2016/2012
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	186,49	189,52	190,68	193,17	195,54	1,2 %	4,9 %
<i>Fiscalité (hors DCRTP)</i>	113,14	115,81	118,74	124,68	128,73	3,2 %	13,8 %
<i>Fiscalité directe (hors DCRTP)</i>	71,74	75,30	75,88	79,20	81,23	2,6 %	13,2 %
<i>Fiscalité indirecte et autres taxes</i>	41,32	40,39	42,86	45,47	47,50	4,5 %	15,0 %
<i>Fonds de péréquation</i>	0,29	0,42	0,56	0,71	-0,16	- 102,3 %	- 105,6 %
<i>Dotations et participations (y compris DCRTP)</i>	59,39	59,38	56,89	53,33	51,48	- 3,5 %	- 13,3 %
<i>Autres recettes (y compris exceptionnelles)</i>	13,67	13,91	14,50	14,44	15,34	6,2 %	12,2 %
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	156,30	160,97	164,32	166,08	167,38	0,8 %	7,1 %
<i>Dépenses de personnel</i>	54,28	55,97	58,13	59,12	59,76	1,1 %	10,1 %
<i>Achats de biens et services</i>	29,77	30,69	30,50	29,95	29,49	- 1,6 %	- 1,0 %
<i>Autres charges de gestion courante (hors subventions)</i>	50,76	52,56	53,60	54,84	56,50	3,0 %	11,3 %
<i>Subventions de fonctionnement</i>	15,05	15,23	15,37	15,49	15,17	- 2,1 %	0,80 %
<i>Charges financières</i>	4,44	4,50	4,54	4,57	4,38	- 4,2 %	- 1,6 %
<i>Autres dépenses (y compris exceptionnelles)</i>	2,00	2,01	2,17	2,10	2,10	- 0,3 %	5,1 %
EPARGNE BRUTE	30,19	28,56	26,36	27,09	28,16	4,0 %	- 6,7 %
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT	15,94	16,23	16,17	16,97	15,84	- 6,7 %	-0,6 %
<i>FCTVA (dont plan de relance FCTVA)</i>	4,89	4,99	5,32	5,71	4,67	- 18,1 %	- 4,5 %
<i>Subventions d'équipement reçues</i>	5,17	5,34	5,53	5,34	5,27	- 1,4 %	2,0 %
<i>Autres recettes</i>	5,88	5,91	5,32	5,93	5,90	- 0,5 %	0,3 %
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT	48,07	50,53	46,27	41,76	40,64	- 2,7 %	- 15,5 %
<i>Dépenses d'équipement</i>	37,54	39,58	35,34	31,24	30,98	- 0,8 %	- 17,5 %
<i>Subventions d'équipement versées</i>	8,31	8,75	8,75	8,35	8,08	- 3,3 %	- 2,8 %
<i>Autres dépenses</i>	2,22	2,19	2,18	2,16	1,58	- 27,0 %	- 28,9 %
Encours de la dette	133,11	137,73	141,86	146,39	149,93	2,4 %	12,6 %
<i>Emprunts remboursés (1)</i>	10,80	11,58	11,83	12,47	12,88	3,3 %	19,2 %
<i>Emprunts souscrits</i>	16,97	16,39	15,91	16,16	14,11	- 12,7 %	-16,9 %
<i>Ratio de désendettement (sur épargne brute)</i>	4,41	4,82	5,38	5,40	5,32		
Source : Cour des comptes – données DGFIP Les recettes et les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont été retraitées des montants reçus et versés entre catégories de collectivité. À défaut de retraitement, les montants de charges versées et de produits reçus augmentent artificiellement les montants réels de recettes et de dépenses. (1) Les remboursements d'emprunt sont hors refinancements et opérations de gestion de la dette.							

Annexe n° 3 : modalités des retraitements des flux croisés des collectivités du bloc communal et évolution des finances des collectivités du bloc communal – France entière (2012-2016)

Modalités des retraitements des flux croisés des collectivités du bloc communal

	COMMUNES/EPCI/M57
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT	Produits de la fiscalité + Fonds de péréquation + Dotations et participations (y compris DC RTP) + Autres recettes
Fiscalité (hors DC RTP)*	Attribution de compensation et dotation de solidarité communautaire+Fiscalité indirecte et autres taxes+Fiscalité directe
Fiscalité directe (hors DC RTP)	[Compte 731]-[Compte 7391]+[Compte 7323]-[Compte 73923]
Fiscalité indirecte et autres taxes	[Compte 733]+[Compte 734]+[Compte 735]+[Compte 736]+[Compte 737]+[Compte 738]-[Compte 7394]-[Compte 7396]-[Compte 7398]
Attribution de compensation et dotation de solidarité...	[Compte 7321]+[Compte 7322]+[Compte 7328]-[Compte 73921]-[Compte 73922]-[Compte 73928]
Fonds de péréquation	[Compte 7324]+[Compte 7325]-[Compte 73924]-[Compte 73925]
Dotations et participations (y compris DC RTP)	[Compte 741]+[Compte 742]+[Compte 743]+[Compte 744]+[Compte 745]+[Compte 746]+[Compte 747]+[Compte 748]-(comptes GFP 74741, COMMU.74751)
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	((Comptes 70)+[Comptes 71]+[Comptes 72]+[Comptes 75]+[Comptes 76]+[Compte 771]+[Compte 773]+[Compte 774]+[Compte 778]+[Compte 79])-(comptes GFP70845,COMMU.70846,GFP70875,COMMU.70876,GFP76231,COMMU.76232)

CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT	Dépenses de personnel + Achats de biens et services + Autres charges de gestion courante (hors subventions) + Subvention de fonctionnement + charges financières + autres dépenses (y compris exceptionnelles)
Dépenses de personnel	[Compte 621]+[Compte 631]+[Compte 633]+[Comptes 64]-(comptes COMMU.6216, GFP6217)
Achats de biens et services	[Comptes 60]+[Comptes 61]+[Comptes 62]-[Compte 621]-(comptes GFP62875, COMMU.62876)
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	[Comptes 65]-[Compte 657]
Subventions de fonctionnement	Compte 657 - (Comptes GFP657341, COMMU.657351)
Charges financières	[Comptes 66]-(comptes GFP661131, COMMU.661132)
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	Charges réelles de Fct.-(Frais de personnel+Achats de biens et services+Autres charges de gestion courante+Subventions de fonctionnement+Charges financières)
ÉPARGNE BRUTE	PRODUITS RÉELS DE FCT. - CHARGES RÉELLES DE FCT
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	((102 crédit)-[1027 crédit]-[10229 crédit]+[131 crédit]+[132 crédit]+[133 crédit]+[134 crédit]+[138 crédit]+[231 crédit]+[232 crédit]+[261 crédit]+[266 crédit]+[271 crédit]+[272 crédit]+[273 crédit]+[274 crédit]+[275 crédit]+[276 crédit]-[2768 crédit]+[454 crédit]+[456 crédit]+[457 crédit]+[458 crédit]+[775]+[103 crédit])-(Comptes crédit GFP 13141, GFP 13241, COMMU. 13151, COMMU. 13251)
FCTVA (dont plan de relance FCTVA)	10222 crédit+Crédit 103
Subventions d'équipement reçues	[(131 crédit)+[132 crédit]+[133 crédit]+[134 crédit]+[138 crédit])-(Comptes crédit GFP 13141, GFP 13241, COMMU. 13151, COMMU. 13251)
Autres recettes	RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT - (FCTVA + SUBVENTIONS D'EQUIPEMENT RECUES)

DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT	[(20 débit)+[21 débit]-[217 débit]+[23 débit]-[237 crédit]-[238 crédit]+[102 débit]-[1027 débit]-[10229 débit]+[131 débit]+[132 débit]+[133 débit]+[134 débit]+[138 débit]+[261 débit]+[266 débit]+[271 débit]+[272 débit]+[273 débit]+[274 débit]+[275 débit]+[276 débit]-[2768 débit]+[454 débit]+[456 débit]+[457 débit]+[458 débit]+[481 débit]+[103 Débit])-(comptes débit Comptes crédit GFP 13141, GFP 13241, COMMU. 13151, COMMU. 13251, GFP 204141, COMMU. 204151, GFP 276341, COMMU. 276351)
Dépenses d'équipement	[20 débit]+[21 débit]+[23 débit]-[237 crédit]-[238 crédit]-[204 débit]-[217 débit]
Subventions d'équipement versées	[204 débit]-(comptes débit GFP 204141, COMMU. 204151)
Autres dépenses	Dépenses réelles d'investissement – Dépenses d'équipement – subventions d'équipement versées
Encours de la dette	[Solde compte 16]-[Solde compte 1688]-[Solde compte 169]-[Solde compte GFP 168741, COMMU. 168751]
Emprunts remboursés	[Compte débit 16]-([Compte débit 16449]+[Compte débit 1645]+[Compte débit 166]+[Compte débit 1688]+[Compte débit 169]) - (compte débit GFP 168741, COMMU. 168751)
Emprunts souscrits	[Compte crédit 16]-([Compte crédit 16449]+[Compte crédit 1645]+[Compte crédit 1688]+[Compte crédit 169]+[Compte crédit 166]) - (comptes crédit GFP 168741, COMMU. 168751)
Ratio de désendettement sur épargne brute	ENCOURS DE LA DETTE/EPARGNE BRUTE

* Les recettes fiscales des collectivités du bloc communal sont déterminées par la somme des recettes issues de la fiscalité directe et indirecte de chaque catégorie de collectivité.

**Évolution des finances des collectivités du bloc communal –
France entière (2012-2016)**

En Md€	2012	2013	2014	2015 (1)	2016 (2)	Evol. N/N-1	Evol. 2016/2012
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	101,13	102,99	103,72	105,63	106,40	0,7 %	5,2 %
Fiscalité (hors DCRTP)	58,71	60,58	61,44	64,82	66,08	1,9 %	12,6 %
<i>Fiscalité directe (hors DCRTP)</i>	47,95	50,06	50,80	53,68	54,56	1,6 %	13,8 %
<i>Fiscalité indirecte et autres taxes</i>	10,76	10,52	10,64	11,14	11,52	3,4 %	7,1 %
Fonds de péréquation	-7,43	-22,49	-20,71	-31,87	-18,79	-41,0 %	152,9 %
Dotations et participations (y compris DCRTP)	31,89	31,65	31,10	29,96	28,78	-3,9 %	-9,7 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	10,54	10,78	11,20	10,88	11,56	6,3 %	9,7 %
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	83,61	86,34	88,46	89,88	90,62	0,8 %	8,4 %
Dépenses de personnel	39,77	41,08	42,93	43,83	44,29	1,1 %	11,4 %
Achats de biens et services	22,26	23,04	22,94	22,58	22,30	-1,3 %	0,2 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	8,26	8,58	8,75	9,58	10,40	8,6 %	26 %
Subventions de fonctionnement	8,72	8,91	9,06	8,97	8,84	-1,5 %	1,4 %
Charges financières	2,91	2,97	2,99	3,04	2,92	-3,9 %	0,5 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	1,70	1,76	1,80	1,88	1,86	-0,7 %	9,5 %
EPARGNE BRUTE	17,51	16,65	15,26	15,75	15,78	0,2 %	-9,9 %
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT	13,81	13,89	13,91	13,98	12,74	-8,9 %	-7,8 %
FCTVA (dont plan de relance FCTVA)	3,39	3,52	3,86	4,03	3,27	-18,9 %	-3,7 %
Subventions d'équipement reçues	5,64	5,74	5,87	5,41	4,94	-8,8 %	-12,5 %
Autres recettes	4,77	4,63	4,17	4,53	4,53	-0,1 %	-5,0 %
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT	32,27	34,48	30,32	26,79	26,74	-0,2 %	-17,2 %
Dépenses d'équipement	28,16	30,26	26,13	22,53	22,45	-0,4 %	-20,3 %
Subventions d'équipement versées	2,51	2,54	2,53	2,27	2,32	2,5 %	-7,4 %
Autres dépenses	1,60	1,68	1,65	1,99	1,97	-1,2 %	22,9 %
Encours de la dette	82,64	84,98	86,31	88,27	89,63	1,5 %	8,5 %
<i>Emprunts remboursés (3)</i>	6,91	7,43	7,61	8,03	8,11	1,1 %	17,4 %
<i>Emprunts souscrits</i>	10,40	9,68	8,50	8,45	7,86	-7,0 %	-24,4 %
Ratio de désendettement sur épargne brute	4,72	5,10	5,66	5,61	5,68		

Source : Cour des comptes – données DGFîP

(1) L'exercice 2015 correspond à la date d'intégration de la métropole de Lyon dans la catégorie des EPCI.

(2) L'exercice 2016 correspond à l'intégration des établissements publics territoriaux du Grand Paris dans la catégorie des EPCI.

(3) Les remboursements d'emprunt sont hors refinancements et opérations de gestion de la dette.

Annexe n° 4 : évolution des finances départementales – France entière (2012-2016)

En Md€	2012	2013	2014	2015	2016(1)	Evol. N/N-1	Evol. 2016/2012
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	63,79	64,53	65,96	65,6	66,06	0,7 %	3,6 %
Fiscalité (hors DC RTP)	42,05	42,53	44,04	45,26	46,59	2,9 %	10,8 %
<i>Fiscalité directe (hors DC RTP)</i>	19,35	20,5	20,54	20,8	21,65	4,1 %	11,9 %
<i>Fiscalité indirecte et autres taxes</i>	22,7	22,03	23,5	24,45	24,95	2,0 %	9,9 %
Péréquation (FCVAE et FSIDF)	0,00	-0,0006	-0,01	-0,009	0,003	–	–
Dotations et participations (y compris DC RTP)	18,87	19,14	18,89	17,43	16,43	-5,7 %	-12,9 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	2,88	2,87	3,04	2,92	3,04	4,1 %	5,6 %
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	56,19	57,69	59,29	59,14	58,29	-1,4 %	3,7 %
Dépenses de personnel	11,54	11,83	12,15	12,16	11,91	-2,1 %	3,2 %
Achats de biens et services	5,64	5,66	5,57	5,34	5,03	-5,8 %	-10,8 %
Aides à la personne et frais d'hébergement	28,26	29,30	30,52	30,87	30,99	0,4 %	9,7 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,09	7,31	7,34	7,22	7,04	-2,5 %	-0,7 %
Subventions de fonctionnement	2,50	2,49	2,54	2,48	2,33	-6,1 %	-6,8 %
Charges financières	0,94	0,92	0,95	0,91	0,84	-7,7 %	-10,6 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	0,23	0,19	0,21	0,16	0,14	-12,5 %	-39,1 %
EPARGNE BRUTE	7,60	6,84	6,67	6,46	7,78	20,4 %	2,4 %
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT	3,02	3,04	2,94	2,96	2,59	-12,5 %	-14,2 %
FCTVA (dont plan de relance FCTVA)	1,01	0,96	0,98	1,12	0,88	-21,4 %	-12,9 %
Subventions d'équipement reçues	1,52	1,59	1,53	1,36	1,22	-10,3 %	-19,7 %
Autres recettes	0,48	0,49	0,43	0,48	0,48	0,00 %	0,00 %
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT	11,43	11,16	10,78	9,73	9,16	-5,9 %	-19,9 %
Dépenses d'équipement	6,58	6,57	6,37	5,76	5,50	-4,5 %	-16,4 %
Subventions d'équipement versées	4,49	4,33	4,15	3,72	3,37	-9,4 %	-24,9 %
Autres dépenses	0,33	0,25	0,26	0,25	0,36	44,0 %	9,1 %
Encours de la dette	31,20	32,30	33,66	34,11	33,87	-0,7 %	8,6 %
<i>Emprunts remboursés (2)</i>	2,57	2,59	2,72	2,86	3,01	5,2 %	17,1 %
<i>Emprunts souscrits</i>	3,88	3,72	3,87	3,62	2,82	-22,1 %	-27,3 %
Ratio de désendettement	4,10	4,72	5,05	5,28	4,36		

Source : Cour des comptes – données DGFIP

À compter du 1^{er} janvier 2016, et en raison de leur fusion avec leur région, les départements de la Guyane et de la Martinique sont devenus des collectivités territoriales uniques. Leurs données financières ne sont pas comptabilisées dans le présent tableau.

(1) Les remboursements d'emprunt sont hors refinancements et opérations de gestion de la dette.

Annexe n° 5 : évolution des finances régionales – France entière (2012-2016)

En Md€	2012	2013	2014	2015	2016(1)	Evol. N/N-1	Evol. 2016/2012
PRODUITS REELS DE FONCTIONNEMENT	22,49	22,85	22,57	22,91	22,51	-1,7 %	0,1 %
Fiscalité (hors DCRTP)	12,30	12,58	13,65	14,98	15,14	1,0 %	23,1 %
<i>Fiscalité directe (hors DCRTP)</i>	<i>4,44</i>	<i>4,74</i>	<i>4,63</i>	<i>4,81</i>	<i>4,84</i>	<i>0,7 %</i>	<i>9,0 %</i>
<i>Fiscalité indirecte et autres taxes</i>	<i>7,86</i>	<i>7,84</i>	<i>9,01</i>	<i>10,18</i>	<i>10,30</i>	<i>1,2 %</i>	<i>31,0 %</i>
Fonds de péréquation	0,00	-0,002	-0,002	0,001	-0,002	-	-
Dotations et participations (y compris DCRTP)	9,92	9,99	8,63	7,58	7,06	-6,9 %	-28,8 %
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	0,28	0,28	0,30	0,34	0,32	-7,6 %	14,3 %
CHARGES REELLES DE FONCTIONNEMENT	17,13	17,55	17,80	18,29	17,79	-2,8 %	3,9 %
Dépenses de personnel	2,97	3,06	3,19	3,27	3,23	-1,4 %	8,8 %
Achats de biens et services	1,88	2,00	2,04	2,08	2,04	-1,7 %	8,51 %
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	7,17	7,38	7,38	7,55	7,36	-2,5 %	2,7 %
Subventions de fonctionnement	4,46	4,45	4,42	4,71	4,49	-4,7 %	0,7 %
Charges financières	0,60	0,61	0,62	0,63	0,60	-5,2 %	0,00 %
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	62,40	57,84	167,83	63,36	81,18	28,1 %	30,1 %
EPARGNE BRUTE	5,36	5,30	4,77	4,62	4,73	2,4 %	-11,8 %
RECETTES REELLES D'INVESTISSEMENT	2,26	2,42	2,43	2,87	2,62	-8,6 %	15,9 %
FCTVA (dont plan de relance FCTVA)	0,49	0,51	0,48	0,56	0,48	-15,2 %	-2,0 %
Subventions d'équipement reçues	1,33	1,39	1,41	1,61	1,50	-6,4 %	12,8 %
Autres recettes	0,44	0,52	0,54	0,70	0,64	-8,3 %	45,5 %
DEPENSES REELLES D'INVESTISSEMENT	8,47	8,92	9,22	9,44	8,68	-8,1 %	2,5 %
Dépenses d'équipement	2,80	2,75	2,88	3,00	2,89	-3,6 %	3,2 %
Subventions d'équipement versées	5,29	5,76	5,91	5,88	5,33	-9,2 %	0,8 %
Autres dépenses	0,39	0,40	0,43	0,56	0,51	-10,0 %	30,8 %
ENDETTEMENT							
Encours de la dette	19,13	20,28	22,01	24,10	25,37	5,3 %	32,6 %
<i>Emprunts remboursés (2)</i>	<i>1,34</i>	<i>1,58</i>	<i>1,55</i>	<i>1,65</i>	<i>1,75</i>	<i>6,1 %</i>	<i>30,6 %</i>
<i>Emprunts souscrits</i>	<i>2,71</i>	<i>3,01</i>	<i>3,56</i>	<i>4,13</i>	<i>3,31</i>	<i>-19,9 %</i>	<i>22,1 %</i>
Ratio de désendettement	3,57	3,83	4,61	5,22	5,37		

Source : Cour des comptes – données DGFIP

(1) À compter du 1^{er} janvier 2016, et en raison de leur fusion avec leur département, les régions de la Guyane et de la Martinique sont devenues des collectivités territoriales uniques. Leurs données financières ne sont pas comptabilisées dans le présent tableau.

(2) Les remboursements d'emprunt sont hors refinancements et opérations de gestion de la dette.

Annexe n° 6 : méthode de calcul de l'impact des décisions de l'État

L'impact financier annuel des décisions de l'État sur les collectivités locales est évalué à partir des fiches d'impact financier produites par les ministères à l'attention du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), qui se prononce désormais sur l'ensemble des projets de textes (réglementaires et législatifs) ayant vocation à leur être applicables. Les coûts, économies et recettes pour les collectivités recensés dans ces fiches font l'objet d'une compilation par la Direction générale des collectivités locales – qui assure le secrétariat du CNEN – pour constituer le rapport annuel.

Les données indiquées par la Cour dans ce rapport sont donc basées sur des estimations, et doivent pour cela être relativisées. Mais surtout, elles correspondent nécessairement à un impact plancher, dans la mesure où seul l'impact en année $n+1$ des normes produites en année n est pris en considération. Or, de nombreuses décisions de l'État se traduisent par des surcoûts étendus sur plusieurs années (dans le cas, par exemple, d'une norme impliquant la mise en conformité d'équipements, qui peut nécessiter des chantiers successifs sur plus de douze mois), voire des surcoûts pérennes (comme l'illustrent les revalorisations de minima sociaux). En outre, certaines décisions ont des effets immédiats sur les budgets locaux, l'année même de leur édicition.

Afin d'approcher au plus près l'impact des normes nouvelles sur les budgets locaux, la Cour a procédé à deux types d'ajustements relativement aux données concaténées par la DGCL : une modification du périmètre des normes prises en compte, et des retraitements des impacts initialement évalués. En raison du volume de projets de texte présentés au CNEN (environ 500 par an), seules ont été examinées les fiches concluant à un impact non nul sur les budgets locaux.

Le périmètre retenu par la Cour dans son chiffrage total de l'impact des décisions de l'État sur les budgets locaux a été établi selon les critères suivants : normes réglementaires applicables aux collectivités territoriales et à leurs groupements, publiées et entrées en application durant la période considérée, ayant pour effet de créer, d'alourdir ou d'alléger une contrainte pour les collectivités concernées.

Normes non retenues	Nombre de cas		Exemples
	2015	2016	
Dispositions législatives devant faire l'objet d'un règlement d'application Motif : double comptabilisation des impacts	9	8	<i>Chiffrage redondant des fiches d'impact portant sur l'ordonnance du 23/07/2015 relative aux marchés publics et sur le décret afférent du 03/03/2016</i>
Normes dont l'impact porte d'autres acteurs locaux (entreprises publiques locales, offices publics de l'habitat, etc.) Motif : ces acteurs sont exclus du champ d'analyse du présent rapport	5	1	<i>Décret du 24/12/2015 modifiant les dispositions du CCH relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments d'habitation collectifs et des maisons individuelles neufs</i>
Projets de textes non publiés au JO ou non entrés en application durant la période considérée Motif : Impacts décalés ou annulés	3	12	<i>Décret du 20/05/2015 relatif à la redevance de stationnement des véhicules sur voirie (entrée en application reportée au 01/01/2018)</i> <i>Décret du 09/05/17 relatif aux obligations d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire (voir infra)</i>
Normes non contraignantes pour les collectivités , notamment : possibilités d'expérimentation et mise en place de fonds conditionnés à initiatives	15	7	<i>Décret du 27/07/2016 relatif à l'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée</i>
Normes destinées à équilibrer l'impact d'une autre norme (cette dernière n'étant pas prise en compte dans le calcul)	3		<i>Décret du 17/08/2015 instituant un fonds de soutien au développement des activités périscolaires</i>

Au cours de la séance du 4 février 2016, le CNEN a examiné le projet de décret relatif aux obligations de travaux d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire. Ce texte est issu de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV), qui formule l'objectif d'une baisse d'au moins 60% de consommation d'énergie en 2050. Pour atteindre cet objectif, le projet de décret fixe un objectif intermédiaire d'économies d'énergie de 25% de réduction des consommations énergétiques des bâtiments à l'horizon 2020, applicable aux bâtiments de bureaux, de commerces et d'enseignement de plus de 2000 m².

Le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie a évalué l'impact de ce projet de texte dans une fiche d'impact financier en date du 7 janvier 2016. Les collectivités territoriales sont le premier acteur concerné, avec un parc de 88,2 millions de mètres carrés. Il s'agit plus particulièrement du bloc communal, dont les écoles maternelles et primaires constituent l'essentiel des bâtiments inclus dans le périmètre. Fondée sur l'hypothèse selon laquelle la moitié des investissements sera réalisée la première année, l'évaluation chiffre à 4,2 Md€ le poids net de l'application du décret pour les collectivités en 2017.

Si de tels investissements auront pour effet de réduire significativement la facture énergétique des collectivités territoriales, il est évalué que la mesure ne sera financièrement excédentaire pour celles-ci qu'au bout de 11 ans, soit en 2027. La Cour alerte sur l'impact financier de ce décret pour les collectivités territoriales. Préparé dès 2010 dans le cadre du Plan Bâtiment Grenelle et objet d'une concertation depuis le début de l'année 2016, il a été publié au Journal officiel le 10 mai 2017.

Les ajustements effectués par la Cour sur le calcul des impacts sont les suivants :

Motif de l'ajustement	Nombre de cas		Exemples
	2015	2016	
Non prise en compte de la pluriannualité de l'impact	1	1	<i>Décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (cf. infra)</i>
Surestimation d'une économie ou d'une recette	2	1	<i>Décret du 29/12/2015 relatif aux modalités de transmission du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable et de l'assainissement</i>
Niveau de détail non satisfaisant pour la précision du chiffrage	1	1	<i>Décret du 25/03/2016 relatif aux marchés publics (répartition de l'impact État/CT)</i>

Deux fiches d'impact, l'une conçue en 2015, l'autre en 2016, illustrent le problème de la non prise en compte de la dimension pluriannuelle des impacts financiers sur les collectivités. L'impact financier pour les collectivités a donc fait l'objet d'un retraitement par la Cour.

- La fiche d'impact relative au règlement de sécurité dans les établissements recevant du public (ERP) évalue le gain issu des mesures d'allègement à 21,7 M€. Un tel chiffrage se justifie dans la mesure où l'arrêté permet aux collectivités de mettre aux normes certains ERP dont elles ont la charge au travers d'une installation dite passive, moins coûteuse qu'une installation « active » (17 000 € d'écart de coût unitaire). La méthode employée pour mesurer le gain financier au profit des collectivités consiste alors à calculer le nombre d'ERP non conformes à la date de publication de l'arrêté qui peuvent bénéficier d'une installation passive, nombre par lequel est multipliée l'économie de 17 000 €. Cette démarche repose sur l'hypothèse forte selon laquelle la totalité du « stock » des ERP non conformes à la date de l'arrêté (2 600 établissements) fera l'objet d'une mise en conformité durant la même année. La Cour privilégie l'hypothèse d'un échelonnement des mises en conformité sur trois ans, ce qui conduit à réduire le gain potentiel pour les collectivités en 2016 à 7,2 M€.
- Un décret relatif aux missions des CCAS allège la fréquence de production du rapport d'analyse des besoins sociaux de la population :

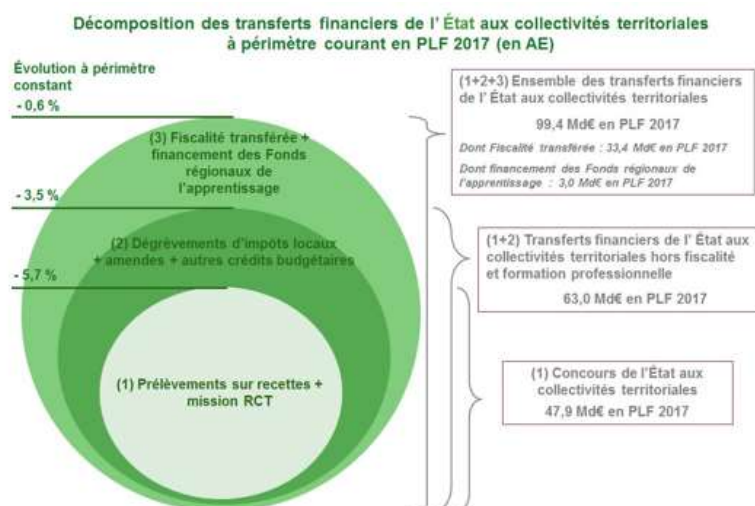
initialement présenté annuellement au conseil d'administration, le rapport doit désormais être produit au cours de l'année civile qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux, soit tous les six ans. Or, si la fiche d'impact révèle une connaissance des réalités du terrain dans la détermination des variables et des hypothèses retenues, elle ne tient aucun compte de la dimension pluriannuelle des économies pour les collectivités : les 39 M€ d'économies qui portent sur une période de six ans sont retenus dans les tableaux de synthèse comme un gain annuel moyen pour les collectivités. La Cour a donc procédé à un ajustement du chiffrage de l'impact de cette mesure pour prendre en compte la dimension pluriannuelle. Elle constate, en outre, que l'augmentation potentielle du coût de production du rapport d'analyse des besoins de la population liée à l'obligation nouvelle de co-construction avec les partenaires du territoire ne fait pas l'objet d'une appréciation, ni d'une simple mention.

Annexe n° 7 : nature des impôts et taxes par catégorie de collectivité

Catégorie de collectivité	Fiscalité directe	Fiscalité indirecte	Fiscalité reversée
<i>Bloc communal</i>	Contributions directes (taxes foncières et d'habitation, CVAE, Taxes sur les surfaces commerciales, IFER) + FNGIR	Taxe pour utilisation des services publics et du domaine + Taxes et participations liées à l'urbanisation et à l'environnement + Impôts et taxes spécifiques liés à la production énergétique et industrielle + Impôts et taxes spécifiques liés aux activités de services + Impôts et taxes d'outre-mer + Autres taxes	Attribution de compensation + Dotation de solidarité communautaire + Autres reversements de fiscalité
<i>Départements</i>	Contributions directes (taxes foncières sur les propriétés bâties, CVAE, IFER) + FNGIR	Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties + Autres fiscalités reversées + Autres impôts locaux ou assimilés + Droits d'enregistrement et taxes d'urbanisme + Taxes pour utilisation des services publics et du domaine + Taxes liées aux véhicules + Impôts et taxes spécifiques liés à la production et à la consommation énergétiques et industrielles + Impôts et taxes spécifiques liés aux activités de services + Impôts et taxes d'outre-mer + Autres taxes	
<i>Régions</i>	Contributions directes (CVAE, IFER) + FNGIR	Autres fiscalité reversée + Autres impôts locaux ou assimilés + Taxe intérieure sur les produits énergétiques + Taxes liées aux véhicules + Impôts et taxes Île-de-France + Impôts et taxes de Corse + Impôts et taxes d'outre-mer + Autres taxes	

Source : Cour des comptes

Annexe n° 8 : transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales



Source : Annexe au PLF pour 2017 – Transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales

Annexe n° 9 : budgets des régions européennes

Les comparaisons européennes sont difficiles en raison des grandes différences d'organisation institutionnelle entre les États. Les régions françaises ne disposent pas d'attributions aussi étendues que, par exemple, les *Länder* allemands ou les communautés autonomes espagnoles. Les récents transferts de compétences ne remettent pas en cause ce constat. En conséquence, les régions françaises ne peuvent toujours pas rivaliser avec leurs voisines européennes sur le plan budgétaire.

En Md€



Source : Cour des comptes d'après les données (2015 sauf 2016 pour l'Allemagne) des services statistiques nationaux et régionaux - (ARA : Auvergne-Rhône-Alpes ; HDF : Hauts-de-France; IDF : Île-de-France).

Annexe n° 10 : données comparatives relatives aux anciennes et aux nouvelles régions

Anciennes régions	Population	Superficie (km²)	Budget 2015	PIB/tête (en €)	Nouvelles régions	Population	Superficie (km²)	Budget 2016	PIB/tête (en €)
Alsace	1 885 149	8 280	497 974 689	29 843	Grand Est	5 558 304	57 433	1 598 311 430	27 059
Champagne-Ardenne	1 339 568	25 606	436 879 944	27 726					
Lorraine	2 333 587	23 547	690 224 483	24 449					
Aquitaine	3 399 091	41 308	767 880 023	28 135	Nouvelle-Aquitaine	5 943 096	84 060	1 601 578 233	27 126
Limousin	735 295	16 942	324 599 485	24 438					
Poitou-Charentes	1 808 710	25 810	502 486 433	26 346					
Auvergne	1 365 944	26 013	409 665 459	26 393	Auvergne-Rhône-Alpes	7 940 652	69 711	1 980 682 785	31 104
Rhône-Alpes	6 574 708	43 698	1 695 907 130	32 093					
Bourgogne	1 640 685	31 582	472 906 206	27 031					
Franche-Comté	1 179 465	16 202	345 777 545	24 361	Bourgogne-Franche-Comté	2 820 150	47 784	831 405 552	25 914
Bretagne	3 310 341	27 208	743 228 450	27 242	Bretagne	3 310 341	27 208	743 709 518	27 242
Centre-Val de Loire	2 587 004	39 151	686 338 068	26 706	Centre-Val de Loire	2 587 004	39 151	704 435 721	26 706
Île-de-France	12 142 802	12 012	2 778 407 209	53 921	Île-de-France	12 142 802	12 012	2 670 640 806	53 921
Languedoc-Roussillon	2 802 885	27 376	705 604 886	24 192	Occitanie	5 830 166	72 724	1 559 695 019	26 705
Midi-Pyrénées	3 027 281	45 348	856 789 870	29 035					
Nord-Pas-de-Calais	4 094 748	12 414	1 334 251 071	26 221					
Picardie	1 935 561	19 399	631 138 129	24 379	Hauts-de-France	6 030 309	31 813	1 975 116 672	25 629
Basse-Normandie	1 479 133	17 589	400 744 860	25 828	Normandie	3 343 247	29 906	940 030 973	27 087
Haute-Normandie	1 864 114	12 317	487 040 747	28 090					
Pays de la Loire	3 743 982	32 082	797 151 090	28 802	Pays de la Loire	3 743 982	32 082	805 164 309	28 802
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5 024 192	31 400	1 373 754 608	30 299	Provence-Alpes-Côte d'Azur	5 024 192	31 400	1 303 031 514	30 299
Moyenne	3 060 678	25 490	806 607 161	28 359	Moyenne	5 356 187	44 607	1 392 816 878	29 799

Source : Cour des comptes, d'après données Insee (population : résultats provisoires fin 2016 - PIB/habitants : données 2014) et DGFIP (budgets : charges réelles de fonctionnement 2015 et 2016)

Annexe n° 11 : communes nouvelles et communes déléguées

La création d'une commune nouvelle n'emporte pas la disparition des anciennes communes dont elle procède : le maintien d'une représentation institutionnelle pour l'ensemble de ces anciennes communes, sous la forme de « *communes déléguées* » sur leur territoire, est au contraire la solution de principe - bien que seule la commune nouvelle ait la qualité de collectivité territoriale. Moins de 10 % des communes nouvelles ont ainsi renoncé à la création de communes déléguées.

Conçues comme un élément favorisant l'acceptabilité des fusions, elles permettent de conserver un maire délégué et une mairie annexe. Le maire délégué est officier d'état civil et officier de police judiciaire, et peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans la commune déléguée. Est également créée une annexe de la mairie dans laquelle sont établis les actes de l'état civil concernant les habitants de la commune déléguée. Enfin, sur décision du conseil municipal de la commune nouvelle, la commune déléguée peut disposer d'un conseil de la commune déléguée, composé du maire délégué et de conseillers communaux, désignés par le conseil municipal de la commune nouvelle parmi ses membres.

Les communes déléguées conservent ainsi une assise territoriale, et des fonctions. Il est possible de créer dans chaque commune déléguée des conseils de quartier, un comité d'initiative et de consultation des associations, une caisse des écoles, etc.

Annexe n° 12 : montant des charges transférées aux régions par département

Régions	Départements	Montant net en euros des charges transférées en année pleine						
		Transport interurbain et scolaire	Transport maritime	Transport ferroviaire	Ports	Planification déchets	Charges non ventilées	Total
Auvergne-Rhône-Alpes	Ain	40 533 533					1 105 822	41 639 355
	Allier	16 293 787					92 296	16 386 083
	Ardèche	20 117 180					598 911	20 716 091
	Cantal	7 174 424					25 605	7 200 029
	Drôme	24 872 567					135 536	25 008 103
	Isère	88 449 109				20 005	327 427	88 796 541
	Loire	27 602 581				23 767	94 000	27 720 348
	Haute-Loire	9 742 255				18 534	26 899	9 787 688
	Puy-de-Dôme	26 262 027				29 106		26 291 133
	Rhône	46 500 000						46 500 000
	Métropole de Lyon	1 126 643				60 000		1 186 643
	Savoie	19 680 680				57 833	830 289	20 568 802
	Haute-Savoie	49 368 787					304 614	49 673 401
	TOTAL REGION	377 723 573	0	0	0	209 245	3 541 399	381 474 217
Bourgogne-Franche-Comté	Côte-d'Or	29 914 453					860 813	30 775 266
	Doubs	22 771 981					720 854	23 492 835
	Jura	21 106 807					870 426	21 977 234
	Nièvre	13 225 460					603 950	13 829 410
	Haute-Saône	18 124 100						18 124 100
	Saône-et-Loire	24 074 000					1 057 496	25 131 496
	Yonne	18 410 837						18 410 837
	Territoire de Belfort	3 232 305						3 232 305
	TOTAL REGION	150 859 942	0	0	0	0	4 113 539	154 973 482
Bretagne	Côtes-d'Armor	24 341 134	89 399		458 912	44 611	1 178 193	26 112 249
	Finistère	33 282 773	6 983 876		2 087 209	32 153	1 815 627	44 201 638
	Ille-et-Vilaine	41 012 247			347 657	35 000	1 854 075	43 248 979
	Morbihan	22 225 356	1 668 111		112 205	62 922	1 218 367	25 286 961
	TOTAL REGION	120 861 510	8 741 386	0	3 005 983	174 686	6 066 262	138 849 827

Régions	Départements	Montant net en euros des charges transférées en année pleine						
		Transport interurbain et scolaire	Transport maritime	Transport ferroviaire	Ports	Planification déchets	Charges non ventilées	Total
Centre-Val-de-Loire	Cher	15 396 572				15 350		15 411 923
	Eure-et-Loir	24 045 332				26 731		24 072 063
	Indre	11 499 556				15 350		11 514 906
	Indre-et-Loire	20 529 776				19 188		20 548 964
	Loir-et-Cher	18 222 016				19 188		18 241 204
	Loiret	22 715 408				19 188		22 734 596
	TOTAL REGION	112 408 660	0	0	0	114 996	0	112 523 655
Grand Est	Ardennes	16 120 401				80 645		16 201 046
	Aube	13 864 455				16 000		13 880 455
	Marne	14 693 060				0		14 693 060
	Haute-Marne	8 925 653				0		8 925 653
	Meurthe-et-Moselle	31 833 888				87 885		31 921 773
	Meuse	12 419 533				32 693		12 452 226
	Moselle	47 634 823				17 536		47 652 360
	Bas-Rhin	38 000 000				57 885		38 057 885
	Haut-Rhin	2 801 135				78 238		2 879 373
	Vosges	18 500 525				42 529		18 543 054
	TOTAL REGION	204 793 473	0	0	0	413 411	0	205 206 884
Hauts-de-France	Aisne	30 556 725		192 395				30 749 120
	Nord	77 228 444						77 228 444
	Oise	54 831 622						54 831 622
	Pas-de-Calais	53 702 753						53 702 753
	Somme	36 146 134				34 597		36 180 731
	TOTAL REGION	252 465 678	0	192 395	0	34 597	0	252 692 670

Régions	Départements	Montant net en euros des charges transférées en année pleine						
		Transport interurbain et scolaire	Transport maritime	Transport ferroviaire	Ports	Planification déchets	Charges non ventilées	Total
Nouvelle-Aquitaine	Charente	14 494 986						14 494 986
	Charente-Maritime	31 121 449	512 510					31 633 959
	Corrèze	18 386 145						18 386 145
	Creuse	7 282 878						7 282 878
	Dordogne	16 371 304						16 371 304
	Gironde	55 329 301						55 329 301
	Landes	20 809 440		92 633				20 902 073
	Lot-et-Garonne	14 684 226						14 684 226
	Pyrénées-Atlantiques	34 682 851						34 682 851
	Deux-Sèvres	14 960 095						14 960 095
	Vienne	16 957 517						16 957 517
	Haute-Vienne	17 341 160						17 341 160
	TOTAL REGION	262 421 352	512 510	92 633	0	0	0	263 026 495
Normandie	Calvados	42 951 987						42 951 987
	Eure	32 005 993						32 005 993
	Manche	21 267 038						21 267 038
	Orne	16 960 017						16 960 017
	Seine-Maritime	36 261 936						36 261 936
	TOTAL REGION	149 446 971	0	0	0	0	0	149 446 971
Occitanie	Ariège	6 432 901						6 432 901
	Aude	17 169 933						17 169 933
	Aveyron	11 367 867				59 303		11 427 170
	Gard	53 594 939			244 234	98 260		53 937 433
	Haute-Garonne	45 261 696				42 324		45 304 020
	Gers	8 376 565				50 260		8 426 825
	Hérault	38 840 413				57 572		38 897 985
	Lot	9 474 541				23 435		9 497 976
	Lozère	5 508 151				15 341		5 523 492
	Hautes-Pyrénées	9 766 110				16 914		9 783 024
	Pyrénées-Orientales	28 883 616						28 883 616
	Tarn	20 157 415				4 017		20 161 432
	Tarn-et-Garonne	12 255 812				23 575		12 279 387
	TOTAL REGION	267 089 959	0	0	244 234	391 001	0	267 725 194

Régions	Départements	Montant net en euros des charges transférées en année pleine						
		Transport interurbain et scolaire	Transport maritime	Transport ferroviaire	Ports	Planification déchets	Charges non ventilées	Total
Pays de la Loire	Loire-Atlantique	53 036 129				56 500	1 518 389	54 611 018
	Maine-et-Loire	26 262 595				20 000	960 956	27 243 551
	Mayenne	14 503 949				13 780	774 881	15 292 610
	Sarthe	23 866 243				20 000	651 500	24 537 743
	Vendée	28 567 275			3 105 653	65 000	603 250	32 341 178
	TOTAL REGION	146 236 191	0	0	3 105 653	175 280	4 508 976	154 026 100
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	Alpes-de-Haute-Provence	10 256 678				50 948		10 307 626
	Hautes-Alpes	12 310 922				116 971		12 427 893
	Alpes-Maritimes	39 001 388				66 823		39 068 211
	Bouches-du-Rhône	27 030 733				293 267		27 324 000
	Var	50 937 565				197 093		51 134 658
	Vaucluse	23 110 592						23 110 592
	TOTAL REGION	162 647 878	0	0	0	725 102	0	163 372 980
Guadeloupe	Guadeloupe	7 194 535						7 194 535
	TOTAL REGION	7 194 535	0	0	0	0	0	7 194 535
La Réunion	La Réunion	34 000 000				66 000		34 066 000
	TOTAL REGION	34 000 000	0	0	0	66 000	0	34 066 000
	TOTAL NATIONAL	2 248 149 721	9 253 896	285 028	6 355 870	1 890 907	18 230 177	2 284 579 011

Source : avis des CLERCT - présidents des CRC - mars 2017

Annexe n° 13 : commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées

Cette commission, présidée par le président de chambre régionale des comptes, a joué un rôle central dans le processus d'évaluation des charges transférées entre départements, régions et métropoles d'une part, départements et régions d'autre part.

Le dispositif

La loi RCT de 2010 a créé, pour l'examen des transferts de charges en direction des métropoles, une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLECRT) composée paritairement de représentants de la métropole et de représentants de la collectivité qui transfère une partie de ses compétences, et présidée par le président de la chambre régionale des comptes territorialement compétente. Ce dispositif a été mis en place une première fois en 2011 pour la création de métropole de Nice puis repris par la loi MAPTAM pour la mise en place de la métropole de Lyon et les transferts de compétences des départements en direction des métropoles de droit commun. La loi NOTRe (article 133) met en place un dispositif analogue pour le transfert des compétences des départements vers les régions. Le travail de la CLECRT débouche sur un avis motivé, en vue de l'établissement d'un document fixant les montants des compensations et qui prend la forme d'un arrêté conjoint des ministres chargés des collectivités territoriales et du budget (Métropole de Lyon), (transferts entre départements et métropoles) ou d'un arrêté préfectoral (transferts entre départements et régions et entre départements et métropoles).

Le fonctionnement de la commission

Les dispositions législatives relatives au fonctionnement des CLECRT n'étant pas très développées, la méthode a été définie à partir d'une capitalisation sur l'expérience. Ainsi, la CLECRT afférente à la métropole de Nice, présidée par Danièle Lamarque, alors présidente de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, a été un premier laboratoire. Elle a été suivie par l'expérience de la CLECRT relative à la métropole de Lyon. Le règlement intérieur, a servi de modèle aux autres CLECRT « métropoles » et « régions ». Ce règlement intérieur prévoyait notamment d'inviter le préfet et le DDFIP à assister aux séances ainsi que la réunion de comités techniques composés des responsables administratifs des collectivités afin de préparer utilement les séances des CLECRT.

Les réunions des CLECRT « métropoles » et « régions » se sont généralement tenues au cours du second semestre 2016. Le nombre de ces réunions a été variable : deux ou trois pour les CLECRT dédiées aux transferts des départements vers les régions, plus nombreuses pour les CLECRT dédiées aux transferts des départements vers les métropoles (neuf, par exemple pour la CLECRT « métropole de Grenoble »). Des séances de régularisation doivent toutefois avoir lieu en 2017 pour procéder à des ajustements sur la base du compte administratif 2016 lorsque les calculs initiaux prenaient en compte le budget de cette année.

Le rôle central du président de chambre régionale des comptes

Les présidents de chambre régionale des comptes ont joué un rôle d'expert et d'arbitre dans un processus où l'accord entre les parties était essentiel. Ils se sont donc attachés à créer les conditions d'un accord, sans utiliser la voix prépondérante que la loi leur conférait. Leur implication a ainsi contribué à la bonne fin de la réforme, le rôle du préfet et des services préfectoraux se limitant au suivi du processus et à la prise de l'arrêté.

Annexe n° 14 : dates de transfert des compétences départementales aux régions de métropole

Régions	Dates de transfert des compétences départementales	
	Transport interurbain	Transport scolaire
Auvergne-Rhône-Alpes	1 ^{er} janvier 2017 dans les départements de Savoie et Haute-Savoie	1 ^{er} septembre 2017 dans les départements de Savoie et Haute-Savoie
	Conventions de délégation avec les autres départements pour harmonisation d'ici 2022	
Bourgogne-Franche-Comté	1 ^{er} janvier 2017	1 ^{er} septembre 2017
Bretagne	1 ^{er} septembre 2017	
Centre-Val de Loire	1 ^{er} septembre 2017	
Grand Est	1 ^{er} janvier 2017	
Hauts-de-France	1 ^{er} janvier 2017 dans les départements de l'Oise et de la Somme	1 ^{er} septembre 2017 dans les départements de l'Oise et de la Somme
	1 ^{er} septembre 2017 dans les départements de l'Aisne et du Pas-de-Calais	
	Convention de délégation avec le département du Nord	
Nouvelle-Aquitaine	1 ^{er} septembre 2017	
Normandie	1 ^{er} septembre 2017 dans les départements du Calvados, de l'Eure et de Seine-Maritime	
	Convention de délégation avec les départements de la Manche et de l'Orne pour harmonisation à horizon 2020	
Occitanie	1 ^{er} janvier 2017 dans le département du Tarn	
	Conventions de délégation avec les autres départements sur l'année 2017 uniquement (transfert prévu pour le 1 ^{er} janvier 2018)	
Pays de la Loire	1 ^{er} septembre 2017	
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1 ^{er} septembre 2017	

Source : Association Régions de France

Annexe n° 15 : compétences transférées par les départements aux métropoles

Métropole	Compétences transférées au choix			Voirie
Aix-Marseille-Provence	FSL	FAJ	Prévention spécialisée Sports (un centre sportif)	Routes départementales à caractéristiques urbaines
Brest Métropole	FSL	FAJ	Prévention spécialisée	Voies en agglomération ou en continuité d'itinéraire (environ 45% du linéaire)
Bordeaux Métropole	FSL	FAJ	Tourisme (sauf actions d'intérêt départemental)	Totalité sauf déviation Taillan Médoc et Pont Eiffel
Métropole européenne de Lille	FSL	FAJ	Tourisme : substitution dans le financement des offices du tourisme, adhésion à l'ADRT, schéma métropolitain du tourisme	Totalité (convention pour que le CD continue d'intervenir durant l'hiver)
Rennes Métropole	FSL	FAJ	Prévention spécialisée	Totalité
Métropole du Grand Nancy	FSL (délégation pendant deux ans puis transfert)	FAJ	Culture : schéma départemental d'enseignement artistique sur le territoire métropolitain	Totalité
Toulouse Métropole	FSL	FAJ	Prévention spécialisée	Totalité (convention pour que le CD continue d'intervenir durant l'hiver)
Nantes Métropole	FSL	FAJ	Centres locaux d'information et de coordination	Totalité sauf 3 voiries structurantes et une route-digue départementale.
Montpellier Méditerranée Métropole	FSL	FAJ	Culture	En négociation (convention pour que le CD continue d'intervenir durant l'hiver)
Rouen Normandie Métropole	FAJ	Prévention spécialisée	Culture : musées départementaux	Totalité sauf bacs
Eurométropole de Strasbourg	FSL	FAJ	Prévention spécialisée	223 km (convention pour que le CD continue d'intervenir durant l'hiver)
Grenoble Alpes Métropole	Prév. spé.	FAJ	Tourisme : schéma touristique, itinéraires de randonnées Culture : MC2 Maison de la culture	442 km (convention pour que le CD continue d'intervenir durant l'hiver)
Nice Côte d'Azur	FSL	FAJ	Prévention spécialisée	Voirie transférée en 2011 (loi RCT 2010)

Source : Association France urbaine

Annexe n° 16 : montant des charges transférées par les départements aux métropoles

Montant net en euros des charges transférées en année pleine										
Métropoles	FSL	Prévention spécialisée	FAJ	CLIC	Culture	Tourisme	Sport	Charges non ventilées	Voirie	Total
Bordeaux- Métropole	3 464 778		613 972			489 954			1 937 027	6 505 731
Brest- Métropole	783 474	1 074 748	321 037					292 984	388 000	2 860 243
Eurométropole de Strasbourg	2 028 629	4 118 445	344 604					1 596 285	3 110 045	11 198 007
Grenoble- Alpes- Métropole		4 226 070	317 152		765 000	234 672			12 497 935	18 040 829
Métropole d'Aix- Marseille- Provence	6 211 928	52 589	1 157 135				1 034 946		3 336 449	11 793 047
Métropole Européenne de Lille	7 535 560		1 178 242			13 270		485 129	24 729 621	33 941 822
Métropole du Grand Nancy			102 514		118 500				1 171 579	1 392 593
Métropole Nice-Côte- d'Azur			4 880 007						1 117 195	5 997 202
Montpellier- Méditerranée Métropole	2 617 379		259 367		3 104 826			52 027	9 905 722	15 939 321
Nantes Métropole	3 249 225		284 407	487 140				564 879	5 148 876	9 734 527
Rennes- Métropole	986 951	1 870 718	345 301					1 591 508	3 440 932	8 235 410
Rouen- Normandie- Métropole		2 317 420	381 654		1 880 000				11 810 000	16 389 074
Toulouse Métropole	2 957 673	3 532 464	685 062						11 637 412	18 812 611
Total	Hors voirie								Voirie	Général
	70 609 624								90 230 793	160 840 417

Source : avis des CLERCT - présidents des CRC - mars 2017

Annexe n° 17 : chantiers induits par une fusion de collectivités

La mise en œuvre de la fusion de collectivités territoriales ou d'établissements publics se concrétise à travers six chantiers principaux, dont l'importance relative varie en fonction du niveau de collectivité :

Réorganisation institutionnelle et administrative

- installation du nouvel organe délibérant (après recomposition ou élection) et du nouvel exécutif ;
- réorganisation de la structure administrative : les structures administratives des anciennes entités (directions support et directions fonctionnelles) sont fusionnées en une structure administrative unique ;
- création de l'organigramme et nomination des agents : selon une démarche allant de la nomination du directeur général des services, des directeurs généraux adjoints, des directeurs et des chefs de service à celle des agents.

Refonte des fonctions supports

- harmonisation des systèmes d'information (notamment le système d'information RH et le système d'information financier). Cela implique l'acquisition de nouvelles licences, le paramétrage des nouveaux logiciels, la reprise des données et la formation des agents. Le plus souvent, le manque des compétences en interne suppose le recours à une société de services en informatique. Un tel chantier nécessite, *a minima*, 18 mois de travail ;
- harmonisation de l'organisation et des processus liés aux fonctions support (notamment la chaîne budgétaire et comptable, la fonction achat, etc.).

Gestion et harmonisation du cadre RH

- gestion des enjeux liés à la mobilité des agents ;
- conduite des négociations collectives afin d'harmoniser le régime indemnitaire des agents, leur temps de travail, les avancements d'échelon et l'action sociale.

Territorialisation de l'action publique

- détermination du siège de la nouvelle entité et du devenir des anciens sites (cession, conservation pour le maintien de directions ou d'équipes, conservation comme antennes locales, etc.) ;
- constitution d'antennes locales (si cela est considéré comme nécessaire pour préserver le lien de proximité).

Harmonisation des politiques publiques

- harmonisation de la fiscalité ;
- harmonisation des politiques publiques : détermination de la poursuite (ou non) des compétences exercées de façon facultative par les anciennes entités ; refonte des modalités d'exercice (production de règlements d'interventions uniques, harmonisation des modes de gestion) et de leur tarification.

Fusion des organismes satellites (agences, observatoires, sociétés publiques locales, etc.).

La fusion de collectivités est un processus complexe, qui requiert des moyens spécifiques internes à la collectivité, ou mobilisés auprès de prestataires extérieurs.

Annexe n° 18 : réorganisation des services dans les nouvelles régions

	Hauts de France	Normandie	Nouvelle-Aquitaine	Grand-Est	Bourgogne, Franche-Comté	Occitanie	Auvergne-Rhône-Alpes
Date d'établissement de l'organigramme fonctionnel	15 mars 2016	Premier organigramme présenté en mars 2016 Organisation figée début été 2016	Avril pour la DG, juillet pour les directeurs	4/01/2016 désignation du DGA et des directeurs préfigureurs	Délibéré fin avril 2016 pour les DGA et fin juin 2016 pour les directeurs	Organisation de transition au niveau de la DGS au CT du 24 mars 2016 Nouvelle organisation des Directions régionales en juin 2016 Organisation détaillée de chaque direction avec rattachement des agents aux CT de fin septembre et début décembre 2016	3 phases : 5 DGA mises en place au CT 9 mai 2016 Directions au CT 14 juin 2016 Services et unités au CT du 8 novembre 2016
Date de nomination des DGA et directeurs	DGA nommés au 1er mai 2016 Directeurs nommés entre le 1 ^{er} et le 31 octobre 2016	DGA en février 2016 positionnés comme préfigureurs Directeurs connus au début du printemps	Mai pour les DGA, septembre pour les directeurs	Nomination à automne des directeurs et des directeurs d'agences territoriales		DGA au 1er février 2016 (modification de leur champ d'intervention lors du 1 ^{er} semestre) Directeurs à compter de juillet 2016	2 DGA nommés en janvier 2016, 1 en mars, 2 à l'été Désignation des directeurs officialisée le 22 juillet suite à un processus de recrutement ouvert (interne et externe)
Nomination des chefs de services	Pas tous nommés à ce jour	Tous nommés	Tous nommés		1 ^{er} décembre 2016	A compter des CT de fin septembre et	2 vagues : mi-février 2017 et mi-mars 2017
Comparaison avant/après sur le nombre de directions/directeurs	16 DGA dans les 2 anciennes régions / 9 aujourd'hui 69 directions / 40 aujourd'hui 58 directeurs au 1 ^{er} janvier 2016 / 40 aujourd'hui	Avant 3 DGA (2 en BN et 1 en HN) / aujourd'hui 5 DGA 27 directions avant / 20 aujourd'hui	25 agents dans les 3 anciennes directions générales / 12 agents aujourd'hui 60 directions avant / 38 aujourd'hui	6 DGA avant / 1 DGA 54 directions / 17 aujourd'hui	8 DGA avant / 5 aujourd'hui 40 directions / 28 aujourd'hui	10 DGA avant / 8 DGA 42 directions / 30 directions	Avant 65 entités (DGA, directions, missions) / après 30 entités (DGA et directions)
Date d'estimation de la fin de la fin de nomination de tous les agents	30 avril 2017, le dernier CT actant les organigrammes des directions étant le 30 mars	C'est le cas	Mars 2017	C'est quasiment le cas	Mi-mars 2017	90% déjà / 100% fin 1 ^{er} trimestre 2017	Juin 2017
Renouvellement des instances syndicales et impacts	Elections en juin 2016, cela n'a pas ralenti le processus	Elections en décembre 2016, sans impact	Elections en juin 2016, cela n'a pas ralenti le processus	Elections fin juin 2016.	Elections en juin 2016, cela n'a pas ralenti le processus	18 octobre 2016	24 novembre 2016
Difficultés sociales éventuelles	Faibles Une journée avant les élections professionnelles ayant conduit à la signature d'un accord de concertation.	Faibles 1/2 journée de mouvement peu suivi	Oui fin 2016 / début 2017. Il y a été répondu par des mesures d'accompagnement et le lancement de la négociation collective	Pas de blocage, organisation définitive non unanimement rejetée le 13 octobre 2016. Protocole signé avec les organisations syndicales en décembre 2016.	Faibles 1 journée de mouvement	Non, les organigrammes	Aucun blocage

Source : Association Régions de France (taux d'avancement à février 2017)

Annexe n° 19 : harmonisation des régimes indemnitaires et des politiques publiques dans les nouvelles régions

	Hauts-de-France	Normandie	Nouvelle-Aquitaine	Grand-Est	Bourgogne, Franche-Comté	Occitanie	Auvergne-Rhône-Alpes
Nombre de dispositifs dans les anciennes régions	Une centaine	+ de 100	706	700	274	Des centaines	103 domaines d'intervention / 400 dispositifs
Démarrage du travail d'harmonisation / unification	Oui	Oui	Oui, 474 dispositifs supprimés, 175 harmonisés ou créés	Oui au printemps 2016	Oui	Oui au fil de l'eau dès le début du mandat	Lancement d'un projet Convergence en avril 2016 pour organiser l'harmonisation des politiques régionales et l'homogénéisation des modes de faire. 3 phases : Juin 2016 : inventaire et priorisation des projets Sept 2016 : identification des scénarios pour chaque projet et impacts pour arbitrage Sept 2016- juin 2017 mise en œuvre
Taux d'avancement estimé	40%	80%	80%	80%	64%	80%	70% mais avec de nombreux projets finis
Date cible de finalisation	Juin 2017	Fin 2017	Fin 2017	Avril 2017	80 % fin 2017 Fin du mandat pour CPER et fonds européens	31/12/2017 pour les dispositifs et début 2019 pour les modes de gestion	Fin 2017
Budget intégrant tous les nouveaux dispositifs	BP 2018	BP 2017 pour une très grande partie	BP 2017 intègre déjà les nouveaux dispositifs validés	BP 2018		80 % dans BP 2017	
Négociation déjà entamée	Non	En cours	Oui	Oui	Février 2017	Oui dès 2016	Non
Si non date de démarrage et durée estimative	Début mars-avril 2017 et finalisation en fin d'année	Finalisation à l'automne 2017 (1 an)	1 ^{er} semestre 2017 pour un accord mis en œuvre sur le mandat à partir du 1 ^{er} janvier 2018	Sur 2017	Finalisation en juin 2017	Tout 2017 pour délibérations en fin d'année	Mars jusqu'à fin 2017
Existence constatée de différences fortes entre les anciennes régions	Oui tant sur les agents des lycées que sur ceux du siège, pas forcément toujours dans le même sens entre les anciennes régions.	Ecart existant sur les RI (jusqu'à 300 euros sur les agents des lycées).	Forts écarts. L'alignement par le haut (non envisagé) coûterait 200M€ par an. Différence temps de travail faible (3 % dans les lycées, 0 % siège)	Forts écarts sur les RI (70 % sur les lycées, jusqu'à 45 % au siège) et réduit sur le temps de travail (3 % lycées)	Différences mais peu significatives	Temps de travail proches Fortes différences de RI sur les catégories B et C	Sur lycées : écart 7 % rémunération moyenne et 3 % en temps de travail Sur le siège : écart de 18 % de rémunération moyenne et 9 % de temps de travail

Source : Association Régions de France (taux d'avancement à février 2017)

Annexe n° 20 : organisation territoriale des nouvelles régions

	Hauts-de-France	Normandie	Nouvelle-Aquitaine	Grand-Est	Bourgogne, Franche-Comté	Occitanie	Auvergne-Rhône-Alpes
Mise en place d'une territorialisation des services	Territorialisation par antennes	Non	Oui	Oui depuis juin 2016	Analyse en cours	Oui par la mise en place de maisons de la Région	RA avait territorialisé en 2004 à la maille départementale / Auvergne non territorialisée (seule information de proximité par 3 antennes) Analyse en cours pour la nouvelle région dans le cadre des projets de services qui seront lancés en mars.
Sur combien de sites	3 à ce jour / 20 sites projetés	Conservation des deux sites Rouen et Caen	Sur les trois anciens sites	12 agences implantées à une maille pertinente (400.000 habitants / 20 lycées). 20 à 30 personnes par agences.	Actuellement 8 sites mais très différents	11 sites minimum en plus des 2 hôtels de région	Réflexion en cours
Les sites existaient-ils ou certains sont-ils nouveaux ?	Nouvelles implantations	Pas de création de sites		8 créations en Champagne-Ardenne et Lorraine. 4 déjà existantes en Alsace.		Oui de nouvelles ont été décidées (ex Montauban depuis 1er janvier 2017)	Aucune implantation nouvelle de prévue. Recherche de mutualisation, notamment en lien avec implantations territoriales de l'agence économique
Territorialisation thématique (spécialiste) ou généraliste	Généraliste	Spécialisation aussi poussée que possible des deux sites	Tous les DGA sont à Bordeaux, les directions et services sont répartis sur les 3 sites. La fusion a permis de développer de nouvelles organisations par exemple par bassins de mobilité pour les transports, ou par filière industrielle	Chaque agence a 4 pôles d'intervention : - Gestion du patrimoine immobilier - Vie des lycées (RH, numérique) - Animation et développement territorial - Transports scolaires et interurbains		Approche croisée privilégiée : - Généraliste pour assoir la proximité - Avec deux blocs de compétences plus forts : économie-formation-orientation-emploi / transports scolaires et interurbains	Territorialisation thématique privilégiée
Articulation fonctionnelle /hiérarchique avec les directions « en centrale »	Une direction de la proximité chapeaute les antennes. Les autres services envoient sous forme de permanences hebdomadaires un représentant de leur direction.			Directeurs d'agences sont membres du comité de direction de la région.		Non définie à ce stade	Abandon de la double articulation hiérarchique fonctionnelle qui n'a pas fonctionné en RA depuis 2004

Source : Association Régions de France (taux d'avancement à février 2017)

Annexe n° 21 : harmonisation des tarifs des cartes grises dans les nouvelles régions

Anciennes régions	janv-16	janv-17	janv-18	janv-19	janv-20	janv-21	Nouvelles régions
Auvergne	45,0 €	43,0 €	-	-	-	-	Auvergne-Rhône-Alpes
Rhône-Alpes	43,0 €	43,0 €	-	-	-	-	
Bourgogne	51,0 €	51,0 €	-	-	-	-	
Franche-Comté	36,0 €	51,0 €	-	-	-	-	Bourgogne-Franche-Comté
Lorraine	45,0 €	44,0 €	43,0 €	42,0 €	-	-	Grand Est
Champagne-Ardenne	35,0 €	37,3 €	39,7 €	42,0 €	-	-	
Alsace	36,5 €	38,3 €	40,2 €	42,0 €	42,0 €	42,0 €	
Nord-Pas-de-Calais	45,0 €	42,6 €	40,2 €	37,8 €	35,4 €	33,0 €	Hauts-de-France
Picardie	33,0 €	33,0 €	33,0 €	33,0 €	33,0 €	33,0 €	
Basse Normandie	35,0 €	-	-	-	-	-	Normandie
Haute Normandie	35,0 €	-	-	-	-	-	
Aquitaine	36,0 €	41,0 €	-	-	-	-	Nouvelle-Aquitaine
Limousin	42,0 €	41,0 €	-	-	-	-	
Poitou-Charentes	41,8 €	41,0 €	-	-	-	-	
Languedoc-Roussillon	44,0 €	44,0 €	-	-	-	-	Occitanie
Midi-Pyrénées	34,0 €	44,0 €	-	-	-	-	

Source : Rapports d'orientation budgétaire et rapports de présentation du budget primitif des nouvelles régions

Annexe n° 22 : contrôle budgétaire - saisines et avis des CRC en 2016

Chambres régionales et territoriales des comptes	Nombre de saisines	Nombre d'avis									
		L. 1612-2	L. 1612-5	L. 1612-12	L. 1612-14	L. 1612-15	Marchés publics	DSP	EPS	Autres	Nombre d'avis*
Grand Est	39	12	11	3	8	5	0	0	0	0	34
Nouvelle-Aquitaine	36	10	4	7	7	13				1	42
Auvergne-Rhône-Alpes	39	7	19	5	5	26	0	0	0	0	62
Bourgogne-Franche-Comté	52	15	24	8	10	6	0	0	0	0	53
Bretagne	5	1	1	0	0	2	0	0	0	0	4
Centre-Val de Loire	15	6	8	2	1	4	0	0	0	0	20
Corse	10	2	3	0	0	5	0	0	0	1	11
Ile-de-France, Saint-Pierre-et-Miquelon	40	10	12	4	6	14	0	0	0	2	42
Occitanie	57	18	12	10	7	8	0	0	0	0	54
Hauts-de-France	39	14	2	6	6	11	0	0	0	1	42
Normandie	33	9	8	4	6	6	0	0	0	0	36
Pays de la Loire	8	1	1	1	5	1	0	0	0	0	9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	21	3	10	1	3	6	0	1	0	2	26
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	107	13	19	4	27	89	0	0	0	0	152
La Réunion et Mayotte	41	3	11	1	9	24	0	0	0	0	48
Nouvelle-Calédonie	4	0	2	0	2	0	0	0	1	0	5
Polynésie française	7	3	0	3	0	2	0	0	0	0	8
TOTAL	553	127	147	59	104	222	0	2	0	0	648

Le nombre d'avis total peut être différent de la somme des différentes catégories d'avis renseignés, un seul avis pouvant avoir plusieurs fondements.

* Le nombre d'avis total peut être différent de la somme des différentes catégories d'avis renseignés, au sein d'avis pouvant avoir plusieurs fondements.

Annexe n° 23 : méthodologie de la typologie de la situation financière des collectivités d'outre-mer

Catégorie	Critères
Situation financière saine	<u>1^{er} critères</u> EBF > 5 % des produits de gestion et au moins constant sur la période Epargne nette > 5% des produits de gestion Evolution (en moyenne annuelle) des charges de personnel < 3% Capacité de désendettement < 15 ans <u>2^{ème} critères</u> Absence de dettes sociales et fiscales Délai de paiement des fournisseurs d'environ 30 jours
Situation financière dégradée	<u>1^{er} critères</u> FRNG <0 BFR >0 Délai de paiement des fournisseurs > 60 jours <u>2^{ème} critères</u> EBF < 5 % des produits de gestion et au moins constant sur la période Epargne nette < ou = 5 % des produits de gestion Poids des charges de personnel : ratio n°7 > 60% à comparer avec les charges à caractère général. Evolution (en moyenne annuelle) des charges de personnel > 3% (impact mécanique du GVT). Capacité de désendettement > 15 ans <u>Marges de manœuvre</u> Sur les charges de gestion, (ratio de rigidité des charges structurelles < 0.6) « Réserve fiscale » en bases ou en taux < plafonds
Situation financière alarmante (très dégradée mais réversible)	<u>1^{er} critères</u> FRNG <0 BFR >0 Délai de paiement des fournisseurs > 90 jours Dettes sociales et fiscales élevées

Catégorie	Critères
par la CL elle-même)	<u>2^{ème} critères</u> EBF < 5 % des produits de gestion et en baisse sur la période Epargne nette < 0 ou nulle Poids des charges de personnel : ratio n°7 > 60% à comparer avec les charges à caractère général. Evolution (en moyenne annuelle) des charges de personnel > 3% (impact mécanique du GVT) Capacité de désendettement > 20 ans <u>Marges de manœuvre</u> Sur les charges de gestion, (ratio de rigidité des charges structurelles > 0.6) « Réserve fiscale » en bases ou en taux < plafonds
Situation financière critique (très dégradée mais irréversible par la CL elle-même)	<u>1^{er} critères</u> FRNG <0 BFR >0 Délai de paiement des fournisseurs > 180 jours Dettes sociales et fiscales élevées <u>2^{ème} critères</u> EBF < ou = 0 et en baisse sur la période Epargne nette < 0 ou nulle Poids des charges de personnel : ratio n°7 > 60% à comparer avec les charges à caractère général. Evolution (en moyenne annuelle) des charges de personnel > 3% (impact mécanique du GVT) Capacité de désendettement > 20 ans <u>Marges de manœuvre</u> Fiscalité > plafonds ou déficit de fonctionnement cumulé > à 10 fois le produit des impôts

L'entrée dans la catégorie « saine » s'effectue par l'EBF et l'épargne nette. S'ils sont supérieurs à 5 %, une vérification est faite sur l'évolution des charges de personnel, qui doit être inférieure en moyenne annuelle au GVT (3 %). Si la commune n'est pas trop endettée, sa capacité de désendettement sera inférieure à 15 ans. L'analyse est confirmée en

constatant l'absence de dettes sociales et fiscales et un délai de paiement des fournisseurs aux alentours de 30 jours.

Si la collectivité n'entre pas dans cette catégorie, la principale analyse est celle du bilan fonctionnel avec le fonds de roulement net global et le besoin en fonds de roulement. C'est l'entrée dans la catégorie « dégradée ». L'EBF et l'épargne nette deviennent les deuxièmes critères qui vont confirmer la situation et mettre en évidence de possibles marges de manœuvre sur les charges ou les produits.

Le retour au compte de résultat impose de regarder le poids des charges de personnel en le comparant au niveau de charges à caractère général pour savoir si le niveau élevé du ratio de personnel tient à un mode d'organisation des services de la collectivité (internalisation de nombreuses prestations) ou relève d'autres choix de gestion. L'évolution en moyenne annuelle des charges de personnel renseigne sur l'effet volume. Enfin, le ratio de rigidité des charges structurelles peut informer sur la possibilité pour la collectivité de diminuer ses autres charges.

Dès lors que la situation est dégradée, ce sont les résultats de l'analyse du bilan fonctionnel qui dominent. Les niveaux d'EBF, d'épargne nette et leurs tendances permettent de distinguer les situations « dégradées » de celles qui sont « alarmantes ».

L'absence de marge de manœuvre lorsque la situation est dégradée fait entrer la collectivité dans la catégorie « critique ».

Annexe n° 24 : parts des contributions indirectes dans les recettes réelles de fonctionnement des communes, des départements et des régions d'outre-mer

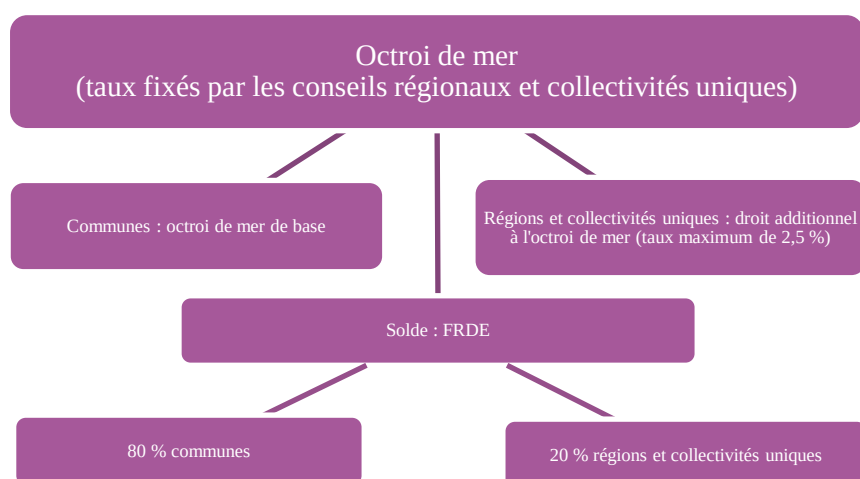
COMMUNES					
En M€	2013	2014	2015	2016	Variation 2013/2016
Recettes réelles de fonctionnement	2 472,5	2 482,9	2 558,1	2 393,6	- 3 %
Dont ressources fiscales propres	834,4	843,2	881,0	846,8	+ 1 %
Dont octroi de mer	717,2	708,3	732,8	691,8	-4 %
Dont taxe spéciale sur les carburants	97,3	100,3	98,0	98,1	+ 1 %
DEPARTEMENTS					
En M€	2013	2014	2015	2016	Variation 2013/2015
Recettes réelles de fonctionnement	2 895,9	3 014,7	3 031,1	2 136,6 ⁵¹³	+ 5 %
Dont ressources fiscales propres	1 784,7	1 839,4	1 857,9	1 318,2	+ 4 %
Dont octroi de mer (Guyane)	27	27	23,6	0	-13 %
Dont taxe spéciale sur les carburants	113,2	111,7	110,5	67,1	-2 %
REGIONS ET COLLECTIVITES UNIQUES					
En M€	2013	2014	2015	2016	Variation 2013/2015
Recettes réelles de fonctionnement	1 183,4	1 196,8	1 177,4	2 100,3 ⁵¹⁴	-1 %
Dont ressources fiscales propres	441,2	481,6	483,7	1 119,7	+10 %
Dont octroi de mer	268,2	269,6	262,9	306,0	-2 %
Dont taxe spéciale sur les carburants	246,1	232,8	240,5	297,8	-2 %

Source : données DGFIP – Cour des comptes

⁵¹³ La diminution du montant en 2016 s'explique par la création des collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, dont les ressources en 2016 ont été mises dans la catégorie « régions et collectivités uniques ».

⁵¹⁴ Le montant des recettes réelles de fonctionnement en 2016 intègre les RRF des deux nouvelles collectivités uniques de Guyane et de Martinique (1 369,6 M€), ce qui explique sa nette augmentation.

Annexe n° 25 : répartition de l'octroi de mer entre collectivités



Source : Cour des comptes

Annexe n° 26 : dotation forfaitaire des communes d'outre-mer en 2016

Code département de la commune	Nom du département	Population DGF 2016	Dotation forfaitaire 2015 retraitée	Part dynamique de la population	Ecrêtement	Contribution au redressement des finances publiques 2016	Dotation forfaitaire 2016 notifiée	Prélèvement sur fiscalité contribution au redressement des finances publiques 2016	Dotation forfaitaire 2016 / habitant (Population publiques DGF)
971	GUADELOUPE	423 974,00	64 153 263,00 €	- 28 206,00 €	187 259,00 €	7 805 694,00 €	56 132 104,00 €	- €	132,40 €
972	MARTINIQUE	401 155,00	57 816 092,00 €	- 325 405,00 €	324 076,00 €	6 385 193,00 €	50 782 533,00 €	1 115,00 €	126,59 €
973	GUYANE	248 055,00	40 817 766,00 €	465 983,00 €	16 159,00 €	3 537 577,00 €	37 730 013,00 €	- €	152,10 €
974	LA REUNION	851 416,00	112 554 932,00 €	48 131,00 €	155 580,00 €	16 076 915,00 €	96 370 568,00 €	- €	113,19 €
975	SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	6 767,00	1 364 155,00 €	- 579,00 €	- €	- €	1 363 576,00 €	- €	201,50 €
976	MAYOTTE	218 343,00	33 275 293,00 €	- €	- €	- €	33 275 293,00 €	- €	152,40 €
986	WALLIS-ET-FUTUNA	13 073,00	2 793 115,00 €	- €	- €	- €	2 793 115,00 €	- €	213,66 €
987	POLYNESIE FRANCAISE	281 068,00	50 742 173,00 €	- €	- €	- €	50 742 173,00 €	- €	180,53 €
988	NOUVELLE-CALEDONIE	326 950,00	56 877 837,00 €	190 600,00 €	- €	- €	57 068 437,00 €	- €	174,55 €
Total des communes d'Outre-mer		2 770 801,00	420 394 626,00 €	350 524,00 €	683 074,00 €	33 805 379,00 €	386 257 812,00 €	1 115,00 €	139,40 €
Total des communes DOM		2 142 943,00	308 617 346,00 €	160 503,00 €	683 074,00 €	33 805 379,00 €	274 290 511,00 €	1 115,00 €	128,00 €
Total des communes COM		627 858,00	111 777 280,00 €	190 021,00 €	- €	- €	111 967 301,00 €	- €	178,33 €

Source : DGCL

Annexe n° 27 : évolution du FPIC

M€	2015	2016	Evolution 2015-2016
FPIC national	780,0	1 000,0	+ 28,21 %
Dont quote-part et garanties OM	41,8	53,7	+ 28,47 %
Dont métropole	738,2	946,3	+ 28,19 %

Source : DGCL

Annexe n° 28 : principales masses financières des collectivités des DROM (2013-2016)

Masses financières des communes	2013					2016			
en M€	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Métropole hors Paris	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	589	257	524	1 103		598	284	529	1 169
<i>RRF/habitant en €</i>	1 437	1 112	1 308	1 239	1 202	1 462	1 152	1 350	1 384
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	556	236	511	1 000		564	273	522	1 084
<i>DRF/habitant en €</i>	1 356	1 021	1 276	1 205	992	1 379	1 107	1 332	1 283
Recettes réelles d'investissement hors emprunts (RRI)	86	57	62	172	France	79	56	68	164
<i>RRI/habitant en €</i>	210	247	155	207	174	193	227	174	194
Dépenses réelles d'investissement hors remboursement dette (DRI)	167	69	86	292	France	94	53	51	268
<i>DRI/habitant en €</i>	407	298	215	352	392	230	215	130	317

Masses financières des EPCI			2013			2016		
en M€	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	71	49	179	381	121	91	201	408
<i>RRF/habitant en €</i>	173	212	447	459	296	369	513	483
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	48	43	158	352	99	61	184	395
<i>DRF/habitant en €</i>	117	186	394	424	242	247	470	468
Recettes réelles d'investissement hors emprunts (RRI)	0,7	2	8	26	6	12	8	51
<i>RRI/habitant en €</i>	2	9	20	31	15	49	20	60
Dépenses réelles d'investissement hors remboursement dette (DRI)	9	9	36	111	29	9	16	77
<i>DRI/habitant en €</i>	22	39	90	134	71	37	41	91

Masses financières des 2 départements	2013			2016		
en M€	Guadeloupe	Réunion	Métropole hors Paris	Guadeloupe	Réunion	Métropole hors Paris 2015
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	612	1 357		671	1 485	
<i>RRF/habitant en €</i>	1 493	1 635	967	1 640	1 758	984
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	582	1 284		624	1 381	
<i>DRF/habitant en €</i>	1 420	1 547	859	1 525	1 635	880
Recettes réelles d'investissement hors emprunts (RRI)	45	76		25	59	
<i>RRI/habitant en €</i>	110	92		61	70	
Dépenses réelles d'investissement hors remboursement dette (DRI)	119	159		88	108	
<i>DRI/habitant en €</i>	290	192		215	128	

Masses financières des 2 régions	2013			2016		
en M€	Guadeloupe	Réunion	Métropole hors Paris	Guadeloupe	Réunion	Métropole hors Paris 2015
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	288	519		281	505	
<i>RRF/habitant en €</i>	703	625	348	687	598	346
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	233	369		216	413	
<i>DRF/habitant en €</i>	568	445	269	528	489	276
Recettes réelles d'investissement hors emprunts (RRI)	59	148		89	185	
<i>RRI/habitant en €</i>	144	178		218	219	
Dépenses réelles d'investissement hors remboursement dette (DRI)	147	281		121	548	
<i>DRI/habitant en €</i>	359	339		296	659	

**Masses financières des collectivités des DROM hors départements,
régions et collectivités uniques de Guyane et de Martinique**

	2013				2016				Total
en M€	Guadeloupe	Guyane*	Martinique*	Réunion	Guadeloupe	Guyane*	Martinique*	Réunion	
Recettes réelles de fonctionnement (RRF)	1560	306	703	3 360	1607	375	730	3 567	6 279
<i>RRF/habitant en €</i>	3 806	1 324	1 755	4 049	3 929	1 521	1 863	4 223	11 535
Dépenses réelles de fonctionnement (DRF)	1419	279	669	3 005	1 465	334	706	3 273	5 778
<i>DRF/habitant en €</i>	3 462	1 207	1 670	3 621	3 581	1 355	1 802	3 875	10 613
Recettes réelles d'investissement hors emprunts (RRI)	190,7	59	70	422	205	68	76	459	808
<i>RRI/habitant en €</i>	465	255	175	508	501	276	194	543	1 514
Dépenses réelles d'investissement hors remboursement dette (DRI)	442	78	122	843	312	62	67	1 001	1 442
<i>DRI/habitant en €</i>	1 078	337	305	1 016	763	252	171	1 185	2 370

* hors Région, département et Collectivités uniques

Annexe n° 29 : évolution de la situation des impayés de RSA des départements aux CAF

Département	Situation au 31 dec 2015	Situation au 31 déc 2016
ARDENNES	0	5 782 970
CANTAL	906 432	909 159
CHER	785 675	3 325 151
CORREZE	1 257 334	1 257 784
CREUSE ⁵¹⁵	1 170 881	2 325 887
EURE	0	6 545 062
INDRE-ET-LOIRE	0	1 235 709
LOT ET GARONNE	0	4 291 957
HAUTE-MARNE	0	340 038
MAYENNE	0	1 635 420
MOSELLE	0	5 443 239
NORD	54 540 961	110 685 519
HAUTES PYRENEES	710 040	1 721 377
SOMME	0	3 370 824
ESSONNE	13 306 149	216 402
GUADELOUPE	35 269 065	43 634 870
MARTINIQUE	820 348	820 348
Total :	108 766 885	193 541 717

Source : CNAF

⁵¹⁵ Le département de la Creuse a informé la Cour qu'il avait effectué, le 31 décembre 2016, un versement de 1 275 057 €.

Annexe n° 30 : dispersion de la dépense sociale par habitant pour les trois allocations individuelles de solidarité⁵¹⁶

Décomposition de la dispersion de la dépense sociale par habitant pour les 3 AIS (RSA, APA et PCH)

	RSA	APA	PCH
Dispersion de la dépense par habitant	0,03954	0,02219	0,01822
Contribution du taux de bénéficiaires	87%	119%	52%
Contribution de la dépense par bénéficiaire	1%	11%	61%
Contribution de l'interaction entre dépense par bénéficiaire et taux de bénéficiaires	12%	-30%	-13%
Total :	100 %	100 %	100 %

Source : Cour des comptes – données DGCL

Pour le RSA, le niveau de dépense par bénéficiaire est quasiment neutre et pour l'APA, il varie peu (11 %). Pour la PCH, en revanche, l'hétérogénéité de la dépense par bénéficiaire contribue à peu près autant (61 %) à la dispersion de la dépense par habitant que le taux de bénéficiaires (52 %). La dispersion de la dépense de PCH par habitant est donc liée pour moitié seulement aux caractéristiques du département. D'autres facteurs, notamment organisationnels et de gestion expliquent l'autre moitié de la dispersion, et participent à l'hétérogénéité de la dépense par bénéficiaire.

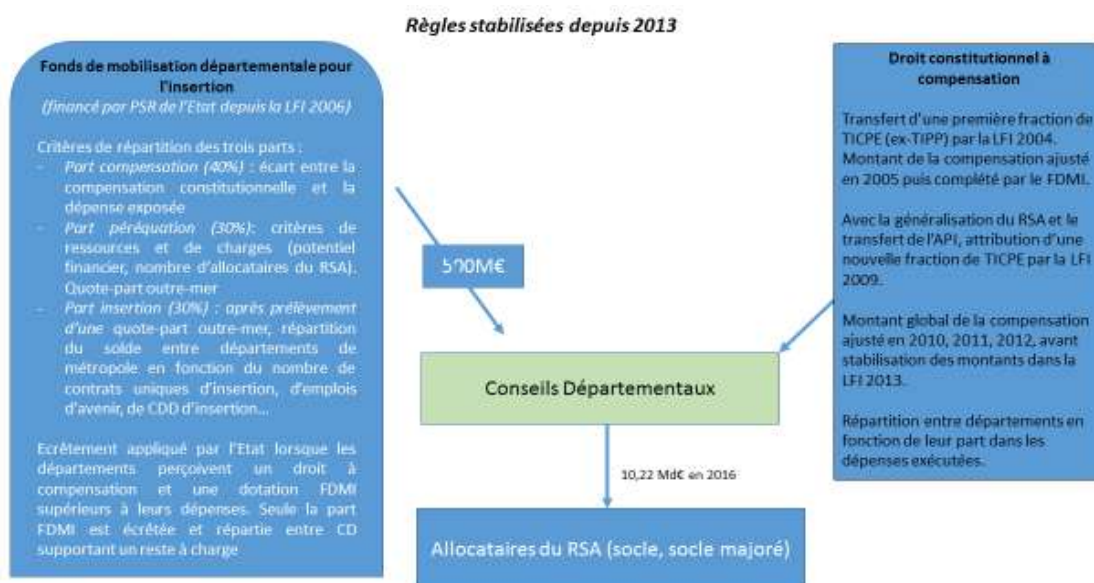
⁵¹⁶ Ce calcul est fondé sur l'équation suivante, fonction de la dépense par habitant (DH), du taux de bénéficiaires dans la population du département (TB) et de la dépense par bénéficiaire (DB) : $DH = TB \times DB$. Le passage par le logarithme et la variance donne :

$$100 \% = \frac{Var(\ln(TB))}{Var(\ln(DH))} + \frac{Var(\ln(DB))}{Var(\ln(DH))} + 2 \times \frac{Cov(\ln(TB), \ln(DB))}{Var(\ln(DH))}$$

Annexe n° 31 : financement du RSA et du RMI

Le financement du RSA et du RMI a été assuré par deux transferts de fiscalité : le transfert d'une première tranche de taxe individuelle sur les produits pétroliers (TIPP)⁵¹⁷ en 2004 puis l'ajout d'une seconde tranche lors de la généralisation du RSA.

À ces deux transferts, qui représentent 5,9 Md€ en 2015, s'ajoute l'attribution du fonds départemental de mobilisation pour l'insertion (FDMI), créé par la loi de finances pour 2006, doté de 100 M€ en 2006 et de 80 M€ en 2007. Ce fonds avait pour objectif initial de soutenir le renforcement des actions d'insertion des départements. Son montant a été augmenté à 500 M€ en 2006, maintenu à ce niveau pendant trois ans puis régulièrement reconduit. La loi de finances pour 2017 a renforcé la part dite « insertion » afin d'encourager les départements dans leurs actions d'insertion. S'il ne s'agit pas à proprement parler d'une compensation, le FMDI est tout de même intégré au calcul du « reste à charge ».



Source : Cour des comptes

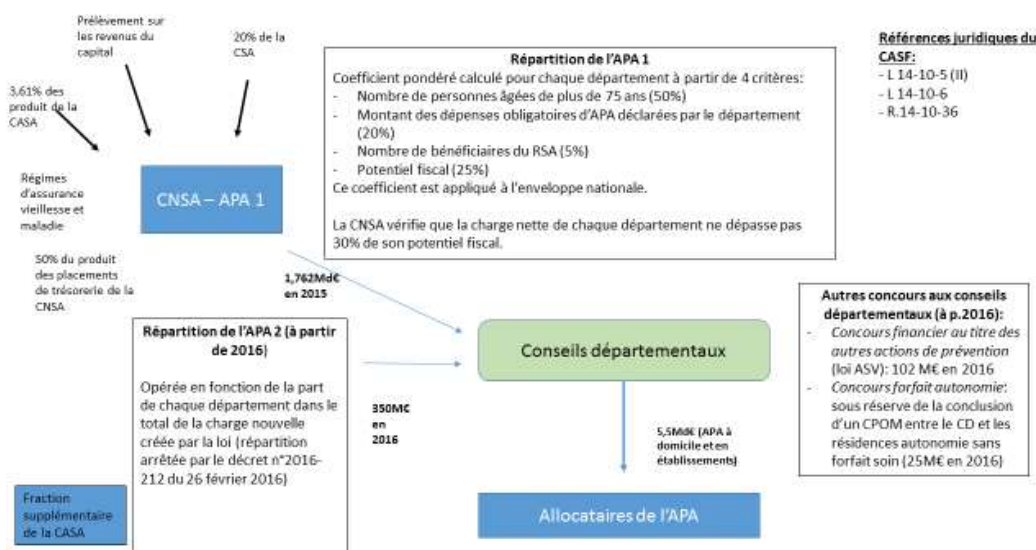
⁵¹⁷ Désormais taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Annexe n° 32 : financement de l'APA

Le financement de l'APA est assuré par l'attribution aux départements de deux concours versés par la CNSA, d'un montant prévisionnel de 2,3 Md€ en 2017.

Le concours APA I, de 1,9 Md€ en 2017, a été créé par la loi n°2001-647 du 20 juillet 2001. Il est réparti selon quatre critères et financé par diverses ressources (notamment des parts du produit de la contribution solidarité autonomie, des droits tabac, de la contribution sociale généralisée affectée à la CNSA⁵¹⁸ et de la contribution additionnelle pour l'autonomie).

Le concours APA II, de 454 M€ en 2017, a été ajouté par la loi d'adaptation de la société au vieillissement et finance la revalorisation des plafonds de l'APA à domicile pour les personnes les moins autonomes, le droit au répit des aidants et la revalorisation des salaires des professionnels de la branche des professionnels aide à domicile.



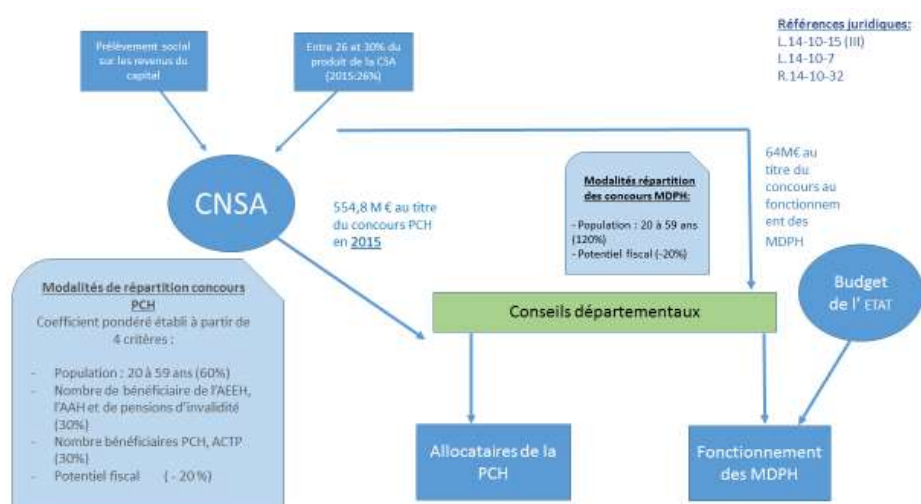
Source : Cour des comptes

⁵¹⁸ Jusqu'à la fin 2015.

Annexe n° 33 : financement de la PCH

Le financement de la PCH obéit à un schéma plus simple que celui de l'APA. Le concours de la CNSA, de 583 M€ en 2017, est financé par une fraction du produit de la CSA et, à compter du 1er janvier 2017, par une partie du produit du prélèvement social sur les revenus du capital affecté à la CNSA, en substitution des droits tabacs.

La CNSA verse également aux départements un concours pour le financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), au budget desquelles l'État contribue également directement. En 2017, ce concours est prévu à hauteur de 70,8 M€.



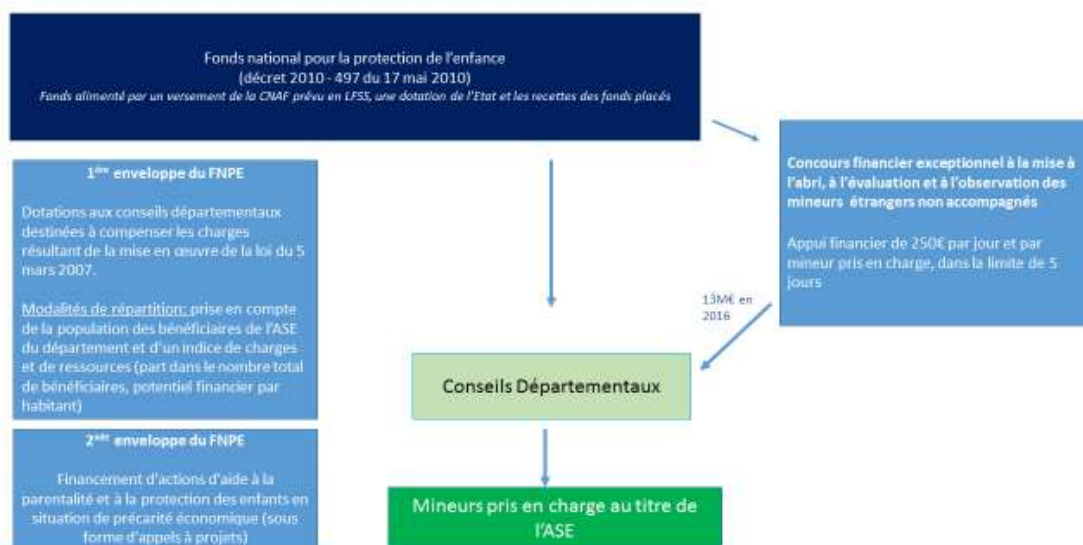
Source : Cour des comptes

Annexe n° 34 : financement de l'aide sociale à l'enfance

La compensation du transfert de la compétence de l'aide sociale à l'enfance en 1983 a été d'abord opérée par l'attribution de ressources fiscales destinées également à financer les autres compétences transférées.

En 2010, la loi du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance a ajouté à cette première compensation le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE)⁵¹⁹. Financé par l'État et par un abondement de la CNAF, ce fonds est composé de deux enveloppes : la première a pour mission originelle d'aider les conseils départementaux à faire face aux évolutions prévues par la réforme de 2007, la seconde, de contribuer au financement d'actions spécifiques.

Les derniers ajustements de compétences ont donc donné lieu à une plus grande fragmentation du financement qui repose désormais, en plus de la fiscalité transférée, sur de nombreux fonds.



Source : Cour des comptes

⁵¹⁹ Décret n° 2010-497 du 17 mai 2010 relatif au fonds national de financement de la protection de l'enfance

Annexe n° 35 : ressources attribuées aux départements à l'occasion des transferts, créations, extensions de compétences et des principales lois régissant les trois AIS et l'ASE

	Fondement juridique	Objet	Ressources attribuées	Jurisprudence
Aide sociale à l'enfance	Loi n°83-663 du 22 juillet 1983	Transfert de la compétence	Art. 93 à 99 de la loi du 7 janvier 1983 (panier de ressources attribué aux départements)	
	Loi n°2007-293 du 5 mars 2007	Réorganisation des conditions d'exercice de la compétence	Création du Fonds national pour la protection de l'enfance	DC n°2010-109 du 25 mars 2011: aucune obligation de compensation
	Loi n°2016-297 du 14 mars 2016	Pas de changement	Formalisation du soutien exceptionnel apporté par l'État aux conseils départementaux pour la mise à l'abri, l'évaluation et l'orientation des mineurs non accompagnés (financement par le FNPE)	
APA	Loi n° 97-60 du 24 janvier 1997	Création de la PSD		
	Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (1)	Création de compétence par substitution de l'APA à la PSD, qui relevait déjà de la compétence des départements	Création du fonds de financement de l'APA auquel se substitue à compter de 2004 le concours de la CNSA	QPC n°2011-143 du 30 juin 2011
	Loi n°2015-1776 d'adaptation de la société au vieillissement	Réforme de l'APA	Création de l'APA 2 financée par une fraction additionnelle de la CASA (350M€ en 2016)	

	Fondement juridique	Objet	Ressources attribuées	Jurisprudence
PCH	Loi n°2005-102 du 11 février 2005	Création de la PCH par fusion de diverses prestations	Concours de l'État apporté via la CNSA	QPC n°2011-144 du 30 juin 2011
RMI puis RSA	Loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003	Transfert de compétence	Attribution d'une fraction de la TICPE (ex-TIPP) aux conseils départementaux. Clause de revoyure en 2004 pour tenir compte de la réforme de l'ASS et de la création du RMA. La LFR 2005 stabilise le droit à compensation et prévoit un abondement exceptionnel. La LFI 2006 crée le FDMI, reconduit par période triennale.	
	Loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA	Transfert de compétence pour la seule partie correspondant à l'ex-API, fusionnée dans le RSA. Reprise par l'État des dispositifs d'intéressement du RMI jusqu'alors financés par les départements	Fraction supplémentaire de TICPE. Montant de compensation établi à titre provisoire pour 2009, 2010, 2011. Stabilisation des règles de la compensation par la LFI 2013.	QPC n°2011-142/145 du 30 juin 2011
	Ordonnance n°2010-686 du 24 juin 2010 généralisant le RSA dans les DROM, à St-Pierre et Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy		Dotation de compensation. Pour St-Martin et St-Barthélemy: majoration de la DGC	

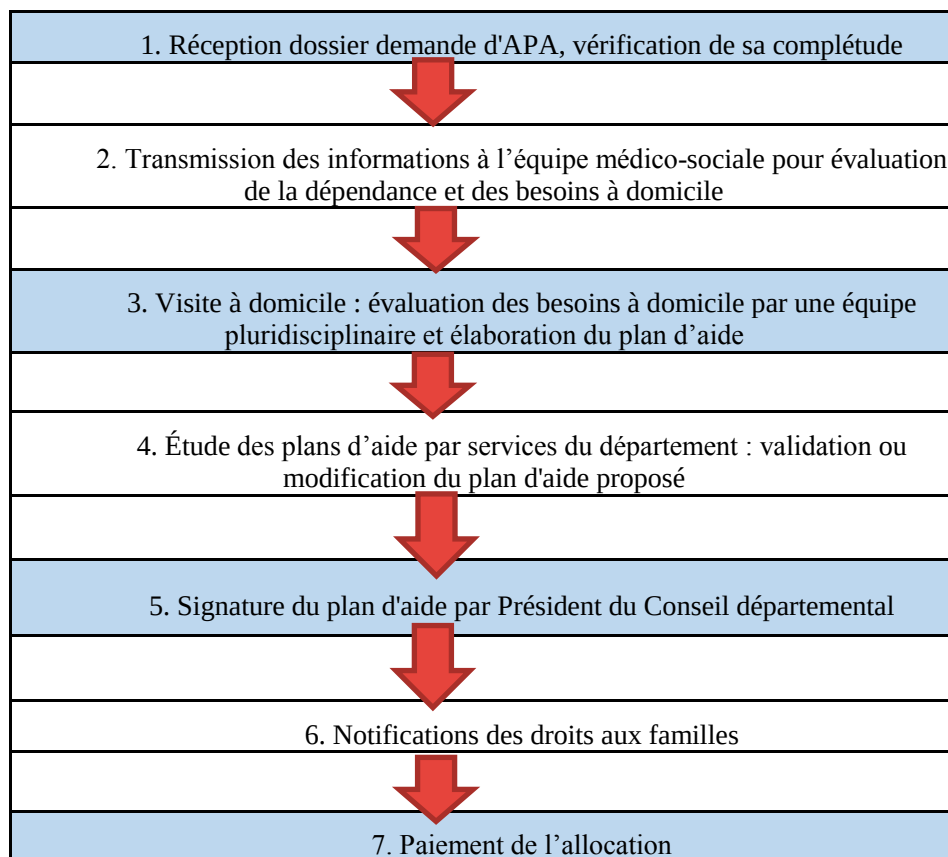
Source : Cour des comptes

Annexe n° 36 : fonds d'urgence à destination des départements entre 2010 et 2015

	Critères d'éligibilité	Critères d'éligibilité et de répartition	Vecteur juridique	Nombre de départements bénéficiaires	Financement du fonds
Fonds 2010 150 M€		1ère section (75M€) : indice synthétique de ressources et de charges (potentiel financier, revenu moyen, proportion de personnes âgées de plus de 75 ans). Les 30 départements ayant l'indice le plus élevé sont seuls retenus. 2ème section : examen individuel de la situation des départements (évolution et dynamisme des dépenses, de l'endettement et de l'autofinancement) et signature d'une convention État-département.	Loi de finances rectificative pour 2010	1ère part : 30 départements	Prélèvement exceptionnel sur les fonds propres de la CNSA
Fonds 2012 170 M€		1ère section (85M€) : quote-part outre-mer puis solde versé à la première moitié des départements hexagonaux classés en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges (nombre de bénéficiaires des AIS : 40%APA, 10%PCH, 20%RSA ; revenu moyen par habitant pondéré à 30%). Pas de prise en compte du potentiel financier. 2ème section : critères identiques au fonds 2011.	Loi de finances rectificative pour 2012	1ère part : 50 départements	CNSA (prélèvement exceptionnel sur la section IV)
Fonds 2015 50 M€	Critères cumulatifs : 1°) taux d'épargne brute inférieur ou égal à 7,5% en 2014. 2°) Taux de dépenses sociales (RSA, PCH-ACTP et APA) rapporté aux dépenses de fonctionnement supérieur ou égal à la moyenne des départements.	Deux sections de 25M€ chacune: 1ère section : répartition en fonction d'un indice égal au rapport entre population du département et taux d'épargne brute. Les départements dont le taux de DMT0 est inférieur à 4,50% au 1er janvier 2015 ne perçoivent pas cette part. 2ème section : répartition en fonction du rapport entre le nombre de bénéficiaires des AIS et la population du département.	Loi de finances rectificative pour 2015	10 départements (Aisne, Cher, Gard, Nord, Pas-de-Calais, Seine-Saint-Denis, Réunion, Martinique, Guyane, Val d'Oise)	CNSA

Source : Cour des comptes

Annexe n° 37 : schéma d'élaboration des plans d'aide de l'APA à domicile



Annexe n° 38 : nombre de bénéficiaires suivis par agent des services sociaux du département selon dispositif

Département	Effectifs agents des services sociaux départementaux						Nombre de bénéficiaires selon dispositif					Nombre de bénéficiaires suivis par agent du département
	ASE	RSA	PA	PH	Services transversaux	Total ETP	ASE	RSA	PA	PH	Total bénéficiaires	
Allier	170	54	47	13	76	360	1835	9033	11112	1468	23448	65
Aude	216	205	56	59	84	620	1696	17046	7851	3116	29709	48
Bouches du Rhône	141	246	222		1003	1612	NR	82233				
Calvados	67	41	81	24	473	686	4624	15596	14941	2681	37842	55
Cher	239	60	59	30	234	622	1629	9652	7767	1302	20350	33
Côtes d'Armor		NR		32	NR	646	1596	10886	14948	2644	30074	47
Dordogne	108	167	79	17	266	584	1999	10339	12869	1991	27198	47
Drôme	215	31		122	353	720	2559	12708	13537	2688	31492	44
Eure	92	49		80	227	447	3268	13471	9015	2979	28733	64
Finistère					NR	NR	4071	16368	18922	3501	42862	
Ille-et-Vilaine	187				NR	933	5702	17526	18771	3201	45200	48
Indre et Loire	156	60	58	20	358	651	2168	13612	13853	13501	43134	66
Loiret	251	212		64	57	584	1225	15320	14619	2281	33445	57
Lot	76	100	41	24	3	244	2223	3401	6118	852	12594	52
Morbihan	148	71	38	5	661	922	3700	14000	19832	5000	42532	46
Oise					NR	1045	2443	19668	18113	7744	47968	46
Pas-de-Calais	325	122			1024	1762	5228	59200	35902	8810	109140	62
Haute-Saône	70	10	21	13	57	227	1885	4589	5238	1054	12766	56
Saône-et-Loire	341	30	45		NR	416						
Yvelines	266	286	40	52	149	793	2137	23439	15522	3817	44915	57
Yonne	91	25		62	146	323	2496	19108	8450	2216	32270	100
Val-de-Marne	696	314	124	87	126	1347	4923	34146	23391	5433	67893	50
Bas-rhin (1)					150	1550	3837	26483	22199	4811	57330	37
NR : donnée non renseignée											Moyenne	54

(1) Le nombre d'agents du département est minoré du fait de la délégation de l'action sociale de proximité à la ville de Strasbourg. Taux de suivi non significatif

Ces données sont issues des rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes et concernent les années 2014 ou 2015 en fonction des informations transmises par les services des départements.

Source : Cour des comptes

Annexe n° 39 : poids des indus et taux de recouvrement par AIS

Département (Données 2015)	RSA		APA		PCH	
	Indus en % des allocations versées	Taux recouvrement en % des titres émis	Indus en % des allocations versées	Taux recouvrement en % des titres émis	Indus en % des allocations versées	Taux recouvrement en % des titres émis
Allier	1,0%	92,4%	0,2%	95,0%	1,0%	78,0%
Aude	0,8%	49,4%	0,6%	96,0%	NR	NR
Bouches du Rhône	1,0%	24,4%	NR	NR	NR	NR
Calvados	1,3%	45,3%	1,2%	NR	1,1%	NR
Cher	NR	27,8%	NR	61,6%	NR	47,3%
Côte d'Armor	NR	NR	0,2%	74,6%	1,1%	90,6%
Dordogne	0,8%	NR	2,7%	NR	1,9%	NR
Drôme	0,1%	16,9%	0,2%	NR	0,5%	NR
Eure	0,6%	NR	0,2%	NR	0,9%	NR
Finistère	NR	NR	NR	88,0%	NR	65,3%
Ille-et-Vilaine	0,8%	NR	0,6%	NR	3,2%	NR
Indre et Loire	1,8%	75,9%	0,1%	78,7%	0,0%	NR
Lot	1,2%	78,0%	0,0%	73,0%	0,1%	NR
Morbihan	0,9%	53,0%	3,7%	98,0%	1,0%	91,0%
Oise	2,1%	37,1%	0,3%	56,7%	0,5%	33,3%
Pas-de-Calais	0,6%	51,6%	1,2%	83,9%	1,7%	NR
Haute-Saône	1,1%	48,0%	0,2%	100,0%	1,4%	96,0%
Saône-et-Loire	1,0%	NR	6,0%		6,0%	NR
Yvelines	NR	69,4%	0,6%	74,0%	0,6%	77,3%
Yonne	1,0%	21,0%	0,6%	90,7%	1,5%	NR
Val-de-Marne		52,0%	NR	NR	NR	NR
Vendée	NR	NR	0,2%	NR	1,4%	NR
Loiret	NR	45,2%	NR	89,3%	NR	NR
Bas-Rhin	1,0%	38,6%	0,6%	96,6%	2,8%	71,9%
Moyenne (selon méthodologie enquête Cour des Comptes)	1%	45%	1%	84%	2%	72%
mini	1,0%	21,0%	0,1%	61,6%	0,1%	33,3%
maxi	2,1%	78,0%	6,0%	100,0%	6,0%	100,0%
	Pour les départements signalés en jaune, les chiffres ont été obtenus selon une méthodologie distincte de l'enquête					

Source : Cour des comptes

**Réponses des administrations,
des collectivités et des organismes
concernés**

Sommaire

Réponse du Premier ministre.....	391
Réponse du président de l'Association des régions de France (ARF)	395
Réponse du président de l'Assemblée des départements de France (ADF)	397
Réponse du président de l'Assemblée des communautés de France (AdCF)	402
Réponse du président de France Urbaine	417
Réponse de la présidente de Villes de France.....	421
Réponse du président de l'Association des petites villes de France (APVF)	423
Réponse du président de l'Association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des conseils généraux des départements et des métropoles (ANDASS)	428
Réponse de la directrice de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	431
Réponse du président de l'Observatoire du développement et de l'action sociale	434
Réponse du président du conseil exécutif de Corse.....	435
Réponse de la présidente du conseil régional d'Île-de-France	437
Réponse du président du conseil régional de Normandie	438
Réponse de la présidente du conseil régional d'Occitanie.....	440
Réponse du président du conseil départemental de l'Ariège	441
Réponse du président du conseil départemental de l'Aude	443
Réponse du président du conseil départemental du Bas-Rhin	445

Réponse du président du conseil départemental de Charente-Maritime .	446
Réponse du président du conseil départemental de Dordogne	449
Réponse du président du conseil départemental de l'Essonne.....	452
Réponse du président du conseil départemental du Gard	454
Réponse du président du conseil départemental du Haut-Rhin	455
Réponse du président du conseil départemental de Haute-Saône.....	457
Réponse du président du conseil départemental des Hautes-Pyrénées ...	460
Réponse du président du conseil départemental des Hauts-de-Seine	462
Réponse du président du conseil départemental de l'Hérault	463
Réponse du président du conseil départemental de l'Ille-et-Vilaine	464
Réponse du président du conseil départemental du Loir-et-Cher	466
Réponse du président du conseil départemental de Maine-et-Loire	468
Réponse du président du conseil départemental de la Nièvre.....	469
Réponse du président du conseil départemental du Nord	470
Réponse du président du conseil départemental de l'Oise.....	471
Réponse du président du conseil départemental de l'Orne	472
Réponse du président du conseil départemental du Pas-de-Calais	473
Réponse du président du conseil départemental du Puy-de-Dôme	475
Réponse de la présidente du conseil départemental des Pyrénées-Orientales	477
Réponse du président du conseil départemental de la Sarthe	478
Réponse du président du conseil départemental de Savoie.....	479
Réponse du président du conseil départemental de la Seine-Maritime...	479
Réponse du président du conseil départemental de Seine-Saint-Denis ..	480
Réponse du président du conseil départemental de la Somme	481
Réponse du président du conseil départemental du Tarn.....	483
Réponse du président du conseil départemental de la Vendée	484
Réponse du président de la Métropole de Lyon	485
Réponse du président de Montpellier Méditerranée Métropole et maire de montpellier.....	485

Réponse du président de la Métropole Nice-Côte d'Azur et maire de Nice	486
Réponse du président de Rennes Métropole.....	488
Réponse du président de la Métropole Rouen Normandie	489
Réponse du président de la communauté d'agglomération intercommunale des villes solidaires du Sud (CIVIS).....	491
Réponse du maire des Abymes.....	493
Réponse du maire d'Annecy	498
Réponse du maire de Cayenne.....	499
Réponse du maire de Grenoble.....	500
Réponse du maire de l'Entre-Deux.....	502
Réponse du maire du Port.....	502
Réponse du maire du Tampon	504
Réponse du maire de Nantes	505
Réponse du maire de Rennes	505
Réponse du maire de Sainte-Rose (Guadeloupe)	506
Réponse du président du syndicat de valorisation des déchets (SYVADE)	509

Destinataires n'ayant pas d'observation

Directeur général de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)
Président du conseil régional du Grand-Est
Président du conseil régional des Hauts-de-France
Président du conseil départemental de l'Aube
Président du conseil départemental de l'Aveyron
Présidente du conseil départementale de la Creuse
Président du conseil départemental de l'Eure
Président du conseil départemental de Haute-Loire
Président du conseil départemental de Haute-Savoie
Président du conseil départemental de l'Indre
Président du conseil départemental de Loire-Atlantique
Président du conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques

Président du conseil départemental de la Vienne
Président de l'Eurométropole de Strasbourg
Président de la communauté d'agglomération Carcassonne Agglo
Président de la communauté d'agglomération de Metz Métropole
Maire de Châteaudun
Maire d'Issy-les-Moulineaux
Maire des Trois-Bassins
Maire de Rouen
Maire de Saint-Joseph
Maire de Segré-en-Anjou-Bleu
Président du syndicat intercommunal des Énergies de la Loire

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'Association des maires de France (AMF)
Président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF)
Directeur général de l'Agence française de développement
Directeur de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)
Président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes
Présidente du conseil régional de Bourgogne-Franche-Comté
Président du conseil régional de Bretagne
Président du conseil régional de Centre-Val de Loire
Président du conseil régional de Guadeloupe
Président de l'Assemblée de Guyane
Président du conseil régional de La Réunion
Président du conseil exécutif de Martinique
Président du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine
Président du conseil régional des Pays-de-la-Loire
Président du conseil régional de Provence-Alpes-Côte d'Azur
Président du conseil départemental de l'Ain
Président du conseil départemental de l'Aisne
Président du conseil départemental de l'Allier
Président du conseil départemental des Alpes-de-Haute-Provence
Président du conseil départemental des Alpes-Maritimes
Président du conseil départemental des Ardennes
Président du conseil départemental du Bas-Rhin
Présidente du conseil départemental des Bouches-du-Rhône
Président du conseil départemental du Calvados
Président du conseil départemental du Cantal
Président du conseil départemental de Charente
Président du conseil départemental du Cher
Président du conseil départemental de Corrèze
Président du conseil départemental de Corse-du-Sud
Président du conseil départemental de Côte-d'Or
Président du conseil départemental des Côtes d'Armor
Président du conseil départemental des Deux-Sèvres
Président du conseil départemental du Doubs
Président du conseil départemental de la Drome
Président du conseil départemental d'Eure-et-Loir
Président du conseil départemental du Finistère
Président du conseil départemental du Gers
Président du conseil départemental de Gironde
Présidente du conseil départemental de Guadeloupe

Président du conseil départemental de Haute-Corse
Président du conseil départemental de Haute-Marne
Président du conseil départemental de Haute-Vienne
Président du conseil départemental des Hautes-Alpes
Président du conseil départemental d'Indre-et-Loire
Président du conseil départemental du Jura
Présidente du conseil départemental de La Réunion
Président du conseil départemental des Landes
Président du conseil départemental de la Loire
Président du conseil départemental du Loiret
Président du conseil départemental du Lot
Président du conseil départemental du Lot-et-Garonne
Présidente du conseil départemental de Lozère
Président du conseil départemental de la Manche
Président du conseil départemental de la Marne
Président du conseil départemental de la Mayenne
Président du conseil départemental de la Meuse
Président du conseil départemental du Morbihan
Président du conseil départemental de Moselle
Président du conseil départemental de Saône-et-Loire
Président du conseil départemental de Seine-et-Marne
Président du conseil départemental du Tarn-et-Garonne
Président du conseil départemental du Territoire de Belfort
Président du conseil départemental du Val d'Oise
Président du conseil départemental du Val-de-Marne
Président du conseil départemental du Var
Président du conseil départemental de Vaucluse
Président du conseil départemental des Vosges
Président du conseil départemental de l'Yonne
Président du conseil départemental des Yvelines
Président de la métropole d'Aix-Marseille-Provence
Président de Bordeaux Métropole
Président de Brest Métropole
Président de Dijon Métropole
Président de Grenoble-Alpes Métropole
Président de la Métropole européenne de Lille
Président de la Métropole du Grand Nancy
Président de Nantes Métropole
Président d'Orléans Métropole
Président de la Métropole du Grand Paris
Président de Toulouse Métropole
Président de Tours Métropole Val de Loire
Président de la communauté urbaine de Clermont Auvergne Métropole

Président de la communauté urbaine de Saint-Etienne Métropole
Président de la communauté d'agglomération Ardenne Métropole
Président de la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)
Président de la communauté d'agglomération Espace Sud Martinique (CAESM)
Présidente de la communauté d'agglomération de Grand Sud Caraïbes
Présidente de la communauté d'agglomération du Cotentin
Présidente de la communauté d'agglomération de Nord Grande-Terre (CANGT)
Président de la communauté d'agglomération du pays Basque
Président de la communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique (CAP Nord Martinique)
Président de la communauté d'agglomération de Toulon-Provence-Méditerranée
Président de la communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole
Présidente de la communauté de communes du Grand Autunois Morvan
Président de la communauté de communes de Haute-Saintonge
Président de la communauté de communs de Puisaye-Forterre
Président de l'établissement public territorial Boucle Nord de Seine
Président de l'établissement public territorial Paris Seine Ouest
Président de l'établissement public territorial Plaine-commune
Président de l'établissement public territorial Vallée Sud Grand Paris
Maire de Paris
Maire des Anses d'Arlet
Maire d'Awala Yalimapo
Maire de Basse-Pointe
Maire de Basse-Terre
Maire de Bezons
Maire de Bordeaux
Maire de Boulogne-Billancourt
Maire de Brest
Maire de Calais
Maire de Case-Pilote
Maire de Charny-Orée-de-Puisaye
Maire de Cilaos
Maire de Deshaies
Maire du Diamant
Maire de Fort-de-France
Maire de Gros-Morne
Maire de Kourou
Maire de La Hague
Maire de la Possession

Maire du Diamant
Maire du Lamentin
Maire de Levallois-Perret
Maire du Prêcheur
Maire de Lyon
Maire de Macouba
Maire de Miribel
Maire de Montsinery-Tonnegrande
Maire de Mortagne-sur-Sèvre
Maire de Papaïchton
Maire de Petite-Île
Maire de Pointe-à-Pitre
Maire de Roura
Maire de Saint-Benoît
Maire de Saint-Denis
Maire de Saint-François
Maire de Saint-Laurent du Maroni
Maire de Saint-Louis
Maire de Saint-Louis de Marie-Galante
Maire de Saint-Philippe
Maire de Sainte-Anne
Maire de Sainte-Marie
Maire de Sainte-Rose (La Réunion)
Maire de Sainte-Suzanne
Maire de Terre-de-Haut
Maire de Toulouse
Président de la régie communautaire de l'eau et de l'assainissement Odyssi
Président du syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Dans le contexte budgétaire contraint de la France, ce rapport est un travail d'analyse et de prospective d'autant plus essentiel que les administrations publiques locales représentent une part importante de la dépense publique totale.

A titre liminaire, je ne peux que rejoindre la Cour lorsqu'elle souligne la nécessité d'une plus grande concertation entre l'État et les collectivités territoriales sur la trajectoire financière de ces dernières et sur les mesures envisagées par l'État concernant leurs finances. C'est l'objet de la Conférence nationale des territoires (CNT) qui a été ouverte par le Président de la République le 17 juillet dernier et dans le cadre de laquelle doit être notamment conclu entre le Gouvernement et les collectivités territoriales un pacte financier fixant, dans ses grandes lignes, l'évolution des finances publiques locales sur les cinq prochaines années. Les mesures que la Cour appelle de ses vœux dans son projet de rapport pourront être débattues au sein de cette nouvelle instance de concertation.

Le chapitre relatif à l'évolution de la situation financière des collectivités locales fait apparaître une amélioration de la situation financière des collectivités locales en 2016 résultant notamment de leurs efforts de gestion qui leur ont permis de ralentir nettement la hausse de leurs dépenses de fonctionnement, voire de les diminuer pour certaines d'entre elles. Cette évolution illustre la faculté d'adaptation dont ont fait preuve les collectivités locales pour absorber les réductions de la dotation globale de fonctionnement (DGF) intervenues entre 2014 et 2017, en partie atténuées par la progression de leurs autres recettes de fonctionnement (fiscalité transférée, fiscalité directe locale et péréquation, en particulier).

Comme le souligne la Cour, ces efforts doivent être poursuivis : le Gouvernement attend ainsi 13 Md€ d'économies de la part des collectivités territoriales à horizon 2022, ainsi qu'une baisse de leurs effectifs à hauteur de 70 000 ETP. Pour tenir compte des efforts déjà accomplis et de la capacité des collectivités locales à internaliser l'objectif de redressement des comptes publics, cet effort sera réalisé sans baisse des dotations ex ante ; toutefois, un mécanisme correctif sera appliqué si les engagements de réduction des dépenses ne sont pas tenus, selon des modalités qui seront débattues dans le cadre de la CNT.

Comme l'indique la Cour, les dépenses d'investissement des collectivités locales, notamment celles des communes et de leurs groupements, se stabilisent en 2016, après leur forte baisse des dernières années. L'amélioration à cet égard a été encouragée par la hausse des

dotations en faveur de l'investissement (avec notamment la création en 2016 d'un fonds de soutien à l'investissement local doté de 1 Md€, reconduit et porté à 1,2 Md€ en 2017). Conformément aux annonces du Président de la République, les collectivités territoriales auront accès à hauteur de 10 Md€ au Grand plan d'investissement conduit sur le quinquennat ; dès 2018, environ 1,7 Md€ de crédits seront mobilisés sur les principales dotations d'investissement à destination des collectivités territoriales.

Je rejoins par ailleurs l'analyse de la Cour quant à l'impact des normes réglementaires sur les dépenses des administrations publiques locales. Les améliorations encouragées par la Cour, notamment celle relative au développement de l'évaluation a posteriori, seront débattues dans le cadre de la CNT. D'ores et déjà, j'ai signé le 26 juillet dernier une circulaire visant à mettre en œuvre le principe selon lequel toute nouvelle norme réglementaire doit être compensée par la suppression ou, en cas d'impossibilité avérée, la simplification d'au moins deux normes existantes. Cette circulaire invite également à un approfondissement et à une intensification du travail de mesure préalable de l'impact des mesures réglementaires nouvelles, en particulier de leur chiffrage. Par ailleurs, la Cour propose que le coût des normes fasse l'objet d'une approche consolidée permettant d'apprécier le coût global d'une politique nouvelle avant la prise de décision et pas seulement, à l'aval, d'un chiffrage de chacun des textes qui la traduisent. Une telle approche est utile dans le champ des compétences décentralisées ou en cas de décentralisation d'une nouvelle compétence. Le Gouvernement donne dans ces deux hypothèses son accord à l'étude de cette proposition dans le cadre de la CNT.

D'une manière plus générale, il est nécessaire de renforcer la cohérence entre les efforts d'économie demandés aux collectivités, les décisions prises concernant leurs ressources et, d'autre part, les décisions prises concernant leurs charges.

La Cour consacre une étude spécifique à l'enjeu majeur que constitue l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements. Cet impact est indéniable, même si la Cour rappelle que les départements ont connu en 2016 une forte progression de leurs recettes de fonctionnement, liée principalement à la hausse des recettes de la fiscalité (notamment les droits de mutation à titre onéreux), tout en notant que la situation à cet égard est très inégale selon les départements. L'avenir du financement du revenu de solidarité active (RSA), et des autres allocations individuelles de solidarité, est l'un des chantiers prioritaires de la CNT. Conformément aux annonces du Président de la République, les deux principales options envisageables concernant le RSA sont d'une part sa recentralisation et, d'autre part, le maintien de la compétence des conseils départementaux

accompagné d'une meilleure compensation de leur charge financière. La décision prise à l'issue de la concertation interviendra pour le projet de loi de finances pour 2019.

J'ai à cet égard porté un intérêt tout particulier aux projections financières opérées par la Cour, qui estime que la moitié des départements pourraient être en grande difficulté avec des taux d'épargne inférieurs à 8% à l'horizon de 2020.

La Cour encourage à raison le recensement et l'évaluation des pratiques innovantes des départements ainsi que la constitution d'un référentiel des coûts applicables aux différentes catégories d'établissements sociaux et médico-sociaux ; de tels chantiers ont normalement vocation à être conduits par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGPL) car c'est la mission que la loi lui a expressément confiée.

La Cour a par ailleurs choisi de se pencher cette année sur la situation financière des collectivités des départements d'outre-mer, qui demeure difficile et se caractérise par un niveau très élevé de dépenses de fonctionnement par rapport aux collectivités de métropole. Si cette spécificité tient en partie à des différences de situation objectives, l'analyse de la Cour a le mérite de souligner les efforts qui restent à accomplir en matière de gestion locale et les marges d'amélioration existantes. Elle rappelle que, pour tenir compte des spécificités de ces territoires, le calcul des attributions des collectivités des départements d'outre-mer au titre de la dotation globale de fonctionnement et des fonds de péréquation est dérogatoire du droit commun, et envisage un alignement des modalités de répartition pour les collectivités métropolitaines et ultramarines.

De manière générale, les collectivités d'outre-mer perçoivent les dotations de péréquation ainsi que la plupart des attributions au titre des fonds de péréquation au travers d'un mécanisme dit de « quote-part » qui consiste à prélever sur les ressources mises en répartition une fraction destinée à garantir aux territoires ultra-marins le bénéfice d'un haut niveau d'attribution tout en neutralisant les effets de « captation » qui résulteraient d'une simple comparaison avec les indicateurs financiers des collectivités de métropole. Cette comparaison serait impossible entre des situations non comparables et elle reviendrait à minorer les difficultés de certaines collectivités de métropole qui sont à juste titre considérées comme fragiles. Le système des quotes-parts constitue un point d'équilibre entre la solidarité et la soutenabilité des dispositifs de péréquation pour l'ensemble des collectivités y compris en métropole.

Je partage par ailleurs la recommandation de la Cour visant à développer « les partenariats entre les directions régionales des finances

publiques (DRFiP) et les collectivités, et le recouvrement des produits des services ». C'est précisément pour répondre aux attentes des élus locaux (des départements d'outre-mer comme de métropole) d'avoir une connaissance plus fine de leur tissu fiscal, que la direction régionale des finances publiques noue depuis plusieurs années avec les associations nationales représentatives d'élus locaux, un partenariat privilégié, en vue de renforcer la coopération avec les collectivités locales sur ce point.

Je rappelle à ce titre que la DGFIP propose depuis 2012 aux communes petites et moyennes des « contrats de partenariat de vérification sélective des locaux » en vue de fiabiliser les valeurs locatives des propriétés bâties de leurs territoires. Cette démarche partenariale s'applique également aux collectivités plus importantes, avec un renforcement, dans les conventions de services comptable et financier (CSCF) des actions de suivi et d'optimisation des bases fiscales qui sont désormais systématiques. En outre, la désignation dans chaque direction locale d'un référent « optimisation des bases fiscales », particulièrement chargé d'améliorer le traitement et le suivi des signalements des collectivités territoriales en matière de gestion et de mise à jour des bases fiscales permettra de renforcer le pilotage local des actions partenariales entreprises. Ces orientations ont été précisées par une circulaire du Directeur Général des Finances Publiques en date du 24 mai 2017.

En ce qui concerne l'état d'avancement de la réforme territoriale, la Cour rappelle à raison que la réforme engagée sous la précédente mandature est en cours de déploiement et qu'il est encore trop tôt pour en dresser le bilan, en particulier financier. Pour l'avenir, comme le Président de la République l'a rappelé à l'occasion du lancement de la CNT, le Gouvernement n'entend pas procéder à une nouvelle réforme en profondeur de l'organisation territoriale et des compétences des différents niveaux de collectivités. Toutefois, les collectivités territoriales auront la possibilité d'adapter leurs structures et d'accroître leur efficacité.

La Cour recommande d'évaluer le caractère reproductible de la création de la métropole de Lyon à partir d'un bilan de son impact en termes d'efficacité et d'efficience des politiques publiques métropolitaines et départementales. Le Gouvernement ne peut que souscrire à cette proposition. Il convient d'apprécier chacune des situations locales à cet égard.

S'agissant de la recommandation visant à mener une étude sur la pertinence du maintien des quatre catégories d'EPCI au regard de la nouvelle carte intercommunale, la question fait l'objet d'une réflexion, liée notamment à l'uniformisation progressive des compétences obligatoires des catégories. Cette réflexion devra néanmoins prendre en compte le degré

d'adhésion à un éventuel alignement des compétences et les implications financières qu'engendrerait une diminution du nombre de catégories d'EPCI.

S'agissant, enfin, de la fiabilité des comptes publics locaux, j'adhère pleinement aux conclusions de la Cour en ce que les différentes actions engagées ces dernières années (travaux de documentation menés sous l'égide du comité de fiabilisation des comptes publics locaux ; évolutions normatives ; expérimentation de la certification des comptes des collectivités locales) doivent permettre d'améliorer sensiblement la qualité des comptes publics locaux et résorber ainsi les anomalies relevées par les chambres régionales des comptes. Par ailleurs, le déploiement de dispositifs de contrôle interne et le chantier de construction d'un compte financier unique participent également à la fiabilisation des comptes publics locaux. Comme la Cour le souligne, ces actions doivent s'inscrire dans le cadre de relations renforcées entre l'ordonnateur et le comptable public. Enfin, la généralisation obligatoire à toutes les collectivités territoriales d'une comptabilité par fonctions, et la plus grande exhaustivité et fiabilité des données qui y figurent, permettrait d'élaborer des référentiels de coûts standards locaux, de mieux comparer les choix de gestion des collectivités et d'évaluer le coût complet des politiques publiques dans leur ensemble.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE (ARF)

Je réitère les observations dont je vous ai fait part le 12 juin dernier en réponse à deux relevés d'observations provisoires et souhaite réagir plus particulièrement sur les recommandations formulées dans le rapport.

I – L'évolution de la situation financière des collectivités locales

Si je souscris à l'objectif de poursuite des efforts de gestion déjà largement engagés par les régions, en revanche, je suis fermement opposé au maintien d'une contribution des régions au redressement des finances publiques telle qu'elle a pu être mise en œuvre depuis 2015. Ainsi, comme a pu le souligner le 5 septembre dernier le président du Comité des finances locales, lors de la présentation du rapport annuel de l'observatoire des finances et de la gestion publique locales, les collectivités ont amélioré leur situation financière au prix d'une baisse prononcée des investissements et d'un accroissement des impôts et des tarifs publics.

Au regard des besoins d'investissement avenir, en particulier sur le champ de compétences des régions s'agissant notamment du développement économique et des transports, il n'apparaît pas soutenable de poursuivre dans cette voie.

Ainsi, pour 2018, le Gouvernement a fait part d'une conception renouvelée de la relation entre l'État et les territoires laquelle serait basée sur la confiance et la responsabilité en prévoyant la négociation d'un contrat de mandature pour définir les engagements réciproques de chacun des partenaires. Cette méthode, plus respectueuse du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, me semble plus adaptée pour parvenir à une maîtrise durable et pérenne des finances publiques et en particulier des finances locales.

En revanche, je tiens tout particulièrement à appuyer votre recommandation sur la nécessité de développer l'évaluation a posteriori de l'impact des décisions de l'État sur les budgets locaux sur la base d'échantillons sélectionnés par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN). En effet, comme vous l'indiquez dans votre rapport, l'impact net des décisions de l'État est évalué pour les collectivités locales à 465,1 M€ en 2016 et 1 027,8 M€ en 2017.

Cet exercice permettrait de confirmer ou préciser l'évaluation ex ante telle qu'actuellement réalisée. J'ajoute que l'association de la Cour des comptes aux travaux d'évaluation serait de nature à en objectiver les résultats.

II – L'état d'avancement de la réforme territoriale

S'agissant des préconisations formulées sur la partie du rapport relative à l'état d'avancement de la réforme territoriale, vous proposez que le rapport d'orientation budgétaire des nouvelles régions comporte une évaluation de l'impact financier de la fusion identifiant les coûts de transition, les économies réalisées et les surcoûts pérennes.

Comme je vous l'indiquais déjà dans mon courrier du 12 juin dernier, il sera difficile de chiffrer précisément les économies occasionnées spécifiquement par les opérations de fusion. En effet, les opérations de fusion touchent à l'organisation même des nouvelles régions ainsi qu'à leurs dispositifs d'intervention qui ont pu faire l'objet d'aménagements profonds. En outre, compte tenu de l'échelonnement des opérations de fusion dans le temps, l'évaluation des économies nécessite une approche pluriannuelle. Enfin, il me semble difficile de dissocier d'une part, les économies liées à la fusion et d'autre part, celles résultant de la réduction des concours financiers de l'État.

Pour aboutir à des résultats fiables et incontestables de l'évaluation du coût global de la fusion des régions, peut-être pourriez-vous envisager la mise en place d'une mission spécifique de la Cour qui serait chargée de déterminer une méthodologie commune et partagée avec les régions?

III – La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer

S'agissant des régions d'outre-mer et des collectivités uniques de Guyane et de Martinique, je souhaite plus particulièrement vous redire mon opposition sur votre recommandation qui consisterait à affecter à la section d'investissement du budget des collectivités bénéficiaires l'accroissement annuel des recettes propres. En effet, la mise en œuvre de cette préconisation serait de nature à déséquilibrer profondément les budgets des collectivités territoriales et en particulier des régions d'outre-mer et des collectivités uniques de Guyane et de Martinique.

Je souhaite également vous rappeler que la majoration de traitement ou « sur-rémunération » appliquée sur le traitement des agents publics travaillant dans les départements d'outre-mer qu'ils relèvent des services de l'État ou des collectivités locales sont des dispositions réglementaires édictées par l'État. C'est donc bien à l'État de formuler des propositions de réforme de ce dispositif qui impacte, en vertu du principe de parité des fonctions publiques, la masse salariale des collectivités territoriales des départements d'outre-mer.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE
DES DÉPARTEMENTS DE FRANCE (ADF)**

La Cour des comptes constate dans la partie relative à la situation financière des collectivités l'interruption de « l'effet de ciseaux » pour les Départements et une amélioration notable du niveau d'épargne brute. Elle précise toutefois que les facteurs ayant permis cette situation sont susceptibles de ne pas être renouvelés à l'avenir.

L'ADF partage le constat de la Cour. Les résultats 2016 sont en effet favorables globalement et sont dus à la conjonction de trois facteurs principaux :

- les efforts très soutenus des Départements en gestion ;*
- le transfert de l'impopularité fiscale de l'État vers les Départements (comme le souligne la Cour des comptes, le produit de la taxe sur le*

foncier bâti a augmenté de 7,2 % (+ 913 M€), dont les trois quarts du gain sont liés à la hausse des taux opérés par les Départements en 2016) ;

- *la poursuite de la baisse des investissements.*

Cette situation n'est pas pour autant acquise. Concernant les dépenses, les efforts très importants des Départements pour réduire les postes de dépenses sur lesquels ils avaient encore des marges de manœuvre ne seront pas renouvelables à l'infini (en particulier sur les dépenses de personnel qui ont baissé en 2016 (-0,2 %) en raison d'une diminution des effectifs).

Concernant les recettes, les perspectives pour 2017 sont très mauvaises :

- *baisse de la DGF de 1,148 Mds € comme les deux dernières années ; Il faut rappeler que les Départements n'ont pas bénéficié, contrairement au bloc communal de la réduction de moitié de la baisse des dotations pour 2017 ;*
- *baisse supplémentaire des dotations de l'État en raison de l'élargissement des variables d'ajustement à la Dotation de compensation de la Réforme de la Taxe Professionnelle (DCRTP) des Départements et des Régions. En 2017, la perte globale pour les Départements représente 240 M€ (initialement prévue à 400 M€, la réduction de cette baisse reste totalement inacceptable) ; Comme le souligne la Cour, cette mesure revient à faire peser sur les Départements et les Régions les mesures en faveur du bloc communal ;*
- *perte d'une partie du dynamisme de la CVAE, en raison du transfert de la moitié de la CVAE perçue par les Départements vers les Régions.*

Aujourd'hui, les Départements se retrouvent dans une situation paradoxale : ils représentent le niveau de collectivité qui a le plus pâtit de la baisse des dotations mais ils n'ont bénéficié d'aucun soutien à l'investissement. C'est pourquoi l'ADF partage totalement la recommandation de la Cour sur la nécessité de tenir compte de la diversité des niveaux de richesse et de charges des différents niveaux de collectivités, dans le cadre du maintien d'une contribution de celles-ci au redressement des finances publiques.

S'agissant de la problématique des normes, la Cour juge essentiel de renforcer les évaluations ex post. L'ADF souscrit à cette recommandation, qui a été formulée à de nombreuses reprises par le Président du Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN) Alain Lambert, aujourd'hui vice-

président du Département de l'Orne. La généralisation des évaluations a posteriori est en effet une priorité pour le chantier de la simplification.

Bien trop souvent, les études d'impact annexées aux projets de décret soumis au CNEN comportent des approximations en raison d'une méthodologie qui reste encore à parfaire. Les évaluations a posteriori permettraient sans nul doute de mieux discerner les lacunes des études d'impact et ainsi de contribuer à leurs améliorations pour l'avenir. Ce point est d'autant plus important qu'en plus d'identifier les sources de simplification, ces évaluations a posteriori permettraient de clarifier les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales en identifiant clairement le coût des nouvelles normes.

Concernant l'état d'avancement de la réforme territoriale, l'ADF tient à souligner les effets collatéraux sur les finances des Départements des transferts de compétences aux Régions et aux Métropoles.

Les modalités financières de ces transferts ne permettent pas d'assurer la neutralité de ces transferts, et pénalisent durablement les Départements, tout en créant des inégalités entre ces derniers.

Concernant les transferts de la compétence transport aux Régions, la Cour précise que le montant des charges transférées par les Départements aux Régions s'élève à 2,25 Md€. Il faut préciser que le montant de la fiscalité transférée (égal à la moitié du produit de CVAE perçue par les Départements en 2016) s'élève à 3,9 Md€. C'est donc près de 1,65 Md€ qui a été transféré sans couvrir de charges. Ce différentiel est très important et prive les Départements du dynamisme de la fiscalité sur un montant non négligeable, la dotation de compensation versée par les Régions étant figée dans le temps.

En prévoyant un reversement sous forme d'une attribution de compensation, le mécanisme de compensation financière revient de fait à transformer pour les Départements concernés de la fiscalité en dotation.

Ainsi, cette situation est dommageable pour les Départements qui ont transféré davantage de fiscalité qu'ils n'ont transféré de charges (plus de la moitié des Départements sont dans ce cas, au premier rang desquels les Départements d'Ile-de-France qui ont transféré la moitié de leur produit de CVAE sans transférer aucune charge).

S'agissant des transferts de compétences des Départements vers les Métropoles, le mécanisme de compensation prévu souffre également d'un inconvénient majeur. Le transfert de compétences s'accompagne d'un transfert de ressources sous la forme d'une dotation de compensation des Départements vers les Métropoles qui constitue une dépense obligatoire et qui doit être imputée en section de fonctionnement. Or, une part importante

des dépenses transférées concernent la voirie, pour lesquelles la part des dépenses d'investissement engagées antérieurement par les Départements est très importante.

Ce dispositif revient à transformer une part considérable des dépenses d'investissement de ces Départements en dépenses de fonctionnement, entraînant une dégradation importante de leur autofinancement. C'est pourquoi l'ADF avait proposé d'ouvrir la possibilité de créer une attribution de compensation de fonctionnement pour les charges de fonctionnement, et une attribution de compensation d'investissement pour les charges liées aux investissements réalisés par les Départements.

Dans le chapitre relatif à l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des Départements, la Cour des comptes évoque deux financements spécifiques pour la compensation des trois allocations individuelles de solidarité (AIS). Si la dotation de compensation péréquée (DCP) constitue en effet un financement supplémentaire de l'État (via le transfert des frais de gestion sur le foncier bâti), le fonds de solidarité des Départements (FSD) ne saurait être considéré comme une compensation. En effet, ce mécanisme a un impact sur les restes à charge individuels de chaque département mais ne constitue pas une ressource supplémentaire affectée par l'État pour la compensation des AIS, et n'a donc aucun impact sur le reste à charge global de l'ensemble des Départements. Le FSD correspond à un mécanisme de péréquation, alimenté par les ressources des Départements (DMTO) et non à un mécanisme de compensation.

Concernant la détérioration de l'épargne brute, même si l'augmentation des dépenses sociales explique en effet en grande partie sa dégradation, l'ADF tient à souligner que plusieurs Départements ont fait le choix au fil des ans, malgré l'augmentation des AIS, de maintenir leur taux d'épargne brute, au détriment d'autres facteurs (hausse du taux de foncier bâti par exemple).

C'est pourquoi l'ADF avait signalé que le taux d'épargne brute ne constituait pas un critère pertinent pour l'éligibilité aux derniers fonds d'urgence, puisqu'il ne reflétait pas la réalité des situations. Ainsi, l'ADF rejoint la conclusion de la Cour des comptes sur l'inadaptation des fonds d'urgence exceptionnels à la résolution du problème structurel du financement des AIS.

La Cour des comptes souligne par ailleurs que la pluralité d'acteurs compétents pour instruire les demandes de RSA nuit à la prise en charge efficace par le Département des bénéficiaires du RSA. Sur ce sujet, l'ADF rejoint le constat de la Cour concernant la mise en œuvre de la

dématérialisation des nouvelles demandes de RSA. L'ADF avait en effet attiré l'attention du ministère et du Président de la CNAF sur le risque d'exclusion des demandeurs qui n'ont pas accès à internet ; de plus, les entretiens réguliers avec le bénéficiaire du RSA sont absolument essentiels pour construire un parcours d'insertion sur la base d'engagements réciproques (conformément à la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion).

En outre, depuis fin 2015, l'ADF a régulièrement alerté le Gouvernement sur les conséquences de l'arrivée massive de mineurs étrangers sur le territoire national, en termes d'hébergement et de protection. En effet, alors que le flux des migrants s'accroît sans réel encadrement par l'État, la prise en charge des mineurs étrangers par les Départements au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE) n'a cessé d'augmenter ces dernières années. Selon une enquête menée par l'ADF auprès des Départements, 19 221 mineurs et jeunes majeurs sont aujourd'hui pris en charge par leurs services d'ASE, dont environ 5 000 jeunes adultes, pris en charge dans le cadre de la protection de l'enfance au titre de contrats jeunes majeurs.

L'ADF a évalué, sur la base des coûts réels supportés par les Départements pour l'accueil et l'accompagnement, à 50 000 € par an la prise en charge d'un jeune. La prise en charge globale est en hausse constante, avec une nette évolution constatée entre 2015 et 2016 en raison du nombre croissant de jeunes accueillis (+ 28 %). De plus, les services départementaux sont déconcentrés et les structures d'accueil qui prennent en charge ces jeunes sont totalement saturées.

L'ADF souhaite donc prolonger avec le nouveau Gouvernement les négociations déjà engagées précédemment pour trouver une solution pérenne à ce dossier prioritaire pour les Départements.

S'agissant du délai entre l'ouverture du droit au RSA et la signature d'un contrat d'engagements réciproques évoqué par la Cour des comptes, les Départements sont confrontés à la dispersion des compétences (CCAS, caisses d'allocations familiales, services du Département). Ainsi les conventions passées par les Départements avec les CAF et les caisses de MSA au titre de la gestion du service du RSA devraient garantir une procédure claire : ouverture du droit, accompagnement des bénéficiaires, conclusion d'un contrat d'insertion. Or, les conventions proposées par les CAF ont été estimées trop rigides par les Départements, qui sont avec l'État responsables de la mise en œuvre du RSA.

Concernant le contrôle des Indus, les Départements craignent une potentielle recrudescence en raison de l'instauration d'une nouvelle mesure dite « effet figé » (stabilisation des ressources des bénéficiaires pendant un trimestre). De plus, s'agissant de bénéficiaires en situation de précarité, la récupération de ces indus pourrait s'avérer difficile.

Enfin, l'ADF partage les constats de la Cour sur la détérioration inévitable de la situation financière des Départements dans la mesure où le financement des politiques sociales n'est pas assuré à long terme. A cet égard, les Départements examinent actuellement les différents scénarios envisageables, au regard de la trajectoire des finances publiques fixée par le nouveau Gouvernement.

Concernant l'approfondissement de la péréquation horizontale recommandée par la Cour, l'ADF considère que ce sujet, s'il doit être étudié, doit être impérativement décorrélé du sujet du financement des AIS qui ne trouvera pas de solution pérenne dans cette voie.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE DES COMMUNAUTÉS DE FRANCE (ADCF)

Je tenais à vous confirmer que, d'une manière générale, l'AdCF se félicite de la qualité des analyses produites par la Cour sur les différents volets traités dans le rapport et souscrit à l'essentiel de ses préconisations. Elle souhaite toutefois y apporter les observations suivantes.

Sur la situation des finances locales en 2016 et les perspectives en 2017 (chapitre I) :

Contrairement aux années précédentes, et pour mieux apprécier la réalité de la situation financière des collectivités du « bloc » local, la Cour a procédé pour la première fois à une analyse financière agrégeant les comptes des communes et des intercommunalités.

L'AdCF considère qu'il s'agit d'une avancée majeure dans la connaissance et la compréhension de la situation financière des collectivités du bloc local. Elle ne peut que se féliciter de ce choix méthodologique qu'elle appelle de ses vœux depuis de nombreuses années.

En effet, la situation financière d'une commune, les compétences qu'elle exerce et, de ce fait, son niveau de dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement, sont étroitement dépendants des relations qu'elle entretient avec son groupement d'appartenance. A plusieurs reprises, l'AdCF a rappelé que c'est à l'échelle des ensembles intercommunaux (ceux

du FPIC) qu'il faut comparer les situations financières. Cette consolidation permet de « neutraliser » les biais liés à des clefs de partage totalement différentes d'un territoire à l'autre, des recettes et des charges entre communes et intercommunalité.

L'AdCF partage pleinement les analyses de la Cour concernant l'évolution de la situation financière des collectivités locales en 2016 et les perspectives en 2017. Nous souhaitons souligner toutefois que l'amélioration globale des finances locales en 2016 recouvre une grande hétérogénéité de situations. Certaines collectivités sont encore marquées par une grande fragilité de leur situation financière. Par ailleurs, de nombreuses intercommunalités doivent, après une année consacrée à l'évolution de leur périmètre, relancer leurs projets. Les récentes études (note de conjoncture de La Banque Postale par exemple) semblent confirmer une progression de l'épargne brute des collectivités pour 2017.

L'AdCF regrette que, faute de données disponibles, les analyses financières réalisées par la Cour ne puissent prendre en compte à ce jour les budgets annexes. En effet, ces derniers représentent un volume financier important. Si le poids des budgets annexes, en termes financiers, est relativement faible au regard de celui des budgets principaux à l'échelle des communes (voir tableau ci-après) il est en revanche très significatif pour les groupements à fiscalité propre : 3,5 milliards d'euros de dépenses d'investissement dans les budgets annexes pour un volume de 7,8 mds d'euros de dépenses d'investissement pour les budgets principaux, soit 31 % en 2015 (avant retraitement d'éventuels flux financiers réciproques).

De fait, il semble de plus en plus difficile de ne pas prendre en compte les budgets annexes, en particulier pour les communautés et les métropoles. L'AdCF considère que des efforts importants doivent être entrepris pour permettre rapidement la consolidation des budgets principaux et des budgets annexes. Seule cette consolidation des budgets permettra de comparer les réalités financières, les niveaux réels d'engagement et leur situation en matière d'endettement.

L'AdCF fait le constat qu'un nombre croissant de collectivités utilisent, pour isoler des éléments de gestion par exemple, les budgets annexes. Elle note par ailleurs que certaines collectivités, dans un souci d'optimisation de leur participation au redressement des comptes publics, ont créé des budgets annexes. Ce phénomène reste toutefois marginal.

Pour les prochaines éditions, il sera souhaitable que le rapport de la Cour des Comptes soit en mesure de proposer un premier état des lieux sur les budgets annexes. Même sans rattachement aux catégories de

collectivités, cette information serait de nature apporter un éclairage précieux sur la situation financière des collectivités.

Budgets principaux et budgets annexes : communes et groupements à fiscalité propre - situation 2015 en milliards d'euros

Communes / Situation 2015 / Milliards d'euros	Budgets principaux	Budgets annexes	TOTAL	Poids des BA sur le total
Dépenses de fonctionnement	68,7	3,4	72,1	5%
Dépenses d'investissement (hors dette)	19,3	2	21,3	9%

Groupements à fiscalité propre / Situation 2015 / Milliards d'euros	Budgets principaux	Budgets annexes	TOTAL	Poids des BA sur le total
Dépenses de fonctionnement	20,7	9,2	29,8	31%
Dépenses d'investissement (hors dette)	7,8	3,5	11,3	31%

De la même façon, il serait utile que la FIJ mette en lumière les budgets des syndicats des collectivités qui exercent, pour leur compte, de nombreuses prestations. Leur volume financier, de l'ordre de 10 milliards d'euros, le justifie amplement. Il est à noter que ces montants sont intégrés dans les dépenses globales des collectivités (prises en compte pour fixer leur contribution au redressement des comptes publics) alors que ces institutions ne sont pas assujetties à la CRFP.

Ces questions vont être posées à nouveau alors que se mettent en place les groupes de travail issus de la Conférence nationale des territoires (CNT), voir ci-après.

Concernant la fiscalité « ménages » :

Dans son rapport, la Cour souligne la progression de la fiscalité dite « ménages » en 2016. La fiscalité « ménages » a en effet progressé de manière non-négligeable à travers la taxe d'habitation et surtout la taxe foncière (incluse par convention dans la notion d'impôt « ménage » mais qui est en fait un impôt sur les propriétaires fonciers qui frappe aussi bien des entreprises, certaines administrations, des associations que des personnes physiques). Leurs progressions réunies atteignent un volume de 6,8 milliards d'euros au cours des cinq dernières années pour l'ensemble des collectivités locales qui en bénéficient (« bloc » communal et départements).

La progression est imputable, comme le montrent bien les travaux du rapport, à un « effet base » pour plus de la moitié (52 %) et à un « effet

taux » ; ce dernier étant spécifiquement imputable aux choix fiscaux des départements entre 2015 et 2016 pour faire face aux accroissements de leurs charges mal compensées par l'Etat. La hausse liée aux politiques fiscales des départements a été de +5,2 % contre +1,4 % pour celles du « bloc communal ».

L'AdCF a calculé que la progression moyenne annuelle sur cette période (2012/2016) est respectivement de +1,35 % par an pour les collectivités du « bloc » communal et de + 2,11 % par an pour les départements. Ces derniers, confrontés aux difficultés de financement de leurs compétences sociales, ont été fortement contraints de recourir à leur levier fiscal.

Sur les allègements de taxe d'habitation :

L'AdCF a pris acte de la proposition du chef de l'Etat d'alléger sensiblement la taxe d'habitation pour parvenir à une exonération complète en trois ans, de 80 % des contribuables assujettis actuellement.

Concernant les critiques adressées cet impôt, notamment son iniquité d'un territoire à l'autre et entre contribuables, l'AdCF fait observer que le caractère « injuste » ne réside pas dans son principe mais dans la vétusté de son assiette. A ce titre, la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation est un chantier indispensable. L'AdCF plaide, en effet, pour aller jusqu'au bout de la révision des valeurs locatives qui se met en place actuellement pour les locaux commerciaux. Les allègements envisagés de la taxe d'habitation sont une occasion unique pour actualiser les valeurs locatives profitant de l'allègement des cotisations pour un grand nombre de contribuables. Le reproche adressé à l'actuelle taxe d'habitation est parfaitement extensible aux taxes foncières, à la CFE ou à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

La taxe d'habitation est une ressource essentielle du « bloc » communal : 14,6 Mds d'euros pour les communes et 6,9 Mds d'euros perçus à ce jour par les communautés et métropoles. L'AdCF considère que cet impôt « résidentiel » est la juste contrepartie de services rendus et devrait plutôt être étendu à l'ensemble des ménages, tout en tenant compte de leur capacité contributive. La contribution aux charges publiques, même sous forme symbolique, doit demeurer constitutive de la démocratie locale et de la citoyenneté. Elle est au cœur du principe de responsabilité fiscale et du lien civique.

Il est pour ces raisons fondamental d'apporter dans les meilleurs délais des précisions quant aux modalités de mise en œuvre de cet allègement. L'AdCF considère que la seule option envisageable doit être

celle d'un dégrèvement, pris en charge par l'Etat à 100%, sur le fondement d'un taux historique. L'assiette doit néanmoins demeurer vivante et large, autorisant les collectivités à réassujettir leurs contribuables. Il serait extrêmement dommageable de faire croire à nos concitoyens qu'ils seront définitivement exonérés de taxe d'habitation. Seule l'option du dégrèvement est de fait envisageable, notamment pour préserver l'effet base de l'impôt et la dynamique afférente de la ressource fiscale.

Une option d'exonération compensée serait attentatoire à l'autonomie financière des collectivités et contradictoire avec l'esprit de la loi organique sur ce sujet. Les compensations financières d'exonérations décidées par l'Etat ne durent qu'un temps, comme l'éprouvent les intercommunalités à travers les compensations de l'ancienne part salaires de la taxe professionnelle. Ces compensations sont aujourd'hui des variables d'ajustement, dont la décélération s'accélère, ce qui fragilise les intercommunalités à fiscalité professionnelle unifiée, tenues de leur côté de reverser à leurs communes des compensations « historiques » figées.

Le dégrèvement de la taxe d'habitation doit en conséquence être l'occasion de repenser cet impôt résidentiel mais certainement pas de le supprimer intégralement. En cas de suppression totale, il faudra à nos yeux refonder un impôt résidentiel.

En ce qui concerne la question des normes nouvelles, et de leurs implications budgétaires pour les collectivités locales, l'AdCF se félicite que la Cour des Comptes s'emploie à en dresser une évaluation systématique.

S'il faut se féliciter du travail de suivi et d'analyse réalisé par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), l'AdCF note que le « flux » des normes nouvelles reste très significatif, malgré les contraintes financières du moment et les engagements à moins réglementer. Leurs incidences budgétaires peuvent être très différentes, et avoir soit des effets ponctuels (coût des travaux d'une mise en norme) soit susciter des surcoûts récurrents (dont l'impact budgétaire devrait être compté de manière cumulée).

L'AdCF considère que c'est sur le « stock » de normes existantes qu'il conviendrait de porter également l'attention. Un important travail de recensement reste à accomplir. Notre association plaide pour une analyse en profondeur de la proportionnalité de ces normes, de leur origine et de leurs effets budgétaires. Elle souhaite également qu'un travail spécifique soit engagé sur les modes de transposition des directives européennes. De nombreux travaux ont en effet mis en lumière des effets de « surtransposition » des directives européennes, qui étendent les dispositions réglementaires au-delà de ce qui est expressément prévu

général pour les collectivités des dépenses supplémentaires qui pourraient être évitées. Nous avons pu nous rendre compte, à la suite d'un travail réalisé par le sénateur Jean Bizet, que plusieurs de nos voisins disposent de dispositifs anti-surtransposition très rigoureux. Ceci sera d'autant plus nécessaire que l'article 112 de la loi NOTRe prévoit désormais une action récursoire de l'Etat contre les collectivités en cas de condamnation de la France par la CJCE pour manquement au respect des directives.

L'AdCF partage en tout état de cause l'analyse de la Cour relative aux orientations nouvelles à donner au CNEN, notamment en matière d'évaluation ex ante et ex post des politiques publiques. Elle souscrit aux propositions visant à une amélioration des échanges avec les administrations productrices de normes. L'AdCF estime surtout qu'il conviendrait d'adopter une vision consolidée de l'implication des normes de toute nature sur les collectivités locales et leur autonomie de décision. Il sera important de mieux distinguer les normes de nature technique, les normes de sécurité, les obligations de politiques publiques, les normes sociales et les règles régissant la fonction publique territoriale. Il faut également noter l'influence sensible de certaines décisions fiscales nationales sur les coûts de gestion des services publics locaux comme en matière de TGAP ou de taux réduits de TVA.

Concernant la participation des collectivités au redressement des comptes publics :

La Cour constate que la situation financière des collectivités est marquée depuis 2011 par une érosion continue de leur épargne ; un phénomène qui réduit mécaniquement leur capacité d'investissement et de désendettement. Cette situation est directement liée à la baisse des dotations de l'Etat (baisse des enveloppes annuelles de 12 milliards d'euros par rapport à l'enveloppe de 2013) et à la difficulté que rencontrent les collectivités pour infléchir, sur une période aussi courte, la dynamique de leurs dépenses de gestion. Même réduite de moitié en 2017 pour le « bloc local », la baisse de la DGF a représenté un très fort choc budgétaire.

Des précisions ont été apportées dans le cadre de la Conférence nationale des territoires, le 17 juillet, concernant la participation des collectivités au redressement des comptes publics pour 2018 et les années suivantes.

L'AdCF est satisfaite que la participation demandée aux collectivités ne se traduise pas par une nouvelle baisse des concours de l'Etat, mais par un objectif d'économies à réaliser sur les dépenses de fonctionnement des collectivités à l'horizon 2022. Le projet de loi de finances pour 2018 devrait revenir à un principe de gel pour l'an prochain. Cette interruption des

baisses, après quatre années consécutives, est une bonne nouvelle qui tient compte des efforts importants accomplis par les collectivités.

Dans le même temps, l'AdCF prend acte de la réévaluation à la hausse des efforts qui seront demandés aux collectivités (13 milliards d'euros au lieu de 10 milliards d'euros sur la durée du quinquennat).

Avec les autres associations de collectivités, elle a souscrit à l'appel à concertation proposée par le gouvernement à travers la Conférence nationale des Territoires pour parvenir à un pacte entre l'Etat et les collectivités à la fin de l'année 2017. C'est dans cette perspective que l'AdCF a transmis au gouvernement un document de propositions pour ce début de législature.

L'AdCF considère que la méthode contractuelle proposée par le gouvernement est préférable aux baisses unilatérales des dotations. Elle permettra, comme le souligne la Cour, d'instaurer un climat de confiance et de donner aux collectivités la visibilité financière dont elles ont besoin pour mettre en œuvre leurs nouvelles compétences et relancer leurs projets d'investissement.

L'AdCF a néanmoins regretté la réduction brutale et non concertée de 216 millions d'euros des dotations d'investissement d'équipement des territoires ruraux (DETR) et du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) au cours de l'été. Cette décision s'ajoute aux inquiétudes qui pèsent sur des fonds ou les budgets de nombreux opérateurs de l'Etat qui sont des co-financeurs importants des projets d'investissement (agences de l'eau, FNAP...).

Concernant la fixation d'une trajectoire de dépenses, de nombreux points resteront à éclaircir. Les débats de l'automne devront permettre de définir plus précisément la référence à partir de laquelle sera calculée l'effort supplémentaire de 13 milliards. L'AdCF considère qu'il faudrait prendre en compte un « référentiel » de long terme, car les dernières années ont été marquées par une forte compression des dépenses. L'évolution des dépenses locales a même été négative depuis trois ans, ce qui rend peu réaliste de prendre ces années comme référence.

Il faudra également individualiser les analyses pour tenir compte d'une part des efforts déjà fournis mais aussi des croissances démographiques inégales des territoires. Il sera également difficile de ne pas examiner certaines charges de gestion particulières ou les niveaux initiaux de dépenses. La progression de la péréquation a en effet vocation à donner davantage de moyens à des territoires à faible potentiel financier. Il sera de fait difficile de les astreindre aux mêmes objectifs.

Il sera également nécessaire de prendre en compte les principaux budgets annexes (en forte progression en nombre de budgets et en volume financier) et les budgets des syndicats techniques qui représentent une part non-négligeable des dépenses publiques locales.

Il faudra enfin tenir compte des dépenses liées aux nouvelles normes. Le président du CNEN a récemment rappelé les surcoûts liés annuellement au « flux » des normes nouvelles, qu'il évalue (au terme de plusieurs années d'activités de la CNEN puis du CNEN) à près d'un milliard par an.

Ces mesures impliqueront une remise à plat globale de l'objectif de réduction de la dépense locale (ODEDEL) au cœur du dispositif de maîtrise de la dépense publique, outil actuellement opaque, peu performant, reposant sur des bases erronées et établi sans concertation.

Toute nouvelle pression budgétaire sur les collectivités risque de différer la nécessaire reprise de l'investissement. Comme l'ont montré les analyses de l'AdCF et de la CDC sur la commande publique, la chute des dépenses de travaux depuis 2012 atteint 40%. Ces baisses constatées depuis plusieurs années suscitent des retards cumulatifs sur les programmes d'investissement et d'entretien.

La reprise qui s'amorce en 2017 n'est pas au niveau atteint en 2012, elle ne suffira pas à répondre à la situation actuelle de sous-investissement public.

Réforme de la DGF :

Le chantier de refonte de la dotation globale de fonctionnement est resté en suspens à la fin de la législature précédente. Cette réforme est pourtant une nécessité absolue pour rendre soutenable l'effort demandé aux collectivités ; leurs situations respectives étant très inégales. L'AdCF considère que la réforme des systèmes de dotations et de péréquation constitue un chantier prioritaire pour 2018.

En effet, la nouvelle carte intercommunale, ne devrait à présent plus qu'évoluer qu'à la marge. Elle a donné lieu à une réduction inédite du nombre de groupements (40 %) et s'est traduite par une forte extension des communautés à fiscalité professionnelle unique (FPU), appelant à une simplification à court terme des différentes catégories juridiques de groupements. En matière de péréquation, les écarts de ressources entre les groupements se sont fortement réduits, renvoyant en partie les enjeux de partage des richesses à l'intérieur des intercommunalités. D'une façon générale, les outils d'évaluation de richesse (potentiel fiscal, PFIA ...) et des charges ne sont plus adaptés.

L'AdCF avait été très attentive aux conclusions du rapport réalisé en 2016 par la Cour sur les concours financiers de l'État et les disparités de dépenses des communes et de leurs groupements. Le rapport démontrait à nouveau combien les concours de l'Etat (dont les compensations historiques figées) jouent un rôle majeur dans les disparités de ressources entre territoires, notamment dans le bloc communal (poids des dotations forfaitaires par exemple). La Cour préconisait d'engager au plus vite la refonte des dispositifs de péréquation, ce que l'AdCF a résolument approuvé.

L'AdCF considère que c'est l'ensemble des dispositifs de péréquation qu'il convient de remettre à plat, et non les seuls dispositifs internes à la DGF. Le FPIC devra également nécessairement faire partie de cette réflexion, pour d'une part assurer la convergence des critères de richesses et de charges (aujourd'hui différents voire contradictoires) et évaluer les impacts cumulés des dispositifs (effets de la CRFP, dotations de péréquation, FPIC, FSRIF...) sur les situations individuelles.

L'AdCF a plaidé pour une agrégation des dispositifs, le FPIC étant un mécanisme qui devrait intervenir in fine, une fois analysés les effets combinés des autres mécanismes. Les montants à mobiliser au sein du FPIC devront être paramétrés en fonction de l'efficacité des corrections opérées via la CRFP et les dotations péréquatrices de l'Etat.

L'AdCF plaide en tout état de cause pour que le cadre de la réforme soit défini au plus vite et se félicite de constater que le rapport de la Cour aille dans le même sens. A court terme un certain nombre de corrections pourraient être apportées aux dispositifs de péréquation existants et notamment :

- le FPIC dont il faut sanctuariser l'existence tant que la DGF n'est pas réaménagée en profondeur ; il faut en préserver le fonctionnement actuel en apportant au plus vite des correctifs à ses anomalies techniques. La séparation du FPIC en deux enveloppes évoquée par certains membres du CFL apparaît comme totalement contraire au principe même de ce fonds et doit être évitée ;*
- la mise en cohérence du FPIC et des dotations de péréquation communales (DSU, DSR, DNP...)*
- l'articulation entre le FPIC et le FSRIF.*

Concernant l'ODEDEL :

Ainsi qu'elle l'a souligné à plusieurs reprises, l'AdCF a toujours considéré comme justifiée l'implication des collectivités dans le

redressement des comptes publics, dès lors que l'effort demandé serait juste et soutenable.

La réduction des dotations est devenue l'instrument de maîtrise de l'évolution des dépenses locales, dans le respect de la libre administration des collectivités, pour respecter les objectifs macro-économiques nationaux. Présenté comme indicatif, l'ODEDEL est en fait l'instrument de mesure qui va servir à fixer la trajectoire d'évolution des dépenses des collectivités. Il est d'autant plus important qu'il soit fixé à partir de scénarios crédibles et d'une concertation approfondie. Jusqu'à ce jour celle-ci a fait totalement défaut et l'ODEDEL a été très mal défini.

La cour souligne que l'ODEDEL n'était pas très contraignant et que les collectivités l'ont plus que respecté. L'AdCF a un raisonnement différent : l'ODEDEL laissait à penser que les recettes propres des collectivités allaient fortement augmenter, ce qui a conduit à la fixation d'une contribution au redressement des finances publiques (CRFP) très importante. Sous la pression des coupes budgétaires importantes, mais aussi une grande prudence sur la fiscalité, les recettes des collectivités (et de fait leurs dépenses) ont augmenté beaucoup moins vite que ce que ne prévoyait l'ODEDEL. Celui-ci a été construit soit avec des outils inadaptés, soit avec la volonté explicite de justifier des baisses très importantes de dotations. En 2016, les collectivités ont de fait connu des dépenses inférieures de 8 milliards à ce que prévoyait l'ODEDEL originel.

L'AdCF demande de fait un changement radical de méthode et la construction d'une expertise contradictoire pour mesurer la soutenabilité des efforts demandés aux collectivités. La Cour avait déjà indiqué que 50% des mesures d'économie effectivement mises en place avaient reposé sur elles. La commission européenne a confirmé ce chiffre dans son examen approfondi de la France. L'AdCF considère que ces efforts ne peuvent être reductibles à l'identique. Il est très important de ne pas laisser penser que les collectivités pourront réitérer, dans la prochaine période triennale, la même réduction de leurs dépenses.

L'AdCF est, en accord avec les préconisations de la Cour, favorable à l'idée d'une loi de financement spécifique pour les collectivités territoriales regroupant l'ensemble des relations financières entre l'Etat et les collectivités. C'est d'ailleurs ce qui devrait se dessiner suite à la Conférence nationale des territoires. Cette loi de financement spécifique permettrait, notamment, de mieux mesurer les effets des mesures nouvelles et d'en évaluer la soutenabilité.

De nombreuses décisions concernant les collectivités locales sont, en effet, prises sans qu'elles soient suffisamment associées. Leur poids dans la

dépense publique, l'ampleur de leurs compétences qui couvrent désormais un nombre important de services publics dans des domaines variés et qui s'inscrivent de plus en plus dans un cadre partenarial appellent à l'instauration d'un dialogue de qualité entre l'Etat et les collectivités territoriales, que les instances actuelles, tel le Comité des finances locales peine à installer.

Les objectifs d'évolution des dépenses publiques locales (ODEDEL), fixés dans le cadre des lois de programmation des finances publiques témoignent de cette insuffisance de dialogue territorial. Ainsi, pour la troisième année consécutive, les dépenses de fonctionnement des collectivités locales, se sont situées très en deçà de l'objectif maximum de dépense fixé par l'ODEDEL. S'il faut se féliciter de la bonne maîtrise par les collectivités de leurs dépenses, il convient de noter que l'ODEDEL perd ainsi toute crédibilité.

Si l'ODEDEL est appelé à devenir, dans le respect de la libre administration des collectivités, un outil de suivi et de pilotage de la dépense publique locale, il importe que les collectivités soient associées à la constitution d'un indicateur juste, équitable et qui soit le reflet de la réalité des conditions de mise en oeuvre des services public locaux. A ce titre, l'Odedel comme le fait désormais la Cour doit prendre en compte une approche intégrée des collectivités publiques du bloc commun en agrégeant les communes et leur groupement à fiscalité propre.

Ceci est d'autant plus vrai alors que se préparent d'importants transferts de compétences. Les syndicats intercommunaux, actuellement exonérés de participation au redressement des comptes publics, devraient également être intégré à la démarche.

Concernant la reprise de l'investissement :

Depuis 2015, l'AdCF et la Caisse des dépôts disposent d'un outil de suivi de la commande publique qui repose sur une analyse systématique des avis d'attribution des contrats relevant de la commande publique et soumis à publicité. La base de données qui remonte à 2012 permet d'avoir une approche fine des principales tendances en distinguant la catégorie de maître d'ouvrage commanditaire (différents niveaux de collectivités et leurs groupements, l'Etat...), la destination de la dépense (30 thématiques sont identifiées), la nature des prestations (travaux neuf ou renouvellement...).

Selon son baromètre de la commande publique, après une forte année de baisse en 2015 et une nouvelle baisse 2016, la reprise de la commande publique s'est esquissee au terme du premier semestre 2017.

Les résultats à la fin du premier semestre 2017 font en effet apparaître une reprise des achats publics tirée par les marchés de services, tandis que les marchés de travaux cessent de chuter. Les bailleurs sociaux voient notamment leur commande publique progresser, ce qui est cohérent avec les ouvertures de programmes. L'AdCF souligne néanmoins que cette amélioration reste relative, fragile, et s'opère à partir d'un seuil historiquement bas (- 40% de dépenses de travaux depuis 2012 !).

Les réorganisations administratives de début d'année au sein des intercommunalités n'ont sans doute pas été très propices aux politiques d'achat et d'investissement et expliquent ce « retard à l'allumage ».

Quoi qu'il en soit, les effets d'un moindre investissement tel que constaté au cours des dernières années ne sera pas sans conséquences sur l'état global du patrimoine des collectivités du bloc local, patrimoine qui souffrait d'ores et déjà d'un manque de renouvellement dans certains territoires. Cela concerne les réseaux d'eau et d'assainissement, les voiries pour certaines collectivités, certains équipements de centralité. A noter, que dans les bilans comptables des collectivités, la valeur du patrimoine des collectivités a progressé surtout en raison de la hausse des marchés immobiliers.

La Commission européenne, dans son examen de la situation française, confirme que « la réduction des dépenses s'est faite en grande partie au détriment de l'investissement public » (recul de 0,6 % du PIB). La Commission considère même que « les coupes dans les dépenses consacrées à l'investissement public ont typiquement un impact négatif plus fort sur l'activité économique que d'autres postes de dépenses, puisque le multiplicateur pour l'investissement public est de 2,5 point sur le long terme ».

De la même façon, la maîtrise des charges de fonctionnement ne doit pas se traduire pour les collectivités à un « service public lowcost », qui donnerait lieu dans la durée à un renchérissement de la dépense. A l'heure où se met en place une nouvelle carte intercommunale dans un contexte financier qui reste très contraint, il importe de privilégier les programmes d'investissements les plus pertinents au service du développement des territoires. L'AdCF souhaite encourager la réalisation de programmations pluriannuelles des investissements (PPI) associant communes et communautés. Il est important que les incitations budgétaires de l'Etat, des agences nationales, des régions et départements... favorisent des programmes à forte valeur ajoutée.

L'AdCF plaide pour que le renforcement du fonds de soutien à l'investissement local (FSIL) aille dans le sens d'une meilleure contractualisation avec les territoires afin d'éviter l'éparpillement de la ressource. De la même façon l'AdCF souhaiterait que la répartition de la DETR prenne mieux en compte une approche globale de l'investissement au sein des périmètres intercommunaux. Ainsi les communes qui étaient éligibles à la DETR et qui font le choix de transférer leur capacité d'investissement à leur communauté perdent le bénéfice de la DETR dans le financement de cet investissement. L'AdCF souhaite corriger ces dysfonctionnements. Les aides publiques à l'investissement mériteraient d'être mieux fédérées. A ce titre, elle regrette les coups de rabot opérés sur ces deux fonds pendant l'été.

Enfin, l'observatoire des finances et de la gestion publique locale doit être l'occasion d'améliorer la connaissance des investissements, leurs coûts directs et indirects, les secteurs nécessitant d'importants renouvellement.... Un suivi régulier des investissements locaux doit être mis en place pour accompagner les collectivités à mieux investir et optimiser leur choix.

C'est dans cet esprit que l'AdCF a mis à la disposition de ses membres des outils d'analyse financière, dont le simulateur « Interco pilote » et un observatoire des pratiques « avancées » (mutualisation, fusions...).

Sur la fiabilité des comptes publics :

L'AdCF partage l'analyse de la Cour sur le besoin de renforcer la lisibilité des comptes publics. La prise en compte d'une « vision à 360 ° » des comptes publics associant l'ensemble de leurs engagements sera en effet un progrès important.

La certification des comptes des collectivités locales devrait renforcer la fiabilité des comptes, bien que ces derniers soient déjà très réglementés et respectent des règles de gestion très strictes. L'AdCF note qu'un important travail a déjà été réalisé dans ce sens avec notamment les opérations de dématérialisation des comptes qui concernent désormais la totalité des collectivités. La réduction du nombre de structures intercommunales devrait faciliter la mise en oeuvre de cet objectif.

C'est dans cet esprit que l'AdCF est associée à l'expérimentation, prévue par la loi NOTRe d'août 2015, en vue d'une certification des comptes publics concernant une vingtaine de collectivités.

Il s'agit là d'un levier important pour faire évoluer les outils de gestion et plus globalement la fonction financière au sein des collectivités, dans un contexte d'optimisation et d'évaluation de la dépense publique. La démarche de certification devrait permettre d'améliorer les comptes de bilan

des collectivités, tant en ce qui concerne l'actif (les immobilisations) que le passif (comptes financier), et de répertorier l'ensemble des risques susceptibles de donner lieu à un amortissement ou une provision. C'est l'ensemble des comptes des collectivités qui gagnerait en crédibilité et en lisibilité.

Sur l'état d'avancement de la réforme territoriale :

L'AdCF souscrit, dans l'ensemble, aux analyses et appréciations du rapport intégrées dans le chapitre consacré à la réforme de notre organisation territoriale. L'évocation de la proximité du statut des métropoles de droit commun avec celui des communautés urbaines est fondée. La notion de métropole est davantage une politique de reconnaissance des principales agglomérations, ce qui suscite de forts effets d'appel pour figurer dans la liste. La création des métropoles a permis de renforcer l'intégration des communautés d'agglomération passées sous le nouveau statut directement (Grenoble, Montpellier, Rennes) ou après transition par le statut de communauté urbaine (Orléans, Dijon, Saint-Etienne). A l'expérience, le passage de communauté d'agglomération à celui de communauté urbaine impose davantage de transformations que de ce dernier à celui de métropole.

Les appels de compétences des départements sont en général demeurés minimalistes. La métropole dispose néanmoins de prérogatives spécifiques pour le pilotage des pôles de compétitivité et la capacité à être actionnaire des SATT.

La contractualisation avec les métropoles a créé une dynamique de travail avec l'Etat même si les montants financiers demeurent faibles à ce jour. Il est en revanche nécessaire qu'une conférence Etat-métropoles puisse se mettre en place sur les grandes fonctions d'attractivité et de rayonnement international de nos métropoles.

La Cour a raison de souligner que la capacité d'entraînement et d'irrigation des métropoles sur les territoires avoisinants n'est pas avérée. Il serait illusoire de s'attendre à un « ruissellement spontané » mais cela n'invalide pas leur potentialité d'entraînement. Le rôle moteur des métropoles doit être organisé et passera par un bon maillage de notre système d'enseignement supérieur, la structuration de nos filières régionales, une accessibilité améliorée au cœur des métropoles... Celles-ci font profiter largement leur « hinterland » des salaires perçus dans les métropoles et consommés à l'extérieur. L'AdCF a pu chiffrer ce déversement salarial des agglomérations françaises sur leurs périphéries.

Sur l'évolution de la carte intercommunale, l'AdCF a une appréciation globalement positive. Elle a effectué un suivi très attentif des

étapes de ce chantier et développé un très important effort d'accompagnement. Deux intercommunalités sur trois ont fusionné, souvent à large échelle. Ceci en quelques mois. Ce chantier a été considérable et il faut avoir à l'esprit l'énergie demandée aux équipes politiques et administratives. La Cour évoque certes le volontarisme de l'Etat mais l'AdCF tient à souligner que la mise en œuvre sur le terrain n'a pas été l'œuvre des services préfectoraux. Les fusions n'auraient jamais été opérées sans l'investissement des élus et cadres territoriaux. L'accompagnement technique des services de l'Etat s'est en outre beaucoup affaibli ; nombre d'élus ayant même eu le sentiment d'être plus contrariés qu'appuyés.

L'AdCF partage le diagnostic réalisé par la Cour sur les changements de périmètre et la nouvelle géographie intercommunale qui en découle. Nous considérons que la distinction des catégories n'a plus guère de sens et proposons de les rapprocher progressivement. La plupart des communautés comprennent des composantes à la fois rurales et urbaines.

En ce qui concerne les très grandes communautés de plus de 100 communes, il est important de ne pas en exagérer le nombre. Une démarche d'accompagnement est envisagée par l'AdCF et le CGET pour ces territoires « expérimentaux » qui, comme le souligne la Cour, seront confrontés à des enjeux de gouvernance importants.

L'AdCF partage donc l'essentiel des appréciations de la Cour sur la réforme territoriale, la nécessité de laisser reposer nos nouvelles organisations. Notre association est sans doute plus positive que le rapport sur la clarification des compétences apportée par la loi NOTRe sur de nombreux sujets. Les compétences économiques reposent désormais clairement sur deux acteurs majeurs et non plus cinq. Les transports collectifs reposeront également sur deux acteurs. Des clarifications importantes ont été apportées au sein du bloc communal. Sans doute peut-on regretter de ne pas être allés plus loin dans certains transferts. Il reste que des clarifications sensibles sont intervenues.

Les « coûts de transition » évoqués par la Cour pour la mise en œuvre de ces réformes sont bien réels. L'AdCF connaît depuis longtemps les surcoûts liés à certaines harmonisations. Au demeurant, le nouveau contexte budgétaire semble accélérer les gains qui peuvent être retirés d'une fusion ou de mutualisations. Cette évaluation devra être réalisée dans quelques mois. Les baisses de dotations brutales conduisent à des arbitrages politiques logiquement plus rigoureux se traduisant par l'abandon de certaines politiques ou de certains outils (fermetures d'agences, baisses de subventions...). Les nouvelles régions, comme les intercommunalités issues de fusions, entendent retrouver au plus vite des marges de manoeuvre via des économies d'échelle ou des rationalisations. Les coûts de transition seront de fait assez vite absorbés en première analyse.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE FRANCE URBAINE

1- Des convergences d'analyse sur les efforts effectués par les collectivités territoriales

Alors que les débats viennent de s'ouvrir sur une nouvelle inflexion à la baisse des dépenses des collectivités, la Cour relève que l'amélioration du solde des administrations publiques en 2016 de 2,8 Mds d'euros repose pour majeure partie sur les efforts réalisés par les APUL dont le solde est de + 3,1 Mds d'euros. Dès lors, ces chiffres sont extrêmement éclairants sur l'effort effectué par les collectivités territoriales, en comparaison avec celui mené par l'État.

La Cour souligne notamment que malgré la baisse de DGF, les efforts de gestion réalisés ont permis d'éviter la dégradation de l'épargne brute des collectivités et le maintien des investissements. Dans le cadre de la discussion sur l'association des collectivités à l'évolution de la trajectoire globale des finances publiques, ces éléments d'analyse devront être pris en compte. En d'autres termes, l'effort que l'État a exigé des collectivités entre 2014 et 2017 au travers de la baisse des dotations a été bien supérieur à celui qu'il s'est imposé à lui-même, et ce parce que la participation de l'État à l'effort global a été déterminée en référence à l'évolution tendancielle de ses charges, alors qu'il s'est agi d'une amputation directe de ressources pour les collectivités.

Toutefois, pour mieux appréhender les enjeux à venir, il ne nous semble pas opportun d'aborder la problématique de la soutenabilité de la baisse des dotations en tenant compte du dynamisme de la fiscalité transférée. Celle-ci a pour objectif de pallier la montée en puissance des compétences locales. Ainsi, une présentation globalisée de tous les concours financiers induit en erreur puisqu'elle laisse penser qu'ils sont d'un montant supérieur à 100 milliards d'euros alors même que la fiscalité transférée ne pèse plus sur le budget de l'État.

En outre, France urbaine partage pleinement la recommandation de la Cour visant à privilégier les démarches contractuelles pour que les collectivités puissent poursuivre leurs contributions au redressement des finances publiques tout en tenant compte de la diversité des niveaux de richesses et de charges sur l'ensemble du territoire. Cette logique contractuelle permettrait d'établir des relations équilibrées entre l'État et les collectivités territoriales grâce au consentement à un engagement partagé entre ces deux acteurs de la sphère publique. Ces efforts réciproques ainsi consentis permettraient à la fois une certaine responsabilisation du

prescripteur de la dépense et garantiraient en même temps une meilleure prise en compte de la réalité des territoires.

2- Pour une nouvelle gouvernance des relations financières État - collectivités territoriales

France urbaine se félicite de la recommandation de la Cour relative au développement a posteriori de l'impact des décisions de l'État sur les budgets des collectivités. Si des efforts importants ont déjà été réalisés, France urbaine constate comme la Cour que la qualité des fiches d'impact demeure hétérogène selon notamment les domaines visés ou encore leur technicité. De plus, l'évaluation pluriannuelle des coûts fait bien souvent défaut et atténue ainsi la fiabilité des informations. En ce sens, France urbaine salue particulièrement ce constat partagé de la Cour qui devrait permettre d'apporter les corrections nécessaires. France urbaine constate également que le manque de moyens attribués au CNEN fait obstacle à l'efficacité de son intervention : en l'absence d'une équipe permanente rattachée au CNEN, les membres sont bien souvent dans l'incapacité de répondre à l'importance du flux normatif et au calendrier législatif et réglementaire fortement contraint. De surcroît, le morcellement des acteurs concernés par la gestion du flux normatif (CNEN, SGG, SGMAP) atténue l'efficacité de la mission du fait principalement de l'absence de vision globale et consolidée.

Dans le même sens, et comme le souligne la Cour, la mise en œuvre de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales constitue une avancée dont le succès dépend en partie des moyens qui lui seront attribués. Or, le budget actuel de l'Observatoire ne nous semble pas à la hauteur de ses chantiers prioritaires.

France urbaine soutient la mise en place d'une évaluation ex post et propose également l'extension de l'article 40 de la Constitution aux collectivités qui pourrait en partie atténuer les limites de l'évaluation ex ante. Ainsi, les propositions et amendements formulés tant par le gouvernement que par les membres du Parlement ne pourraient être recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources, soit la création ou l'accroissement d'une charge qu'elle soit de l'État ou des collectivités territoriales.

Par ailleurs, France urbaine partage, comme la Cour, la nécessité d'instaurer une loi de financement des collectivités locales. Dans le cadre de son rapport sur les finances publiques locales de 2014, la Cour l'avait érigée en recommandation. Eu égard au consensus qui se dégage sur ce sujet du côté des élus locaux, il aurait été à notre sens utile de la réitérer. En effet, l'on observe que les responsabilités financières sont aujourd'hui trop

diffuses et obscures, entre un État qui prescrit des politiques publiques et les collectivités territoriales qui paient leur mise en œuvre. Face à la multitude incertaine des transferts financiers – concours, prélèvements sur recettes, dotations, dégrèvements, subventions, fiscalité transférée, fiscalité locale – il est indispensable de pouvoir les retracer en totalité dans un document budgétaire unique et annuel, soumis à l’approbation du pouvoir législatif.

3- Départements d’outre-mer : à relever

Le rapport de la Cour relatif à « La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP » a montré combien le recouvrement de l’impôt direct local en Outre-mer était peu satisfaisant et les lacunes de l’administration fiscale lourdes de conséquences. Indépendamment des spécificités ultramarines, ce rapport a également opportunément souligné que le processus contractuel entre les directions locales de la DGFIP et les collectivités était inabouti et notamment recommandé une procédure rigoureuse de traitement et de suivi des signalements effectués par les collectivités (recommandation n° 12 du rapport susmentionné). La mise en œuvre opérationnelle de cette dernière recommandation est en cours de discussion entre la DGFIP et les associations d’élus et témoigne de l’efficacité des initiatives de la Cour en faveur de l’amélioration des pratiques administratives.

De plus, France urbaine se réjouit que la Cour fonde une recommandation sur l’analyse partagée selon laquelle s’agissant du FPIC, l’application de règles spécifiques conduit les territoires des DROM à souffrir du fait que la moitié des collectivités soient exclues du bénéfice du fonds alors même que les valeurs des indicateurs de PFIA et de revenus devraient les rendre éligibles.

4- Affirmation des métropoles et retombées sur les territoires proches : quelques observations

Sur la problématique des relations Métropoles et territoires périphériques, on peut légitimement s’interroger sur le fait qu’il faille évoquer des « acquis » ou des « démonstrations » et il serait étonnant que la littérature scientifique puisse se révéler unanime. Tout juste peut-on faire remarquer que si on peut poser la question du sens du ruissellement entre territoire métropolitain et territoire périphérique, on peut tout autant douter qu’affaiblir les métropoles renforcerait les autres territoires.

D’ailleurs nous pensons que l’observation fine de plusieurs métropoles conduirait à des conclusions aussi différentes que le sont leurs spécificités géographiques et historiques. Quel constat global tirer, d’une part, de l’analyse des actions de solidarité territoriale que la métropole

Brest (8 communes et 218 km²) a développée au bénéfice du Pays du Centre Ouest Bretagne (contrat de réciprocité) et dans le cadre des « ententes » avec Morlaix et Lannion et, d'autre part, par la métropole de Nice (49 communes et 1466 km²) où la solidarité financière avec les petites villes de la Haute Tinée, situées à 1 h 30 de route, s'exerce directement au travers de la mise en œuvre du budget métropolitain ? Comment exprimer une analyse générique tenant compte, par exemple, de la profondeur des pratiques de coopération interterritoriale de la métropole de Nantes, dont l'intégration est ancienne, et de la métropole de Grenoble où les initiatives prises au bénéfice des territoires environnant sont concomitantes d'une montée en puissance en tant que métropole ?

Les métropoles ont notamment fait le choix d'exprimer leur attachement à « l'Alliance des territoires » en s'inscrivant volontairement dans le Pacte État/métropole et plus précisément dans son volet dit « contrat(s) de coopération métropolitaine », centré sur les projets de coopération des métropoles avec des territoires proches. Un travail de benchmark sur les coopérations interterritoriales est actuellement mené conjointement par France urbaine et par le CGET.

Enfin, les métropoles ont un rôle majeur à jouer dans la perspective d'une architecture renouvelée de la péréquation. Telle est la proposition n° 3 exprimée dans le Manifeste de l'association susmentionné : « définir une nouvelle approche de la péréquation prenant en considération la réalité des solidarités intercommunales ». Dans sa logique actuelle et hors cas particulier de l'Ile-de-France, la péréquation n'est fondamentalement conçue qu'à l'échelle nationale. Les mécanismes de péréquation, et tout particulièrement le FPIC, partent du principe que la correction des inégalités de proximité ne doit pas précéder la correction des inégalités lointaines. En tant qu'architectures nationales, ils ignorent très largement la réalité des solidarités mises en œuvre localement. L'articulation entre les différents niveaux de péréquation doit être repensée en inversant le paradigme : la mise en œuvre de mécanismes de solidarité de proximité, en « poupée russe », doit précéder le déploiement de mécanismes nationaux, lesquels devraient intervenir pour compléter, et non, comme actuellement trop souvent, venir annihiler les dispositifs concertés et négociés localement. Cela pourrait par exemple passer par la fixation d'écarts à réduire au sein de chaque intercommunalité puis au sein de chaque région.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE VILLES DE FRANCE

Villes de France - qui rassemble les maires de villes de plus de 15 000 habitants et présidents d'intercommunalités - défend la place et le rôle des villes infra-métropolitaines, charnières entre les grandes métropoles et les espaces ruraux, qui concentrent l'essentiel des moyens des politiques publiques.

Sur le fond, nous souscrivons en grande majorité aux recommandations formulées dans ce rapport, en particulier lorsque vous indiquez que l'évaluation a posteriori des normes qui sont imposées aux collectivités locales doit être développée, en complément des dispositifs d'évaluation ex-ante qui gagneraient d'ailleurs à être « réhaussés » (fiabilité des fiches d'impact, conditions de délibération du CNEN, ...).

Sur ce sujet de l'évaluation des coûts imposés aux collectivités locales, nous déplorons que les études d'impact de l'État soient d'année en année en décalage avec la réalité, notamment en ce qui concerne les dépenses statutaires. Comme vous le relevez ces décisions « vont donc lourdement peser » sur notre trajectoire financière.

Sur le plan de la méthode, la recommandation réitérée d'adopter une loi de finances spécifique aux collectivités territoriales - attendue par l'ensemble des associations d'élus - permettrait aussi d'inscrire des objectifs partagés, en ce qui concerne l'évolution des relations financières et fiscales, entre l'État et les collectivités locales.

S'agissant des thématiques spécifiques que vous abordez dans votre rapport, nous partageons très largement vos analyses en ce qui concerne les effets mitigés de la réforme territoriale, et les constats que vous portez sur les collectivités d'outre-mer.

En ce qui concerne la réforme territoriale, les élus des Villes de France restent persuadés que cette réforme du périmètre des intercommunalités, ainsi que celle des nouvelles régions, va aboutir à accroître à court terme la dépense locale (coûts de transition, comme la signalétique ou les coûts de relocalisation des services...), voire alourdir celle-ci avec les processus de mutualisation, c'est-à-dire quand l'ajustement des politiques publiques ou des régimes indemnitaires est favorisé dans la pratique par le « mieux disant ».

Au niveau des priorités récentes (financements de l'extension des nouvelles métropoles, pactes métropolitains, fonds d'aides à l'investissement, accessibilité ferroviaire, logement...), Villes de France

regrette que l'affirmation du fait métropolitain n'ait pas l'effet d'entraînement escompté sur tout le territoire.

A cet égard, je vous remercie d'avoir ajouté que les conceptions économiques qui sous-tendent ces choix ne sont pas unanimement partagées. Depuis plusieurs années, nous déplorons en effet une vision unique, selon laquelle toutes les politiques publiques doivent passer par les métropoles et l'Ile-de-France, locomotives de la croissance nationale, et dont les bienfaits seraient censés se déverser au bénéfice des « espaces interstitiels ».

L'absence de vision stratégique de l'État pour les 600 villes de taille intermédiaire génère une grande inégalité et une frustration considérable pour les villes petites et moyennes. Cette approche remet en cause la morphologie urbaine française, faite de diversité et de proximité.

Pour ce qui est de votre chapitre consacré à l'Outre-mer, les villes d'outre-mer - dont la taille est souvent comparable avec les villes moyennes de métropole - se caractérisent effectivement par une section de fonctionnement dont le poids relatif est plus important qu'au niveau national, du fait de ressources relativement dynamiques comme l'octroi de mer. Une politique de recrutement soutenue, dont la vocation est souvent sociale, aboutit à des charges de personnel élevées. Comme vous l'indiquez le nombre d'agents publics locaux, et d'emplois aidés, y est bien plus élevé qu'au niveau des villes de métropoles, et seule une politique de réduction substantielle des effectifs leur permettrait d'améliorer leur situation structurelle.

Au niveau de vos analyses sur les évolutions budgétaires pour 2017 - outre une grande stabilité fiscale - les villes poursuivent le mouvement de ralentissement de leurs charges de fonctionnement (ayant essentiellement pour origine des efforts de contraction de la masse salariale, une augmentation des tarifs et dans une moindre mesure, une diminution des subventions de fonctionnement versées). Globalement, pour nos adhérents, la progression de ces charges est d'un point inférieure en moyenne annuelle par rapport à l'ensemble du bloc communal, depuis 2014. L'amélioration de l'épargne que vous semblez provisoirement dessiner en 2016 et 2017, pourrait en outre résulter de politiques de cessions foncières et immobilières que signalent certains de nos adhérents.

En ce qui concerne les ressources humaines, sans qu'il ne puisse pour le moment être revu plus en profondeur, le statut de la FPT - dont nous appelons de nos vœux la réforme pour une gestion moins lourde et chronophage des RH - peut largement être adapté. L'alignement de la durée de travail des agents des collectivités locales sur la durée réglementaire - en dehors des situations de pénibilité au travail - est une source d'économie

non négligeable, qui va permettre de réduire les disparités persistantes entre l'ensemble des actifs. Le rétablissement du respect du jour (voire de plusieurs jours) de carence en cas d'arrêt maladie, va permettre de réduire de façon significative l'absentéisme de courte durée.

Pour poursuivre sur vos analyses en 2017 et au-delà, je tiens à ajouter que nous ne constatons pas au niveau de nos adhérents de situation globalement favorable qui permettrait de soutenir un renforcement de l'ODEDEL. A l'heure actuelle, plusieurs incertitudes fiscales et financières sont à l'origine de comportements de grande prudence en matière d'investissements : l'invalidation législative du Conseil constitutionnel des conditions de calcul de la CVAE pour les groupements fiscalement intégrés en est une, la mise en place hypothétique de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels, en est une autre.

Enfin, la diminution importante et non motivée des allocations compensatrices en matière d'impôts directs locaux, voire le dégrèvement massif de la taxe d'habitation tel qu'il est envisagé, sont aussi d'autres inconnues qui conduisent Villes de France à se montrer réservée sur une aggravation de l'ODEDEL.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DES PETITES VILLES DE FRANCE (APVF)

L'APVF maintient son attachement à la publication d'un rapport annuel sur « Les finances publiques locales » et se félicite du renforcement de la concertation dans la procédure d'élaboration. Les auditions préalables menées ont permis à notre association d'apporter des explications et des observations. Elles pérennisent le dialogue avec les magistrats de la Cour des comptes.

Le rapport « Les finances publiques locales » contribue à enrichir la discussion parlementaire sur le projet de loi de finances.

1.- Sur l'évolution de la situation financière des collectivités territoriales en 2016 :

La Cour aborde la problématique de la baisse des transferts financiers de l'État qui comprennent les concours financiers de l'État relevant de l'enveloppe normée (prélèvements sur recettes de l'État à destination des collectivités territoriales et crédits de la mission Relation avec les collectivités territoriales – programmes 119 et 122), les autres

concours (subventions, dégrèvements...) et la fiscalité transférée pour compenser les transferts de compétence.

Elle souligne que le dynamisme de la fiscalité transférée a contribué à ralentir la baisse des transferts financiers. L'inclusion des dotations budgétaires hors fiscalité transférée permet d'aboutir au même constat. Mais comme le note la Cour, l'accroissement des contreparties de dégrèvements ne constitue pas, pour les collectivités un supplément de ressources. A terme, il participe de la réduction de l'autonomie financière des collectivités territoriales définie à l'article 72-2 de la Constitution et à l'article 4 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004.

L'enveloppe des concours financiers de l'État s'élève, en 2017, à 45,2 Md d'euros. Elle a diminué de 4 Md d'euros ou 7,5 % par rapport à 2016 (49,2 Md d'euros). La réduction des concours financiers se traduit par un recul de la part forfaitaire de la DGF, des versements du FCTVA, des dotations de compensation d'exonérations, d'autres prélèvements sur recette. Au contraire, les dotations de péréquation et les crédits de la mission RCT ont augmenté.

La DGF, qui constitue la principale dotation de fonctionnement des collectivités territoriales, est attribuée majoritairement au bloc communal : 58 %. La réduction de 3,3 Md d'euros de la DGF entre 2016 et 2017 (33 Md d'euros) résulte du recul de la part forfaitaire. Malgré la hausse de la part destinée à la péréquation, l'APVF regrette une nouvelle fois la baisse uniforme et unilatérale de la DGF. En effet, si l'on tient compte des disparités importantes que connaissent les petites villes, la péréquation n'a pas permis de compenser le manque à gagner pour les communes les plus en difficulté. Dans un contexte de contrainte budgétaire généralisée, la péréquation doit être une priorité.

Au-delà des conséquences économiques et sociales de cette perte de recette pour les collectivités, les modalités de la réforme de la DGF posent question.

En faisant abstraction du niveau de richesse des communes, la répartition « à l'aveugle » de la baisse des dotations décuple toutes les difficultés existantes. Cette problématique de la baisse des dotations vient s'ajouter à la nécessité de réformer la DGF.

La Cour des comptes constate un net recul des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales de 1,1 % (225,5 Md d'euros) et une progression de 0,2 % de leurs recettes (229,7 Md d'euros). Ce solde positif de 4,2 Md d'euros (il s'élevait à 1,1 Md d'euros en 2015) révèle d'une part, que les collectivités ont réussi à redresser leur situation financière et d'autre part, qu'elles ont dégagé une certaine capacité de financement.

L'APVF partage ce constat plutôt optimiste de la situation financière des collectivités territoriales pour 2016 tout en appelant à la prudence.

Notre enquête annuelle, publiée en 2017, montre, certes, que l'effet ciseaux, qui avait été observé en 2014 et en 2015, ne réapparaît ni en 2016 ni au premier semestre 2017. Mais cette amélioration de la situation financière des communes demeure fragile, la Cour ne le conteste pas, et les marges de consolidation, limitées. La baisse des dépenses de fonctionnement s'est traduite par des coupes budgétaires importantes dans les services publics de proximité en 2016 : voirie (- 30 %), écoles primaires et maternelles (- 29 %), culture (- 18 %), environnement (- 18 %) et dans le domaine de l'action sociale (- 16 %). Ces efforts se sont poursuivis en 2017 dans la plupart des petites et moyennes villes. Les maires ont désormais besoin de stabilité et de visibilité, il en va de la bonne gestion financière des communes. Le poids de la contrainte sur les dépenses publiques locales ne doit pas être alourdi par une nouvelle baisse des dotations, des normes coûteuses, la réforme territoriale doit être assimilée et les efforts fournis par les collectivités dans le redressement des finances publiques, pris en compte.

2.- Perspective d'évolution des finances locales :

La Cour des comptes prévoit une moindre contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques locales. Le bloc communal a vu sa quote-part de l'effort additionnel réduite de moitié en 2017. La composante forfaitaire de la DGF s'élève à 2,6 milliards d'euros. Comme cela a été souligné lors du CFL du 5 septembre 2017, une nouvelle baisse de la DGF entraînerait un risque de contraction de l'investissement et d'affaiblissement accéléré des services publics locaux.

L'APVF partage la recommandation de la Cour des comptes relative à la péréquation. La question de la péréquation doit être abordée sous deux angles : ses mécanismes et son financement. Le PLF 2017 avait recentré la dotation de solidarité urbaine afin de limiter le saupoudrage actuel : 2/3 des communes de plus de 10 000 habitants sont éligibles, soit 668 communes contre 771 précédemment, pour une enveloppe de 2 milliards. Les moyens sont davantage concentrés sur les communes qui en ont le plus besoin. Le critère du revenu doit toutefois être mieux pris en compte. L'articulation entre la réforme des volets forfaitaire et péréquation est fondamentale.

Aussi, l'objectif de clarté prévaut également dans le financement de la péréquation. Depuis plusieurs années, la progression de la péréquation verticale est en réalité financée par les collectivités, via la minoration et l'élargissement du périmètre des variables d'ajustement. En 2017, l'augmentation de la DSU et de la DSR a été financée pour moitié par une minoration de ces variables. Ce système opaque est aujourd'hui à bout de

souffle et conduit à des effets contre-péréquateurs. Pour les élus de petites villes, la péréquation verticale doit être financée par l'État.

L'APVF partage le constat de la Cour des comptes suivant lequel l'évolution de la fiscalité directe locale dépend le plus souvent des dispositions fiscales de la loi de finances et notamment, de la revalorisation des valeurs locatives cadastrales dont l'aboutissement doit intervenir avant toute réforme de la taxe d'habitation telle qu'envisagée par le gouvernement. Comme la Cour des comptes, l'APVF pense que cette revalorisation est indispensable pour assurer la fiabilité et l'équité de l'imposition locale.

Le surcroît de ressources constaté par la Cour des comptes doit permettre aux collectivités de faire face à l'augmentation future de leurs dépenses. La Cour des comptes est soucieuse du coût que représente les mesures décidées par l'Etat pour les collectivités territoriales (impact net pour 2017 : plus d'1 milliard d'euros). L'APVF est très favorable à la mise en place d'une évaluation pluriannuelle de l'impact des décisions nationales sur les collectivités. C'est d'autant plus nécessaire, que le décret d'application de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte mais également la mise en œuvre de la réforme territoriale entraîneront des dépenses importantes dans les années à venir. L'efficacité de l'évaluation des normes nécessite néanmoins que le CNEN dispose de moyens accrus. Aussi, une clarification des niveaux d'intervention dans la gestion des flux normatifs (CNEN, SGG, SGMAP) permettrait une vision globale et consolidée du dispositif, gage de son efficacité.

L'APVF appuie fortement une reprise de l'investissement public local, conformément aux prévisions de la Cour des comptes. Le soutien à l'investissement doit être maintenu à enveloppe égale. L'annulation, par le décret du 20 juillet 2017, de 300,5 millions d'euros de crédits de paiement en investissement sur les missions RCT (DETR et DSIL) et « Politique des territoires » (contrats de villes) a vivement inquiété les élus des petites villes, 62 % d'entre eux avaient effectivement prévus de réinvestir en 2017.

La Cour des comptes appelle une relation plus concertée entre l'Etat et les collectivités territoriales. L'APVF y est favorable et notamment, en ce qui concerne la fixation de la trajectoire financière. Sur la mise en place d'un objectif de dépenses publiques en valeur déclinée pour les APUL et d'une loi de financement des collectivités territoriales, l'APVF pense que la réussite de tout dispositif de maîtrise des finances publiques suppose l'accroissement de la participation des collectivités aux négociations ; que le renforcement de la contrainte ne constitue pas une source de garantie. L'APVF est pour la mise en place d'une loi de financement qui aurait le

mérite de retracer l'ensemble des transferts dans un document budgétaire unique. Comme d'autres associations, elle considère qu'une extension de l'article 40 de la Constitution aux collectivités territoriales aurait toute son utilité.

3. - Fiabilité des comptes publics locaux

Les collectivités territoriales sont soucieuses de la qualité comptable. Pour la plupart, et notamment celles qui se sont portées candidates à l'expérimentation de certification, elles avaient engagé préalablement une démarche de modernisation de la gestion publique : formation des agents, dématérialisation de la chaîne comptable, comptabilité patrimoniale...

Toutefois, les petites villes ne disposent pas toujours d'une ingénierie suffisante pour assumer cette nouvelle charge aussi utile soit-elle. Il est important qu'elles soient soutenues notamment par la DGFIP.

4.- L'état d'avancement de la réforme territoriale

L'APVF fait, comme la Cour des comptes, le constat d'une architecture complexe du paysage institutionnel local. Surtout, elle soulève la problématique des effets financiers de la réforme territoriale sur les petites villes.

Les maires des petites villes ont toujours été favorables à l'intercommunalité. Cet outil constitue un levier efficace pour le développement plus harmonieux des bassins de vie et le juste partage des charges entre les communs membres. Aujourd'hui, les élus plaident pour une « pause » dans les transferts de compétences et les réformes structurelles. Cette stabilisation doit leur permettre de réussir l'harmonisation fiscale et tarifaire et de mettre en place une organisation efficace et efficiente des services publics locaux. D'ailleurs la Cour des comptes considère que le mouvement de rationalisation est inachevé, la répartition des compétences demeure compliquée.

Par ailleurs, la métropolisation du territoire est une tendance irréversible mais, elle ne peut s'opérer sans un renforcement des petites et moyennes villes qui en constituent le complément indispensable. Il faut s'appuyer sur les petites villes qui animent les bassins de vie ruraux à l'extérieur des métropoles mais également sur celles qui constituent des pôles secondaires au sein de la métropole, assurant la continuité entre le centre et l'arrière-pays. Dans le cadre de la compétition internationale, les petites villes doivent s'inscrire dans des réseaux économiques, culturels, sanitaires, connectés aux métropoles.

S'agissant de l'articulation entre le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et la réforme territoriale, de vrais problèmes se posent. Notamment, le problème des communes pauvres dans les riches intercommunalités et les communes riches dans les intercommunalités pauvres.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES
DIRECTEURS D'ACTION SOCIALE ET DE SANTÉ DES CONSEILS
GÉNÉRAUX DES DÉPARTEMENTS
ET DES MÉTROPOLIS (ANDASS)**

L'ANDASS partage un certain nombre des observations formulées par la Cour :

- 1. « la croissance soutenue des dépenses sociales des départements résulte en grande partie des facteurs de nature démographique, économique et sociale, ainsi que des décisions prises par l'État » ;*
- 2. la part de financement du « reste à charge » par la solidarité départementale s'accroît. La « couverture des dépenses sociales » est en forte diminution et agit de façon déterminante sur une dégradation de l'épargne brute. Même avec la poursuite des efforts entrepris de réduction des dépenses « non obligatoires », en 2020, la moitié des départements auront un taux d'épargne brute très faible (< à 10 %) ;*
- 3. la multiplication des fonds d'urgence n'a pas d'efficacité structurelle et ne permet pas une vision pluriannuelle indispensable pour accompagner des réformes de structure ;*
- 4. cela renforce de façon conséquente les inégalités interdépartementales et présente le risque de renforcer le non recours aux prestations qui est déjà très élevé (35 % pour le RSA socle). Cela impose une meilleure répartition des ressources entre départements ;*
- 5. la soutenabilité des dépenses sociales, si elle a pu être réalisée en 2016 et 2017 grâce aux efforts importants d'optimisation entrepris par les départements, ne peut être tenue à moyen terme ;*
- 6. l'imbrication des compétences et la difficile reconnaissance du chef de filât départemental rend l'exercice de coordination des acteurs délicat ;*

L'ANDASS souhaite mettre en discussion certains points avancés par la Cour et faire des propositions dans le cadre de ce rapport afin que les observations puissent être mieux partagées.

7. *la question des inégalités départementales ;*

Cette question fait l'objet d'un court paragraphe alors qu'elle est devenue une question centrale. Le renforcement de ces inégalités est de nature à mettre en question la cohésion des territoires et participe aux fractures qui se sont exprimées au cours de la dernière élection présidentielle. Cette question des inégalités liées aux modes de financement des allocations de solidarité doit trouver une réponse dans le Pacte de confiance que souhaite conclure l'État avec les collectivités territoriales. La péréquation horizontale n'est pas la seule réponse. Cette réduction des inégalités serait un signe positif permettant d'engager positivement la négociation autour de l'effort demandé aux collectivités territoriales en matière de maîtrise financière et d'effectif de personnel et s'accompagner d'un contrat d'engagement réciproque entre l'État et chaque département permettant de définir un chemin réaliste de maîtrise des dépenses publiques et des effectifs publics, d'efforts de gestion qui tiennent compte de la situation particulière de chaque département. Cette approche contractuelle serait accompagnée par le développement d'outils pour mieux mesurer l'efficacité du service rendu, de définir nationalement et localement des expérimentations d'optimisation de la dépense publique, des programmes de simplification ou d'évaluation partagée de l'efficacité de l'action. Cela permettrait d'aller vers « le mieux dépenser » et vers une action publique plus sobre.

8. *des marges d'action dans l'exercice des compétences sociales ;*

La Cour a souhaité montrer qu'il existait des marges d'action dans l'exercice des compétences sociales. Pour cela la Cour s'est confrontée, à partir des rapports des CRTC, à un exercice difficile et périlleux : identifier « des bonnes et des mauvaises pratiques ».

L'Andass conteste la méthode utilisée par la Cour.

L'approche des « bonnes pratiques » utilisée par la Cour est faiblement documentée et l'analyse des bonnes pratiques est faite à l'aune de la seule réduction de la dépense sans tenir compte du service rendu. Cela est très contestable.

L'Andass propose que la notion d'investissement social soit mieux prise en compte. De même, des programmes d'étude sur le coût de la non intervention pour les finances publiques pourraient être soutenus. La protection de l'enfance est un champ d'expérimentation intéressant.

9. *l'organisation territoriale des services sociaux ;*

La dernière étude portant sur l'organisation territoriale des services sociaux date de 1979. Elle a été conduite par le centre de sociologie des organisations dans le cadre de la préparation du rapport Bianco-Lamy « L'aide à l'enfance demain » en 1979. L'Andass recommande qu'une étude soit entreprise, en lien avec l'ADF et les départements volontaires, les inspections générales, les universités compétentes.

Deux sujets complémentaires⁵²⁰ devraient être traités :

- la territorialisation des services ;*
- la territorialisation des politiques publiques de solidarité par l'État et les départements.*

Ces deux sujets concernent à égalité l'État, ses agences et les départements.

La territorialisation des services recouvre des réalités très différentes bien qu'utilisant le même terme. Il serait utile d'identifier les différents modèles à l'œuvre et d'évaluer leur niveau de performance et le rapport entre leur coût et leur efficacité.

- la territorialisation des politiques publiques reste un exercice difficile que ce soit au niveau national ou au niveau local. Elle interroge la question d'égalité de traitement comme la reconnaissance du pouvoir d'agir pour s'adapter à des réalités très différentes. Chaque niveau (national et local) développe souvent une grande capacité à ajouter du compliqué au complexe qui caractérise le développement humain. Si l'on veut reconnaître le pouvoir d'agir des habitants, des élus, des professionnels et de la société civile, il convient de se mettre d'accord sur ce qui doit être commun à l'ensemble des territoires. Ces socles communs permettraient ensuite d'adapter les politiques, de façon efficiente, à la réalité de chaque territoire tout en préservant la cohésion nationale et territoriale.*

⁵²⁰ On pourrait également mobiliser utilement le réseau des écoles de service public et les élèves en formation.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DE LA CAISSE NATIONALE
DE SOLIDARITÉ POUR L'AUTONOMIE (CNSA)**

La Cour souligne (chapitre V,II,B) qu'une « meilleure maîtrise des dépenses est obtenue quand les départements veillent davantage à la dimension budgétaire de leurs décisions au moment de la définition du plan d'aide aux personnes et lors du choix de leur mode d'hébergement ».

Le niveau, élevé ou bas, des dépenses par bénéficiaire selon les départements ne peut à lui seul permettre de porter une appréciation totalement objectivée sur sa pertinence.

En effet, au-delà des conditions d'accès aux prestations qui sont sensibles aux modalités d'organisation des services (ce que mentionne la Cour au chapitre V,II,A,2,b), il y a deux enjeux importants sur lesquels il convient d'insister :

- *un enjeu d'harmonisation de l'évaluation des besoins. C'est la raison pour laquelle la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement a prévu l'élaboration au niveau nationale d'un référentiel d'évaluation multidimensionnelle de la situation et des besoins des personnes âgées et de leurs proches aidants destinés aux équipes médico-sociales chargées de l'APA ; conçu par la CNSA en lien avec les départements, il a été fixé par un arrêté du 5 décembre 2016. Il doit contribuer à cette harmonisation ; afin de faciliter son appropriation, la CNSA a rédigé un guide d'utilisation et a conclu une convention de partenariat avec le CNFPT pour la conception et le déploiement d'un programme de formation ; les référentiels départementaux devront être en conformité avec ce référentiel national ;*
- *un enjeu de mise en œuvre des plans d'aide en particulier du niveau des restes à charge des bénéficiaires :*

o les choix faits en matière de tarification des services d'aide à domicile peuvent avoir des effets sur la mise en œuvre effective des plans et donc de la dépense observée ; ainsi, l'absence de tarification administrée et la fixation d'un tarif départemental de référence laisse aux services la liberté de facturer un reste à charge dont le niveau peut avoir un effet en termes d'acceptation par les bénéficiaires en particulier pour celles ayant les ressources les plus faibles ;

o les différentes modalités de mise en œuvre des plans d'aide à domicile : le code de l'action sociale et des familles pose un principe de libre choix du bénéficiaire en termes de recours à un service prestataire,

mandataire ou particulier employeur alors qu'une approche strictement budgétaire peut conduire à privilégier le mode d'exercice le moins coûteux

Au-delà de ces observations générales, quelques observations plus spécifiques peuvent être faites.

Sur les compétences partagées des départements avec d'autres acteurs

La Cour dresse la liste (Chapitre V,II,A,1,a) des domaines dans lesquels l'État continue d'intervenir. Cette liste pourrait être complétée par les établissements et services médico-sociaux (ESMS) pour enfants handicapés et les ESMS pour adultes, ces derniers étant co-financés.

Mise en œuvre du plan d'aide

La Cour relatant des observations des chambres régionales des comptes indique (chapitre V,II,B,1,a) que « les départements, constatant le surdimensionnement des plans d'aides et faisant face à des contraintes financières croissantes ont harmonisé leur évaluation de la dépendance et diminué le nombre d'heures de service prescrites ». Si l'objectif d'harmonisation doit être poursuivi parce qu'il contribue à une meilleure égalité de traitement des demandes, sa mise en œuvre ne doit pas conduire par nature à une réduction des plans d'aide dont le niveau doit résulter d'une bonne appréciation des besoins des personnes aidées dans le respect du cadre juridique.

Il convient de souligner que le bénéficiaire de l'APA ou de la PCH a le libre choix du mode de mise en œuvre du plan d'aide, particulier employeur, mandataire ou prestataire. Le constat du recours plus important à un mode de mise en œuvre doit résulter des choix des personnes et non d'une prescription (cf. chapitre V,II,B,1,b).

La différence de coût de ces modes ne peut faire obstacle à l'exercice de ce libre choix. La proposition (chapitre V,II,B,1,a) de calcul du montant de l'aide en fonction d'une prise en charge de référence quel que soit le mode de prise en charge finalement choisi par la personne dépendante conduirait, comme le souligne la Cour, à faire porter le coût du choix le plus onéreux sur le bénéficiaire. Au-delà de l'effet budgétaire recherché, cette proposition ne serait pas sans conséquence sur la mobilisation effective des plans d'aide compte tenu de son incidence en termes de reste à charge pour les personnes. C'est précisément pour permettre une meilleure mobilisation des plans d'aides que la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement a réduit le montant restant à la charge des bénéficiaires les plus dépendants (GIR 1 et 2) (dispositions sur l'APA).

*En ce qui concerne **la mutualisation des moyens entre établissements et services** comme facteur de maîtrise des coûts (chapitre V,II,B,4), ce processus est soutenu s'agissant plus particulièrement des SAAD par la CNSA dans le*

cadre des conventions de modernisation de l'aide à domicile (section IV de son budget) qu'elle conclut avec les conseils départementaux. Cette mutualisation peut contribuer également à une amélioration du service rendu (par ex. personnels mutualisés permettant une meilleure continuité de service ou une plus grande amplitude horaire des interventions).

Sur le contrôle de l'effectivité des prestations de service et la recommandation (chapitre V,II,C,5,c) de déploiement d'outils de télégestion interopérables entre les SAAD et les conseils départementaux, il convient d'ajouter qu'au-delà du contrôle d'effectivité que permettent ces outils, leur mise en œuvre présente également un intérêt en termes d'amélioration de l'efficience interne des services. La CNSA accompagne les conseils départementaux dans le cadre de conventions de modernisation de l'aide à domicile au titre de la section IV de son budget en vue du déploiement de systèmes de télégestion.

Dans la même logique, elle a financé l'élaboration d'un référentiel d'échanges de données, dénommé ESPPADOM, entre les départements et les SAAD dans le cadre de la télégestion. La CNSA conditionne le soutien financier apporté aux départements pour leurs projets de télégestion à l'utilisation de ce référentiel.

Sur l'exercice de l'autorité tarifaire

Quelques précisions peuvent être apportées sur l'intervention de la CNSA (chapitre V,II,B,5) :

- dans le champ des EHPAD, la CNSA n'a pas à proprement parler élaboré de « tableaux de bord partagés ». Elle a, d'une part, conduit des enquêtes de coûts puis des études nationales de coûts en lien avec l'ATIH, dont les résultats sont publiés sur le site de l'ATIH et, d'autre part, procède à l'analyse des comptes administratifs des EHPAD (rapport prévu pour novembre 2017) ;

S'agissant des exploitations de données que permettra le SI ImportEPRD, la CNSA produira des analyses de coûts utiles en effet aux conseils départements, et non des « études de coûts », vocable utilisé pour les études de l'ATIH répondant à une méthodologie bien particulière dont il n'est pas question ici.

Enfin le projet SERAFIN ne prévoit pas à proprement parler « d'indicateur de coûts », mais vise bien à définir des modalités de tarification des établissements plus justes et mieux corrélées au profil des publics accueillis et aux prestations assurées par les ESMS ; le projet donne lieu depuis 2016 à des enquêtes de coûts menées avec l'ATIH (sur le modèle de la démarche conduite sur les EHPAD précédemment, citée ci-dessus),

consistant à recueillir des données de coûts sur un échantillon d'établissements et services et à répartir ces coûts entre différents postes de dépenses (ici calés sur le périmètre des prestations définies dans la nomenclature des prestations du projet SERAFIN). A partir de 2018, une étude de coûts sera réalisée permettant de relier les dépenses des ESMS aux profils des personnes accompagnées.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'OBSERVATOIRE DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'ACTION SOCIALE

Ce travail a tout d'abord l'intérêt de montrer à quel point les dépenses sociales des départements sont déterminées par leur contexte démographique et socio-économique caractérisé par des écarts importants de besoins. Il en résulte des situations très inégales car les départements les plus impactés par le chômage ou le vieillissement sont aussi ceux qui détiennent le moins de ressources directes. Et donc nous considérons comme vous que s'il ne faut pas négliger l'impact des politiques conduites par chaque département sur la qualité de leur gestion, il est indispensable de renforcer les mécanismes de péréquation pour mieux soutenir les départements les plus fragiles.

Je relève également que la question du mode de financement des dépenses d'allocations dont le département a la compétence reste posée dans des termes proches de ceux souvent évoqués par l'Odas ; ce qui conduit à s'interroger positivement sur une éventuelle recentralisation du financement du RSA.

Ce travail permet également de mieux cerner les enjeux importants pour les prochaines années des départements. C'est notamment le cas pour l'APA et le soutien à la perte d'autonomie. Dans ce domaine vous signalez que les départements agissent efficacement, mais vous vous interrogez fort opportunément sur l'absence d'approche réellement globale qui risque de ne pas favoriser durablement le maintien à domicile.

C'est également le cas en ce qui concerne l'effort de territorialisation des services conduit par les départements susceptibles d'engendrer des coûts inutiles si elle reste essentiellement gestionnaire. Elle est en revanche indispensable pour contribuer à la création de nouveaux réseaux de socialisation, seule piste pour aborder les défis des années à venir, que ce

*soit en matière de protection des enfants, d'inclusion et de soutien des personnes en perte d'autonomie.*⁵²¹

C'est une de nos principales préoccupations à l'Odas que de relever que cette perspective dite de développement social est essentielle pour éviter de trop lourds investissements sur la réparation de situations dégradées faute d'avoir été préventivement traitées. Il s'agit en effet de s'attaquer de façon anticipée non seulement à la précarité socio-économique des familles et des individus mais également à leur vulnérabilité relationnelle et identitaire. Or si la définition des droits et des dispositifs sociaux qui doivent être identique sur l'ensemble du pays est indiscutablement l'affaire de l'Etat, c'est avant tout dans la proximité que peuvent être encouragées les initiatives visant à renforcer les liens sociaux et les repères collectifs. Nous pensons donc que l'observation des finances locales nécessitera dans l'avenir de prendre davantage en considération dans ses analyses et ses recommandations, cette toute première priorité des collectivités locales : renforcer la qualité du vivre ensemble.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL EXÉCUTIF DE CORSE

Concernant les éléments relatifs à la Collectivité territoriale de Corse, je souhaite vous apporter et faire valoir les précisions suivantes, dont la prise en considération est de nature à profondément modifier l'analyse réalisée par la Cour dans son rapport.

Le changement de mandature intervenu en décembre 2015 a permis de mettre à jour des arriérés de paiements estimés dans un premier temps par le nouvel exécutif à 108,9 millions d'euros, et avalisés par la Chambre régionale des comptes dans son rapport rendu public en janvier 2017, à hauteur de 94,7 millions d'euros de dépenses exigibles et non budgétées, au titre d'exercices antérieurs à 2016, dont 33 M€ impactant la section de fonctionnement et 61,7 M€ au titre de la section d'investissement.

La CRC a défini, dans son rapport, la notion « d'arriérés » de la façon suivante : « Au plan juridique, il s'agit d'obligations financières non honorées pesant sur la CTC qui résultent des engagements juridiques qu'elle a contractés et pour lesquels les créanciers concernés lui ont adressé une

⁵²¹ Voir le rapport de l'Odas, « Développement social : les départements à l'épreuve du réel »-2016 – Ce rapport est tiré des conclusions d'une recherche-action menée avec 18 départements entre 2012 et 2015 et de travaux relatifs à l'observation sociale dans les départements.

demande de paiement des sommes dues, les conditions prévues pour que soit réalisé le règlement étant préalablement remplies. Dans ces conditions, la créance est exigible et la collectivité doit payer. »

En sus de ces opérations, le budget 2016 a également intégré des charges financières induites par le remboursement d'emprunts dits « toxiques », dont le coût de sortie global, négocié par l'ancien Exécutif et atténué par la perception du fonds de soutien instauré en loi de finances 2014, s'élève à 157 millions.

L'apurement de ce passif a nécessairement contraint l'exercice budgétaire 2016, pour lequel une trajectoire financière rigoureuse et ambitieuse a néanmoins été tracée et suivie par le nouvel Exécutif.

Si la situation des comptes ne peut être jugée qu'à travers les agrégats financiers qui découlent de la gestion, l'analyse doit cependant souligner le caractère exceptionnel de l'exercice et notamment retraiter, des indicateurs financiers, ces mouvements d'exception qui ne sauraient se retrouver dans les résultats financiers récurrents de la collectivité.

Comme souligné dans le rapport au chapitre I,II,C,2,a, la CTC a en 2016 stabilisé ses dépenses de personnels et plus globalement diminué l'ensemble de ses dépenses de fonctionnement, lesquelles, retraitées des arriérés de paiement portant sur les exercices antérieurs ont connu les évolutions suivantes :

% evolution retraitée des arriérés rattachés à 2015		evo
Sous-total des opérations réelles		-3,90%
011	Charges à caractère général	-13,99%
012	Charges de personnel et frais assimilés	0,72%
014	Atténuation de produits	899,45%
65	Autres charges de gestion courante (sauf 6586)	-16,39%
6586	Frais de fonctionnement des groupes d'élus	
66	Charges financières	22,06%
67	Charges exceptionnelles	527,96%

L'évolution du cpte 014 provient de la ponction de 7,5 M€ opérée au titre du redressement des comptes publics induisant les -35 % de baisse de produits fiscaux enregistrés par la CTC, alors que le rapport met en avant, chapitre I,II,C,1, que la plupart des régions ont connu en 2016 un accroissement de leur fiscalité.

Le rapport souligne la hausse des charges financières pour seulement trois régions dont la CTC. Cette progression chiffrée à 4,7 M€, soit +22 %, provient du coût de sortie des emprunts toxiques.

Concernant l'épargne brute, qui, par définition, correspond au solde des recettes de fonctionnement récurrentes après règlement des dépenses de fonctionnement récurrentes, l'analyse portée au chapitre I,II,C,3 du rapport, doit, pour la CTC, être corrigée des éléments exceptionnels développés ci-dessus.

Ainsi, après retraitement, la CTC affiche une épargne brute de 113,9 M€, en augmentation de près de +47 % par rapport à 2015 où elle s'établissait à 77,4 M€.

Enfin, s'agissant de l'évolution exceptionnelle de la capacité de désendettement de la CTC, telle que mentionnée au chapitre I,II,C,5 du rapport, elle est la conséquence directe de l'emprunt réalisé en 2016 à hauteur de 106,6 M€, pour financer les arriérés de paiements et la soulte financière acquittée au titre de la sortie des emprunts toxiques.

S'agissant d'un document prévu par le code des juridictions financières, dont la transparence et la fiabilité ne sauraient être remises en cause, il me paraît indispensable que le rapport annuel sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales fasse état et intègre les éléments portés à votre connaissance par le présent courrier.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE
DU CONSEIL RÉGIONAL D'ÎLE-DE-FRANCE**

Je me félicite tout particulièrement des développements spécifiques à la situation financière de la Région Ile-de-France, qui, dans un contexte de diminution de ses ressources de fonctionnement, est parvenue à améliorer sensiblement son épargne brute et son épargne nette grâce à une forte diminution de ses dépenses de fonctionnement. Ce n'est en effet qu'en parvenant à maîtriser ses dépenses de fonctionnement que la collectivité que j'ai l'honneur de présider pourra assurer la soutenabilité de sa politique ambitieuse en matière d'investissement.

Je rejoins également l'analyse de la Cour des comptes sur le coût, pour la Région Ile-de-France comme pour l'ensemble des collectivités territoriales, des décisions prises en 2016 par le précédent exécutif national en matière de fonction publique. La revalorisation du point fonction publique et le protocole « Parcours professionnels, carrières et

rémunérations » se traduisent ainsi par une augmentation de la masse salariale du Conseil Régional de 2 % en 2017 et leurs effets continueront de se faire sentir en 2018. J'ajoute que les collectivités locales sont à ce jour dans l'expectative concernant les conditions de compensation éventuelle de la hausse de la CSG annoncée par le Gouvernement sur les rémunérations de leurs agents, dont l'impact budgétaire risque également d'être conséquent.

Je ne peux par ailleurs qu'approuver votre conclusion sur la création de la Métropole du Grand Paris, qui s'est traduite « par la mise en place d'une structure faiblement intégrée, complexe dans son organisation administrative et financière et qui ajoute à l'architecture territoriale un cinquième niveau de délibération et de gestion ».

S'agissant enfin de la contribution des collectivités locales au redressement des finances publiques françaises, j'observe que l'amélioration du solde des administrations publiques en 2016, de 2,8 Md€, est inférieure à l'amélioration du solde des seules collectivités locales à 3,1 Md€. Dans ces conditions, il me semblerait normal que l'État commence par gagner en efficacité et en productivité avant de demander des efforts supplémentaires aux collectivités territoriales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE NORMANDIE

La plupart des données financières spécifiques à la Normandie citées par la cour nécessitent à mon sens des explications ou méritent d'être précisées.

Au chapitre I,II,C,3 du rapport, la Cour indique que la baisse de l'épargne brute de la Normandie serait de 30%. Je ne peux que m'étonner de ce taux, qui me paraît très exagéré. En effet, il est nécessaire de comparer l'évolution de l'épargne à périmètre constant et de corriger le biais de la recette TICPE Grenelle imputée en section d'investissement depuis 2016, conformément à la loi Grenelle du 12 juillet 2010. Sans retraitement de la TICPE Grenelle en 2015 (c'est-à-dire en la conservant en section de fonctionnement), l'épargne brute a diminué en 2016 de 87,4 M€ soit - 24% (et non 30%). En réalité, à périmètre comparable, La baisse de l'épargne brute (retraitée de la TICPE Grenelle pour l'année 2015) est de 53 M€, soit -16%.

Par conséquent, ces corrections méthodologiques doivent aussi être appliquées à l'épargne nette. La baisse de l'épargne nette (retraitée de la

TICPE Grenelle pour l'année 2015) est de 59 M€ (-21%). Pour autant, il est inexact de dire que la région subit pour la 2^{ème} année consécutive (chapitre I,II,C,3) une perte de son épargne nette. En effet, en 2015, l'épargne nette avait augmenté de 3,4 M€ (+1,09 %). Elle s'élevait à 317,30 M€ contre 313,87 M€ en 2014.

Enfin, concernant la section d'investissement, la Cour indique (chapitre I,II,C,4) que « parmi les quatre régions qui ont augmenté leurs dépenses d'investissement, [...] les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Normandie (+10,2 %) ne doivent l'augmentation de leurs dépenses qu'à leur politique de subventionnement. La Normandie a réduit ses dépenses d'équipement de 15,3 %. ».

Il me paraît essentiel de rappeler que l'un des modes d'intervention privilégiés des Régions reste dans l'attribution de subventions d'investissement. Celles-ci représentent, pour la Normandie, plus de 69% des dépenses d'investissement en 2016. En proportion, les dépenses d'équipement sont moins importantes et visent principalement les lycées et les bâtiments administratifs régionaux. En 2016, les subventions d'équipement, en augmentation, ont été marquées par le premier versement de 78,4 M€ à la SNCF pour l'acquisition de nouveaux trains dans le cadre de la prise de compétence par la Région Normandie des trains Intercités à l'horizon 2020. A l'inverse, la réduction des dépenses d'équipement s'explique principalement par la fin des opérations des constructions des bâtiments Neurosciences, ESITC et du Pôle Formation Santé qui représentaient 39 M€ en 2015.

Pour conclure, la cour préconise (chapitre I,IV,A,2,b) la mise en place dans la loi de finances des normes permettant l'encadrement de l'évolution des effectifs des régions. Cette proposition visant à contraindre les régions à maîtriser l'évolution de leur masse salariale devra cependant tenir compte du principe constitutionnel de libre administration de nos collectivités, du transfert de compétences de l'État parfois effectué sans contrepartie financière (telle la maintenance informatique des lycées depuis septembre 2017 qui impose la création d'une quinzaine de postes) et de mesures nationales ayant un impact sur cette évolution (refonte des grilles indiciaires, évolution des régimes indemnitaires, maintien de dispositif compensatoire).

La Région Normandie, dans le cadre des négociations sociales actuellement en cours, s'est d'ores et déjà engagée à vérifier les modalités de gestion de ses personnels, ou dans l'optimisation de ses achats et de ses contrats d'assurance...).

Une évaluation de l'impact financier de la fusion (coûts de transition et surcoûts pérennes) ne pourra pour nous se faire qu'au regard de l'analyse

de périmètres d'intervention comparable et de niveau d'intervention de service similaire (analyse qualitative).

Il me paraissait important de vous faire part de ces précisions, afin de compléter et de contextualiser l'analyse que la Cour effectue sur les données financières 2016 de la Région Normandie.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL D'OCCITANIE

Pour respecter le format de l'exercice, ma réponse se focalise, pour l'essentiel, sur la situation des finances régionales, pour ce qui concerne la seule Région Occitanie (chapitre I,II,C du rapport).

Tout d'abord, et à titre de remarque générale, je précise que le volume global des budgets régionaux a enregistré, ces dernières années, une hausse résultant, pour l'essentiel, de l'exercice de l'autorité de gestion des fonds européens ainsi que des multiples transferts de compétences émanant de l'État et d'autres collectivités territoriales.

Ainsi, pour la Région Occitanie, la hausse enregistrée au titre des recettes de fonctionnement (citée chapitre I,II,C,1 du rapport) est donc largement affectée à la couverture de ces dépenses nouvelles, sans que cela n'ait de véritable incidence structurelle sur l'autofinancement et donc sur la situation financière. Je tiens ici à souligner que le dynamisme apparent de nos recettes ne remet pas en cause mes craintes actuelles quant à la fragilité du modèle de financement des Régions.

Par ailleurs, consécutivement à la fusion des Régions, des éléments à caractère exceptionnel viennent amplifier, à la hausse comme à la baisse, certaines évolutions. Il convient donc d'examiner les chiffres avec précaution. À titre d'exemple, concernant la Région Occitanie, une part du dynamisme des recettes de fonctionnement enregistré en 2016 est imputable à des régularisations ponctuelles concernant les ressources fiscales. À cela s'ajoute le versement de recettes liées à l'exercice de compétences nouvelles ou encore à la mise en œuvre, pour le compte de l'État, du Plan national de formation des demandeurs d'emploi et du Fonds de sécurisation des parcours professionnels.

Il convient donc à ce stade de rappeler que depuis la réforme des finances locales de 2010 (suppression de la taxe professionnelle et réallocation des recettes fiscales locales), le modèle de financement des Régions est à bout de souffle. La perte du dynamisme de ces anciennes ressources, la déconnexion entre l'évolution des dépenses transférées par

l'État, au fil des années, et la faible évolution des recettes de compensation, la baisse continue de la dotation globale de fonctionnement enregistrée depuis 2014 ont abouti, malgré les efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement, à une érosion régulière de l'autofinancement disponible pour financer l'investissement.

En 2016, la légère baisse des dépenses de fonctionnement, y compris en Région Occitanie (chapitre I,C,2 du rapport), a permis aux Régions, de stopper cette tendance, mais les contraintes financières demeurent importantes.

Consécutivement à la fusion des Régions, de nombreux travaux ont été entrepris par la Région Occitanie en vue de redéfinir les modes de gestion et les politiques publiques, en lien avec la recherche permanente d'un meilleur rapport coût/efficacité sur l'ensemble du territoire. Je formule ici le vœu qu'ils puissent porter leurs fruits dans des délais raisonnables.

Par ailleurs, il est important de préciser que le fort dynamisme démographique de la Région Occitanie et sa grande superficie sont sources de dépenses supplémentaires en matière de construction de lycées et d'infrastructures de transports. Ces spécificités régionales devraient être davantage prises en considération dans l'attribution des concours financiers de l'État et dans la mise en œuvre des mécanismes de péréquation, afin de mieux faire coïncider les ressources financières avec la réalité des besoins et des spécificités locales.

Dans ce contexte et conformément à sa stratégie financière, la Région Occitanie est parvenue, en 2016, à financer l'essentiel de ses dépenses d'investissement par des ressources propres, avec un recours maîtrisé à l'emprunt. Elle a ainsi amélioré sa solvabilité avec une capacité de désendettement proche de seulement trois ans.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ARIÈGE

J'ai pris note de l'analyse contenue dans le rapport concernant la situation financière des départements et son évolution, notamment au regard de la progression des dépenses sociales. Je partage les observations formulées quant à la diminution de la couverture des dépenses sociales, le creusement des inégalités entre les départements et le manque de cohérence de l'action de l'État dans l'octroi des aides attribuées ces dernières années

aux départements pour contribuer au financement des allocations de solidarité.

L'Ariège a été exclue de l'éligibilité à plusieurs fonds de soutien mis en place alors qu'elle est un des départements les plus affectés par le niveau et la forte évolution de ses dépenses sociales. Notre département a été pénalisé uniquement parce que sa situation financière, mesurée par le niveau d'épargne brute, est saine.

Mais cette situation financière saine n'est que le résultat des mesures prises par le département au cours de la dernière décennie pour ne pas laisser filer les dépenses de fonctionnement. Nombre des mesures que vous évoquez dans le rapport, au titre des marges d'action à mieux exploiter pour contenir l'évolution des dépenses sociales, ont été appliquées en Ariège.

Ainsi, la dimension budgétaire a été largement prise en compte dans la définition des plans d'aide en matière d'Allocation Personnalisée d'Autonomie. Le montant de l'aide octroyée par le département en 2015 était inférieur à celui constaté en 2009 (19 040 contre 19 134 K€) alors que dans la même période le nombre de personnes âgées de plus de 75 ans a progressé de 8 %. Les dispositions prises en matière d'aide sociale à l'enfance (mesures préventives, choix du mode d'hébergement) ont permis de contenir l'évolution des dépenses. Hors assistantes familiales, la dépense constatée en 2015 était également inférieure à celle de 2009 (5 693 K€ contre 5 634 K€).

Par ailleurs, les ratios publiés pour 2015 par la Direction Générale des Finances Publiques montrent que les dépenses de personnel par habitant sont inférieures de 7 % en Ariège à celles de la strate et que les dépenses pour le poste achat et charges externes sont inférieures de 15 % à celles de la strate.

A partir d'un constat d'une forte inégalité des recettes fiscales et des restes à charge, vous insistez dans votre rapport sur la nécessité d'une meilleure répartition des ressources entre les départements. Vous préconisez un renforcement de la péréquation horizontale sous la forme d'un doublement du Fonds Départemental de Péréquation des Droits de Mutation. Cette mesure irait certes dans le bon sens mais resterait bien en-deçà des enjeux en matière de péréquation tels qu'ils ont été énoncés dans les multiples rapports officiels qui ont été publiés ces dernières années. Les droits de mutation s'avèrent être une ressource particulièrement fluctuante et l'alimentation de la péréquation sur les flux ne resterait opérante que pendant les périodes de croissance.

Ne conviendrait-il pas de réfléchir à un double mécanisme de péréquation qui verrait la péréquation verticale venir corriger les inégalités de charges et la péréquation horizontale réservée à la correction des inégalités de moyens ? L'État, au travers de ses concours, doit apporter des

solutions afin que notamment le reste à charge sur les allocations de solidarité puisse être homogénéisé entre les départements.

Pour ce qui est de la péréquation horizontale, il me semble que seule la création d'un fonds unique suffisamment doté, à l'instar de celui qui a été mis en place au niveau du bloc communal, serait de nature à combler de manière significative les écarts de richesse observés entre les départements.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'AUDE

Je tenais à souligner la qualité de ce rapport, qui constitue un socle important du dialogue entre État et Collectivités, en ce qu'il établit des constatations objectives. C'est par exemple le cas lorsque la Cour précise que l'amélioration du solde des administrations publiques en 2016 s'explique par les administrations publiques locales (+3,1 Md€) et les administrations de sécurité sociale (+1,8 Md€) alors que le solde des administrations centrales s'est dégradé (-2,1 Md€).

Pour autant, je souhaite concentrer mon propos sur la situation des départements.

Le rapport développe l'évolution de la situation financière des départements, dont les principaux déterminants sont bien connus, la Cour les ayant déjà décrits dans ses précédents rapports. Les départements sont tendanciellement soumis à un effet de ciseau, résultant de l'écart entre des dépenses sociales dynamiques, et largement contraintes de par le poids des allocations individuelles de solidarité, et des recettes progressant peu, dans un contexte de compensation insuffisante de ces allocations.

L'intérêt est ici l'analyse de l'exercice 2016 qui se caractérise par une évolution atypique de la situation financière des départements, avec une progression globale de l'épargne brute et une amélioration de la capacité de désendettement. Malgré la baisse des dotations, dans un environnement fiscal favorable, le rapport montre que ce redressement résulte également de la capacité des départements, à nouveau démontrée, à maîtriser le coût de leur fonctionnement et à ajuster leurs politiques publiques.

Pourtant, ce redressement n'est ni général, ni uniforme. La Cour développe utilement la question des disparités entre départements concernant à la fois les dépenses sociales, les recettes, notamment fiscales, et leurs éventuelles corrélations. Cette analyse « géographique » me paraît essentielle et je partage l'assertion selon laquelle « la soutenabilité des

dépenses sociales des départements ne peut être assurée sans une action sur la répartition de leurs ressources ».

Dans un paragraphe (« Une soutenabilité des dépenses sociales possible à court ou moyen terme ») dont l'intitulé surprend au regard des développements qui le composent, la Cour évoque à nouveau la question de la recentralisation du RSA, sans se prononcer sur la pertinence d'une telle solution. On note toutefois qu'il est rappelé que la France est le seul État européen où le financement d'un revenu minimum garanti est assuré par un financement local. La recentralisation, que j'ai défendue, pose nécessairement des difficultés techniques et financières, à nouveau en considérant les disparités de situation. Celles-ci peuvent être dépassées.

Dans l'attente, il est indispensable que le fonds de soutien, institué à l'article 131 de la loi de finances rectificative pour 2016 du 29 décembre 2016, soit reconduit par l'État.

La Cour réalise enfin un exercice de prospective financière, sur la base d'hypothèses détaillées d'évolution des dépenses de RSA et d'APA. Par faute d'éléments, la protection de l'enfance ne fait pas l'objet d'une même analyse. C'est à mon sens une lacune importante de ce rapport. Les évolutions sociétales, les dispositions de la loi sur la protection de l'enfance et les prises en charge nouvelles et très conséquentes des mineurs non accompagnés représentent des enjeux essentiels de l'action publique des départements, donc organisationnels et financiers. La soutenabilité de la situation financière des départements suppose également une réflexion, et la mise en œuvre rapide de dispositions concrètes par l'État, pour l'évaluation préalable et la prise en charge des mineurs non accompagnés.

Au-delà de l'analyse détaillée de l'impact des dépenses sociales sur la situation financière des départements, le rapport identifie des bonnes pratiques dans l'organisation et la délivrance du service public départemental. La Cour apporte ici des éléments intéressants et stimulants, qui doivent permettre aux départements, individuellement et collectivement, d'améliorer leurs pratiques au-delà des efforts de gestion mis en évidence.

S'agissant de la situation financière des départements, la Cour écrivait, dans son rapport annuel 2013 : « le statu quo n'est pas possible ». De nouveaux financements ont été apportés, en particulier par la loi de finances pour 2014. L'équilibre structurel des finances départementales n'est toutefois pas encore établi. Il est urgent de mettre en capacité les départements à conduire au mieux, sur la base d'une structure de financement adaptée et pérenne, les compétences dont ils disposent, en particulier les compétences sociales pour lesquelles ils sont chefs de file et dont on sait l'importance pour la cohésion de la société. Je partage donc

totalelement la recommandation de la Cour quant à la nécessité d'une concertation méthodique et continue entre l'État et les collectivités, laquelle doit être respectueuse du principe de libre administration posée par la Constitution.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU BAS-RHIN

Cette année, le Département du Bas-Rhin est particulièrement cité dans le rapport annuel de la Cour des comptes dans la mesure où d'une part il a fait l'objet d'un examen de gestion classique de la part de la Chambre Régionale des Comptes du Grand Est et d'autre part il a été inclus dans l'enquête nationale portant sur l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des Départements.

La période récente a été marquée par une crise économique et sociale majeure qui a mis les Départements en première ligne pour la défense de la cohésion de la société et des territoires alors qu'ils faisaient face à une baisse inédite des dotations de l'Etat. Cela a fragilisé leur modèle financier et jusqu'à leur capacité à mener correctement leurs missions.

Je juge tout à fait positif que la Cour ait porté son attention sur la thématique de la gestion des dépenses sociales. Dans ce domaine, le Département du Bas-Rhin s'est très tôt saisi de la problématique de la maîtrise des dépenses sociales tout en menant des politiques dynamiques de développement social. La « bienveillance responsable », illustrée par sa politique de l'emploi qui s'appuie sur le double pilier d'une vigoureuse politique de remise à l'emploi des bénéficiaires du RSA et d'une politique de contrôle, est appliquée dans tout le champ des compétences sociales du Département.

Le Département du Bas-Rhin, comme bien d'autres, a réalisé de très importants efforts pour parvenir à restaurer une situation financière qui lui permette de poursuivre ses missions. Il a fallu pour cela une action continue des Exécutifs départementaux et des Assemblées, menée avec ténacité et souvent avec courage dans tous les domaines d'action de la collectivité : maîtrise des dépenses sociales, baisse de la masse salariale, réduction des frais de fonctionnement de l'administration, nombreuses révisions des dispositifs de subvention de fonctionnement, baisse importante de l'aide d'investissement aux partenaires (Communes, Région, Etat, Université),

baisse de la maîtrise d'ouvrage au risque d'un trop faible entretien du patrimoine... tout cela a été fait et se poursuit aujourd'hui.

Mais la prospective financière du Département du Bas-Rhin rejoint le constat que dresse aujourd'hui votre institution qui parle d'une « situation financière globalement dégradée » des Départements. Une nouvelle baisse des dotations d'Etat ne serait plus supportable ; comme l'écrit la Cour, vient un moment où « les économies supplémentaires recherchées chaque année sur les charges de fonctionnement » ne peuvent plus « être trouvées sauf à priver ces collectivités territoriales des moyens d'administrer librement les compétences qui leur sont attribuées par la loi. » Il en va de la cohésion sociale et territoriale que les Départements défendent avec vigueur au jour le jour.

J'appelle donc de mes vœux que ce rapport de la Cour des comptes contribue à mettre en lumière l'action des Départements en matière sociale, les efforts qu'ils consentent pour à la fois en maîtriser au mieux les aspects financiers et mettre en œuvre des politiques sociales de qualité en proximité des besoins de nos concitoyens.

Une étude portant sur les autres politiques départementales aurait témoigné des mêmes caractéristiques - maîtrise financière et qualité du service public - dans la gestion et l'entretien des routes et des collèges, dans la gestion de leurs établissements culturels, dans l'appui aux territoires par leurs politiques sportive, culturelle, en faveur de la jeunesse ou en soutien d'ingénierie en faveur des communes.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE CHARENTE-MARITIME

Certains constats sont partagés comme le maintien de l'absence de pleine compensation des coûts liés aux transferts de compétences et la baisse continue des transferts financiers de l'État, atténuée pour certaines collectivités par le dynamisme de la fiscalité transférée en propre aux collectivités locales.

Qu'il me soit permis à ce stade de faire quelques observations liminaires :

- les Départements, à l'exception du taux de l'impôt foncier bâti, ont perdu leur liberté de lever l'impôt ;

- les dotations de l'État correspondent en grande partie à des compensations de transferts de charges alors même que de nouvelles charges sont apparues sans compensation de l'État ;

- pour une illustration récente de la façon dont l'État conduit ses relations financières avec les collectivités locales, je citerai la politique des mineurs non accompagnés. Cette gestion devrait relever de la politique de l'immigration et du maintien de l'ordre public incombant à l'État. Elle est aujourd'hui supportée par les Départements dans le cadre général de l'aide sociale à l'enfance et il est souhaitable qu'elle puisse être reprise par l'État.

Sur le fond, l'évolution de la situation financière (chapitre I), je note, comme vous, la baisse des transferts financiers de l'État qui s'accélère ; les Départements ayant connu, parmi les collectivités locales et en brut, la plus forte baisse de ces transferts financiers.

Malgré la difficulté, certains Départements ont, d'une part, décidé des hausses de fiscalité et, d'autre part, pris des mesures que vous qualifiez d'« incontestables efforts de gestion » et qui ont permis comme vous l'avez relevé un redressement de l'épargne :

- + 0,1 % pour les charges de fonctionnement malgré une augmentation de + 2,1 % des dépenses sociales (personnes et frais d'hébergement). Hors dépenses sociales, 77 départements ont diminué leurs charges de fonctionnement ;

- tous les postes liés au fonctionnement ont diminué sauf les dépenses sociales ;

- 45 départements ont réduit leurs charges de personnel. Globalement, vous constatez une réduction des effectifs ainsi qu'une forte hausse de l'épargne nette revenue au niveau de 2012.

Par ailleurs, j'ai bien noté vos recommandations tendant à une meilleure association des collectivités locales à l'objectif d'une maîtrise des dépenses publiques et au renforcement de la concertation relative à sa fixation.

Vous ne pourrez en revanche recueillir mon accord sur la « péréquation forte » que vous recommandez. En effet, certains Départements ont déjà demandé un effort considérable à leurs contribuables en instaurant des taux d'imposition du foncier bâti élevés et il conviendrait d'éviter qu'ils viennent à être pénalisés dans un système de péréquation horizontale.

Il nous apparaît difficile aujourd'hui de traiter de la même façon le bloc communal qui a conservé sa compétence générale et les Départements

devenus l'échelon de la solidarité entre populations, générations et territoires, ou les Régions, administration de mission sur les grands enjeux (économie, infrastructures, formation...).

Sur l'impact des dépenses sociales (chapitre V), je vous remercie d'avoir mentionné « la situation financière particulièrement fragile » de certains Départements et regrette, comme vous, que l'État n'ait apporté des réponses qu'à titre ponctuel et exceptionnel, décidées sous le coup de « l'urgence ». Je relève avec intérêt que pour la Cour, le taux de compensation des Allocations Individuelles de Solidarité avoisine seulement les 57 % (2015).

Je reste étonné des développements sur « les marges d'action substantielles » qu'auraient les Départements pour limiter les dépenses sociales. Ainsi, la lutte contre la fraude implique la mise en œuvre de moyens importants pour un résultat non garanti (multiplication des recours notamment contentieux, moyens insuffisants des services de l'État chargé du recouvrement de sommes minimales et vis-à-vis de débiteurs faisant valoir des situations difficiles...).

L'idée de calculer « au plus juste » le financement social est traduite par le vote annuel des taux départementaux d'évolution des dépenses. Mais cette politique a pu susciter une forme de reproche, par exemple, de Chambre Régionale des Comptes, au motif qu'elle pouvait « fragiliser » les établissements concernés soumis à cette limitation.

En revanche, j'abonde dans le sens de la Cour pour encourager la mesure et les évaluations des politiques (développement des outils indicateurs...) afin d'ajuster les coûts.

En conclusion, les Départements restent structurellement en difficulté pour financer les dépenses sociales, les recettes de la fiscalité risquant à l'avenir de connaître une stabilisation ou un plafonnement.

Les efforts de gestion ne sont pas reproductibles à l'infini et ils ont été, hors dépenses sociales, particulièrement soutenus dans les Départements.

Je ne crois pas à une solution passant par une pénalisation des Départements qui ont globalement demandé un effort considérable à leurs concitoyens et en particulier aux contribuables. Les Départements sont évidemment d'accord pour participer à un effort qui relève de la solidarité nationale mais je considère que le problème des déficits publics relève principalement de l'État. Dans la dette publique (2 209 Mds € au 1^{er} trimestre 2017, source INSEE), la part de l'État augmente constamment pour atteindre les 1 760 Mds € quand celle des administrations locales, en

baisse, s'établit à 198,4 Mds € soit un peu moins de 9 % au total. Il ne serait pas juste que l'État reporte finalement sur les collectivités locales le poids et la responsabilité de l'endettement.

Enfin, il faut sortir de la logique où des fonds d'urgence et/ou des aides exceptionnelles constituent l'ultime recours à des difficultés structurelles.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE DORDOGNE

Ce rapport appelle de ma part des éléments de réponse portant sur deux chapitres :

- le chapitre 1 – II – B – Les finances départementales ;*
- le chapitre 5 – L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements.*

Sur le premier point, je regrette que l'analyse développée s'appuie principalement sur des indicateurs exprimés en moyenne des départements métropolitains.

En effet, pour ces derniers, cette méthodologie ne rend pas suffisamment compte de l'extrême diversité des situations et plus particulièrement pour la trentaine de départements pour lesquels « le redressement brutal de l'épargne » (chapitre I,II,b,3) ne constitue pas une réalité locale. Pour ceux-ci, le rythme soutenu d'augmentation des dépenses sociales et la faible progression des recettes rendent durablement insoutenable le modèle actuel de financement de la solidarité départementale.

Sur le second point, je tiens à apporter les précisions suivantes :

- au chapitre V,I,A : l'évolution des dépenses sociales est mieux maîtrisée en Dordogne : +20,9 % contre 24,5 % de 2010 à 2016 (pour l'ensemble des départements) dont :

- RSA : +45,3 % contre 44 % ;*
- PA : + 34 % ;*
- ASE : +27,4 % ;*
- PH : + 7,8 % ;*

- au chapitre V,I,A,1 : structure des dépenses sociales : celle-ci dépend de la structure démographique et des singularités sociales locales. En Dordogne, département vieillissant, le principal poste de dépenses reste celui consacré aux personnes âgées (29,3 % contre 25 %) ;

- au chapitre V,I,A,2 : facteurs dévolution des dépenses d'ASE. L'analyse de la Cour apparaît réductrice. L'ASE connaît une accélération des placements judiciaires car les tensions intra-familiales se multiplient. D'autre part, l'arrivée continue de MNA (ex-MIE) contribue à alourdir les dépenses à la charge du Département.

- au chapitre V,I,A,2,b : compensation par l'État (CNSA) des nouvelles dépenses induites par la loi ASV (réforme de l'APA). Je ne partage la certitude de la Cour selon laquelle au terme d'un exercice plein de l'application des nouvelles dispositions (en 2018 notamment) le nouveau concours de la CNSA couvrira les dépenses nouvelles à la charge du Département. La seule tarification administrée des SAAD appliquée en Dordogne depuis le 1er avril dernier entraîne une dépense supplémentaire de 1,7 M€ environ en 2017 sur l'APA (à activité constante). En année pleine, ce surcoût sera de 2,53 M€. Or le nouveau concours (dit APA2) est de 3 084 820 € cette année. Cela laisse à peine 0,5 M€ pour couvrir les autres nouvelles dépenses (aides aux aidants, évaluation multi dimensionnelle...) sans compter les effets-volume liés au vieillissement de la population ;

- au chapitre V,II,A,1,b : la Cour cite parmi les instances de coordination le CDCA. Or il s'agit d'une instance consultative, certes présidée par le Président du Conseil départemental, mais dédiée à l'expression des usagers des dispositifs légaux de l'autonomie. Il ne s'agit nullement d'une instance de régulation des politiques publiques. Au contraire, le CDCA est d'abord le lieu où s'expriment les demandes nouvelles pour de meilleures réponses aux besoins des personnes ;

- au chapitre V,II,A,2,b (tableau n° 55) : la Cour relève la possibilité de confier aux CLIC et MAIA une délégation d'évaluation de la dépendance des demandeurs d'APA. Ici en Dordogne, cette option n'a pas été retenue de manière à conserver la maîtrise de l'ouverture des plans d'aide et une cohérence d'ensemble ;

- au chapitre V,II,A,2,b (s'agissant du handicap...) : il convient d'être attentif aux tendances car la politique hospitalière (induite par des mécanismes financiers incitatifs – la T2A) tend à écourter les séjours à l'hôpital et entraîne des retours prématurés à domicile de personnes handicapées par leur pathologie (même si stabilisée) sans l'existence systématique de solutions d'hébergement spécialisé. Ces personnes peuvent

donc au titre du soutien à domicile solliciter la PCH avec des plans d'aide importants.

- au chapitre V,II,A,2,b (tutelle exercée par le CD sur les MDPH) : cette affirmation doit être considérée de manière toute relative au regard de la composition du CDAPH dans lequel siègent les représentants associatifs qui tendent à défendre la majoration des aides apportées. Au demeurant, les mêmes associations peuvent encourager les recours en cas d'insatisfaction du bénéficiaire ;

- au chapitre V,II,A,2,c : « Les départements disposent néanmoins d'une latitude pour orienter l'offre et les tarifs des ESSMS... » : ce n'est plus tout à fait vrai pour la tarification des EHPAD qui relèvent désormais pour leur section dépendance d'une tarification mécanique par application d'une formule de calcul réglementaire. Le département a perdu toute latitude pour influencer sur les financements qu'il accorde à ce titre ;

- au chapitre V,II,B,2 : « On constate notamment que les places en MECS sont souvent plus nombreuses dans les départements ruraux... » : la tendance est à l'occupation de ces places pour couvrir les besoins du Département face à l'inflation des mesures judiciaires confiant des enfants à l'ASE. En mai 2017, plus de 60% de la capacité installée en Dordogne était occupée par des enfants du département ;

- au chapitre V,II,C,1,b : « ... les départements ruraux et peu densément peuplés de la Dordogne et du Cher ont un maillage territorial plus important... » : ce constat caractérise une politique volontariste de proximité établie de longue date en Dordogne, vaste département par son étendue, à l'habitat diffus et moins bien « maillé » au demeurant par d'autres acteurs (CCAS, CIAS...) ;

- au chapitre III,A,1 : « Fait sans précédent, les dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE) n'ont que peu progressé... » : le constat ne correspond nullement à celui de la Dordogne où ces dépenses « explosent » ces dernières années !

- au chapitre V,III,A,2,c : « Ainsi, selon les projections les plus récentes de la DREES, le nombre de bénéficiaires de l'APA passerait, dans le scénario intermédiaire, de 1,2 million en 2015 à 1,4 million en 2025 » : Il s'agit là d'une analyse posée à législation constante. L'actuel Gouvernement annonce l'étude pour l'APA du retour à de possibles récupérations (succession, donations, legs...). Si cette réforme était adoptée, elle constituerait un frein important aux demandes d'APA (voire entraînerait de nombreux renoncements pour les actuels bénéficiaires) et aurait subséquemment un impact direct sur l'activité des SAAD liée à l'actuelle

solvabilisation des plans d'aide. Un pan de l'économie locale relatif à l'aide à domicile serait en péril. Pour rappel, les SAAD habilités à l'aide sociale en Dordogne emploient 1 500 ETP environ à ce jour ;

- Annexe n° 38 :

Les chiffres indiqués pour la Dordogne apparaissent erronés. Des écarts importants apparaissent (chiffres en bleu = Dordogne).

- PA ;

- effectifs : 79 ETP selon la Cour contre 72,9 ETP réels ;
- bénéficiaires : 13 109 contre 16 596 droits ouverts ;

- PH ;

- effectifs : 46 ETP selon la Cour contre 17,2 ETP réels ;
- bénéficiaires : 1 276 contre 3 117 droits ouverts ;

- RSA ;

- effectifs : 167 ETP selon la Cour contre 73 ETP réels ;
- bénéficiaires RSA : 10 340 ;

- ASE ;

- effectifs : 108 ETP selon la Cour contre 165 ETP (éducateurs ASE+territoire) ;
- bénéficiaires : 1 933 selon la Cour contre 2 380.

Sans autre explication, il ne nous est pas possible de reconstituer les effectifs de 266 agents des « politiques transversales ».

Par contre, dans le tableau des effectifs figurent 98 agents en charge de l'accueil social ce qui porte le nombre des effectifs à 426 agents.

Le nombre de bénéficiaires étant de 32 761, le nombre de bénéficiaires suivis par agent est de 76.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ESSONNE**

1) Sur le plan factuel de l'amélioration de la situation financière des départements en 2016 et l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements à court et à moyen termes

Il convient de rappeler que l'amélioration de la situation financière des départements en 2016 est intervenue dans un contexte de la poursuite baisse de la DGF pour les départements (- 991 M€, dont - 23,5 M€ pour l'Essonne) et du recentrage du périmètre d'intervention de ces derniers sur champ du social et les actions de solidarités territoriales depuis l'entrée en vigueur de la loi NOTRe. Ce qui dénote un effort de gestion relatif des départements sur l'exercice considéré.

En ce qui concerne les données chiffrées de la situation financière du Département de l'Essonne, je vous confirme les taux de rendement de 10,1 % des produits fiscaux (en matière de recettes) ainsi que la baisse de 5,5 % des charges de fonctionnement hors dépenses sociales, dont celle de 2,9 % des dépenses de personnel en 2016. Les dépenses sociales (aides à la personne et frais d'hébergement) ont, en effet, progressé de 11,95 % entre 2015 et 2016.

L'évolution des dépenses sociales des comptes 651 et 652 s'explique essentiellement par l'impact financier de la résorption de la dette sociale de l'Essonne et le coût des normes législatives, à savoir notamment la loi Enfance du 14 mars 2016 (aide sociale à l'enfance et accueil des mineurs étrangers), ainsi que celle concernant l'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015 (allocation personnalisée d'autonomie).

Suite à l'audit du Cabinet Michel Klopfer, des retards de paiement auprès des établissements sociaux et médicaux sociaux et des défauts de rattachement structurels à l'exercice 2015 et précédents ont été constatés pour un volume global de 108 M€.

Face à ce constat de cavalerie budgétaire, la nouvelle majorité a mis en place un plan de résorption de la dette sociale via la signature de protocoles transactionnels. Le coût financier desdits protocoles assortis des intérêts légaux a représenté 44,7 M€ en 2016 contre 0 M€ en 2015, ce qui explique pour une grande part la variation constatée.

Le compte administratif 2016 a été, par conséquent, pour le Département le premier exercice de référence en matière de paiement des dépenses sociales et de santé, dont d'hébergements rattachées à l'exercice.

En outre, dans le cadre de la maîtrise de ses dépenses sociales, le Département de l'Essonne a anticipé l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre de ses comptes en procédant à une refonte de son règlement d'aide sociale le 15 février 2016 (document unique de référence définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale du Département).

2) Sur le plan général de la fiabilité des comptes publics locaux

Je partage le constat sur les anomalies persistantes relevées en matière de qualité des comptes indiquées dans le rapport tout en souscrivant aux leviers d'amélioration de la qualité des comptes publics locaux qui y sont recommandés.

A ce titre, le Département a candidaté à l'expérimentation de la certification des comptes mais sa candidature n'a pas été retenue.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU GARD

Malgré la baisse des concours de l'État et l'obligation de s'astreindre à de nouvelles normes (augmentation du point d'indice), ce rapport met en exergue les efforts de gestion importants réalisés par les collectivités locales et notamment les départements pour stabiliser voire réduire leurs charges de fonctionnement. C'est le cas du Département du Gard qui a maîtrisé ses dépenses de personnel et réduit ses autres charges de fonctionnement. Son épargne brute s'est ainsi nettement améliorée tout comme sa capacité de désendettement.

J'ai pris l'engagement de poursuivre ces efforts. Pour autant, comme vous le soulignez dans vos recommandations, j'attends de la réforme envisagée sur les concours de l'État qu'elle prenne en compte les efforts consentis par notre Département et son niveau de richesses et de charges au regard des autres départements.

Il n'en demeure pas moins en effet que la forte paupérisation des gardois et des gardoises conduit à un accroissement des dépenses sociales du Département qui, compte tenu de la forte baisse de couverture de ces dernières (et notamment celles relatives aux trois allocations de solidarité), contribuent fortement à dégrader un équilibre financier déjà difficile à réaliser.

Vous soulignez la nécessité pour l'État de renforcer la concertation avec les représentants des départements, afin notamment de mieux appréhender les trajectoires financières. Je souscris pleinement à cette recommandation dans la mesure où les marges de manœuvre concernant la baisse des dépenses de gestion ne sont pas infinies, notamment celles portant sur les dépenses de personnel. La qualité des services publics rendus aux citoyens ne saurait être significativement affectée.

Une pause dans la baisse des dotations de l'État aux départements est nécessaire. Par ailleurs, il serait souhaitable que soit trouvée une solution pérenne au financement de l'allocation RSA, au besoin par la mise en place d'une péréquation horizontale des restes à charge, ainsi qu'un cadre de financement pérenne de l'APA.

En ce qui concerne le RSA, le reste à charge (RAC) du département du Gard progresse chaque année et pèse lourdement sur les budgets sociaux.

Ainsi, dès 2010 le RAC s'élevait à 20,23 M€, passant à 36,28 M€ en 2013, à 64,18 M€ en 2015. La perspective du RAC pour 2017, va se situer autour de 68,1 M€.

C'est pourquoi il apparaît urgent qu'une issue favorable à cette problématique soit trouvée, en intégrant le critère du potentiel fiscal et financier, indice révélateur de la richesse de la situation de chaque département, ce qui constituerait un signal positif de solidarité envoyés aux départements les plus en difficulté.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU HAUT-RHIN**

Je souhaite attirer votre attention sur l'équilibre financier actuel extrêmement précaire des départements à l'issue de 4 années consécutives de baisse des dotations et sur le danger que pourrait constituer le nouveau plan d'économie de 13 Md€ annoncé par le Président de la République lors de la conférence nationale des territoires le 17 juillet dernier.

Je tiens en effet à rappeler que malgré les prélèvements opérés sur la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) des collectivités depuis 2014, le Département du Haut-Rhin a su, alors même qu'il demeure l'un des départements les moins bien compensés de France au regard du rSa, prendre ses responsabilités et rétablir la situation financière de la Collectivité avec la volonté, pour les années à venir, de faire face à plusieurs grands défis, tous liés à ses compétences légales :

- relever le niveau de crédits indispensable à la maintenance de la voirie et des ouvrages d'art qui, sur 2015 et 2016, a été amputée de plus de 6 M€, situation qui ne saurait perdurer sauf à générer, à terme, des désordres lourdement coûteux à réparer ;*

- financer un plan de réussite scolaire impliquant des restructurations d'ensemble et des travaux de maintenance semi-lourde dans un certain nombre de collèges pour un montant global qui devrait avoisiner 150 M€ ;

- effectuer, en 2018 et 2019, les travaux de confortation requis par l'état des barrages de la Lauch et de Kruth-Wildenstein pour 6 M€ ;

- assurer le financement de l'allocation personnalisée d'autonomie et celui de la prestation de compensation du handicap qui, dans le Haut-Rhin comme au plan national, accuse une progression annuelle supérieure à 5 %.

Mais que d'efforts réalisés pour dégager l'autofinancement nécessaire à la réalisation de nos projets !

Le Département a été contraint de s'adapter et de revisiter chacune de ses politiques, de réorganiser son administration et de réduire sans cesse ses charges de fonctionnement courantes.

Dans le même temps, des efforts sans précédents furent sollicités des partenaires, se traduisant par des baisses de subvention, mais aussi des contribuables par le biais de la revalorisation de 5,6 % du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Force est de constater que nous sommes aujourd'hui arrivés au terme des processus d'optimisation, de rationalisation, de mutualisation... et que le financement des investissements indispensables à notre territoire repose sur un équilibre fragile de stabilisation en valeur des dépenses de fonctionnement et de maintien à un niveau élevé des droits de mutation.

Si les collectivités territoriales devaient encore contribuer à la résorption du déficit public à hauteur de 13 Md€, le prélèvement sur notre DGF à ce titre s'élèverait alors, proportionnellement, à 10 M€ pendant 5 ans. Notre épargne brute de 47,1 M€ au budget 2017 entrerait alors, toute chose égale par ailleurs, en territoire négatif (- 2,9 M€) au terme des 5 ans. Mais la situation deviendrait problématique dès le prochain exercice puisque l'épargne brute chuterait de 47,1 M€ à 37,1 M€, entraînant un autofinancement net qui deviendrait, après remboursement en capital de la dette évalué à 42,3 M€ en 2018, lui aussi négatif de - 4,8 M€. Autant dire que les budgets suivants ne pourront plus, juridiquement, être votés en équilibre.

Dans ces conditions, plus aucune banque n'accepterait de continuer à nous faire confiance, rendant dès lors totalement illusoire la couverture de nos dépenses d'investissement, y compris celles relatives au gros entretien. Nous serions tout simplement dans l'incapacité de remplir nos missions et de répondre aux besoins des Haut-Rhinois, en particulier des plus fragiles.

La seule possibilité dont disposerait encore notre collectivité pour équilibrer ses comptes serait de procéder chaque année pendant 5 ans à une augmentation de la taxe foncière sur les propriétés bâties de l'ordre de 10 % !

Ce scénario est d'autant plus préoccupant qu'il n'intègre ni la baisse éventuelle des droits de mutation, ni la probable progression des allocations individuelles de solidarité, dont en particulier du rSa ou de celle liée à la prise en charge du Sème risque, ni d'ailleurs le financement de l'afflux préoccupant des Mineurs Non Accompagnés (MNA) sur notre territoire.

Il ne serait pas acceptable, au final, que les diminutions d'impôts annoncés par le Gouvernement pour respecter l'engagement de la France en matière de déficit public, se traduisent par un report sur la fiscalité directe locale, laissant à penser que les collectivités territoriales et leurs élus seraient dispendieux et déconnectés des difficultés financières des ménages.

Souhaitant sincèrement vous avoir sensibilisé sur les conséquences économiques, politiques mais aussi sociales d'une nouvelle baisse des dotations.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE HAUTE-SAÔNE

En liminaire, je précise que je partage l'analyse de la Cour sur le constat général de dégradation et d'interrogation sur la soutenabilité à moyen terme de la situation financière des départements.

Plus encore, je soutiens votre proposition de renfort de la péréquation horizontale avec une prise en compte « des efforts de gestion déjà consentis par chaque collectivité ainsi que de leurs niveaux respectifs de richesse et de charge ».

Avant de développer plus amplement ma vision sur la nécessaire évolution des mécanismes de péréquation, je tiens à formuler également mon accord sur votre recommandation « d'engager le recensement, l'évaluation et la diffusion des actions innovantes prises par les départements pour renforcer la maîtrise de leurs dépenses sociales ».

En effet, je note avec satisfaction que votre rapport montre que le Département de la Haute-Saône est d'ores et déjà un contributeur de cet observatoire pour la quasi-totalité des domaines d'intervention du champ social puisque vous avez recensé comme « bonnes pratiques » les dispositifs

haut-saônois consacrés à l'insertion (fraude : création d'une cellule du « juste droit », création d'un GIP « Insertion 70 »), à l'APA (objectif de stricte compensation de la dépendance et usage des aidants familiaux...), à la PCH (recours aux aidants familiaux), à l'enfance (dispositif d'aide à domicile renforcé). Plus globalement, l'organisation territoriale sociale avec un management de proximité renforcé a été aussi mise en exergue.

La lecture du chapitre de ce rapport consacré à l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements permet surtout de prendre conscience des efforts de gestion réalisés par notre Département dans ce champ de compétence et pose la soutenabilité, à moyen terme, de leur financement sans réforme de fond des ressources départementales.

Je considère qu'une évolution des mécanismes de péréquation mais aussi du calcul de la contribution au redressement des comptes publics est également impérative. Elle doit prendre nécessairement en compte les efforts de gestion déjà réalisés et la richesse potentielle du territoire. La notion de reste à charge appliquée au seul champ social me semble restrictive car limitative en gommant d'autres compétences obligatoires pour lesquelles les départements sous tension ne sont pas nécessairement identiques.

Ainsi, avec l'application des mécanismes actuels de péréquation, alors que le Département est exemplaire depuis de nombreuses années en termes d'effort de gestion, il est depuis la création du fonds de Solidarité, contributeur à ce dernier de manière injustifiable auprès de nos concitoyens.

Afin de montrer que la stratégie adoptée par notre collectivité a permis de maîtriser, de longue date, la progression des dépenses sociales par une gestion quotidienne rigoureuse de l'ensemble des dispositifs d'action sociale, je vous précise que le montant de l'APA exprimée en €/habitant s'établit en 2016 (source : fiche financière DGFIP-DGCL pour les moyennes et base de données SFL-Forum pour les données individuelles), en Haute-Saône à 81 € / hab (73 €/hab en 2012), soit le montant le plus faible des départements de métropole de moins de 250 000 habitants sur l'ensemble de la période d'étude. On peut rapprocher le volume 2016 à la moyenne pour la strate de 125 € / hab et à la moyenne nationale de 89 € / hab.

Le constat est similaire pour la PCH avec un volume en 2016 de 11 € /hab (8 €/hab en 2012), là encore le plus faible de la strate, et très nettement inférieur à la moyenne de la strate de 26 € / hab et à la moyenne nationale de 28 € / hab. Enfin, pour le RSA, même si les marges de manœuvre en terme de rationalisation sont moins importantes, des leviers ont été aussi actionnés avec la création d'une cellule du juste droit et la création d'un GIP

« Insertion 70 ». En 2016, son volume atteint 112 €/hab contre 123 €/hab pour la moyenne de la strate et 161 €/hab pour la moyenne nationale.

Au-delà des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS), ce sont l'ensemble des dépenses de fonctionnement qui font l'objet d'une gestion rigoureuse et pour lesquelles les efforts de gestion sont maintenus voire accentués. Ainsi, les dépenses de fonctionnement du Département, pourtant les plus faibles de la strate des départements de moins de 250 000 habitants, ont enregistré une baisse en 2016. Elles s'établissent en 2016 à 814 €/hab tandis que la moyenne de la strate s'élève à 1 072 €/hab et la moyenne nationale à 923 €/hab. Ce recul s'explique notamment par une réduction au niveau des dépenses de personnel alors que ces dernières ressortent sur l'ensemble de la période comme les plus faibles de la strate après celles du département de l'Indre. Ainsi, en 2016, avec un volume de 189 €/hab, elles apparaissent nettement plus faibles que la moyenne de la strate de 285 €/hab.

Ces efforts de gestion demandent un portage politique fort et il s'avère d'autant plus nécessaire que le Département de la Haute-Saône présente un niveau de ressources très faible.

En effet, pour l'ensemble des recettes de fonctionnement, le Département présente un volume de 957 €/hab à comparer à la moyenne de la strate de 1 229 €/hab et 1 044 €/hab pour la moyenne nationale avec une dynamique relativement faible comparativement aux autres départements comme vous avez pu le signaler dans votre rapport (inférieure à 1 % en 2016). Plus précisément, notre Département dispose des plus faibles recettes de fonctionnement par habitant de la strate. Ce constat ne s'explique pas par des marges fiscales non exploitées puisque le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), 24,48 %, est l'un des plus élevés au niveau national (14^{ème} rang) et ce, pour compenser des bases de TFB (929 €/hab) parmi les plus faibles de la strate et nettement inférieures aux moyennes de la strate (1 026 €/hab) et nationale (1 297 €/hab).

De même, le produit des droits de mutation en 2016, malgré un relèvement du taux à 4,5 % dès que la possibilité a été offerte, y compris le fonds de péréquation des DMTO, à savoir 84 €/hab (moyenne de la strate de 111 €/hab et 148 €/hab pour la moyenne nationale), démontre la faiblesse des ressources départementales. Cette situation met en exergue l'urgence à faire évoluer les mécanismes de péréquation, voire plus globalement, de la DGF et des variables d'ajustement de l'enveloppe normée.

En conclusion, je souligne que la Chambre de Bourgogne-Franche-Comté, lors de son dernier contrôle sur les exercices 2012-2015, a salué le

modèle de gestion du Département de la Haute-Saône qui lui permet, dans le contexte actuel, d'assumer un haut niveau d'investissement sans dégrader excessivement la dette, ce qui justifie pleinement ma revendication d'évolution des mécanismes de péréquation et notamment du fonds de solidarité pour lequel le Département est scandaleusement contributeur en l'absence de prise en compte de critères de bonne gestion.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES HAUTES-PYRÉNÉES

Le département des Hautes-Pyrénées est cité en exemple dans le document transmis, au chapitre III,B,2. Pour ce qui concerne donc l'évolution comparée des dépenses et des recettes de fonctionnement des départements depuis 2011, je me permets donc de réitérer les arguments développés dans mon courrier précédent.

En effet, vous posez le constat que certains départements, dont celui des Hautes-Pyrénées, ont continué à augmenter leurs dépenses de fonctionnement malgré le financement du reste à charge des allocations individuelles de solidarité (AIS). Tout d'abord, je me permets de vous rappeler que le reste à charge des AIS n'a été compensé en moyenne que de 52 %, entraînant de fait une augmentation de nos dépenses de fonctionnement, et ce afin de continuer à financer l'augmentation de ces dépenses sociales comme l'illustre le tableau ci-dessous. A noter qu'en moyenne le reste à charge pour notre département s'est élevé à 34,8 millions d'euros.

Dépenses Réelles APA, PCH, RSA	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016
Apa	40 992 731 €	38 933 258 €	39 161 680 €	40 363 122 €	41 467 765 €	43 244 410 €
PCB	6 275 466 €	6 109 880 €	6 682 141 €	7 111 341 €	7 199 256 €	7 641 467 €
RMI	35 729 €	853 €	2 099 €	102 667 €	0 €	0 €
RSA	21 013 658 €	23 896 729 €	24 219 262 €	27 283 546 €	29 285 083 €	30 401 743 €
Total des AIS	68 317 584 €	68 940 720 €	70 065 182 €	74 860 676 €	77 952 104 €	81 287 620 €

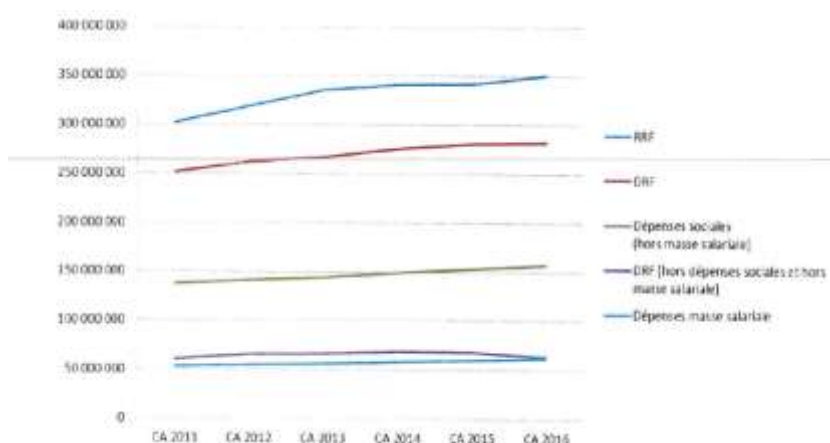
Compensations	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016
Comp. RMI-RSA/ICPE	17 099 435 €	17 080 274 €	17 465 613 €	17 127 028 €	17 127 027 €	17 127 028 €
Cotation CNSA j/APAJ	10 157 024 €	10 590 436 €	11 550 438 €	11 370 494 €	11 145 031 €	14 295 589 €
Dotation CNSA (PCH)	2 115 343 €	2 047 284 €	2 061 556 €	2 125 643 €	2 103 648 €	2 130 285 €
FMDI	1 336 398 €	1 087 258 €	1 364 877 €	1 245 776 €	1 331 394 €	1 363 577 €
Fonds AIS (DCP)	0 €	0 €	0 €	6 385 235 €	6 199 961 €	6 509 419 €

Compensations	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016
Péréquation sup. AiS (jds solid)	0 €	0 €	0 €	10 055 235 €	5 848 819 €	4 644 949 €
Total Compensations	30 708 200 €	30 805 252 €	32 442 484 €	48 810 416 €	43 755 880 €	46 070 847 €

Reste à charge Département	37 609 384 €	38 135 468 €	37 522 598 €	26 050 260 €	34 196 224 €	35 216 773 €
Taux de reste à charge	55 %	55 %	54 %	35 %	44 %	43 %
Taux de couverture	45 %	45 %	46 %	65 %	56 %	57 %

De plus, si nos dépenses de fonctionnement ont augmenté sur la période de 9,83 % et non pas de plus de 10 % comme vous le mentionnez, cela est ramené à 4,89 %, si l'on ne tient pas compte de l'augmentation mécanique du glissement vieillesse technicité, comme l'illustre le schéma ci-dessous.

Évolution comparée des dépenses et des recettes de fonctionnement des Hautes-Pyrénées



Je regrette de nouveau la présentation de la Cour des comptes laissant sous-entendre que nos collectivités n'ont pas fait l'effort de contenir leurs dépenses de fonctionnement, alors même que nous avons continué à soutenir l'économie locale par nos investissements, tout en poursuivant le financement du reste à charge des AIS. Cela n'a pu se faire que par la mise en place de mesures organisationnelles et financières assumées, dans un contexte très contraint. Enfin, je me permets de vous rappeler que sur la même période, le Département des Hautes-Pyrénées n'a pas augmenté la fiscalité directe, en maintenant le taux du foncier bâti inchangé.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES HAUTS-DE-SEINE

Les départements ont fait preuve ces dernières années, et votre rapport le relève parfaitement, d'une capacité de résilience notable suite aux baisses brutales des dotations opérées par l'État depuis 2014. Les départements ont ainsi démontré leur volonté et leur capacité à adapter leur gestion, y compris en matière de charges de personnel, alors même que, chefs de file en matière de solidarité, ils subissent des contraintes particulièrement fortes en raison de la situation économique du pays.

Qu'il me soit permis d'insister sur le rôle majeur joué par les élus locaux dans le redressement de la situation financière des collectivités territoriales et, partant, dans la réduction du déficit public, là où l'État fait preuve d'une plus grande inertie. Malgré les efforts entrepris, les collectivités locales devront à nouveau et selon toute probabilité, contribuer fortement en 2018 à la réduction des dépenses publiques. Or, la Cour indique à juste titre que le renouvellement des facteurs favorables qui ont accompagné ce redressement n'est pas assuré. La nécessité d'associer plus étroitement les collectivités à la maîtrise des finances publiques, proposée par la Cour, n'en est que plus nécessaire.

Au-delà de la meilleure concertation avec les collectivités, une plus grande reconnaissance des efforts accomplis par chacune d'entre elles m'apparaît une nécessité. Je ne peux d'ailleurs que souscrire aux observations de la Cour relatives à l'insuffisante prise en compte de la qualité de la gestion dans la réduction des concours financiers ou la répartition des fonds de péréquation (chapitre IV). Intégrer des critères de bonne gestion permettrait de limiter l'aléa moral qui encourage paradoxalement certaines collectivités à privilégier le maintien à un niveau élevé de leurs dépenses de fonctionnement, et à l'inverse prive du fruit de leurs efforts celles qui mènent sur le long terme des politiques vertueuses destinées à favoriser l'attractivité de leur territoire. C'est pourquoi je considère notamment que la simple augmentation de la péréquation horizontale, préconisée par la Cour, n'aurait d'autre conséquence que la dégradation immédiate de l'équilibre financier des collectivités contributrices, peu nombreuses, sans régler de manière pérenne la situation de celles qui en bénéficient, ne faisant que rallonger la longue liste des mesures prises au coup par coup sans vision de long terme, pratique avec laquelle la Cour invite pourtant à rompre.

Par ailleurs, la Cour souligne à maintes reprises combien la gestion publique locale est rendue inutilement compliquée par le manque de transparence des services de l'État. La prévisibilité des dépenses et des

recettes, indispensable pour voter des budgets sincères et en équilibre, implique un meilleur partage de l'information détenue par les services centraux. Ainsi, je partage votre étonnement quant à la non-communication aux départements du modèle prospectif de prévision des dépenses de RSA développé par la CNAF. De même, les évolutions simultanées, et pour le moins confuses, de la CVAE – transfert à la Région d'une partie du produit, modification du régime applicable aux groupes – n'ont pu que renforcer la difficulté pour les départements à établir une prospective financière solide, d'autant plus lorsque la DGFIP elle-même annonce qu'elle sera dans l'incapacité de fournir ses estimations, compte tenu de la complexité de ces réformes.

Enfin, concernant les données relatives au Département des Hauts-de-Seine mentionnées dans le rapport, je souligne à nouveau le caractère conjoncturel de la progression des produits réels de fonctionnement (+ 10,5 %) en 2016. Cette évolution s'explique essentiellement par une reprise de provisions historiques et surtout par l'émission de titres de recette relatifs à l'indemnité pour préjudice subi dans le cadre de la résiliation de la délégation de service public du réseau très haut débit.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'HÉRAULT

Le département de l'Hérault ne fait pas partie des départements étudiés. Néanmoins, la lecture de votre rapport nous a fortement intéressés, en particulier dans l'identification des marges d'action à exploiter et par les exemples cités de bonnes pratiques.

Comme vous le soulignez, les Départements consacrent la plus grande partie de leur budget de fonctionnement aux dépenses sociales. Ceci est particulièrement vrai pour le département de l'Hérault avec des interventions sociales qui représentaient, en 2016, 64 % des dépenses de fonctionnement, avec en premier lieu les dépenses en faveur des publics éloignés de l'emploi (22 %), puis celles au profit des personnes âgées (17 %).

Leur évolution justifie également l'attention que nous leur portons.

- *les dépenses à destination des personnes âgées sont en hausse de 2,5 %, alors que la tendance était plutôt à une quasi stabilité ;*

- *les dépenses pour l'aide sociale à l'enfance et pour la protection maternelle et infantile ont augmenté, en 2016, de 3,3 %. Les dépenses pour l'accueil des mineurs non accompagnés sont, en particulier, une charge de plus en plus difficile à assurer ;*
- *par ailleurs, les dépenses afférentes aux personnes handicapées restent dans la tendance élevée des deux précédentes années, avec une hausse de 4,6 %.*

Nous souscrivons ainsi pleinement à votre analyse de l'impact très fort des dépenses sociales qui pèsent fortement dans le budget de notre collectivité.

Vous faites état d'une amélioration de l'épargne brute des Départements en 2016. Dans l'Hérault, cela a été rendu possible par une augmentation du taux de la TFPB et par la poursuite de la rationalisation des dépenses de fonctionnement, cumulées avec une évolution sensible des DMTO.

Il n'en demeure pas moins que la hausse du reste à charge (RAC) est très préoccupante. Contrairement à ce que vous citez au chapitre V,III,B,3, le RAC du département de l'Hérault pour l'ensemble des 3 AIS demeure un des plus élevé de la France métropolitaine.

Ainsi que vous le proposez dans les recommandations, le département de l'Hérault est tout à fait favorable au recensement, à l'évaluation et à la diffusion des actions innovantes ainsi qu'à la mise en œuvre de référentiels de coûts afin de nous permettre de progresser dans la maîtrise des dépenses sociales.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ILLE-ET-VILAINE

La Cour dresse ainsi un état des lieux de l'évolution de la situation financière des différents types de collectivités locales et notamment des Départements. La Cour indique que la situation financière des Départements s'est redressée en 2016. Au-delà des améliorations conjoncturelles citées par la Cour, il convient de préciser que cette amélioration résulte également de décisions volontaristes prises par les Départements, tant en dépenses qu'en recettes, pour faire face à la réduction de leurs marges de manœuvre financières.

La Cour procède également à une étude relative à l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements. La Cour cite le Département d'Ille-et-Vilaine notamment au regard de l'évolution de sa situation financière liée au dynamisme des dépenses sociales et de celle de ses effectifs au sein des services sociaux.

D'une manière générale, il convient de préciser que le dynamisme des dépenses relevé sur la période considérée correspond au dynamisme démographique exceptionnel que connaît le Département. L'Ille-et-Vilaine enregistre en effet une des dix plus fortes progressions de population des départements, avec une augmentation moyenne annuelle de 1,1 % par an contre 0,5 % par an au plan national. Chaque année, le Département voit ainsi sa population progresser de 9 à 12 000 habitants. Ce constat est également vrai sur des populations ciblées, en rapport avec les compétences du Département : jeunes (0 – 19 ans) et personnes âgées (+ 75 ans). Il apparaît ainsi que le taux annuel de progression des effectifs des plus de 80 ans (4,7 %) est quatre fois plus important que celui de la population totale. Cela induit des besoins supplémentaires, tant dans le domaine de l'action sociale (Aide sociale à l'enfance, aide sociale aux personnes âgées notamment), que dans le secteur des collèges ou des transports. Il apparaît donc important de mettre les analyses de la Cour en perspective avec ces données démographiques. Au-delà de ce constat, il m'apparaît nécessaire de mieux prendre ces évolutions dans les mécanismes de répartition de dotations et de péréquation. En outre, comme le souligne la Cour, le Département d'Ille-et-Vilaine doit faire face à une forte progression des mineurs non accompagnés pris en charge dans le cadre des dispositifs de protection de l'enfance.

En terme de comparaison entre l'évolution des dépenses sociales et celle de l'épargne brute, il convient de prendre en compte ces données ainsi que le niveau d'épargne brute, en début et fin de période. Il apparaît en effet que le niveau d'épargne constaté en 2011 s'établissait à un niveau exceptionnellement élevé, soit 141 M€, compte tenu notamment d'une reprise des droits de mutation plus forte que prévu.

S'agissant, par ailleurs, de l'évolution des effectifs des services sociaux, elle est également à mettre en rapport avec l'accroissement des besoins liés à la croissance démographique, besoins sociaux auxquels le Département d'Ille-et-Vilaine souhaite répondre pleinement, considérant que l'action sociale constitue le cœur de sa compétence. Il convient de préciser toutefois que les effectifs en CDAS (Centres départementaux d'action sociale) n'ont crû que de 7 % de 2012 à 2015 étant précisé que cette augmentation intègre les agents non titulaires, qui pour certains, sont en remplacement d'agents malades ou en congés maternité. L'évolution des

postes budgétaires en CDAS a d'ailleurs été limitée à 3,8 % sur la période et s'est opérée en grande partie par redéploiement de postes d'autres secteurs.

L'analyse de l'évolution des effectifs et leur comparaison à d'autres collectivités peut, en outre, être faussée par les différences entre les modes de gestion des interventions en matière sociale. Ainsi, le Département d'Ille-et-Vilaine gère avec ses propres services l'accueil des mineurs non accompagnés. De même, durant la période considérée, il a internalisé une grande partie des mesures d'aides éducatives à domicile à destination des jeunes confiés à l'aide sociale à l'enfance.

Par ailleurs, les données figurant en annexe au rapport de la Cour portant sur les bénéficiaires des dispositifs d'action sociale (annexe 38) semblent partielles. En effet, ne sont pas comptabilisés les bénéficiaires d'aide sociale au titre des aides à l'hébergement. Le nombre total de bénéficiaires recalculé s'établit à 48 713.

Plus généralement, je partage le constat d'un modèle financier de moins en moins soutenable pour les Départements. Les solutions envisagées par la Cour ne permettent que de couvrir les besoins à court terme et moyen terme comme elle l'admet elle-même. L'augmentation de la péréquation horizontale évoquée par la Cour ne pourra apporter qu'une réponse très partielle et à court terme à ce défi. Le rapport de la Cour incite donc à des mesures nationales fortes pour alléger les départements d'une partie de la solidarité nationale qui doit être assumée à ce niveau.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU LOIR-ET-CHER

Je vous confirme les éléments d'analyse produits dans ma première réponse du 7 juillet dernier relative à l'extrait du relevé d'observations provisoires.

Les passages qui font état, ou citent le Département de Loir-et-Cher, appellent ces commentaires de ma part :

- au chapitre I,II,B,1 : il est indiqué que le Loir-et-Cher enregistre une augmentation de ses recettes de fonctionnement de + 5,6 %. Comme le rapport le note, cette hausse est consécutive au « rendement de la fiscalité » et, pour être précis, à l'évolution du taux de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB), le dynamisme des bases fiscales étant lui, malheureusement, extrêmement limité. Les raisons qui ont nécessité

cette action sur le taux de TFB sont par ailleurs parfaitement éclairées dans le rapport (commentaire ci-dessous).

- *au chapitre V,I,B,2 : il est précisé que le Loir-et-Cher se distingue par l'évolution particulièrement forte de ses dépenses sociales à la hausse et la baisse de son épargne (+ 24 % et - 46 %). Le Département partage totalement cette analyse et cette corrélation. Pour être encore plus précis, il convient de souligner le rôle tout à fait déterminant des AIS (Allocations Individuelles de Solidarité) dans le processus. Sur l'exercice 2016, l'ensemble des politiques sociales du Département a évolué de + 3,9 %, soit plus 6,7 millions d'euros dont 4,9 millions au titre des seules AIS. Le Département ne peut que constater que l'ensemble des efforts drastiques de maîtrise de ses dépenses de gestion (notamment la masse salariale, en baisse pour la seconde année consécutive en 2016, et dont le rapport 2015 de la Cour soulignait l'importance⁵²², ou encore les 17,6 millions de gains budgétaires générés par les deux plans de révision des politiques départementales initiés en 2014 et 2016) est totalement annihilé par le poids de la charge nette non compensée des AIS.*
- *au chapitre V,II,B,3,c : il est évoqué la mise en place de l'application numérique « Job 41 », vouée à la mise en relation entre les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et les offres d'emplois du territoire. Depuis le lancement de la plateforme le 16 janvier dernier, 118 bénéficiaires du RSA ont retrouvé un emploi grâce à la démarche Job 41. À ce jour, Job 41 représente :*
 - *1 986 allocataires inscrits ;*
 - *1 096 curriculum vitae enregistrés ;*
 - *452 recruteurs inscrits qui ont déposé 942 offres depuis l'ouverture du site ;*
 - *195 offres actuellement actives.*

⁵²² Rapport 2016 sur la situation financière et la gestion de collectivités territoriales et leurs établissements publics - page 52

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE MAINE-ET-LOIRE**

Dans l'extrait que vous m'avez transmis, il est notamment mentionné la situation de 69 départements qui ont réduit leurs dépenses d'investissements, tel que cela est constaté à partir des comptes administratifs 2015 et 2016. En ce qui concerne le département de Maine-et-Loire, la diminution représente - 27 %. Le développement proposé par la Cour rappelle parfaitement les éléments de contrainte financière qui ont pesé sur la gestion des collectivités locales et leurs conséquences sur l'investissement public.

Indépendamment des variations propres au cycle des projets de mandature, l'investissement public local a, en effet, joué un rôle de variable d'ajustement, de façon de plus en plus substantielle, dans l'élaboration des équilibres budgétaires locaux.

La contribution des collectivités au redressement des finances publiques, notamment celles des départements et des régions non bénéficiaires de l'étalement voté en loi de finances 2017, a été par conséquent particulièrement défavorable au tissu économique et social local. Pourtant, ce lourd tribut payé par nos territoires n'a pas pour autant eu un impact déterminant sur l'évolution du déficit public, étant donnée la part relative que représentent les APUL dans les comptes de la Nation. Dans un objectif de plus grande équité entre les collectivités, au regard de la grande hétérogénéité de situations que vous soulignez, il conviendrait ainsi que les modalités de contribution au redressement des finances publiques tiennent compte d'indicateurs objectifs essentiels : d'une part, le taux de dépenses incompressibles de la section de fonctionnement et, d'autre part, le ratio de capacité d'autofinancement par habitant. Ces deux indicateurs produits par l'administration centrale permettraient en effet de moduler l'impact de la contribution au redressement des finances publiques, pour maintenir une capacité à investir, notamment pour les collectivités les plus contraintes au regard du poids de leurs charges obligatoires.

D'une manière générale, je soutiens particulièrement votre recommandation d'associer plus étroitement les collectivités locales aux choix concernant la maîtrise des finances publiques, notamment par une concertation approfondie sur la trajectoire cible des finances publiques locales.

J'appelle d'autant plus de mes vœux une meilleure association des acteurs locaux à la gouvernance des finances publiques que l'entrée en vigueur des dispositions relatives au non cumul des mandats va très

profondément modifier, au sein du Parlement, l'expression et la prise en compte des problématiques locales.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA NIÈVRE**

En ce qui concerne les données chiffrées propres à la Nièvre, le rapport n'appelle pas d'observations de ma part. En revanche, l'affirmation d'un redressement de la situation financière des départements doit être fortement nuancée.

Je partage votre analyse globale sur le fait que les inégalités en termes de recettes fiscales et de reste à charge se cumulent. Ainsi pour la Nièvre, les recettes fiscales sont faibles et le reste à charge des trois allocations individuelles de solidarité s'élève à 27,2 M€ pour l'année 2016, soit plus de 10 % des dépenses de fonctionnement.

Vous soulignez aussi la faiblesse de la péréquation horizontale et l'une de vos préconisations vise à l'augmenter de manière substantielle notamment sur les droits de mutation à titre onéreux, afin de rendre plus équitable la répartition des ressources au sein de l'ensemble des départements. Cela se vérifie pour la Nièvre comme pour la plupart des départements ruraux. Les DMTO par habitant sont deux fois moins importants dans la Nièvre qu'un niveau national : 62 € dans la Nièvre contre 132 € au niveau national. Le renforcement de la péréquation horizontale peut comme vous le préconisez provenir du relèvement des prélèvements effectués sur les départements les plus riches grâce au dynamisme de leur marché immobilier, mais une répartition de l'intégralité des droits de mutation au niveau national selon des critères objectifs pourrait être également envisagée.

Cependant, la spécificité des départements ruraux n'est pas suffisamment appréhendée dans le rapport. Ces territoires ont déjà procédé à une mise à plat de leurs procédures qui ont permis des économies de gestion mais la poursuite de ces efforts est limitée par des facteurs externes (démographie, faiblesse des revenus des ménages, faible dynamisme et plus grande volatilité de la CVAE...). Leurs dépenses futures évolueront ainsi selon des paramètres sur lesquels ils ne disposeront d'aucun levier.

Pour ces raisons, la capacité de désendettement des départements ruraux s'améliore moins rapidement alors que les besoins de financement du très haut débit dans des zones non couvertes par le secteur privé par

exemple, nécessiteraient de dégager plus d'autofinancement pour ne pas obérer les budgets à venir.

De même, la fragilité de ces territoires les obligent, en dépit de toute logique d'attractivité, à actionner le levier fiscal : les taux d'imposition sur le foncier bâti sont plus élevés dans les départements ruraux alors que la quasi-totalité des départements hébergeant une métropole ont un taux d'imposition très largement inférieurs à la médiane des taux d'imposition 2016 (19,70 %).

Enfin, en matière de niveau de vie, la majorité des départements ruraux-dont la Nièvre (18 971 €), ont un niveau de vie médian inférieur à la médiane nationale (19 491 €).

Ces exemples illustrent la trajectoire d'appauvrissement que connaissent désormais les territoires ruraux venant ainsi aggraver les inégalités territoriales très préjudiciables à la cohésion nationale.

Il apparaît donc plus que jamais nécessaire de répondre aux difficultés bientôt insurmontables que rencontrent les départements ruraux en leur allouant rapidement des ressources adaptées à leur situation critique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU NORD

Dans le chapitre V du rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales, consacré à « L'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements », au II,A,a, figurent les dispositions suivantes

« Du fait essentiellement de leurs difficultés financières, un nombre croissant de départements (9 fin 2015, 17 fin 2016) présentent des retards de paiement aux CAF en remboursement des allocations de RSA versées pour leur compte. Le montant des impayés a quasiment doublé en un an, de 109 ME au 31 décembre 2015 à 194 ME au 31 décembre 2016. Le département du Nord, dont le taux de croissance des dépenses sociales entre 2011 et 2016 figure parmi les plus élevés (31 %), est responsable de 57 % de ces impayés qui ont doublé entre fin 2015 et fin 2016 ».

De même, dans son annexe 29 consacrée à 1'« Évolution de la situation des impayés de RSA des conseils départementaux aux CAF », le rapport mentionne le montant de 110 685 519 euros dû par le Département du Nord à la CAF au 31 décembre 2016.

Sur ces éléments, le Département du Nord tient à apporter la réponse suivante sous la forme de précisions, portant à la fois sur la nature des montants à la charge du Département du Nord exposés dans le rapport, ainsi que sur les mesures prises en 2017 afin de résorber cette situation.

Depuis fin 2015, le Département du Nord règle à la Caisse d'Allocations Familiales les montants mensuels correspondant aux dépenses de RSA avec un décalage de deux mois. Plus précisément, ce décalage de paiement se traduit, pour partie, par une inscription du montant d'un mois de paiement de RSA sur l'exercice budgétaire suivant. Il s'agit donc de décalage budgétaire, là où la Cour des comptes utilise dans son rapport le terme d'« impayés ».

De plus, le Département est aujourd'hui en mesure de résorber cette situation grâce à la réalisation d'un vaste programme d'économies réalisé en 2016 sur les dépenses départementales et à la perception du fonds d'urgence versé par l'État aux Départements connaissant des difficultés financières. Ainsi, le Département du Nord s'est engagé, à fin 2017, à verser un appel de fonds supplémentaire à la CAF du Nord et à réduire ainsi le décalage de versement à un mois en fin d'année.

Pour ce faire, la commission permanente du 27 mars 2017 a délibéré sur un protocole financier avec la CAF du Nord qui propose, à partir du mois d'avril 2017, de régler en plus de l'appel de fonds mensuel de la CAF, un neuvième d'un appel de fonds pendant 9 mois. Ce versement supplémentaire, échelonné sur plusieurs mois, permettra au Département du Nord de financer, sur l'exercice 2017, l'équivalent de 12 appels de fonds relatifs au paiement de l'allocation RSA.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'OISE

Tout d'abord, le chapitre III du rapport est consacré à l'état d'avancement de la réforme territoriale. Dans le passage relatif à la répartition toujours compliquée des compétences, il me semblerait opportun que soit évoqué le cas singulier du département de l'Oise en ce qui concerne le transfert de la compétence transports (chapitre II,A). En effet, avec 4 représentants de la collectivité régionale et 4 représentants de la collectivité départementale réunis sous la présidence du président de la chambre régionale des comptes, la Commission locale d'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT) semblait être une instance pertinente pour évaluer les ressources et les charges transférées en matière de

transports. Pour autant, même si cette instance a permis d'aboutir à un accord parmi ses membres (7 voix pour, 1 voix contre et 1 abstention), le représentant de l'État a fait fi de cet accord, ce qui me semble anormal. En effet, alors que le président de la chambre ne s'est pas opposé à l'accord de la CLERCT (abstention), le préfet de l'Oise a pris un arrêté ne suivant pas l'accord auquel étaient parvenus les membres de la CLERCT (conformément au règlement intérieur de la CLERCT). Cet accord respectait parfaitement la lettre et l'esprit de la loi, évaluant les charges et recettes financières à la date du transfert. Compte tenu des enjeux financiers, le Conseil départemental de l'Oise a déposé un recours auprès du tribunal administratif contre l'arrêté du préfet de l'Oise ne suivant pas l'accord de la CLERCT.

Après avoir pu constater que ce rapport a bien mis en lumière les conséquences des mesures de redressement financier de la collectivité départementale, je souhaite néanmoins formuler les deux observations suivantes :

- en ce qui concerne l'infléchissement du poste « autres charges de gestion courante » (chapitre I,II,B,2,c), il me semblerait nécessaire que l'Oise soit citée dans la mesure où la baisse de nos dépenses entre 2016 et 2017 est supérieure à celle des départements cités (-38 %) ;
- en ce qui concerne le redressement de l'épargne (chapitre I,II,B,3), il aurait été logique de citer le Conseil départemental de l'Oise dont l'épargne nette a quasiment triplé entre 2015 et 2016 (passant de 11 M€ à plus de 33 M€).

Enfin, je me permets de souligner que le Conseil départemental de l'Oise a aussi mis en œuvre dès 2015 un dispositif spécifique de contrôle du respect des obligations des bénéficiaires du RSA (chapitre V,II,C,4,a). Au sein des services départementaux, une cellule de lutte contre la fraude RSA a été mise en place mi-2015.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE L'ORNE

J'observe qu'il ressort de ce document que le département de l'Orne fait partie de ceux ayant le plus accru leurs dépenses d'investissement en 2016, alors que dans le même temps il fait partie de ceux où l'augmentation des produits de fonctionnement a été la plus faible.

Alors que la Cour relève que plus du tiers des départements ont augmenté le taux de la taxe sur le foncier bâti en 2016, le département de

l'Orne a décidé, pour la 21^{ème} année consécutive, de laisser ce taux inchangé, ne souhaitant pas répercuter sur le contribuable local l'insuffisante compensation des dépenses pour le compte de l'État que sont les allocations individuelles de solidarité.

Le département de l'Orne a, comme d'autres, consenti des efforts importants de maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, y compris sa masse salariale. Les dépenses sociales n'ont pas non plus échappé à ces efforts de maîtrise : la Cour mentionne l'élaboration d'un référentiel pour l'établissement des plans d'aide de l'APA ; je citerais également la mise en œuvre d'un plan de prévention des indus et de maîtrise des risques liés au RSA qui a permis, en 2016, une moindre dépense de l'ordre de 1 M€.

Par-delà les fluctuations d'une année sur l'autre, il m'apparaît que la situation financière des départements demeure insoutenable à moyen terme, en l'absence de rééquilibrage de leurs relations financières avec l'État.

Ce rééquilibrage appelle des réponses structurelles. A cet égard, je souscris pleinement aux observations de la Cour sur l'inadéquation des fonds d'aide ou autres fonds d'urgence, dont les critères ne prennent pas en compte les efforts de gestion accomplis par les départements et, de façon très paradoxale, tendent donc à pénaliser les plus vertueux, ceux qui ont su notamment anticiper les mesures de maîtrise de leurs dépenses sociales.

Je partage également la recommandation de la Cour de renforcer l'évaluation du coût des normes, et les évaluations ex post de l'impact de ces normes. C'est un sujet auquel je suis, avec naturellement Alain LAMBERT, Premier Vice-président du Conseil départemental et Président du Conseil national d'évaluation des normes, très attentif.

Je souhaite vivement que le nouveau Gouvernement se saisira du rapport de la Cour pour engager un véritable débat financier avec les collectivités territoriales, sur des bases claires et partagées. Ainsi, l'objectif récemment énoncé d'une réduction des dépenses de fonctionnement locales n'aurait aucun sens en l'absence de définition préalable du périmètre respectif des dépenses prescrites par l'État et des dépenses discrétionnaires des collectivités.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU PAS-DE-CALAIS**

En premier lieu, le rapport précise au chapitre I,II,B,3 que l'amélioration de l'épargne brute du Département est liée au « grand

dynamisme de la fiscalité ». Cette présentation obère totalement les efforts de maîtrise des dépenses engagées. En effet, les dépenses non contraintes (hors évolution des allocations individuelles de solidarité) ont baissé d'environ 1,5 % entre 2015 et 2016. De plus, le rapport ne précise à aucun moment que le Pas-de-Calais n'a pas constitué de dettes vis-à-vis de la CAF ou de ses partenaires, ce qui n'est pas le cas pour l'ensemble des Conseils départementaux. Au-delà de ces précisions qui mériteraient d'être prises en considération, le Département partage le satisfecit de la Cour, formulé au chapitre I,II,4, sur le retour à une épargne nette positive à fin 2016.

Je constate également que les éléments sociologiques sont totalement absents de cette partie du rapport consacrée à l'analyse financière de la situation des départements. La Cour développe largement ces aspects dans le chapitre V du rapport, mais il aurait été intéressant de dresser un parallèle entre la situation financière des départements et la sociologie des territoires.

Sur ce point, le Pas-de-Calais ne peut que partager le constat formulé par la Cour au chapitre V,I,A,2,a et I,B,2 sur le poids des allocations individuelles de solidarité, et plus particulièrement de la dynamique du reste à charge lié au RSA qui a progressé de 215 % entre 2011 et 2015. Ce poids particulièrement lourd des dépenses de solidarité a conduit le Pas-de-Calais, en étroite concertation avec le Département du Nord, à formuler au Gouvernement une proposition permettant une meilleure équité dans le modèle de financement des dépenses de solidarité. Ces propositions ont été présentées et adoptées à l'unanimité par l'Assemblée des Départements de France. Le Pas-de-Calais regrette l'absence d'analyse de cette proposition dans le rapport présenté par la Cour des Comptes qui se concentre uniquement sur la recentralisation du financement du RSA. La proposition formulée par les départements du Nord et du Pas-de-Calais est plus large et regroupe toutes les allocations individuelles de solidarité afin de prendre en compte les territoires ruraux qui sont d'avantage pénalisés par l'évolution de l'APA ou de la PCH.

Le rapport de la Cour s'attarde également sur le suivi et l'organisation des politiques de solidarité dans le Département. Le Pas-de-Calais partage les observations positives formulées au chapitre V,II,B,2,a concernant le développement de l'accueil familial ou de modes d'accueil alternatifs. Le Département privilégie depuis de nombreuses années ces modes d'accueil des enfants qui permettent de concilier tempérance budgétaire et une plus grande qualité dans la prise en charge des enfants confiés.

Le rapport formule toutefois une critique assez marquée de l'organisation des politiques de solidarité. Le Département se montre surpris de ces remarques dans la mesure où des directions thématiques

(enfance famille, développement des solidarités et action sociale) assurent le pilotage des politiques publiques départementales. Par ailleurs, le Pôle Solidarités s'est doté d'un Secrétariat Général qui renforcera encore la coordination entre les directions thématiques et les Maisons Départementales des Solidarités, ainsi que le pilotage budgétaire du Pôle.

En dernier lieu, le Département du Pas-de-Calais partage les recommandations formulées par la Cour concernant le modèle de financement des politiques de solidarité. En effet, les dynamiques d'évolution des allocations, le ralentissement du RSA et la forte hausse de l'APA, doivent conduire à écrire un nouveau pacte de financement des politiques de solidarité. Ce pacte, qui devrait concerner les trois allocations individuelles de solidarité et non le seul RSA, pourrait reposer pour partie sur une plus grande péréquation horizontale mais plus largement sur la prise en compte des propositions formulées par les départements du Nord et du Pas-de-Calais et par l'Assemblée des Départements de France.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU PUY-DE-DÔME

Au chapitre I,II,B,3 : un redressement brutal de l'épargne. le Puy-de-Dôme figure parmi les 10 départements pour lesquels, selon la Cour, la baisse de l'épargne brute en 2016 provient tout à la fois de la diminution des recettes et d'une progression des charges.

La Cour s'appuie pour son constat sur les données publiées par la DGFIP. Selon celle-ci, les produits réels de fonctionnement du Puy-de-Dôme se seraient réduits de 0,6 % (source : rapport sur le compte de gestion 2016 du Payeur Départemental). Cette lecture est en réalité pour partie influencée par différents retraitements comptables réalisés par la DGFIP.

Ainsi, les prélèvements opérés par l'État sur les différents fonds de péréquation horizontale (fonds de solidarité, fonds concernant la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, fonds de péréquation des droits de mutations) qui apparaissent en dépense, conformément à l'Instruction M52 sur la comptabilité des départements, sont défalquées par la DGFIP des recettes réelles, lesquelles sont donc artificiellement contractées.

Cela ne poserait pas à proprement parler de réelles difficultés d'interprétation si ces données présentaient une certaine récurrence. Or, cela n'est notamment pas le cas pour le Puy-de-Dôme dont les ressources jusqu'en 2015 n'avaient jamais été prélevées au titre du fonds de

péréquation des droits de mutations et qui l'ont été en 2016 à hauteur de 3,6 millions d'euros pour ne plus l'être à nouveau en 2017.

Le raisonnement suivi par la DGFIP conduit en réalité à la fois à biaiser l'appréciation tant des recettes que des charges de fonctionnement qui se trouvent toutes les deux de fait minorées, et parfois pour des montants sensibles. Au cas d'espèce, la légère baisse des recettes de fonctionnement du Puy-de-Dôme en 2016 provient pour partie de cette seule vision comptable de la DGFIP.

Par ailleurs, parmi les autres retraitements opérés par la DGFIP, celle-ci ne comptabilise pas les reprises de provisions. Là encore au cas d'espèce, le Puy-de-Dôme qui avait anticipé en 2015 un risque ponctuel de prélèvement en 2016 sur ses ressources au titre du fonds de péréquation des droits de mutations, avait décidé de provisionner ce risque pour une somme de 3,6 millions d'euros. Cette provision a été reprise en 2016 pour financer ledit prélèvement et a donc donné lieu, en application de l'Instruction M52, à l'émission d'un titre de recette en mouvement réel. Ainsi, alors que le Puy-de-Dôme s'est efforcé d'avoir une gestion prudentielle de ce risque, la lecture budgétaire de ses comptes, telle qu'en fait la DGFIP et par voie de conséquence la Cour, ne permet pas de traduire correctement cette réalité. Cela est ainsi le second facteur qui explique la légère diminution des ressources en 2016 pour le Puy-de-Dôme.

D'une façon plus générale, alors que la Cour, et plus largement les juridictions financières, ont regretté à plusieurs reprises l'insuffisance de la politique de provisionnement des collectivités, cette vision des comptes publics de la DGFIP, qui elle écarte les mouvements liés aux provisions par son retraitement, est pour le moins étonnante.

Au chapitre V,III,B,3 : une meilleure répartition des ressources entre les départements. Le Puy-de-Dôme est cité parmi les 7 départements dont le « reste à charge » au titre des dépenses sociales est jugé comme faible par la Cour des Comptes alors que son niveau de ressources fiscales est lui estimé élevé.

Le Département s'interroge sur l'appréciation par la Cour des données au titre du « reste à charge ». En effet, s'agissant des trois allocations individuelles de solidarité qui constituent la majorité des dépenses d'aide sociale, le « reste à charge » du Puy-de-Dôme représentait au titre des données comptables 2015 un montant de 137,25 euros par habitant contre une valeur de 134,05 euros pour la moyenne nationale et 108,16 euros pour la médiane.

La Cour pourra aisément vérifier que le Puy-de-Dôme a toujours été bénéficiaire de la seconde fraction du fonds de solidarité qui est réservée aux départements dont le « reste à charge » par habitant au titre des allocations de solidarité est supérieur à la médiane.

Il est possible que la Cour ait ajouté à la stricte notion de « reste à charge » au titre des allocations de solidarité celle liée au financement des autres dépenses sociales transférées aux départements dans le cadre des premières lois de décentralisation (principalement l'hébergement lié aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'enfance). Si tel était le cas, il nous semblerait alors que serait fusionnées des dépenses qui certes auraient en commun d'appartenir à la sphère sociale, mais présenteraient des réalités financières sensiblement différentes. En effet, par leur dynamisme et surtout par le déficit croissant et spectaculaire de leur financement, les allocations de solidarité transférées aux départements dans les années 2002 à 2006 ne peuvent être confondues dans l'analyse de la notion de « reste à charge » avec le financement d'autres charges transférées dans les années 80 et dont la progression et la volatilité ont été bien moindres, comme notamment l'attestent les rapports publiés par la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES).

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES PYRÉNÉES-ORIENTALES

Nous tenons à vous faire part de notre incompréhension quant à l'affirmation (chapitre V,III,B,3) selon laquelle le budget du Département des Pyrénées-Orientales supporterait un faible reste à charge sur les dépenses sociales ("D'autres à l'inverse (...Pyrénées-Orientales,...) disposent à la fois d'un faible reste à charge et d'un niveau élevé de ressources fiscales"). Il nous semble au contraire, comme nous vous l'avions indiqué, que toutes les analyses convergent pour considérer que le "reste à charge" des dépenses sociales du Département des Pyrénées-Orientales est l'un des plus élevés du pays.

Les données issues des travaux de l'Assemblée des Départements de France confortent cette analyse (que les restes à charge soient entendus de manière brute ou après retraitement des péréquations intervenues à la suite des accords de Matignon : Fonds de Solidarité des Départements — FSD, et Dispositif de Compensation Péréqué — DCP).

Sur la base de ces travaux, il apparaît que le Département des Pyrénées-Orientales est positionné à la 3^{ème} place des départements avec les plus forts restes à charge sur Allocation Individuelle de Solidarité (AIS) avec péréquation, et 11^{ème} sans péréquation.

Le reste à charge AIS/habitant (population INSEE) des Pyrénées-Orientales, qu'il soit calculé avec ou sans intégration des recettes de péréquation (DCP et FSD), reste toujours supérieur de près de 30 % à la moyenne nationale et représente plus du double du reste à charge le plus faible.

Nous nous mettons à votre disposition pour engager un débat contradictoire sur le sujet, afin que nous puissions partager une lecture commune des équilibres budgétaires du Département.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SARTHE

J'apporte des précisions sur la politique du Département en matière de provisionnement pour risques et charges. Le rapport indique que « le département de la Sarthe a enregistré un accroissement considérable de ses provisions (de 5,8 M€ en 2009 à 33,5 M€ en 2014) ». Comme mentionné dans le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes des Pays de la Loire, référencé dans le rapport de la Cour des comptes, l'essentiel de cette hausse résulte de la mise en place d'une procédure de traitement comptable des recours sur successions fin 2009 avec pour objectif de respecter le principe des droits constatés et d'assurer la transparence et la sincérité des comptes. Cette procédure consiste à émettre les titres de recettes pour le montant total de la créance départementale (et non plus pour le seul montant de l'actif net délivré par le notaire) et nécessite la mise en place d'une dotation aux provisions destinée à couvrir les charges d'admissions en non-valeur (évaluées à 85 % des titres émis).

S'agissant des provisions de 12 M€ citées dans le rapport de la Cour des Comptes comme « ne correspondant pas à la définition réglementaire et comptable », je précise que le Département a constitué ces provisions en 2013 par prudence, conscient d'un certain nombre de risques, jusque-là incertains et depuis avérés, de voir évoluer très défavorablement certaines de ses dépenses et de ses recettes. Ces provisions ont été comptabilisées avant les précisions apportées par la nomenclature budgétaire et comptable M52 dans sa rédaction modifiée au 1er janvier 2015, clarifiant l'impossibilité de provisionner « l'augmentation future des charges annuelles récurrentes ou la diminution future de recettes annuelles récurrentes ». En conséquence, la collectivité a procédé dès 2015 à la régularisation des provisions concernées afin de se conformer à la définition comptable.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE SAVOIE**

Après examen des éléments transmis, j'ai l'honneur de vous informer que ces extraits n'appellent aucun commentaire particulier de ma part, s'agissant des observations formulées pour la Savoie.

Je crois utile, néanmoins, de souligner que la somme de la baisse de la DGF et des prélèvements opérés au titre de la péréquation interdépartementale en matière de DMT0 et de CVAE représentait, en 2016, plus de 4 % des recettes réelles de fonctionnement du Département.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SEINE-MARITIME**

L'extrait que vous m'avez transmis souligne toujours la croissance des « autres charges de gestion courante » de notre collectivité à hauteur de +13,5 %, tout en faisant état, en note de bas de page, d'une partie des remarques formulées dans ma réponse du 9 juin 2017.

Cette dernière précisait les causes de cette hausse en 2016, à savoir :

- le transfert au 1^{er} janvier 2016 des compétences « voirie » et « musées » à la Métropole Rouen Normandie ;*
- le transfert de la compétence « transports » à deux communautés d'agglomérations nouvellement créées dans le département ;*
- dans une moindre mesure, l'élargissement en 2016 du champ des versements faits par le Département au titre du Fond Social Européen (FSE).*

Afin d'établir un périmètre commun d'analyse à l'ensemble des Départements, il aurait été intéressant de calculer le résultat de l'évolution des « autres charges de gestion courantes » en neutralisant l'impact des transferts de compétences et l'extension du champ du FSE. Cette neutralisation fait apparaître, pour ce qui concerne le Département de la Seine Maritime, un montant de 135,9 M€ au titre des « autres charges de gestion courante » en 2016 en lieu et place des 155,9 M€ retenus dans le rapport. Rapporté à l'année 2015, on mesure alors non pas une hausse de 13,5 % des autres charges de gestion courante, mais au contraire une diminution de 1,1 %, qui positionne le Département de la Seine Maritime tout autrement.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE SEINE-SAINT-DENIS**

Formulant des recommandations en matière de qualité des comptes, la Cour fait référence au principe d'indépendance des exercices et évoque le rattachement des charges à l'exercice. Il convient de rappeler que le Département de la Seine-Saint-Denis met en œuvre la procédure de rattachement des charges et des produits pour la section de fonctionnement depuis 2004, date d'introduction de la procédure pour les Départements dans l'instruction comptable M 52, et que ce principe figure dans le règlement financier adopté le 19 septembre 2013.

Le périmètre des rattachements a été défini à l'occasion de la délibération du Conseil départemental du 16 novembre 2004 et n'a pas évolué depuis, à la fois parce que rien ne justifiait de revenir sur ce périmètre et dans un souci de permanence des méthodes et de lisibilité des comptes.

Depuis la mise en place de la procédure, les crédits rattachés concernent chaque année majoritairement les dépenses sociales, dont la part dans les rattachements est stable depuis plusieurs années (entre 80 et 85 % du total depuis 2010)

La Cour évoque en particulier le rattachement des dépenses relatives à la prestation de compensation du handicap (PCH) et au revenu de solidarité active (RSA). D'une part, il convient de rappeler que 55 % des demandes de PCH donnent lieu à une ouverture de droits, d'après un audit interne, pour des montants allant de 44 centimes à 100 euros par mois, et que le montant des demandes ne peut pas être consolidé tant que leur instruction n'a pas été effectuée par les services de la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH). En conséquence, le rattachement des dépenses de PCH ne pourrait être effectué dans des conditions satisfaisantes de sincérité budgétaire. Le Département procède donc à l'enregistrement des montants réellement dépensés à l'occasion du compte administratif.

D'autre part, le transfert du RMI/RSA en 2004 a donné lieu, dans tous les Départements, à la mise en place d'un mécanisme de remboursement différé, organisé par convention avec la CAF. En conséquence, le rattachement de la dernière mensualité de RSA de l'année aboutirait à comptabiliser treize mensualités sur un exercice. La notion d'incidence significative présente dans les instructions budgétaires implique d'ailleurs que la comptabilisation des charges de 12 mois suffit et qu'il n'y a pas lieu de procéder à un rattachement.

Enfin, il est nécessaire de rappeler que le Département de la Seine-Saint-Denis supporte le plus important reste à charge de France métropolitaine au titre des a locations individuelles de solidarité. En raison de l'insuffisante compensation mise en place par l'État, il finance ainsi sur ses ressources propres plus de 40 % de l'allocation RSA. Cette situation injuste, qui met en péril la qualité du service public rendu par le Département, ne doit pas être occultée par la problématique des rattachements de dépenses sociales.

La mise en place de financements ponctuels, en fin d'exercice budgétaire, comme cela a encore été le cas en Loi de finances rectificative pour 2016 avec l'abondement du fonds exceptionnel pour les départements connaissant des difficultés financières, ne saurait être une réponse satisfaisante à une situation pérenne.

Enfin, je note avec intérêt que la Cour propose d'intégrer des critères de charges dans les mécanismes de péréquation mais réaffirme la nécessité que l'État mette en place un financement pérenne des dépenses de solidarité et non de nouveaux dispositifs complexes et transitoires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA SOMME

- *Tout d'abord, je vous remercie de souligner les actions importantes réalisées par le Conseil départemental de la Somme pour réduire ses dépenses de fonctionnement. Il s'agit d'un effort particulièrement sensible, dont la contrepartie humaine, et parfois politique, n'est pas neutre ;*
- *au chapitre II,II,A du rapport transmis : « La chambre régionale des Hauts-de-France a relevé que le rattachement des charges et des produits à l'exercice pratiqué par la Somme, amoindri par les seuils élevés retenus dans son règlement budgétaire et financier, ne permet pas le respect du principe d'annualité budgétaire. En effet, le cumul de ces mandats peut représenter jusqu'à 0,7 % des mandats émis, soit 4 M€ en 2013, ce qui équivaut à 1/10^{ème} de la CAF de l'année. »*

Tout d'abord la chambre régionale des Hauts-de-France a en effet relevé ce point dans son rapport d'observations définitives du 10 avril 2015 mais ne l'a pas intégré, ni dans les « rappels à la réglementation » ni dans les « recommandations En réponse au rapport d'observations provisoires, les éléments suivants avaient été apportés par le Département.

Comme le rappelle la chambre, l'instruction M52 prévoit la possibilité de ne rattacher que les charges et les produits susceptibles d'avoir une incidence significative sur le résultat de l'exercice. Dans le cas des dépenses, le règlement budgétaire est financier (RBF) du Département de la Somme prévoit le rattachement des charges à caractère général et de gestion courante d'un montant unitaire supérieur à 75 k€, excepté les charges récurrentes que constituent les dépenses d'énergie, de télécommunication, d'affranchissement, d'impôts et taxes, les charges de personnel, les dépenses d'aide sociale, les subventions et participations. Ce seuil a été fixé afin de permettre de garder une procédure identique à celle mise en place avant 2008 (permanence des méthodes) permettant la lisibilité des comptes. Le total des mandats émis en 2013 au titre de la section de fonctionnement s'élève à 551,9 M€. Un mandat de rattachement de 75 a donc un impact de 0,013 % sur les dépenses de l'exercice, ce qui est extrêmement faible. Ceci explique pourquoi, tout mandat de rattachement inférieur à ce seuil, aura un impact suffisamment faible pour qu'il puisse être considéré comme n'ayant pas une incidence significative sur le résultat. Ainsi, il est rappelé qu'au Compte Administratif 2013, ce sont environ 510 k€, hors intérêts courus non échus, qui ont été rattachés sur le budget principal soit 0,09 % des dépenses de fonctionnement.

Pour les produits, aucun seuil n'a été fixé. Tous les produits ayant une incidence significative sur le résultat sont donc rattachés.

- au chapitre V,III,B,2 du rapport transmis : « .. la Somme ... dont les ressources après reste à charge ont augmenté de 5 % à 21 %, ont accru leurs autres dépenses de plus de 10 %. »

Ces évolutions sont à mesurer et à mettre en perspective au chapitre I,II,B,2 et II,B,2,c du rapport transmis dans lesquelles vous précisez que « hors dépenses sociales, 77 départements ont diminué leurs charges de fonctionnement en 2016 ... (Somme : -6,3%) » et, concernant les achats de biens et de services « Neuf Départements ont enregistré une baisse de plus de 10 % » dont la Somme.

Sur la période 2009 - 2013, objet du rapport de la CRC du 10 avril 2015, les dépenses de fonctionnement, hors allocations individuelles de solidarité liées à l'AP A, le RMI/RSA et l'APA, ont en effet progressé de + 15 %. Comme précisé dans le rapport d'observations définitives susvisé, les principales augmentations portaient sur les dépenses de personnel (+ 18 M€), les dépenses de transport + 8 M€, la contribution au SDIS + 7 M€, l'accueil familial et frais de séjour + 18 M€.

Le rapport d'observations définitives reprenait les justifications suivantes :

- *alignement du salaire et du régime indemnitaire des personnels affectés en collège et transférés au département ;*
- *hausse des effectifs, essentiellement de la DGA des solidarités, chargée de l'action sociale (volonté de renforcement de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA en forte augmentation, et de développement de services pour répondre à une demande sociale évolutive) ; renforcement du rôle d'acteur pivot du département pour les dépenses sociales en général et, en particulier la prise en charge des personnes âgées.*

La croissance des dépenses de fonctionnement sur la période 2011-2016 est donc en effet de plus de 10 %. Néanmoins, et conformément aux éléments figurant dans le rapport, le Département de la Somme a engagé, en avril 2015, des réformes importantes permettant de réduire très significativement les dépenses de fonctionnement hors dépenses sociales. Concernant ces dernières, leur évolution a été contenue.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU TARN**

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance, pour faire suite à votre demande, que je n'ai pas d'observation à formuler sur le point concernant le Département du Tarn (commentaire du graphique n° 9).

Je me permets de préciser qu'il ne m'appartient pas de porter de jugement général sur le contenu du rapport qui relève de la seule responsabilité des magistrats de votre juridiction mais j'ai tout particulièrement été attentif au contenu du chapitre V concernant l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements. Je partage grandement les observations formulées sur la corrélation entre l'évolution des dépenses sociales et la dégradation de l'épargne brute et au I,B,3 de ce même chapitre sur la nécessité de garantir un traitement équitable des départements au regard du poids de leurs dépenses sociales.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT
DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DE LA VENDÉE**

Il apparaît que la situation du Département de la Vendée, au regard de la trajectoire financière, est considérée comme très favorable.

Comme cela est précisé au chapitre I,II,B,3, malgré la hausse des dépenses obligatoires et difficilement maîtrisables, le Département a vu son épargne brute progresser pour la deuxième année consécutive.

Par ailleurs, comme la majorité des départements, le Département de la Vendée a réduit ses dépenses d'investissement comme indiqué au chapitre I,II,B,4.

En 2010, les investissements hors remboursement de dette du Département se situaient à un niveau élevé comparativement à la strate démographique (255,5 € / habitant, soit au 3ème rang des 30 départements composant celle-ci). Ils étaient en majorité financés par un fort recours à l'emprunt (à hauteur de 61,2 %).

Du fait de cet héritage, le Département et son territoire disposent d'un bon niveau d'équipement (voirie, bâtiments publics, zones d'activités...).

Compte tenu des éléments précités, de l'achèvement de plusieurs grosses opérations (dans le cadre du plan de désenclavement routier ou pour la construction du Vendespace), de l'étalement de certaines opérations et de la refonte des actions de soutien aux collectivités vendéennes, le niveau des dépenses d'investissement a effectivement baissé (elles se situaient à 159,8 € / habitant en 2015, soit au 11ème rang des 30 départements de la strate).

Cela n'a pas empêché la mise en œuvre de deux plans ambitieux pour répondre aux enjeux (démographique, économique...) du territoire : le plan collège, d'un montant de près de 160 millions d'euros pour la construction de plusieurs nouveaux établissements et des opérations d'agrandissement ou de rénovation lourde sur une part importante du parc départemental, et le plan d'action pour le désenclavement numérique pour la réalisation des opérations de montée en débit puis le déploiement de la fibre optique.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE DE LYON

Bien que l'extrait prenne en compte les observations que nous avons pu antérieurement formuler, je souhaite nuancer certaines de ses mentions qui traitent de la Métropole de Lyon.

En effet si l'impact de la désensibilisation de la dette toxique reçue du département du Rhône sur nos charges de fonctionnement est bien évoqué, le rapport n'en tire pas toutes les conséquences utiles s'agissant des niveaux d'épargne et de la capacité de désendettement (chapitre I,II,A,4,c et e).

Or, si l'on neutralise les coûts de cette opération tout à fait exceptionnelle, dès lors qu'ils ne sont nullement récurrents, notre autofinancement net ressort à 293,5 M€ et notre capacité de désendettement à 4 ans et 3 mois.

À la clôture de l'exercice 2016, la situation financière de la Métropole de Lyon apparaît donc bien plus robuste que ne le suggère le rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE MONTPELLIER MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE ET MAIRE DE MONTPELLIER

A cet effet, la Métropole de Montpellier souhaite remercier la Cour des Comptes pour avoir pris en compte quelques remarques apportées dans le cadre de sa réponse au rapport provisoire, au titre du chapitre I concernant « l'évolution de la situation financière des collectivités locales ». Montpellier Méditerranée Métropole regrette toutefois, après avoir contribué à l'analyse relative au chapitre III portant sur « l'état d'avancement de la réforme territoriale », de ne pas avoir été sollicitée pour une nouvelle lecture de ce chapitre dans le cadre de la présente réponse.

La Métropole de Montpellier souhaiterait apporter des précisions au titre du chapitre I relatif à la situation financière des collectivités locales et leurs établissements publics.

Alors que la plupart des métropoles a pu constater un certain dynamisme dans ses recettes de fonctionnement, Montpellier Méditerranée Métropole confirme, comme énoncé par la Cour au chapitre I,II,A,4,a, qu'à l'inverse, elle a enregistré une baisse de ses recettes de fonctionnement. En effet, du fait de sa forte intégration, Montpellier Méditerranée Métropole a été particulièrement impactée par la ponction sur les dotations, au titre de la contribution au redressement des finances publiques.

Concernant les dépenses de personnel, la Cour constate au chapitre I,II,A,4,b, qu'elles « ont augmenté pour Montpellier Méditerranée Métropole, mais se sont réduites au sein de leurs communes membres ». Il convient de rappeler que 2016 est la première année de gestion en plein exercice des compétences transférées dans le cadre de la création de la Métropole, en particulier sur la compétence voirie, l'exercice 2015 ayant fait l'objet d'une convention de gestion avec les communes. Par ailleurs, il est important de noter que l'évolution de ces dépenses au sein du bloc communal, doit être rapprochée, en parallèle, de l'impulsion d'une politique de mutualisation entre Montpellier Méditerranée Métropole et sa Ville centre (Montpellier).

Concernant les dépenses d'investissements, la Cour constate au chapitre I,II,A,4,d, l'évolution des « dépenses d'investissement de Montpellier Méditerranée Métropole et de ses communes d'appartenance : + 1,2 % et -15,5 ». Il convient de noter que l'augmentation des dépenses d'investissement hors dette de Montpellier Méditerranée Métropole est de +2,7 %.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE NICE-CÔTE D'AZUR ET MAIRE DE NICE

Ce rapport appelle de ma part deux séries de remarques, sur la baisse des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales d'une part, et sur l'état d'avancement de la réforme territoriale d'autre part.

S'agissant en premier lieu des concours financiers, j'avais relevé l'an dernier que votre précédent rapport tendait à relativiser la contrainte financière introduite par l'accentuation de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) sur la gestion des collectivités territoriales. J'observe cette année que vous introduisez ce rapport par le recul sensible des transferts financiers de l'État.

Pour la Métropole que je préside et pour la Ville de Nice, ce recul est effectivement très net. Pour la Ville de Nice, la DGF a perdu 31,5 M€ entre 2013 et 2017, soit 76,1 M€ de perte cumulée sur 4 exercices. Pour la Métropole Nice Côte d'Azur, cette perte atteint 33 M€ en nominal et 78 M€ en cumulé sur la même période. La dotation d'intercommunalité atteint cette année le montant de 6,4 M€, soit 10,6 € par habitant, alors que ce montant était fixé par la loi, jusqu'en 2013, à 60 € par habitant.

La ville de Nice et la Métropole n'ont que partiellement compensé cette perte par le dynamisme spontané des recettes fiscales. Un autre levier,

celui de la maîtrise des charges de fonctionnement, a été actionné, en développant notamment le recours à la mutualisation.

D'un compte administratif à l'autre, entre 2015 et 2016, les charges générales de la ville de Nice ont baissé de 3 M€ (-2,6 %) et les charges de personnel sont restées stables. Pour la Métropole, le niveau global des dépenses de fonctionnement baisse de -1,05 % sur la même période.

Votre rapport aborde ensuite la question des relations entre l'État et les collectivités territoriales. Ma réponse vous parviendra avant le dépôt de la loi de finances pour 2018, qui devrait comporter des avancées en la matière.

Je relève cependant qu'à ce stade, beaucoup d'incertitudes demeurent sur le mode d'association des collectivités territoriales à la maîtrise des dépenses publiques, aux « contrats financiers » annoncés entre l'État et les plus grosses collectivités, au mode de compensation de la suppression partielle de la taxe d'habitation. Compte tenu de l'ampleur de ces chantiers, je ne peux que partager votre recommandation visant une meilleure concertation entre l'État et les collectivités territoriales. A cet égard, les décisions récentes sur la réduction des crédits destinés à soutenir l'investissement local montrent que des progrès sont indispensables en matière de concertation.

S'agissant de l'état d'avancement de la réforme territoriale, votre rapport analyse la tendance à la « prolifération » des Métropoles. Ce n'est toutefois pas un signe d'inefficacité ou de dilution. Je rappelle que j'ai pris la décision, avec 45 autres maires des Alpes-Maritimes, de créer la première Métropole de France au 31 décembre 2011, selon les règles introduites par la loi portant réforme des collectivités territoriales de décembre 2010. La Métropole Nice Côte d'Azur, unique Métropole créée sous ce régime, a été confortée par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des Métropoles (MAPTAM). Elle s'est étendue à 49 communes au 1^{er} janvier 2014 et s'est renforcée avec de nouvelles compétences héritées du département des Alpes-Maritimes.

Sur ce dernier point, le rapport déplore un transfert a minima des départements vers les Métropoles, en tempérant ce constat par l'existence d'exceptions. C'est clairement le cas de la Métropole Nice Côte d'Azur qui bénéficie du transfert des compétences suivantes :

- intégralité de la voirie départementale, transport scolaire et promotion à l'étranger du territoire et de ses activités économiques depuis le 1^{er} janvier 2012 ;*
- port de Nice au 1^{er} janvier 2017 ;*

- 3 compétences sociales (fonds de solidarité logement, fonds d'aide aux jeunes, prévention spécialisée) au 1^{er} janvier 2017.

Pour la seule Métropole de Nice, les transferts constatés en 2012 s'élevaient à 50 M€. Indexée sur la DGF jusqu'en 2016, la dotation de compensation versée par le département représente aujourd'hui 44,3 M€. Elle est complétée d'une dotation relative à l'extension de périmètre de 2014 et d'une autre relative aux nouvelles compétences exercées à compter de cette année. Elle représente un total en année pleine de 51 M€, bien loin d'être négligeable.

Ce niveau d'intégration, ajouté à un périmètre inédit, alliant des zones très urbanisées à des territoires ruraux et montagnards, constitue à mon sens la meilleure réponse locale à la tendance à la dilution du régime des Métropoles. Au sein de la Métropole Nice Côte d'Azur, 49 maires font vivre au quotidien un espace de solidarité et de projets. J'ose croire, contrairement à votre analyse, que ce statut spécifique pourra faire de Nice Côte d'Azur un territoire de forte croissance.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RENNES MÉTROPOLE

Rennes Métropole est citée dans la liste des métropoles dont les dépenses de personnel ont augmenté concomitamment à celles de leurs communes d'appartenance, tout en précisant que ces augmentations étaient en lien avec des transferts de personnel des communs membres.

Je tiens à préciser, concernant Rennes Métropole, qu'il s'agit de mutualisations de personnels (85 agents) avec la ville centre qui trouvent donc leur compensation financière en recettes (via la convention de mutualisation ou une réduction de l'attribution de compensation de la Ville). Si l'on considère donc les dépenses de personnel nettes des recettes concernant ces mutualisations, la progression de CA 2015 à CA 2016 s'établit en réalité à +1,3 %.

Concernant votre analyse des niveaux d'épargne, il me semblerait intéressant de ne pas tenir compte uniquement de l'évolution de l'épargne des collectivités mais aussi de son niveau en valeur absolue. En l'occurrence, l'épargne nette de Rennes Métropole diminue incontestablement de CA à CA (de 5 %), mais elle atteint néanmoins un niveau très satisfaisant puisqu'il permet de financer environ 40 % de ses investissements. Ceci explique d'ailleurs le ratio de solvabilité particulièrement faible de notre EPCL, qui s'établit à 3 ans environ. Cette donnée importante aurait pu être mentionnée dans le paragraphe consacré à la capacité de désendettement du bloc communal.

Enfin, la Cour note (III-C) que « les budgets d'investissement sont très liés au calendrier des projets ». C'est en effet la raison pour laquelle il me semble important de préciser que la baisse de l'investissement relevée pour Rennes Métropole (II - A - 4) tient totalement à un effet conjoncturel lié aux aléas de réalisation des grands chantiers en cours. Nonobstant cette particularité de l'année 2016, la Métropole est engagée dans un cycle d'investissement d'une ampleur inédite qui va la conduire à environ 2 milliards d'investissement sur le mandat, du fait de la construction d'une seconde ligne de métro, d'un Centre des Congrès, d'une nouvelle gare pour accueillir la LGV et d'un nouveau quartier autour de cette gare ainsi que d'une Cité internationale d'accueil de chercheurs et étudiants étrangers.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MÉTROPOLE ROUEN NORMANDIE

Il est fait le constat au chapitre I,II,A,4,d, que : « Si les métropoles semblent se substituer à leurs communes pour la réalisation des projets d'investissement, [les métropoles... dont la] Métropole Rouen Normandie ont réduit leurs dépenses d'investissement alors que leurs communs membres ont fait de même »

La question de la progression de l'effort d'investissement ne peut se limiter à la seule comparaison de deux exercices annuels successifs.

Ainsi, si les dépenses d'investissement, hors dette, de la Métropole Rouen Normandie s'élèvent, pour l'exercice 2016, à 150 M€ et font apparaître une baisse par rapport à 2015, cette baisse s'explique par une écriture exceptionnelle en 2015 résultant d'une avance de 12 M€ à une SPL d'aménagement. Hors avance versée, les dépenses d'investissement sont stables entre 2015 et 2016.

L'analyse des dépenses d'équipement montre que le niveau des dépenses demeure supérieur en 2016 à la moyenne constatée sur l'ensemble de la période 2013 - 2016 (121 M€).

La structure des dépenses d'équipement détermine le caractère cyclique ainsi que l'évolution de la réalisation des dépenses. Si les dépenses de voirie sont réalisées de manière récurrente et constante, des programmes d'acquisition ou le phasage de grands projets peuvent engendrer des flux hétérogènes d'une année sur l'autre. 2015 a été ainsi marquée par un volume conséquent de renouvellement de bus ainsi que la fin des travaux de 2 opérations significatives.

Enfin, il est à noter en matière d'équilibre l'effort d'investissement au sein du bloc métropolitain rouennais, la mise en place de plusieurs dispositifs de subventionnement par la Métropole au bénéfice des communes, sur des enveloppes pluriannuelles (Fonds de soutien à l'investissement communal d'un montant de 48 M€, contrats de territoire d'un montant de 40 M€, fonds d'aide aux grands investissements dans les piscines entre 10 et 17 M€...) dont la montée en charge, prévue sur les prochaines années, permettra de faciliter et de soutenir l'investissement communal.

Ces aides complèteront l'effort soutenu d'investissement décidé par la Métropole par l'exercice de ses propres compétences (les inscriptions au BP 2017 en investissement s'élèvent à titre indicatif à 264 M€).

Il est noté au chapitre II,A,4,b ; s'agissant de l'évolution des dépenses de personnel des métropoles : « En particulier, elles ont augmenté dans la Métropole Rouen Normandie a) mais se sont réduites au sein de leurs communes membres » Vous reprenez les éléments de réponses transmis par plusieurs métropoles dont la Métropole Rouen Normandie que les augmentations de masse salariale rencontrées « sont dues à des transferts de personnel des communes membre ».

Il est cependant utile de préciser dans le cas de notre EPCI que les transferts se sont non seulement traduits par des mouvements internes au bloc métropolitain dans le sens communes vers métropole mais aussi, au 1^{er} janvier 2016, dans le sens Département de Seine-Maritime vers métropole puisque par l'effet d'une décision conjointe, les deux collectivités ont décidé de devancer d'un an par voie conventionnelle comme le permettait la loi NOTRe le transfert des deux compétences Voirie et Musées départementaux totalisant 102 agents.

Enfin à titre général, il importe de mesurer le plus justement la capacité d'entraînement des métropoles sur leurs territoires proches.

La politique d'affirmation des métropoles ne peut se juger par simple comparaison d'enveloppe de dépenses budgétaires un an après leur création, mais doit s'apprécier dans l'observation, la dynamique mise en œuvre de façon plurifactorielle en matière d'investissements non seulement directs mais aussi par effet de levier, d'innovation, de capacité de se saisir de problématiques autour de politiques publiques orphelines.

S'agissant de notre EPCI représentant près de 500 000 habitants, passer directement du statut de communauté d'agglomération à celui de métropole, il est manifeste que son aire urbaine qui regroupe 650 000 habitants a un effet irrigant sur son environnement. C'est vrai à titre d'exemple dans le domaine de la santé où les équipements hospitaliers

rouennais génèrent une activité intra et extra métropolitaine fructueuse en matière de recherche et d'économie biomédicales,, C'est le cas des pépinières d'entreprises dont le réseau essaime notamment dans le secteur du numérique. C'est indiscutable autour de l'axe Seine et des activités portuaires comme en atteste l'intérêt et le soutien appuyés des partenaires que sont la Région, l'État, l'Union Européenne. Les dynamiques économiques qui favorisent la création d'entreprises et sont pourvoyeuses d'emplois se montrent à ce titre éloquentes et incontestables. C'est également indéniable dans des domaines aussi variés que le sujet de la gestion du grand cycle de l'eau et des inondations, ou de la structuration large de l'offre de crémation.

C'est à partir de l'échelle métropolitaine que se traitent les questions d'innovation territoriale et urbaine - notamment en matière de mobilité et de réseaux de transport en commun comme en atteste la multiplication des appels à manifestation d'intérêt, ou l'accélération de l'invitation aux tours de table financiers sur la majorité des projets structurants, dirigées en direction des métropoles, mais dont la portée s'étend bien au-delà de leur périmètre.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION INTERCOMMUNALE DES VILLES
SOLIDAIRES DU SUD (CIVIS)**

Comme vous l'évoquiez dans votre analyse qui reprend celle de la chambre régionale des comptes de La Réunion, les indicateurs financiers de notre établissement se trouvent fortement dégradés depuis 2014 et surtout en 2015. Cette perspective était attendue en raison de notre décision de maintenir le montant de la dotation de solidarité communautaire (DSC) à hauteur de 6,3 M€. La suppression dès l'exercice 2015 de cette dotation versée aux communes aurait eu des conséquences désastreuses sur les équilibres des budgets de certaines d'entre elles.

Pour rappel, depuis l'exercice 2014, en plus du gel du point d'indice servant de base au calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), la CIVIS, comme les autres établissements et collectivités, accuse une forte baisse de la DGF qui lui est attribuée. Cette dernière en cumulée s'établit entre 2014 et 2017 à 18 M€.

De plus, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la CIVIS initié en 2012, soit deux ans avant la baisse de la DGF, était dans sa phase de réalisation optimale entre 2014 et 2015. Devant ce constat, diminution de

nos épargnes et opérations d'équipement en hausse, notre établissement a fait le choix d'emprunter plus afin de ne pas compromettre l'achèvement des travaux ainsi que la santé financière des entreprises frappées elles aussi par une baisse de la commande publique. L'augmentation de la dette a eu naturellement pour conséquence de dégrader nos niveaux d'épargne.

Malgré ce contexte, la règle de l'équilibre réel du budget a été respectée. En effet, le déficit d'épargne a été couvert par nos ressources propres d'investissement.

Cependant, dès l'exercice budgétaire 2016, j'ai souhaité la mise en œuvre de décisions fortes adoptées par le conseil communautaire qui ont permis une nette amélioration des indicateurs financiers de notre établissement. Parmi les principales mesures, je citerai la suppression de la DSC, la maîtrise des dépenses de personnel, l'instauration de la taxe intercommunale sur le foncier bâti à hauteur de 2 %, l'augmentation de la CFE.

Ces efforts se traduisent en 2016 par des résultats financiers favorables avec une épargne nette positive de 2,6 M€ entraînant la sortie de la CIVIS du réseau d'alerte en l'absence de risque financier.

S'agissant des autres points soulevés dans votre rapport, vous trouverez nos réponses qui corroborent celles apportées à la chambre régionale des comptes à l'occasion du dernier examen de la gestion des comptes de la CIVIS.

Ainsi, il a été décidé, à partir de l'exercice 2016, de constituer les provisions pour risque en application du principe de prudence et conformément à la recommandation de la chambre régionale des comptes.

Néanmoins, notre analyse ne rejoint pas celle de la juridiction financière sur le recrutement de personnel contractuel ainsi que sur le traitement des déchets.

Il est rappelé que notre établissement, à l'instar des autres collectivités de La Réunion, a fait une stricte application de la circulaire préfectorale de 2006 en matière de recrutement d'agents contractuels sur la période considérée (2006-2015). Ces recrutements, loin de léser les agents ayant réussi aux concours de la fonction publique, ont même encouragé un certain nombre à se présenter aux concours et examens ouverts par le centre de gestion.

Par ailleurs, en fonction des besoins et postes vacants, la CIVIS procède au recrutement d'agents statutaires y compris ceux inscrits sur les listes d'aptitude.

Enfin, il convient de préciser que la CIVIS et les deux autres communautés d'agglomération membres du syndicat mixte de traitement des déchets – ILEVA - se sont préoccupées dès 2012 de la question du traitement des déchets en prenant l'initiative de la création du syndicat. Il nous apparaît en effet indiscutable que la CIVIS, qui a assuré seule pendant de nombreuses années la gestion des installations de traitement de déchets pour plus de 60 % de la population de l'île, ne disposait ni de l'ingénierie de projet ni des capacités financières pour porter un équipement multifilière de cette dimension à l'horizon 2020.

RÉPONSE DU MAIRE DES ABYMES

Si je suis en grande partie d'accord avec l'analyse et les conclusions que vous exposez, je dois vous apporter ma vision de ce dossier.

*Je ne reviendrai pas sur le **constat de la situation des finances des collectivités locales en Outre-Mer**, qui résultent de notre histoire et de l'enchevêtrement de dispositifs de compensation de l'État, parfois favorables, parfois défavorables, lesquels ne permettent pas d'avoir une vision claire des ressources des collectivités territoriales Outre-Mer, comparativement à celles de l'hexagone. Votre rapport apporte un éclairage intéressant sur ce point.*

Il est vrai que la faiblesse de l'encadrement des communes n'a pas permis de mettre en place rapidement les mesures correctives et que de nombreuses collectivités portent un effectif important.

En ce qui concerne la Ville des Abymes, nous sommes confrontés à un effet ciseaux particulier :

- *la signature du Programme de Rénovation Urbaine en 2009, sur des bases de croissance de recettes stables, qui engageait la ville sur une dizaine d'année ;*
- *la baisse de la DGF initiée depuis 2013, jusqu'en 2017, pour participer à l'effort de redressement des comptes de l'État. Cette dernière, nous a privé de 4 M€ de recettes annuelles (-5 %) par rapport à 2013 et un total de - 20 M€ sur la période 2014-2020, de réalisation de notre Programme de Rénovation Urbaine, alors que nous avons plus que doublé notre effort d'investissement.*

*J'ai mis en œuvre en 2015, un **plan pluriannuel de fonctionnement**, en parallèle à notre Programme Pluriannuel d'investissement.*

Celui-ci portait essentiellement sur la diminution des frais de personnel, à savoir :

- *rationnaliser les effectifs*
 - *mode de recrutement adapté (emplois aidés, qualification adaptée, jeunes...) ;*
 - *diminution des effectifs (remplacement 1 départ à la retraite /2. politique incitative, calage des emplois saisonniers au plus juste des besoins hebdomadaires, ...) ;*
 - *participation du personnel à l'effort d'économie (baisse des primes, rythme d'avancement...) .*
- *optimiser les moyens*
 - *heures supplémentaires récupérées et non payées ;*
 - *dématérialisation, modernisation des services ;*
 - *nouvel organigramme, mutualisation interne*
 - *aménagement du temps de travail ;*
- *réviser les modes de gestion*
 - *transfert de compétences, convention de gestion, mutualisation externe ;*
 - *amélioration du management.*

Si nous avons pu stabiliser les dépenses de personnel depuis 2016, cela n'est pas sans impact sur la qualité de service, dans une région où les besoins sociaux sont très importants.

Nous devons de plus, faire face à de nouveaux défis, être capable de nous adapter à l'évolution accélérée du monde, à l'augmentation des risques naturels et il n'est pas facile de mener de front ces enjeux avec la réduction de nos moyens.

Les difficultés principales que nous avons rencontrées sont dues à :

- *l'allongement de l'âge de départ à la retraite qui retarde d'autant notre prévision de diminution d'effectifs ;*

- *la mise en place du RIFSEEP qui est l'occasion pour les syndicats d'un nivellement par le haut et d'une manière générale, la négociation difficile de tout frein ou toute baisse de la rémunération du personnel ;*
- *la révolution culturelle des modes de management qui ne se fait pas en un jour et constitue une action managériale constante, un peu contradictoire avec la baisse des rémunérations envisageable. On ne peut demander au personnel de se former et de moderniser son mode de fonctionnement en augmentant son rendement et diminuer sa rémunération en parallèle.*

Dans un même temps, nous travaillons sur des programmes d'économies des fournitures et prestations (électricité, eau, carburants, papiers ...) qui là aussi se heurtent à des freins culturels et parfois techniques que nous commençons maintenant à lever.

Enfin, nous devons diminuer les actions culturelles, sportives, sociales d'animation du territoire et de soutien aux associations. Même si on peut rationaliser notre action politique dans ces domaines, nous ne devons pas oublier qu'elle participe de manière générale à la cohésion sociale et à la prévention de la délinquance.

*Ces efforts d'économie de fonctionnement sont donc nécessaires, difficiles et ne permettent pas d'économie substantielle, **du fait du Glissement Vieillesse Technicité qui les compensent.***

Il est donc illusoire d'imposer une participation des communes à l'effort de redressement des comptes, menant à une diminution trop nette des recettes globales de la collectivité La dégradation des comptes qui en résulte impacte directement l'action publique de proximité et les capacités d'investissement des collectivités locales.

*Il est donc important de **travailler sur les recettes des collectivités** en leur laissant une capacité de décision et en évitant que les recettes décidées par elles fassent place à des dotations sur lesquelles elles ont peu de moyen d'action.*

En ce sens, il convient d'être prudent sur la baisse de la Taxe d'Habitation et les mécanismes compensateurs prévus par l'État. Notre programme d'investissement est notamment basé sur l'augmentation de l'assiette des taxes locales qu'il va induire.

*Je peux comprendre **le rééquilibrage de l'Octroi de Mer en faveur du FRDE voire l'affectation de la TSC en section d'investissement**, que vous proposez au chapitre IV,II,D,3, mais à condition d'en changer la destination. La faiblesse des fonds propres communaux freine la consommation des*

subventions de l'Europe, de l'État et des Collectivités majeures. On pourrait envisager que le FRDE soit affecté sur des programmes européens, du CPER ou des actions de collectivités majeures telles le C2DT Régional (Contrat de Développement Durable du Territoire), à titre de fonds propres des communes ou communautés. Cela améliorerait la mobilisation des subventions. Le FRDE deviendrait un Fonds Régional de Développement Territorial (FRDT).

*En ce cas, il faudrait doubler ce dispositif d'un **système de mandataires financiers et de préfinancements de subventions** (type AFD) qui permette l'affectation effective des fonds aux opérations subventionnées. Il faut alors donner les moyens aux SEM de faire face à ce surcroît de travail.*

Concernant la TSC, on peut aussi considérer qu'elle finance les transports urbains, l'entretien routier et le personnel en charge de ces missions. Il apparaît donc qu'elle doit aussi émarger en section de fonctionnement.

Il faut rester prudent sur ces propositions de transfert de dotations de fonctionnement vers la section d'investissement, car appliquées trop brutalement, elles déséquilibreraient les budgets de fonctionnement. Il faudra de plus tenir compte dans les ratios, qu'elles constituent des recettes d'investissement non affectées et s'additionnent au virement de la section de fonctionnement, tant pour les calculs d'équilibre budgétaire, que pour celui de la CAF. On peut donc envisager de traiter uniquement le FRDE dans un premier temps.

Si votre rapport milite pour une refonte de la DGF plus transparente, il convient que les critères d'éloignement, de double insularité, d'exposition climatique et aux risques naturels, s'ajoutent aux critères sociaux classiques dans le calcul de la DGF.

En ce qui concerne **les recettes de fonctionnement** des Abymes, la problématique la plus prégnante est celle **de l'élargissement et de la revalorisation des bases fiscales**. Et nous sommes en attente d'un vrai partenariat avec l'État.

En effet, à ce jour aucune fiche de recensement de propriété bâtie et non soumise à l'impôt, transmise à la DRFIP n'a été prise en compte dans notre assiette fiscale depuis 2014 ! Cela impacte les Taxes du Foncier Bâti, d'Habitation et d'Enlèvement des Ordures Ménagères. **Le manque à gagner annuel a été estimé à 1 million d'Euros, soit 5 % de nos recettes fiscales.**

En cette période où l'État nous a demandé un effort important, vous comprenez que ce n'est pas acceptable.

Un problème de personnel semble être à l'origine de cette situation qui doit être réglée en 2017. Mais nous ressentons aussi un manque de dynamisme des services de l'État qui pour des problèmes de recouvrement ne semblent freiner cette politique d'élargissement des bases fiscales de la Ville.

Il est à noter que dans le même temps, la DRFIP a émis un avis réservé sur la capacité de la Ville à mobiliser un financement européen. Ce service de l'État en privant la ville de fonds propres et en émettant des réserves sur sa capacité à investir avec des fonds européens, impacte directement le volume d'investissement public de la Guadeloupe.

*De plus, une étude d'un cabinet spécialisé (FININDEV) montre une très forte sous-évaluation des bases fiscales qui n'ont jamais été mises à jour et qui considèrent certaines maisons en dur desservies en réseaux comme des cases en bois presque insalubres. **La sous-évaluation des bases est estimée entre 15 et 20 %, ce qui représente entre 3 et 4 M€ de perte annuelle pour la Ville.***

La volonté municipale serait en cas de revalorisation de ces bases, de diminuer les taux d'imposition et de partager ce gain entre contribuables et collectivité, ce qui améliorerait d'autant le recouvrement des taxes. Enfin, cette baisse des taux profitant aux ménages les plus modestes, diminuerait l'effort financier de l'État pour compenser l'exonération de la THa pour ces ménages.

En conclusion, un partenariat entre l'État et la Ville des Aymes :

- améliorerait la situation financière de la Ville ;
- diminuerait l'impôt des contribuables les plus faibles ;
- améliorerait le recouvrement des taxes locales ;
- diminuerait l'effort de compensation de l'État sur l'exonération de la Taxe d'Habitation.

En conclusion, je peux vous proposer les actions suivantes :

- **un rééquilibrage modeste et progressif entre l'Octroi de Mer et le FRDE**, qui serait doté d'un nouveau règlement « **FRD Territorial** » et d'une nouvelle répartition, visant à assurer à la Collectivité territoriale des fonds propres pour investir en mobilisant les subventions du FOI et du CPER, avec les conditions prudentielles citées précédemment (mandat financier et préfinancement) ;

- *en ce qui concerne les Abymes, mais pouvant être étendu à d'autres collectivités, il me paraît utile de contractualiser **une convention « de Développement » entre la Ville et l'État** qui aborderait ;*
 - *l'engagement de mise en œuvre du RPF de la Ville ;*
 - *le soutien de l'État pour l'élargissement et la revalorisation des bases sur une logique partenariale de prise en compte des contraintes de chacun. Celle-ci pourrait envisager un renforcement provisoire des services de la DGFIP pour accélérer cette action. La Ville y participerait ;*
 - *une coordination de cette action avec celle d'exonération de la THa ;*
 - *le soutien de l'État et de ses banques (AFD CDC) pour la mise en œuvre du PPI de la Ville.*

RÉPONSE DU MAIRE D'ANNECY

J'en ai pris connaissance avec intérêt et je tiens à souligner combien la Cour des comptes a analysé avec justesse le mouvement de création des Communes Nouvelles, et celle d'Annecy en particulier que vous citez dans ce rapport.

Projet émanant des territoires, sur la base d'une ambition partagée dans le but de mieux assumer une proximité nécessaire et attendue des citoyens, tout en permettant d'atteindre une taille critique suffisante pour un service public performant : tels sont les leviers et les lignes forces de la constitution de la Commune Nouvelle d'Annecy.

J'ai la conviction, et les élus annéciens avec moi, que ce mouvement de fusion est à la fois rendu nécessaire et facilité par celui similaire d'extension des EPCI, dont le rôle est, avant tout, d'appréhender et de répondre aux enjeux stratégiques du développement durable d'un territoire constituant un bassin de vie.

Ainsi, le pôle communal, territoire de vie démocratique à nulle autre pareil, est-il consolidé dans son rôle de cohésion sociale, et doté de moyens suffisants pour conduire une action publique efficace tout en ayant un usage plus efficient des finances publiques.

RÉPONSE DU MAIRE DE CAYENNE

Au chapitre IV,II,A,1,a

Les Maires ont unanimement dénoncé le versement d'une partie de la dotation globale de garantie de l'octroi de mer à l'ex-département de la Guyane. Aussi, cette dotation leur sera progressivement reversée à compter de l'exercice budgétaire 2017.

Au chapitre IV,I,A

La ville de Cayenne a mis en place un observatoire fiscal qui travaille étroitement avec la DRFIP et la CTG. Depuis cette création, la collectivité municipale bénéficie annuellement de rôles supplémentaires. De plus, depuis 2015 la commune a lancé un vaste programme d'adressage.

En outre, la faiblesse de la fiscalité directe locale est également inhérente au non-paiement par l'Etat du foncier dont il est propriétaire en Guyane (90% du foncier appartient à l'Etat). Une politique de rétrocession du foncier à la CTG a été confirmée au sein des Accords de Guyane.

Au chapitre IV,II,B,3,a

La sur rémunération est bien un outil d'attractivité de compétences d'encadrement supérieur et de technicité. Le faible taux de cette catégorie d'emploi au sein des collectivités le démontre aisément. A titre d'exemple, la Guyane connaît une pénurie de professeurs, d'ingénieurs, d'experts.

Au chapitre IV,II,C

Vu la définition donnée aux situations dégradée et critique, la municipalité considère se trouver dans une situation dégradée et non pas critique. En effet, le travail de recensement et d'élargissement des bases fiscales met en exergue les marges de manœuvre en matière de recettes fiscales. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement se contiennent grâce à une politique de rationalisation depuis 2015, une mutualisation des compétences avec l'intercommunalité qui est en cours et qui devrait voir ses effets en 2018, et des pistes actuellement étudiées d'externalisation et d'incitation de départ à la retraite. Il y a donc des potentialités pour réduire les dépenses de fonctionnement de la commune.

Au chapitre IV, conclusion et recommandations

Les élections pour la collectivité territoriale de Guyane ont eu lieu les 6 et 13 décembre 2015. La CTG est officiellement la collectivité unique en Guyane depuis le 18 décembre 2015.

Au chapitre IV, conclusion et recommandations

La faiblesse de l'autofinancement des collectivités territoriales est également la conséquence des transferts de charges et de réformes imposées par l'Etat. En dépit de leurs difficultés, les collectivités d'outre-mer poursuivent en effet leur effort en matière d'investissement car, comme il l'a été très justement indiqué dans ce rapport, elles sont confrontées à des difficultés et disparités considérables.

Au chapitre IV, conclusion et recommandations

La collectivité de Cayenne va parfaitement dans le sens des recommandations 9, 10, 11 et 13. S'agissant de la recommandation 12, acquiescement est donné pour la réduction des charges de personnel en réduisant les effectifs.

RÉPONSE DU MAIRE DE GRENOBLE

Le rapport indique que les dépenses de personnel ont augmenté de + 21,5 % au niveau de la Métropole, avec une hausse concomitante de + 0,6 % au niveau des communes d'appartenance.

Or, il convient de prendre en compte les éléments suivants pour la ville de Grenoble :

- 112 agents ont été transférés du CCAS à la Ville pour constituer le service commun de la direction de l'action territoriale (maisons des habitants / centres sociaux) pour une dépense de 5,4 M€ au chapitre « charges de personnel », compensée par une recette d'un même montant à l'article 70873 « Remboursement de frais par le CCAS » ;

- 17 postes ont été créés pour internaliser l'activité d'un GIE Informatique, préexistant entre la Ville et le CCAS, principalement par intégration des agents en CDI de droit public, pour un coût 2016 d'environ 0,8 M€.

Pour une masse salariale de l'ensemble des 49 communes, d'environ 390 millions d'euros, ces 6,2 M€ de dépenses supplémentaires représentent environ 1,6 % du total. L'évolution à périmètre constant ne serait donc pas de + 0,6 % mais de - 1 %.

Pour ce qui concerne la seule Ville de Grenoble, à périmètre constant (neutralisation des transferts de compétences, des services communs et des internalisations), l'évolution de la masse salariale a été une baisse de - 0,8 % entre 2015 et 2016, après une baisse de - 0,4 % entre 2014 et 2015.

Deuxièmement, ce rapport évoque que les communes membres ont retrouvé une épargne nette positive (15,5 M€ contre - 17 M€ en 2015) avec un commentaire sujet à caution : « Cette amélioration peut s'expliquer par des transferts de charges des communes à leur EPCI associé à la réalisation de mesures d'économies par les communes ».

Cette évolution très positive, soit + 32,5 M€, doit certainement provenir principalement de l'évolution de la situation de la Ville de Grenoble dont la CAF nette serait passée de - 30,8 M€ en 2015 à - 3,9 M€ en 2016, soit une amélioration de + 26,9 M€ (source DDFIP Isère / logiciel Safran / tableau AF2 simplifié).

Comme je l'ai déjà indiqué à la Cour, les résultats 2015 nécessitent d'être retraités d'éléments exceptionnels :

- la suppression de la Régie de l'Eau Potable, régie à autonomie financière, a généré un excédent sur exercice antérieur (chapitre 002), montant non pris en compte. Par contre, le reversement de cet excédent à la Métropole (chapitre 67 pour 12,5 M€) est pris en compte pour calculer l'épargne brute ;

- le rapport ne déduit pas certains éléments relatifs à la gestion de la dette, (10 M€ d'écritures, en dépenses et recettes, sur le compte 16451 – remboursements temporaires en euros) et 9,02 M€ en dépenses d'ordre au compte 1641 – emprunts revolving) ;

- l'analyse financière réalisée par la DDFIP en déduit une CAF nette non retraitée pour 2015, soit - 30,87 M€.

Pour 2016 l'écart entre l'analyse financière de la DDFIP (CAF nette de - 3,9 M€) et celle des services de la Ville (CAF nette de - 1,1 M€) est beaucoup plus faible et s'explique à nouveau facilement par le non retraitement de 2,7 M€ d'opérations de tirage sur lignes de trésorerie au compte 1641 en dépense d'ordre.

Facialement la CAF nette de la Ville s'améliore en réalité de - 2,7 M€ en 2015 à - 1,1 M€ en 2016, mais principalement grâce à une recette exceptionnelle de 3,8 M€ (excédent de clôture d'une ZAC).

RÉPONSE DU MAIRE DE L'ENTRE-DEUX

Le rapport retrace la situation financière des collectivités locales outre-mer.

Notre collectivité est nommée à trois reprises dans ce rapport (au chapitre IV,II,B,3,b). Il est fait état du « sur recrutement » des contrats aidés. Nous confirmons qu'en fonction des besoins le recrutement des contrats aidés nous est nécessaire.

Comme souligné dans le rapport général, ces recrutements nous permettent effectivement de lutter contre la pression sociale liée au chômage.

Il nous semble également nécessaire de relever les problématiques liées aux arrêts de travail, qui sont facilités, dans le service public, pour y palier les personnes en contrat aidé apport un concours non négligeable. Au titre de l'année 2016, notre collectivité a dû gérer 233 arrêts de travail pour 100 agents employés⁵²³.

Nous rappelons que notre collectivité a délibéré favorablement aux motions pour le maintien des contrats aidés.

Nous vous sommes reconnaissants d'avoir acté les coûts élevés des travaux ; justifiés certes par la raréfaction des opérateurs mais aussi par la géographie de l'île (particulièrement pour notre collectivité rurale voire montagnaise). Ces coûts impactent lourdement nos investissements.

RÉPONSE DU MAIRE DU PORT

Après avoir pris connaissance de ce rapport, je tiens à vous préciser que je partage l'analyse que vous faites de la situation financière de l'Outre Mer, caractérisée par une forte dégradation et conduisant la plupart des collectivités, en particulier les communes, à une impasse budgétaire.

La baisse des dotations de l'État, la fiscalité directe locale à bout de souffle et le contexte social entre autres, ne leur permettent plus de compenser les ressources manquantes et des charges en hausse, ce qui rend leur situation financière extrêmement fragile et préoccupante.

La Ville du Port n'échappe pas à cet environnement difficile.

⁵²³ Panorama des absences pour raisons de santé exercice 2016 SOFAXIS

Elle connaît un particularisme qui accentue sa fragilité financière.

Bien qu'elle accueille une forte concentration d'entreprises, 55 % de sa population vit en situation de pauvreté extrême : la recette fiscale générée par la présence des entreprises sur son territoire profite uniquement à l'Établissement public de coopération intercommunale, sans redistribution équivalente.

Néanmoins, la Ville a su garder une capacité d'investissement constante malgré la diminution de ses recettes sur la période considérée. C'est pourquoi, les chiffres avancés au IV,II,C,2,a (délai de paiement de plus de 110 jours) ne me semblent pas correspondre à la réalité. En effet, le délai de paiement moyen réel de la Ville se monte à 36.2 jours en 2016, soit une moyenne identique à celle de 2015.

Par ailleurs, la Ville du Port, comme toutes les collectivités d'outre-mer, est confrontée à des enjeux de gouvernance liés à l'insularité et à l'éloignement, auxquels la péréquation nationale ne répond pas.

Or, cette péréquation peut et doit jouer un rôle plus accru notamment en remettant dans le droit commun le calcul de certaines dotations (DACOM/DSU).

Il a en effet été établi que la simple application du droit commun en matière de péréquation nationale, verticale et horizontale, entraînerait de facto une compensation plus juste des charges de l'outre-mer et de la Ville du Port en particulier.

En effet, le critère retenu pour le calcul des dotations actuelles de l'État est basé exclusivement sur la population, dont la croissance a été jusqu'à présent soutenue en Outre mer et à la Réunion.

L'utilisation de ce seul critère se révèle non seulement partiel mais surtout désavantageux alors que la tendance démographique tend à s'essouffler durablement.

Enfin, la solidarité communautaire, notamment sur Le Port, est inéquitable.

La mise en place d'un pacte fiscal contraignant certaines intercommunalités à dé plafonner le montant de l'Attribution de Compensation versée à certaines communes permettrait une meilleure répartition de la richesse fiscale produite.

La mobilisation d'instruments législatifs adéquats au niveau national (dotations) et local (intercommunalité) favoriserait une prise en compte plus

juste des spécificités des communes de l'Outre Mer, et de la Réunion en particulier.

RÉPONSE DU MAIRE DU TAMPON

Ces extraits relatifs au chapitre IV « la situation financière des collectivités et des départements d'outre-mer » appellent de ma part les commentaires suivants.

Je partage globalement le diagnostic établi et les préconisations formulées. S'agissant plus particulièrement de La Réunion, je tiens à souligner les contraintes pour les communes qui découlent de l'impact de la progression démographique, du rattrapage des retards en matière d'équipements et de la faiblesse du potentiel fiscal en matière de fiscalité locale directe. Le constat de « ressources élevées » doit donc être relativisé.

Concernant la fiscalité locale indirecte, l'appréciation du rapport sur les incohérences dans la répartition du produit de l'octroi de mer entre les communes est fondée et je soutiens par conséquent la proposition incitant le conseil régional à modifier les clés de répartition de l'octroi de mer en retenant le seul critère de la population. De même, les communes se partagent à peine 20 % du produit de la TSCC (taxe spéciale sur la consommation de carburant), et la part qui leur est attribuée est forfaitisée. Elles ne bénéficient donc pas du dynamisme de cette recette fiscale spécifique qui ne contribue que marginalement aux budgets communaux.

Je souhaiterais également éclairer la question de l'importance des effectifs dans les communes de La Réunion et du poids des contrats aidés par les éléments suivants.

Le recours important aux contrats aidés répond à une double nécessité :

- d'une part, c'est un moyen pour les communes de compenser l'insuffisance des dotations financières et des recettes fiscales dont elles disposent pour faire face aux besoins et aux contraintes spécifiques ci-dessus rappelées auxquelles elles sont confrontées ainsi qu'aux coûts générés par les majorations des traitements de la fonction publique outre-mer ;*
- d'autre part, les contrats aidés sont un moyen de partager entre un plus grand nombre de bénéficiaires les emplois créés pour faire face à l'extrême gravité de la situation sociale. 25 % de la*

population active est au chômage, 42 % de la population réunionnaise est au-dessous du seuil national de pauvreté. Les contrats aidés jouent un rôle d'amortisseur social décisif.

L'attention du gouvernement doit donc être appelée sur les risques sérieux de mise en cause de l'équilibre des budgets communaux, de dégradation du service public et de détérioration de la cohésion sociale qui seraient provoqués par leur brutale diminution.

RÉPONSE DU MAIRE DE NANTES

Je souligne simplement deux sujets particuliers évoqués dans cet extrait.

Il en est ainsi tout d'abord du constat de la baisse significative des dotations de l'État. La Cour souligne cependant que l'exercice 2016 s'est soldé par une nette amélioration de la situation financière des collectivités locales. Ce qui revient à reconnaître -ce que fait du reste la Cour- les efforts accomplis par ces collectivités en matière de gestion (dont notamment meilleure maîtrise des charges).

Il en est également ainsi de la nécessité de renforcer les relations entre l'État et les collectivités locales, notamment pour convenir des objectifs d'évolution de la trajectoire financière de ces dernières. Le souhait évoqué par la Cour d'un vrai dialogue de fond à ce sujet répond en effet à une nécessité.

RÉPONSE DU MAIRE DE RENNES

Vous notez qu'en 2016 l'épargne nette de la Ville a diminué. Ceci est exact mais le remboursement anticipé d'emprunts pour 11 M€ dans le cadre d'une politique de gestion active de la dette explique à lui seul cette évolution. En 2016, l'épargne brute a augmenté de 6,6% (30,416 M€ en 2015 et 32,421 M€ en 2016), ce qui est la preuve d'une situation financière saine.

Enfin, vous mentionnez que Rennes a diminué ses dépenses d'investissement totales. C'est exact dans une très faible proportion puisqu'elles ont diminué de 1,6 % (de 137,5 M€ en 2015 à 135,3 M€ en 2016) toutes dépenses confondues. Cela s'explique principalement par la forte diminution (-35,6 %) entre 2015 et 2016 du déficit d'investissement reporté.

A contrario, les dépenses d'investissement hors remboursement d'emprunt et hors reprise du déficit et correspondant aux dépenses d'équipements et aux opérations sous mandat réalisées pour le compte de Rennes Métropole sont en progression de +4,3 % en 2016 :

(en M€)	CA 2015	CA 2016	évolution
Dépenses d'équipement	51,4	53,6	4,3 %
Remboursement d'emprunt	26,7	34,4	28,8 %
Opérations sous mandat	22,8	23,8	4,4 %
Reprise du déficit d'investissement reporté	36,5	23,5	-35,6 %
Total	137,5	135,3	-1,6 %
Sous-total Dépenses d'équipement + opérations sous mandat	74,2	77,4	4,3 %

Il serait cependant intéressant de raisonner aussi en valeur absolue et pas seulement en évolution annuelle, ce qui permettrait d'identifier les collectivités qui ont un niveau supérieur à la moyenne en dépenses d'investissement par habitant. C'est le cas de Rennes, pour qui ce ratio s'élève sur la période 2011-2015 à 345 €/hab en moyenne pour une moyenne de 318 €/hab pour les autres villes centres de métropoles.

RÉPONSE DU MAIRE DE SAINTE-ROSE (GUADELOUPE)

Ces observations relèvent un niveau excessif des charges de personnel, une épargne brute négative, des difficultés de trésorerie, un prix de l'eau qui ne couvre pas le coût du service et une absence de tarification de la redevance d'assainissement. Elles ont en effet participé à dégrader considérablement la situation financière dont l'exécutif actuel a hérité, notamment le déficit global et une gestion calamiteuse de la régie de l'eau et du service d'assainissement, et la Commune ne conteste pas ces observations.

J'ajoute également la nécessité d'améliorer le rendement des bases de fiscalité locale directe en lien avec la Direction Régionales des Finances Publiques qui ne délivrent pas le produit escompté en raison de conditions

particulières d'occupation foncière et de mise à jour sur lequel la commune s'est attelée.

Je tiens premièrement à souligner que l'augmentation des charges de personnel est principalement due à l'application légale et réglementaire des carrières des agents de la collectivité avec effet rétroactif et à la nécessité de renforcer l'encadrement. Je signale que le budget de l'année 2017, dans son exécution au mois d'août 2017, permet de constater le ralentissement de la progression de ce chapitre et que celui de l'année 2018 confirmera cette tendance vers une stabilisation de la masse salariale.

Ainsi que le rapport provisoire n° 225 l'a indiqué, l'effet conjoint de l'augmentation des charges de personnel et de la baisse des recettes (dotations et subventions) ont mécaniquement aggravé la capacité d'autofinancement de la commune et réduit les marches de manœuvre.

Cette réalité a conduit la commune de Sainte-Rose à limiter ses investissements aux dépenses obligatoires, notamment celles relatives à la sécurité, alors même que des efforts considérables restent à réaliser, principalement sur les normes antisismiques et cycloniques des établissements scolaires, dans lesquels la commune a pourtant mobilisé les moyens indispensables pour la mise en œuvre des rythmes scolaires issus de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, ce qui n'avait pas été fait précédemment, ainsi que pour l'accompagnement des jeunes. Je précise que la collectivité a opté la semaine des 4 jours à compter de cette année 2017.

Il convient deuxièmement de préciser que les restes à recouvrer au 31 décembre 2016 s'élèvent à la somme totale de 13.435.911 €. Le montant de ces titres représente trois fois le montant des impôts locaux et près de la moitié des recettes du budget de l'année 2017.

Cette situation financière impacte directement la trésorerie de la commune et l'empêche de régler ses fournisseurs, induisant d'autres effets pervers comme la perte de subventions, la collectivité n'étant pas en mesure de présenter les justificatifs de paiement ce qui abouti in fine à supporter la dépense à 100 % alors que le plan de financement ne le prévoyait pas. Précisons sur ce point, dans le cadre du contrôle juridictionnel de la Chambre Régionale des Comptes, la commune à apporter la preuve de ce que faute de diligence des comptables successifs, 7.270.226 € de titres de recettes sont devenus irrécouvrables pour les exercices des années 2009 à 2014.

La commune a donc légitimement demandé à ce que soient pris en compte ces défauts de diligence, celle-ci ayant été rejetée sans aucune

motivation et donc a été contrainte de faire appel de ce jugement devant la haute juridiction financière.

Il est à noter troisièmement que la commune hérite d'un réseau de distribution vétuste qui n'a pas fait l'objet des travaux indispensables pour réduire les fuites d'eau et améliorer le traitement. Les investissements nécessaires pour améliorer le rendement de ce service sont considérables. Les moyens de production et de distribution sont actuellement constitués de 5 usines, 7 supprimeurs et de 150 km de réseau et pour l'assainissement, les unités présentes sont constituées de 4 stations d'épuration dont 3 non fonctionnelles, de 5 unités de décantation hors services, 6 postes de refoulement dont 3 sont hors services et d'un réseau de collecte de 15 km notoirement insuffisant ce qui génère des pollutions incompatibles avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014 précisant la compétence GEMAPI. Face à ce constat et consciente que le prix de l'eau ne couvre pas le coût réel du service, a procédé à l'augmentation des redevances de l'eau et de l'assainissement et a facturé de manière effective l'assainissement pour l'année 2016.

Il importe de souligner la singularité de la commune de Sainte-Rose, en effet, la régie des eaux a été créée en mars 1987, puis modifiée en 2009 et 2016 en régie unique de l'eau et de l'assainissement collectif et individuel.

En vertu de la loi NOTRe, la compétence, transférée par le Préfet à la Communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre (par un arrêté du Préfet n°2015-048/54/DITAJ/BRA du 9 octobre 2015), la commune de Sainte-Rose a signé une convention de gestion en l'absence de service communautaire afin d'assurer la continuité du service de distribution de l'eau et de l'assainissement jusqu'à ce que les conditions de transfert soient réunies.

Cette convention, qui associe étroitement la CANBT, est établie pour une période minimale de 3 ans.

Ce partenariat contractuel est essentiel et permet d'envisager des évolutions structurelles du service de gestion de l'eau. Le service d'eau et d'assainissement de la commune de Sainte-Rose est révélateur de ce double mouvement : la Commune a mis en place une politique plus efficace de recouvrement des redevances versées par les usagers, afin que le budget de ce service retrouve son équilibre et puisse financer les nombreux et lourds investissements devant être réalisés pour moderniser les réseaux concernés.

Enfin, la Commune de Sainte-Rose a entamé un long et profond travail de redressement de ses finances et de modernisation de ses services publics pour s'adapter aux nouvelles conditions consécutives à la création

de cette intercommunalité et aux transferts de compétences qu'elle induit. Ce qui permettra d'inverser les courbes, aujourd'hui négatives, de son épargne brute et de sa trésorerie, c'est dire que le travail de redressement des comptes de la commune de Sainte-Rose est en cours.

Dans cet objectif, l'exécutif communal n'a notamment pas hésité à augmenter les taux d'imposition et le prix de l'eau, cependant la diminution des dotations de l'État et la perte des subventions atténue les effets positifs du travail de la commune.

Dans tous les domaines qui relèvent de la compétence de la commune, des économies sont réalisées afin de rétablir un autofinancement permettant de répondre aux besoins considérables d'investissement.

Il est par conséquent essentiel que la Cour des Comptes prenne acte de ces actions de fond mises en place par la commune, dont une partie des bienfaits ne sera nécessairement visible que sur la durée, afin que les écueils et problèmes de gestion à juste titre pointés dans le rapport provisoire n°225 puissent être solutionnés.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SYNDICAT DE VALORISATION DES DÉCHETS (SYVADE)

Je regrette quelque peu que les conclusions de la Cour ne portent que sur le taux de couverture des dépenses du service public des déchets par le produit de la TEOM et se limitent à inviter les collectivités d'Outre-mer « à évaluer le coût de leurs services et à adapter leurs politiques tarifaires en conséquence ».

Ainsi si le taux de couverture des dépenses du service des déchets par le produit de la TEOM est faible comparativement à l'hexagone, il me paraît aussi utile de relever qu'en valeur absolue le produit de la TEOM par habitant est bien plus élevé en Outre-mer et singulièrement en Guadeloupe. Voir notamment la publication « Economie et emploi dans le domaine des déchets » de 2015 de l'Observatoire des déchets de la Guadeloupe,

Il convient par conséquent aussi de constater que le coût du service public des déchets supporté par les collectivités est bien plus élevé que dans l'hexagone, et d'en rechercher les causes.

Parmi celles-ci, il me paraît utile de rappeler que certains éco-organismes agréés par l'État ont longtemps refusé d'intervenir en Outre-mer et continue souvent encore aujourd'hui de refuser d'intervenir dans les

mêmes conditions techniques et financières que dans l'hexagone, laissant de fait à la charge des collectivités d'Outre-mer davantage de dépenses que leurs homologues d'hexagone ont à supporter.

A cela s'ajoute également le comportement des multinationales du traitement des déchets qui cherchent à imposer leurs volontés monopolistiques et leurs tarifs prohibitifs aux collectivités locales.

Enfin, le poids de la TGAP perçue par l'État sur les activités de traitement des déchets par rapport aux capacités contributives des ménages est proportionnellement bien plus important en Outre-mer que dans l'hexagone. Alors même que les potentiels de développement des filières de valorisation sont bien inférieurs dans nos territoires, ce n'est que très récemment qu'un premier pas a été fait en fixant des taux spécifiques de TGAP pour les Outre-mer. Mais il me paraît indispensable d'aller encore plus loin, par la mise en place d'une fiscalité sur les déchets réellement adaptée à la réalité de nos territoires, si l'on veut à terme développer un service public des déchets moderne et performant tout en garantissant la capacité des redevables à payer.
